

Gräfe | Hafner | Kastilan | Süß [Hrsg.]

Politik und Verwaltung. Verstehen und Verändern

Festschrift für Jörg Bogumil



Nomos

Modernisierung des öffentlichen Sektors

herausgegeben von / edited by

Jörg Bogumil, geschäftsführender Herausgeber,
Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft

Julia Fleischer,
Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland

Gisela Färber,
Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer

Wolfgang Gerstelberger,
Tallinn University of Technology, Department of Business Administration

Gerhard Hammerschmid,
Hertie School of Governance, Berlin, Public & Financial Management

Marc Hansmann,
Mitglied des Vorstands der enercity AG Hannover

Sabine Kuhlmann,
Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politikwissenschaft,
Verwaltung und Organisation

Renate E. Meyer,
Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Public Management

Erika Mezger,
Former Deputy Director, European Foundation for the Improvement
of Living and Working Conditions (Eurofound), Dublin

Frieder Naschold †,
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Christina Schaefer,
Helmut Schmidt-Universität Hamburg, Professur für Verwaltungs-
wissenschaft, insbesondere Steuerung öffentlicher Organisationen

Karsten Schneider,
Arbeitsdirektor und Geschäftsführer des Klinikums Dortmund gGmbH

Göttrik Wewer,
Verwaltungs- und Politikwissenschaftler, Staatssekretär a.D.

Band 57

Philipp Gräfe | Jonas Hafner
André Kastilan | Louisa Süß [Hrsg.]

Politik und Verwaltung. Verstehen und Verändern

Festschrift für Jörg Bogumil



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2025

© Die Autor:innen

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-0689-2

ISBN (ePDF): 978-3-7489-4215-3

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748942153>



Onlineversion
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

Vorwort des Herausgeberkreises

In der als „Gelbe Reihe“ bekannten Schriftenreihe „Modernisierung des öffentlichen Sektors“, die seit 1994 publiziert wird, stehen die Themen der Staats- und Verwaltungsmodernisierung aus wissenschaftlich fundierter und zugleich praxisorientierter Perspektive im Mittelpunkt. Die Merkmale von Interdisziplinarität, Aktualität, gesellschaftlicher Relevanz sowie Wissenschafts-Praxis-Transfer sind von jeher prägend für die Reihe. *Jörg Bogumil* hat die „Gelbe Reihe“ von Anfang an mit seinen Forschungsbeiträgen und Publikationsideen aktiv und nachhaltig (und in hoher Frequenz!) geprägt und ist seit einigen Jahren selbst Geschäftsführender Herausgeber der Reihe, wofür ihm an dieser Stelle im Namen des gesamten Herausgeberkreises herzlich gedankt sei. Zum Portfolio der Reihe gehören, neben zahlreichen, typischerweise kurzen und prägnanten „Standardbänden“, auch wenige umfangreichere Monographien und Sammelbände, die, wie auch im Falle dieser Festschrift, in Form von Sonderbänden herausgegeben werden. Die Policy des Herausgeberkreises ist es dabei, das Format von Sammelbänden sehr dosiert anzuwenden und vor allem für solche Werke zu reservieren, die eine besondere Strahlkraft und Reichweite aufgrund ihres Anlasses und ihrer Zielrichtung, der Reputation beteiligter Autoren/innen sowie der wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Relevanz der behandelten Themen erwarten lassen. Entscheidend ist außerdem die Positionierung des Bandes in einer breiteren wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Debatte, verbunden mit schlüssiger konzeptioneller Rahmung und argumentativen Querbezügen der versammelten Beiträge. Angesichts dieser recht hochgesteckten Ziele und Qualitätskriterien, die der Herausgeberkreis an die Veröffentlichung von Sammelbänden stellt, mag es nicht verwundern, dass in der Vergangenheit eher wenige Publikationen dieses Formats in der Reihe erschienen sind. Dass hiermit nach zehn Jahren, als 2015 die erste Festschrift erschien (zum 65. Geburtstag von *Werner Jann*, hrsg. von *Döhler, Franzke* und *Wegrich*), die zweite Festschrift in der „Gelben Reihe“ publiziert wird – für *Jörg Bogumil* zum 65. Geburtstag – ist sicher kein Zufall, wenn man den Werdegang des Jubilars, seine Weggefährten, Publikationen und nicht zuletzt die Autoren/innen dieses Bandes betrachtet. Dabei haben wir – selbstredend ohne Einbindung des Geschäftsführenden Herausgebers – seine wissenschaftlichen Mitarbeiter/innen, die Herausgeber/innen dieses Bandes, *Philipp Gräfe, Jonas Hafner, André Kastilan* und *Louisa Anna Süß* ausdrücklich ermutigt, nicht nur den typischen Charakter einer „Festschrift“ im Blick zu behalten und die wissenschaftlichen Verdienste des Jubilars durch Schüler/innen, Weggefährter/innen und

Kolleg/innen in Beiträgen würdigen zu lassen, die dem wissenschaftlichen Wirken des zu ehrenden Kollegen nahestehen. Vielmehr haben wir sie auch ermuntert, die unterschiedlichen Beiträge, Themen und Fragestellungen miteinander in Beziehung zu setzen und in einen breiteren Zusammenhang zu stellen, so dass ein „roter Faden“ und eine übergreifende Logik der Forschungsfragen sichtbar werden, die – trotz aller Zufälle, die wissenschaftliche Karrieren kennzeichnen – auch für den Werdegang von *Jörg Bogumil* charakteristisch sind.

Mit dieser Zielstellung im Blick ist es *Philipp Gräfe, Jonas Hafner, André Kastilan* und *Louisa Anna Süß* gelungen, im vorliegenden Band einschlägige Beiträge renommierter Autoren/innen unterschiedlicher disziplinärer Verankerung und institutioneller Anbindung zu versammeln, die sich aus wissenschaftlicher und/oder praxisorientierter Sicht zentralen verwaltungswissenschaftlichen Themen und drängenden verwaltungspolitischen Debatten widmen. Dass *Jörg Bogumil* Interdisziplinarität nicht nur lehrt, sondern auch lebt („*he walks his talk*“), zeigt sich in der Zusammensetzung der Autoren/innen, zu denen sowohl Politik- und Verwaltungswissenschaftler/innen als auch Soziologen, Juristen und Ökonomen gehören. Diese greifen aus verschiedenen analytischen Blickwinkeln und Theorieperspektiven zentrale Kernthemen der Verwaltungs- und Kommunalforschung auf, die das wissenschaftliche Oeuvre von *Jörg Bogumil* durchziehen und zu denen er in den vergangenen Jahrzehnten zahlreiche wegweisende Arbeiten vorgelegt hat – vielfach in Form von Publikationen in der „Gelben Reihe“. Entsprechend seinem Selbstverständnis als „Brückenbauer“ zwischen Wissenschaft und Praxis, Forschung und Beratung, Analyse und Entscheidung weisen die Beiträge in der Gesamtschau eine faszinierende thematische Breite, wechselseitige Anschlussfähigkeit und spannende „Grenzüberschreitungen“ auf, die den Leser/die Leserin dazu animieren, auch selbst „über den Tellerrand zu schauen“. Neben Reflexionen über die disziplinäre Entwicklung der Verwaltungswissenschaft, Organisationsforschung und der Lokalen Politikforschung umfasst die Festschrift u.a. Analysen zur verwaltungswissenschaftlichen Politikberatung, kommunalpolitischen Steuerungsfähigkeit, lokalen Demokratie, Mehrebenenverwaltung, funktionalen Selbstverwaltung und Mikropolitik. Ferner nimmt die für die „Gelbe Reihe“ von jeher zentrale Thematik von „Verwaltungsreformen im Wandel der Zeiten“ eine prominente Stellung in der Festschrift ein. Hier werden Klassiker wiederbelebt, wie etwa das Neue Steuerungsmodell, das fast zwanzig Jahre nach dem Erscheinen der durch *Bogumil et al.* (2007) vorgelegten vielzitierten Evaluation in der „Gelben Reihe“ hier einer erneuten Durchsicht unterzogen wird. Es kommen aber auch neuere Themen und Debatten zur Sprache, zu denen *Jörg Bogumil* weiterhin intensiv arbeitet, wie insbesondere

die Verwaltungsdigitalisierung, die Krisenfestigkeit von Verwaltung und die Rolle von Kommunen in aktuellen Transformationsprozessen. All diesen Beiträgen ist gemein, dass sie Schlüsselthemen verwaltungswissenschaftlicher und -politischer Diskussion adressieren, welche sich im Wirken von *Jörg Bogumil* par excellence wiederfinden und daher, trotz aller Vielfalt und Differenz, einen inneren Zusammenhang aufweisen.

Wir wünschen der vorliegenden Veröffentlichung vor diesem Hintergrund eine weite Verbreitung in Wissenschaft und Praxis, verbunden mit der Hoffnung, dass sie nicht nur zu interessanten wissenschaftlichen Diskussionen und interdisziplinärem Austausch anregen, sondern auch die veraltungspolitische Debatte beleben, Reform- und Transformationsarbeit inspirieren und das Lernen aus früheren Modernisierungserfahrungen fördern möge.

Sabine Kuhlmann – im Namen des gesamten Herausgeberkreises der „Gelben Reihe“

Vorwort der Kanzlerin und des Rektors der Ruhr-Universität Bochum

An Universitäten hat sich neben Lehre und Forschung in den letzten Jahren eine dritte Säule etabliert, der eine immer höhere Bedeutung beigemessen wird: „societal impact“ – der Transfer wissenschaftlicher Expertise in die Gesellschaft. Der Fokus und viele Förderprogramme konzentrierten sich dabei zunächst auf den Technologietransfer in die Wirtschaft und auf Ausgründungen vor allem in den Natur- und Ingenieurwissenschaften.

Sucht man nach Akteur*innen in den Geistes- oder Gesellschaftswissenschaften, die jenseits dieses eher engen Verständnisses Vorreiter in Sachen Erkenntnistransfer in die Gesellschaft waren und sind, so stößt man schnell auf Jörg Bogumil.

Ihm ist es in den letzten Jahrzehnten gelungen, als Experte für Politik und für Verwaltungsstrukturen einen enormen Impact zu erzielen. Auf der Basis unzähliger Forschungsvorhaben, an denen er seit den späten 1980er Jahre maßgeblich mitgewirkt hat, wurde die Relevanz und der Anwendungsbezug seiner langjährigen Expertise auch für viele Verantwortliche der Kommunal-, der Landes- und der Bundespolitik immer deutlicher. Viele Reformen im öffentlichen Sektor wären ohne die fundierte Beratung und die hohe Expertise von Jörg Bogumil nicht denkbar und auch nicht erfolgreich gewesen. Viele kluge Erneuerungen von Governance-Strukturen hat er durch seine wissenschaftlichen Beiträge maßgeblich angestoßen und begleitet.

Gibt man heute seinen Namen in einer Suchfunktion im Internet ein, so wird deutlich, dass sein Name eng mit dem Thema Bürokratieabbau verbunden ist. Als Mahner und als Kritiker einer überbordenden Bürokratie hat er als Verwaltungs- und Politikwissenschaftler eine extrem hohe Sichtbarkeit erreicht.

Für Jörg Bogumil bedeutet Transfer aber viel mehr, als den Elfenbeinturm der Wissenschaft zu verlassen. Es bedeutet für ihn nicht nur, Anwendungsbezüge in der Bundes-, Landes oder Kommunalpolitik zu finden oder als gefragter Berater für politisch Verantwortliche auf vielen Ebenen zu fungieren. Er war darüber hinaus auch immer bereit, sein breites Wissen und seine langjährige Erfahrung in den Dienst seiner eigenen Universität zu stellen: So ist er seit 2011 Mitglied des Akademischen Senats der Ruhr-Universität Bochum, seit 2017 dessen Vorsitzender.

Als Senator und vor allem als Vorsitzender des zentralen Gremiums einer Universität trägt man eine hohe Verantwortung für die Organisation und deren

Weiterentwicklung. Es gilt, Sitzung für Sitzung strategische Weichen zu stellen, kontroverse Interessen auszutarieren und für die Organisation auf der Basis eines möglichst breiten Konsenses gute, innovative und pragmatische Lösungen zu entwickeln.

Jörg Bogumil gelingt es wie keinem anderen, gerade in schwierigen Situationen allen gewählten Mitgliedern des Senats das Gefühl zu geben, dass ihre Stimme gehört wird und Gewicht hat. Er hat ein feines Gespür dafür, wie Demokratie gelebt werden kann und gelingen kann – faszinierend ist es immer wieder zu erleben, wie er auch den Stimmen, die eine Meinung vertreten, die sich am Ende nicht mehrheitlich durchsetzen kann, Raum gibt, ihre Argumente vorzubringen. Er bringt ihnen damit Respekt entgegen und sorgt schlussendlich dafür, dass eine mehrheitlich getroffene Entscheidung von allen mitgetragen wird.

Wer meint, dies gelingt allein durch eine geschickte Sitzungsleitung, der unterschätzt, wieviel Zeit und Energie in eine gute Vorbereitung fließen muss. Jörg Bogumil nimmt sich diese Zeit, weil er als Wissenschaftler und als politisch engagierter Mensch weiß, dass die erfolgreiche Umsetzung von Beschlüssen am Ende immer auf Vertrauen basiert.

Ohne das Vertrauen, das er als Wissenschaftler und als Mitglied zahlreicher Beratungsgremien und auch als Vorsitzender des Senats genießt, hätten viele wichtige Entscheidungen der Rektorate der vergangenen Jahre nicht fallen können – sie hätten am Widerstand der Gremien scheitern können. Das bedeutet keineswegs, dass Jörg Bogumil sich jemals als Senatsvorsitzender zum Erfüllungshelfen irgendeines Rektorats gemacht hätte. Im Gegenteil: seine konstruktiv-kritische Distanz und sein strategischer Weitblick, der frei von Eigeninteressen ist, hat auch dazu geführt, dass er in seiner Rolle als Vorsitzender des Senats dieses hohe Vertrauen sowohl der universitären Leitungsebene als auch der Senatsmitglieder genießt.

Ausgewogenheit, ein gutes Miteinander, klare Rollenaufteilung – Grundpfeiler von Erfolg, wie wir sie auch in anderen Bereichen erleben – ist sein Erfolgsrezept. Das ist im universitären Kontext keine Selbstverständlichkeit und man kann nur vermuten, dass seine Passion für den Fußball das Denken und Handeln von Jörg Bogumil wesentlich beeinflusst.

Wer ihn je als Spieler der Professorenmannschaft der Ruhr-Universität erlebt hat oder die Gelegenheit hatte, mit ihm im Signal Iduna Park ein Spiel des BVB zu verfolgen, der ahnt, dass hier wichtige Beobachtungen und Erfahrungen zu einem strategisch und taktisch klugen Vorgehen vereint werden – nicht nur auf dem Platz, sondern auch im Transfer von der Wissenschaft in die Gesellschaft und in der eigenen Organisation.

Jörg Bogumil ist also das, was man im Fußball ein Ausnahmetalent nennt, der – dank konstanter Leistung und Durchblick auf dem Platz, sei es nun beim Fußball oder in den akademischen Gremien, als Schlüsselspieler zu bezeichnen ist.

Dass es uns an der Ruhr-Universität gelungen ist, allen Transfergerüchten und gebotenen Ablösesummen zum Trotz dieses Talent zu halten, macht uns stolz und glücklich zugleich.

Wir gratulieren daher sehr herzlich zum 65. Geburtstag!

Martin Paul und Christina Reinhardt

Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Herausgeberkreises	5
Vorwort der Kanzlerin und des Rektors der Ruhr-Universität Bochum	9
Politik und Verwaltung verstehen und verändern <i>Jonas Hafner, Philipp Gräfe, André Kastilan und Louisa Anna Süß</i>	17
I. Reflexionen über Verwaltung und Verwaltungswissenschaft	
Klempner, Ingenieure oder Wissenschaftler? – zur Rolle der Verwaltungswissenschaft in der Politikberatung <i>Werner Jann</i>	41
Moderne Verwaltungswissenschaft und reflexive Organisationssoziologie <i>Ludger Pries</i>	65
Mehrebenenverwaltung – Merkmale, Erscheinungsformen und Folgen <i>Arthur Benz</i>	89
Subventions- bzw. Förderprogramme und Gemeindesteuern als Instrumente der Kommunalpolitik <i>Martin Burgi</i>	109
Abseits der Staatsverwaltung <i>Roland Czada</i>	125
Deliberative Organisationen: eine zukunftsfähige Alternative zu bürokratischen Strukturen <i>Franz Lehner</i>	147
Rechtsetzung und Rechtsumsetzung besser machen <i>Hans-Josef Vogel</i>	171

II. Verwaltungsreformen im Wandel der Zeiten

Verwaltungsmodernisierung in Deutschland <i>Sabine Kuhlmann</i>	207
32 ½ Jahre Neues Steuerungsmodell <i>Stephan Grohs</i>	239
Effekte der Digitalisierung auf Koordination und Kommunikation in der Ministerialverwaltung <i>Tanja Klenk und Sylvia Veit</i>	257
Die Lücke – wo Verwaltungswissenschaft (wieder) hin muss <i>Sascha Gerber und Falk Ebinger</i>	279
Vertrauen als Wert des Sozialstaates? <i>Frank Nullmeier</i>	307
Resilienz-Ressourcen im Verwaltungshandeln <i>Nathalie Behnke</i>	327
Haushaltskonsolidierung im internationalen Vergleich <i>Uwe Wagschal</i>	351
Der Dekan als Don Corleone? <i>Josef Schmid</i>	371

III. Kommunen als politische Handlungs- und Lebensräume

Die kommunale Konkordanzdemokratie in der Lokalen Politikforschung <i>Lars Holtkamp</i>	399
Zufall als neuer Impuls für die kooperative Demokratie? <i>David H. Gehne</i>	419
Revitalisierung des Kommunalen als Transformationsstrategie <i>Rolf G. Heinze</i>	439

Wittenberg ist nicht Paris! Zum Einfluss der Stadt auf das Erleben von Vielfalt <i>Sören Petermann</i>	467
Nachbarschaft in der fragmentierten Gesellschaft <i>Sebastian Kurtenbach und Klaus Peter Strohmeier</i>	499
Zur Rolle von Performance-Informationen bei der Kontrolle von Produkthaushalten <i>André Jethon und Christoph Reichard</i>	523
50 Jahre Arbeitskreis Lokale Politikforschung („Lopofö“): Rückblick auf seine Entstehung, „Heidelberg-Connexion“ und frühe Agenda <i>Hellmut Wollmann</i>	549
IV. Abschluss	
Wer zu früh kommt ... wird manchmal doch nicht bestraft <i>Stefan Immerfall</i>	563
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	569
Schriftenverzeichnis von Jörg Bogumil	575

Jonas Hafner, Philipp Gräfe, André Kastilan und Louisa Anna Süß

Politik und Verwaltung verstehen und verändern

1. Prägnant und präzise

Der vorliegende Sammelband ist Jörg Bogumil gewidmet, der im Dezember 2024 seinen 65. Geburtstag feierte. In 23 Beiträgen blicken Weggefährtinnen und Weggefährten aus Wissenschaft und Praxis auf das vielfältige Wirken Jörg Bogumils in der politikwissenschaftlichen Forschung.¹ Sie reflektieren über die Entwicklungspfade der öffentlichen Verwaltung und lokalen Politik der letzten Jahrzehnte, analysieren Reformtrends sowie nachhaltige Ideen und zeigen, wie sich Verwaltungen und kommunale Akteure für die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen wappnen. Darüber hinaus heben sie die zahlreichen Querverbindungen hervor, die Jörg Bogumil als einer der profiliertesten deutschen Verwaltungswissenschaftler immer wieder zwischen wissenschaftlichem Forschungshorizont und praktischem Handeln, insbesondere auch durch seine Gutachtertätigkeiten für Politik und Verwaltungen, aufgebaut hat.

Jörg Bogumil wurde am 19. Dezember 1959 in Hamburg geboren, jedoch verschlug es ihn zum Studium der Sozialwissenschaften ins Ruhrgebiet, das bis heute seinen Lebensmittelpunkt, gelegentlichen Forschungsgegenstand (Bogumil 2011, 2020, 2021, 2022a, 2023; Bogumil/Heinze 2019; Bogumil et al. 2012; Bogumil et al. 2013) und (vermutlich auch zu einem großen Teil aufgrund von Borussia Dortmund) seinen Herzsort darstellt. An der Ruhr-Universität in Bochum befasste er sich als Student in der gemeinsam mit Stefan Immerfall angefertigten Diplomarbeit mit verschiedenen Ansätzen des sozialwissenschaftlichen Erfahrungsprozesses und den ihnen zugrundeliegenden spezifischen Wahrnehmungsweisen gesellschaftlicher Wirklichkeit (Bogumil/Immerfall 1985). Jörg Bogumils akademische Laufbahn setzte sich anschließend in Anstellungen an der FernUniversität in Hagen, der Philipps-Universität Marburg, der Fachhochschule Dortmund und

1 Wir danken den Herausgeberinnen und Herausgebern der Gelben Reihe sowie Sandra Frey und Joanna Werner von Nomos für die überaus gute Zusammenarbeit. Auch danken wir Hanna Schömann und Kai Laßberg für ihre Unterstützung bei der Erstellung dieser Festschrift. Für hilfreiche Anmerkungen und Ergänzungen zum vorliegenden Einleitungskapitel danken wir Falk Ebinger und Sascha Gerber.

nochmals der FernUniversität in Hagen fort, wo er im Mai 1995 bei Ulrich von Alemann zum Dr. rer. soc. promoviert wurde. In seiner Dissertation setzte er sich mit der Zielgruppe der bildungsfernen jungen Erwachsenen als Adressaten sozialstaatlicher Politik in der Stadt Dortmund auseinander (Bogumil 1995).

Parallel zu seinen wissenschaftlichen Ambitionen, engagierte er sich von 1984 bis 1989 für die Grünen im Rat der Stadt Bochum und wurde 1985 ihr Fraktionsvorsitzender. Nachdem er sich 1989 gegen eine politische Laufbahn entschied, fokussierten sich seine Bemühungen auf eine akademische Karriere. So habilitierte er sich, nachdem er ab 1996 im Lehrgebiet Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft (Roland Czada) als Postdoktorand gearbeitet hatte, 2001 an der FernUniversität in Hagen und erhielt die *venia legendi* für Politik- und Verwaltungswissenschaft. Seine Habilitationsschrift, in der er die Auswirkungen verschiedener Modernisierungsimpulse auf die politische Steuerungsfähigkeit und die demokratische Legitimation kommunalen Handelns sowie die daraus resultierenden Veränderungen auf das kommunale Entscheidungssystem untersuchte (Bogumil 2001), wurde 2002 mit dem renommierten kommunalwissenschaftlichen Goerdeler-Preis ausgezeichnet.

Nach Vertretungsprofessuren an der FernUniversität in Hagen (Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft) und der Humboldt-Universität zu Berlin (Verwaltungswissenschaft) sowie der Professur für Verwaltungswissenschaft/Public Sector Reform an der Universität Konstanz, folgte Jörg Bogumil einem Ruf – 20 Jahre nach seinem Studium – zurück an die Ruhr-Universität Bochum, an welcher er seit 2005 den Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik innehat. Damit verbunden ist er einer von drei geschäftsführenden Leitern des Zentrums für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR), das in einer Tradition der Ruhrgebietsforschung steht. Von 2008 bis 2011 war Jörg Bogumil Dekan der Fakultät für Sozialwissenschaft und Sprecher der Fakultätenkonferenz, 2011 wurde er in den Senat der Universität gewählt und ist seit 2017 dessen Vorsitzender. Als Verantwortlicher der Fakultät für Sozialwissenschaft, begleitete er zudem beginnend ab 2010 zunächst die Planungen und dann den Neubau des Universitätsgebäudes GD, das die sozial-, wirtschafts- und rechtswissenschaftlichen Fakultäten 2018 bezogen. Zuletzt war er an der Konzeptionierung des berufsbegleitenden, weiterbildenden Masterstudiengangs „Digitales Verwaltungsmanagement“ der Ruhr-Universität beteiligt und ist dessen wissenschaftlicher Leiter. In der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft engagierte er sich jahrelang, zunächst als Sprecher des AK Lokale Politikforschung und später als Sprecher der Sektion Policy Analyse und Verwaltungswissenschaft.

2. Professionell und prägend

Drei Merkmale zeichnet die Forschungsarbeit von Jörg Bogumil aus: Die immense Breite seines Werkes, die Verknüpfungen und Transfers zwischen diesen Feldern und die empirische Erdung der Forschungsarbeit. Es sind praktische Probleme und Fragen, die ein neues Forschungsgebiet interessant machen. Oft sind es kleine und nicht-staatliche empirische Forschungsaufträge und Gutachten für politische Stiftungen, Vereine, Parteien und Verbände, welche die notwendigen Ressourcen und Zugänge für oft tiefe wissenschaftliche Auseinandersetzungen mit neuen Phänomenen eröffnen. So forderte die Hans-Böckler-Stiftung schon 1998 einen Bericht zur kommunalen Umsetzung des neuen Steuerungsmodells in Hagen an (Bogumil/Kißler 1998). Die Friedrich-Ebert-Stiftung beauftragte einen Leitfaden zur Umsetzung von Bürgerkommunen (Bogumil/Holtkamp 2002). Aufträge der Stiftung Westfalen-Initiative befeuerten die Forschungsarbeiten im Feld der Verwaltungsreformen und der Ruhrgebietsforschung (Bogumil/Ebinger 2005; Bogumil/Kottmann 2006; Heinze et al. 2019), ein umfangreiches Gutachten für den Sachverständigenrat für Umweltfragen (Bauer et al. 2007) brachte grundlegende Erkenntnisse zu den Effekten von Verwaltungsreformen und Kommunalisierungen im Umweltbereich. Zahlreiche jüngere Gutachten behandeln das Feld der kommunalen Jugendhilfe, Sozialpolitik und Integration (u.a. Bogumil/Seuberlich 2017; Bogumil et al. 2021; Bogumil/Hafner 2019, 2021) und eine Expertise im Auftrag des Sachverständigenrats für Integration und Migration skizziert die Verwaltungsverflechtung in der Migrations- und Integrationspolitik (Bogumil et al. 2023). Die Fülle und Breite der so entstandenen grauen Literatur ist kaum überschaubar und ihr Wert für die wissenschaftliche Arbeit von Jörg Bogumil kaum zu unterschätzen.

Zwar kann an dieser Stelle das bisherige wissenschaftliche Wirken und Werk Jörg Bogumils nicht in seiner ganzen Breite und in jeder Facette gewürdigt werden, doch sollen im Folgenden ein paar Wegmarken herausgegriffen werden (vgl. auch das Schriftenverzeichnis in diesem Band). Seine Forschungsinteressen liegen offenkundig sowohl in der Lokalen Politikforschung als auch in der Verwaltungswissenschaft, wobei kennzeichnend für seine Arbeitsweise häufig die Verknüpfung beider Themenbereiche ist. Insbesondere in der früheren Phase seiner akademischen Laufbahn fokussierten sich seine Bemühungen auf kommunale Modernisierungstendenzen was beispielsweise die Arbeiten zum Bürgerladen Hagen (Kißler et al. 1994), zum Reformmodell der Bürgerkommune (Bogumil et al. 2003), seine Habilitationsschrift, aber auch das umfangreiche Forschungs-

programm zum Umsetzungsstand des Neuen Steuerungsmodells (NSM) verdeutlichen.

Das NSM wurde in den 1990er Jahren als Teil einer umfassenden Reformstrategie zur Modernisierung der deutschen Kommunalverwaltungen eingeführt. Dieses Konzept, das auf dem internationalen Ansatz des *New Public Management* basiert, formulierte als wesentliche Elemente die Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverwaltung in Fachbereichen, die Umstellung von einer Input- auf eine Outputsteuerung, die Implementierung eines Kontraktmanagements zwischen Politik und Verwaltung sowie eine stärkere Kundenorientierung. Die vielzitierte Evaluationsstudie zu Wirkungen des NSM nach zehn Jahren zeichnet ein ambivalentes Bild (vgl. Bogumil et al. 2007a; Bogumil 2014): Zwar wurden in vielen deutschen Kommunen eine Reihe von Modernisierungsmaßnahmen ergriffen, jedoch wurde das NSM nur in wenigen Fällen als ganzheitliches Reformkonzept umgesetzt. Häufig wurde es eher als ein Werkzeugkasten verstanden, aus dem einzelne Instrumente selektiv übernommen wurden. Trotz gewisser Effizienzgewinne durch die angestoßenen Maßnahmen ist aber bei Berücksichtigung der Kosten der Verwaltungsmodernisierung sogar von einer, zumindest finanziell gesehen, eher negativen Gesamtbilanz auszugehen. Während einige Fortschritte, insbesondere in der Bürger- und Kundenorientierung, erzielt wurden, blieb die Umsetzung des NSM oft fragmentarisch und selektiv, was auf konzeptionelle Mängel und finanzielle Herausforderungen zurückzuführen ist. In vielen Kommunen kam es auch zu einer Rückkehr zu traditionellen hierarchischen Strukturen. Diese Rückbesinnung auf das weberianische Modell ist teilweise als Reaktion auf die unbeabsichtigten Folgen des NSM zu verstehen.

Darüber hinaus leistete Jörg Bogumil wichtige Beiträge zur lokalen Politikforschung, indem er den Einfluss verschiedener Reformvorhaben und politischer Entwicklungen auf kommunale Entscheidungsprozesse vor allem in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg analysierte (Bogumil 2001). Die gemeinsamen Arbeiten mit Lars Holtkamp zu kommunaler Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – insbesondere durch den erstellten Index – trugen dazu bei, Kommunalpolitik in Deutschland trotz großer Variationen der Gemeindegröße, Kommunalverfassungen der Bundesländer und unterschiedlicher politischer Kulturen genauer beschreiben zu können. Mit ihrem als „praxisorientierte Einführung“ benannten Lehrbuch über Kommunalpolitik und -verwaltung, welches bereits in der zweiten Auflage bei der Bundeszentrale für politische Bildung erschienen ist, bieten sie Studierenden bis hin zu Praktikern einen verständlichen Zugang zur lokalen Politik und deren Herausforderungen (Bogumil/Holtkamp 2013, 2023). Zuletzt betrachtete Jörg Bogumil das kommunalpolitische Ehrenamt

kommunaler Mandatsträger in Nordrhein-Westfalen (Bogumil et al. 2017b) und das „unbekannte Wesen“ der ehrenamtlichen Bürgermeister in Deutschland (Bogumil et al. 2024; Süß et al. 2022). Vor allem mit letzteren Publikationen setzte er an einer Forschungslücke an, da es zuvor keine politikwissenschaftliche Forschung zu Bürgermeistern im Ehrenamt gab. Das Buch leistete sowohl einen wichtigen Beitrag für den akademischen Diskurs über das kommunalpolitische Ehrenamt sowie kommunale Entscheidungsprozesse und politische Eliten in ländlichen Räumen, aber traf auch in der interessierten Fachöffentlichkeit einen Nerv, was sich in zahlreichen Beiträgen in praxisorientierten Fachzeitschriften und der medialen Berichterstattung über die Publikation niederschlug.

Auf Seiten seiner verwaltungswissenschaftlichen Betätigung nimmt sicherlich die als Standardwerk geltende und in dritter Auflage veröffentlichte Einführung in die „Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland“ (Bogumil/Jann 2005, 2009, 2020) eine zentrale Stellung ein. Werner Jann und Jörg Bogumil haben hiermit 2005 neues Terrain betreten, da sie mit ihrem Lehrbuch die erste Betrachtung des Themenfeldes aus politik- bzw. sozialwissenschaftlicher Perspektive in Deutschland vorgelegt haben. Neben einer umfangreichen Aufarbeitung der Entwicklung der Verwaltungswissenschaft(en) in Deutschland, liefern sie umfassende Einsichten zum institutionellen Aufbau und zu internen Strukturen und Prozessen der öffentlichen Verwaltung sowie zu ihren Entwicklungsphasen und den Perspektiven der Verwaltungsforschung. Ihnen gelingt es, dem Leser ein tieferes Verständnis für die Funktionsweise von öffentlichen Verwaltungen zu vermitteln. Von größter Bedeutung ist hierfür vermutlich die Erkenntnis, dass Verwaltungshandeln mindestens vier unterschiedlichen Referenzsystemen bzw. „Rationalitäten“ unterliegt, nämlich den Fragen der Legalität, der Legitimität, der Effizienz und der Effektivität (Bogumil/Jann 2020: 53). Im Herbst 2024 zählt Springer Link insgesamt einhunderttausend Zugriffe auf das Werk.

Versucht man wesentliche Schwerpunkte der verwaltungswissenschaftlichen Forschungsarbeit von Jörg Bogumil abzustecken, so sammelten sich im Laufe der Jahre u.a. die Modernisierung von Kommunalverwaltungen, die Governance von Hochschulen, die Migrations- und Integrationsverwaltung, die Verwaltungsdigitalisierung und Verwaltungsverflechtung sowie in besonderem Maße die Verwaltungsreformen auf Länderebene als Untersuchungsfelder. Zur Verwaltungspolitik der Länder war und ist er in vielfältigen Fragestellungen in die Gestaltung von Reformprozessen eingebunden. Öffentliche Gutachtenaufträge, Stellungnahmen bei Anhörungen und für (Enquete-)Kommissionen adressieren dabei Funktionalreform, Verwaltungsstrukturreform und Gebietsreform in den Ländern. Kaum einem landespolitischen Thema kommt dabei so viel Aufmerksamkeit zu, wie

wenn durch Gebietsreformen bisherige kreisfreie Städte eingekreist oder Kommunen zusammengelegt werden sollen. Ihre Brisanz ergibt sich zum einem aus dem Umstand, dass auf kollektiver Ebene häufig lokale Identitäten betroffen sind: So herrscht beispielsweise noch heute, fünfzig Jahre nach der Eingemeindung von Wattenscheid zu Bochum im Zuge der nordrhein-westfälischen Gebietsreform, der Eindruck vor, dass viele Einwohnerinnen und Einwohner im Westen Bochums sich als Wattenscheiderinnen und Wattenscheider und weniger als Bochumer identifizieren. Zum anderen dominieren im politischen und wissenschaftlichen Diskurs die Aspekte Bürgernähe, Demokratie und Wirtschaftlichkeit, die gegeneinander abgewogen werden müssen. Fehlt es an breiten, sog. Reformkoalitionen, kann dies zum Scheitern der Pläne führen, wie dies zuletzt die Reformversuche in Brandenburg und Thüringen im Jahr 2017 zeigten. Gelingt das Vorhaben, führt dies mittelfristig zu einer gesteigerten Leistungsfähigkeit der Kommunen (Bogumil/Ebinger 2019: 260). Zwar können Gebietsvergrößerungen durchaus zu einem höheren Aufwand der ehrenamtlichen Mandatsträger führen und die Wege zur Verwaltung vergrößern, allerdings gibt es keine stichhaltigen Hinweise für negative Wirkungen auf die Legitimität und Bürgernähe kommunalen Handelns, sofern bestimmte Gebietsflächen nicht überschritten werden (ebd.: 260).

Über die Jahre wurde das thematische Spektrum, zu welchem Jörg Bogumil die Regierungen und Verwaltungen hinsichtlich ihrer Verwaltungspolitik beraten hat und berät, immer vielfältiger. Es erstreckt sich, über die Begutachtung von Gebietsreformen in Brandenburg und Thüringen hinaus, auf Funktionalreformen in Brandenburg (Bogumil/Ebinger 2012) und Niedersachsen (Bogumil/Seuberlich 2016; Bogumil et al. 2017c), über die brandenburgische Straßenbauverwaltung (Bogumil/Ebinger 2013) und die nordrhein-westfälische Schulverwaltung (Bogumil et al. 2016b) und -governance (2024), bis hin zur baden-württembergischen Umwelt- und Naturschutzverwaltung (Bogumil et al. 2016a; Bogumil et al. 2017a) und den durch das Land Nordrhein-Westfalen geförderten Kommunalen Integrationszentren sowie seit 2024 seine Mitgliedschaft im NRW-Digitalbeirat.

Jörg Bogumil beschäftigen aber auch die Reformprozesse im unmittelbaren universitären Umfeld, wenn es also um die Veränderung der Governance-Strukturen und die Leistungsfähigkeit von Hochschulen geht. Ähnlich wie beim Neuen Steuerungsmodell auf kommunaler Ebene, war er hier einer der ersten Forscher, welche die am NPM orientierte Modernisierung von Hochschulen umfassend, also eine Vielzahl von Instrumenten und nicht nur einzelne Instrumente, empirisch sowohl bezüglich Implementierung als auch Wirkungen auf die Performanz untersuchten. Jörg Bogumil betrachtete die Wirkungen unterschiedlicher Steue-

rungsinstrumente wie die Schaffung von Hochschulräten. Besonderes Kennzeichen dieses neuen Leitungsorgans ist, dass externe Vertreter an wesentlichen Entscheidungen der Hochschulen beteiligt werden, wobei sich die Kompetenzen der Hochschulräte zwischen den Bundesländern unterscheiden. Ein von vielen Akteuren aus den Hochschulen erwarteter Zusammenhang zwischen der Besetzung des Hochschulrates und dem an der Hochschule vorhandenen Anteil von Drittmitteln aus der Privatwirtschaft ist jedoch nur in sehr geringem Umfang nachweisbar (Bogumil et al. 2007b: 4). Hinsichtlich zweier weiterer zentraler neuer Steuerungsinstrumente, Zielvereinbarungen und Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe, ist zu konstatieren, dass ihre Wirkungen auf die Performanz von Universitäten, eingeschätzt durch Hochschulakteure, im Zeitverlauf (2010–2014) zurückgegangen sind. Dies ist aber nicht verwunderlich, da die Umsetzung immer wieder durch landesseitige Änderungen der Steuerungsinstrumente untergraben wurde. Insofern ist festzustellen, dass „Zielvereinbarungen und Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe in der Praxis teilweise nur auf dem Papier existieren“ (Bogumil et al. 2015: 73) und die traditionelle, konsensuale Kultur und akademische Gremien nicht zwangsläufig durch hierarchisch-administrative Selbststeuerung ersetzt werden (ebd.: 73).

Beginnend mit der sog. „Flüchtlingskrise“² stellt seit 2015 die Migrations- und Integrationsverwaltung einen wesentlichen Forschungsschwerpunkt von Jörg Bogumil dar. Ausgangspunkt bildete seine Frage danach, warum die Aufnahme und Registrierung von Geflüchteten in manchen Bundesländern (scheinbar) „besser“ funktioniere als anderswo. Wer sich zu diesem Zeitpunkt mit den Verwaltungsstrukturen der Asylzuwanderung auseinandersetzen wollte, konnte jedoch nur auf einen sehr begrenzten Literaturbestand zurückgreifen. Wie auch die Verwaltungsorganisation selbst fristete die Forschung hierzu ein Schattendasein, nachdem im Zuge des Asylkompromisses von 1993 die fluchtbedingte Zuwanderung stark zurückging und das Thema auch an politischer Salienz verlor.

Nachdem somit zuerst die Auseinandersetzung mit den Systemen der Erstaufnahme der Länder und dem Asylverfahren erfolgte (Bogumil et al. 2016d, 2016c), wechselte mit einer Studie zur Rolle der Kommunen (Bogumil et al. 2017d) in der Flüchtlingspolitik und einem Gutachten zu integrationspolitischen Akteuren und Institutionen in den Bundesländern (Bogumil/Hafner 2017) der Fokus auf den sich anschließenden „Prozess“ der Integration. Mit der vielbeachte-

2 Hiermit gemeint ist die Überforderung des politisch-administrativen Systems in den Jahren 2015 und 2016 v. a. im Hinblick auf die Verteilung und Unterbringung von Asylsuchenden im Bundesgebiet sowie die Entgegennahme und Prüfung von Asylanträgen.

ten Monografie „Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik“ (Bogumil et al. 2018) wurde dann im Jahr 2018 eine Synthese der bis dahin gewonnen Erkenntnisse zur Migrations- und Integrationsverwaltung im Bundesstaat vorgelegt. Es folgten weitere Studien, Gutachten und Sammelbände zur kommunalen Integrationspolitik und -verwaltung sowie zuletzt ein Gutachten für den Sachverständigenrat für Integration und Migration, in welchem im Hinblick auf die Frage der Zusammenarbeit und Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen in den Politikfeldern Migration und Integration eine Bilanz der Entwicklungen der letzten Jahre gezogen wird (Bogumil et al. 2023). Eine der zentralen Erkenntnisse dieser Studien ist, dass in der Migrations- und Integrationspolitik eine besonders ausgeprägte Verwaltungsverflechtung vorherrscht.

Verwaltungsverflechtungen haben in den vergangenen Jahren besondere Beachtung in Jörg Bogumils Forschungsarbeiten gefunden. Nachdem er zunächst mit Sabine Kuhlmann die Thematik als weitgehenden „missing link“ in der Forschung herausstellte (Bogumil/Kuhlmann 2022), legte er jüngst mit dem Aufsatz zu „Verwaltungsverflechtungen im föderalen System“ (Bogumil/Gräfe 2024b) ein eigenes Analysekonzept mit engen empirischen Bezügen vor. „Verwaltungsverflechtung“ bezeichnet dabei jene Interdependenz, die zwischen Verwaltungen in ihrem Vollzugshandeln bestehen. Diese resultiert daraus, dass die entsprechenden Verwaltungsaufgaben im föderalen System vertikal auf mehreren Verwaltungsebenen und zudem oft auch (z.B. durch den Querschnittscharakter der Integrationspolitik) horizontal auf verschiedenste Verwaltungsträger verteilt sind sowie häufig derart ineinandergreifen, dass ein formal institutionalisierter Zwang zur Kooperation zwischen den Verwaltungsträgern entsteht. Verwaltungsverflechtungen sind dabei nicht per se problematisch, können jedoch zu teils schwerwiegenden Schnittstellenproblemen führen, wie in der Migrations- und Integrationspolitik (Bogumil/Kuhlmann 2022; Bogumil et al. 2023) und der Sozialpolitik (Bogumil 2022b; Bogumil/Gräfe 2024a). Probleme entstehen, wenn der erfolgreiche Verwaltungsvollzug von den Vorarbeiten bzw. den Entscheidungen anderer Behörden abhängig ist, oder aber wenn Verwaltungen sich gar nicht koordinieren und somit Doppelarbeiten und sogar widersprüchliche Entscheidungen die Regel werden.

Um hier Abhilfe zu schaffen, sind zum einen Zuständigkeitsveränderungen zu betrachten, die allerdings zumeist umfassende Gesetzesreformen erforderlich machen und daher als schwer zu erreichen gelten (exemplarisch für die Migrations- und Integrationsverwaltung vgl. Bogumil et al. 2023: 71ff.). Jenseits der Zuständigkeitsveränderungen geht es vor allem um Optimierungen der Interaktionen zwischen Verwaltungen. Vermehrt wird beispielsweise auf organisatori-

sche Bündelungen zurückgegriffen (ebd.). Sowohl auf kommunaler Ebene ist die Einrichtung von integrierten Verwaltungseinheiten für Migration und Integration zu beobachten als auch in einigen Landesministerien die thematische Bündelung der Bereiche Migration und Integration. Auch in der Sozialpolitik werden Programme zur Überwindung der Fragmentierung des Sozialrechts wie etwa die Förderung von rechtskreisübergreifendem Case Management und organisationaler Bündelung verstärkt verfolgt (Bogumil et al. 2021; Bogumil/Gräfe 2024a).

Nicht zuletzt die Digitalisierung der Verwaltung erscheint hier als ein wiederkehrendes Thema mit großem Potenzial, Verwaltungscoordination zu erleichtern und Fragmentierungen zu überwinden. In den letzten Jahren hat Jörg Bogumil verschiedenste Digitalisierungsprojekte der Verwaltung eng verfolgt und sowohl Erfolge wie auch Scheitern untersucht. Neben Studien zur Digitalisierung in den Bürgerämtern (Schwab et al. 2019; Schwab et al. 2020) und der kommunalen Sozialverwaltung (Gräfe/Bogumil 2024) wurde zuletzt intensiv die Digitalisierung der Baugenehmigung, der Kfz-Zulassung, der Steuerverwaltung und von Elternleistungen untersucht (Gräfe et al. 2024). Im Allgemeinen lässt sich dabei feststellen, dass viele Vorhaben oft zu wenig die Umsetzung in den (kommunalen) Vollzugsbehörden berücksichtigen und dort zu Mehraufwänden und wenig Ertrag führen, weil z.B. Schnittstellen in die Fachanwendungen fehlen. Zudem sind viele digitale Lösungen auch technisch fehlerbehaftet und werden unzureichend von der Bevölkerung in Anspruch genommen.

Im Hinblick auf Jörg Bogumils universitäre Lehre sind zuvorderst seine Verdienste für die Erarbeitung einschlägiger Lehrwerke zu nennen. Neben den zuvor erwähnten Standardwerken „Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland“ sowie „Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung“ zählt hierzu das gemeinsam mit Josef Schmid verfasste Lehrbuch „Politik in Organisationen“ (Bogumil/Schmid 2001), welches auch weiterhin einen sehr aktuellen Zugang zur Mikropolitik bietet. Diese Grundlagenwerke dürften vielen Jahrgängen von Studierenden auf verständliche Art Wissen zu lokaler Politik, Verwaltungswissenschaft und Organisationstheorien nähergebracht haben und weiterhin näherbringen.

An der Ruhr-Universität sind diese Werke fundamentaler Bestandteil der Lehre zu lokaler Politikforschung und der politikwissenschaftlich ausgerichteten verwaltungswissenschaftlichen Lehre im Rahmen einer breitgefächerten sozialwissenschaftlichen Fakultät. Neben der jeweils im Sommersemester stattfindenden Vorlesung „Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung“ gehören zum Repertoire von Jörg Bogumil Seminare zu „klassischen“ politikwissenschaftlichen Themen wie Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie, zur Mikropolitik, zu

Verwaltungswissenschaft, Verwaltungsmodernisierung und Bürokratieabbau, Digitalisierung der Verwaltung, aber eben auch der immer wieder neue Zugang zu aktuell relevanten und doch oft spezifischen Themen wie zuletzt der Beschleunigung von Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren. Ganz allgemein kann dem Jubilar nach Durchsicht der zurückliegenden Lehrevaluationen eine Bestnote für die Universitätslehre ausgestellt werden. Aus den Fragebögen geht hervor, dass die Studierenden an diesem Dozenten zuvorderst die Fähigkeit des Herunterbrechens komplexer Sachverhalte auf ihren Kern sowie das umfangreiche Einbringen von Praxiswissen und -beispielen schätzen.

3. Praxisorientiert und politisch

Der enge Praxisbezug zeigt sich nicht nur dann, wenn Jörg Bogumil von Staatskanzleien Ministerien, Kommunen, Parteien oder Stiftungen um seine Expertise gebeten wird. Er ist vielmehr integraler Bestandteil seines Wissenschaftsverständnisses. So enthalten die aus seinen Forschungsprojekten resultierenden Publikationen stets auch Handlungsempfehlungen, die den betroffenen Akteuren die Verantwortung für die Beseitigung von Missständen oder das Verwirklichen von Optimierungspotenzialen direkt zuweisen. Dort, wo möglich, auch abseits der klassischen wissenschaftlichen Foren, versucht er, Veränderungsimpulse zu setzen, um Politik und das Verwaltungshandeln nachhaltig zu verbessern.

Jörg Bogumils inneres Anliegen ist es, die Erkenntnisse aus der Forschung eben nicht nur der wissenschaftlichen *community* zukommen zu lassen, sondern vor allem in politische Entscheidungsprozesse einzubringen. Neben dem Beitrag zur informierten Politikformulierung ist meist zudem die Legitimationsstiftung für den Entscheidungsprozess und dessen Ergebnis ein wesentliches Ziel der Einbindung wissenschaftlicher Expertise (Bogumil 2018: 157). Damit wissenschaftliche Erkenntnisse eine reelle Chance haben, die Verwaltungspraxis tatsächlich zu beeinflussen, muss die Logik wissenschaftlicher Expertise mit der Logik politischer Entscheidungsrationalität verkoppelt werden (ebd.: 158f.). Für den Jubilar ergibt sich hieraus, dass keine Handlungsvorschläge zu entwickeln sind, die sich nicht durchsetzen lassen oder nicht finanzierbar sind (ebd.: 173). Auch sollten politische Handlungsrestriktionen in Gutachten offen benannt werden und Vorschläge so formuliert werden, dass sie verstanden werden und auch „Nichtfachleuten“ in kurzer Zeit erklärbar sind. Gleichzeitig sollten möglichst verschiedene Handlungsoptionen mit den jeweiligen Vor- und Nachteilen betrachtet werden, damit die dafür legitimierte Politik unter diesen wählen kann (ebd.: 173). Den-

noch besteht auch unter diesen Bedingungen die Gefahr, dass sich letztlich eine Machtlogik durchsetzt und Reformprozesse blockiert, weshalb es notwendig ist, dass „man [als Politikberater; Anm. der Autorin und Autoren] zumindest versucht, sich in die Logik der Entscheidungsträger und ihrer Zwänge einzudenken“ (ebd.: 175f.).

Wie bereits erwähnt, unterliegen Verwaltungen komplexen und teils konfligierenden Anforderungen. Verwaltungshandeln zielt prinzipiell auf eine Gleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger bzw. Unternehmen ab. Gleichzeitig bestehen vielfach Sonderregelungen, um eine Einzelfallgerechtigkeit zu gewährleisten. Für viele Bereiche lässt sich konstatieren, dass das Ausmaß an bürokratischen Regelungen und Verfahren zu dysfunktionalen Ergebnissen und immensen Bürokratielasten bei den Bürgern und Unternehmen führt. Gründe hierfür sind, trotz einiger in den vergangenen Jahrzehnten getroffener Maßnahmen, eine zunehmende Regelungsdichte und Kompliziertheit der Normen sowie eine von Absicherungs- und Zuständigkeitsdenken geprägte Verwaltungspraxis (vgl. Bogumil/Voßkuhle 2024).

Um effektive Veränderungen am Status quo vorzunehmen, kann kritisch über den Perfektionsanspruch von Verwaltungshandeln nachgedacht werden. Hierbei geht es um das Abschaffen unnötiger Informations- und Erfüllungsaufwände, den stärkeren Rückgriff auf Pauschalierungen, Bagatellgrenzen, Stichtagsregelungen und Genehmigungsfiktionen sowie die bessere Nutzung von Digitalisierungspotenzialen (ebd.; Bogumil/Gräfe 2024a). Hilfreich kann zudem die verstärkte Durchführung sog. Praxischecks sein, bei denen die Regulierungsbehörde gemeinsam mit relevanten Stakeholdern bestimmte Anwendungsfälle aus der Praxis untersucht. Fundamentalere ist hingegen Jörg Bogumils Forderung, die Ausbildung von Verwaltungsmitarbeitern zu reformieren (vgl. Bogumil/Voßkuhle 2024). Die stark von Juristen dominierte Verwaltung und die dadurch auf die Rechtsanwendung fixierte Verwaltungsausbildung führe zu einem übertriebenen Sicherheitsdenken und einer Angst vor möglicher Kritik durch Rechnungshöfe oder Verwaltungsgerichte. Vielmehr müsse eine reformierte Ausbildung die Nutzung von Ermessensspielräumen und die Ermöglichung rechtskonformer Lösungen betonen (ebd.). Die Grundidee hinter alledem liegt darin, „weg von der Misstrauensverwaltung, hin zu mehr Vertrauen in die Bürger und zu weniger Bürokratie“ (ebd.) zu gelangen.

4. Pragmatisch und persönlich

Als „Schülerinnen und Schüler“ Jörg Bogumils sind wir von ihm als Chef und Doktorvater geprägt. Wir danken ihm für die gute und lehrreiche Zusammenarbeit und maßen uns an, seine Arbeitsweise zu charakterisieren:

- *Prägnant*: Wenn ihm eine Sache besonders fern liegt, ist das die Schwafelei. Texte (von wissenschaftlichen Publikationen bis hin zu E-Mails) sind klar zu formulieren, geschwollene Begriffe und unnötig komplexes akademisches Vokabular sind zu vermeiden. Nur so finden wichtige Botschaften ihre Abnehmer unter den Studierenden wie auch den Entscheidungsträgern.
- *Präzise*: Worthülsen oder inhaltsleere Sätze lässt er nicht durchgehen. Stets ist dann die Frage zu beantworten: „Was genau bedeutet das jetzt?“
- *Professionell*: Trotz seiner Funktion als Professor, trifft es „professionell“ viel besser als „professoral“. Ein professorales Gebaren (im abwertenden Sinne) scheint seiner Natur nämlich zu widersprechen.
- *Prägend*: Unzählige Studierende und viele (ehemalige) Doktoranden hat er in den letzten Jahrzehnten begleitet und gefördert. Neben der wissenschaftlichen *community* ist sein Name auch in vielen Verwaltungen des Landes bekannt und geschätzt.
- *Praxisorientiert*: Texte werden nicht für den akademischen Elfenbeinturm geschrieben. Sie sollen von einer möglichst breiten Leserschaft wahrgenommen und vor allem verstanden werden. Ihm ist es daher auch wichtig, seine Positionen unmittelbar in Interviews und Medienbeiträgen selbst erläutern zu können.
- *Politisch*: Er versteht es als Wissenschaftler politische Erwägungen und Zwänge zu antizipieren und zu berücksichtigen, wodurch er häufig eine Brücke für einen gelingenden Wissenstransfer schlagen kann. Er verfügt über ein ausgeprägtes politisches Gespür, welches er selbst als Senatsvorsitzender an der Ruhr-Universität einsetzt.
- *Pragmatisch*: Der Idealzustand wäre zwar schön, doch ist es für ihn viel wichtiger ins Handeln zu kommen, konkrete Verbesserungen einzuleiten und dabei manchmal auch das *second* oder *third best* in Kauf zu nehmen.
- *Persönlich*: Das Netzwerk von Jörg Bogumil ist weitverknüpft. Benötigt man als Mitarbeiterin oder Mitarbeiter einen Kontakt aus diesem Repertoire, zögert er nicht, einen an diesen Strukturen teilzuhaben. Er unterstützt und gibt die nötigen Freiräume; er leitet, ohne ins Micromanagement abzugleiten; er denkt mit und lässt sich überzeugen. Und nicht zuletzt überlässt er immer gerne seine Dauerkarten beim BVB, wenn er selbst mal nicht ins Stadion kann.

5. You'll Never Walk Alone

I. Reflexionen über Verwaltung und Verwaltungswissenschaft

Die deutsche Verwaltungswissenschaft zeichnet sich durch ihre Interdisziplinarität aus. Dieser Pluralität der Perspektiven ist der erste Teil dieses Sammelbandes gewidmet, der die Reflexion über Verwaltung, Verwaltungswissenschaft und die sie Beforschenden in den Fokus stellt. In seinem Beitrag nimmt sich *Werner Jann* daher die Rolle der Verwaltungswissenschaftler vor und stellt die Frage, was diese sein wollen: Sind sie Klemptner, Ingenieur oder einfach „nur“ Wissenschaftler? Unter anderem beziehungsweise auf Jörg Bogumils Selbstverständnis, plädiert der Autor dafür, dass sich Verwaltungswissenschaftler auch der „Klempnerei“ bedienen und sich somit der Politik- und Verwaltungsberatung annehmen sollten.

Ludger Pries nimmt in seinem Beitrag eine organisationssoziologische Perspektive auf das klassische Bürokratiemodell nach Max Weber ein und zeigt auf, inwiefern dieses, in Verbindung mit Ulrich Becks Thesen einer reflexiven Moderne, nützlich ist, um die Herausforderungen der modernen Verwaltung zu verstehen.

Arthur Benz erläutert aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive das Konzept der Mehrebenenverwaltung, welches aufgrund des Wandels von Staatlichkeit an Bedeutung gewonnen hat und in unterschiedlichen politischen Systemen und Konstellationen verschiedene Formen annehmen kann.

Martin Burgi betrachtet in seinem Beitrag Subventions- bzw. Förderprogramme und Gemeindesteuern als Instrumente der Kommunalpolitik. Mit einem rechtswissenschaftlichen Blick setzt er Impulse für die praktische und politikwissenschaftliche Relevanz dieses Themas.

Roland Czada befasst sich umfassend mit den Formen, der Leistungsfähigkeit und Legitimation funktionaler Selbstverwaltung. Er konstatiert, dass funktionale Selbstverwaltung in Deutschland zunehmender Kritik ausgesetzt sei, Reformen aber aufgrund ihrer historisch gewachsenen Strukturen und komplexen Verflechtungen schwierig seien, wobei eine vollständige Verstaatlichung oder Vermarktlichung keine tragfähigen Lösungen bieten würden.

Franz Lehner widmet sich in seinem Beitrag Deliberativen Organisationen, indem er danach fragt, ob diese eine zukunftsfähige Alternative zu bürokratischen Strukturen darstellen, welche die Lösung zentraler gesellschaftlicher Probleme wie Nachhaltigkeit, soziale Ungleichheit und Digitalisierung eher behindern würden. Deliberative Organisationen seien in diesen Kontexten leistungsfähiger, da sie sich durch egalitäre, temporäre Strukturen auszeichnen, die auf einen

rationalen, lösungsorientierten Diskurs abzielen und eine breite Akzeptanz trotz divergierender Interessen erreichen sollen.

Hans-Josef Vogel betrachtet zunächst, ausgehend von einer praxisorientierten Bestandsaufnahme von Handlungsbedarfen, das politische Konzept der „Intelligenten“ bzw. „Guten Regulierung“ und verdeutlicht die Notwendigkeit eines differenzierten Umgangs mit Bürokratiekritik. Darauf aufbauend formuliert er in instruktiver Weise Ansätze für bessere Rechtsetzung und Rechtsumsetzung und hebt hierbei insbesondere die Bedeutung des Faktors „Zeit“ sowie einer verständlichen Sprache hervor.

II. Verwaltungsreformen im Wandel der Zeiten

Im zweiten Teil des Sammelbandes steht die Verwaltungsreformpolitik im Wandel der Zeiten im Fokus. Verwaltungsreformen sind häufig quasi-konjunkturelle Erscheinungen, die aber nicht nur Moden oder ständiges Veränderungsbedürfnis ausdrücken, sondern vielmehr auch Lernprozesse abbilden (Bogumil/Jann 2020: 47). Zwar bleibt manchmal fraglich, ob und wann immer das Richtige gelernt und die richtigen Schlüsse gezogen werden, doch ist es gerade deshalb notwendig, dass eine anwendungsorientierte Verwaltungswissenschaft sich kritisch und konstruktiv mit diesen Debatten und ihren Zielen und Umsetzungsvorstellungen auseinandersetzt (ebd.).

Sabine Kuhlmann gibt zu Beginn einen Überblick über die wesentlichen Reformkonjunkturen der vergangenen Jahrzehnte in Deutschland. Sie problematisiert, dass Reformkonzepte oft nur in Ansätzen und Einzelmaßnahmen umgesetzt werden, so dass die Reformrealität oft durch in Teilen dysfunktionales Stückwerk oder widersprüchliche Mischungen „alter“ und „neuer“ Reformelemente geprägt ist.

Ein wesentliches Beispiel ist das Neue Steuerungsmodell (NSM), das 32 ½ Jahre nach seiner erstmaligen Vorstellung durch Banner im Beitrag von *Stephan Grohs* kritisch gewürdigt wird. Er zeigt auf, dass das NSM in den Kommunen vor allem in einzelnen Reformelementen – und weitgehend ohne die unternehmerische Rhetorik von einst – seine Wirkungen hinterlassen hat. In Hinblick auf die aktuellen Herausforderungen der Kommunalverwaltungen, die insbesondere Personalentwicklung und politische Steuerung betreffen, offenbart das NSM jedoch am deutlichsten Schwächen.

Tanja Klenk und *Sylvia Veit* fokussieren anschließend auf die aktuelle Reformdebatte der Verwaltungsdigitalisierung. Auch sie stellen fest, dass mit der Digitalisierung in Bundesministerien paradoxe Effekte eintreten, die auf Seiten

der Beschäftigten zwar eine schnellere Aufgabenerledigung, aber zugleich eine Zunahme der Arbeitslast bedeuten.

Sascha Gerber und *Falk Ebinger* beleuchten Jörg Bogumils Werk aus ihrer Perspektive als „Verwaltungs(modernisierungs)praktiker“. Anhand der Themen NSM, Verwaltungskonfiguration und Verflechtung, Digitalisierung sowie Repräsentative Verwaltung werden die Lücken der Verwaltungsmodernisierung und der zugehörigen Forschung aufgezeigt, die für die praktische Verwaltungsmodernisierung von Bedeutung sind.

Frank Nullmeier wirft einen Blick in die Bürgergeld-Reform und diskutiert hiervon ausgehend die Konstellationen von Vertrauen und Kontrolle in staatlichen Interaktionen. Am Schluss steht ein Plädoyer für eine Sozialverwaltung, die weder mit übermäßigem Misstrauen noch Vertrauen agiert, dafür aber mit angemessener Vorsicht und dem Interesse, den Bürgern wirklich die Inanspruchnahme ihrer Rechte zu ermöglichen.

Natalie Behnke widmet sich der Entwicklung eines Resilienzmanagements, das die Lehren aus der immer dichter werdenden Abfolge von Krisen zieht. In ihrem Beitrag macht sie deutlich, dass einfache Rezepte (wie der Ruf nach Zentralisierung) hier in die falsche Richtung führen und es vielmehr auf die Herstellung von Resilienz-Ressourcen ankommt.

Uwe Wagschal thematisiert die nationale Haushaltskonsolidierung in Deutschland und im internationalen Vergleich der OECD. Diskutiert werden die Wirkungen von Verschuldungsgrenzen und Verschuldungsregeln und mögliche Gründe, warum einige Länder ‚disziplinierter‘ als andere die Konsolidierung vorantreiben.

Abschließend widmet sich *Josef Schmid* der Einführung von hauptamtlichen Dekanen als Teil jüngerer Hochschulreformen. Aus einer mikropolitischen Perspektive zeichnet er eine umfangreiche Rollenveränderung nach, hin zu einem politischen Manager in einer ganz besonderen Organisation.

III. Kommunen als politische Handlungs- und Lebensräume

Der dritte Teil der Festschrift umfasst Beiträge mit dem Fokus auf die lokale Ebene. Dabei knüpfen die Autoren an Diskurse der Lokalen Politikforschung an und/ oder nehmen soziologische Perspektiven ein.

Lars Holtkamp untersucht die kommunale Konkordanzdemokratie, indem er ein erweitertes Modell des Konzeptes anbietet und anhand von neuen Daten aktuelle Entwicklungen analysiert. Dabei diskutiert er vor allem in Hinblick auf

die Rolle der AfD in Kommunalparlamenten Trends in Richtung Konkordanz- oder Konkurrenzdemokratie.

Am Fallbeispiel der Bürgerkonferenzen in Bochum zeigt *David H. Gehne* die Wirkung aleatorischer Auswahlverfahren für Bürgerbeteiligung auf. Dabei schlägt er einen Bogen von verschiedenen Formen der Demokratie auf kommunaler Ebene (repräsentativ, direkt, kooperativ) zu Teilnahmequoten an Bürgerkonferenzen, wodurch er Grenzen, aber auch Potenziale dieser zufallsgestützten Partizipationsform aufzeigt.

Rolf G. Heinze betrachtet aus einer soziologischen Perspektive die Revitalisierung des Kommunalen als Transformationsstrategie im Kontext verschiedener Krisen mit einem Fokus auf die Daseinsvorsorge. Fragen der Steuerung und Innovationsfähigkeit im Zusammenspiel von Zivilgesellschaft, Markt und Staat zur Gestaltung dieser aktuellen Herausforderungen stehen dabei im Zentrum des Beitrags.

Mit einem stadtsoziologischen Blick analysiert *Sören Petermann* die Wahrnehmung von Vielfalt durch die Stadtbevölkerung in verschiedenen großen deutschen Städten in Ost und West. Dabei geht er der These nach, ob Unterschiede zwischen den Städten auch zu Unterschieden im perzipierten Erleben von Vielfalt führen.

Sebastian Kurtenbach und *Klaus Peter Strohmeier* untersuchen in einer Interviewstudie, wie nachbarschaftliche Beziehungen unter den Bedingungen gesellschaftlicher Fragmentierung soziale Kohäsion fördern können. Dabei wird durch einen kontrastiven Ansatz mit der Betrachtung städtischer und ländlicher Räume der Frage nachgegangen, inwiefern der Einfluss von Nachbarschaft auf sozialen Zusammenhalt auch über unterschiedliche kontextuelle Rahmenbedingungen hinweg festzustellen ist.

André Jethon und *Christoph Reichard* betrachten aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive die Rolle des *Performance Budgetings* für Kommunen. Sie präsentieren Ergebnisse einer Befragung und diskutieren auf dieser Basis die Relevanz von Ist-Daten der Produktziele in der Prüfung und Evaluierung von Produkthaushalten vor allem in Debatten des Gemeinderats und Verhandlungen zwischen der Kämmerei und Fachbereichen der Kommunalverwaltung.

Hellmut Wollmann blickt auf 50 Jahre Arbeitskreis Lokale Politikforschung (LoPoFo) mit einem Fokus auf dessen Entstehungsgeschichte zurück. Ausgehend von dem multidisziplinär zusammengesetzten Gründerkreis, der „Heidelberg-Connexion“, skizziert er die Breite der Debatten der letzten Dekaden zu Implementationsforschung, Politikfeldern auf kommunaler Ebene, der Krise des

Sozialstaats in den 1970er Jahren, verschiedene Reformen von Kommunalverfassungen sowie diverse Modernisierungsvorhaben der Kommunalverwaltungen.

IV. Abschluss

Abschließend wirft *Stefan Immerfall* einen Blick zurück auf die gemeinsamen Anfänge mit Jörg Bogumil als Studenten des in den 1980er Jahren noch nicht sehr weit verbreiteten Studiengangs Sozialwissenschaften an der Ruhr-Universität. Er beschreibt ihre damalige Sicht auf Wissenschaft sowie die Perspektive ihrer Generation hinsichtlich gesellschaftlicher Herausforderungen und greift aktuell wahrgenommene Zukunftsaussichten junger Menschen auf.

Literatur

- Bauer, Michael W./Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißeig Kristin (2007): *Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern*. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg (1995): *Die Kellerkinder der Bildungsexpansion. Bildungsschwache junge Erwachsene als Adressaten sozialstaatlicher Politik. Eine kommunale Fallstudie am Beispiel der Entwicklung in Dortmund zwischen 1982 und 1992*. Sinzheim: Pro Universitate.
- Bogumil, Jörg (2001): *Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg (2011): Steuerung und Koordination der "Metropolregion" Ruhrgebiet. Ein Problemabriss. In: Engel, Klaus/Großmann, Jürgen/Hombach, Bodo (Hrsg.): *Phönix flieg! Das Ruhrgebiet entdeckt sich neu*, 577–592. Essen: Klartext.
- Bogumil, Jörg (2014): 20 Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz. In: Wiechmann, Elke/Bogumil, Jörg (Hrsg.): *Arbeitsbeziehungen und Demokratie im Wandel. Festschrift für Leo Kiffler*, 39–58. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg (2018): Die Logik der Politikberatung. Analysen am Beispiel der Verwaltungspolitik der Länder. In: Bauer, Michael W./Grande, Edgar (Hrsg.): *Perspektiven der Verwaltungswissenschaft*, 153–182. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg (2020): Die Zukunft des Ruhrgebietes. Auf dem Weg zur ökologischen Wissensregion. In: Roters, Wolfgang/Gräf, Horst/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Zukunft denken und verantworten. Herausforderungen für Politik, Wissenschaft und Gesellschaft im 21. Jahrhundert*, 543–551. Wiesbaden: Springer VS.
- Bogumil, Jörg (2021): Bochum als Shootingstar der Wissensarbeit: ein gutes Beispiel für den Strukturwandel im Ruhrgebiet! In: Rudolph, Karsten/Rüther, Daniela (Hrsg.): *Bochum. Von hier aus*, 185–202. Münster: Aschendorff.

- Bogumil, Jörg (2022a): Das neue Ruhrgebiet: Die transformierte Wissensregion. In: Hombach, Bodo/Richter, Frank (Hrsg.): *Auf Streife durchs Revier. Kriminalität im Ruhrgebiet und gesellschaftliche Folgen*, 25–41. Baden-Baden: Tectum.
- Bogumil, Jörg (2022b): Im Dickicht kommunaler Sozialverwaltungen: Problemlagen und Handlungsoptionen. In: Nonhoff, Martin/Haunss, Sebastian/Klenk, Tanja/Pritzlaff-Scheele, Tanja (Hrsg.): *Gesellschaft und Politik verstehen. Frank Nullmeier zum 65. Geburtstag*, 545–562. Frankfurt am Main: Campus.
- Bogumil, Jörg (2023): Die Zukunft des Ruhrgebietes. Auf dem Weg zur ökologischen Wissensregion. In: Roters, Wolfgang/Gräf, Horst/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Zukunft denken und verantworten. Herausforderungen für Politik, Wissenschaft und Gesellschaft im 21. Jahrhundert*, 659–667. Wiesbaden: Springer VS.
- Bogumil, Jörg/Bogumil, Simon/Ebinger, Falk (2017a): *Weiterentwicklung der baden-württembergischen Naturschutzverwaltung. Wissenschaftliches Ergänzungsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg*. Bochum/Kassel/Wien.
- Bogumil, Jörg/Bogumil, Simon/Ebinger, Falk/Grohs, Stephan (2016a): *Weiterentwicklung der baden-württembergischen Umweltverwaltung. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg*. Bochum/Speyer/Wien.
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Heuberger, Moritz/Krönke Christoph (2018): *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2005): *Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW*. Ibbenbüren: IVD.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2012): *Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg. Stellungnahme im Auftrag der Enquetekommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ des brandenburgischen Landtages*. Bochum.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2013): *Die Zukunft der Straßenbauverwaltung in Brandenburg. Möglichkeiten einer effizienten und effektiven Aufgabenwahrnehmung im Straßenwesen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft*. Bochum.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2019): Verwaltungs(struktur)reformen in den Bundesländern. In: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Götrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 5., vollständig überarbeitete Auflage, 251–261. Wiesbaden: Springer VS.
- Bogumil, Jörg/Fahlbusch, Boris/Kuhn, Hans-Jürgen (2016b): *Weiterentwicklung der Schulverwaltung des Landes NRW. Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums*. Bochum/Berlin.
- Bogumil, Jörg/Garske, Benjamin/Gehne, David H. (2017b): *Das kommunale Ehrenamt in NRW. Eine repräsentative Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Nachteilsausgleich kommunaler Mandatsträger bei flexiblen Arbeitszeiten*. Bochum: ZEFIR.
- Bogumil, Jörg/Gehne, David H./Süß, Louisa A. (2024): *Ehrenamtliche Bürgermeister in Deutschland. Das unbekannte Wesen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bogumil, Jörg/Gerber, Sascha/Heinze, Rolf G./Hoose, Fabian/Seuberlich, Marc (2013): *Zukunftsweisend. Chancen der Vernetzung zwischen Südwestfalen und dem Ruhrgebiet*. Essen: Klartext.

- Bogumil, Jörg/Gräfe, Philipp (2024a): *Fragmentierung der Sozialpolitik – Schnittstellen und Brüche zwischen unterschiedlichen Sozialpolitikfeldern. Eine Literaturstudie*. Duisburg/Bremen: Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (DIFIS) (DIFIS-Studie, 2024/6).
- Bogumil, Jörg/Gräfe, Philipp (2024b): *Verwaltungsverflechtungen im föderalen System. Politische Vierteljahresschrift* 65, 417–446. DOI: 10.1007/s11615–023–00525–8.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K. (2007a): *10 Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Seuberlich, Marc (2017c): *Die niedersächsischen Ämter für regionale Landesentwicklung – Ergebnisse der begleitenden wissenschaftlichen Evaluation. Wissenschaftliches Abschlussgutachten im Auftrag der Staatskanzlei in Niedersachsen*. Bochum.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas (2017): *Integrationspolitische Akteure und Institutionen in den Bundesländern. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)*. Bochum.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas (2019): *Kommunale Integrationsarbeit in Nordrhein-Westfalen. Ausgangsanalyse und Handlungsempfehlungen. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI)*. Bochum.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas (2021): *Kommunale Integrationspolitik in Nordrhein-Westfalen. Bestandsaufnahme und Zukunftsoptionen. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI)*. Bochum.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Heinze, Rolf G. (2021): *Steuerung kommunaler Sozialleistungen im Kreis Recklinghausen. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Jobcenters der Kreisverwaltung Recklinghausen*. Bochum (ZEFIR-Materialien, 16).
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André (2017d): *Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es – Und wie kann man sie lösen?* Essen.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André (2023): *Zuständigkeiten und Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen in den Politikfeldern Migration und Integration. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrats für Integration und Migration für das SVR-Jahresgutachten 2024*. Bochum.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kuhlmann, Sabine (2016c): *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder und die Zukunft des Verwaltungsvollzugssystems Asyl. Verwaltung & Management* 22 (3), 126–136. DOI: 10.5771/0947–9856–2016–3–126.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kuhlmann, Sabine (2016d): *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Vollzugsdefizite und Koordinationschaos bei der Erstaufnahme und Asylantragsbearbeitung. Die Verwaltung* 49 (2), 289–300. DOI: 10.3790/verw.49.2.289.
- Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (2019): *Von der Industrieregion zur Wissensregion. Strukturwandel im Ruhrgebiet. Aus Politik und Zeitgeschichte* 69 (1–3): 39–46.
- Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G./Grohs, Stephan/Gerber, Sascha (2007b): *Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument? Eine empirische Analyse der Mitglieder und Aufgabenbereiche. Abschlussbericht der Kurzstudie*. Unter Mitarbeit von Katrin Lenz und Manfred Wannöffel. Bochum.

- Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G./Lehner, Franz/Strohmeier, Klaus P. (2012): *Viel erreicht – wenig gewonnen. Ein realistischer Blick auf das Ruhrgebiet*. Essen: Klartext.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2002): *Bürgerkommune konkret. Vom Leitbild zur Umsetzung. Ein Leitfaden für die kommunale Praxis erarbeitet für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung*. Bonn: Friedrich-Ebert Stiftung.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2013): *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2023): *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun (2003): *Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven*. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Immerfall, Stefan (1985): *Wahrnehmungsweisen empirischer Sozialforschung. Zum (Selbst-) Verständnis des sozialwissenschaftlichen Erfahrungsprozesses*. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2005): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2009): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. 2., völlig überarb. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2020): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. 3., vollst. überarb. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Bogumil, Jörg/Jochheim, Linda/Gerber, Sascha (2015): Universitäten zwischen Detail- und Kontextsteuerung: Wirkungen von Zielvereinbarungen und Finanzierungsformeln im Zeitvergleich. In: Bungarten, Pia/John-Ohnesorg, Marei (Hrsg.): *Hochschulgovernance in Deutschland*, 55–78. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1998): *Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung in der Stadtverwaltung Hagen. Bericht an die Hans-Böckler-Stiftung. Phase I: Bestandsaufnahme*. Hagen.
- Bogumil, Jörg/Kottmann, Steffen (2006): *Verwaltungsstrukturreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen*. Ibbenbüren: IVD.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2022): Verwaltungsverflechtung als „missing link“ der Föderalismusforschung: Administrative Bewältigung der Flüchtlingskrise im deutschen Mehrebenensystem. *der moderne staat* 15 (1), 84–108. DOI: 10.3224/dms.v15i1.06.
- Bogumil, Jörg/Schmid, Josef (2001): *Politik in Organisationen. Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele*. Opladen: Leske + Budrich.
- Bogumil, Jörg/Seuberlich, Marc (2016): *Die neuen Ämter für regionale Landesentwicklung – eine erste Bestandsaufnahme*. Bochum.
- Bogumil, Jörg/Seuberlich, Marc (2017): *Kommunale Präventionspolitik. Auf dem Weg zu einer etablierten Verwaltungspraxis?* Gütersloh: Bertelsmann Stiftung (Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“ Werkstattbericht, 10).
- Bogumil, Jörg/Voßkuhle, Andreas (2024): Wie Bürokratieabbau wirklich gelingt. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 08.02.2024 (33), 6.

- Gräfe, Philipp/Bogumil, Jörg (2024): Digitalisierung der kommunalen Sozialverwaltung. In: Brettschneider, Antonio/Grohs, Stephan/Jehles, Nora (Hrsg.): *Handbuch Kommunale Sozialpolitik*, 1–15. Wiesbaden: Springer VS.
- Gräfe, Philipp/Wehmeier, Liz M./Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2024): *Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. Baden-Baden: Nomos.
- Heinze, Rolf G./Bogumil, Jörg/Beckmann, Fabian/Gerber, Sascha (2019): *Vernetzung als Innovationsmotor – das Beispiel Westfalen*. Münster: Stiftung Westfalen-Initiative.
- Kißler, Leo/Bogumil, Jörg/Wiechmann, Elke (1994): *Das kleine Rathaus. Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch den Bürgerladen Hagen*. Baden-Baden: Nomos.
- Schwab, Christian/Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Gerber, Sascha (2020): Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in Bürgerämtern. In: Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*, 437–448. Wiesbaden: Springer VS.
- Schwab, Christian/Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Gerber, Josef (2019): *Digitalisierung der Bürgerämter in Deutschland*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung (Study, 427).
- Süß, Louisa A./Bogumil, Jörg/Gehne, David H. (2022): Der ehrenamtliche Bürgermeister: Ein unbekanntes Wesen. *Ländlicher Raum* 21 (3): 54–58.

I. Reflexionen über Verwaltung und Verwaltungswissenschaft

Werner Jann

Klempner, Ingenieure oder Wissenschaftler? – zur Rolle der Verwaltungswissenschaft in der Politikberatung¹

1. Einleitung

Verwaltungswissenschaft ist bekanntlich, zumindest in den Augen vieler Akteure und kritischer Beobachter, vor allem eine Reformwissenschaft, deren zentrale Themen und Fragestellungen weitgehend aus der politisch-administrativen Praxis kommen. Politikberatung ist daher ihr Kerngeschäft, und das trägt nicht unbedingt und bei allen zu ihrem Image bei. Jörg Bogumil hat sich immer wieder für diese Rolle der Verwaltungswissenschaft ausgesprochen und hat sogar ironisch gefragt, ob „die Politikwissenschaft Angst vor der Politikberatung“ (Bogumil 2018: 174) habe. Aber was genau ist die Rolle der Verwaltungswissenschaft in der Politikberatung, ist sie überhaupt in der Lage, diese Rolle oder diese Rollen zu erfüllen, und wie beeinflusst Politikberatung verwaltungswissenschaftliche Forschung und Lehre?

Um diese Fragen zu diskutieren, soll eine aktuelle und zugespitzte Debatte aus unserer Nachbardisziplin, der Wirtschaftswissenschaft aufgegriffen werden. Politikberatung ist auch unter Ökonomen umstritten, und dort sorgt seit einiger Zeit ein Aufsatz für Aufmerksamkeit (und viele Zitate), in dem die Profession der Ökonomen aufgefordert wird, sich stärker in der Politikberatung zu engagieren, und sich dabei weniger als Wissenschaftler zu gerieren, sondern mehr als Klempner² (Duflo 2017). Da nicht wenige Sozialwissenschaftler eine mehr oder weniger klammheimliche Bewunderung für ökonomische Modelle und Methoden hegen, und zumindest einige Politik- und Verwaltungswissenschaftler alles tun, um in ihren Studien möglichst so stringent und selbstbewusst zu arbeiten und zu argumentieren wie Ökonomen, sollte es sich lohnen, diese Debatte zumindest kurz

-
- 1 Für wichtige Anregungen und Hinweise danke ich Christoph Reichard, Markus Seyfried, Göttrik Wewer und Ole Jann.
 - 2 Selbstverständlich auch Klempnerinnen; aus Gründen der Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich das männliche Genus verwendet, die weibliche Form ist selbstverständlich immer mitgemeint.

zur Kenntnis zu nehmen – zumal die Autorin u.a. für den Ansatz, den sie in ihrem Artikel propagiert, 2019 den Nobelpreis für Ökonomie bekommen hat³. Was könnten wir aus dieser Debatte lernen?

Im Folgenden wird daher zunächst dargestellt, wie Duflo die Rolle der Klempner definiert und warum diese wichtig ist. Danach wird in einer kurzen Skizze nachvollzogen, welche Rollen Verwaltungswissenschaft und Verwaltungswissenschaftler in Deutschland seit den sechziger Jahren bei Verwaltungsreformen gespielt haben, und inwieweit man tatsächlich Klempner, Ingenieure und Wissenschaftler unterscheiden kann. Abschließend wird gefragt, was dies für das Selbstverständnis der Verwaltungswissenschaft, für Verwaltungsforschung und schließlich auch für die Ausbildung von Verwaltungswissenschaftlern bedeutet.

2. Ökonomen als Klempner?

Duflo nutzt für ihre Argumentation verschiedene Metaphern für die Rolle von Ökonomen in der Gesellschaft. Das hat in der Ökonomie eine gewisse Tradition, so hat bereits 1930 John Maynard Keynes vorgeschlagen, Ökonomen sollten sich als Zahnärzte verstehen (vielleicht, weil ihre Ratschläge oft schmerzhaft sind?): ‘If economists would manage to get themselves thought of as humble, competent people, on a level with dentists, that would be splendid’ (Keynes 1930). Andere Vorschläge waren u.a. Ökonomen als Ingenieure (u.a. Mankiw 2006) oder als Chirurgen (Romer 2016 – alle Quellen zit. n. Su/Colander 2021).

Und jetzt also, schon in der Überschrift des Artikels, der auf einer Ely Lecture der American Economic Association⁴ basiert, *‘The economist as plumber’* (Duflo 2017). Das ist natürlich eine Provokation, insbesondere für Ökonomen, die ihre Profession für die Königsdisziplin der Sozialwissenschaften halten, denn Zahnärzte, Ingenieure oder Chirurgen sind immerhin angesehene Professionen (Su/Colander 2021: 298), aber Klempner? Offensichtlich sollte man Metaphern nicht zu ernst nehmen und schon gar nicht über-interpretieren, aber

3 Sie erhielt den Nobelpreis mit zwei Kollegen „for their experimental approach to alleviating global poverty“; auch und gerade für die Beteiligung der Ökonomen bei der Umsetzung von Programmen, siehe genauer unten.

4 2020 wurde die Ely Lecture, die unter Ökonomen wohl angesehenste jährliche Veranstaltung, auf der seit 1962 fast alle Nobelpreisträger vorgetragen haben, in AEA Distinguished Lecture Series umbenannt, weil Ely, einer der Gründer der American Economic Association (AEA) 1885, sich u.a. positiv über Sklaverei geäußert hatte – nicht nur wir Deutschen haben also Probleme mit der Vergangenheit unserer Wissenschaftler.

„Duflo’s plumber metaphor is more than a call for humility; it involves examining how economics should be done. Hence, whether her metaphor makes sense or not does not depend on how the economics profession feels about it, but whether economists can do a better job if they adopt the mindset of plumber. The same logic applies to other metaphors.“ (ebd.: 298)

Was ist das *mindset*, die Denkweise und Mentalität von Klempnern, die Duflo der Ökonomie anrät? Ihr Ausgangspunkt ist eine Dreiteilung der möglichen Rollen von Ökonomen in Wissenschaftler, Ingenieure oder eben Klempner. Damit greift sie auf eine klassische Dreiteilung zurück, die bereits 1890 John Neville Keynes (der Vater von John Maynard) vorgeschlagen hatte, in dem er *positive, normative*, und die *art of economics* unterschied: positive Ökonomie als „a body of systematised knowledge concerning what is“, normative Ökonomie als „a body of systematised knowledge relating to criteria of what ought to be, and therefore, concerned with the ideal as distinguished from the actual“ und *the art of economics* als ein „system of rules for the attainment of a given end“ (alle Zitate nach Dörstelmann 2020).

Duflo nimmt diese Dreiteilung auf, für sie beschäftigen sich Wissenschaftler mit generellen Beschreibungen und Erklärungen der Wirklichkeit, diese Rolle ist unbestritten. Sie ist aber nicht die einzige, die Ökonomen ausfüllen sollten. Ökonomen als Ingenieure wenden diese generellen Erkenntnisse und Prinzipien an, um konkrete Probleme zu lösen, ihnen geht es um Policy Design, um Entwurf und Gestaltung, also wie sollten mögliche Veränderungen und Verbesserungen oder auch neue Policies aussehen, um bestimmte Ziele zu erreichen? Sie nehmen

„these general principles into account, but apply them to a specific situation. This requires careful attention to the details of the environment being studied, but also new tools: the economist-engineer cannot shrug off the fact that a particular situation is not covered by the assumptions of the theorem.“ (Duflo 2017: 3)

Aber mit der Blaupause, dem „Programm“ des Ingenieurs, sind selbstverständlich nicht alle Probleme gelöst – denn dieses Programm muss auch umgesetzt werden. Und hier kommen die Klempner ins Spiel:

„The plumber goes one step further than the engineer: she installs the machine in the real world, carefully watches what happens, and then tinkers as needed. [...] The fundamental difference between an engineer and a plumber is that the engineer knows (or assume she knows) what the important features of the environment are, and can design the machine to address these features—in the abstract, at least. [...] When the plumber fits the machine, there are many gears and joints, and many parameters of the world that are difficult to anticipate and will only become known once the machine grinds into motion. The plumber will use a number of things—the engineering design, his understanding of the context, prior experience, and the

science to date—to tune every feature of the policy as well as possible, keeping an eye on all the relevant details as best he can. But with respect to some details, there will remain genuine uncertainty about the best way to proceed, because the solution depends on a host of factors he cannot easily quantify, or sometimes even identify, in the abstract.“ (ebd.: 3f.)

Duflos zentrales Argument ist, dass Ökonomen sich nicht auf die traditionellen und prestige-trächtigeren Rollen der Wissenschaftler und allenfalls Ingenieure zurückziehen dürfen, sondern dass sie sich intensiv um die Umsetzung ihrer Programme und Vorschläge kümmern und direkt einmischen sollen, „get their hands dirty“. Sie illustriert diese für sie neue und wichtige Rolle von Ökonomen mit einer ganzen Reihe von Fallstudien, vor allem aus der Entwicklungspolitik. Insbesondere in diesem Bereich haben Ökonomen begonnen, die Implementation und Wirkung ihrer Policies und Vorschläge im Detail zu überwachen, meistens durch die neue Wunderwaffe und den aktuellen „Goldstandard“ der Mikroökonomie und der Entwicklungspolitik, RCT, *Randomized Controlled Trials* (Su/Colander 2021). Nicht zuletzt für die Entwicklung und Anwendung dieser Methode hat sie dann 2019 den Nobelpreis bekommen.

Die zentrale Einsicht, die aus dieser direkten Teilnahme an der Umsetzung politischer Programme und Maßnahmen gezogen wird, könnte man als „implementation matters“ zusammenfassen, der Terminus Implementation taucht auf gut 22 Textseiten 15 mal auf. Duflo spricht vom „learning by noticing“:

„Many scientists-turned-engineers and later, turned-plumbers [...] have said that experience taught them to pay attention to an entirely different set of notions than the ones they started with. The scientist’s focus on specific models and assumptions requires *not* noticing things that are unimportant, or that cannot be made sense of in their particular paradigm. The plumber must notice anything if it will matter for implementation. The plumber will share these observations with engineers and scientists (or with the engineer and scientist version of themselves) and thus hopefully generate new interesting and important questions to work.“ (Duflo 2017: 20)

Gerade durch Klempnerei werden also neue Erkenntnisse und Fragen generiert. Dazu gehören Einsichten wie

„rules will, advertently or inadvertently, affect the ability and willingness of the front-line workers to implement the policy. Mindful incentive infrastructure requires understanding the government as an organization: any policy will necessarily take place in an organization that has power structures, and a culture that has large impacts on how the policy will play out.“ (Duflo 2017: 13)

Als Verwaltungswissenschaftler ist man versucht zu fragen „what else is new?“. Implementation ist spätestens seit Pressman/Wildavsky (1973) ein, wenn nicht

das klassische Thema der Verwaltungswissenschaft, und „street level bureaucrats“ sind seit Lipsky (1980) das Lieblingskonzept dieser Debatte. Man wird sogar an eine Bemerkung von Fritz Scharpf erinnert, der sich einmal über Wissenschaftler mokiert hat, die ihr ganzes Leben behauptet haben, es gäbe nur schwarze Schwäne, um plötzlich als neueste Entdeckung zu verkünden: „Es gibt auch weiße Schwäne!“ Aber damit würden wir es uns als Verwaltungswissenschaftler zu einfach machen. Zwar fühlt man sich als alter Veteran qualitativer Fallstudien auch durch Bemerkungen wie „It’s worth emphasizing that it is only with the benefit of several design case studies that we’re beginning to understand which issues are quantitatively important“ (Duflo 2017: 4) bestätigt, aber die Klempner-Metapher wirft Fragen auf, die gerade auch für die Verwaltungswissenschaft, ihre Rolle in der Politikberatung und ihr Selbstverständnis relevant sind.

3. Verwaltungswissenschaft und Verwaltungsreformen

3.1 Verwaltungsberatung

Bevor es um die Rolle und mögliche Lehren für die Verwaltungswissenschaft gehen kann, sollte kurz geklärt werden, welche Rolle Verwaltungswissenschaft und Verwaltungswissenschaftler bei Verwaltungsreformen bisher gespielt haben, also auch, welche Art von Beratung Verwaltungswissenschaftler bisher angeboten haben und welche die öffentliche Verwaltung überhaupt nachfragt, welche sie also braucht, oder zumindest annimmt zu brauchen – ein interessantes Angebot kann bekanntlich auch eine entsprechende Nachfrage stimulieren – und wer diese Nachfrage vorrangig befriedigt. Verwaltungsberatung ist offensichtlich Teil der Politikberatung, und das ist ein schillernder Begriff (zum Folgenden zusammenfassend und m.w.A. Bogumil/Jann 2020: 267ff.). Ganz grob lassen sich drei große Bereiche von Politikberatung unterscheiden, die an die klassische Unterscheidung von Politik in *politics*, *policy* und *polity* anknüpfen, nämlich

- *Politics-Beratung*, also strategische und taktische oder im engeren Sinne politische Beratung, bei der es um die Chancenerhöhung im politischen Wettbewerb (etwa im Wahlkampf) geht, also z.B. durch Umfragen oder durch Public-Relations-Beratung;
- *Policy-Beratung*, also materielle oder Programmberatung in bestimmten Politikfeldern, die inhaltliche Ausgestaltung von konkreten Politikinhalten betreffend, von der Umwelt- über die Arbeitsmarkt- bis zur Kultur- und Klimapolitik, und zwar sowohl in einer ex ante- (Vorbereitung und Planung) oder

auch ex post-Version (Evaluierung und Bewertung politischer Programme, Vorhaben und Maßnahmen); und

- *Polity-Beratung*, also organisatorische und institutionelle Beratung, die sich zum einen auf die Verbesserung von Abläufen und Strukturen, der Effizienz und Effektivität von Personal oder Finanzen öffentlicher Organisationen bezieht, z. B. von einzelnen Verwaltungen, Universitäten, öffentlichen Unternehmen bis hin zum institutionellen Aufbau des politisch-administrativen Systems (etwa des deutschen Föderalismus), zu Fragen der Gebiets- und Funktionalreform, zur Abgrenzung zwischen öffentlichem und privatem Sektor (z. B. Privatisierung) oder etwa zu allgemeinen Verfahren der besseren Regulierung oder Gesetzesfolgenabschätzung (zu letzteren siehe auch Vogel in diesem Band).

Offensichtlich gibt es Überschneidungen zwischen diesen Kategorien, denn bei allen Reformen und Veränderungen geht es immer auch um politische Unterstützung, und in den meisten Politikbereichen, wie etwa der Arbeitsmarkt-, Gesundheits- oder Flüchtlingspolitik, nicht allein um die inhaltliche Ausgestaltung politischer Maßnahmen, sondern gerade auch um deren organisatorische Umsetzung (siehe Bogumil et al. 2018) – auch wenn dies von der spezialisierten Policy-Forschung, bei der die spezifischen Strukturen und Prozesse des öffentlichen Sektors oft keine Rolle spielen, nicht immer so wahrgenommen wird (Döhler 2014). Und schließlich kann Verwaltungspolitik, also die Gestaltung und Veränderung der Strukturen und Prozesse der öffentlichen Verwaltung, auch als eigenständiges Politikfeld gesehen und analysiert werden (Jann 2001).

Im Folgenden soll es kurz um diese organisatorischen und institutionellen Veränderungen des öffentlichen Sektors gehen, und vor allem um die dabei stattgefundenene Beratung, d.h. es geht nicht um Inhalte, konkrete Vorschläge und deren Umsetzung, sondern es soll exemplarisch gefragt werden, welche Rolle Verwaltungswissenschaft und Verwaltungswissenschaftler bei deren Konzeptionalisierung, Formulierung und Umsetzung gespielt haben. Dabei geht es nicht nur um die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung, obwohl sich Jörg Bogumils Kritik vor allem auf diese bezieht, denn selbstverständlich sind und waren auch unsere Nachbardisziplinen, also Jura, BWL, VWL, insbesondere Finanzwissenschaft, oder auch Soziologie mehr oder weniger beteiligt, Verwaltungswissenschaft ist immer interdisziplinär (Bogumil/Jann 2020: 52ff.). Die Geschichte dieser Reformen und ihrer Inhalte ist oft erzählt worden (vgl. zum Folgenden ebd.: 35ff. und ausführlich 290ff.; siehe auch Kuhlmann in diesem Band), hier sollen nur einige wenige zur Illustration herausgegriffen werden, vor allem solche, bei denen Jörg Bogumil aber auch der Verfasser zumindest als Beobachter beteiligt

waren, und auch das kann natürlich nur sehr kursorisch geschehen. Kurz behandelt werden sollen

- die Regierungs- und Verwaltungsreformen der sechziger und siebziger Jahre,
- die Reformen im Gefolge des sog. Neuen Steuerungsmodells in den neunziger Jahren,
- die Gebiets- und Funktionalreformen, insbesondere seit der Wiedervereinigung,
- und die ewigen Debatten um Entbürokratisierung und Bürokratieabbau.

3.2 *Regierungs- und Verwaltungsreform*

Auch wenn Jörg Bogumil und der Verfasser leider zu jung waren, um an der Arbeit der „Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform“ beteiligt zu sein, waren doch zumindest unsere Vorbilder und Lehrer, etwa Renate Mayntz, Fritz Scharpf, Hans-Ulrich Derlien, Carl Böhret oder Frieder Naschold mehr oder weniger direkt involviert, und interessanterweise nicht nur bei der Formulierung der Reformkonzepte. Die Projektgruppe war eine gemeinsame Gruppe von Praktikern und Theoretikern im Bundesinnenministerium, die maßgebliche Studien über die deutsche Ministerialverwaltung angestoßen und durchgeführt hat, die Grundlage und Klassiker der modernen deutschen Verwaltungswissenschaft sind (grundlegend Mayntz/Scharpf 1973, 1975; zur Arbeit der Projektgruppe Müller 1977, vgl. zum Folgenden ausführlich Bogumil/Jann 2020: 291).

Ausgangspunkt waren, wie fast immer in der Verwaltungswissenschaft, Probleme der politisch-administrativen Praxis. Die Etablierung des modernen Wohlfahrtsstaats und die damit einhergehenden Ausweitung und Veränderung staatlicher Aufgaben und Aktivitäten waren Ausgangspunkt einer umfassenden Planungsdiskussion (Jann 2009 m.w.A.). Zunächst in Verbindung mit dem Konzept der Daseinsvorsorge von konservativer juristischer Seite angestoßen, wurde Planung zum zentralen Konzept der verwaltungspolitischen Diskussion der 1960er und 1970er Jahre. Inspiration und Problemstellung waren extern, aber es entwickelte sich schnell nicht nur eine ökonomische, sondern auch politikwissenschaftliche Debatte über Möglichkeiten (oder, marxistisch abgeleitet Unmöglichkeit) staatlicher Steuerung und Planung, ihrer theoretischen Bedingungen und dann auch empirischen Ausgestaltung.

Diese wissenschaftliche Debatte erlangte durch die Etablierung der Projektgruppe noch unter der Großen Koalition 1968 schnell praktische Relevanz. Das dort entwickelte Konzept der „Aktiven Politik“ war zum einen eine Auseinandersetzung mit klassischen Annahmen des Inkrementalismus, machte aber gleichzei-

tig Vorschläge, wie denn eine längerfristige und kohärentere Ausrichtung von Politik und Verwaltung in der Ministerialbürokratie organisiert werden könnte – im Jargon von Duflo also eine, mehr oder weniger bewusste, Wende von der reinen Wissenschaft zum Programmentwurf, zu Gestaltung und *Engineering*. Im Rahmen der Projektgruppe gab es daher sowohl theoretische Auseinandersetzungen mit den Möglichkeiten planender Politik, es gab empirische Untersuchungen, wie denn tatsächlich in der Ministerialverwaltung Politik formuliert wird, etwa mit den Konzepten der positiven und negativen Koordination, und es gab Entwürfe für eine veränderte Organisation, etwa durch Großreferate und die Einführung eines Planungssystems in der Regierungszentrale. Die Beteiligten sahen sich vermutlich noch gar nicht als Verwaltungswissenschaftler, aber das Profil einer modernen „Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft“ wurde gerade aufgrund dieser Erfahrungen bereits 1971 von Fritz Scharpf skizziert (Scharpf 1973).

Viele Vorschläge der Projektgruppe wurden letztendlich nicht umgesetzt (obwohl ihre langfristigen Wirkungen nicht unterschätzt werden sollten), aber auch diese Probleme der Umsetzung konnten die akademischen Mitglieder der Projektgruppe „hautnah“ beobachten. Diese direkte Erfahrung stand am Anfang der empirischen Befassung mit der deutschen Ministerialverwaltung, und hat diese von Anfang an realistisch und relevant gemacht. Sicherlich haben sich die Akteure nicht als „Klempner“ gesehen, aber genau die direkte Konfrontation mit der Umsetzung und deren Problemen, um die es Duflo geht, war von Anfang an vorhanden. Als dann zu Beginn der siebziger Jahre zunehmend die Umsetzungsprobleme der ambitionierten Planungen offensichtlich wurden, gab es einen zweiten Innovationsschub. Nach dem ökonomischen Abschwung (Ölpreisschock) Mitte der 1970er Jahre ging es zunehmend darum zu verstehen, warum so viele der Reformvorhaben scheiterten oder zumindest die intendierten Ziele nicht erreicht wurden. 1976 wurde dazu mit Unterstützung des Bundesministeriums für Forschung und Technologie ein „Forschungsverbund Implementationsforschung“ etabliert. Wie im Bereich der Regierungsorganisation gab es auch hier schnell empirische, theoretische und konzeptionelle Studien (Wollmann 1979; Mayntz 1980b). Ähnliches gilt für die Evaluationsforschung und generell Ansätze experimenteller Politik (Derlien 1976; Hellstern/Wollmann 1984).

Insgesamt ist diese erste Phase der modernen deutschen Verwaltungswissenschaft also sowohl durch wissenschaftliche Grundlagenforschung und theoretische Konzepte, durch konkrete Vorschläge für Verbesserungen und durch eine frühzeitige Konfrontation mit Problemen der Implementation gekennzeichnet, genau das, was Duflo der Ökonomie rät. Und auch eine zentrale Lehre dieser

Beschäftigung mit der Implementation stimmt mit den Schlussfolgerungen von Duflo überein, nämlich die sträfliche Vernachlässigung personeller, kommunikativer und machtpolitischer Faktoren in technokratischen und rationalistischen Reformkonzepten. Bei Reformen von Politik und Verwaltung sind nicht nur gute Konzepte und Prozesse der Informationsgewinnung und -verarbeitung von Bedeutung, sondern immer auch Konflikt-, Konsens- und Machtprozesse. Genau das ist auch das zentrale Argument von Bogumil (2018).

3.3 Neues Steuerungsmodell

Auch die nächste große Reformwelle in Deutschland, das sog. „Neue Steuerungsmodell“ (NSM) wurde durch Praktiker angestoßen, insbesondere durch den damaligen Vorstand der KGSt, der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Gerhard Banner, mit seiner Provokation der „organisierten Unverantwortlichkeit“ (Banner 1991), aber auch hier standen von Anfang an wissenschaftliche Konzepte Pate. Allerdings zunächst nicht aus Deutschland, und auch nicht aus der sozialwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft, sondern aus der Ökonomie und der Managementlehre. Das internationale Konzept des *New Public Management* (NPM) war Teil der „neo-liberalen“ Wende seit Ende der siebziger Jahre, symbolisiert durch die Wahlerfolge von Thatcher 1978 und Reagan 1980. Zentrale wissenschaftliche Inspirationen kamen aus der Ökonomie, insbesondere aus der *Public-Choice*-Theorie, dem ökonomischen Institutionalismus mit Konzepten wie Transaktionskosten, *Principal Agent* und *Property Rights*, und auch der Managementlehre, etwa *Lean Management*, *Benchmarking*, oder *Business Process Reengineering* (zusammenfassend Schröter 2019). In Deutschland wurden allerdings diese theoretischen Grundlagen zunächst kaum rezipiert, sondern als Inspiration diente das sog. „Tilburger Modell“ aus den Niederlanden, das dann von einer Arbeitsgruppe der KGSt in mehreren Handreichungen, den sog. KGSt-Berichten, detailliert erläutert und konkretisiert wurde. Bei deren Erstellung waren, neben den KGSt-Hauptgutachtern, Praktiker und auch Verwaltungswissenschaftler beteiligt, u.a. Christoph Reichard. Gegenüber der internationalen Entwicklung unterschieden sich die deutschen Konzepte kaum in den zentralen Reformvorschlägen, sondern eher in Schwerpunktsetzung und Begründung. Während im Ausland, insbesondere in den angelsächsischen Ländern, NPM vorrangig von Zentralregierungen und externen Think-Tanks propagiert wurde und als Element der neo-liberalen Kampagne des „rolling back the state“ gesehen wurde, entstammte die deutsche Bewegung eindeutig der kommunalen Ebene, wurde von Insidern propagiert und sah das NSM eher als Alternative

zu Privatisierung und neo-liberalem Minimalstaat. Durch Binnenrationalisierung sollte der öffentliche Sektor gestärkt, nicht notwendigerweise verkleinert oder gar abgeschafft werden.

Aus diesem Grund erfreute sich das NSM in Deutschland einer weitgehend überparteilichen Unterstützung und wurde sogar vielfach eher aus dem linken und grünen Spektrum unterstützt und propagiert als aus dem konservativen Lager, in dem die Abkehr von klassischen bürokratischen Prinzipien eher skeptisch gesehen wurde. Ein Beispiel ist die Reihe „Modernisierung des öffentlichen Sektors“ (die der Verfasser 1993 mit-gegründet hat, und in der Jörg Bogumil seit vielen Jahren Mitherausgeber, inzwischen geschäftsführender Herausgeber ist), die zunächst von der SPD und der gewerkschaftsnahen Hans-Böckler-Stiftung unterstützt wurde, und in der von Anfang an konzeptionelle und empirische Beiträge erschienen, etwa „Leistungstiefe im öffentlichen Sektor – Erfahrungen, Konzepte, Methoden“ (Naschold et al. 1996), das programmatische „Umdenken im Rathaus“ (Reichard 1994), und viele Beiträge von Jörg Bogumil (etwa Bogumil/Kißler 1995; Bogumil et al. 2001; Bogumil et al. 2007).

Auch beim NSM waren Verwaltungswissenschaftler in Deutschland also von Beginn an involviert, allerdings zunächst vor allem aus der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre (obwohl Banner sich auch um sozialwissenschaftliche Unterstützung bemühte, z.B. um den Verfasser, der allerdings aufgrund anderer Verpflichtungen in der AG der KGSt dann nicht mitgearbeitet hat). Die meisten wissenschaftlichen Beiträge beschäftigten sich sowohl mit dem Gesamtkonzept, wie mit einzelnen Elementen des NSM, z.B. Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur, Output-Steuerung, oder auch Aktivierung dieser neuen Strukturen durch Wettbewerb und Kundenorientierung, also der Ausgestaltung dieser Reformen, im Sinne von Duflos Ingenieuren, aber zunehmend gab es auch empirische Studien über konkrete Umsetzungserfahrungen. Nachdem das NSM einige Jahre das zentrale Leitbild der Verwaltungsmodernisierung war, kamen dann auch die ersten systematischen Evaluationen (als Übersicht Bogumil et al. 2007; siehe auch Grohs in diesem Band).

Verwaltungswissenschaftler waren auch an der direkten Umsetzung des Modells beteiligt, vor allem in Modellprojekten, also auch hier durchaus als „Klempner“, aber die wahren Klempner wurden sehr schnell private Unternehmensberater, die den öffentlichen Sektor als lukrativen Markt entdeckten (zu dieser Entwicklung, die schon einige Zeit vorher begonnen hatte, siehe Marktanner 2023). Und hier scheint das Bild des Klempners besonders gut zu passen, denn die Berater gingen in aller Regel von einem vorhandenen Instrumentenkasten

aus, der dann, mehr oder weniger passend, den einzelnen Kommunen und Verwaltungen angedient und wiederum mehr oder weniger eklektisch umgesetzt wurde.

3.4 Gebiets- und Funktionalreform

Bemühungen um Gebiets- und Funktionalreformen gibt es in Deutschland auch bereits seit den 1960er Jahren, und auch dort waren von Beginn an einzelne Verwaltungswissenschaftler involviert, z.B. Fritz Scharpf in der sog. Ernst-Kommission zur Neugliederung des Bundesgebiets, oder etwa Werner Thieme u.a. in verschiedenen Länderkommissionen, die kommunale Neugliederungen vorbereitet haben (vgl. Bogumil/Jann 2020: 294ff.). Frido Wagener hat dann mit dem Standardwerk „Neubau der Verwaltung“ (Wagener 1969) sowohl eine empirische Bestandsaufnahme der derzeitigen Verwaltungsstrukturen, wie auch präskriptive Vorschläge für die zukünftige Größe von Kommunen und Kreisen vorgelegt – man könnte ihn also als den ersten Ingenieur dieser Reformen bezeichnen, und es gab dann auch sozialwissenschaftliche Studien dieser Reformen, insbesondere der kaum durchgesetzten Funktionalreformen (Thränhardt 1978; Wittkämper 1978).

Nach der Vereinigung nahmen diese Bemühungen wieder Fahrt auf, aus den gleichen Gründen wie in den 1960er Jahren, also vor allem durch eine von Praktikern vorgetragene und durch finanzielle Engpässe ausgelöste Kritik an zu kleinen, nicht leistungsfähigen kommunalen Gebietsstrukturen (Bogumil/Jann 2020: 346 ff.). Jörg Bogumil hat umfassend dargelegt, welche Rolle Verwaltungswissenschaft bei der Konzipierung und Umsetzung dieser Reformen gespielt hat, und er hat kritisiert, dass es zu wenig Politik- und Verwaltungswissenschaftler sind, die sich in diese Diskussionen eingemischt haben (Bogumil 2018). Er hat dabei insbesondere betont, dass es selbstverständlich bei dieser Art von Beratung immer auch um Legitimation geht:

„Ein wesentliches Ziel der Einbindung wissenschaftlicher Expertise ist neben der Informationsbeschaffung (fast immer auch) ihre Legitimationsstiftung für den Entscheidungsprozess und dessen Ergebnis. Dies ist nun wenig überraschend, ist doch aus der Debatte um die Logik politischer Entscheidungsprozesse bekannt, dass politisch-administrative Entscheidungsprozesse immer Macht- und Informationsverarbeitungsprozesse zugleich sind [...]. Wesentliche Hindernisse für eine bessere politische Steuerung liegen eben nicht nur in Zeit- und Informationsproblemen, sondern auch in Prozessen der Parteienkonkurrenz und in den spezifischen Eigeninteressen der Akteure.“ (ebd.: 155)

Es geht bei dieser Beratung um die Generierung und Begründung von konkreten Vorschlägen zukünftiger Gemeinde- und Kreisgrenzen und Aufgaben, sowohl auf

der Basis theoretischer Annahmen wie empirischer Befunde. Aber diese Beratung ist eben in kontroverse politische Prozesse eingebettet, und Bogumil beschreibt im Detail, wie dies die Auswahl von Experten, den Zeitpunkt der Expertise, mögliche Beeinflussungen der Expertise wie auch die letztendliche Verwendung der Ergebnisse beeinflusst. Sich auf diese Art von Beratung einzulassen, „erfordert die Bereitschaft von Wissenschaftlern, sich in die Entscheidungslogiken von Verwaltung und Politik einzudenken (und z.T. in dieser zu agieren), um überhaupt in den Wahrnehmungshorizont der Praxis vorzudringen“ (Bogumil 2018: 157), aber es bedeutet keinesfalls, sich dieser Entscheidungslogik unterzuordnen.

Wissenschaftler können und sollten nicht erwarten, dass ihren Empfehlungen immer gefolgt wird, das wäre naiv, aber sie können Entscheidungsprozesse beeinflussen, z.B. in dem Gegner sich intensiver mit diesen Vorschlägen auseinandersetzen müssen. Politikberatung ist immer auch Munition in politischen Auseinandersetzungen, aber gerade deshalb sollte diese Munition so präzise und verlässlich sein wie möglich. Wenn man wieder auf Duflos Unterscheidungen zurückkommt, sind Verwaltungswissenschaftler hier also sowohl in der Entwurfsphase als Ingenieure, aber durch ihre Beteiligung an Anhörungen, Kommissionen etc. auch direkt als Klempner involviert, und das führt wiederum dazu, dass ihre Sichtweisen der inhaltlichen und politischen Bedingungen von Verwaltungsreformen realistischer und belastbarer werden. Bogumil kommt am Ende seiner Darstellung zu einem Fazit, dass sehr der Begründung von Duflo für ihr Bild der Klempner ähnelt, nämlich

„dass es bei der Analyse politischer Prozesse in der Regel nicht um die Untersuchung leicht isolierbarer und klar umrissener Gegenstände geht, deren Veränderung sich mit Hilfe weniger Variablen umschreiben lässt. Die zu untersuchenden Phänomene sind nicht einfacher, sondern komplexer Natur, sie sind nicht gut strukturiert und lassen sich nicht auf wenige Parameter beschränken. All dies spricht dafür, sich weniger um die Feststellung von Korrelationen zu kümmern, sondern um solche über die Art des Zusammenspiels von Variablen.“ (Bogumil 2018: 175)

3.5 Entbürokratisierung

Auch das Thema Entbürokratisierung beschäftigt die Verwaltungspraxis und -wissenschaft schon länger, eigentlich so lange es Bürokratien gibt (Jann 2023), und auch hier sind deutsche Verwaltungswissenschaftler seit den 1970er Jahren involviert. Auch hier war Hintergrund die Mitte der 1970er Jahre sich verstärkende neo-liberale Staatskritik, die als größten Hinderungsgrund sozio-ökonomischen Fortschritts nicht länger Marktversagen, sondern im Gegenteil Staats- und Bürokratieversagen sah (Bogumil/Jann 2020: 296f.). Die politische Diskussion

wurde von den politischen Parteien aufgegriffen, 1978 von der CDU in einem Kongress „Verwaltete Bürger – Gesellschaft in Fesseln“, 1979 von der SPD in einem Forum „Bürger und Verwaltung“, und auf Bundesebene gab es 1980 eine Anhörung beim Bundesinnenministerium zu „Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung sowie zu ausgewählten Vorhaben zur Verbesserung des Verhältnisses von Bürger und Verwaltung“, bei der ein Großteil des damaligen bundesdeutschen verwaltungswissenschaftlichen Sachverständigen be teiligt war, und auf der sowohl grundlegende theoretische Konzepte wie mögliche Reformstrategien präsentiert wurden (Mayntz 1980a).

Bereits vorher hatten fast alle Bundesländer Entbürokratisierungskommissionen eingesetzt, meistens mit externem Sachverständigen, zunächst vor allem von Juristen. 1983 kam auf Bundesebene die „Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung“, nach ihrem Vorsitzenden „Waffenschmidt-Kommission“ genannt, hinzu, die eine Fülle von Berichten und Vorschlägen, vor allem zur Rechtsbereinigung, veröffentlichte. Ehrgeiziger und in der Vorgehensweise kritischer waren die Ellwein-Kommission in Nordrhein-Westfalen 1981 bis 83 und die Bulling-Kommission in Baden-Württemberg 1984 bis 85, an der auch namhafte Verwaltungswissenschaftler beteiligt waren, und schließlich der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ 1997, der u.a. die Erstellung eines Testkatalogs für gesetzgeberische Vorhaben zur Eindämmung der Gesetzesflut, eine Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) sowie bereits die Einrichtung einer Normprüfstelle beim Bundeskanzleramt und auf europäischer Ebene vorschlug.

Verwaltungswissenschaftler waren also auch hier von vornherein beteiligt, meistens durch die Mitgliedschaft in entsprechenden Kommissionen, d.h. vor allem bei der Entwicklung grundlegender Konzeptionen (siehe auch Böhret/Konzendorf 2001), weniger durch empirische Untersuchungen oder bei der Umsetzung. Alle diese Bemühungen waren wenig erfolgreich, und es gab dann mit der Großen Koalition 2006 einen neuen Anlauf, in dem Bürokratieabbau nicht mehr nur mit Kommissionen und ex-post Bereinigungen versucht wurde, sondern mit Hilfe des in den Niederlanden entwickelten Standard Cost Modells (SCM) und indem ein Normenkontrollrat (NKR) direkt in den Gesetzgebungsprozess eingebunden wurde (siehe zum Konzept Jantz/Veit 2019 und zum Folgenden Bogumil/Jann 2020: 340ff.). Auch hier waren wieder Verwaltungswissenschaftler involviert, denn u.a. die Friedrich-Ebert- und die Bertelsmann Stiftung hatten Gutachten vergeben, in denen nicht nur konzeptionelle Überlegungen angestellt, sondern möglichst der Stand bisheriger Reformkonzepte empirisch erhoben werden sollte (Jann et al. 2005; Jann et al. 2007). International war diese Debatte u.a. durch EU und OECD unter der Überschrift *Better Regulation* angestoßen

worden (als Übersicht Wegrich 2011). Und schließlich waren Verwaltungswissenschaftlerinnen von Beginn an im Normenkontrollrat vertreten, also direkt an der Umsetzung des SCM beteiligt, zunächst Gisela Färber und dann Sabine Kuhlmann (neben vielen Verwaltungswissenschaftlern im Sekretariat des NKR).

4. Die Rolle der Verwaltungswissenschaft?

Es ist sicherlich vermessen, aus diesem sehr cursorischen Durchgang der Geschichte von Verwaltungsreformen in Deutschland allgemeine Schlussfolgerungen zu ziehen, und insbesondere auch, ob und wie die Verwaltungswissenschaft von diesen Rollen profitiert, aber es soll dennoch beispielhaft kurz versucht werden. Zunächst ist offenkundig, dass Verwaltungswissenschaftler an fast allen Verwaltungsreformen zumindest seit den 1970er Jahren beteiligt waren, und zwar sowohl als „klassische“ Wissenschaftler bei der Beschaffung von Grundlagenwissen, als „Ingenieure“ beim Entwurf von Reformkonzepten, die Strukturen und Prozesse zukünftiger, leistungsfähigerer Verwaltungen skizzieren, und auch beim Geschäft der Umsetzung, also als „Klempner“.

4.1 Wissenschaftler?

Theoretische und empirische Grundlagenforschung hat vor allem in der ersten Phase der Regierungs- und Verwaltungsreform eine zentrale Rolle gespielt (siehe oben), aber nicht nur dort. Wichtig waren z.B. auch die ersten Untersuchungen zu einer „bürgernahen Verwaltung“ von Franz-Xaver Kaufmann und seinen Mitarbeitern in Bielefeld (Kaufmann 1979), oder die umfangreichen Untersuchungen zur Implementation politischer Programme. Auch das *New Public Management* und seine deutsche Version des Neuen Steuerungsmodells sind durch theoretische ökonomische Konzepte angestoßen worden, allerdings ist es hier dann sehr schnell zu sehr konkreten normativen und präskriptiven Entwürfen gekommen, und erst später zu weiterer Grundlagenforschung. Das hat sicherlich mit der Ausrichtung der BWL als präskriptive Lehre zu tun (Jann 2019; Röber/Schäfer 2022). Ähnlich hat es auch im Bereich der Gebiets- und Funktionalreformen eher wenig grundlegende empirische Untersuchungen gegeben, sondern auch hier ging es sehr schnell um konkrete Vorgaben (wie groß sollten Gemeinden und Kreise sein, um bestimmte Aufgaben „optimal“ wahrzunehmen) und deren Übertragung auf Länder und Regionen. Und schließlich hat auch die ewige Debatte um Bürokratisierung und Bürokratieabbau selbstverständlich ihre Grundlage in der klassischen Bürokratietheorie, die auch durchaus rezipiert wurde (Mayntz

1980a), aber auch hier hat es in Deutschland kaum theoretische und empirische Grundlagenforschung gegeben. Erst in letzter Zeit scheint die Organisationssoziologie dieses Feld wieder zu entdecken, und mit durchaus bemerkenswerten Ergebnissen. Als Ergebnis von Untersuchungen zur Rolle staatlicher Organisationen im Krisenmanagement werden als Merkmale kollektiver Krisenbewältigung, für schnelles, polyzentrisches, „agiles“ Agieren, u.a. Führung durch Haltung und andere Merkmale und Tugenden klassischer Bürokratie wieder entdeckt (Bode et al. 2023: 293).

International spielen Bürokratien schon länger wieder eine Rolle. Es gibt zum einen die Diskussion über eine Renaissance der Bürokratie und über Werte, die durch bürokratische Organisationen verkörpert und durchgesetzt werden (vor allem Olsen 2006), aber auch das Konzept des *Neo-Weberian State* (Bouckaert 2006, 2023; Kuhlmann/Bogumil 2019). Merkmale klassischer Bürokratie spielen auch in den international vergleichenden Untersuchungen des *Quality-of-Government*-Ansatzes eine entscheidende Rolle, mit der durchaus provokanten Schlussfolgerung, dass eine unparteiliche, verlässliche Verwaltung für die Legitimität und Leistungsfähigkeit von Staaten und Regierungen relevanter ist als demokratische Rechte und Verfahren oder materielle Wohlfahrtsgewinne. Eine glaubwürdige Verwaltung stärkt das Vertrauen in Demokratie, nicht umgekehrt (Bågenholm et al. 2021). Und auch gerade in der Ökonomie gibt es in letzter Zeit eine Reihe von vor allem ökonometrischen Untersuchungen, die auf der Grundlage umfangreicher empirischer Daten die Bedeutung von bürokratischen Strukturen für öffentliches Handeln hervorheben, die allerdings in der klassischen Verwaltungswissenschaft kaum wahrgenommen werden (z.B. Spenkuch et al. 2023). In einer Übersicht über diese umfangreiche Literatur (also *Public Administration (PA) in Economics*) fassen Olsen et al. (2022) ihre Ergebnisse so zusammen:

„First, PA in Econ represents a large research volume comparable in output to all quantitatively oriented public administration research inside Public Administration. Second, PA in Econ exists in a parallel universe with almost no citations to the field of Public Administration. Third, PA in Econ offers a much more diverse set of empirical settings with more non-Western cases. Fourth, PA in Econ uses more rigorous designs for causal inference [...]“ (ebd.: 1)

Auch hier können und sollten wir also von der Ökonomie lernen.

4.2 Ingenieure?

Auch bei der Konzeptionalisierung, beim Entwurf und bei der Ausgestaltung konkreter Verwaltungsreformen waren Verwaltungswissenschaftler seit den 1960er Jahren beteiligt, und zwar in verschiedenen Formaten und Rollen. Fast alle größeren Verwaltungsreformen seit dieser Zeit, aber auch verschiedene umfassendere Policy-Reformen, wurden durch Expertenkommissionen vorbereitet, an denen fast immer Verwaltungswissenschaftler beteiligt waren. Das gilt nicht nur für die berühmte Projektgruppe, sondern z.B. auch für die „Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts“ (1970), im gleichen Jahr die „Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel“ und die erste Kommission zur Neugliederung der Bundesländer (Ernst-Kommission), später zum Beispiel bei der sog. Hartz-Kommission (der offizielle Titel war „Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“) und der Rürup-Kommission.

In diesen Kommissionen wurden i.d.R. Reformen nicht bis ins Detail durchgeplant, wie man es von Ingenieuren vielleicht erwartet, sondern es wurde versucht, deren zentrale Merkmale und die generelle Ausrichtung möglichst im Konsens festzulegen, auch hier war Legitimation also von zentraler Bedeutung. Es ging eher um generelle Strukturen als kleinteilige Modelle, die direkt umgesetzt werden können. Dabei wurde von diesen Kommissionen oft wiederum Grundlagenforschung angeregt und in Auftrag gegeben, etwa die Untersuchung zu Rekrutierung und Karrieren im öffentlichen Dienst von Luhmann und Mayntz (1973).

Verwaltungswissenschaftler waren nicht nur in diesen Kommissionen vertreten oder durch Gutachten beteiligt, sondern sie begleiteten diese Reformen, mehr oder weniger kritisch, mit eigenen Vorschlägen, siehe exemplarisch die Reihe *Modernisierung des öffentlichen Sektors*. Und sie waren schließlich diejenigen, die versuchten, die Vielzahl der Reformen zu ordnen und ihre Gemeinsamkeiten herauszuarbeiten, indem sie die bekannten Leitbilder formulierten, also vom aktiven über den schlanken, aktivierenden bis hin zur aktuellen Diskussion über den digitalen Staat, entlang Konzepten wie Planung, Management und Governance (vgl. Jann 2009; Bogumil/Jann 2020: 35ff.; Wegrich 2021).

Schließlich waren und sind Verwaltungswissenschaftler keineswegs nur mit großen, mehr oder wenig realistischen Konzepten und *sense making* engagiert, sondern beschäftigen sich seit Jahren detailliert mit einzelnen Reformkonzepten, deren Begründungen, Ausgestaltung, Auswirkungen und nicht zuletzt Kritik, wie die verschiedenen Ausgaben des Handbuchs zur Verwaltungsreform (zuletzt Veit et al. 2019) oder auch des entsprechenden Handbuchs zur Digitalisierung in Staat und Verwaltung (Klenk et al. 2020) eindrucksvoll belegen, wobei die Übergän-

ge zwischen Beschreibung, Analyse, Erklärung und Beratung natürlich fließend sind. Und auch in öffentlichen Diskussionen über notwendige Reformen sind Verwaltungswissenschaftler selbstverständlich immer wieder beteiligt, z.B. durch Anhörungen oder pointierte Stellungnahmen in der Presse. Auch hier ist Jörg Bogumil ein gutes Beispiel, siehe etwa Bogumil und Voßkuhle (2024).

Man kann sich fragen, ob das Bild des Ingenieurs diese Rollen wirklich gut trifft, denn es handelt sich bei Verwaltungsreformen gerade nicht um einfache, mechanische, technokratische Blaupausen, die bis ins Detail durchgeplant sind, dies ist auch Duflos Argument. Wenn es schon eine Metapher sein soll, dann wäre vermutlich Architekt passender, denn auch Architekten befassen sich mit großen Entwürfen, mit städtebaulichen Leitbildern, nicht nur mit dem Neubau von Gebäuden und Stadtteilen, sondern gerade auch mit dem Umbau und der Modernisierung, und dabei auch zunehmend mit der Erhaltung traditioneller Elemente – aber auch sie haben mit normativen Konzepten wie „autogerechte Stadt“ einiges Unheil angerichtet.

4.3 *Klempner?*

Offensichtlich sind die zentralen Klempner von Verwaltungsreformen, also diejenigen, die im täglichen Geschäft Reformvorschläge umsetzen müssen, Mitarbeiter des öffentlichen Sektors. Das macht gerade die Besonderheit und Problematik des Politikfeldes Verwaltungsreform aus, dass Subjekt und handelndes Objekt von Reformen weitgehend identisch sind, und genau aus diesem Grund suchen sich reformorientierte Akteure in Verwaltung und Politik seit langem Unterstützung „von außen“, vor allem durch die Wissenschaft und zunehmend durch professionelle Beratungsfirmen. Consultants sind daher die wichtigsten externen Klempner von Verwaltungsreformen. Ihren Durchbruch hatten sie im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und vor allem bei der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells (vgl. Marktanner 2023), aber z.B. auch der Umbau der alten Bundesanstalt für Arbeit lief, nachdem die Hartz-Kommission ein paar Grundlinien vorgeschlagen hatte, fast ausschließlich über private Beratungsfirmen. Auch bei der Umsetzung des Standard Cost Modells waren sie zumindest am Anfang beteiligt, allerdings ist ihr Engagement im Bereich des Bürokratieabbaus begrenzt, außer natürlich im boomenden Feld der Digitalisierung.

Wie oben gezeigt, waren auch Verwaltungswissenschaftler seit den 1960er Jahren immer wieder bei der Implementation von Reformen beteiligt, im Rahmen von Modellprojekten oder zumindest als direkte Beobachter. Jörg Bogumil hat in seinem Überblick über Gebiets- und Funktionalreformen detailliert ge-

schildert, wie Verwaltungswissenschaftler eben nicht nur beim Entwurf und der Begründung von Reformen gefordert sind, sondern wie sie in die Auseinandersetzungen der Umsetzung hineingezogen werden, und wieviel man dabei für die Ausgestaltung von Reformen, aber auch deren Kommunikation lernen kann (Bogumil 2018). Auch hier stellt sich allerdings die Frage, ob Klempner das passende Bild ist. Als Provokation ist es gut, aber vielleicht wäre analog zum Bild der Architekten Bauleiter besser, denn auch da geht es darum, vorhandene Pläne umzusetzen, und die dabei auftretenden kontinuierlichen Probleme zu bewältigen. Su und Colander schlagen als bessere Analogie den „general contractor“, den Generalunternehmer vor, also eine Person, die unterschiedliche Rollen ausführen oder zumindest die jeweiligen Experten zusammenbringen kann: „the scientist, the craftsman, the plumber and the engineer to achieve some goal; the general economist needs to be an all-rounder“ (2021: 299). Wie erwähnt, sollte man diese Metaphern nicht zu ernst nehmen und über-interpretieren, aber als „food for thought“ sind sie allemal geeignet.

5. Schlussfolgerungen für die Verwaltungswissenschaft?

Wenn es stimmt, dass Verwaltungswissenschaft und Verwaltungswissenschaftler kontinuierlich durch praktische Probleme inspiriert werden, und daher seit den 1960er Jahren durchgehend und intensiv in Verwaltungsreformen involviert waren, stellt sich die Frage, was dies für die Verwaltungsforschung und schließlich auch für die Ausbildung von Verwaltungswissenschaftlern bedeutet. Brauchen wir also Ingenieure und Klempner wie Duflo argumentiert, und hilft das der Verwaltungswissenschaft? Dabei geht es keineswegs darum, wissenschaftliches Arbeiten, Empirie und Theorie durch Klempnerei abzulösen. Bevor man als „Ingenieur“ die Ausgestaltung von Reformen vorschlagen und sich dann als „Klempner“ um deren Umsetzung kümmern kann, braucht es selbstverständlich brauchbare Theorie und Empirie. Um nochmal eine Analogie aus der Medizin zu bemühen (Wissenschaftler als Chirurgen): erst kommt die Diagnose, dann die Therapie. Und hier hat die Verwaltungswissenschaft sicherlich Nachholbedarf. Das gilt für Reformkonzepte, deren theoretische Begründung nicht immer deutlich wird, aber auch für normative Modelle, etwa der BWL, die zwar theoretisch gut abgeleitet sind, aber deren empirische Basis oft zu wünschen übrig lässt (siehe Röber/Schäfer 2022). Aber das zentrale Argument, dass sowohl Wissenschaft und Ratschläge besser werden, wenn sich Wissenschaftler intensiv um die Umsetzung kümmern, ist überzeugend.

Auch Jörg Bogumil hat immer wieder gezeigt, wo und wie die Verwaltungsforschung von ihrer Nähe zur Praxis profitiert. Gerade durch praktische Probleme werden grundlegende theoretische, aber vor allem auch empirische Untersuchungen angeregt, und gelegentlich sogar finanziert. Praxisnähe erleichtert den Feldzugang und sorgt dafür, dass Wissenschaftler sich nicht nur dafür interessieren, was andere Wissenschaftler schreiben und denken, und sie verdeutlicht relevante Erklärungsfaktoren, die sonst nicht in die Aufmerksamkeit der Forscher gelangen. Es spricht sogar einiges dafür, dass wissenschaftliche Innovationen oft durch praktische Erfahrungen und Konflikte angeregt werden, so entstammen klassische sozialwissenschaftliche Konzepte wie etwa *Public Choice*, Inkrementalismus, *Garbage Can*, *Hypocrisy*, Implementation oder Evaluation aus intensiven Erfahrungen mit der Verwaltungspraxis (siehe die entsprechenden Artikel in Balla et al. 2015). Das ist genau die zentrale Einsicht von Duflo, dass durch die intensive Beschäftigung mit der – mehr oder weniger, meistens weniger – erfolgreichen Umsetzung von Reformvorhaben wichtige theoretische Einsichten gewonnen werden können, die „reinen“ Wissenschaftlern verschlossen bleiben. Details, die wir aus theoretischer Sicht „might consider relatively uninteresting are in fact extraordinarily important in determining the final impact of a policy or a regulation, while some of the theoretical issues we worry about most may not be that relevant“ (Duflo 2017: 1). Verwaltungswissenschaft profitiert von dieser Praxisnähe, sie wird nicht nur politisch relevanter, sondern gerade auch empirisch und theoretisch besser.

Das bedeutet keineswegs, dass in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung alles wunderbar sei. Es gibt viele Lücken in der Grundlagenforschung, z.B. seit den 1970er Jahren keine umfassende Untersuchung des Regierungssystems mehr (anders als in den skandinavischen Ländern mit ihren Machtuntersuchungen), und auch die ewige Bürokratiendebatte würde von empirischen Untersuchungen, z.B. zur konkreten Bürokratiebelastung und deren Veränderungen, aber auch zu positiven und negativen Wirkungen bürokratischer Regelungen profitieren. Das hat vor allem damit zu tun, dass die institutionelle Basis der Verwaltungswissenschaft in Deutschland immer noch sehr dünn ist, und Sozialwissenschaftler, wenn sie sich denn für praktische Probleme interessieren, oft Policy-Analysen vorziehen, die weitgehend ohne Bezug auf die Strukturen und Prozesse des öffentlichen Sektors auskommen (Döhler 2014). Und natürlich würde auch die Policy-Forschung von einer stärkeren Berücksichtigung der Umsetzungsprobleme profitieren.

Was heißt das schließlich für die verwaltungswissenschaftliche Ausbildung? In der Ökonomie hat der Aufsatz von Duflo, und sicherlich auch der Nobelpreis,

dazu geführt, dass viele junge Ökonomen gerne Klempnerei betreiben wollen, d.h. möglichst experimentell mit RCT, *Randomized Controlled Trials*, und/oder mit durch *behavioral economics* inspirierte Untersuchungsdesigns arbeiten wollen (zur Kritik an diesen Methoden siehe Su/Colander 2021: 308). Die Mode der *behavioral public administration* hat natürlich inzwischen auch die Verwaltungswissenschaft erreicht, allerdings ist es zumindest aus meiner Sicht alles andere als erstrebenswert, dass wissenschaftliche Untersuchungen vorzugsweise durch vorhandene und angesagte Methoden und nicht durch relevante Fragen bestimmt werden.

Für das verwaltungswissenschaftliche Studium sollte zunächst gefragt werden, wofür die Absolventen eigentlich ausgebildet werden, wo sie voraussichtlich zukünftig arbeiten werden? Verwaltungswissenschaftler gibt es inzwischen fast überall, in Verbänden, in der Politik und sogar in den Medien, aber generell gibt es vermutlich drei Kernbereiche: Verwaltung, Beratung und Wissenschaft. Zumindest in den ersten beiden Bereichen werden sie also vermutlich auch mit Klempnerei à la Duflo beschäftigt sein. Dies bedeutet aber keineswegs, dass die Ausbildung sich darauf konzentrieren sollte.

Im Bachelor und Master, und das gilt sowohl für die angewandten Hochschulen (die ehemaligen Fachhochschulen) wie die Universitäten, braucht man selbstverständlich Grundkenntnisse in Methoden wissenschaftlichen Arbeitens, aber diese sollten das Studium anleiten, nicht dominieren oder zum Selbstzweck werden. Ein unverzichtbares Standbein sind grundlegende Kenntnisse in zentralen Konzepten und theoretischen Grundlagen, also etwa Bürokratie-, Entscheidungs-, Organisations- und Institutionentheorie, und zwar selbstverständlich sowohl in ihren ökonomischen (*Public Choice*, *Principal Agent* etc.) wie sozialwissenschaftlichen Ausprägungen (Inkrementalismus, Neo-Institutionalismus) bis hin zur Systemtheorie. Diese Orientierung an klassischen Konzepten ist auch eine Empfehlung von Duflo, die sich dabei auf Paul Klemperer beruft, einen der Gurus der modernen Auktionstheorie, dass nämlich „good auction design is mostly good elementary economics, [whereas] most of the extensive auction literature is of second-order importance for practical auction design“ (zitiert bei Duflo 2017: 1). Theoretische Spitzfindigkeiten mögen Professoren interessieren und wichtig sein für „articles in refereed journals“, ihre unmittelbare praktische Relevanz ist meistens begrenzt. Und natürlich sollten Studierende möglichst früh mit konkreten Verwaltungsreformen konfrontiert werden, ihren Begründungen, Erfolgen und vor allem Misserfolgen, und vor allem mit Problemen der Umsetzung. Im Prinzip gilt das auch für PhD-Ausbildungen, in denen methodische und theoretische Inhalte selbstverständlich einen größeren Raum einnehmen, aber

auch in denen praktische Erfahrungen, und auch das ist ja Duflos Argument, unverzichtbar sind.

Vermutlich werden Verwaltungswissenschaftler in ihren Karrieren viele unterschiedliche Rollen spielen, als Generalunternehmer sollten sie zentrale wissenschaftliche Konzepte, Methoden und Theorien kennen, dazu reflektieren können, ob und wie diese in Politik- und Verwaltungshandeln umgesetzt werden könnten, und schließlich politischen, administrativen und anderen Restriktionen des Verwaltungshandelns nicht naiv und hilflos gegenüberstehen. Genau darauf sollte eine verwaltungswissenschaftliche Ausbildung vorbereiten, und genau daher ist Verwaltungsberatung so wichtig. Wenn selbst Ökonomen den Wert von unmittelbarer Politik- und Verwaltungsberatung erkennen, und ihre Profession dazu aufrufen, sich als Klempner zu betätigen, sollte die Verwaltungswissenschaft kein schlechtes Gewissen haben, weil sie genau dies seit vielen Jahren und mit einigem Erfolg praktiziert.

Literatur

- Bågenholm, Andreas/Bauhr, Monika/Grimes, Marcia/Rothstein, Bo (Hrsg.) (2021): *The Oxford Handbook of the Quality of Government*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Balla, Steven/Lodge, Martin/Page, Ed (2015): *The Oxford handbook of classics in public policy and administration*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Banner, Gerhard (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. *VOP* (1/1991): 6–11.
- Bode, Ingo/Jungmann, Robert/Velarde, Kathia S. (Hrsg.) (2023): *Staatliche Organisationen und Krisenmanagement*. Leviathan Sonderband 41. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg (2018): Die Logik der Politikberatung. Analysen am Beispiel der Verwaltungspolitik der Länder. In: Bauer, Michael W./Grande, Edgar (Hrsg.): *Perspektiven der Verwaltungswissenschaft*, 153–182. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Heuberger, Moritz/Krönke Christoph (2018): *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K. (2007): *10 Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo (2001): *Verwaltung auf Augenhöhe. Strategie und Praxis kundenorientierter Dienstleistungspolitik*. Berlin: edition sigma.
- 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/Kißler, Leo (1995): *Vom Untertan zum Kunden. Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung*. Berlin: edition sigma.

- Bogumil, Jörg/Voßkuhle, Andreas (2024): Wie Bürokratieabbau wirklich gelingt. *FAZ*, 2024 (08.02.2024), 6.
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz (2001): *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften*. Baden-Baden: Nomos.
- Bouckaert, Geert (2006): Auf dem Weg zu einer neo-weberianischen Verwaltung. *New Public Management im internationalen Vergleich*. In: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): *Politik und Verwaltung*. PVS Sonderheft 37, 354–373. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bouckaert, Geert (2023): The neo-Weberian state: From ideal type model to reality? *Max Weber Studies* 23 (1), 13–59. DOI: 10.1353/max.2023.0002.
- Derlien, Hans-Ulrich (1976): *Erfolgskontrolle staatlicher Planung*. Baden-Baden: Nomos.
- Döhler, Marian (2014): Verwaltungswissenschaftliche Problemperspektiven in der Politikfeldanalyse. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München: Oldenbourg.
- Dörstelmann, Felix A. (2020): *Plumbers, designers, or dentists? A triad of metaphors and how they reflect the current debate on the role and scope of economists in society and science*. Budapest: Andrassy Universität.
- Duflo, Esther (2017): The economist as plumber. *American Economic Review* 107 (5): 1–26.
- Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut (Hrsg.) (1984): *Experimentelle Politik – Reformstrohfeuer oder Lernstrategie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Jann, Werner (2001): Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik. In: Schröter, Eckhard (Hrsg.): *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*, 321–344. Opladen: Leske + Budrich.
- Jann, Werner (2009): Praktische Fragen und theoretische Antworten: 50 Jahre Policy-Analyse und Verwaltungsforschung. *Politische Vierteljahresschrift* 50 (3): 476–505.
- Jann, Werner (2019): Verwaltungswissenschaft, Policy Forschung und Managementlehre. In: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 27–38. Wiesbaden: Springer VS.
- Jann, Werner (2023): Bürokratieabbau: Und ewig grüßt das Murmeltier. Für mehr Ehrlichkeit in der Bürokratiendebatte. *Zeitschrift für Rechtspolitik* 8: 247–251.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai/Tiessen, Jörn (2007): *Bürokratisierung und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – wo steht Deutschland*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai/Veit, Sylvia (2005): *Verfahren und Instrumente erfolgreicher (De-)Regulierung*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Jantz, Bastian/Veit, Sylvia (2019): Entbürokratisierung und bessere Rechtsetzung. In: Apelt, Maja/Bode, Ingo/Hasse, Raimund/Meyer, Uli/Groddeck, Victoria V./Wilkesmann, Maximiliane/Windeler, Arnold (Hrsg.): *Handbuch Organisationssoziologie*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kaufmann, Franz-Xaver (Hrsg.) (1979): *Bürgernahe Sozialpolitik. Planung, Organisation und Vermittlung sozialer Leistungen auf lokaler Ebene*. Frankfurt/New York: Campus.
- Keynes, John M. (1930): *Economic Possibilities for our Grandchildren*. In: John Maynard Keynes: *Essays In Persuasion*. London: Macmillan, 358–373.

- Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.) (2020): *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*. Wiesbaden: Springer VS. DOI: 10.1007/978-3-658-23669-4.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg (2019): Neo-Weberianischer Staat. In: Apelt, Maja/Bode, Ingo/Hasse, Raimund/Meyer, Uli/Groddeck, Victoria V./Wilkesmann, Maximiliane/Windeler, Arnold (Hrsg.): *Handbuch Organisationssoziologie*, 1–13. Wiesbaden: Springer VS.
- Lipsky, Martin (1980): *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage.
- Luhmann, Niklas/Mayntz, Renate (1973): *Personal im öffentlichen Dienst: Eintritt und Karrieren*. Baden-Baden: Nomos.
- Mankiw, Gregory (2006): The Macroeconomist as Scientist and Engineer. *Journal of Economic Perspectives* 20 (4): 29–46.
- Marktanner, Alina (2023): *Behördenconsulting. Unternehmensberater in der öffentlichen Verwaltung der Bundesrepublik. 1970er- bis 2000er-Jahre*. München: Oldenbourg.
- Mayntz, Renate (1980a): *Gesetzgebung und Bürokratisierung: Wissenschaftliche Auswertung der Anhörung zu den Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung*. Bonn: Bundesminister des Innern.
- Mayntz, Renate (Hrsg.) (1980b): *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*. Königstein/Ts.: Anton Hain.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) (1973): *Planungsorganisation: Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*. München: Piper.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1975): *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier.
- Müller, Edda (1977): 7 Jahre Regierungs- und Verwaltungsreform des Bundes. Unfähigkeit zur Reform? *Die öffentliche Verwaltung* (3/1977): 15–23.
- Naschold, Frieder/Budäus, Dietrich/Jann, Werner/Mezger, Erika/Oppen, Maria/Picot Arnold et al. (Hrsg.) (1996): *Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden*. Berlin: edition sigma.
- Olsen, Asmus L./Bendtsen, Karl-Emil/van Leeuwen, Paul (2022): *The Identity Crisis of Public Administration*. <https://osf.io/23tqy>.
- Olsen, Johan P. (2006): Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (1): 1–24.
- Pressman, Jeffrey L./Wildavsky, Aaron B. (1973): *Implementation*. Berkeley.
- Reichard, Christoph (1994): *Umdenken im Rathaus: Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*. Berlin: edition sigma.
- Röber, Manfred/Schäfer, Christina (2022): Öffentliche Betriebswirtschaftslehre – eine Disziplin auf der Suche nach ihrer Identität. In: Matiaske, Wenzel/Sadowski, Dieter (Hrsg.): *Ideengeschichte der BWL II*, 383–410. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Romer, Paul (2016): “Why It Makes Sense for an M.D. to Lead the World Bank.” paulromer.net/md-to-lead-worldbank/.
- Scharpf, Fritz W. (1973): Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft. In: Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): *Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*, 9–32. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

- Schröter, Eckhard (2019): New Public Management. In: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Götrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 115–126. Wiesbaden: Springer VS.
- Spenkuch, Jörg/Teso, Edoardo/Xu, Guo (2023): Ideology and performance in public organizations. *Econometrica* 91 (4): 1171–1203.
- Su, Huei-Chun/Colander, David (2021): The economist as scientist, engineer, or plumber? *Journal of the History of Economic Thought* 43 (2): 297–312.
- Thränhardt, Dietrich (1978): *Funktionalreform. Zielperspektiven und Probleme einer Verwaltungsreform*. Meisenheim: Anton Hain.
- Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Götrik (Hrsg.) (2019): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden: Springer VS. DOI: 10.1007/978-3-658-21563-7.
- Wagener, Frido (1969): *Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Wegrich, Kai (2011): *Das Leitbild 'Better Regulation': Ziele, Instrumente, Wirkungsweise*. Berlin: edition sigma.
- Wegrich, Kai (2021): Is the turtle still plodding along? Public management reform in Germany. *Public Management Review* 23 (8): 1107–1116.
- Wittkämper, Gerhard W. (1978): *Funktionale Verwaltungsreform*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Wollmann, Hellmut (Hrsg.) (1979): *Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Ludger Pries

Moderne Verwaltungswissenschaft und reflexive Organisationssoziologie

1 . Einleitung

In Deutschland hat das, was man als moderne Verwaltungswissenschaften bezeichnen kann, vor allem staats-, rechts-, betriebswirtschaftliche und politikwissenschaftliche Traditionen. Häufig herrscht ein anwendungsorientierter Fokus vor. Dieser zielt auf die Voraussetzungen, Formen und Folgewirkungen eines effizienten, effektiven und legitimen öffentlich-staatlichen Verwaltungshandelns. Da öffentliche Verwaltungen immer auch als Organisationen betrachtet werden können, gibt es große Überlappungen zwischen Verwaltungswissenschaften und Organisationssoziologie. Im Beitrag wird gezeigt, dass viele der Herausforderungen moderner Verwaltung und Verwaltungswissenschaft durch die Beiträge einer reflexiven Organisationssoziologie besser verstanden und erklärt werden können. Deshalb werden im Folgenden zunächst einige aktuelle Anforderungen an die öffentliche Verwaltung und die darauf bezogenen Verwaltungswissenschaften skizziert (Abschnitt 2). Anschließend wird gezeigt, dass die bereits von Max Weber aufgezeigten Ambivalenzen bürokratischer Verwaltung auch heute noch einen relevanten Problemhorizont beschreiben (Abschnitt 3). Daraufhin werden Ulrich Becks Konzept reflexiver Modernisierung als ein relevanter theoretischer Rahmen für die heutigen Verwaltungswissenschaften vorgestellt (Abschnitt 4) und abschließend einige neue Herausforderungen für die öffentlichen Verwaltungen und ihre Wissenschaften umrissen (Abschnitt 5).

2. Herausforderungen öffentlicher Verwaltung und ihrer Wissenschaft

Die Verwaltungswissenschaft zielt auf die Analyse und praktische Verbesserung öffentlich-staatlichen Verwaltungshandelns. Es geht also nicht vorrangig um politische Systeme und politische Entscheidungsprozesse an sich, sondern um deren Aufrechterhaltung bzw. Umsetzung durch Verwaltung. Der Begriff Verwaltung ist dabei in der Regel inhaltlich anders gefüllt als etwa der aus der Betriebswirtschaftslehre stammende Terminus des Managements. Es geht beim staatli-

chen Verwaltungshandeln um die Umsetzung von politischen Entscheidungen und Programmen sowie die Kontrolle und gegebenenfalls Sanktionierung von Normenabweichungen und Regelverstößen. Der Entscheidungsprozess, die Festsetzung von Gesetzen und Ausführungsbestimmungen sowie die Entwicklung themenfeldbezogener Programme obliegt dabei nur teilweise der Verwaltung, vor allem aber dem politischen System mit seiner Dreiteilung von Legislative, Exekutive und Jurisdiktion. In Deutschland ist staatlich-öffentliches Verwaltungshandeln vor allem in die drei Ebenen des Bundes, der Länder und der Kommunen gegliedert.

Eine der nach wie vor wohl wichtigsten Standardeinführungen in die Verwaltungswissenschaften, und hier vor allem in eine politikwissenschaftlich fundierte, analytisch ausgerichtete Herangehensweise haben Jörg Bogumil und Werner Jann (Bogumil/Jann 2009) vorgelegt. Darin werden die zentralen „Dimensionen verwaltungswissenschaftlicher Fragestellungen“ (ebd.: 58), nämlich Legalität, Effizienz, Effektivität, Legitimität sowie die Strukturen und Funktionen verwaltungswissenschaftlichen Handelns zwischen normativen, praktisch-anwendungsorientierten und analytischen Perspektiven dargestellt. Die beiden Autoren liefern auch eine bis heute sehr brauchbare differenzierte und mehrdimensionale Sicht auf öffentliche Verwaltungen, die „sowohl als Organisationen (kollektive Akteure) oder Institutionen (Regelsysteme), als Aggregate von individuellen (intra-) und kollektiven Akteuren (inter-organisatorische Perspektive) aufgefasst“ (Bogumil/Jann 2009: 62) werden können.

Seit dem 21. Jahrhundert ergeben sich viele neue Herausforderungen für die öffentlichen Verwaltungen und die darauf bezogene wissenschaftliche Analyse durch die Verwaltungswissenschaften. Während lange Zeit eine recht klare Trennungslinie zwischen öffentlich-staatlicher Verwaltung und privatwirtschaftlicher Betriebsorganisation und entsprechend zwischen Staats- und Verwaltungslehre einerseits und Betriebswirtschaft und Managementlehre andererseits gezogen wurde, entwickelten sich seit den 1990er Jahren Strategien der *Privatisierung* staatlicher Verwaltungsaufgaben und eines *New Public Managements*. Öffentliche Verwaltung sollte also „entschlackt“ werden von allen Aufgaben, die auch privatwirtschaftlich oder zivilgesellschaftlich erledigt werden konnten, und gleichzeitig sollten betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente stärker in der staatlichen Verwaltung Anwendung finden (Naschold/Bogumil 2000; Reiner mann 2000).

In diesem Zusammenhang entwickelten sich auch Diskussionen zu *Public-Private-Partnerships* und zum Verhältnis von zivilgesellschaftlichem Engagement und öffentlicher Verwaltung. Dies war für Deutschland keineswegs ein neues Thema, denn hier entwickelte sich ein System der Freien Wohlfahrtspflege be-

reits seit dem 19. Jahrhundert. Es hat eine für Europa und weltweit einmalige Struktur und beschäftigt über zwei Millionen Menschen (Pries 2022; BAGFW 2023). Schon im deutschen Kaiserreich und nicht zuletzt aufgrund der vorhergehenden Kleinstaaterei wurde das Prinzip der Subsidiarität – im doppelten Sinne staatlicher Dezentralisierung und Delegation von Aufgaben an zivilgesellschaftliche Organisationen – stark gemacht. Danach sollen Aufgaben möglichst dezentral und nah an den am besten dafür geeigneten Stellen erledigt werden. Die Umsetzung dieses Prinzips vermeidet allzu zentralistische und rein staatliche Lösungen (siehe auch die Beiträge von Heinze, Lehner und Czada in diesem Band). Während solche öffentlich-privaten Partnerschaften in Deutschland lange etabliert sind, intensivierten sich international, aber auch in Deutschland hierauf bezogene Forschungen und Diskussionen vor allem seit den 1990er Jahren. Public-Private-Partnerships entwickelten sich in einem breiten Themenspektrum von der Finanzierung öffentlicher Infrastrukturen (Autobahnen, Tunnel) bis hin zur Entwicklungszusammenarbeit. In diesen Zusammenhang sind auch Studien zum sogenannten Dritten Sektor zu erwähnen.¹

Eine weitere Herausforderung im Feld der – hier vor allem internationalen – Verwaltungswissenschaften wird durch das Spannungsfeld von *Effizienz und Legitimität* markiert. Durch die mehrfachen Erweiterungen der EU auf insgesamt 28 bzw. jetzt 27 Mitgliedsstaaten drängte sich die Frage auf, wie politische Willensbildung und Entscheidungsfindung, aber eben auch öffentliches Verwaltungshandeln überhaupt in einem so vielschichtigen Gebilde wie der EU ermöglicht werden können. Neben kritischen Stimmen, dass die EU keine den Nationalstaaten vergleichbare demokratische Legitimität oder eine transparente Verwaltungseffizienz aufbauen könne (z.B.: Strohmeier 2007) argumentieren viele Autorinnen und Autoren auch, dass sich die Frage öffentlicher Verwaltung in der EU anders stelle als bei klassischen Nationalstaaten. Schmidt (2012) argumentiert, dass die Kriterien für die Beurteilung des Grades von Demokratie und Legitimität der EU nicht nur deren Input-Partizipation *der* Bürger und die Output-Effektivität *für* die Bürger, sondern auch ihre „Throughput“-Leistung seien. Dieses Konzept zielt stark auf das ab, was klassischerweise als Prozessqualität der öffentlichen Verwaltung bezeichnet wird. „Throughput’ legitimacy concentrates on what goes on inside the ‘black box’ of EU governance, in the space between the political input and the policy output, which has typically been left blank by political systems theorists” (ebd.: 5). Für Schmidt bezieht sich die „Durchlaufleistung“ der EU auf

1 Vgl. Heinze et al. 2018; Birkhölzer et al. 2005; https://de.wikipedia.org/wiki/öffentlich-privat_Partnerschaft.

den Grad der Effizienz, Rechenschaftspflichtigkeit, Transparenz, Offenheit und Inklusivität gegenüber bzw. *mit* den Bürgern:

„Throughput, in short, encompasses the myriad ways in which the policymaking processes work both institutionally and constructively to ensure the efficacy of EU governance, the accountability of those engaged in making the decisions, the transparency of the information, and the inclusiveness and openness to ‘civil society’. As such, it constitutes a third and distinct criterion in the normative theoretical analysis of democratic legitimacy, alongside output and input.” (ebd.: 7; vgl. auch Moravcsik 2002).

Ein vergleichsweise neues Feld von Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung ist das der *Digitalisierung*. „Verwaltungsdigitalisierung schafft die Voraussetzungen für zeit- und ortsunabhängige Verwaltungsdienste. Wichtig dabei: Verwaltungsdigitalisierung ist nicht nur eine Frage der IT, sondern auch eine der Organisation“ (BMI 2024). Dabei kann sich Digitalisierung auf alle Bereiche und Aspekte der öffentlichen Verwaltung beziehen, von der digitalen Beantragung von Dokumenten (z.B. Reisepass) und Leistungen (z.B. Kindergeld) über die digitale Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Meinungsbildung und Entscheidungsfindung bis hin zur digitalen Rekrutierung und Qualifizierung von Verwaltungspersonal und die Verbesserung von Transparenz und Verantwortungsnachweis (*accountability*) für die Zivilgesellschaft (Krause et al. 2023). Da Deutschland im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung eher ein Nachzügler ist im Vergleich zu Ländern wie Schweden oder Estland, sind die tiefgreifenden Folgen dieser Entwicklung erst in Ansätzen sichtbar und folglich noch wenig empirisch erforscht. Vieles deutet darauf hin, dass sich der Charakter öffentlicher Verwaltung durch Digitalisierung in allen seinen Dimensionen grundlegend verändert (siehe auch die Beiträge von Kuhlmann sowie Klenk/Veit in diesem Band).

Angesichts der hier nur angedeuteten Herausforderungen für öffentliche Verwaltungen könnte man versucht sein, auch völlig neue wissenschaftliche Ansätze für die Verwaltungswissenschaften zu fordern. Ähnlich wie in den Managementwissenschaften, in denen sich im Abstand einiger Jahre immer neue Begrifflichkeiten als Moden abwechseln – von der *lean production* über *total quality management* bis zum *business process reengineering* und *agile scrum*² – könnten Verwaltungswissenschaft Betreibende versucht sein, völlig neue Theorien oder Konzepte entwickeln zu wollen. Gegen allzu hektisches Suchen nach immer Neuem konstatieren Bogumil und Jann (2009: 54): „Es gibt offenbar einen Grund-

2 Vgl. <https://de.wikipedia.org/wiki/Management-Mode>.

stock von praktischen und theoretischen Problemen, der weitgehend konstant bleibt.“ Sie plädieren dafür, die als weitgehend konstant unterstellten „Rationalitäten“ von Verwaltungshandeln zum Gegenstand interdisziplinärer Kooperation zu machen. Demnach kann man Verwaltungshandeln analysieren nach seiner legalen Richtigkeit (juristische Rationalität), seiner Wirtschaftlichkeit (ökonomische Rationalität), seiner politischen Konsensfähigkeit (politische Rationalität im Sinne von *politics*) und seiner funktionalen Wirksamkeit (politische Rationalität im Sinne von *policy*; ebd.: 55).

Was aber ist zu tun, wenn Verwaltungshandeln nicht nur Rationalitäten, sondern auch Irrationalitäten folgt? Dann müsste zumindest das Analyse- und Erklärungsmodell auch andere als nur *Rationalitätstypen* von Verwaltungshandeln in den Blick nehmen können. Im Folgenden wird argumentiert, dass wir dafür keine völlig neuen Paradigmen benötigen, sondern dass schon viel gewonnen ist, wenn wir uns einiger soziologischer Konzepte erinnern. Noch immer gilt, dass „die einflussreichste Konzeptualisierung von Verwaltung [...] von Max Weber [stammt]“ (Apelt/Tacke 2023: 154). In ihrem Handbuch „Organisationstypen“ schlagen die beiden Autorinnen für öffentliche Verwaltungen die drei Analyseebenen der „Verwaltungen als gesellschaftliches Teil-System, Verwaltungen als Organisationen und Verwaltungen als Teil anderer Organisationen“ (ebd.: 154) vor. Jenseits dieser hilfreichen Unterscheidung muss man nicht unbedingt mit der systemtheoretischen Definition von Verwaltungen als Organisationen übereinstimmen, deren Zweck „nicht in der Produktion von Gütern und Dienstleistungen, die für Geld veräußert werden, sondern in der Herstellung von Entscheidungen, die gesellschaftlich für andere Organisationen und für Individuen bindende Wirkungen haben sollen“ (ebd.: 155) liege.

Denn die Organisation der Feuerwehr oder der Müllabfuhr impliziert zwar viele Entscheidungen, aber auch gegen Geld veräußerte Dienstleistungen. Und die Produktion von Fernwärme oder die Versorgung mit Trinkwasser beinhalten durchaus die Produktion von Gütern. Systemtheoretische Ansätze tendieren dazu, die Artefakte- und Sachdimension der menschlichen Lebenswelt, die soziale Praxis und das soziale Handeln jenseits kommunikativen Austausches auszublenden.³ Diese Aspekte können von interpretativen und konstruktivistischen Ansätzen besser analysiert werden. Neben dem unzweifelhaft wichtigen und immer noch aktuellen Beitrag von Max Weber zu den Verwaltungswissenschaften soll

3 Dabei muss man nicht so weit gehen, eine „Sachdominanz in Sozialstrukturen“ (Linde 1972) zu behaupten.

im Folgenden die Diagnose der *reflexiven Modernisierung* von Ulrich Beck als hierfür ebenfalls immer noch relevant skizziert werden.

3. Immer noch relevant: Max Webers Idealtypus bürokratischer Verwaltung

Weil sich der Gegenstand der Verwaltungswissenschaft wie angedeutet so rasch verändert, ist auch die darauf bezogene Forschung um Aktualität bemüht. Gleichwohl ist es oft sinnvoll, sich grundlegender und klassischer Einsichten zu vergewissern. Hierzu gehört Max Webers Idealtypus bürokratischer Verwaltung. Auch wenn bereits vor über einem Jahrhundert verfasst, präsentieren die vor allem im Kapitel IX „Soziologie der Herrschaft“ des 1922 posthum erschienenen Klassikers „Wirtschaft und Gesellschaft“ (Weber 1976 [1922]) die meisten der auch heute noch wichtigen Strukturmerkmale und -widersprüche öffentlicher Verwaltungen. Der Idealtypus bürokratischer Verwaltung ist auch deshalb heute noch so interessant, weil Weber dabei bereits in kritischer und wissenschaftlicher Distanz – und nicht etwa in der Absicht wohlfeiler Praxeologie und Optimierungsratschläge – viele grundlegende Dilemmata und Entwicklungsdynamiken öffentlicher Verwaltungen beschreibt.

Weber bettet seine Reflektionen über bürokratische Verwaltung ein in eine Theorie von Macht und Herrschaft sowie Demokratie, Effizienz und Legitimität – also alles sehr aktuelle Themen. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie, der Herausforderungen von Klimawandel und Kriegen in Europa und anderen Teilen der Welt geriet das parlamentarisch-demokratische System in Deutschland in Legitimitätsprobleme. Dies äußert sich etwa in (rechts-)populistischen Parolen wie „Wir sind das Volk“, die mit einem grundsätzlichen Misstrauen gegenüber „den Politikern“ und „den Medien“ verbunden werden. Verschwörungstheorien machten sich besonders während der Covid-19-Pandemie breit und reflektieren ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber dem demokratisch-parlamentarischen System und den handelnden Politikern. Zugespitztes Misstrauen in staatliche Verwaltungen äußert sich auch in der vor allem von Wirtschaftskreisen oder von Bauernverbänden vorgebrachten Kritik an überbordender Bürokratie, viel zu lange dauernden Genehmigungsverfahren oder Überregulierungen.

Die grundlegenden strukturellen Spannungen, die hinter solchen Phänomenen aufscheinen, wurden bereits von Weber in der Behandlung seines Idealtyps bürokratischer Verwaltung aufgezeigt. Nach den jeweiligen Geltungsansprüchen unterschied Weber drei Idealtypen legitimer Herrschaft: die Herrschaftstypen

traditionaler, charismatischer und rationaler Legitimität (Weber 1976 [1922]: 122 ff.). Demokratie ist für Weber nur mit der rationalen Herrschaftsform zu haben – hieran zu erinnern ist angesichts der Bedeutungszunahme rechtspopulistischer Parteien in Europa und vielen anderen Teilen der Welt durchaus wichtig. „Das Volk“ wird in freiheitlich-demokratischen Gesellschaften nicht traditional über geglaubte ethnische, religiöse, kulturelle oder Blutsgemeinschaften definiert – wie dies z.B. rassistisch-rechtsradikale Kreise und Parteien mit der Forderung nach „Remigration“ aller von ihnen nicht zum Volk gehörig Klassifizierten unterstellen – sondern über Staatsangehörigkeit und das Recht auf Teilhabe für alle Menschen. Und „der Wille des Volkes“ wird nicht von charismatischen Führern definiert, sondern über das parlamentarisch-demokratische System ermittelt, kanalisiert und „verwaltet“.

Ein wesentlicher Grund für den Einfluss populistischer Strömungen dürfte die Tatsache sein, dass im 21. Jahrhundert die Welt als hochgradig komplex wahrgenommen wird. Dies bezieht sich auf die bereits angesprochenen und weitere Herausforderungen wie den demographischen Wandel, die wachsende soziale Ungleichheit, das Gefühl bzw. die Erfahrungen mangelnder Anerkennung sozialer Gruppen, die Aufteilung und Nutzung der vorhandenen Ressourcen nach Ländern, Generationen und sozialen Gruppen oder den Umgang mit der Vielfalt von Lebensentwürfen und -praxen. All diese Elemente der zunehmenden Komplexität des menschlichen Welterlebens, der Verteilung und des gemeinsamen Umgangs mit den damit verbundenen Herausforderungen und Chancen schlagen sich auch in den Diskussionen über die und Kritiken an der öffentlichen Verwaltung nieder.

Vor diesem Hintergrund ist es durchaus sinnvoll, an den wissenschaftlich begründeten Standpunkt Webers zu erinnern:

„Die rein bürokratische, also: die bürokratisch-monokratische aktenmäßige Verwaltung ist nach allen Erfahrungen die an Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit, also: Berechenbarkeit für den Herrn wie für die Interessenten, Intensität und Extensität der Leistung, formal universeller Anwendbarkeit auf alle Aufgaben, rein *technisch* zum Höchstmaß der Leistung vervollkommenbare, in all diesen Bedeutungen: formal *rationalste*, Form der Herrschaftsausübung.“ (Weber 1976 [1922]: 126, Hervorhebungen im Original)

Diese Schlussfolgerung Webers aus seinen Studien erscheint auch heute noch richtig und relevant. So sehr demokratische Willensbildung z.B. die Standortentscheidungen über und den Bau von Windkraftanlagen verkompliziert und in die Länge zieht (und nicht selten eher dem Sankt-Florians-Prinzip Tür und Tor öffnet) – es gibt keine grundsätzliche Alternative dazu. So unpersönlich sich die

Verwaltung von Asylanträgen gestaltet (und sich die inhaltlichen Entscheidungen nach organisationalen und personalen Präferenzen unterscheiden mögen) – es gibt keine grundsätzliche Alternative dazu. So kompliziert die Entscheidungsfindung in demokratisch gewählten Parlamenten auch ist (und durch nicht immer transparente Lobbyarbeit legaler- aber illegitimerweise beeinflusst sein mag) – es gibt keine Alternative dazu.

Bei Weber hat bürokratische Verwaltung nicht – wie heute in der Regel assoziiert wird – einen negativen Beigeschmack. Vielmehr ermöglicht es nach Weber gerade die bürokratische Form von Organisation, die Herrschaftsausübung maximal zu rationalisieren und damit von Günstlingswirtschaft, Nepotismus, undurchsichtigem Gefeilsche, Privilegiengewährung qua Stand oder Kaste zu befreien. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts arbeitete sich das Deutsche Reich gerade erst aus dem feudalen Abstammungs- und Privilegiendenken heraus. Vor diesem Hintergrund entwickelte Weber seine Überlegungen zur bürokratischen Verwaltung vor allem im Vergleich zu den Formen traditionaler und charismatischer Herrschaft. Im Vergleich zu diesen arbeitet Weber insgesamt acht Besonderheiten der rationalen Herrschaftsform bürokratischer Verwaltung heraus. An diesen lassen sich einerseits die Merkmale verdeutlichen, die öffentliche Verwaltungen von sonstigen Leistungsorganisationen, vor allem Unternehmen, unterscheiden, und andererseits zeigen sie auch die besonderen Herausforderungen, denen öffentliches Verwalten im 21. Jahrhundert begegnet.

Eine erste Besonderheit bürokratischer Verwaltung ist für Weber die *kontinuierliche regelmäßige Amtsführung*. Dies unterscheidet sie von der eher gelegentlichen Hobbypolitik und episodenhaften Erledigung standesgemäßer Aufgaben, wie sie für den Feudalismus etwa in den „Geheimen Räten“ zwischen Prassen und Jagen, Schriftstellern und Musizieren üblich war.⁴ In gegenwärtigen Verwaltungssystemen findet dieses Prinzip durchaus sehr unterschiedlich Anwendung. So werden etwa in Mexiko oder den USA mit dem Präsidentenwechsel jeweils auch (fast) alle oberen Verwaltungspositionen ausgetauscht, während z.B. in Deutschland im Wesentlichen nur die als politische Beamte fungierenden Staatssekretäre ausgetauscht werden. Gleichwohl wird dieses Prinzip der dauerhaften regelmäßigen Amtsführung durchaus relativiert, etwa wenn staatliche Verwaltungsaufgaben

4 Viele Künstler und Intellektuelle der vorkapitalistisch-modernen Zeit wie etwa Johann Wolfgang von Goethe oder Wilhelm von Humboldt bekleideten Ämter wie Geheimräte, Gesandte oder Minister, vgl. <https://de.wikipedia.org/wiki/Geheimrat>; https://de.wikipedia.org/wiki/Wilhelm_von_Humboldt; https://de.wikipedia.org/wiki/Johann_Wolfgang_von_Goethe.

partiell durch projektförmige Ausschreibungen an nicht-amtliche Träger ausgelagert werden.⁵

Als zweites Merkmal nennt Weber die *geregelte Kompetenzverteilung* innerhalb der bürokratischen Verwaltung. Hierin spiegelt sich das Prinzip einer arbeitsteiligen Kooperation wider – Verwaltungssachverhalte werden in unterschiedliche Arbeitsbereiche differenziert. Dies war ein gewaltiger Fortschritt gegenüber dem feudalen Prinzip, Aufgaben „standesgemäß“ oder nach willkürlicher Kompetanzanmaßung erledigen zu lassen. Durch die klare Festlegung, welche Personengruppe als Fachbereich oder „Amt“ für welche Aufgaben und Themen zuständig ist, sollen Entscheidungen nicht willkürlich durch daran jeweils besonders Interessierte, sondern durch die dafür bürokratisch Eingeteilten, Beauftragten und Qualifizierten getroffen werden. Die Einführung dieses Prinzips war insofern ein großer Fortschritt gegenüber der vorhergehenden feudalen Verwaltungslogik. Aber auch diesbezüglich ergeben sich etwa durch den Zuschnitt von „Querschnittsaufgaben“ wie der Integration von Migrierenden neue Herausforderungen, weil fall- oder adressatenbezogene öffentliche Integrationsarbeit ressortübergreifend organisiert werden muss (Bogumil et al. 2023).

Auch das dritte Merkmal der bürokratischen Verwaltung, eine *explizite Amtshierarchie*, war ein klarer Fortschritt gegenüber der vorhergehenden feudalistischen Verwaltung. Letztere war geprägt von Willkürentscheidungen ohne Einspruchsmöglichkeiten und von „Amtsanmaßungen“. Dagegen beinhaltet die bürokratische Organisation eine klare Hierarchie von Befugnissen, die mit entsprechender Kontrolle und Aufsicht durch die jeweils höheren Hierarchieebenen sowie mit Berufungs- und Beschwerdemöglichkeiten der Klienten einhergeht. Dabei sollen Ämterbesetzungen und Aufstiege innerhalb der Hierarchie nach dem Kriterium der Qualifikation und Bewährung erfolgen. Wandlungstendenzen innerhalb der staatlichen Verwaltung relativieren auch dieses Prinzip, etwa durch hierarchieübergreifende Arbeitsteams oder Projektgruppen. Gleichwohl hat die Ämterhierarchie in öffentlichen Verwaltungen immer noch ein großes Gewicht, während im privatwirtschaftlichen Sektor seit Jahrzehnten die Anzahl der Hierarchieebenen tendenziell eher reduziert wird und z.B. im Scrum-Modell keine klare

5 Zu Anzahl und Struktur öffentlicher Ausschreibungen allein auf Bundesebene vgl. etwa die entsprechenden Websites <https://www.service.bund.de/Content/DE/Ausschreibungen/Suche/Formular.html>; https://verwaltung.bund.de/portal/DE/Geschaefstlagen/Ausschreibungen_und_oeffentliche_Auftraege; die Organisation digitaler öffentlicher (und privater) Ausschreibungen ist inzwischen zu einem eigenständigen Businessfeld geworden, vgl. etwa <https://www.evergabe.de/ausschreibungen-projektmanagement>.

Hierarchie zwischen dem *product owner*, den *team developern* und dem *scrum master* besteht.

Das vierte Kriterium des Weberschen Bürokratiemodells ist die *Regelgebundenheit und Fachqualifikation der Beamten*. Es besagt, dass das Verwaltungshandeln in allen Aspekten explizierten Regeln zu folgen hat, die z.B. in Gesetzen, Verwaltungsvorschriften oder Dienstanweisungen festgelegt sind. Regelgebundenheit der Beamten kann nur gesichert werden, wenn sie fachlich geschult sind und einen differenzierten Überblick haben, welche Normen wann zur Geltung kommen müssen. Dieses Prinzip ist ein deutlicher Fortschritt gegenüber willkürlichem und dilettantischem Amtshandeln. Es kann auch der Korruption von Entscheidungsträgern vorbeugen und verhindern helfen, dass persönliche Präferenzen oder Diskriminierungen das Verwaltungshandeln beeinflussen. Eine nicht unbedeutende Herausforderung besteht in modernen Verwaltungen darin, dass Regelwerke (Bauvorschriften, Umweltschutz, Ausländerrecht) oft so komplex sind und sich fortlaufend ändern, sodass für die Amtsträger die Zuordnung von Regeln zu sozialen Situationen immer schwieriger wird.

Ein fünfter Gesichtspunkt betrifft die eindeutige *Trennung der in der Organisation Arbeitenden von den Verwaltungsmitteln und dem Betriebsvermögen*. In den vorbürokratischen Verwaltungen wurden die Verwaltungsmittel (z.B. Gebietsurkunden, Geburtsnachweise, Pachtabsprachen) meistens nicht von den konkreten Verwaltungspersonen (den Landesherren oder Kirchenvertretungen) getrennt geführt. Noch heute besteht in vielen Ländern des Globalen Südens das Problem, dass Landbesitztitel nicht in einer neutralen unabhängigen Verwaltung dokumentiert sind. Auch wäre es problematisch, wenn sich das Betriebsvermögen einer öffentlichen Verwaltung nicht in öffentlicher Hand befände, sondern in Privatbesitz. In dieser Hinsicht war die „Erklärung der Volksversammlung/Nationalversammlung“ vom 8. August 1789 ein bedeutender Schritt zur Verstaatlichung der Verwaltungsmittel, etwa der Artikel 7, der die Käuflichkeit von Gerichts- und Magistratsämtern aufhob (Grab 1973: 33 ff.).

Ein weiteres Merkmal bürokratischer Verwaltung ist nach Weber das *Verbot der Appropriation* (als die persönliche Aneignung und Vererbung) von *Amtsstellen* durch die jeweiligen Amtsinhaber. In vormodernen Verwaltungen wurden öffentliche Ämter (von schulischer Unterweisung bis zum Scharfrichteramt) nicht selten über Generationen von einer Familie „besessen“. Noch heute gilt in einigen Ländern z.B. Lateinamerikas ein zumindest informelles Vorschlagsrecht von Inhabern öffentlicher Stellen (und auch von Arbeitsplatzinhabern in Privatunternehmen), die eigene Stelle bei Ausscheiden aus dem Kreis von Familienangehörigen wieder zu besetzen. Wie sensibel und unter genauer Beobachtung in

Deutschland die Besetzung von Ämtern gestaltet ist, zeigt sich etwa bei der Besetzung höherer Richterstellen, die transparent und unter Einschluss vielfältiger Kriterien (von der Eignung bis hin zum politischen Parteienproporz) erfolgt. Hier wäre es durchaus interessant zu analysieren, inwieweit wohl kaum noch eine Ämter-Appropriation durch ökonomisches, wohl aber durch soziales Kapital (entsprechender sozialer Beziehungen) vorkommt.

Siebens führt Weber das Prinzip der *Aktenmäßigkeit und Schriftlichkeit der Verwaltung* als Kennzeichen bürokratischer Organisation an. Damit das Amtshandeln transparent und nachvollziehbar ist, reichen nur mündlich verkündete Verwaltungsentscheidungen, die nicht schriftlich festgehalten und damit später nicht mehr überprüfbar sind, nicht aus. So formulierte schon 1789 die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte in Art. 16: „Die Gesellschaft hat das Recht, von jedem öffentlichen Beamten Rechenschaft über seine Verwaltung zu fordern“ (Conseil constitutionnel 2023). Dies bedeutet einen klaren Fortschritt gegenüber vorbürokratischen Amtshandlungen, die ausschließlich per Handschlag oder nicht protokollierter Verkündung erfolgten. Möglichkeiten der Revision oder Beschwerde sind dadurch erheblich eingeschränkt, ihre Erfolgsaussichten gestalten sich dann ausschließlich nach der Ressourcenausstattung der beteiligten Parteien. Die Digitalisierung der Verwaltungsarbeit steht hier vor neuen Herausforderungen, weil elektronische Daten dauerhaft, sicher und zugänglich aufbewahrt werden müssen. Hackerangriffe, die ganze Kommunen paralysieren, lassen das Ausmaß der Problematik erahnen, denn Verwaltungsdaten müssen einerseits möglichst leicht zugänglich und überprüfbar sein, aber andererseits auch isoliert und sicher vor Manipulation und unberechtigtem Zugriff.

Ein letztes Merkmal des Idealtyps bürokratischer Verwaltung ist für Weber die „*herrschaftliche Struktur des Verwaltungsstabes*“ (Weber 1976 [1922]: 126, Hervorhebung im Original). Für Weber vollzieht sich rationale Herrschaft vor allem durch bürokratische Verwaltung. Hierzu bedarf es einer gewissen Privilegierung der Mitglieder des Verwaltungsstabes und auch der Räumlichkeiten von Verwaltung. Beamte und eine würdige Bürokratie können danach am besten Sachautorität repräsentieren und Folgebereitschaft bei den Bürgerinnen und Bürgern erzeugen. Damit die zuvor genannten Kriterien wie Regelgebundenheit, Fachqualifikation, Neutralität und Amtshierarchie wirksam bleiben können, sind Beamte mit gewissen Privilegien und Verwaltungsgebäuden „herrschaftlich“ auszustatten, denn: „Herrschaft ist im *Alltag* primär: *Verwaltung*“ (ebd., Hervorhebung im Original). In diesem Zusammenhang lädt die Tatsache zum Nachdenken ein, dass die Verwaltungssitze von Banken und Unternehmen, aber auch Kulturpaläste, heute „herrschaftlicher“ ausgestattet sind als die öffentlichen Verwaltungen.

Die Einführung der bürokratischen Verwaltung – das lässt sich an ihren skizzierten Elementen erkennen – ist ein Ausdruck des sozialen Wandels von der feudalen zur modernen bürgerlichen Gesellschaft. Weber sah durchaus die Ambivalenz von Bürokratie als rationaler Verwaltung. Einerseits ermöglicht sie, Entscheidungen rein nach sachlichen Erwägungen von Beamtinnen und Beamten treffen zu lassen, die dabei allein öffentlich gesetzten Regeln folgen und nicht über Beziehungen oder Vererbung an ihre Organisationsposition gekommen sind, sondern entsprechend dem meritokratischen Prinzip der Eignung. Aber gerade durch die strikte Neutralität und Regelbefolgung, durch das Absehen vom Einzelschicksal und von den möglichen Folgen im jeweiligen spezifischen Fall funktioniert bürokratische Verwaltung wie eine kalte, nur nach formalen Prinzipien funktionierende Maschine. Man denke nur an die Abschiebung von Flüchtlingen und Asylbewerbern. Die Zweischneidigkeit bürokratischer Verwaltung liegt darin, dass sie einerseits nach explizierten, vereinbarten und legitimen, nachvollziehbaren, weil dokumentierten Regeln und Verfahren funktioniert, und dadurch aber andererseits gerade nicht die Komplexität der sozialen Wirklichkeit mit ihren Kontingenzen und dem beständigen Wandel sozialer Verhältnisse berücksichtigt. Diese Widersprüchlichkeit – so wird im Folgenden gezeigt – wird im Zuge der gesellschaftlichen Entwicklung hin zur reflexiven Modernisierung und in der Perspektive der Organisationssoziologie noch gesteigert.

4. Organisationssoziologie und reflexive Modernisierung

Öffentliche Verwaltungen sind ein Spezialfall von Organisationen. Die Organisationssoziologie kann deshalb wichtige Beiträge für die Verwaltungswissenschaften liefern. Organisationen haben in der Soziologie eine herausragende theoretische und empirische Bedeutung. Theoretisch sind sie von erheblichem Interesse, weil sie einen vergleichsweise jungen, aber für die Gegenwartsgesellschaften äußerst bedeutsamen Vergesellschaftungsmechanismus repräsentieren. Ein bekannter US-amerikanischer Soziologe, Charles Perrow, nannte die moderne Welt eine „Gesellschaft der Organisationen“ (Perrow 1991). Empirisch ist das Studium von Organisationen interessant, weil es gut entwickelte Methoden und Instrumente für deren Analyse gibt (Kubicek/Welter 1985). Dies hängt auch mit der Bedeutung von Organisationen – als Unternehmen, Schulen, Krankenhäuser, politische Parteien, Verwaltungseinrichtungen, Nichtregierungsorganisationen etc. – für das alltägliche Leben und für Gesellschaften insgesamt zusammen.

Die gesellschaftliche Bedeutung von Organisationen wird in einer entwicklungsgeschichtlichen Perspektive deutlich. Wir verstehen Organisationen in soziologischer Perspektive als relativ dauerhafte arbeitsteilige Kooperationsgefüge mit gestaltbaren Zielen und Zwecken, ausgearbeiteten Strukturen und Prozessen und mehr oder weniger explizierten Mitgliedschaftsregeln. Diese Form sozialer Ordnung ist relativ jung. Über die Jahrtausende lebten die Menschen in Hausgemeinschaften, Familienverbänden und in durch verwandtschaftliche Beziehungen oder berufsständische Gemeinsamkeiten definierten Verflechtungsbeziehungen. Die räumliche Mobilität der meisten Menschen war ebenso eingeschränkt wie ihre soziale Mobilität. Das Heiraten wurden in großem Maße durch die Elterngeneration vorbestimmt und reproduzierte so weitgehend die bestehenden sozialen Kreise. Das Verlassen der eigenen Wohngemeinde war in der Regel an eine entsprechende Erlaubnis durch den Lehnsherrn oder Fürsten und seine Bauftragten gebunden. Die berufliche Zukunft wurde ebenfalls in erster Linie durch die Elterngeneration und nur in sehr beschränktem Maße durch die eigenen Fähigkeiten und Präferenzen bestimmt. Die räumliche Reichweite und Differenzierung von Sozialbeziehungen konzentrierten sich auf fußläufig erreichbare Entfernungen.

Menschen konnten nicht frei wandern, sie konnten sich auch nicht frei in Organisationen oder Verbänden zusammenschließen. Für die Zeit vor der Entstehung der modernen bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft und auch der Organisation als moderner Vergesellschaftungsform beschreibt Max Weber die große Bedeutung der antiken und feudalen Wirtschaftsgemeinschaften, des Oikos. Hierunter versteht Weber den autoritär geführten Großhaushalt eines Fürsten oder Grundherren zum Zwecke der Vermögensnutzung. Der Oikos umfasst die Feudalen ebenso wie die zugehörigen Bauern, Leibeigenen, Handwerker etc. Er gibt die wesentliche Strukturierungslogik für alle Sozialbeziehungen vor. Im Kontext des Oikos sind Familie, Arbeit und Wohnen jeweils räumlich und sozial gemeinschaftlich organisiert. In vielen Teilen der Welt gibt es noch heute ähnliche Systeme oder Stammesstrukturen, in denen das gesamte Leben organisiert ist. Aber es gab keine Organisationen im modernen, oben definierten Sinne. Wesentliche Veränderungen ergaben sich erst seit dem Mittelalter und dann vor allem mit der Aufklärung durch das Entstehen der modernen Organisationen, zunächst in der Form von Betrieben. Um das Revolutionäre der modernen Organisationen zu verdeutlichen, lohnt ein Blick in die vorher dominanten Vergesellschaftungsformen:

„Die Ordnungen für das gesamte ökonomische Leben der großen Hausgemeinschaft werden periodisch durch *Kontrakte* geregelt. Und während ursprünglich

dabei die Regelung des ‚Taschengeldes‘ mit der Regelung der Geschäftsorganisation in eins geht, änderte sich das allmählich. Der kontinuierlich gewordene kapitalistische Erwerb wurde ein gesonderter ‚Beruf‘; ausgeübt innerhalb eines ‚Betriebes‘, der sich im Wege einer Sondervergesellschaftung aus dem hausgemeinschaftlichen Handeln zunehmend in der Art aussonderte, dass die alte Identität von Haushalt, Werkstatt und Kontor, wie sie der ungebrochenen Hausgemeinschaft und auch dem (...) ‚Oikos‘ des Altertums selbstverständlich war, zerfiel.“ (Weber 1976 [1922]: 229, Hervorhebung im Original)

Während Wohnen, Erziehung und Ausbildung, Arbeiten und Feiern innerhalb enger Haus- und Dorfgemeinschaften erfolgten, bildeten sich moderne Organisationen in Europa erst mit der Abschaffung der Leibeigenschaft und der Entstehung bürgerlich-kapitalistischer Wirtschaft und Gesellschaft – also parallel zur bürokratischen Verwaltung – in nennenswertem Umfang heraus. Dies vollzog sich in Stufen vom häuslichen Verlagssystem und den Manufakturen im 17. und 18. Jahrhundert bis hin zum modernen Fabrikssystem seit dem 19. Jahrhundert. In Manufakturen wurden verschiedene Handwerke räumlich zum Zwecke arbeitsteiliger und sequenziell organisierter Produktion zusammengefasst, aus ihnen entwickelten sich vorrangig die modernen Fabrikorganisationen (Eggebrecht et al. 1980). Zwar kann man systematisches Organisieren in Reichen und Imperien bis Jahrtausende vor Christus in Ägypten und China zurückverfolgen. Dieses Organisieren beruhte aber nicht auf dem Bestehen unabhängiger Organisationen im modernen Sinne.

„Das gemeinsame Muster des Erfahrungsgegenstandes der Organisation ist ein relativ neuartiger Typus sozialer Gebilde, der in unserer Zeit sein zweihundertjähriges Jubiläum feiern kann. Es handelt sich dabei um eine Vergesellschaftungsform, die sich mit der bürgerlichen Gesellschaft gegen Ende des 18. Jahrhunderts zunehmend durchsetzt und unbeschadet der Vielzahl weiterer, in der Literatur genannter Eigenschaften durch drei evolutionär entscheidende Merkmale bestimmt werden kann.“ (Türk 1989: 474)

Klaus Türk benennt dann die bereits vorher aufgeführten Bestimmungsmerkmale, nämlich erstens die freie Ein- und Austrittsmöglichkeit der Mitglieder bzw. festgelegte Mitgliedschaftsregeln. Dies ist insofern neu, als in fast allen vorhergehenden sozialen Gruppen und Verbänden der Eintritt oder Austritt nicht prinzipiell von den Betroffenen selbst entschieden werden konnte oder, wenn er einmal erfolgt war, nicht rückgängig gemacht werden konnte (wie etwa der Eintritt in ein Kloster). Auch der Wechsel zwischen verschiedenen Berufen und den sie organisierenden Zünften war äußerst selten und mit erheblichen Kosten verbunden. Zünfte waren überdies keine freiwilligen Organisationen, sondern

Zwangsorganisationen für die Ausübung bestimmter Berufstätigkeiten: Wer Bäcker sein wollte, musste der entsprechenden Zunft oder Innung angehören.

Das zweite Bestimmungsmerkmal moderner Organisationen ist die prinzipiell freie Gestaltbarkeit ihrer internen Strukturen und Prozesse, vor allem der vertikalen und horizontalen Differenzierung etwa nach Autoritäts- und Anweisungsebenen und nach funktionalen Abteilungen und Bereichen. Während z. B. Hierarchieebenen in modernen Organisationen auf- oder abgebaut werden können, je nach Opportunität der Organisationsmitglieder oder -inhaber, so waren in früheren vororganisationalen Verbänden die Strukturen durch „heilige Ordnung“ (wie etwa in der katholischen Kirche bis heute) oder durch institutionalisierte Regeln und Ordnungen, die über Generationen gewachsen und nur sehr schwer veränderbar waren, legitimiert.

Das dritte Bestimmungsmerkmal schließlich ist die prinzipiell veränderbare Ziel- und Zwecksetzung von Organisationen. Die Ziele und Zwecke z. B. von Familien als sozialen Institutionen wandeln sich nur sehr schwer und langsam – wie der Wandel der Familien- und Geschlechterarrangements zeigt; diese Veränderungen erfolgen nicht per staatlichem Dekret oder Beschluss einer Behörde, sondern als gesamtgesellschaftlicher Prozess sozialen Wandels. Moderne Organisationen dagegen können ihre allgemeinen und spezifischen Ziele durch Beschlüsse und Politiken der Shareholder und Stakeholder vergleichsweise schnell ändern. Man denke nur an Fusionen großer Unternehmen, den (möglichen) Börsengang von Familienunternehmen, Verjüngungskuren bei Zielen und Mitgliederstruktur von Gewerkschaften oder die Veränderungen parteipolitischer Programmatiken vor und nach Wahlen.

Organisationen in diesem soziologischen Sinn als soziale Ordnungsmuster sind also jüngeren Datums. Ihre gesellschaftliche Bedeutung setzt verschiedene Freiheiten voraus, wie die Freiheit von Leibeigenschaft, die Freiheit räumlicher Mobilität und die Freiheit des Gewerbes. Moderne Organisationen sind als soziales Ordnungsgefüge im Vergleich zu allen vorher bestehenden Verflechtungsformen (einschließlich etwa der Logen, Geheimbünde, der Hanse und anderer Typen von Zusammenschlüssen) extrem flexibel. Sie können sich – trotz aller unbestreitbaren Beharrungskräfte, auf die in der Organisationsforschung immer wieder hingewiesen wird – veränderten Anforderungen und Erwartungen von Mitgliedern, Kunden- und Klientengruppen in ihren Zielen, Strukturen und Mitgliederregeln vergleichsweise leicht anpassen. Im 21. Jahrhundert sind alle Menschen dieser Welt in vielfältigster Weise in Organisationen als Mitglieder, Kunden, Betroffene, Anspruchsberechtigte oder Nutznießer eingebunden. Die sozialen Kreise moderner Menschen sind vor allem organisationale Kreise bzw.

durch Organisationen strukturierte Verflechtungszusammenhänge. In diesem Sinne sind Organisationen der Prototyp sozialer Ordnungsgefüge auf der Mesoebene zwischen den Individuen und der Gesellschaft.

In einer organisationssoziologischen Perspektive hat Richard Scott (2003 [1981]) drei wissenschaftliche Konzepte von Organisationen unterschieden. Man kann sie als *rationale* Systeme verstehen, gleichsam als Werkzeuge oder Instrumente, um bestimmte Ziele zu erreichen. Dies war auch Webers grundlegende Perspektive auf bürokratische Verwaltungen als *best-practice*-Formen legaler Herrschaft. Organisationen können aber auch als *natürliche* Systeme verstanden werden, die ein soziales Eigenleben haben, ein Innenleben, das von äußeren Zielvorgaben oder Umwelteinflüssen relativ unabhängig ist. Schließlich kann man Organisationen auch als *offene* Systeme verstehen, die in ständigem Austausch mit verschiedenen Umwelten stehen. Bis heute wird in den Verwaltungswissenschaften vor allem die erste Herangehensweise an Verwaltung als Organisation in einer eher präskriptiv-normativen Perspektive gewählt. Die vorherrschenden Fragen sind dann etwa „Wie kann die öffentliche Verwaltung die Digitalisierung meistern?“ oder „Wie kann die Effizienz und Transparenz von Verwaltungshandeln verbessert werden?“. Wie bereits angemerkt, stehen in einer politikwissenschaftlichen Sicht die Fragen des Verhältnisses von Legalität, Effizienz, Effektivität und Legitimität im Vordergrund.

Nimmt man die drei Perspektiven auf Organisationen als rationale, natürliche und offene Systeme ernst, dann ergeben sich viele Erweiterungen für die Analyse von öffentlichen Verwaltungen. Denn sie haben zwar gegenüber anderen Typen von Organisationen einige Besonderheiten, die in den bereits skizzierten acht Merkmalen der Weberschen bürokratischen Verwaltung zum Ausdruck kommen (vergleichsweise stark durch Politik und Gesellschaft vorgegebene Ziele und Zwecke, erweiterte Regelbindung, besonderes Loyalitätsverhältnis der Beschäftigten etc.), aber gleichzeitig kann viel gewonnen werden, wenn Verwaltungen als offene und als natürliche Systeme im Sinne Scotts analysiert werden. Gegen eine allzu rationalistische Perspektive betonen z.B. Crozier und Friedberg (1979) die relative Eigendynamik und komplexe Machtverteilung in Organisationen. Danach kann man Organisationen niemals vollständig von oben kontrollieren oder dominieren (wie dies letztlich im Weberschen Bürokratiemodell vorgesehen ist).

„Keine Situation in einer gegebenen Organisation stellt einen Akteur völlig unter Zwang. Er behält immer einen Freiheits- und Verhandlungsspielraum. Dank dieses Spielraums (der für seine Gegenspieler wie für die Organisation insgesamt eine Ungewissheitsquelle ist) besitzt jeder Akteur Macht über andere Akteure. Diese Macht ist umso größer, je relevanter die von ihm kontrollierte Ungewissheitsquelle für jene ist.“ (Crozier/Friedberg 1979: 56)

Crozier und Friedberg unterscheiden vier bedeutende Quellen von Macht für Akteure in Organisationen, die nicht – wie bei Weber – nach dem Typus ihrer Legitimitätsgeltung, sondern nach der Quelle der Kontrolle von Unsicherheitszonen unterschieden werden. Diese sind:

„Solche, die aus der Beherrschung eines spezifischen Sachwissens und der funktionalen Spezialisierung herrühren; solche, die an die Beziehungen zwischen einer Organisation und ihrer Umwelt, oder besser ihren Umweltsegmenten, gebunden sind; solche, die aus der Kontrolle von Informationen und Kommunikationskanälen herrühren; solche schließlich, die sich aus dem Vorhandensein allgemeiner organisatorischer Regeln ergeben.“ (ebd.: 50)

Handelsvertreter und Pressesprecherinnen als Kontakte oder Relais einer Organisation zu ihrer Umwelt beziehen ihre relative Macht gerade aus der Kontrolle über die Unsicherheitszone der Umweltbeziehungen, weil sie für sich beanspruchen können zu wissen, wie die Organisation in der Umwelt wahrgenommen wird bzw. welche Wünsche und Erwartungen eigentlich die Kundinnen und Kunden an die Organisation stellen. Ähnlich kontrollieren z.B. Chefsekretärinnen (diese Position wird bisher meistens von Frauen besetzt) etwa den Zugang zum Terminkalender der Führungsebene, sie können entscheidende kleine Hinweise und Stichwörter über Stimmungen oder Präferenzen der Vorgesetzten geben. Im idealtypischen Weberschen Modell folgen alle Bürokraten und Bürokratinnen einfach nur strikt den gegebenen Vorschriften. Tatsächlich können Regeln und Normen aber per definitionem niemals die Einzelfälle des Lebens in sich beinhalten oder berücksichtigen – sonst wären es eben keine über den Einzelfall hinausgehenden Regeln. Deshalb entbrennen normalerweise in Organisationen Konflikte um die Regelinterpretation. Dass diese Ungewissheitszone der Regelauslegung eine wichtige Machtressource ist, zeigt sich immer dann, wenn in Organisationen ‚Dienst nach Vorschrift‘ gemacht wird.

Schon diese wenigen Hinweise zeigen, wie fruchtbar eine organisationssoziologische Perspektive auf öffentliche Verwaltungen sein kann. Dies gilt auch für die These der reflexiven Modernisierung von Ulrich Beck (1986). Der Idealtypus bürokratischer Verwaltung impliziert die Annahme, dass durch entsprechende Ausgestaltungen und Optimierungen schrittweise eine *Best Practice* rationaler Herrschaft erreicht werden könne. Das entspricht weitgehend der Vorstellung eines einfachen unilinear gerichteten Modernisierungsprozesses. Hier bringt Becks These eines Wandels von einfacher zu reflexiver Modernisierung viel Sand ins Getriebe. So ist ein wesentliches Bestimmungsmoment reflexiver Modernisierung die Generalisierung und Entgrenzung von Politik. Dies macht Beck an vier Tendenzen fest.

Erstens war für den Prozess einfacher Modernisierung die Ausdifferenzierung eines politisch-administrativen und eines technisch-ökonomischen Systems kennzeichnend. Hier kann man an die Trennung der öffentlichen Verwaltung von den sonstigen Bereichen der Politik und der Wirtschaft denken. Während für das politische System das Prinzip der gleichberechtigten Partizipation der Bürgerinnen und Bürger und der Legitimation staatlichen Handelns diesen gegenüber gilt, dominiert in der Sphäre der Ökonomie das Prinzip der individuellen Interessenverfolgung und Nutzenmaximierung. Das technisch-ökonomische System „bleibt im Kern politischer Legitimation entzogen, ja besitzt – gerade im Vergleich zu demokratisch-administrativen Prozeduren und Implementationsstrecken – geradezu kritikimmune Durchsetzungsmacht. Fortschritt ersetzt Abstimmung“ (ebd.: 301). Diese Ausdifferenzierung von politisch-administrativem und technisch-ökonomischem System wird – so Beck – im Zuge reflexiver Modernisierung relativiert: Einerseits verliert das zentralisierte und als eigenständige Sphäre ausgeformte politische System seine Konturen; es erfährt einen Machtverlust gerade mit der „Durchsetzung und Wahrnehmung von Bürgerrechten in den Formen einer neuen politischen Kultur“ (ebd.: 311). Andererseits halten Formen des Diskurses, der Abstimmung und des Aushandelns, die vordem auf das politisch-administrative System konzentriert waren, Einzug in die technisch-ökonomische Sphäre.

Kennzeichnend für das Verhältnis von politisch-administrativem und technisch-ökonomischem System war zweitens in der Phase einfacher Modernisierung, dass mithilfe des intervenierenden Sozialstaats versucht wurde, klassengesellschaftliche Ungleichheiten zu kompensieren. Gleichzeitig überschritten die Potenziale und das Tempo technisch-ökonomischer und wissenschaftlicher Entwicklung nicht die Möglichkeiten politischer Steuerung und Intervention. Hier sind – so Beck – ebenfalls weitreichende Wandlungsprozesse zu beobachten. In dem Maße, wie der Wohlfahrtsstaat an gesellschaftlicher Prägekraft verliert und gleichzeitig die auf Digitalisierung gestützten technologischen Innovationsschübe nicht nur den engeren Bereich der Ökonomie, sondern alle privaten und öffentlichen Bereiche der Gesellschaft durchwirken, weisen das politisch-administrative System insgesamt und speziell auch die öffentliche Verwaltung kaum entsprechende Anpassungen auf. Es entsteht ein „Mißverhältnis zwischen offizieller Handlungsvollmacht, die sich politisch gibt und ohnmächtig wird, und einer Breitenveränderung der Gesellschaft, die entscheidungsverschlossen auf den leisen, aber unaufhaltsamen Sohlen des Unpolitischen daherkommt“ (Beck 1986: 303).

Beck konstatiert drittens, dass der relative Bedeutungsverlust des formellen politisch-administrativen Systems einerseits und der tiefgreifenden Wandlungsprozesse im technisch-ökonomischen System andererseits nicht etwa zu einer Entpolitisierung führen, sondern vielmehr zu einer „Entgrenzung von Politik“ (ebd.: 304). Diese äußert sich sowohl in neuen sozialen Bewegungen (nicht als Ausdruck politischen Versagens, sondern gerade „durchgesetzter Demokratie“), als auch in der Politisierung des technisch-ökonomischen Systems:

„Rechtlich zuständige, staatliche Kontrollinstanzen und die risikosensible Medienöffentlichkeit beginnen in den ‚Intimbereich‘ des betrieblichen und wissenschaftlichen Managements hineinzureden und hineinzuregieren. Entwicklungsrichtung und Ergebnisse des technologischen Wandels werden diskursfähig und legitimationspflichtig. Damit gewinnt betriebliches und wissenschaftlich-technisches Handeln eine neue politische und moralische Dimension, die bislang für ökonomisch-technisches Handeln wesensfremd schien.“ (ebd.: 304f.)

Dies führt nach Beck viertens „zu einer prekären Umkehrung von Politik und Nichtpolitik. Das Politische wird unpolitisch und das Unpolitische politisch“ (ebd.: 305). Die realiter politische Gestaltung von Gesellschaft im und durch das technisch-ökonomische System entbehrt der Legitimation durch das politisch-demokratische System.

„Die politischen Institutionen werden zu Sachverwaltern einer Entwicklung, die sie weder geplant haben noch gestalten können, aber doch irgendwie verantworten müssen. Auf der anderen Seite werden die Entscheidungen in Wirtschaft und Wissenschaft mit einem effektiv politischen Gehalt aufgeladen, für die die Akteure über keinerlei Legitimation verfügen.“ (ebd.: 305)

5. Neue Herausforderungen für öffentliche Verwaltungen und Verwaltungswissenschaften

Die bereits von Weber beschriebenen idealtypischen Merkmale bürokratischer Verwaltungen – kontinuierliche regelmäßige Amtsführung, geregelte Kompetenzverteilung, explizite Amtshierarchie, Regelgebundenheit und Fachqualifikation der Beamten, Trennung von Amtsinhaber und Verwaltungsmitteln, Verbot der persönlichen Aneignung und Vererbung von Amtsstellen, Aktenmäßigkeit und Schriftlichkeit der Verwaltung, herrschaftliche Struktur des Verwaltungsstabes – sind noch heute geeignet zu untersuchen, wie sich öffentliche Verwaltungen von anderen Organisationstypen unterscheiden und welchen Wandlungstendenzen sie unterliegen. Und die von Beck diagnostizierten Ambivalenzen der reflexiven Moderne helfen, die Strukturprobleme und Entwicklungsdynamiken von Organi-

sationen insgesamt, wegen ihrer Nähe zum politischen System, aber besonders auch der öffentlichen Verwaltungen, besser zu verstehen und zu erklären. Einige Stichwörter mögen genügen.

Da ist etwa die Tendenz der Ökonomisierung von staatlichem Verwaltungshandeln und umgekehrt der *Politisierung und Verrechtlichung* von Arbeitshandeln in allen Typen von Leistungsorganisationen (Pries 2019). Die diskursive Legitimation unternehmerischen Handelns etwa im Hinblick auf die Einhaltung ökologischer und menschenrechtlicher Standards auch in den Zulieferketten gewinnt enorm an Bedeutung (Politisierung der Ökonomie), und gleichzeitig wachsen die Versuchungen für Unternehmen, verwaltungsrechtliche Normen (etwa des Steuer- oder Umweltsrechts) durch die *Globalisierung* von Standortstrategien zu umgehen (*Minimierung öffentlicher Regelungs- und Steuerungsmöglichkeiten*). Man könnte argumentieren, dass diese Aspekte die Verwaltung und ihre wissenschaftliche Erforschung nur marginal tangieren. Aber in jeder Kommune können die Verantwortlichen schnell einige Beispiele dafür benennen, wie ihre Handlungsmöglichkeiten durch Politisierung, Verrechtlichung und Globalisierung beschnitten werden.

Eine zweite Herausforderung der Verwaltung betrifft ihre partielle *Demokratisierung*, die tatsächliche Umsetzung von *Transparenz und die Ausweitung der zivilgesellschaftlichen Erwartungen an die Legitimation von Verwaltungshandeln*. In dem Maße, wie zivilgesellschaftliche Organisationen etwa im Bereich der Erstaufnahme und Betreuung von Flüchtlingen oder der Organisierung von Sprachkursen teilweise Aufgaben staatlicher Verwaltung übernehmen, wachsen auch ihre Erwartungen an Beteiligung und an dauerhafte, berechenbare Arbeitsstrukturen – die aber eigentlich im Modell der bürokratischen Verwaltung dem Staat vorbehalten sind. Viele Kommunen haben auch begonnen, ihre Verwaltungsvorgänge transparenter zu gestalten (etwa durch den digitalen Zugang zu prozessgenerierten Daten für alle Interessierten) und die direkte Bürgerbeteiligung zu fördern. Hierdurch werden tendenziell einige Bestimmungsmerkmale des Idealtyps rational-bürokratischer Verwaltung (wie strikte Separierung des Amtshandelns, eindeutige Zuständigkeiten) zusätzlich in Frage gestellt.

Eine dritte Herausforderung betrifft die Dynamisierung von Regelwerken und Regularien. In Webers Idealmodell gibt es für alles Verwaltungshandeln eindeutige Normen, die alle damit befassten Amtsträger kennen und anzuwenden wissen. Durch die von Beck bereits beschriebenen Spannungen und Widersprüche reflexiver Modernisierung und allgemein-gesellschaftliche Prozesse der Beschleunigung (Rosa 2020 [2005]) wird es für Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung immer schwieriger, alle für ihren Arbeitsbereich relevanten Gesetze

und Ausführungsbestimmungen zu kennen und auch anwenden zu können. Im Verwaltungsbereich des Flüchtlingsschutzes oder der Arbeitsmarktintegration ändern sich Gesetze, zumal als Artikelgesetze, so schnell und komplex, dass selbst unmittelbar mit dem Thema vertraute Verwaltungsbeschäftigte eigentlich ihre gesamte Arbeitszeit damit verbringen könnten (und eigentlich müssten?), den Fortgang der Regelungsstrukturen nachzuvollziehen.⁶

Allein diese kurzen Hinweise zeigen, dass sowohl das Webersche Modell bürokratischer Verwaltung als auch Becks Thesen einer reflexiven Moderne hilfreich sein können, eine spezifisch soziologische Perspektive in den Verwaltungswissenschaften zu stärken.

Literatur

- Apelt, Maja/Tacke, Veronika (2023): Organisation(en) der öffentlichen Verwaltung. In: Apelt, Maja/Tacke, Veronika (Hrsg.): *Handbuch Organisationstypen*. 2. Aufl., 153–178. Wiesbaden: Springer VS.
- Beck, Ulrich (1986): *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Birkhölzer, Karl/Klein, Ansgar/Priller, Eckhard/Zimmer, Annette (2005): *Dritter Sektor/Drittes System: Theorie, Funktionswandel und zivilgesellschaftliche Perspektiven*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Heuberger, Moritz/Krönke Christoph (2018): *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2009): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. 2., völlig überarb. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- 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.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) (2023): *Gesamtstatistik. Einrichtungen und Dienste der freien Wohlfahrtspflege*. https://www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Publikationen/Statistik_2020/Einzelseiten/BAGFW_Gesamtstatistik_2020_2023-12-14_ES.pdf. Abgerufen am: 04.04.2024.
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) (2024): *Verwaltungsdigitalisierung*. Berlin. https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Verwaltungsdigitalisierung/Verwaltungsdigitalisierung_node.html. Abgerufen am: 16.02.2024.

6 Als Beispiel für das komplexe Datenmanagement im Zusammenhang des Ausländerzentralregisters vgl. Kapitel 4.2 in Bogumil et al. (2018).

- Conseil constitutionnel (2023): *Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789*. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/de/erklaerung-der-menschen-und-buergerrechte-vom-26-august-1789>. Abgerufen am: 04.04.2024.
- Crozier, Michel/Friedberg, Erhard (1979): *Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns*. Königstein: Athenäum.
- Eggebrecht, Arne/Flemming, Jens/Meyer, Gert/Müller, Achatz von/Oppolzer, Alfred/Paulinyi, Ákos/Schneider, Helmuth (1980): *Geschichte der Arbeit. Vom alten Ägypten bis zur Gegenwart*. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Grab, Walter (Hrsg.) (1973): *Die Französische Revolution. Eine Dokumentation*. München: Bastei-Lübbe.
- Heinze, Rolf G./Lange, Joachim/Sesselmeier, Werner (Hrsg.) (2018): *Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege. Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität*. Baden-Baden: Nomos.
- Krause, Tobias A./Schachtner, Christian/Thapa, Basanta E. (Hrsg.) (2023): *Handbuch Digitalisierung der Verwaltung*. Bielefeld: transcript.
- Kubicek, Herbert/Welter, Günther (1985): *Messung der Organisationsstruktur*. Stuttgart: Enke.
- Linde, Hans (1972): *Sachdominanz in Sozialstrukturen*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Moravcsik, Andrew (2002): In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 40 (4): 603–624.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg (Hrsg.) (2000): *Modernisierung des Staates. New public management in deutscher und internationaler Perspektive*. 2., vollst. akt. u. stark erw. Aufl. Opladen: Leske + Budrich. DOI: 10.1007/978-3-322-99694-7.
- Perrow, Charles (1991): A society of organizations. *Theory and Society* 20 (6): 725–762. DOI: 10.1007/BF00678095.
- Pries, Ludger (2019): *Erwerbsregulierung in einer globalisierten Welt. Theoretische Konzepte und empirische Tendenzen der Regulierung von Arbeit und Beschäftigung in der Transnationalisierung*. 3., akt. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Pries, Ludger (2022): Die Zukunft einer religionssensiblen und pluralen Wohlfahrtspflege. *Sozialer Fortschritt* 71 (5): 293–302. DOI: 10.3790/sfo.71.5.293.
- Reinermann, Heinrich (2000): *Neues Politik- und Verwaltungsmanagement: Leitbild und theoretische Grundlagen*. Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften (Speyerer Arbeitshefte, 130).
- Rosa, Hartmut (2020 [2005]): *Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Schmidt, Vivien (2012): 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.
- Scott, Richard (2003 [1981]): *Organizations – Rational, Natural, and Open Systems*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Strohmeier, Gerd (2007): Die EU zwischen Legitimität und Effektivität. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (10). www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/30621/die-eu-zwischen-legitimitaet-und-effektivitaet/.
- Türk, Klaus (1989): *Neuere Entwicklungen in der Organisationsforschung*. Stuttgart: Enke.

Weber, Max (1976 [1922]): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr Siebeck.

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 ausüben, 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 eintrrieben. 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, wengleich 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 Politikimplementierung 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 Verwaltung 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 Aufgabefeldern (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 Verwaltungsversagen. 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 Politikverflechtungsfalle 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 Zusammenspiel 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): *Verwaltungskoordination 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.

Martin Burgi

Subventions- bzw. Förderprogramme und Gemeindesteuern als Instrumente der Kommunalpolitik

1. Einleitung

Jörg Bogumil gehört zur (über die Jahre leider nicht größer gewordenen) Gruppe der Politikwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler, die sich schwerpunktmäßig für Verwaltung interessieren, Verwaltungsstrukturen und -abläufe immer wieder analysieren und danach trachten, sie zu verbessern. Dabei bleibt er nicht auf den Ebenen des Bundes oder einzelner Länder stehen, sondern beschäftigt sich insbesondere auch mit den Kommunen, wodurch er überdies zu der (eher noch kleineren) Gruppe der Kommunalwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler zählt; in beiden Fällen ist dadurch Interdisziplinarität geradezu vorprogrammiert. Als Politikwissenschaftler orientiert er sich im Ausgangspunkt an ggf. bestehenden juristischen Rahmenbedingungen, die er aber nicht lediglich zur Kenntnis nimmt, sondern in denen er u.U. einen relevanten Faktor für etwaige Missstände, aber auch einen etwaigen Hebel zu deren Überwindung sieht.

Der Verfasser dieser Zeilen konnte dies zuletzt in dem großen Gemeinschaftsprojekt „Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik“ in den Jahren 2017/2018 (Bogumil et al. 2018) erleben. Das Ziel der nachfolgenden Überlegungen ist es, ein weiteres, ganz anders gelagertes Aufgabenfeld für den interdisziplinären Zugriff zu erschließen, in der Hoffnung, nicht nur (aber auch!) das Interesse des Jubilars wecken zu können.

Der vorliegende Beitrag zielt darauf ab, die Relevanz von Subventions- bzw. Förderprogrammen und Gemeindesteuern als Instrumente der Kommunalpolitik herauszustellen und Ansatzpunkte für die Praxis und Politikwissenschaft zu erarbeiten. Nach einer begrifflichen und phänomenologischen Präzisierung (Kap. 2) erfolgt ein Blick auf die Interdisziplinarität der Verwaltungswissenschaft und die thematischen Anknüpfungspunkte der Politikwissenschaft (Kap. 3). Anschließend wird die politikwissenschaftliche Forschung über die bisher juristisch gewonnenen Erkenntnisse informiert und sodann dazu angeregt, eigene, darüberhinausgehende Fragestellungen zu formulieren (Kap. 4). Zugleich unternimmt es der Beitrag, einige hierauf bezogene gemeinsam zu bewältigende Lösungsauf-

träge zu beschreiben (Kap. 5). Eine Schlussbetrachtung schließt den Beitrag ab (Kap. 6).

2. Präzisierung des Untersuchungsgegenstandes

2.1 Begriffe

2.1.1 Subventions- und Förderprogramme

Subventionen sind nach überwiegendem Begriffsverständnis finanzielle Transferleistungen an Privatunternehmen der Realwirtschaft. Sie können in Gestalt vergünstigter Darlehen, Bürgschaften aber auch sog. verlorener Zuschüsse (also von nicht rückzahlbaren Geldleistungen) ausgestaltet sein. Mit der Vergabe einer Wirtschaftssubvention verbindet eine Gemeinde die Erwartung, dass die Empfänger eine sonst nicht von ihnen finanzierte oder auch gar nicht finanzierbare Leistung erbringen. Das Gesamtvolumen der Wirtschaftssubventionen in der Bundesrepublik bewegt sich stabil auf einem hohen Niveau. Unter den Vorzeichen verschiedener Krisen und neuerdings vor allem auch im Angesicht des Klimawandels, der verschiedenste Schutz- und Anpassungsmaßnahmen auf allen staatlichen Ebenen aber eben auch in der Wirtschaft erfordert, weist der Subventionsbericht des Bundes für die Jahre 2019 bis 2022 eine Verdoppelung von 24,6 Milliarden Euro auf 47,2 Milliarden Euro auf (Burgi/Promberger 2023: 882). Man geht davon aus, dass die von Kommunen verantworteten Subventionen jedenfalls deutlich über 3 Milliarden Euro liegen (BMF 2023). Strukturell damit verwandt sind „Förderprogramme“, die sich aber nicht an Wirtschaftsunternehmen, sondern an die Träger von Sozial-, Kultur- oder Wissenschaftseinrichtungen sowie die Träger einzelner Projekte in diesen Feldern richten (Müller et al. 2017: Kap. A, Rn. 166).

2.1.2 Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern

Spiegelbildlich zu den Subventions- und Förderzahlungen betreffen die Gemeindesteuern die Einnahmeseite der Kommunen und bewirken jedenfalls einen Zuwachs finanzieller Mittel zugunsten des jeweiligen kommunalen Haushaltes. Dadurch, dass ihre Erhebung an bestimmte sachliche Voraussetzungen geknüpft ist (z.B. Verbrauch von Mehrwegverpackungen im Gemeindegebiet), entfalten sie oftmals aber auch eine darüberhinausgehende Steuerungswirkung (im Beispiel: in Richtung einer Vermeidung von Mehrwegverpackungen). Dabei konzentrieren sich die nachfolgenden Überlegungen auf die Gemeindesteuern im Sinne von

Art. 105 Abs. 2a des Grundgesetzes (örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern, die nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind); außer Betracht bleiben die Grund- und die Gewerbesteuer, die grundsätzlich zwar auch von den Gemeinden festgesetzt und erhoben werden, die aber dem Grunde nach in vielfacher Hinsicht durch gesetzliche Vorgaben auf Bundes- bzw. Landesebene determiniert sind (zu ihnen Röhl 2023: Rn. 210).

Der Kreis der sog. örtlichen Aufwandsteuern (durch die gleichsam der Luxus, einen bestimmten Aufwand betreiben zu können, besteuert wird) reicht von der Vergnügung- bzw. Spielautomatensteuer, über die Zweitwohnungsteuer und die Hundesteuer, bis zur Jagdsteuer und zur Schankerlaubnissteuer, während als örtliche Verbrauchsteuern (durch die ein im Gemeindegebiet erfolgender „Verbrauch“ bzw. „Verzehr“ erfasst wird) die Getränkesteuer, die Speiseeissteuer und die soeben erwähnte Verpackungssteuer zu qualifizieren sind (ausführlich Waldhoff 2023: § 13 vor Rn. 1; Schmidt 2022, C III:42ff.). In neuerer Zeit sind bei den Gerichten weitere „Erfindungen“ von Gemeindesteuern aufgetaucht, die belegen mögen, wie groß die hier offenbar bestehenden politischen Spielräume und die Hoffnungen der Gemeinden, bestimmte Steuerungszwecke erreichen zu können, sind: Wettbürosteuer (Bundesverwaltungsgericht, Urteil v. 20.9.2022 – 9 C 2.22, siehe Deutsches Verwaltungsblatt 2023: 412), „Sexsteuer“ (die erhoben wird für den Besuch eines Bordells; Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil v. 09.09.2014 – 14 A 662/14, siehe Nordrhein-westfälische Verwaltungsblätter 2015: 109) oder Übernachtungsteuer (die den „Aufwand“ des Übernachtens in einem Beherbergungsbetrieb einer (typischerweise) anderen Stadt besteuert; mit dieser hat sich sogar das Bundesverfassungsgericht befasst, Beschl. v. 22.3.2022, siehe Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2022: 1038). Über die Sinnhaftigkeit und die etwaigen tourismuspolitischen Konsequenzen der Erhebung dieser Übernachtungsteuer durch die Landeshauptstadt München ist im Freistaat Bayern ein so intensiver politischer Streit entstanden, dass sich der Landesgesetzgeber dazu entschlossen hat, die Einführung einer derartigen Steuer landesweit generell zu verbieten (Hoben 2023).

2.2 Phänomenologie

Die hier interessierende Gemeinsamkeit der Subventions- bzw. Förderprogramme einerseits und der Gemeindesteuern andererseits besteht darin, dass jenseits des in beiden Fällen verfolgten Finanzierungszwecks bestimmte sachpolitische Zwecke verfolgt werden. Dies sei an drei aktuellen Beispielen aus neuerer Zeit illustriert: Im ersten Fall hat eine deutsche Großstadt die Anschaffung von sog.

Pedelecs (elektronische Fahrräder mit Motorunterstützung für Geschwindigkeiten bis 25 km/h) durch eine Wirtschaftssubvention gefördert. Voraussetzung für deren Erlangung war nicht nur der Einsatz eigener Geldmittel der Antragsteller für den Erwerb eines solchen Fahrzeugs. Vielmehr musste überdies eine Erklärung darüber abgegeben werden, dass keine Beziehung zu „Scientology“ bestehe. Hier wurden mithin gleich zwei politische Zwecke, ein klimapolitischer und ein religionspolitischer Zweck verfolgt (nach Bundesverwaltungsgericht, Urteil v. 06.04.2022 – 8 C 9.21, siehe Die öffentliche Verwaltung 2023: 36 ff.). Der zweite Fall betrifft ein Förderprogramm zugunsten der Träger von Kindertageseinrichtungen. Auch hier wurden zahlreiche Anforderungen an die Empfänger der Förderleistungen geknüpft (insbesondere betreffend den Qualitätsstandard und den Personalschlüssel der geförderten Einrichtungen). Zusätzlich wurde nach dem Charakter der jeweiligen Einrichtung differenziert, was insbesondere zulasten privater Kindertageseinrichtungen außerhalb der kommunalen bzw. karitativen Trägerschaft ging (damit hatte sich das Verwaltungsgericht München zu befassen, Urteil vom 22.09.2021, M 18 K 20.737). Der dritte Fall betrifft die bundesweit diskutierte Einführung einer Steuer auf Einwegverpackungen durch die Stadt Tübingen. Diese Steuer betraf circa 440 Betriebe und insbesondere den sog. To-Go-Verkauf. Am Ende einer wechselvollen (bis in die 1990er Jahre zurückgreifenden) Prozessgeschichte hat das Bundesverwaltungsgericht im März 2023 diesen Typ einer Gemeindesteuer im Grundsatz akzeptiert und die dagegen gerichtete Klage des Betreibers der Tübinger McDonalds-Filiale zurückgewiesen (Homann 2023: 278). Selbstverständlich war es der Gemeinde nicht „nur“ um die Erzielung von Einnahmen, sondern um die Setzung von Anreizen zur Abfallvermeidung gegangen.

3. Interdisziplinarität in der Verwaltungswissenschaft

3.1 Verwaltungswissenschaft als Forschungsplattform

Die Verwaltungswissenschaft ist bekanntlich keine eigene Wissenschaftsdisziplin (gleichsinnig Burgi 2017: 42; Bogumil/Jann 2020: 52 ff.), aber man kann in ihr eine Art „Forschungsplattform“ (Burgi 2017: 42) sehen, die in Jahrzehnten gewachsene personelle, institutionelle, monographie- wie zeitschriftenbasierende und teilweise auch auf die Lehre bezogene Kommunikationszusammenhänge (Bauer/Becker 2017: 3) bündelt. Dabei hat die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung sich in den siebziger Jahren in Richtung einer „auf Voraussetzungen und Folgen der politischen Problemverarbeitung spezialisierten Steuerungs-

wissenschaft“ (Bogumil/Jann 2020: 37) entwickelt, die neben und jenseits der bis dahin im Vordergrund stehenden organisatorischen Perspektive („public administration“) primär auch „public policies“ fokussiert. Ab Mitte der 1990er Jahre ist diese Perspektive dadurch erweitert worden, dass nicht mehr „nur“ Steuerungsimpulse von oben (vom Government), sondern auch ökonomische Anreize und die Regeln, Institutionen und Strukturen, innerhalb derer der Staat, aber auch andere Akteure agieren („Governance“), in den Mittelpunkt des Interesses gerückt sind (ebd.: 42 f.).

Wenngleich das sich daraus ergebende Forschungssetting seinen Ausgangspunkt bei einzelnen, thematisch charakterisierten Politikfeldern nimmt (beispielsweise der kommunalen Klimapolitik oder der Kinder- und Jugendpolitik), während die Verwaltungsrechtswissenschaft stärker vom Allgemeinen Teil herkommt und nach übergreifend eingesetzten Instrumenten, Verfahrensarrangements etc. fragt, ist doch ein Ausgangspunkt gefunden, von dem aus die wechselseitige Öffnung (der politikwissenschaftlichen wie der rechtswissenschaftlichen) Forschung in Angriff genommen werden kann.

3.2 Wechselseitige Öffnung

In Anknüpfung an die im Jahr 2017 erstmals entfalteten Überlegungen zur Intradisziplinarität und Interdisziplinarität als Perspektiven der Verwaltungsrechtswissenschaft (Burgi 2017: 52 ff.) ist hierbei zwischen den beiden ersten Stufen der wechselseitigen Kenntnisnahme von Erkenntnissen und sodann der Reflektion über diese, und der sich daran ggf. (und je nach Eignung und thematischer Fragestellung) anschließenden dritten Stufe der gemeinsamen Erarbeitung von Problemlösungsaufträgen, zu unterscheiden.

Die hier vorliegende Darstellung möchte zunächst die bisherigen Erkenntnisse der Rechtswissenschaft zu den Subventions- und Förderprogrammen bzw. den Gemeindesteuern als kommunalpolitische Instrumente beschreiben. Umgekehrt wären für die Rechtswissenschaft bereits formulierte Fragestellungen oder gar Lösungsansätze zum nämlichen Themenfeld in der Politikwissenschaft von Interesse.

3.3 Blick in das politikwissenschaftliche Spektrum

Die wechselseitige Öffnung stößt im hier betrachteten Bereich allerdings bislang erst auf vereinzelte Ansätze. Das dürfte daran liegen, dass die Themen Subventionen und Steuern eher als Thema der Verwaltungswissenschaft zugeordneten

Finanzwissenschaft, im Hinblick auf Erstere auch der Betriebswirtschaftslehre (Wruck 2013: 14 ff.), angesehen werden. Immerhin sind Konjunkturprogramme als Instrument der Krisenbewältigung beschrieben und im größeren Zusammenhang politischer Krisentheorien analysiert worden (Klenk/Nullmeier 2010: 273 ff.) und werden Steuerthemen nicht lediglich unter dem deskriptiven Aspekt der (meist als defizitär charakterisierten) staatlichen bzw. kommunalen Finanzausstattung verstanden, sondern etwa auch als Föderalismusthema (Behnke 2023). In einer (bereits an den Grenzen von Finanz- und Politikwissenschaft verorteten) Untersuchung unter dem Titel „Gefördert und überfordert?“ geht es um „Belastungsschwerpunkte und Reformvorschläge für das kommunale Förderwesen“ (Frankenberg/Junkernheinrich 2022: 389 ff.). Im Jahr 2013 hat sich ein Symposium mit dem „Gebührenstaat“ beschäftigt (einführend Knill 2013: 127 f.) und dabei gleich mehrere, für einen interdisziplinären Diskurs anschlussfähige Fragestellungen formuliert: Wie viel Spielraum wird politischen Steuerungsüberlegungen (in der Praxis neben der Erzielung von Einnahmen) gegeben? Besteht Spielraum und wie wird dieser genutzt? Wie lässt sich die Ausgestaltung von Gebühren vor dem Hintergrund politischer und administrativer Interessen verstehen? Warum variieren Gebühren zwischen Gebietskörperschaften, obwohl die exakt identischen öffentlichen Leistungen erhoben werden?

Die genau gleichen Fragen könnten auch in Hinblick auf Subventions- und Förderprogramme sowie selbstverständlich in Hinblick auf die Gemeindesteuern formuliert werden. Es sind allesamt Fragen, die sich von dem Zugriff der Rechtsprechung und der primär um diese Kreise ziehenden Rechtswissenschaft unterscheiden, über deren Erkenntnisinteresse hinausgehen, umgekehrt aber im Interesse einer möglichst vollständigen Beantwortung die Vorarbeiten des rechtswissenschaftlichen Zugriffs nutzen sollten. Diese bestehen primär in der (begrifflich-systematisierenden) Charakterisierung des Gegenstands und sodann in der Klärung der Statthaftigkeit des jeweiligen Einsatzes als Steuerungsinstrument.

4. Charakterisierung

4.1 Finanztransfer und Zweckverfolgung

Subventions- und Förderprogramme bewirken ebenso wie die Erhebung von Steuern einen Finanztransfer, wenngleich in unterschiedliche Richtungen. Durch diesen Finanztransfer erweitert sich der finanzielle Spielraum bei den jeweiligen Empfängern. Bei den Subventions- und Förderprogrammen sind dies Wirtschaftsunternehmen, Einzelpersonen oder private Institutionen, bei den Steuern

profitiert der kommunale Haushalt im Bereich der Verbrauch- und Aufwandsteuern freilich nur zu einem vergleichsweise geringen Teil, weswegen diese teilweise auch als „kleine Gemeindesteuern“ (Waldhoff 2023: § 13 Rn. 1.1) bezeichnet werden. Mit jedem Finanztransfer (gleich in welche Richtung) verbindet sich eine Umverteilung, sowohl in der vertikalen Richtung (zwischen Staat bzw. privatem Sektor) als auch in der horizontalen Richtung, d.h. im Verhältnis der durch Subventions- bzw. Förderprogramme Begünstigten und den Nichtbegünstigten bzw. bei den Steuern im Verhältnis zwischen den Steuerpflichtigen und den von der Steuer Verschonten.

Darin erschöpfen sich beide Instrumente aber nicht. Vielmehr liegt ihnen jeweils mindestens ein öffentlicher, d.h. politisch vorformulierter Zweck zugrunde. Dieser besteht bei Subventions- und Förderprogrammen typischerweise im Erhalt von Arbeitsplätzen, der Anregung zu sonst unterlassenen Investitionen, der Anschaffung umweltfreundlicher Produkte, der Aufrechterhaltung bzw. Neueta-blierung kultureller bzw. sozialer Angebote etc. (weiter ausdifferenzierend und illustrierend Nischwitz 2024: 181). Wie in der Verwaltungsrechtswissenschaft schon längerer diagnostiziert (Wolff 2021: 69 ff.; Voßkuhle 2022: § 1 Rn. 20 ff.), handelt es sich hier um eine Form der indirekten Steuerung, die dadurch gekennzeichnet ist, dass (anders als im Ordnungsrecht) nicht regelförmig vorprogrammiert wird, sondern eine größere Offenheit für die Erreichung der jeweiligen Zwecke besteht. Damit einher geht freilich eine größere Unsicherheit betreffend die Zweckerreichung, weil diese ja jeweils davon abhängig ist, dass der Subventions- bzw. Förderempfänger die erhofften „Leistungen“ auch erbringt.

Bei den Gemeindesteuern besteht die Zweckverfolgung ebenfalls auf der nachgelagerten Ebene des Empfängers, hier der Gemeinde als Inhaberin der sog. Ertragshoheit. Indem diese die vereinnahmten Steuergelder nach ihrer eigenen politischen Schwerpunktsetzung für die Verwirklichung aller möglichen öffentlichen Zwecke im Gemeindegebiet (soziale, kulturelle, ökonomische etc. Zwecke) einsetzen kann und darf, erweitert sich ihr Handlungsspielraum nicht nur in finanzieller, sondern eben auch in politischer Hinsicht. Dabei wird konkret den Gemeindesteuern bescheinigt, dass sie einen besonders hohen „Autonomiegehalt“ aufweisen (Waldhoff 2023: § 7 Rn. 7), weil sie anders als etwa Gebühren und Beiträge nicht an die Erbringung bestimmter Gegenleistungen seitens der Gemeinde gebunden sind und weil sie im Unterschied zu Ertragskompetenzen an Bundes- oder Landessteuern nicht lediglich an abstrakte Kriterien wie die Einwohnerzahl geknüpft sind, sondern eben nach ihren tatbestandlichen Erhebungsvoraussetzungen vollständig von der Gemeinde definiert werden dürfen. Dies

ermöglicht es den Kommunen auch, beispielsweise durch niedrige Steuersätze Wettbewerbsvorteile bei der Ansiedlung von Unternehmen zu generieren.

4.2 Primärzwecke und politische Zusatzzwecke

Vielfach erschöpfen sich Subventions- und Förderprogramme bzw. Gemeindesteuern in der soeben beschriebenen Verbindung des Finanztransfers mit einem öffentlichen Zweck. Zu beobachten ist aber, dass neben diesem, den Finanztransfer überhaupt legitimierenden (dann als Primärzweck zu bezeichnenden) Zweck, politisch definierte Zusatzzwecke treten. Auf diese Weise versucht die Gemeinde, den einmal in die Hand genommenen Hebel eines Subventions- bzw. Förderprogramms sowie einer Gemeindesteuer gleichsam ein weiteres Mal zu nutzen:

Bei *Subventions- und Förderprogrammen* entstammen Zusatzzwecke dieser Art regelmäßig politischen Programmen außerhalb des kommunalen Haushaltswesens, indem beispielsweise ökologische, soziale oder (wie im Beispiel Scientology) religionspolitische Zielsetzungen, die etwa Teil des gemeindlichen Umwelt-, Sozial- oder Jugendschutzprogramms sind, mitverfolgt werden. Um eine Subvention bzw. Förderung zu erhalten, müssen die Empfänger beiden Erwartungen (denen des Primär- wie denen des politischen Zusatzzwecks) entsprechen. Lassen sie sich hierauf nicht ein, entfällt der Anspruch auf Förderung (näher analysiert bei Burgi/Promberger 2023: 883 f.). Beispiele hierfür gibt es selbstverständlich nicht nur auf der kommunalen Ebene, sondern noch prominenter auf der Ebene des Bundes, etwa in Gestalt der Lufthansarettung 2020, die primär zur Überwindung der Coronakrise erfolgt ist, dann aber mit dem Zusatzzweck, die künftige Geschäftspolitik an Nachhaltigkeitskriterien auszurichten, aufgeladen wurde (näher ebd.: 884).

Auch bei den *Gemeindesteuern*, den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, sind solche politischen Zusatzzwecke erkennbar. So wird mit der Zweitwohnungssteuer stets auch die Hoffnung verbunden, dass ihre Erhebung dämpfend auf die Nachfrage nach Zweitwohnungen in einer möglicherweise in Wohnungsnot befindlichen Gemeinde beiträgt. Bei der Erhebung der Kampfhundesteuer ist selbstverständlich neben der Erzielung von Einnahmen für den Gemeindehaushalt das weitere Ziel, das Halten dieser Hunde wirtschaftlich unattraktiver zu machen und die Allgemeinheit vor gefährlichen Vorfällen zu schützen (so explizit Bundesverwaltungsgericht, Beschl. v. 25.04.2013 – 9 B 41/12, siehe Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2013: 1426). Entsprechendes gilt für Gewalt- und Gewinnspielautomatensteuern und insbesondere auch für die in neuerer Zeit vermehrt Gegenstand juristischer Auseinandersetzungen gewordene Verpa-

ckungssteuer: Mit ihr wird explizit der öffentliche Zweck der Abfallvermeidung verfolgt; durch die zusätzliche Besteuerung insbesondere von To-Go-Produkten soll ein Anreiz dahingehend gesetzt werden, die nämlichen Lebensmittel in herkömmlicher Weise, d.h. mit Teller, Löffel und Gabel, zu verzehren.

5. Vorrangige rechtswissenschaftliche Problemstellung: Statthaftigkeit?

Auch in der Rechtswissenschaft stand der Einsatz von Finanztransfers als Instrumente der Kommunalpolitik bislang nicht im Mittelpunkt des Interesses. Das liegt vor allem daran, dass Subventionsthemen primär in wirtschaftsrechtlichen und Steuerthemen in steuerrechtlichen Kontexten erörtert werden. In jüngerer Zeit haben verschiedene aktuelle Anlässe, die zu Gerichtsentscheidungen geführt haben, aber eine ganze Reihe von Erkenntnissen zur Statthaftigkeit zutage gefördert, die nachfolgend skizziert werden sollen. Um das Ergebnis gleich vorwegzunehmen: Bemerkenswerterweise handelt es sich sowohl bei den Subventions- und Förderprogrammen als auch bei den Gemeindesteuern um Instrumente, die innerhalb eines recht weiten Spielraums von der Kommunalpolitik eingesetzt werden könnten.

Der Rechtsrahmen ist selbstverständlich für sämtliche Gemeinden gleich, dennoch gibt es Gemeinden, die von den Spielräumen intensiv Gebrauch machen und andere, die sowohl auf politische Zusatzzwecke bei Subventions- und Förderprogrammen als auch auf die Erhebung von Gemeindesteuern mit lenkenden Elementen weitgehend verzichten. Die Gründe hierfür lassen sich mit juristischen Mitteln nicht aufhellen; hier bestünde ein interessantes Feld für die politikwissenschaftliche Forschung: Liegt die unterschiedliche Inanspruchnahme eines potenziell interessanten, rechtlich in weitem Umfang statthaften Instruments an expliziten politischen Präferenzen oder eher an Unkenntnis über die Zusammenhänge? Was müsste geschehen, um diesem Instrument zu größerer Bekanntheit/Anerkennung zu verhelfen? Bietet der Ausbau von einer „Gelegenheitsstrategie“ (ebd.: 887) zu einem festen Bestandteil des kommunalen Handlungssystems eine interessante Perspektive und sollte daher beispielsweise das jeweilige Bundesland durch eine entsprechende Erweiterung der von ihm bereits bislang formulierten sog. „Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen“ hierzu einen Beitrag leisten (dies schlägt Nischwitz 2024: 277 ff. vor); bislang erschöpfen sich diese „ANBest“ darin, die Modalitäten bei der Auszahlung und Verwendung der Finanzmittel (bezogen auf Subventions- und Förderprogramme) zusammenzustellen.

5.1 Zur Statthaftigkeit bei Subventions- und Förderprogrammen

Ein weiter Spielraum besteht sowohl im Hinblick auf das Ob eines Subventions- und Förderprogramms als auch im Hinblick auf die dabei erfolgten Primärzwecke. Die einzige verfassungsrechtlich belastbare Vorgabe besteht darin, dass überhaupt ein öffentlicher Zweck als Primärzweck des Programms zugrunde gelegt werden muss (grundlegend Rodi 2000: 51). Besonders „attraktiv“ für die Kommunen ist sodann die seit Jahrzehnten anerkannte verfassungsrechtliche Erkenntnis, dass die Schaffung eines Subventions- und Förderprogramms keinem Vorbehalt des Gesetzes unterliegt (zuletzt und mit zahlreichen Nachweisen Nischwitz 2024: 126 ff.). Als Instrumente der sog. Leistungsverwaltung gehe mit ihnen grundsätzlich kein Eingriff in Grundrechte einher, weswegen die Verwaltung aus eigenem Recht, d.h. ohne auf den Gesetzgeber angewiesen zu sein (wie bei Grundrechtseingriffen), Subventionen festlegen kann. Dies kann mit Fug und Recht als „ständige Rechtsprechung“ bezeichnet werden (Nachweise bei Nischwitz 2024: 127 f.). Ein sehr eingespieltes Instrumentarium stellt sodann das Verwaltungsverfahrenrecht für die Implementierung dieser Finanzhilfen (durch Verwaltungsakt bzw. durch Verträge) sowie für den Fall des Nichteinhaltens von Förderbedingungen (regelmäßige Konsequenz: Rückruf nach § 49 VwVfG des jeweiligen Verwaltungsverfahrensgesetzes) bereit.

Entscheidet sich eine Gemeinde zur Formulierung politischer Zusatzzwecke, so bedarf sie auch hierfür keiner gesetzlichen Grundlage und grundrechtliche Schranken greifen nur im Ausnahmefall der Formulierung zusätzlicher Verhaltensanforderungen an spezifisch geschützte unternehmerische oder private Aktivitäten ein; regelmäßig lassen sich solche Anforderungen mit dem jeweils verfolgten politischen Zweck rechtfertigen. Der eingangs geschilderte Scientology-Fall bildet insofern eine Ausnahme, weil hier ein Eingriff in das besonders stark geschützte Grundrecht der negativen Bekenntnisfreiheit vorliegt und andererseits keinerlei sachlicher Zusammenhang zwischen der Förderung der Anschaffung von Pedelecs und dem Bekenntnis des sodann auf dem Pedelec fahrenden Subventionsempfängers besteht. Subventions- und Förderprogramme, die demgegenüber mit ökologischem Zusatzzweck oder mit vergleichsweise unproblematischeren Zusatzzwecken wie etwa der Förderung von Diversity verbunden werden, sind grundsätzlich keinen grundrechtlichen Einwänden ausgesetzt (zum Ganzen Burgi/Promberger 2023: 883). Lässt sich zumindest ein Bezug des Subventions- bzw. Förderprogramms zu den der Gemeinde allein anvertrauten „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ im Sinne von Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes herstellen (auch dies musste freilich im Scientology-Fall verneint werden), ist

auch der Konditionalisierung des Subventions- und Förderprogramms mit politischen Zusatzzwecken regelmäßig die Statthaftigkeit zu bescheinigen.

5.2 Zur Statthaftigkeit bei Gemeindesteuern

Die Statthaftigkeit der Erhebung von Gemeindesteuern als solche (d.h. noch ohne Lenkungszweck) hängt davon ab, ob es sich um eine *örtliche* Verbrauch- und Aufwandsteuer handelt, die nicht mit Bundes- oder landesrechtlichen Steuern „gleichartig“ ist. Diese Voraussetzung ist in Art. 106 Abs. 6, 105 Abs. 2a Grundgesetz formuliert und lässt sich vergleichsweise leicht erfüllen. Bei der näheren Ausgestaltung müssen dann allgemeine, für die Steuererhebung festgelegte gesetzliche Rahmenbedingungen im Kommunalabgabengesetz des jeweiligen Bundeslandes beachtet werden. Ferner muss die Ausgestaltung im Einzelnen den Anforderungen des allgemeinen Gleichheitssatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG genügen (zum Ganzen Röhl 2023: Rn. 211).

An die Formulierung politischer Zusatzzwecke sind keine zusätzlichen Anforderungen gestellt. Dies bedeutet, dass weiterhin die soeben geschilderten Anforderungen beachtet werden müssen, weswegen bei der Verpackungssteuer im Einzelfall danach zu fragen ist, ob sie wirklich nur für einen Verbrauch von verpackten Lebensmitteln im Gemeindegebiet (wiederum bei typisierender Betrachtung) erhoben wird oder auch für überörtliche Vorgänge; trifft Letzteres zu, kann eine Verpackungssteuer nicht erhoben werden. Lange Zeit bestand darüber Streit, ob der politische Zusatzzweck im Einklang mit bundes- oder landespolitischen Vorgaben stehen muss (so unter der früheren Rechtslage Bundesverfassungsgericht, Urteil v. 07.05.1998 – 2 BvR 1991/95, 2 BvR 2004/95, siehe Amtliche Sammlung 98, 106; Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil v. 29.03.2022 – 2 S 3814/20, siehe Zeitschrift für Umweltrecht 2022, 560), oder ob ein solches Erfordernis der Verfassung gar nicht entnommen werden kann und stattdessen das Primat der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG eingreift (hierfür Burgi 2024: § 6 Rn. 17 f.). Im konkreten Fall der Tübinger Verpackungssteuer hat das Bundesverwaltungsgericht mittlerweile entschieden, dass aufgrund erfolgter Änderungen im Bundesabfallrecht jedenfalls kein Widerspruch bestehe, wenn die Gemeinde mit dem politischen Zusatzzweck der Abfallvermeidung eine Verpackungssteuer nach Art. 105a Abs. 2 GG erhebe (Bundesverwaltungsgericht, Urteil v. 24.05.2023 – 9 CN 1.22, siehe Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2023, 1406).

6. Gemeinsam zu bewältigende Problemlösungsaufträge

Basierend auf den bisher gewonnenen Erkenntnissen der Rechtswissenschaft würde eine Erweiterung um die politikwissenschaftliche Forschungsperspektive und vor allem der Einsatz deren methodischen Arsenalen weiterführende Einsichten und sodann Empfehlungen für den Umgang mit den beschriebenen kommunalpolitischen Instrumenten erwarten lassen. Diese können die Kreation und Implementation sowie die Evaluation (nicht der eindeutigen finanziellen Effekte, sondern der politischen Wirkungen; juristisch gesprochen: der Zweckverfolgung), oder auch weitere Aspekte betreffen, die hier nicht thematisiert werden können.

6.1 Kreation und Implementation

Die juristischen Vorgaben für die *Organisationsstruktur* (Zuständigkeit) bei der Schaffung von Subventions- und Förderprogrammen sowie bei der Einführung von Gemeindesteuern legen regelmäßig eine Entscheidungskompetenz des Gemeinderats nahe. Impulse und vor allem konzeptionelle Leistungen werden aber regelmäßig von der Verwaltung erbracht. In diesem Zusammenhang ist hochspannend, warum bestimmte öffentliche Zwecke in bestimmten Gemeinden aufgegriffen werden, in anderen nicht. Auch die etwaige (notwendige?) Abstimmung mit Förderprogrammen auf Landes- und Bundesebene sowie möglicherweise innerhalb der eigenen Gemeinde bzw. das Verhältnis zu bereits bestehenden Steuern bildet einen weiteren organisatorischen Problemlösungsauftrag (dazu bereits Frankenberg/Junkernheinrich 2022: 398).

Während die *Verfahrensabläufe* bei den Steuern klar festgelegt sind und wenig Spielräume bieten, sind mit der Implementation von Subventions- und Förderprogrammen umfangreiche Bewilligungs-, Prüf- und Nachweislasten verbunden, die sich verstärken, wenn vergaberechtliche Anforderungen hinzutreten. Verfahrensanforderungen bestehen aber nicht nur im Verhältnis zu den Empfängern, sondern auch im Verhältnis zwischen der die politischen Zwecke verantwortenden Fachstelle innerhalb der Verwaltung und der für den Mittelabruf zuständigen Stellen und nachfolgend zu den für die Verwendungskontrolle verantwortlichen Stellen (jeweils innerhalb der Gemeindeverwaltung). Insoweit existieren vereinzelt rechtliche Regelungen, vieles hängt aber von der praktischen Ausgestaltung innerhalb der jeweiligen Gemeinde ab, wobei ein Lernen von den Besten wenig verbreitet sein dürfte (in diese Richtung lassen sich auch die Überlegungen von Frankenberg und Junkernheinrich (2022: 397 mit 396) interpretieren).

Über all dem schwebt das politisch (und auch von der Sache her) mittlerweile ubiquitäre Gebot der Vereinfachung. Stichworte sind hier Pauschalisierung statt einzelmaßnahmenbezogener Verfahren, Verzicht auf Nachweise zugunsten von sog. Eigenerklärungen (mit ggf. nachfolgender Sanktionierung bei Fehlverhalten des Empfängers) etc. (erste Ansätze wiederum bei ebd.: 400 f.).

6.2 Evaluation

Im Streit um die Evaluation geht es aus juristischer Perspektive darum, welche Sanktionen für den Fall der Verfehlung der politischen Zwecksetzung eingreifen sollen bzw. ob überhaupt Sanktionen vorgesehen werden sollen. Während das bestehende Zuwendungsrecht ein etabliertes Sanktionsarsenal für Fehlverhalten bei der Verausgabung der Mittel enthält (in den auf § 44 der Bundeshaushaltsordnung bzw. den entsprechenden Bestimmungen der Landeshaushaltsordnungen beruhenden Verwaltungsvorschriften, ausführlich hierzu Müller et al. 2017: Kap. B, Rn. 220 ff.), liegen die Sanktionen, die im Falle der Verfehlung der intendierten politischen Steuerungswirkungen eingreifen sollen, im Unklaren. Diese Unklarheiten bestehen sowohl auf Seiten der Gemeinden als auch auf Seiten der Empfänger und sodann auf Seiten der Aufsichtsbehörden.

Bei den Gemeindesteuern ist bislang eine Art Erfolgskontrolle dahingehend, ob die intendierten Steuerungswirkungen erreicht worden sind, vollkommen unbekannt. Mit der Vereinnahmung der jeweiligen Steuern endet typischerweise das Interesse in der Gemeindeverwaltung; die Zweckerreichung (jenseits der Finanztransfers) bleibt dem Prinzip Hoffnung überlassen. Das kann zur Aufrechterhaltung sachlich gar nicht gerechtfertigter Gemeindesteuern führen und berührt letztlich auch die Frage nach deren Statthaftigkeit. Das Gleiche gilt im Hinblick auf das aufgrund von Art. 105 Abs. 2a GG zwingende Erfordernis der „Örtlichkeit“ des Steuertatbestandes; auch dies betrifft einen Tatbestand, dessen Fortdauer jedenfalls nicht planmäßig anhand der nach Einführung der Steuer sich ggf. weiterentwickelnden Lebensrealitäten evaluiert wird.

7. Schlussbetrachtung

Ziel dieses Beitrags war es zu zeigen, dass (auch) auf der kommunalen Ebene Subventions- und Förderprogramme sowie die Erhebung von örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern ein von Praxis und Politikwissenschaft unterschätztes, von der Rechtswissenschaft weitgehend auf die Frage der Statthaftigkeit reduziertes, also (je nach Perspektive) bei weitem nicht ausgeschöpftes bzw. hin-

reichend vermessenes Instrument der Kommunalpolitik bilden. Der gemeinsame verwaltungswissenschaftliche Zugriff könnte dazu beitragen, dieses Instrument zu festigen und es zu einem Teil einer Handlungsstrategie werden zu lassen; von Rechts wegen bestehen hier jedenfalls erhebliche Spielräume.

Literatur

- Bauer, Michael W./Becker, Stefan (2017): *Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Relevanz- und Reputationszuschreibungen im Urteil der Fachvertreterinnen und Fachvertreter*. Working Paper No. 11. Speyer: Chair of Comparative Public Administration and Policy Analysis.
- Behnke, Nathalie (2023): Autonomie der deutschen Bundesländer – besser als ihr Ruf. In: Röber, Manfred/Glinka, Philipp/Hesse, Mario/Rottmann, Oliver/Truger, Achim (Hrsg.): *Öffentliche Finanzen und Öffentliche Leistungen im Kontext von Fiskalföderalismus, Kommunalfinanzen und Öffentlicher Wirtschaft. Festschrift für Thomas Lenk zum 65. Geburtstag*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Heuberger, Moritz/Krönke Christoph (2018): *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2020): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. 3., völlig überarb. u. erw. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2023): *29. Subventionsbericht des Bundes 2021–2024*. Berlin.
- Burgi, Martin (2017): Intradisziplinarität und Interdisziplinarität als Perspektiven der Verwaltungsrechtswissenschaft. *Die Verwaltung* (Beiheft 12): 33–62.
- Burgi, Martin (2024): *Kommunalrecht*. 7. Aufl. München: C.H. Beck.
- Burgi, Martin/Promberger, Christian (2023): Politische Konditionalität in der Subventions- und Förderverwaltung – Konzept, Spektrum, Dogmatik. *Die öffentliche Verwaltung* (21): 881–888.
- Frankenberg, Dominik/Junkernheinrich, Martin (2022): Gefördert und überfordert? Belastungsschwerpunkte und Reformvorschläge für das kommunale Förderwesen. In: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.): *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1–2022*, 389–403. Stuttgart: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Hoben, Anna (2023): München beschließt "Bettensteuer". *Süddeutsche Zeitung*, 01.03.2023.
- Homann, Vanessa (2023): Kommunale Verpackungssteuer als Abfallvermeidungsanreiz: Die Tübinger Verpackungssteuer vor Gericht. *Klima und Recht (KlimR)*: 278–282.
- Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank (2010): Politische Krisentheorie und die Renaissance von Konjunkturprogrammen. *dms – der moderne staat* 3 (2): 273–294.
- Knill, Christoph (2013): Der Gebührenstaat: Latente und manifeste Gebührenpolitik im Spannungsfeld rechtlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen. *dms – der moderne staat* 6 (1): 127–129.

- Müller, Hans-Martin/Richter, Bettina/Ziekow, Jan (2017): *Handbuch Zuwendungsrecht – Rechtsgrundlagen, Verfahren, Rechtsschutz*. München: C.H. Beck.
- Nischwitz, Malin (2024): *Nachhaltigkeit durch ökologisch konditionierte Wirtschaftssubventionen*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Rodi, Michael (2000): *Die Subventionsrechtsordnung. Die Subvention als Instrument öffentlicher Zweckverwirklichung nach Völkerrecht, Europarecht und deutschem innerstaatlichem Recht*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Röhl, Hans C. (2023): Kommunalrecht. In: Schoch, Friedrich/Eifert, Martin (Hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht*. 2. Aufl., 317–458. München: C.H. Beck.
- Schmidt, Thorsten (2022): Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern. In: Christ, Josef/Oebbecke Janbernd (Hrsg.): *Handbuch Kommunalabgabenrecht*. 2. Aufl., 80–151 (C. II.). München: C.H. Beck.
- Voßkuhle, Andreas (2022): Neue Verwaltungsrechtswissenschaft. In: Voßkuhle, Andreas/Eifert, Martin/Möllers, Christoph (Hrsg.): *Grundlagen des Verwaltungsrechts*. 3. Aufl., 3–71. München: C.H. Beck.
- Waldhoff, Christian (2023): Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern. In: Henneke, Hans-Günter/Waldhoff, Christian (Hrsg.): *Handbuch Recht der Kommunalfinanzen. Finanzverfassungsrechtliche Stellung der kommunalen Ebene, kommunale Abgaben und andere Einnahmen, kommunaler Finanzausgleich*. 2. Aufl., 317–324. München: C.H. Beck.
- Wolff, Johanna (2021): *Anreize im Recht. Ein Beitrag zur Systembildung und Dogmatik im Öffentlichen Recht und darüber hinaus*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wruck, Torsten (2013): *Förderprogramm-Controlling: Entwicklung einer betriebswirtschaftlichen Konzeption. Kategorisierung von staatlichen Förderprogrammen entlang des Fördermanagementprozesses zur Ableitung von Gestaltungspotentialen*. Bern: Peter Lang.

Roland Czada

Abseits der Staatsverwaltung

Funktionale Selbstverwaltung in Deutschland*

1. Einleitung

Die Staatsverwaltung ist nicht die einzige Verwaltung, die öffentliche Dienste leistet. Wesentliche Aufgaben der Daseinsvorsorge obliegen in Deutschland der kommunalen Selbstverwaltung. Die lokale Energie- und Wasserversorgung, Abfall- und Abwasserbeseitigung, die örtliche Verkehrsinfrastruktur, Teile des Gesundheits- und Bildungswesens und der öffentlich-rechtliche Finanzsektor (Sparkassen mit ihren Landesbanken) sind operativ und finanziell den Kommunen und deren Selbstverwaltungsorganen sowie kommunalen Eigenbetrieben zugeordnet (Bogumil 2018; Wollman 2024). Darüber hinaus blüht in Deutschland ein weites Feld funktionaler Selbstverwaltung. Man findet sie im Sozial- und Gesundheitswesen, in der technischen Normung und Sicherheitsregulierung, der Lebensmittelsicherheit, auf dem Arbeitsmarkt, an den Hochschulen, in der beruflichen Bildung und Wettbewerbsregulierung, im Mediensektor sowie im Kammer- und Innungswesen.

Die deutsche Verwaltungswissenschaft ist dem Thema funktionale Selbstverwaltung weitgehend aus dem Weg gegangen. Zwar findet sie gelegentlich Erwähnung, etwa in Beiträgen zum Hochschulmanagement (Bogumil et al. 2013), ohne dass damit aber eine einschlägige Behandlung dieses Verwaltungstyps geleistet würde. Rühmliche Ausnahmen bilden Forschungen von Wolfgang Seibel zur Arbeitsweise und von Tanja Klenk zur Demokratisierung und Modernisierung von Selbstverwaltungsverbänden (Seibel 1992; Klenk 2006, 2008). Eine Vielzahl einschlägiger Beiträge findet sich im juristischen Schrifttum sowie in der Verbändeforschung (z.B. Heintzen/Voßkuhle 2003; Seok/Ziekow 2008; Groß 2002; Böckenförde 1976; Voelzkow 1996; Sack et al. 2014; Brennecke 1996). In der internationalen Forschung wird die Thematik unter Begriffen wie *Private Interest Government*, *Associative Governance*, *Non-Governmental-Organisations* (NGOs), *QUAGOS* (Quasi Governmental Organizations) und *QUANGOS* (Quasi Non-Governmental Organizations), *Third Sector Organizations*, *Industry Self-Regulation*

* Louisa Süß und Philipp Gräfe danke ich für wertvolle Hinweise.

oder *Stakeholder Regulation* mit je unterschiedlicher Schwerpunktsetzung abgehandelt (Streeck/Schmitter 1985; Jacek 1987; Barton/Silverman 1994; Wagemann 2014; Voelzkow 1996; Heintzen/Voßkuhle 2003; Lakoff 1973; Seok/Ziekow 2008; Böckenförde 1976; OECD 2015; Anheier/Seibel 1990; Jann 2013; Jann/Döhler 2007). Deutschland gilt dabei meist als Beispiel für eine besonders ausgeprägte Tradition und Praxis der funktionalen Selbstverwaltung (Groß 2002: 1182).

Im Folgenden werden zunächst einige Besonderheiten und Aufgabenfelder der funktionalen Selbstverwaltung behandelt. Im Unterschied zur territorialen Selbstverwaltung von Kommunen und Kreisen haben funktionale Selbstverwaltungskörperschaften weder ein einheitliches Aufgabenspektrum noch ein kohärentes Organisationsmodell. Sie sind in ihren vielfältigen Aufgabenfeldern ganz unterschiedlich aufgestellt. Auch die Orientierung an Leitbildern wie Dezentralisierung, Subsidiarität, Bürgernähe oder die Orientierung an Land und Leuten, wie sie das territoriale Selbstverwaltungsmodell kennzeichnen, wird man in der Praxis der funktionalen Selbstverwaltung vergeblich suchen. Zudem lässt sich dieser Verwaltungstyp aufgrund seiner vielfältigen Erscheinungsformen in der Wissenschaft nur schwer verorten. Fragen der disziplinären Zuordnung sind Gegenstand eines auf die Aufgabenkritik folgenden, dritten Abschnitts. Im Weiteren geht es dann um die Leistungsfähigkeit und Legitimation funktionaler Selbstverwaltung sowie um die historischen Wurzeln dieser intermediären Form von Governance im Spannungsfeld von Staat und Organisationsgesellschaft. Abschließend sollen jüngst zunehmend kritische Stimmen dargestellt und Reformperspektiven erörtert werden.

2. Besonderheiten und Aufgabenfelder funktionaler Selbstverwaltung

Funktionale Selbstverwaltung bedeutet Selbstregierung eines Personenverbandes in einem bestimmten Aufgabenfeld. Ihre Tätigkeit konzentriert sich auf einen begrenzten Adressatenkreis, der sich durch spezielle Bedürfnisse und Zugehörigkeit auszeichnet. Meist handelt es sich um Mitglieder- und Dienstleistungsverbände, die als Selbstregierung einer Bezugsgruppe fungieren. Selbstverwaltungsorgane vertreten diese gegenüber dem Staat und gleichzeitig Belange des Staates gegenüber ihren Mitgliedern und Adressaten, zum Beispiel im Gesundheitswesen oder in der freien Wohlfahrtspflege. Aufgrund dieser intermediären Stellung unterliegen sie einer von der Staatsverwaltung abweichenden Handlungslogik. Neben der für das Kammerwesen typischen Erfüllung hoheitlicher und öffentlich-rechtlicher Aufgaben agieren Selbstverwaltungsorgane in relativer Autonomie vom

Staat. Zumeist fehlt ihnen die für den Staatssektor typische Trennung von legislativer Normsetzung und exekutiver Ausführung. Darin besteht ihre begriffliche Besonderheit: Selbstverwaltungen setzen Regeln und sind zugleich deren Implementationsorgan.

„Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern ist das Recht der Selbstverwaltung in Deutschland nicht nur auf kommunale Verwaltungsträger beschränkt, sondern ein allgemeines Organisationsprinzip für eine Vielzahl von Aufgabenbereichen“ (Groß 2002: 1182). Der deutsche Staat bedient sich zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben einer Reihe von Organisationen, die ihm allenfalls mittelbar oder nur informell verbunden sind, und die oft außerhalb öffentlicher Aufmerksamkeit zum Gemeinwohl beitragen. Diese auf Staatsentlastung rekurrende Betrachtungsweise bedeutet nicht, dass funktionalen Selbstverwaltungsorganen ein rationales Gründungsmotiv zugrundliegt. Sie sind nicht rational konstruiert, sondern historisch gewachsen (Klenk 2006). Daher können sie nur als eine entwicklungsgeschichtliche Besonderheit verstanden werden, deren ideengeschichtliche Wurzeln auf den frühneuzeitlichen Widerstreit von absolutistischen und genossenschaftlichen Staatsvorstellungen beziehungsweise auf den Gegensatz von Souveränität und Subsidiarität zurückgehen.

Die Träger der funktionalen Selbstverwaltung sind Körperschaften, Anstalten, Vereine, Verbände bis hin zu natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts. Welche Gemeinwohlaufgaben dem Verwaltungsstaat zugehören und welche außerhalb der unmittelbaren Staatsorganisation von korporativen Verbandsakteuren erledigt werden, ist im historischen und internationalen Vergleich höchst unterschiedlich ausgeprägt. Um dies an Beispielen zu verdeutlichen: Seit über hundert Jahren gibt es in Deutschland Technische Überwachungsvereine, die ein öffentliches Gut – technische Anlagensicherheit – bereitstellen. Ein weiteres Beispiel sind Verbände der freien Wohlfahrtspflege. Sie hatten 2020 mehr als zwei Millionen Vollzeitbeschäftigte (BAGFW 2023). Das sind etwa vier Prozent der Gesamtbeschäftigung, so viel wie im Baugewerbe und dreimal so viel wie in der Landwirtschaft. Selbst der gesamte öffentliche Sektor aus Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen zählt nur gut viermal so viele Beschäftigte wie die Verbände der freien Wohlfahrtspflege. Sie „unterhalten etwa die Hälfte aller Einrichtungen der Jugendhilfe. Ein Drittel aller Krankenhäuser und gut die Hälfte der Pflegeheime“ (Schmid 2023: 21).

Höchst bedeutsam sind Verbandsakteure im Gesundheitswesen. Für die medizinische Versorgungssicherheit und ärztliche Vergütung sind Kassenärztliche Vereinigungen bis hinauf zur Kassenärztlichen Bundesvereinigung zuständig. Therapeutische Leitlinien und die Entscheidung, welche Arzneimittel und Be-

handlungen von den Krankenkassen übernommen werden, liegt beim Gemeinsamen Bundesausschuss aus Kassenärztlicher Bundesvereinigung und Kassenzahnärztlicher Bundesvereinigung, dem Spitzenverband der gesetzlichen Krankenkassen und der deutschen Krankenhausgesellschaft. Der Gemeinsame Bundesausschuss (G-BA) ist das oberste Beschlussgremium der gemeinsamen Selbstverwaltung im deutschen Gesundheitssystem.

Ein weiteres der verbandlichen Selbstverwaltung überlassenes Aufgabenfeld ist die Standardisierung von Produkten und Produktionsprozessen. Davon ist das Deutsche Institut für Normung e.V. (DIN) dem Namen nach bekannt. Wenige wissen aber um das DIN-Mitgliedernetzwerk von mehr als 3.800 Unternehmen mit über 12.000 Tochtergesellschaften, darunter die Normenausschüsse des 1892 gegründeten Verbandes Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e.V. (VDMA), des 1893 gegründeten Verbandes Elektrotechnik Elektronik Informationstechnik e.V. (VDE), des 1920 gegründeten Verbandes der Großkraftwerksbetreiber (VGB), der international als *vgbe energy/VGB PowerTech e.V.* firmiert. Die dazu vorliegende wissenschaftliche Forschungsliteratur findet sich hauptsächlich im Bereich der Verbändeforschung (Brennecke 1996; Voelzkow 1996; Voelzkow/Eichener 1992) und der Rechtswissenschaft (Kluth 1997; 2001; Cancik 2015; Eberhard 2008).

Kaum bekannt, aber nicht minder bedeutsam, sind Hunderte weiterer Branchenverbände mit Selbstregulierungsaufgaben, wie etwa die Lebensmittelbuchkommission mit dem Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde (BLL), die festschreiben, was z. B. eine Wurst enthalten darf. Die Bedeutung solcher Regelwerke liegt darin, dass sie oft über das Richterrecht verbindlich werden. Auch Werbenormen unterliegen „privaten Interessenregierungen“. So sind zum Beispiel die deutschen Verbände der Lebensmittelindustrie der 2012 gegründeten Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e. V. angeschlossen, die im Streitfall eigene Schlichtungsverfahren außerhalb des staatlichen Justizsystems vorhält. Laut Vereinssatzung liegt die Aufgabe der Wettbewerbszentrale in der Durchsetzung des Rechts gegen den unlauteren Wettbewerb. Es handelt sich mithin um eine Institution der privaten Rechtsverfolgung und Rechtsdurchsetzung.

Dass gerade die Lebensmittelregulierung größtenteils privaten Interessenregierungen überlassen ist, mag erstaunen angesichts der Grundrechtsrelevanz des Gegenstandes (Isensee 2018). Ebenso tangieren Aufgaben des Gesundheitswesens und der Sicherheitsregulierung Grundrechtsansprüche und einen daraus abgeleiteten staatlichen Gewährleistungsauftrag. Dies gab Anlass für juristische Bedenken, insbesondere dann, wenn Institutionen der Selbstregulierung in Grundrechtsansprüche auf Sicherheit, Gesundheit, Nahrung, Gleichbehandlung oder

unternehmerische Dispositionsfreiheit eingreifen (Schaefer 2016: 348–376). Deswegen schlagen einige Verfassungsjuristen eine verstärkte Staatsaufsicht und grundrechtliche Schutzpflichten gegen missbräuchliche Wahrnehmung von Aufsichts- und Regelungsbefugnissen oder eine Erweiterung der Leitungsorgane entsprechender Selbstverwaltungsinstanzen vor (Schmidt-Preuß/Di Fabio 1997; vgl. Czada 2020). Versuche einer höchstrichterlichen Klärung der Frage, inwieweit die Selbstverwaltung mit dem Demokratieprinzip und den Erfordernissen personeller, sachlicher und institutioneller Legitimation vereinbar sind, enthalten einigen verfassungsrechtlichen Sprengstoff.

Die Amtsträger von Selbstverwaltungsorganen sind nicht aus einer Volkswahl hervorgegangen oder in ununterbrochener Legitimationskette durch staatliche Amtsträger in ihr Amt eingesetzt. Ihre Tätigkeit unterliegt nicht der sanktionsbewehrten Verantwortlichkeit gegenüber dem Volk und auch die institutionelle und funktionelle demokratische Legitimation erscheint fragwürdig. Zwar sind etliche Selbstverwaltungsorgane vom Verfassungsgeber eingerichtet und gesetzlich festgelegten Aufgaben beliehen worden, denen sie allerdings in weitgehender Autonomie, d.h. nicht im Sinne bürokratischer Regelsteuerung, nachgehen. Zudem kommt es häufig zu offenen Kompetenzkonflikten und Machtproben zwischen staatlichen Instanzen und Selbstverwaltungskörperschaften, wie sie in der Staatsverwaltung aufgrund des dort geltenden Hierarchieprinzips nicht oder nur hinter vorgehaltener Hand auftreten.

Insbesondere die personelle Legitimation der Selbstverwaltung erscheint einigen Verfassungsjuristen fragwürdig, da ihre Trägerorganisationen berechtigt sind, ihr Führungspersonal selbst auszuwählen. Autonomie und Autokephalie sind die markantesten Kennzeichen der funktionalen ebenso wie der kommunalen Selbstverwaltung, die sie vom hierarchischen Prinzip der Staatsverwaltung abheben (Weber 1922: 736). In den Mitgliedsverbänden der Selbstverwaltung bestimmt eine kleine, aufgrund bestimmter Zugehörigkeit bestimmte Teilmenge des Demos über ein Führungspersonal, das zu weitreichenden, die gesamte Bevölkerung betreffenden Entscheidungen berechtigt ist. Dabei handelt es sich nicht um „Staatsdiener“, die in erster Linie dem Gesetz dienen. Die Selbstverwaltung dient stattdessen realiter ihren Mitgliedern und Klientelgruppen.

Der funktionalen Selbstverwaltung deshalb die demokratietheoretisch und verfassungsrechtlich gebotene personelle, sachliche und institutionelle Legitimation abzusprechen, hätte indes zur Folge, sie der Staatsverwaltung einverleiben zu müssen, oder sie in privatrechtliche Unternehmen umzuwandeln. Dies käme einem Umsturz des geltenden Verfassungsgefüges gleich, den aus pragmatisch-realistischen Gründen niemand wollen kann, zumal man sich die Selbstverwal-

tung auch als eigenständigen Legitimationstyp vorstellen kann, der den Staat nicht nur funktional entlastet, sondern zugleich vor überzogenen Legitimationsansprüchen schützen kann.

Die historisch gewachsenen Legitimationsmechanismen und weitere staatsrechtliche Aspekte der Selbstverwaltung in Deutschland sind Gegenstand des übernächsten, auf die Erörterung disziplinärer Zuordnungsprobleme folgenden Abschnitts.

3. Disziplinäre Zuordnung

Selbstverwaltungsverbände sind auf Dauer organisiert und verfügen über einen gemäß Verbandssatzung eigenständig bestimmten Leitungs- und Verwaltungstab. Es sind im Sinne der Weberschen Bürokratietheorie autokephale Dienstleistungsverwaltungen, teilweise beitragsfinanzierte Parafiski und öffentlich-rechtlich konstituierte oder privatrechtlich organisierte, qua Steuerrecht der Gemeinnützigkeit verpflichtete Vereinsakteure. „Sie sehen sich sozial- und gesellschaftspolitisch als ‚dritter Sozialpartner‘ neben den Verbänden von Kapital und Arbeit und genießen dabei einen ‚öffentlichen Status‘“ (Schmid 2023: 20; vgl. Offe 1981). Als korporatistische Verbände (Czada 1996, 2011) sind sie staatsnah aufgestellt und in die staatliche Politikentwicklung eingebunden.

Schon der kurze Blick auf ihre Aufgabenfelder lässt die enorme Vielfalt erahnen, die einer systematischen Behandlung von Selbstverwaltungsorganen und deren Verwaltungsorganisation entgegensteht. Von Vielfalt ist nicht nur die Organisationsstruktur, sondern auch der wissenschaftliche Zugriff auf die Selbstverwaltung gekennzeichnet. Vermutlich deshalb ist die Verwaltungswissenschaft dem Thema eher aus dem Weg gegangen. Im Standardlehrbuch von Jörg Bogumil und Werner Jann (2020) fristet die funktionale Selbstverwaltung ein Schattendasein. Das könnte daran liegen, dass sie tatsächlich im Schatten öffentlicher Wahrnehmung agiert. Sie ist gegenüber ihren Mitgliedern und Klientelen präsent, aber der Allgemeinheit als spezieller Verwaltungstyp eher unbekannt.

Während die kommunale Selbstverwaltung eine eigene Subdisziplin der Verwaltungswissenschaft darstellt, finden sich einschlägige Analysen funktionaler Selbstverwaltungskörperschaften disziplinär verstreut. Sie sind wahlweise Gegenstand der Verbändeforschung, der Wohlfahrtsstaatsforschung, der Zivilgesellschafts- und Dritte-Sektor-Forschung, der Organisationssoziologie, der Governance- und Korporatismusforschung sowie der rechtswissenschaftlichen Befassung mit beliebigen und verselbständigten Verwaltungsträgern. Wobei letz-

tere wiederum als unterschiedliche Rechtsmaterien neben dem Staatsorganisations- und Verwaltungsrecht behandelt werden: Sozialversicherungsrecht, Kammerrecht, Rundfunkrecht, Anstaltsrecht, Vereinsrecht, Staatskirchenrecht, Hochschulrecht, gemeinnütziges Steuerrecht (Gemeinnützigkeitsrecht) etc. Angesichts dieser Vielfalt erscheint es unmöglich, einen gemeinsamen Ansatz zu finden, von dem aus sich der Gegenstand umfassend erschließen und erklären ließe. Nähert man sich ihm von den Aufgaben her, erscheint die Vielfalt sogar unbegrenzt, zumal es keine allgemeine Regel gibt, die bestimmte Aufgaben bestimmten Organisationsformen zuweist: Öffentliche Aufgaben sind in unterschiedlichen Ländern und zu unterschiedlichen Zeiten in höchst unterschiedlicher Art und Weise bewältigt worden. Eine systematische Erfassung, etwa nach Ordnungsprinzipien, erscheint zwar nicht aussichtslos, würde aber letztlich wiederum in eine funktionalistische Aufdröselung von Rechtsmaterien oder Governanceformen münden.

Wie ließe sich vor diesem Hintergrund die Verwaltungsorganisationsentwicklung eines Landes oder einer Region umfassend erklären, oder sollte man die Suche nach einer solchen Erklärung ganz sein lassen? Möglicherweise ist es für die Aufgabenerledigung sogar unerheblich, wo sie auf dem Kontinuum zwischen Staatsverwaltung und Selbstverwaltung verortet ist, zumal in staatlichen, halbstaatlichen, verbandlichen oder privaten Organisationsformen durchaus ähnliche Prinzipien des operativen Verwaltungsmanagements Geltung erlangen können. So galt der öffentliche Sektor lange als Vorbild verbandlicher und privatwirtschaftlicher Organisationsgestaltung. Inzwischen hat sich diese Mimetik umgekehrt. Die einst wegen ihrer Effizienz und Berechenbarkeit gepriesenen Weberschen Verwaltungsprinzipien gelten als veraltet. Die Privatwirtschaft wurde zum Vorbild eines *New Public Management*, wobei hinzukommt, dass die Managementliteratur ständig neue Organisationsmodelle propagiert, von denen die meisten schon nach wenigen Jahren wieder als veraltet gelten. Also, wozu überhaupt der Versuch, Licht in ein Dickicht zu bringen, das ständig unsystematischer und hybrider wird? Wenn Bürokratie zur Adhokratie wird und Verwaltungssysteme in Projektmanagement aufgehen, erscheint tatsächlich die Frage nach deren Verortung im Verhältnis zum Staat – staatsnah, staatsfern, staatsunabhängig – eher unbedeutend. Gäbe es eindeutige Effizienzvorteile für die eine oder andere Organisationsform, wäre vermutlich weniger Varianz zu beobachten und das Herumexperimentieren mit immer neuen Reformvarianten weniger ausgeprägt. Der entscheidende Unterschied liegt offenbar weniger im Leistungsprofil der Verwaltungsorganisation als in deren Legitimationsgrundlagen. Selbstverwaltung ist eindeutig anders legitimiert als die hoheitliche Staatsverwaltung. Und sie fußt auf anderen ideengeschichtlichen Grundlagen. Dies legt nahe, die Legitimations-

mechanismen und die Geschichte der Selbstverwaltungsidee näher in den Blick zu nehmen.

4. Leistung und Legitimation funktionaler Selbstverwaltung

Mit ihren Grundformen – Markt, öffentliche und private Hierarchien, Verband, Clan – hat die Governanceforschung ein Instrumentarium zur Einordnung von sozialen Regelungsmechanismen vorgelegt (Benz/Dose 2010). Dass solche Ordnungsformen neben Koordinations- und Steuerungsfunktionen auch spezifische Beiträge zur politischen Konfliktregelung und Legitimation leisten, gerät dabei meist in den Hintergrund. Verwaltung und Selbstverwaltung unterscheiden sich letztlich weniger hinsichtlich ihrer Arbeitsweise als in der Ausübung und Legitimation von Herrschaft. Abseits der Hierarchie des Staates repräsentiert die Selbstverwaltung eine assoziative, nicht-hierarchische Steuerungsform. Unterschiedlich sind zudem ihr Tätigkeitsspektrum und ihr Verhältnis gegenüber einem speziellen Adressatenkreis. Ihre intermediäre Stellung positioniert die Leitungsorgane der Selbstverwaltung zwischen Mitgliedern und Betroffenen einerseits und dem Staat andererseits. Dies hat Folgen, die, beginnend mit der Hegelschen Rechtsphilosophie, bis zu neueren Korporatismustheorien, eingehend beforcht wurden. Zu den wesentlichen Theoriebausteinen zählen hier spezifische Organisationsvoraussetzungen und die Berücksichtigung widerstreitender Vertretungs- und Verhandlungslogiken beziehungsweise einer dem Interesse von Mitgliedern und Dienstleistungsadressaten verpflichteten „*Mitgliedschaftslogik*“ und einer in Verhandlungen mit dem Staat wirksamen „*Einflusslogik*“. Dadurch erhalten Verbandseliten eine Zwitterstellung, in der sie formell ihrer besonderen Klientel und der Allgemeinheit zugleich verpflichtet sind (Schmitter/Streeck 1999).

Gesellschaftliche Selbstverwaltung ist im Kontext jüngster Debatten um die Zukunft von Staatlichkeit ein durchaus zukunftsweisendes Thema. Begriffe wie „motivierender Staat“, „moderierender Staat“, „aktivierender Staat“ betonen den Stellenwert gesellschaftlicher Selbstregulierung und deren Autonomieansprüche, ebenso wie die besondere, von der Staatsverwaltung unterschiedene Leistungsfähigkeit nichtstaatlicher Dienstleistungsverbände und Gemeinschaften (Page/Wright 2007). Der Politik wird hier die Rolle eines Moderators zwischen der Staatsverwaltung und einer von Selbstverantwortung geprägten Organisationsgesellschaft zugeordnet.

Zu den besonderen Merkmalen der Selbstverwaltung zählen ihre Fachexpertise und Nähe zu spezifischen Problemlagen sowie zu ihren unmittelbaren

Normadressaten, die als Produzenten an der Leistungserbringung mitwirken. Die sachverständige Regelsetzung und Dienstleistungsproduktion schützt nichtstaatliche Selbstverwaltungsorgane vor offener Parteipolitisierung. Sie legitimiert sich gegenüber der Allgemeinheit in erster Linie durch Kompetenz und Leistung.

Dieser als „Output-Legitimation“ (Scharpf 1972) bezeichnete Geltungsgrund geht davon aus, dass mit der Qualität von Entscheidungen die Zustimmung und das Vertrauen in die zugrundeliegenden Institutionen und Verfahrensweisen ansteigt. Die Qualität einer als sachlich richtig wahrgenommenen Problemlösung soll dann zugleich deren Legitimation – im Sinne der Anerkennung durch die Betroffenen – erhöhen.

Die juristische Kritik an der funktionalen Selbstverwaltung bestreitet die Wirksamkeit und Geltungskraft von Output-Legitimation. Kingreen nennt sie „ein technokratisches Konzept, das ihre Vertreter am besten in einer „entpolitisierten Fachverwaltung“ verwirklicht sehen, und er wendet mit Verweis auf Trute (2012) ein, „dass die Output-Legitimation auch von einer Diktatur geltend gemacht werden könne, wenn sie nur genügend akzeptable Ergebnisse erziele. Diese Kontrollüberlegung zeigt, dass gute Ergebnisse allein keine demokratische Legitimation erzeugen können“ (Kingreen 2017: 161). Damit steht die juristische Kritik ganz im Gegensatz zu empirischen Forschungsergebnissen, wonach die allgemeine Zufriedenheit mit öffentlichen Institutionen und das Vertrauen der Bürgerschaft in den Staat maßgeblich von der Leistungsfähigkeit der Verwaltung abhängen (Rothstein 2009).

Bo Rothstein nennt es eine Überraschung aus der empirischen Forschung, dass demokratische Beteiligungsrechte nicht die wichtigste Ursache für die Rechtfertigung politischer Herrschaft sind (Rothstein 2013: 5) und zitiert die empirischen Arbeiten von Gilley (2006, 2009) sowie mehrere neuere Studien, wonach administrative Gütekriterien wie Korruptionsfreiheit, Erledigungsorientierung, Effektivität und Effizienz, Rechtsstaatlichkeit etc. die demokratischen Wahl- und Mitwirkungsrechte bei der Erklärung politischer Legitimität und des bürgerlichen Vertrauens in den Staat übertrumpfen (Gilley 2009; Gjefsen 2012). Wie Bruce Gilley feststellte, „steht dies im Widerspruch zu liberalen Standardbehandlungen von Legitimität, die den demokratischen Rechten insgesamt Vorrang einräumen“ (Gilley 2006: 58).

Im Bereich korporativer Selbstverwaltung hat sich die Frage nie gestellt, ob die Adressaten von Verwaltungsdienstleistungen die Allgemeinheit oder einzelne Bürger, Verwaltungskunden oder Untertanen sind (Bogumil/Kißler 1995). Es sind stets Mitglieder und aufgrund Gruppenzugehörigkeit und spezifischer Bedürfnisse unmittelbar Betroffene und Beteiligte, für die funktionale Selbstver-

waltungsorgane tätig werden. In Mitgliederorganisationen wie der gesetzlichen Krankenversicherung können sie qua Sozialwahlen idealiter auch als unmittelbare Auftraggeber bezeichnet werden. Es handelt sich um Kollektive, die sich dem Wortsinn nach in ihrem Tätigkeitsfeld selbst verwalten.

Dahinter steht eine ideengeschichtlich vor allem in Deutschland wirksam gewordene Vorstellung, wonach Legitimation von Herrschaft nicht nur über den Staat, sondern auch über organisierte gesellschaftliche Kräfte möglich sei. Seit alters ging die staatsrechtliche Diskussion in Deutschland deutlich in Richtung einer mehrschichtigen Legitimation, wie sie von Kant, dem frühen Fichte, Hegel, Humboldt und vor allem Gierke im Anschluss an Johannes Althusius vertreten wurde. Sie ging mehr in eine genossenschaftliche, sozietale Richtung als in die Richtung absolutistischer Staatlichkeit, der die egalitäre Forderung nach einem Volksstaat als Verkörperung des Gesamtwillens einer Gemeinschaft und die Vorstellung ungeteilter Souveränität zugrunde lagen (Harada 1989; Teubner 1978; Müller 1965; Czada 2023).

Vereine und Verbände, namentlich Selbstverwaltungsverbände, sind die Nachfolger der Korporationen des Mittelalters. Damit ist der ideengeschichtliche Hintergrund abgesteckt, vor dem sich die funktionale Selbstverwaltung in Deutschland als eine Sonderform moderner Staatlichkeit entwickeln konnte. Im Unterschied zur Selbstverwaltung der Kommunen nach Art. 28 Abs. 2 GG wird die nicht-territoriale, funktionale Selbstverwaltung im Grundgesetz nicht ausdrücklich erwähnt. Sie kommt lediglich in Art. 90 Abs. 2 GG im Zusammenhang mit der Verwaltung der Bundesstraßen des Fernverkehrs und in Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG beiläufig zur Sprache, implizit auch in Art. 86, Art. 87 Abs. 2 und 3 sowie Art. 130 Abs. 3 GG, die Regelungen über Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts betreffend. Damit nimmt das Grundgesetz die historisch gewachsenen Organisationsformen der funktionalen Selbstverwaltung immerhin zur Kenntnis und hat implizit ihre grundsätzliche Vereinbarkeit mit der Verfassung anerkannt (Jestaedt 2002).

Zu den ideengeschichtlichen Ursprüngen und Geltungsgründen der korporativen Selbstverwaltung finden sich in der deutschen Politik- und Verwaltungswissenschaft kaum Beiträge. Das liegt vermutlich daran, dass die Idee der Selbstverwaltung von längst vergessenen, frühneuzeitlichen Debatten um Subsidiarität und Machtteilung und von im 18. und 19. Jahrhundert wiederentdeckten genossenschaftlicher Ordnungs- und Verwaltungsvorstellungen ausgeht (Reibstein 1955; Gierke 1880; Dahm 1988; Czada 2023). Diese Ursprünge sind in Auseinandersetzung mit dem von Max Weber (1922) bis Michel Crozier (1971) beschriebenen bürokratischen Phänomen verschüttet worden. Dessen Leitvorstellungen –

Legalität, Hierarchie, Neutralität, Professionalität, Aktenmäßigkeit – haben in der Selbstverwaltung nicht denselben Stellenwert wie in der Staatsverwaltung. Aus funktionalistischer Sicht wird das Überleben der Selbstverwaltung sogar damit erklärt, dass sie gerade nicht dem bürokratischen Prinzip folgt (z.B. Seibel 1992).

5. Historische Wurzeln der Selbstverwaltungs-idee in Deutschland

Die Selbstverwaltungs-idee hat ihren Ursprung im frühneuzeitlichen Konflikt zwischen herrschaftlichen und genossenschaftlichen Ordnungsvorstellungen. Der Gegensatz von staatlichem Absolutismus und ständischer Selbstregierung prägt bis heute die bundesstaatliche Ordnung und die Selbstverwaltung in Deutschland. Er markiert einen Sonderweg, der die von Souveränitätsvorstellungen eines Thomas Hobbes und Jean Bodins abweichenden Ideen genossenschaftlicher Selbsthilfe, korporativer Autonomie, subsidiärer Gemeinschaften und paritätischer Machtteilung zur Geltung bringt (Czada 2023).

So gegensätzlich Staat und Genossenschaft erscheinen mögen, so wenig treten sie in der historischen Wirklichkeit als voneinander getrennte, sich wechselseitig ausschließende institutionelle Sphären auf. Vielmehr offenbart die deutsche Geschichte eine „naturwüchsige Verschränktheit der Institutionen [...], aus der sich die staatsbürgerliche Gesellschaft und der bürokratische Anstaltsstaat der Moderne erst langsam herausentwickelt haben“ (Vierhaus 1976: 41). Als Begründer des Genossenschaftsgedankens in Gegenüberstellung zum Staat gilt Johannes Althusius, Rechtsgelehrter, calvinistischer Politiktheoretiker und ab 1604 bis zu seinem Tod 1638 Stadtsyndikus und Kommunalpolitiker in Emden (Gierke 1880; Antholz 1955; Dahm 1988). Heute besteht Einverständnis, „dass er zu den frühen Mitbegründern einer Politikwissenschaft gehört, wie sie sich am Übergang vom 16. zum 17. Jahrhundert nicht nur in Deutschland, sondern europaweit herauszubilden beginnt“ (Malandrino/Wyduckel 2010: 7). Althusius folgt dabei einem Konzept, das den naturrechtlichen Verfassungsgedanken und die Gemeinschaftsbildung zum zentralen Bezugspunkt der Politik macht (Hüglin 1991).

„Das heißt nicht, dass das politische Herrschaftsmoment für ihn keine Rolle spielte, doch ist der Aspekt der Herrschaftsinstitutionalisierung eingebunden in den umfassenderen konsozialen oder sozietalen Zusammenhang politisch-rechtlichen Gemeinschaftslebens, von dem er erst Sinn und Bedeutung empfängt. [...] Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass Disziplin und Einheit im Gemeinwesen althusischer Prägung nicht einfach durch herrschaftlichen Machtanspruch entstehen, sondern sich aus dem gegliederten Ganzen grundsätzlich konsensvermittelt ergeben

müssen und zudem ihrerseits einer rechtlich-konstitutionellen Grundlage bedürfen“ (Malandrino/Wyduckel 2010: VII, IX).

Althusius hat die Idee der *consociatio*, der Genossenschaft freier Bürger, gegen den absolutistischen Staat und zugleich gegen ungezügelt Individualismus ins Feld geführt. Sein Werk wurde noch im 17. Jahrhundert zur Grundlage einer Staatstheorie der dualen Souveränität (vgl. Besold 2000), die Volkssouveränität und fürstliche Souveränität als *status mixtus* definiert, eine Mischverfassung, die, am Fall des Alten Reiches exemplifiziert, durchaus moderne Überlegungen zum Problem der Machtteilung und Subsidiarität enthält. Die korporativistische Genossenschaftstheorie spielt erneut bei den Verfassungsdebatten in der Frankfurter Paulskirche 1848 eine Rolle. Dies gilt nicht nur für das Religionsverfassungsrecht, sondern auch für das Vereins- und Versammlungsrecht und die Selbstverwaltung der Gemeinden (Kühne 1984, 1985; Czada 2023).

In Helmuth Plessners Buch „Die verspätete Nation“, das die These vom Deutschen Sonderweg in Umlauf brachte, heißt es: „Seit dem 17. Jahrhundert beginnt Deutschland sich dem Westen zu entfremden. Es hat kaum Anteil an der Ausbildung des neuzeitlichen, auf das natürliche Recht des Menschen gegründeten Staats- und Völkerrechts“ (Plessner 1959: 46). Tatsächlich hat sich der moderne Staat in Deutschland anders entwickelt als es das frühneuzeitliche Konzept des absolutistischen Staates vorsieht, nämlich bestimmt von föderativen Strukturen, Dezentralität und politischer Machtteilung, Gruppenrechten, subsidiären Verbänden und dem Paritätsgedanken. Dies rückständig zu nennen, wie es die These vom Deutschen Sonderweg nahelegt, bliebe der über Jahrhunderte vorherrschenden Kritik an politischer Zersplitterung und fehlender Zentralität und Einigkeit verhaftet. Der föderale Staatsaufbau und eigenrechtlich assoziierte Selbstverwaltungskörperschaften wurden entgegen einer bereits in der Reichspublizistik des 17. und 18. Jahrhunderts formulierten Kritik in Deutschland Wirklichkeit. Sie überdauerten bis heute und genießen mit Bezug auf die Verfassung der Europäischen Union neue Wertschätzung (Hohberger 2008; Blickle et al. 2002).

Für Gerhard Lehbruch bilden die Friedensformeln des Osnabrücker Vertrages, *Instrumentum Pacis Osnabrugense*, von 1648 den Ausgangspunkt heutiger korporativer Eigenrechte und eines Konfliktregelungsmodus nicht-majoritären Aushandelns (Lehbruch 1996). Dieser Konfliktregelungsmodus kennzeichnet nicht nur das deutsche politische System (Benz 2020), sondern erstreckt sich auch auf Konsensbildungsmechanismen im Binnenverhältnis und in den Außenbeziehungen von Selbstverwaltungsorganen (Holtkamp 2008). Das Gesundheitssystem ist dafür ein instruktives Beispiel (Czada 2020). Gerhard Lehbruch

betrachtet sogar die in Deutschland einmalige paritätische industrielle Mitbestimmung als ein Erbe der im Osnabrücker Vertrag von 1648 festgehaltenen Friedensformeln, die als fortdauerendes Strategierepertoire Politik und Verwaltung, Interessenverbände, politische Parteien und autonome Gebietskörperschaften und eben auch den Selbstverwaltungssektor bis heute prägen (Lehmbruch 1996: 1). Diese Friedensformeln – *itio in partes* und *amicabilis compositio* – sind ausdrücklich im Osnabrücker Vertrag genannt und fanden auf die darin enthaltende Regelung der inneren Verhältnisse im Reich Anwendung. Das die äußeren Verhältnisse betreffende, in Münster geschlossene *Instrumentum Pacisus Monestariense* war demgegenüber von einem gegenteiligen Prinzip der Souveränität und Nichteinmischung im zwischenstaatlichen Verkehr bestimmt.

6. Kritik und Reformfähigkeit

Während die funktionale Selbstverwaltung in den ersten Nachkriegsjahrzehnten noch als besonders demokratisch und effizient gepriesen wurde, häuft sich jüngst die Kritik am fehlenden Durchgriff der Regierung auf Selbstverwaltungsorgane wie den Gemeinsamen Bundesausschuss (GBA). Zum anderen heißt es, die Vielfalt autonomer Entscheidungsträger fördere die Entstehung von geschlossenen Netzwerken von Organisationseliten – bis hin zur Bildung von politischen Kartellstrukturen (Czada 2014). Die funktionale Selbstverwaltung wird gelegentlich sogar als eine Ausprägung von „Lobbyismus“ wahrgenommen. In neoliberalen Juristenkreisen gilt sie inzwischen als vom geltenden Demokratieprinzip abweichendes Relikt mittelalterlicher Zunft Herrlichkeit und eines berufsständischen Korporativismus (Czada 2020). Auch der deutsche Religionskorporatismus, das autonome Eigenrecht der Kirchen, gilt in Zeiten nachlassender Kirchenbindung und aus dem Staatskirchenrecht ausgeschlossener Religionsgemeinschaft als unzeitgemäß. Die Paritätsidee wird als „Proporzdenken“ kritisiert und ist damit ebenfalls in Verruf geraten.

Nicht nur Verfassungsjuristen kritisieren die Selbstverwaltung als Fremdkörper in einem auf Individualrechte statt auf Gruppenrechte ausgerichteten demokratischen Gemeinwesen (Kingreen 2008; 2017; vgl. Klenk 2006; Czada 2020). Unüberhörbar ist die Kritik an der Pflichtmitgliedschaft im öffentlich-rechtlich organisierten Kammerwesen (Sack/Fuchs 2016) und an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten. Die Auflösung der Pflegekammer Niedersachsen 2021 nur vier Jahre nach ihrer Einführung lässt ebenfalls Zweifel am Fortleben von Idee und Praxis der Selbstverwaltung aufkommen, und das unge-

achtet ihrer Vorzüge, die sich stichwortartig als Staatsentlastung, Subsidiarität in Sinne problemnaher und versachlichter Aufgabenerledigung, politische Machtteilung und organisationsgesellschaftliche Aktivierung benennen lassen.

Tatsächlich ruht die Selbstverwaltung auf der Gewährung spezieller Rechte für politische Teilgemeinschaften. Sie hat ihre ideellen Wurzeln im christlichen Mittelalter. Daraus erwuchs ein politisch-administratives Handlungsrepertoire, das den Prinzipien moderner, souveräner Staatlichkeit, und des bürokratischen Verwaltungsstaates historisch vorangeht. Die liberale, auf Individualrechte zugeschnittene Werteordnung des deutschen Grundgesetzes steht korporativen Gruppenrechten kritisch bis ablehnend gegenüber. Dies gilt auch für neuere Konzepte des Kommunitarismus und kulturellen Pluralismus und für eine „Politik der Anerkennung“ (*politics of recognition*), die kulturell definierten Gruppen einen besonderen Status zuerkennt und ihnen staatliche Organisationshilfen und Privilegien in Aussicht stellt. Die hier erneut aufscheinenden kulturalistischen Aspekte der Selbstverwaltung geraten in Gegenwartsanalysen oft in Vergessenheit. Tatsächlich liegen ihr ursprünglich nicht funktionale Zweckmäßigungs- und Effizienzüberlegungen zugrunde, sondern wertegeleitete Vorstellungen von gemeinschaftlicher Selbsthilfe. Das gilt für die mittelalterlichen Korporationen und für frühneuzeitliche Vorstellungen von Subsidiarität ebenso wie für die Genossenschaftstheorie und das weltanschaulich begründete Vereinswesen im 19. Jahrhundert.

Das deutsche Staatskirchenrecht und der daraus hervorgegangene Religions- und Weltanschauungskorporatismus illustrieren die kulturelle Dimension der Selbstverwaltungsidee recht deutlich. Es handelt sich ursprünglich um religiös und kulturell fundierte Wertegemeinschaften. Bis heute fungieren die daraus hervorgegangenen freien Wohlfahrtsverbände Caritas, Diakonisches Werk, Deutsches Rotes Kreuz, Arbeiterwohlfahrt und die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland als Säulen des Sozialstaates auf ideeller, weltanschaulicher Grundlage. Sie betreiben Krankenhäuser, Kindergärten, Altenheime, zahlreiche Hilfswerke, Banken und Pensionskassen. In den Einrichtungen und Diensten dieser Selbsthilfeeinrichtungen sind zwei Millionen Beschäftigte hauptamtlich tätig und etwa drei Millionen leisten ehrenamtlich engagierte Hilfe. Jüngste Auseinandersetzungen um den Aufbau einer muslimischen Wohlfahrtspflege und die Gründung von „An-Nusrat“ als Islamischer Wohlfahrtsverband auf Initiative der deutschen Islamkonferenz verdeutlichen diese Tradition aufs Neue. Deutschland gilt nicht von ungefähr als „christdemokratischer“ Typus des Sozialstaates, der sich durch die Wohlfahrtsverbände sowie den geringen Umfang staatlicher und kommunaler Sozialdienste von anderen westeuropäischen Modellen abhebt und als

Sonderfall des konservativen Wohlfahrtsmodells betrachtet wird (Manow 2018). Indes erwiesen sich Versuche, Migrantenverbände und neue Religionsgemeinschaften im Sinne eines integrativen Selbstverwaltungsmodells zu organisieren und als Ansprechpartner des Staates aufzubauen in der praktischen Umsetzung als problematisch (Musch 2011, 2016).

Widersprüche zwischen der von Individualismus und Konkurrenzwirtschaft sowie dem Gewaltmonopol des modernen Anstaltsstaates bestimmten liberalen Gesellschaftsordnung und gruppenbezogenen Privilegien mit autokephaler Führungsauswahl, wie sie der funktionalen Selbstverwaltung zugrunde liegen, lassen sich in der Theorie nicht auflösen. Neben den oben angeschnittenen ideengeschichtlichen und staatsrechtlichen Aspekten betrifft diese Differenz auch solche der alltäglichen Verwaltungspraxis. Die Selbstverwaltung entspricht hier weder dem Weberschen Bürokratietypus noch einem zeitgenössischen, auf Effizienz getrimmten Managementmodell. Entsprechend bescheinigt Wolfgang Seibel (1992) den Organisationen außerhalb von Staat und Markt eine weder regelbasierte noch effizienzorientierte, sondern vielmehr von Dilettantismus geprägte Arbeitsweise. Seine Beispiele Arbeiterwohlfahrt und autonome Frauenhäuser sind allerdings mit der professionellen Selbstverwaltung in der Technikregulierung, im Gesundheits-, Kammer- und Bildungswesen kaum vergleichbar, obwohl auch dort die Effizienz der Aufgabenerledigung nicht an erster Stelle steht. Seine Ausgangsfrage, warum diese Organisationen trotzdem überleben können, beantwortet Seibel mit Verweis auf deren Beitrag zur Stabilisierung des politischen Systems dadurch, dass sie nicht-lösbare Konflikte öffentlicher Beobachtung und Kritik entziehen und im vopolitischen Raum versickern lassen. Ergänzend zu dieser funktionalistischen Erklärung könnte man hier in Anlehnung an Lehnbruchs Forschungsagenda institutionelle Beharrungskräfte am Werk sehen, die aus kollektiven Lernprozessen hervorgegangene Strukturen und Handlungsrepertoires am Leben halten, die sich nicht einfach ersetzen oder reformieren lassen.

Ob und inwieweit korporative Eigenrechte und daran anschließende Aushandlungsprozesse in außerparlamentarischen Arenen tatsächlich mangelbehaftet sind und in der Regierungspraxis liberaler Demokratien ein Fremdkörper, ist eine nicht abschließend geklärte Frage. Schließlich gibt es kaum Forschungen zur Verwaltungspraxis in Organisationen der Selbstverwaltung. Vorliegende Verbände- und Kammerstudien konzentrieren sich meist auf die Konfliktbearbeitung im mitgliedschaftlichen Binnenverhältnis und die politische Interessenvermittlung nach außen. Wie Dienstleistungsverbände und Kammern intern verwaltet werden und welche Unterschiede zur Staatsverwaltung und dem Management von Unternehmen deren Arbeitsweise kennzeichnen, ist im Detail unbekannt, eben

weil die Verwaltungsforschung bislang auf diesem Gebiet nicht tätig wurde. Aus Sicht des politisch-administrativen Systems, kann man mit Lehbruch annehmen, dass hier zwei Subsysteme der politischen Willensbildung und Verwaltung vorliegen, die sich gegenseitig ergänzen können (Lehbruch 1977). Darüber hinaus wäre die „Problemlösungskraft“ (Schmidt 2019: 486) selbstverwalteter Organisationen in den Blick zu nehmen. An der Output-Legitimität bzw. der prinzipiellen Problemlösungsfähigkeit dezentraler Selbstverwaltungsstrukturen sind ausweislich zahlreicher international vergleichender Analysen aus der Korporatismusforschung und der politischen Systemforschung kaum ernsthafte Zweifel aufgetreten (Katzenstein 1987; Lijphart/Crepaz 1991; Czada 1992; Green/Paterson 2005).

Staatskunst und neue Ansätze des Regierens und Verwaltens sind derzeit mindestens so gefragt, wie in der radikalen Umbruchsituation der frühen Neuzeit als Althusius seine *ars politica* als Antwort auf den Verlust der alten Ordnung und damalige Werte- und Territorialkonflikte entworfen hat. Als Richtschnur könnte dabei die Erkenntnis dienen, dass Subsidiarität und „Verhandlungssysteme [...] über ein eigenständiges Wohlfahrtspotential [verfügen], das von einer realitätsangemessenen normativen Theorie berücksichtigt werden muß“ (Scharpf 1991: 628). Die Forschung sollte Scharpf zufolge ihre empirische und theoretische Arbeit auf die noch wenig thematisierten Wechselbeziehungen zwischen hierarchischen und nicht-hierarchischen Steuerungsformen konzentrieren. Beide könnten

„unter idealen Bedingungen das gleiche Wohlfahrtsoptimum erreichen. Aber beide interagieren miteinander, und beide unterscheiden sich unter realen Bedingungen so grundlegend in ihren motivationalen und institutionellen Funktionsvoraussetzungen und dementsprechend auch in ihren charakteristischen Funktionsdefiziten“ (Scharpf 1991: 628f.).

Die Frage, wie gemeinwohlrelevante Verbandsakteure abseits des Staates funktionieren, und wie sie mit dem unmittelbaren Staatssektor zusammenwirken, gehört, folgt man Fritz Scharpf, zu den noch ungelösten und zukunftsreichsten Problemfeldern der theorieorientierten Politik- und Verwaltungsforschung. Damit stellt sich zunächst eine analytische Aufgabe und keine Reformaufgabe. Reformen der funktionalen Selbstverwaltung gestalten sich schwierig, insbesondere wenn ihr historischer Hintergrund, ihre Arbeitsweise und Einbettung in ein weiteres Institutionensystem unverstanden bleiben. Das Risiko, institutionelle Komplementaritäten, die Rolle einzelner Systemelemente in einem Gesamtzusammenhang, zu übersehen, ist groß (Mayntz 2006). Gerade im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung sind die Fernwirkungen alternativer Organisationsstrukturen

hin zu mehr Markt oder zu mehr Staat schwer abzuschätzen. Reformhemmnisse liegen nicht nur darin, dass historisch gewachsene Strukturen generell schwer reformierbar sind. Das in ihnen aufgehobene Handlungsrepertoire hat einen spezifischen Sinngehalt, man könnte auch sagen Eigensinn, der sich von außen betrachtet nicht sofort erschließt. Man wird darum nicht nur mit organisiertem Widerstand gegenüber Reformbemühungen rechnen müssen, sondern auch mit schwer vorauszusehenden Leistungseinbußen.

Das politisch-administrative System in Deutschland ist traditionell ein zerteiltes System des Zusammenwirkens von Staat und Organisationsgesellschaft (Lehmbruch 1977, 1996) sowie einer koordinierten politischen Ökonomie (Lütz 2008). Sein Kennzeichen ist eine ausgeprägte politische Autonomie gesellschaftlicher Subsysteme. Sie bilden eine Organisationsgesellschaft zwischen der Hierarchie des Staates und den Wettbewerbsmechanismen der Marktgesellschaft. Diese Besonderheit wurde in neoliberalen Reformkonzepten im Gefolge der ordnungspolitischen Wende der 1980er Jahre vernachlässigt. Das betrifft die Reformpolitik insgesamt und namentlich auch Reformkonzepte der Verwaltungswissenschaft. Im Sinne einer Neubelebung des Subsidiaritätsprinzips erscheint es sinnvoll, über neue Ansätze der funktionalen Selbstverwaltung nachzudenken und dabei sogar eine Erweiterung dieses Sektors zwischen Markt und Staat nicht auszuschließen. Auch wer dem Staat eine Höchstzuständigkeit für das öffentliche Wohl zubilligt, kann daraus keine Allzuständigkeit ableiten. Eine wie immer geartete Verstaatlichung der Selbstverwaltung können leicht in *Democratic Overload* und Unregierbarkeit (Skelcher 2000) enden. Verstaatlichung kann daher ebenso wenig eine Lösung sein wie eine Vermarktlichung der Selbstverwaltung.

Literatur

- Anheier, Helmut K./Seibel, Wolfgang (1990): *The Third Sector. Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin: De Gruyter.
- Antholz, Heinz (1955): *Die politische Wirksamkeit des Johannes Althusius in Emden*. Aurich: Verl. Ostfries. Landschaft.
- Barton, Stephen E./Silverman, Carol J. (1994): *Common Interest Communities. Private Governments and the Public Interest*. Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California.
- Benz, Arthur (2020): *Föderale Demokratie. Regieren im Spannungsfeld von Interdependenz und Autonomie*. Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur/Nicolai Dose (Hrsg.) (2010): *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Besold, Christoph (2000): *Synopse der Politik*. Übersetzung der Ausgabe Ingolstadt 1637. Frankfurt a.M.: Insel.

- Blickle, Peter/Hüglin, Thomas O./Wyduckel, Dieter (Hrsg.) (2002): *Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft. Genese, Geltungsgrundlagen und Perspektiven an der Schwelle des dritten Jahrtausends*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1976): Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie: Ein Beitrag zum Problem der „Regierbarkeit“. *Der Staat* 15 (4): 457–483.
- Bogumil, Jörg (2018): Kommunale Selbstverwaltung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, 1127–1132. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Heinze, Rolf G./Gerber, Sascha/Gräf, Ilse-Dore/Jochheim, Linda/Schickentanz, Maren/Wannöfel, Manfred (2013): *Modernisierung der Universitäten. Umsetzungsstand und Wirkungen neuer Steuerungsinstrumente*. Berlin: edition sigma.
- 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/Kißler, Leo (1995): *Vom Untertan zum Kunden. Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung*. Berlin: edition sigma.
- Brennecke, Volker M. (1996): *Normsetzung durch private Verbände. Zur Verschränkung von staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung im Umweltschutz*. Düsseldorf: Werner.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) (2023): *Gesamtstatistik. Einrichtungen und Dienste der freien Wohlfahrtspflege*. https://www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Publikationen/Statistik_2020/Einzelseiten/BAGFW_Gesamtstatistik_2020_2023-12-14_ES.pdf. Abgerufen am: 04.04.2024.
- Cancik, Pascale (2015): *Demokratie und Selbstverwaltung – Selbstverwaltung in der Demokratie*. 25. *Bad Iburger Gespräche*. Göttingen: V & R Unipress.
- Crozier, Michel (1971): *Le phénomène bureaucratique*. Paris: Éd. du Seuil.
- Czada, Roland (1992): *Administrative Interessenvermittlung. Das Beispiel der kerntechnischen Sicherheitsregulierung in den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland*. Habilitationsschrift: Universität Konstanz, Konstanz.
- Czada, Roland (1996): Korporatismus/Neo-Korporatismus. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Wörterbuch Staat und Politik*, 365–370.
- Czada, Roland (2011): Corporativism. In: Badie, Bertrand/Berg-Schlosser, Dirk/Morlino, Leonardo (Hrsg.): *International Encyclopedia of Political Science*, 458–463. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Czada, Roland (2014): Die deutsche Verhandlungsdemokratie: Diskursform oder Elitenkartell? In: Meyer, Thomas (Hrsg.): *Die Verhandlungsdemokratie. Dialogische Entscheidungsverfahren in der Politik*, 11–36. Bochum/Freiburg: projektverlag.
- Czada, Roland (2020): Governance-Transformation durch Richterrecht? Juristische Diskurse zur Selbstverwaltung im Gesundheitswesen. *dms – der moderne staat* 13 (2): 300–321.
- Czada, Roland (2023): Genossenschaftstheorie, Verhandlungsdemokratie und deutscher Sonderweg. *Neues Archiv für Niedersachsen* 23 (2): 155–171.
- Dahm, Karl-Wilhelm (1988): *Politische Theorie des Johannes Althusius*. Berlin: Duncker & Humblot.

- Eberhard, Harald (2008): Nichtterritoriale Selbstverwaltung. *Journal für Rechtspolitik* 16 (2): 91–100. DOI: 10.1007/s00730-008-0224-5.
- Gierke, Otto von (1880): *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien*. Breslau: Koebner.
- Gilley, Bruce (2006): The Determinants of State Legitimacy: Results for 72 Countries. *International Political Science Review* 27 (1): 47–71. DOI: 10.1177/0192512106058634.
- Gilley, Bruce (2009): *The right to rule: How states win and lose legitimacy*. New York: Columbia Univ. Press.
- Gjefsen, Torbjørn (2012): *Sources of Regime Legitimacy. Quality of Government and Electoral Democracy*. Oslo: University of Oslo.
- Green, Simon/Pateron, William E. (2005): *Governance in Contemporary Germany. The Semisovereign State Revisited*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Groß, Thomas (2002): Selbstverwaltung angesichts von Europäisierung und Ökonomisierung. *Deutsches Verwaltungsblatt* 117 (17): 1182–1194.
- Harada, Tetsushi (1989): *Politische Ökonomie des Idealismus und der Romantik. Korporatismus von Fichte, Müller und Hegel*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Heintzen, Markus/Voßkuhle, Andreas (2003): Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung. *Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 62: 220–365.
- Hohberger, Stefan (2008): *Vergleich der politischen Theorie und der politischen Systeme des Althusius mit der EU*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Holtkamp, Lars (2008): *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hügin, Thomas O. (1991): *Sozietales Föderalismus*. Berlin/Boston: De Gruyter.
- Isensee, Josef (2018): Nahrung als Thema des Verfassungsrechts. Grundrechtsrelevanz und Sicherstellungsauftrag. In: Ludwigs, Markus (Hrsg.): *Regulierender Staat und konfliktlichlichtendes Recht*, 111–134. Berlin: Duncker & Humblot.
- Jacek, Henry J. (1987): Business Interest Associations as Private Interest Governments. In: Grant, Wyn (Hrsg.): *Business Interests, Organizational Development and Private Interest Government*, 34–62. Berlin: Gruyter.
- Jann, Werner (2013): Ministerien und verselbstständigte Behörden in Deutschland: Lehren aus der internationalen Diskussion über „Agencification“. In: Reichard, Christoph/Schröter, Eckhard (Hrsg.): *Zur Organisation öffentlicher Aufgaben. Effizienz, Effektivität und Legitimität*, 78–99. Opladen/Berlin/Toronto: Barbara Budrich.
- Jann, Werner/Döhler, Marian (2007): *Agencies in Westeuropa*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jestaedt, Matthias (2002): Kommentierung von Art. 87 GG. In: Umbach, Dieter C./Clemens, Thomas (Hrsg.): *Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch*. (Heidelberger Kommentar), 787–842. Heidelberg: CF Müller.
- Katzenstein, Peter J. (1987): *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semi-Sovereign State*. Philadelphia: Temple Univ. Press.

- Kingreen, Thorsten (2008): Gesundheit ohne Gesetzgeber? In: Kingreen, Thorsten/Buchholz, Wolfgang/Laux, Bernhard/Marienhagen, Jörg (Hrsg.): *Gesundheit und Medizin im interdisziplinären Diskurs*, 147–178. Berlin/Heidelberg: Springer.
- Kingreen, Thorsten (2017): *Optionen zur Stärkung der demokratischen Legitimation des Gemeinsamen Bundesausschusses im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung*. Rechtsgutachten für das Bundesministerium für Gesundheit. Berlin.
- Klenk, Tanja (2006): Selbstverwaltung – ein Kernelement demokratischer Sozialstaatlichkeit? *Zeitschrift für Sozialreform* 52 (2): 273–292. DOI: 10.1515/zsr-2006–0210.
- Klenk, Tanja (2008): *Modernisierung der funktionalen Selbstverwaltung. Universitäten, Krankenkassen und andere öffentliche Körperschaften*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Kluth, Winfried (1997): *Funktionale Selbstverwaltung. Verfassungsrechtlicher Status – verfassungsrechtlicher Schutz*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kluth, Winfried (2001): Demokratische Legitimation in der funktionalen Selbstverwaltung. In: Schnapp, Friedrich E. (Hrsg.): *Funktionale Selbstverwaltung und Demokratieprinzip – am Beispiel der Sozialversicherung*, 17–42. Frankfurt: Lang.
- Kühne, Jörg-Detlef (1984): Die Bedeutung der Genossenschaftslehre für die moderne Verfassung. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 15 (4): 552–570.
- Kühne, Jörg-Detlef (1985): *Die Reichsverfassung der Paulskirche. Vorbild und Verwirklichung im späteren deutschen Rechtsleben*. Frankfurt a.M.: Metzner.
- Lakoff, Sanford A. (1973): *Private Government. Introductory Readings*. Glenview: Scott Foresman.
- Lehmbruch, Gerhard (1977): Liberal Corporatism and Party Government. *Comparative Political Studies* 10 (1): 91–126. DOI: 10.1177/001041407701000105.
- Lehmbruch, Gerhard (1996): Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa. *Swiss Political Science Review* 2 (4): 1–24. DOI: 10.1002/j.1662 – 6370.1996.tb00182.x.
- Lijphart, Arend/Crepaz, Markus (1991): Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages. *British Journal of Political Science* 21 (2): 235–246.
- Lütz, Susanne (2008): Governance in der vergleichenden politischen Ökonomie. In: Bröchler, Stephan/Lauth, Hans-Joachim/Biermann, Brigitte (Hrsg.): *Politikwissenschaftliche Perspektiven*, 117–139. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Malandrino, Corrado/Wyduckel, Dieter (2010): *Politisch-rechtliches Lexikon der Politica des Johannes Althusius. Die Kunst der heilig-unverbrüchlichen, gerechten, angemessenen und glücklichen symbiotischen Gemeinschaft*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Manow, Philip (2018): Die konfessionelle Prägung des deutschen Wohlfahrtsstaats. Vergleich und Bestandsaufnahme. *Sozialer Fortschritt* 67 (6): 415–431.
- Mayntz, Renate (2006): Systemkohärenz, institutionelle Komplementarität und institutioneller Wandel. In: Beckert, Jens/Ebbinghaus, Bernhard/Hassel, Anke/Manow, Philip (Hrsg.): *Transformationen des Kapitalismus. Festschrift für Wolfgang Streeck zum sechzigsten Geburtstag*, 381–397. Frankfurt a.M.: Campus.
- Müller, Friedrich (1965): *Korporation und Assoziation. Eine Problemgeschichte der Vereinigungsfreiheit im deutschen Vormärz*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Musch, Elisabeth (2011): *Integration durch Konsultation? Konsensusbildung in der Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland und den Niederlanden*. Münster: Waxmann.

- Musch, Elisabeth (2016): Staat-Islam-Beziehungen in Deutschland und den Niederlanden im Vergleich. In: Hunger, Uwe/Schröder, Nils J. (Hrsg.): *Staat und Islam. Interdisziplinäre Perspektiven*, 283–311. Wiesbaden: Springer VS.
- OECD (2015): *Industry Self-Regulation. Role and Use in Supporting Consumer Interests*. Paris. OECD Publishing (OECD Digital Economy Papers, 247).
- Offe, Claus (1981): The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the West German Case. In: Berger, Suzanne (Hrsg.): *Organizing Interests in Western Europe*, 123–158. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Page, Edward/Wright, Vincent (2007): *From the Active to the Enabling State. The Changing Role of Top Officials in European Nations*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan.
- Plessner, Helmuth (1959): *Die verspätete Nation. Über die politische Verführbarkeit bürgerlichen Geistes*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Reibstein, Ernst (1955): *Johannes Althusius als Fortsetzer der Schule von Salamanca: Untersuchungen zur Ideengeschichte des Rechtsstaates und zur altprotestantischen Naturrechtslehre*. Karlsruhe: C.F. Müller.
- Rothstein, Bo (2009): Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy Versus Quality of Government. *American Behavioral Scientist* 53 (3): 311–330.
- Rothstein, Bo (2013): *The Three Worlds of Governance. Arguments for a Parsimonious Theory of Quality of Government*. Göteborg: The Quality of Government (QoG) Institute, University of Gothenburg (QoG Working Paper Series 2013, 12).
- Sack, Detlef/Fuchs, Sebastian (2016): Kammeropposition mit Oberwasser? Phänomene und Erklärungsfaktoren des Protestes in und gegen Wirtschaftskammern. In: Sack, Detlef/Strünck, Christoph (Hrsg.): *Verbände unter Druck. Protest, Opposition und Spaltung in Interessenorganisationen*, 93–113. Wiesbaden: Springer VS.
- Sack, Detlef/van Elten, Katharina/Fuchs, Sebastian (2014): *Legitimität und self-governance. Organisationen, Narrative und Mechanismen bei Wirtschaftskammern*. Baden-Baden: Nomos.
- Schaefer, Jan P. (2016): *Die Umgestaltung des Verwaltungsrechts. Kontroversen reformorientierter Verwaltungsrechtswissenschaft*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Scharpf, Fritz W. (1972): *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanzer Universitätsreden 25. Konstanz: Univ.-Verl.
- Scharpf, Fritz W. (1991): *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG Discussion Paper, 1991/10). <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/125908/1/mpifg-dp91-10.pdf>.
- Schmid, Josef (2023): Varianten der Wohlfahrtsproduktion. Der deutsche Entwicklungspfad als besonderer Fall mit einigen eigentümlichen Parallelen und Differenzen zu Japan. *Seijo University Economic Papers*: 13–45.
- Schmidt, Manfred G. (2019): *Demokratiethorien. Eine Einführung*. 6. Aufl. Wiesbaden/Heidelberg: Springer VS.
- Schmidt-Preuß, Matthias/Di Fabio, Udo (1997): Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung. *Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 56: 160–234.

- Schmitter, Philippe C./Streeck, Wolfgang (1999): *The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Seibel, Wolfgang (1992): *Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheidende Organisationen im "Dritten Sektor" zwischen Markt und Staat*. Baden-Baden: Nomos.
- Seok, Jong H./Ziekow, Jan (2008): *Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Skelcher, Chris (2000): Changing Images of the State: Overloaded, Hollowed-out, Congested. *Public Policy and Administration* 15 (3): 3–19. DOI: 10.1177/095207670001500302.
- Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C. (1985): *Private Interest Government. Beyond Market and State*. London/Beverly Hills: SAGE Publications.
- Teubner, Gunther (1978): *Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung. Rechtsmodelle für politisch relevante Verbände*. Tübingen: Mohr.
- Trute, Hans-Heinrich (2012): Die demokratische Legitimation der Verwaltung. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.): *Grundlagen des Verwaltungsrechts*. Band I. 2. Aufl., 341–436. München: C.H. Beck.
- Vierhaus, Rudolf (1976): Land, Staat, und Reich in der politischen Vorstellungswelt Deutscher Landstände im 18. Jahrhundert. *Historische Zeitschrift* 223 (1): 40–60. DOI: 10.1524/hz-hz.1976.223.jg.40.
- Voelzkow, Helmut (1996): *Private Regierungen in der Techniksteuerung. Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Voelzkow, Helmut/Eichener, Volker (1992): Techniksteuerung durch Verbände. Institutionelles Arrangement und Interessenberücksichtigungsmuster bei der Harmonisierung technischer Normen in Europa. In: Grimmer, Klaus/Häusler, Jürgen/Kuhlmann, Stefan/Simonis, Georg (Hrsg.): *Politische Techniksteuerung*, 267–287. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wagemann, Claudius (2014): *Breakdown and Change of Private Interest Governments*. Hoboken: Taylor & Francis.
- Weber, Max (1922): *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr.
- Wollmann, Hellmut (2024): *Local Government and Governance in Germany: Challenges, Responses and Perspectives*. Cham: Springer.

Franz Lehner

Deliberative Organisationen: eine zukunftsfähige Alternative zu bürokratischen Strukturen¹

1. Einleitung

Dem deutschen Psychologen Kurt Lewin wird die Maxime zugeschrieben, dass es nichts Praktischeres gibt als eine gute Theorie. Ich nehme diese Maxime in diesem Beitrag auf und wende die Erkenntnisse der modernen soziologischen und ökonomischen Systemtheorie (Dopfer 2005; Elias 2010; Giddens 1995; Luhmann 1988; Nelson/Winter 1982; North 2005; Witt 2003) auf die Analyse von systematisch bedingten Bürokratieproblemen an. Es geht mir dabei nicht um eine generelle Bürokratiekritik, sondern darum, Grenzen des bürokratischen Modells unter den Bedingungen von raschem Wandel und hoher Ungewissheit aufzuzeigen.

Ich argumentiere in diesem Beitrag, dass die bürokratischen Strukturen in der öffentlichen Verwaltung, zum Teil auch in großen Unternehmen, Parteien und anderen Organisationen, bezogen auf die Lösung bestimmter wichtiger Probleme der westlichen Gesellschaften zu einem Anachronismus geworden sind. Zu diesen Problemen gehören die nachhaltige Entwicklung, die soziale Ungleichheit, die Transformation der Industriegesellschaft zur Wissensgesellschaft, die Neuordnung der Wirtschaft, die Digitalisierung, und nicht zuletzt die Migration. Die Lösung dieser Probleme scheitert nicht an mangelndem Wissen, sondern an fehlenden institutionellen Fähigkeiten, das viele Wissen, das bereits jetzt verfügbar ist und in den nächsten Jahren weiter wachsen wird, sinnvoll und effizient zu nutzen. Dieses Wissen bietet genügend Möglichkeiten, um bis zur Mitte dieses Jahrhunderts in den westlichen Gesellschaften eine Entwicklung zu erreichen, die ökologisch, ökonomisch und sozial nachhaltig ist. Die sinnvolle und effiziente Nutzung dieses reichhaltigen Wissens scheitert jedoch vor allem an zwei Faktoren.

Der erste Faktor sind die vielen kleinen und größeren Konflikte, die mit ökologischen, sozialen und ökonomischen Problemen unvermeidlich verbunden

1 Ich danke Philipp Gräfe und Louisa Süß sowie Jonas Hafner und André Kastilan für eine kritische Durchsicht des Manuskripts dieses Beitrages und viele gute Ratschläge und Hinweise.

sind. Das sind Verteilungskonflikte zum Beispiel darüber, ob die Erzeugung von Biogas gefördert werden soll, welche Hilfen die Beschäftigten, die im Bergbau ihre Arbeitsplätze verlieren, erhalten sollen, um neue Arbeitsplätze zu finden oder welchen Beitrag das Verkehrsressort zur Erreichung der Klimaneutralität leisten soll. Aus systematischen Gründen verschärfen bürokratische Organisationen diese Konflikte eher als sie zu lösen. Zu diesen Gründen gehören die Eigeninteressen jeder Organisation und die Macht, die vielen Organisationen die Chance bietet, ihre speziellen Interessen auf Kosten anderer Interessen durchzusetzen.

Der zweite Faktor ist die rasche und breite Wissensproduktion und die dadurch erzeugte Ungewissheit. Diese Ungewissheit trägt neuartige Züge. Sie entsteht durch die neuen Handlungsmöglichkeiten, die neues Wissen immer mit sich bringt. Die neuartige Ungewissheit entsteht dadurch, dass diese Möglichkeiten oft ganz unterschiedlich genutzt werden und zu sehr unterschiedlichen Wirkungen führen können. Sie kann deshalb nicht mit den üblichen bürokratischen Routinen bewältigt werden. Beide Faktoren sind eng miteinander verknüpft (Lehner 2023).

Als Bürokratie bezeichne ich eine stark zentralisierte, hierarchische und reglementierte administrative Organisation. Dem stelle ich eine deliberative Organisation gegenüber. Das ist eine egalitäre, in aller Regel temporäre Organisation, die ausgelegt ist auf rationalen, sachbezogenen Diskurs und die Erzielung von Entscheidungen, die trotz divergierender Interessen der Beteiligten breit akzeptierbar, aber auch problemlösend, zielführend und effizient sind (Bächtiger et al. 2018; Dryzek 2002; Lehner 2023). Die theoretischen Grundlagen gehen auf Jürgen Habermas Theorie des kommunikativen Handelns (Habermas 1981) und John Rawls Theorie der Gerechtigkeit (Rawls 1979) zurück – auf einen der wichtigsten Vertreter der kritischen Theorie und einen der wichtigsten liberalen Theoretiker. Die zentrale These des Beitrags lautet, dass diese Organisationsform der Konflikthaftigkeit der modernen Welt einerseits und den Herausforderungen an die Handlungsfähigkeit von Staat und Unternehmen in einer Zeit raschen Wandels und hoher Ungewissheit viel eher entspricht als die bürokratische Organisation.

Ich bin mir durchaus bewusst, dass ein Plädoyer für eine Organisationsform, die auf rationalen gesellschaftlichen Diskurs und auf Problemlösungen abstellt, die breit konsensfähig und dennoch effektiv und effizient sind, anachronistisch erscheinen mag. Die nationale Politik ist in vielen westlichen Ländern auf grundlegende normative Themen ausgerichtet. Die damit verbundenen Konflikte sind oft kaum mediatisierbar (Berger 1998). Damit schwinden die Chancen für deliberative Verfahren. Anders sieht es jedoch auf der regionalen Ebene aus. Dort

gibt es in der Regel keine prinzipiellen Hemmnisse für die Nutzung deliberativer Verfahren. In manchen Fällen lässt sich die regionale Nutzung deliberativer Verfahren mit einem „Bottom-up“-Ansatz für die ganze Gesellschaft verbinden.

Ich stelle mit dem Konzept der „nicht-ergodischen Welt“ im zweiten Teil zunächst das Handlungsumfeld bürokratischer Organisationen dar. Diese Handlungsbedingungen illustriere ich im dritten Teil am Beispiel der Umweltpolitik. Im vierten Teil untersuche ich die Konsequenzen dieser Bedingungen für die Leistungsfähigkeit bürokratischer Organisationen in Politik und Wirtschaft. Im fünften Teil argumentiere ich, dass diese Konsequenzen bürokratische Organisationen in eine Komplexitätsfalle führt, in der sie durch ihr Handeln Komplexität erhöhen statt reduzieren. Im sechsten Teil erläutere ich die deliberative Organisationsalternative und im siebten und letzten Teil diskutiere ich kurz eine genossenschaftliche Organisation als deliberative Alternative.

2. Eine nicht-ergodische Welt

Bürokratie und Bürokratisierung ist ein altes und doch immer wieder neues Thema in Politik und Wirtschaft vieler westlicher Länder. Gegen Ende des vergangenen Jahrhunderts schien eine grundlegende und nachhaltige Reform der öffentlichen Verwaltung in vielen westlichen Ländern in Form des New Public Managements (NPM) zu gelingen. Länder wie Neuseeland, Großbritannien und die Schweiz führten mit unterschiedlichen Prioritäten eine Entwicklung an, die zu einer durchgreifenden Modernisierung der öffentlichen Verwaltung führen sollte. Obwohl die jeweiligen Projekte wichtige Veränderungen erbrachten, blieb der letztendliche Erfolg der Bemühungen aus. Wichtige Elemente blieben zwar oft erhalten, aber ein neues Gesamtkonzept konnte nicht durchgesetzt werden (siehe auch Kuhlmann in diesem Band). Viele Schwächen des bürokratischen Modells im Staat und in großen Unternehmen blieben bestehen – und gewinnen jetzt durch einen dramatisch veränderten Handlungskontext von Politik und Unternehmen eine schärfere Aktualität. Die schon lange überfällige Reform bürokratischer Strukturen wird damit zu einem existenziellen Problem für Politik und Unternehmen (Bogumil et al. 2008; Naschold/Bogumil 2000).

Der Ökonom und Nobelpreisträger Douglass C. Nort (2005: 13ff.) bezeichnet die moderne Welt als eine nicht-ergodische Welt. Mit diesem aus der Mathematik und Physik entliehenen Konzept bezeichnet er eine Welt, in der nicht alle möglichen Ereignisse im Zeitablauf auch tatsächlich eintreten. Das heißt konkret, dass Akteure immer wieder mit neuartigen Ereignissen konfrontiert werden, zu

denen es weder Erfahrungswissen noch Verhaltensregeln und Routinen gibt. Mit anderen Worten: Sie müssen in einem Zustand fortwährender Ungewissheit operieren. Diese Ungewissheit ist oft rational nur schwer zu bewältigen. Deshalb greifen viele Akteure in solchen Situationen auf nicht-rationale Vorstellungen zurück. Dadurch verändern sich Verhaltensweisen und Interaktionen immer wieder in einer unvorhergesehenen Weise, was neue Ungewissheit erzeugt.

Das ist an und für sich kein neues Problem, aber es wird durch das seit mehr als zweihundert Jahren feststellbare exponentielle Wachstum des wissenschaftlichen Wissens und die Transformation der Industriegesellschaft zur Wissensgesellschaft immer mehr verschärft. Wissen ist, so Nico Stehr (2000), Handlungsvermögen. Das exponentielle Wachstum des Wissens schafft also fortlaufend eine wachsende Zahl von neuen Handlungsmöglichkeiten und von Möglichkeiten, bisher ungelöste Probleme zu lösen. Im vergangenen Jahrhundert hat vor allem die Informationstechnologie viele wirtschaftliche und soziale Veränderungsprozesse angestoßen, die sich, insbesondere mit der künstlichen Intelligenz, immer noch weiter entfalten. Jetzt schaffen Biotechnologie, Nanotechnologie, Mikrosystemtechnik und 3-D-Druck viele neue Möglichkeiten mit oft weitreichenden wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen. Die Verknüpfung von Biotechnologie, Mikrosystemtechnik und IT ermöglicht beispielsweise eine bisher unvorstellbare Miniaturisierung von Forschung, Entwicklung und Produktion in der chemischen und biotechnischen Industrie. Laboratorien und Produktionsanlagen können auf Mikrochips und Kombinationen von Chips untergebracht werden und weitgehend automatisiert werden. Das folgt einem Entwicklungsmuster, das wir aus der Computertechnologie seit langem kennen. Wenn sich diese Technologie durchsetzt, wird die Arbeits- und Produktionsorganisation grundlegend verändert (Lehner 2023: 82ff.).

Dieses Beispiel unterstreicht die bekannte Einsicht, dass neues Wissen nicht nur neue Handlungsmöglichkeiten schafft, sondern damit auch neue Probleme und Konflikte und vor allem neue Ungewissheit und Zukunftsängste. Die neuen Entwicklungen sind von der wissenschaftlichen Seite her zumeist überschaubar, weil Wissenschaft häufig in einem organisierten, institutionalisierten und kommunikativen Rahmen stattfindet. Gleichwohl erzeugen sie ein hohes Maß an Ungewissheit, weil die Reaktionen der sozialen Akteure auf die neuen Möglichkeiten und die sich daraus ergebenden Wirkungsketten kaum prognostizierbar sind. Die Ungewissheit bezieht sich also nicht auf die technologischen Möglichkeiten selbst, sondern auf die Art und Weise, wie diese Möglichkeiten genutzt werden. Je nachdem, wie diese Möglichkeiten verwendet werden, entfalten die Technologien unterschiedliche, zum Teil sogar konträre Wirkungen.

Unterschiedliche und sogar konträre Nutzungen treten in aller Regel gleichzeitig auf. Neues wissenschaftliches Wissen stimuliert eine mehr oder weniger breite Palette von Reaktionen, die ihrerseits weitere Reaktionen anstoßen. Das schlägt sich in unterschiedlichen Alltagserfahrungen und unterschiedlichem Alltagswissen nieder. Gleichzeitig verändern sich in diesem Prozess soziale Strukturen und damit die Handlungsbedingungen der sozialen Akteure kontinuierlich. Das Ganze erstreckt sich auch noch über Raum und Zeit. Das führt zu komplexen Entwicklungen, die nur schwer überschaubar und noch weniger kontrollierbar sind – und deshalb kontinuierlich mit Ungewissheit verbunden sind. Das schafft zerbrechliche Gesellschaften, die immer wieder am Rande des Chaos operieren (Elias 2010; Giddens 1995; Holland 1992; North 2005; Stehr 2000).

Die hier nur cursorisch dargestellte moderne Systemtheorie macht deutlich, dass die modernen Gesellschaften, insbesondere die offenen westlichen Gesellschaften, mit massiven Komplexitätsproblemen konfrontiert sind. Ihre Institutionen und das Bewusstsein vieler ihrer Bürgerinnen und Bürger sind ihrer Komplexität und der Komplexität ihrer Probleme nicht mehr gewachsen. Durch die rasche Wissensentwicklung und ihre große soziale Differenzierung wächst ihre Komplexität seit Jahren rascher als ihre institutionellen und individuellen Fähigkeiten zur Bewältigung von Komplexität. Das führt die westlichen Gesellschaften und ihre bürokratischen Strukturen in eine Komplexitätsfalle (Lehner 2023).

3. Das Beispiel der Umweltpolitik

Die oben angesprochenen Probleme kann man gut am Beispiel der Klimapolitik und der Umweltpolitik in den westlichen Ländern illustrieren. Wie andere Länder auch, stehen die westlichen Länder am Rande des Scheiterns ihrer Klima- und Umweltpolitik. Sie werden selbst die moderaten Ziele der letzten Klimakonferenzen verfehlen. Das ist eine traurige Sache, weil die westlichen Länder zusammen mit China, Russland und anderen G-20 Ländern auf der einen Seite zu den größten Umweltverschmutzern gehören und auch den größten ökologischen Fußabdruck erzeugen, also ihren Wohlstand stark auf Kosten ärmerer Länder erzielen. Auf der anderen Seite verfügen gerade diese Länder jetzt schon und erst recht in wenigen Jahren über genügend Wissen, um beides drastisch zu reduzieren. Sie könnten bis Mitte dieses Jahrhunderts eine nachhaltige Entwicklung erzielen (Lehner/Schmidt-Bleek 1999).

Dem stehen jedoch ihre bürokratischen Strukturen und deren institutionelle Einbindung im Wege. Sie scheitern an den Herausforderungen der Tatsache, dass

Nachhaltigkeit, ebenso wie jeder andere gesellschaftliche Wandel, immer aus den bestehenden gesellschaftlichen Strukturen heraus erreicht werden muss – also aus den Strukturen, die nicht nachhaltig sind und der Nachhaltigkeit im Wege stehen. Das ist immer und unvermeidlich mit einer großen Zahl kleinerer und größerer Konflikte verbunden. Das sind primär keine grundsätzlichen Konflikte um Klimawandel und Nachhaltigkeit, sondern Verteilungskonflikte über die Kosten und Risiken sowie den Nutzen von Klimapolitik und Nachhaltigkeit. Es sind auch keine unüberwindbaren Gegensätze zwischen Kapitalismus und Wachstum einerseits und Nachhaltigkeit andererseits (Giddens 2011; Lehner 2023)

Auch wenn es sich nicht um grundsätzliche Konflikte handelt, stellen sie ein massives Hemmnis für die Klima- und die Umweltpolitik dar. Sie sind schwer lösbar, weil Nachhaltigkeit entgegen den Annahmen vieler Ökologen und Umweltpolitiker, zum Beispiel des berühmten Berichts der World Commission on Environment and Development (World Commission on Environment and Development 1987) oder der bekannten Studie von Daly und Cobb (1994), nur in einem sehr abstrakten Sinn ein Gemeinschaftsgut ist, dessen Produktion im gemeinsamen Interesse aller Menschen liegt. In der alltäglichen Realität dagegen ist Nachhaltigkeit ein Gut, das in unterschiedlicher Weise vitale Interessen vieler Menschen und vieler Organisationen berührt. Es erfordert von vielen Menschen und Organisationen weitreichende Veränderungen. Das machen anspruchsvolle Konzepte für eine nachhaltige Entwicklung deutlich (z.B. Jackson 2017). Diese Veränderungen bringen für manche soziale Gruppen und Organisationen viele Vorteile und einen großen Nutzen, während andere Gruppen und Organisationen eher Kosten und Risiken zu tragen haben. Bei praktisch allen Aktivitäten für eine nachhaltige Entwicklung profitiert zwar abstrakt die Allgemeinheit, ganz konkret aber bestimmte gesellschaftliche Interessengruppen, während andere erst einmal einen hohen Preis zahlen oder ein hohes Risiko zukünftiger Kosten und Nachteile eingehen müssen.

Ein anschauliches Beispiel dafür ist der Konflikt um den Hambacher Forst. Dort haben sich Umweltschützer und Anwohner auf der einen Seite und Polizei und Arbeiter des Bergbauunternehmens auf der anderen Seite erbitterte Auseinandersetzungen und sogar gewaltsame Konflikte geliefert. Für viele engagierte Umweltschützer ist die Situation sehr eindeutig. ‚Gute‘ Umweltschützer stehen im Konflikt mit Menschen und Organisationen, denen die Verfolgung ihrer eigenen Interessen wichtiger sei als die Erhaltung unseres gemeinsamen Gutes – unserer natürlichen Ressourcen. Ganz so einfach ist es aber nicht.

Auf der einen Seite gibt es vor allem Menschen, die sich für das Allgemeininteresse des Schutzes der natürlichen Ressourcen einsetzen, aber von der Verkür-

zung des Tagebaus nicht betroffen sind. Darüber hinaus gibt es auch Menschen, deren Häuser dem Bergbau weichen müssen und die daher von der Erhaltung des Waldes profitieren könnten. Auf der anderen Seite gibt es Menschen, deren Arbeitsplätze und die sozialen Chancen ihrer Kinder gefährdet sind. Es braucht nicht viel Fantasie, um sich Situationen vorzustellen, in denen Menschen aus beiden Lagern die Seiten wechseln. Ein Beispiel: Bürger, die sich ansonsten für die Umwelt engagieren, sind gegen eine Hochspannungsleitung in der Nähe ihrer Häuser, die eine stärkere Nutzung der Windenergie ermöglichen würde. Auf der anderen Seite setzen sich Kraftwerker für die Überlandleitung ein, gerade weil Windenergie und andere erneuerbare Energien neue Wachstums- und Beschäftigungsmöglichkeiten für ihre Unternehmen eröffnen. In dieser Situation werden die ‚Guten‘ zu den ‚Bösen‘ und die ‚Bösen‘ zu den ‚Guten‘.

Um es auf den Punkt zu bringen: Die Tatsache, dass ökologische Nachhaltigkeit abstrakt gesehen ein gemeinsames Gut der Menschheit ist, bedeutet nicht, dass dieses Gut leicht zu produzieren ist. Solange das Streben nach Nachhaltigkeit in jeder konkreten Situation für einige Menschen mit erheblichen Verlusten an wichtigen oder sogar lebenswichtigen Interessen verbunden ist, während andere davon profitieren, wird nachhaltige Entwicklung immer mit Konflikten um die Verteilung von Nutzen, Kosten und Risiken konkreter Strategien und Aktivitäten für eine nachhaltige Entwicklung verbunden sein. Die Verteilung von Nutzen, Kosten und Risiken von nachhaltiger Entwicklung, genauer von Strategien zur Förderung nachhaltiger Entwicklung, folgt dabei den in den westlichen Gesellschaften üblichen Mustern der Verteilung von Einkommen und Besitz und den dahinterstehenden Machtverhältnissen (Stiglitz 2015). Sie ist mit massiver Ungleichheit verbunden.

Nachhaltigkeit ist kein wirkliches Gemeinschaftsgut, dafür aber ein kollektives Gut. Von erfolgreichen Maßnahmen zur Umweltverbesserung können alle Akteure profitieren, die im Bereich dieser Maßnahme leben oder arbeiten. Das gilt auch dann, wenn sie nichts zu deren Kosten beitragen oder sogar zum Nachteil der Maßnahme handeln. Sie können z. B. von einer Verringerung der Feinstaubbelastung an ihrem Wohnort profitieren und trotzdem einen Geländewagen fahren. Dies wird als „Trittbrettfahren“ bezeichnet. Trittbrettfahren im Umweltschutz ist keine Sache einiger weniger „böser“ Menschen, sondern eine der meisten Menschen in der Gesellschaft – nicht immer, aber immer wieder. Es geschieht selten aus Unkenntnis der Umweltprobleme, sondern eher aus Bequemlichkeit, aus finanziellen Gründen, aus Mangel an sinnvollen Alternativen und ähnlichen, verständlichen Gründen.

Für die meisten Menschen, selbst für diejenigen, denen die Umwelt am Herzen liegt, fällt Trittbrettfahren psychologisch leicht. Es scheint mit dem Argument gerechtfertigt zu sein, dass das eigene Verhalten für das Weltklima oder den nationalen Ressourcenverbrauch irrelevant ist – ob man mit dem Auto statt mit der Straßenbahn in die Stadt fährt, ändert nicht einmal das lokale, geschweige denn das globale Klima. Aus der Sicht des Einzelnen ist das richtig, aber da viele Menschen so handeln, leidet die Umwelt sehr darunter. Die einfache Möglichkeit des Trittbrettfahrens durch Menschen und Organisationen schränkt die Förderung der Nachhaltigkeit durch spontanes Handeln ein. Sie begrenzt beispielsweise das umweltbewusste Verhalten von Verbrauchern und Produzenten, das über die Marktkräfte zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen könnte. Ebenso ist es einer breiten zivilgesellschaftlichen Beteiligung an der nachhaltigen Entwicklung nicht förderlich.

Die Erfolgsprobleme von Umweltpolitik werden noch komplexer, wenn man bedenkt, dass eine Nachhaltigkeitsstrategie unter den Bedingungen kapitalistischer Gesellschaften und ihrer Wachstumsabhängigkeiten nur dann Erfolgsaussichten hat, wenn sie das Wirtschaftswachstum vom Verbrauch von nicht-erneuerbaren natürlichen Ressourcen abkoppeln kann. In der Sicht von Jackson (2017: 88ff.) ist die Abkoppelung des Wachstums vom Ressourcenverbrauch ein Mythos. Er bestreitet keineswegs, dass eine Abkoppelung sinnvoll und möglich ist, und auch nicht, dass es ein riesiges Potential von technischen Möglichkeiten für einen Wandel gibt. Er bezweifelt jedoch, dass dieses Potential allein durch die Marktlogik zum Tragen kommt, wie es beispielsweise Peter Fisk (2010) postuliert.

Ich teile Jacksons Argument weitgehend, bin aber etwas optimistischer, dass die großen technologischen Potenziale für eine Entkoppelung über die Marktlogik mobilisiert werden können. Allerdings gehe ich auch nicht davon aus, dass die Marktkräfte dieses spontan bewirken, sondern halte dafür eine grundlegende Veränderung des Ordnungsrahmens für notwendig. Dazu ist kein kompliziertes Paket von Gesetzen und Subventionen erforderlich. Es reicht eine gut gemachte, schlanke Ressourcensteuer. Eine solche Lösung ist jedoch im Rahmen der bürokratischen Strukturen der westlichen Gesellschaften schwer vorstellbar (Lehner 2023: 78ff.).

4. Bürokratie in einer nicht-ergodischen Welt

Zumindest in den westlichen Gesellschaften sind Theorie und Praxis von Bürokratie – und die Debatten darüber – immer noch stark geprägt von Max Webers

Modell von Bürokratie als rationaler und legaler Herrschaft. Legale Herrschaft ist Herrschaft auf der Basis von bewusst gesetzten Regeln, die zweckrational oder wertrational auf die Gestaltung von Realität durch den Staat, ein Unternehmen oder eine andere Organisation ausgerichtet sind. Bürokratie stellt in Max Webers Sicht einen professionalisierten Verwaltungsapparat dar, der diese Regeln willkürfrei, berechenbar und verlässlich anwendet (siehe auch Pries in diesem Band).

Webers Bürokratiemodell ist kein normatives Modell, sondern eine Interpretation von empirischen Beobachtungen im Sinne der verstehenden Soziologie. Sie ist geprägt von den empirischen Gegebenheiten und auch den wirtschaftswissenschaftlichen Verständnissen des frühen 20. Jahrhunderts. Letzteres gilt insbesondere für das Rationalitätskonzept von Max Weber. Dieses Konzept geht, wie das damalige Rationalitätskonzept der neoklassischen Ökonomie, davon aus, dass soziale Akteure über die notwendigen Informationen und das Wissen verfügen, um rational zu handeln. In der heutigen neoklassischen Theorie wird längst akzeptiert, dass diese Annahme zwar in bestimmten Modellsituationen hilfreich, aber in der Regel unrealistisch ist.

Max Webers Rationalitätsannahme wurde bezogen auf sein Konzept sozialen Handelns von Alfred Schütz kritisiert. Schütz argumentiert, dass Webers Rationalitätskonzept auf den subjektiven Sinn der handelnden Personen bezogen ist. Der subjektive Sinn entzieht sich jedoch der Beobachtung durch Dritte. Das gilt für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die soziales Handeln analysieren, ebenso wie für Personen, die miteinander interagieren. Diese Argumentation wurde von Peter L. Berger und Thomas Luckmann (2010) zur phänomenologischen Soziologie weiterentwickelt. In deren Sicht ist rationales soziales Handeln nur auf der Basis von sozial konstruierten Verständnissen von Wirklichkeit möglich. Diese Verständnisse sind im individuellen Bewusstsein verankertes Wissen über die Alltagswelt, das im umgangssprachlichen Sinn als objektives und bezogen auf ihr Handeln gültiges und verlässliches Wissen akzeptiert wird. Allerdings wird es nur so lange als gültig akzeptiert, wie es durch die Erfahrungen aus dem eigenen Handeln und aus der Beobachtung des Handelns anderer Akteure immer wieder bestätigt wird. Die Entwicklung solcher Verständnisse ist in einer nicht-ergodischen Welt mit raschem Wandel und hoher Ungewissheit schwierig und von Scheitern bedroht.

Dieses Argument impliziert nicht, dass Webers Bürokratiekonzept unrealistisch ist. Es fordert lediglich dazu auf, die Wissensbasis des Handelns von bürokratischen Organisationen systematisch zu berücksichtigen. Wissensbasis bezeichnet die Gesamtheit der Ziele und Regeln sowie des Handlungswissens der Organisation. Dabei kann man nicht davon ausgehen, dass die reale Wissensbasis

bürokratischer Organisationen übereinstimmt mit der durch ihre „Dienstherren“, der Regierung, der Unternehmensleitung oder der Führung einer anderen Organisation, vorgegebenen Wissensbasis. Mehr noch: In vielen Organisationen werden durch die selektive Weitergabe von Wissen gezielt Wissensasymmetrien zwischen der Führung und nachgeordneten Ebenen erzeugt. Ein dramatisches Beispiel dafür ist der Volkswagenskandal (Ewing 2017).

In der Politikwissenschaft gehört es zum etablierten Wissensbestand, dass staatliche Bürokratien zumeist stark segmentiert und eng mit organisierten Interessen verbunden sind. Sie sind in aller Regel über formal klar abgegrenzte Zuständigkeiten – genauer über Zuständigkeitshierarchien – organisiert. Die einzelnen Agenturen neigen dazu, ihr formales Kompetenzfeld gegen andere Agenturen abzuschotten. Sie sichern ihr Kompetenzfeld und ihre politische Durchsetzungsfähigkeit durch enge, oft exklusive Beziehungen zu speziellen Interessenorganisationen ab. Diese Beziehungen sind nicht nur ein Instrument der Machtsicherung, sondern auch eine wichtige Informationsquelle. Sie binden staatliche Bürokratien in ein Geflecht von informellen Kontraktbeziehungen ein, das ihre Handlungsmöglichkeiten einschränkt, sie aber auch unterstützt.

Zum etablierten politikwissenschaftlichen Wissensbestand gehört auch, dass gesellschaftliche Interessen in unterschiedlichem Maße organisations- und konfliktfähig sind. In der Regel sind die Interessen kleiner und privilegierter Gruppen besser organisations- und konfliktfähig als die allgemeinen Interessen breiterer gesellschaftlicher Gruppen. Zum etablierten Wissensbestand gehört schließlich auch, dass das komplexe Netz der organisierten Interessenvermittlung keineswegs durch Konkurrenzmechanismen ausbalanciert und stabilisiert wird.

Die Vernetzung mit anderen Akteuren und die Erzeugung von Informationsasymmetrien sind für bürokratische Organisationen wichtige Instrumente zur Reduktion von Ungewissheit, zur Stabilisierung von Umfeldbedingungen und zur Regulierung von Konflikten. Rascher Wandel und hohe Ungewissheit bilden für bürokratische Organisationen ungünstige, sogar antagonistische Bedingungen. Sie erschweren willkürfreies, berechenbares und verlässliches Handeln oder lassen es gar nicht zu. Solches Handeln setzt stabile Rahmenbedingungen, weithin akzeptierte Regeln sowie hinreichend klare Handlungsbedingungen und Wirkungszusammenhänge voraus. All das ist notwendig, um verlässliche Routinen zu entwickeln, auf deren Basis die Mitglieder und Klienten der Organisation rationale Erwartungen bilden können. Diese Voraussetzungen sind in einer nicht-ergodischen Welt oft nicht gegeben.

Das gilt umso mehr als die Ungewissheit nicht nur durch Veränderungen des Wissens sowie Veränderungen von sachlichen Bedingungen verursacht wird,

sondern durch die unterschiedliche Wahrnehmung und Bewertung dieser Veränderungen durch unterschiedliche soziale Akteure sowie durch irrationale Reaktionen auf Veränderungen. Das rüttelt an den Grundlagen bürokratischen Handelns, nämlich an der Geltung der Regeln, auf denen bürokratische Organisation basiert, und der den Regeln zugrunde liegenden Zielen. Zudem werden bürokratische Organisationen in die vielen kleinen und großen Konflikte verwickelt, die mit raschem Wandel, hoher gesellschaftlicher Differenzierung und permanenter Ungewissheit verbunden sind. Damit verliert die bürokratische Organisation ihre Unparteilichkeit und ihre spezifische Rationalität, die in Webers Bürokratiemodell eine zentrale Rolle spielen, in der Realität aber eher ein Mythos sind.

Diese Form der Ungewissheit kann durch neues Wissen nicht behoben werden. Sie wird im Gegenteil durch neues Wissen und den damit eröffneten neuen Handlungsmöglichkeiten noch verschärft. Die einzige Möglichkeit zur Reduktion dieser Ungewissheit besteht darin, die möglichen Verhaltensweisen der relevanten Interaktionspartner zu reduzieren. Das kann durch Regeln, Übereinkunft, Interdependenzen und Vernetzungen geschehen. Vor allem Interdependenzen und Vernetzungen schaffen größere Erwartungssicherheit und Stabilität von sozialen Beziehungen und sozialen Strukturen.

Interdependenzen und Vernetzungen engen die Handlungsmöglichkeiten aller Beteiligten erheblich ein. Das schafft prinzipiell eine höhere Erwartungssicherheit. Die beteiligten Akteure wissen in der Regel, welche Reaktionen sie auf bestimmte Aktionen erwarten können. Daraus entwickeln sich über die Zeit Pfadabhängigkeiten. Die Handlungsmöglichkeiten und die Entwicklung der beteiligten Akteure werden auf einen mehr oder weniger engen Pfad festgelegt. Das kann im Extremfall zu überhöhter Stabilität in Form von Erstarrung und Anpassungsunfähigkeit führen.

Allerdings sind Interaktionen und Entwicklungen in modernen sozialen Systemen grundsätzlich immer kontingent. Das heißt konkret, dass Erwartungen, die auf sozial konstruiertem Alltagswissen basieren, zwar in der Regel, aber nicht immer erfüllt werden. Das gilt umso mehr, je weiter Interaktionen in Raum und Zeit ausgreifen, also je mehr Akteure an unterschiedlichen Orten beteiligt sind und je mehr sich Interaktionen über längere Zeiträume erstrecken. Das ist bei den Interaktionen von staatlichen Bürokratien und den Bürokratien großer Unternehmen mit ihrer Umwelt fast durchgängig der Fall. Deshalb ist die Stabilität tendenziell immer bedroht. Sie operieren in der Sprache der Theorie komplexer adaptiver Systeme am Rande des Chaos (Holland 1992; Feindt/Bornholdt 1996).

Um dieser Gefahr zu begegnen, entwickeln Bürokratien mit wenigen, relativ mächtigen Akteuren in ihrem Umfeld enge Verknüpfungen und grenzen sich

ansonsten gegen andere Akteure möglichst scharf ab. Das ist insbesondere bei staatlichen Bürokratien verbunden mit Segmentierung und mit Abhängigkeiten von Interessengruppen. Jedoch sind auch solche Verknüpfungen grundsätzlich kontingent. Sie können im Extremfall zur Erstarrung und zu starker Pfadabhängigkeit von Bürokratien führen, die diesen die Anpassungsfähigkeit an Wandel raubt. Genauso gut können Verknüpfungen aufbrechen und Bürokratien in einen „chaotischen“ Zustand geraten. Sie verlieren ihre Orientierungen und ihre Leitplanken müssen sich dann neu erfinden, also neue Verknüpfungen suchen und neue Strategien entwickeln. Sie können aber auch untergehen, weil sie nicht mehr durch ein gutes Netzwerk gestützt werden (Dripke/Nowatzki 2022; Schimanke et al. 2012).

Das eben kurz skizzierte Verhalten ist in der strukturellen Logik von Bürokratien verankert. Es ist ein rationales Verhalten für Organisationen, die auf Verlässlichkeit und Berechenbarkeit und damit auf Stabilität ausgelegt sind. Diese Organisationen müssen versuchen, die Komplexität ihrer Interaktionen durch Regeln und Routinen möglichst zu reduzieren. Auf raschen Wandel und hohe Ungewissheit werden sie eher durch Verstärkung ihrer Verhaltensweise als durch eine mehr als marginale Verhaltensänderung reagieren. Das mag in vielen Handlungsfeldern von Bürokratie angemessen oder zumindest unproblematisch sein. In Feldern mit raschem Wandel, hoher Komplexität und hoher Konflikthaftigkeit ist es jedoch ein kontraproduktives Verhalten, das Probleme eher verschärft als löst. Es führt in eine Komplexitätsfalle.

5. Die Komplexitätsfalle

Als Komplexitätsfalle bezeichne ich eine Situation, in der die institutionelle Differenzierung der Gesellschaft die Komplexität der Umwelt nicht mehr reduziert, sondern vergrößert. Schon seit Herbert Spencer, einem der beiden Gründungsväter der Soziologie im 19. Jahrhundert, gehen Soziologen zumeist davon aus, dass Gesellschaften und andere Systeme, auch Subsysteme von Gesellschaften, dazu tendieren, sich fortlaufend weiter zu differenzieren, um die Komplexität der Umwelt besser bewältigen und sich besser an die Umwelt anpassen zu können. Das ist nicht falsch, aber insofern irreführend, als auch Differenzierung, wie alle gesellschaftlichen Entwicklungen, kontingent ist. Gesellschaftliche Differenzierung kann also auch das Gegenteil bewirken und in eine Komplexitätsfalle führen.

Die modernen westlichen Gesellschaften sind bekanntlich sozio-kulturell und funktional hoch differenziert. Ein in den meisten westlichen Gesellschaften wachsender Individualismus, der in der Sicht von Andreas Reckwitz (2019) zu einer Gesellschaft der Singularität führt, also zu einer Gesellschaft, in der Individualismus sozial und ökonomisch auf die Spitze getrieben wird, treibt die sozio-kulturelle Differenzierung weiter voran. Das bringt fortlaufend Unruhe in die Gesellschaft und ihre Teilsysteme, weil sie immer wieder neue Handlungsvariationen erzeugt.

Diese Unruhe kann für Gesellschaften sehr produktiv sein, weil sie mehr oder weniger weitreichende Lernprozesse hervorruft und ein kreatives Milieu erzeugt. Sie kann aber auch eine negative Seite haben. Sie kann Identitätsverluste mit sich bringen und Abgrenzungsprozesse erzeugen. Dadurch kann es zu massiven Spaltungen kommen. Die rasche und breite Wissensproduktion der westlichen Gesellschaften verstärkt die positiven und negativen Effekte hoher gesellschaftlicher Differenzierung, weil neues Wissen in hochdifferenzierten Strukturen zwangsläufig unterschiedlich aufgenommen oder abgelehnt wird.

Die hohe gesellschaftliche Differenzierung und die damit verbundene Unruhe und Ungewissheit sind für die politischen Systeme der westlichen Gesellschaften schwer zu verarbeiten. Sie manifestiert sich in einer großen Vielfalt gesellschaftlicher Interessen und einer entsprechenden Struktur organisierter Interessengruppen. Das schafft ein komplexes Umfeld. In den politischen Systemen werden die Anstöße aus diesem Umfeld von drei unterschiedlichen Typen von bürokratischen Organisationen, nämlich politischen Parteien, der Ministerialbürokratie und regulierenden Agenturen, und Verbänden unterschiedlich verarbeitet. Jeder dieser Typen unterliegt einer eigenen Logik und verfolgt deshalb eine unterschiedliche Strategie der Konfliktlösung. Jede dieser Strategien basiert auf unterschiedlichen Kriterien für die Berücksichtigung gesellschaftlicher Interessen. Ich gehe an dieser Stelle nur noch auf die Parteien ein.

Politische Parteien sind ein besonderer Typ bürokratischer Organisation, der sich in wichtigen Punkten von Verwaltungen und Verbänden unterscheidet. Das liegt an ihren spezifischen Ressourcen, ihrer Macht und Ideologie, sowie an dem Handlungssystem der Parteienkonkurrenz, in das sie eingebunden sind. Ihre Ressourcen bieten ihnen nicht nur besondere Handlungsmöglichkeiten, sondern schaffen auch besondere Probleme, weil sie nicht prinzipiell kompatibel sind. Parteien benötigen zwar Macht, um ihre ideologischen Ziele zu realisieren, aber diese Ziele schränken ihre Strategie des Machterwerbs auch ein. Deshalb kann man selbst die sogenannten Volksparteien nicht auf Machtstreben reduzieren

und sie in ein properes Konkurrenzmodell einbinden, wie das die ökonomische Theorie der Demokratie (Downs 1968) tut.

Von der Logik der Konkurrenzdemokratie her müssen politische Parteien ein Profil haben, durch das sie sich von anderen Parteien abgrenzen. Dieses Profil bestimmt nicht nur die Außenwahrnehmung der Partei, sondern auch ihre Identität, ihre internen Macht- und Konfliktstrukturen und die Loyalität ihrer Mitglieder. Es kann nicht durch ein paar schöne Sätze im Parteiprogramm geschaffen werden. Das Profil einer Partei ist vielmehr ein soziales Konstrukt, das aus Verständnissen von Politik und Gesellschaft und darauf beruhenden informellen Regeln besteht. Das schließt die Priorisierung bestimmter gesellschaftlicher Interessen und die Ablehnung anderer mit ein. Wie alle sozialen Konstrukte besteht auch das Profil von Parteien nur so lange, wie es durch das alltägliche Handeln der Partei und ihrer Vertreter bestätigt wird. Es grenzt die politischen Handlungsmöglichkeiten der Parteien mehr oder weniger stark ein. Ein stark normativ definiertes Profil setzt dem Handeln naturgemäß engere Grenzen, während ein Profil, das nur an wenigen allgemeinen Werten orientiert ist, die Grenzen eher weiter zieht. Weite Grenzen führen jedoch oft dazu, dass das Profil unscharf wird.

Ein besonderes Problem der Grenzziehung und der Selektivität von Politik sind normative Konflikte. Das sind Konflikte um grundlegende Werte und die Identität einer Gesellschaft, die grundlegende institutionelle Ordnung der Gesellschaft und um grundlegende Ziele und Regeln von demokratischer Politik. Solche Konflikte sind von der Natur der Sache her mit Abgrenzungen und Gegensätzen verbunden. Sie führen immer wieder zu gesellschaftlichen Spaltungen. Gegen Ende des vergangenen Jahrhunderts schienen diese Konflikte als Folge eines breiten demokratischen Konsens an Bedeutung zu verlieren, aber schon seit Jahren kann man ein Anschwellen dieser Konflikte feststellen (Altwater et al. 2013; Berger 1998; Lammert/Vormann 2017; Przeworski 2020; Woodward/Costa 2022).

Die Selektivität von Parteien, Verwaltungen und Verbänden führt dazu, dass auch bei Problemen, die von einer beträchtlichen Mehrheit der Bevölkerung als wichtig oder gar existenziell betrachtet werden, die Interessen eines mehr oder weniger großen Teils der Bevölkerung unberücksichtigt bleiben. Solche Entscheidungen sind zwar formal gültig, aber dennoch kann nicht erwartet werden, dass Akteure, für die eine Entscheidung Nachteile oder im Vergleich zu anderen Akteuren zu geringe Vorteile bringt, sich damit einfach abfinden werden. Sie werden eher nach Möglichkeiten suchen, die Entscheidung nachträglich auszuhebeln, zu umgehen oder zumindest ihre negativen Folgen abzumildern. Eine solche Möglichkeit bieten oft schon die Schlupflöcher, die viele komplizierte Gesetze und

Verordnungen für findige Juristen aufweisen. Auch der Rechtsweg bietet einiges an Möglichkeiten, Regeln außer Kraft zu setzen, zu verändern oder zumindest im konkreten Fall nicht anwenden zu lassen. Als dritte Möglichkeit gibt es die Politik, über die man versuchen kann, unerwünschte Regelungen zu verändern oder dafür wenigstens einen Ausgleich zu erhalten. Diese dritte Möglichkeit ist insbesondere für gut organisierte und gut vernetzte Interessengruppen interessant.

Das führt auf zwei Wegen zu einer Erhöhung der Komplexität von Entscheidungen. Auf der einen Seite werden als Reaktion auf Widerstände, Aktivitäten zur Veränderung von Entscheidungen unternommen oder bei unerwünschten beziehungsweise unbefriedigenden Ergebnissen Entscheidungen verfeinert, revidiert, ergänzt und erweitert. Das geschieht meist nicht durch eine systematische Neuregelung der jeweiligen Angelegenheit, sondern durch punktuelle und schrittweise Änderungen. Ein Beispiel dafür ist das deutsche Erneuerbare-Energien-Gesetz, das seit seiner Einführung im Jahr 2000 jeweils im Abstand von wenigen Jahren achtmal modifiziert wurde. Dabei wurde das Gesetz immer komplexer. Das hat allerdings nicht dazu geführt, dass die Akzeptanz des Gesetzes viel breiter wird.

Auf der anderen Seite ist es im Kontext der hoch differenzierten Interessenstruktur der westlichen Gesellschaften kaum möglich, durch punktuelle und schrittweise Veränderungen von Gesetzen und Verordnungen die Akzeptanz zu erhöhen. Jede dieser Veränderungen kann erstens nur einen kleinen Teil der Ablehnung und Kritik auffangen. Zweitens erzeugt jede Veränderung neue Ablehnung und Kritik – und neue Konflikte. Dadurch werden die bei wichtigen Entscheidungen generell komplexen Handlungsbedingungen bürokratischer Organisationen noch komplexer. Am Ende landen die betreffenden bürokratischen Organisationen in der Komplexitätsfalle. Sie können die Komplexität ihres Handlungsfeldes nicht mehr bewältigen. Deshalb scheitern Kommunikations- und Entscheidungsprozesse, die zur aktiven Anpassung dieser Gesellschaften notwendig sind.

6. Der deliberative Weg

Die im Gefolge rascher Wissensproduktion, hohem Innovationstempo und wachsender gesellschaftlicher Differenzierung wachsende Nicht-Ergozidität scheint die institutionellen und die individuellen Fähigkeiten zur Bewältigung von Komplexität immer mehr zu übersteigen. Wenn man bedenkt, dass die formalen institutionellen Strukturen in Zeiten entstanden sind, in denen die Welt gerade

was die Komplexität der Gesellschaft und ihres Umfeldes ganz anders aussah, ist das keineswegs überraschend.

Das schreit eigentlich nach einer grundlegenden Reform der politischen und wirtschaftlichen Strukturen der westlichen Gesellschaften. Wie die Geschichte der Verwaltungsreform in den vergangenen Jahrzehnten zeigt, ist das schon unter Bedingungen relativ hoher gesellschaftlicher Kohäsion schwierig. Unter den gegenwärtigen Bedingungen starker Polarisierung und Radikalisierung der politischen Landschaft ist daran auf nationaler Ebene nicht zu denken. Eine Alternative zu einer grundlegenden Strukturreform ist die Einfügung deliberativer Organisationsformen in die traditionellen institutionellen Strukturen der Politik und der Wirtschaft. Das sind, um das noch einmal zu unterstreichen, Formen einer egalitären, in aller Regel temporären Organisation, die ausgelegt sind auf einen rationalen, sachbezogenen Diskurs und das Erzielen von Entscheidungen, die trotz divergierender Interessen der Beteiligten breit akzeptierbar, aber auch problemlösend, zielführend und effizient sind.

Es gibt eine beträchtliche Zahl unterschiedlicher deliberativer Verfahren, die von deliberativen Befragungen über Planungszellen und ähnliche Verfahren bis hin zu unterschiedlichen Formen von „Mini-publics“ (Bächtiger et al. 2018; Dryzek 2002) reichen. Ich konzentriere mich hier auf Letztere, weil diese die Verfahren sind, mit denen man die bürokratischen Strukturen in den westlichen Gesellschaften aufbrechen kann, ohne gleich das ganze System zu beseitigen.

Das Grundprinzip aller „Mini-publics“ besteht darin, durch eine größere oder kleinere Gruppe von zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern einen repräsentativen Mikrokosmos der Gesellschaft (oder eines anderen sozialen Systems) zu bilden, diese Gruppe gut zu informieren und mit der Ausarbeitung einer konsensualen Lösung für ein definiertes Problem zu beauftragen. Damit wird eine Gruppe gebildet, die repräsentativ für die gesellschaftliche Interessenstruktur, aber auch gut informiert ist und deshalb rational diskutieren kann. Drei Punkte sind dabei essenziell: Die Auswahl der Gruppe muss auf der Basis anerkannter statistischer Verfahren erfolgen, die Gruppe muss gut über das zu lösende Problem informiert werden und es müssen bestimmte Verfahrensweisen eingehalten werden. Zur Information erhält die Gruppe zumeist nicht nur gute Vorabinformationen, sondern sie wird bei ihrer Arbeit durch anerkannte Experten begleitet. Manchmal werden auch Stakeholder beratend hinzugezogen. Zu den unabdingbaren Verfahrensweisen gehört die Festlegung einer gemeinsamen Wissensbasis und eines klaren Verständnisses der Aufgabe der Gruppe, die Offenlegung der Interessen der Gruppenmitglieder und der dadurch involvierten Konflikte (Lehner 2023: 27–29).

Das ist ein Weg, der sich in vielen Ländern und Regionen und zu unterschiedlichen Streitfragen und -themen bewährt hat. Deliberative Verfahren wurden beispielsweise in Irland zur Lösung einer erbitterten Auseinandersetzung über Abtreibung, in Frankreich, Großbritannien, Spanien und Deutschland zur Entwicklung einer breit akzeptierten Klima- und Nachhaltigkeitsstrategie, in den U.S.A. und Dänemark zur Entwicklung von breit akzeptierten Technologiestrategien, in Oregon, British Columbia und Ontario sowie in Australien zur Ausarbeitung von Empfehlungen für eine Verfassungsreform genutzt. In verschiedenen amerikanischen Städten, zum Beispiel in Philadelphia, wurden deliberative Verfahren in der Stadtplanung eingesetzt (Bächtiger et al. 2018; Fishkin 2009; Gastil/Levine 2005; Lehner 2023; Steiner et al. 2017). Auch in Deutschland gibt es deliberative Projekte und werden deliberative Verfahren diskutiert (Abt et al. 2022). An der Harvard Universität wurde ein Verhandlungsmodell entwickelt, das die grundlegenden Ideen der Deliberation aufnimmt (Fisher et al. 2012).

Die einfachste Form eines „Mini-publics“ ist die Bürgerjury. Das ist eine kleinere Gruppe von zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern, die eine Verwaltung, einen Parlamentsausschuss oder einen anderen Akteur zu einem limitierten Problem berät. Elaboriertere Formen sind die Konsensuskonferenz, das Konsensusforum und die Bürgerversammlung. Dabei werden die Empfehlungen nicht nur von einer Jury, sondern von einer großen Gruppe diskutiert, die oft 100 Mitglieder und mehr umfasst.

Bei der Konsensuskonferenz fungiert eine Jury, die als Panel bezeichnet wird, als eine Art Steuerungskreis der Konferenz. Das Panel führt zum Beispiel Hearings mit Experten oder Stakeholdern vor dem Plenum durch. Die Mitglieder des Plenums werden ab einem bestimmten Zeitpunkt an den Hearings aktiv beteiligt. Die Arbeit der Konferenz erstreckt sich in der Regel über mehrere Sitzungen und einen längeren Zeitraum. Im Unterschied dazu ist das Konsensusforum eine einmalige Angelegenheit, die sich über einen Tag oder ein Wochenende erstreckt. Im Zentrum ihrer Arbeit stehen nicht das Panel, sondern kleine Arbeitsgruppen zu bestimmten Aspekten des zu lösenden Problems. Die Bürgerversammlung (Bürgerkonvent) ist meistens größer und längerfristiger angelegt als die Konsensuskonferenz; sie verbindet die Arbeitsweisen der Konferenz und des Forums miteinander.

„Mini-publics“ sind in aller Regel temporäre Organisationen, die beratenden Charakter haben. Sie werden von staatlichen und regionalen oder lokalen Instanzen, aber auch von NGOs und anderen Organisationen eingesetzt. Ihre Akzeptanz und ihr Einfluss hängt deshalb von ihrer Repräsentativität und von der Qualität ihrer Vorschläge ab. Die praktischen Erfahrungen mit vielen „Mini-

publics“ in unterschiedlichen Ländern und zu unterschiedlichen Themen zeigen, dass gut ausgearbeitete und begründete Vorschläge, die von einer als repräsentativ akzeptierten Gruppe nahezu einstimmig verabschiedet werden, weder von organisierten Interessengruppen noch von der Politik leicht beiseite gewischt oder abgelehnt werden. Beispiele dafür sind die breite Aufnahme der Vorschläge des deutschen Bürgerrats für Ernährung im Deutschen Bundestag und der Erfolg der irischen Bürgerversammlung zur Reform des Abtreibungsrechts in der Verfassung. Allerdings zeigt das Schicksal des französischen Bürgerkonvents für das Klima, dass die eben genannten Bedingungen nicht immer ausreichen, um politisch Gehör zu finden – die weithin gelobten Vorschläge dieses Konvents wurden zunächst von Präsident Macron bis auf drei akzeptiert, dann aber von ihm und der Nationalversammlung immer mehr verwässert.

Die von staatlichen oder regionalen Körperschaften initiierten und beauftragten „Mini-publics“ werden in die bestehenden institutionellen Strukturen eingebaut. Ihre Vorschläge werden also beispielsweise in parlamentarische Entscheidungsprozesse eingebracht, als Grundlagen eines Referendumstextes verwandt oder von regionalen und kommunalen Instanzen als Grundlage von Entscheidungen genutzt. Dadurch lässt sich die Fähigkeit der traditionellen politischen Institutionen steigern, für wichtige Streitfragen Lösungen zu finden, die in der Bevölkerung breit akzeptiert werden, aber auch effektiv und effizient sind. Das funktioniert allerdings nur, wenn die politischen Parteien ein Interesse an einer solchen Lösung haben.

7. Eine deliberative Alternative: Genossenschaften

Ich habe am Anfang dieses Beitrages darauf hingewiesen, dass in vielen westlichen Ländern wegen normativer Konflikte, die kaum mediatisierbar sind, die Chancen für deliberative Verfahren auf nationaler Ebene gering sind. Auf der regionalen Ebene sieht es jedoch anders aus, weil dort Probleme praktischer, Konflikte sachlicher und der Handlungsdruck konkreter sind. Zudem gibt es in Deutschland und anderswo auf der regionalen und lokalen Ebene oft eine Kultur der Kooperation und des Kompromisses, in die deliberative Verfahren hineinpassen. Nicht zuletzt kann man letztere mit einer Organisationsform verknüpfen, die wegen ihrer strukturell höheren Fähigkeit, Konflikte so zu regeln, dass die Lösungen breit akzeptiert werden, eine zukunftsfähige Alternative zu der Weber'schen Bürokratie darstellt: Genossenschaften. Ich illustriere das im

Folgenden am Beispiel des Ruhrgebiets und stütze mich dabei auf eine Studie von Uli Paetzel und mir (Lehner/Paetzel 2019).

Das Ruhrgebiet steht als alte Industrieregion schon seit Jahren unter einem besonderen Handlungsdruck. Es muss sich nicht nur aus seinen altindustriellen Strukturen in Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft lösen, sondern wie auch „modernere“ Industriegesellschaften einen raschen und vielschichtigen Strukturwandel bewältigen, der insbesondere durch die Digitalisierung, die Biotechnologie und die Mikrosystemtechnik sowie eine zentrale Rolle von nachhaltiger Entwicklung für die Wettbewerbsfähigkeit urbaner Räume geprägt ist. Das Ruhrgebiet hat auf diesem Weg zwar viel erreicht, aber wenig gewonnen. Diese nicht mehr neue Diagnose (Bogumil et al. 2012) hat auch heute nichts an Aktualität verloren. Das Ruhrgebiet hat sich zwar wirtschaftsstrukturell weiter positiv entwickelt, viele Unternehmen haben neue, zukunftssträchtige Geschäftsfelder entwickelt, die Gründungsdynamik hat sich verbessert und regionale Akteure und die Region insgesamt haben eine hohe Kompetenz im Umgang mit Wandel erworben, aber das immer genannte Ziel einer international wettbewerbsstarken Region mit einem sich selbsttragenden Wandel ist noch nicht in Reichweite. Es ist fraglich, dass das Ruhrgebiet dieses Ziel jemals erreichen wird, wenn es nicht gelingt, die Kompetenzen und Potenziale des Ruhrgebiets besser zu bündeln.

Das ist ein Problem der polyzentralen Strukturen des Ruhrgebiets. Diese Strukturen sind dadurch charakterisiert, dass die für die regionale Entwicklung wichtigen Kompetenzen und Potenziale auf eine größere Zahl von Akteuren verteilt sind, von denen viele eine starke Vetoposition besitzen. Unter dieser Bedingung ist eine Fokussierung und Bündelung der Kompetenzen und Potenziale im Ruhrgebiet nur mit Strategien und Lösungen möglich, die von den relevanten Akteuren breit und nachhaltig unterstützt werden. Das setzt eine hohe Konsensfähigkeit voraus. Hohe Konsensfähigkeit einer größeren Zahl von Akteuren ist jedoch häufig mit einer geringen Innovations- und Leistungsfähigkeit verbunden, weil sich die Akteure nur auf einem niedrigen gemeinsamen Nenner einigen können.

Dieses Dilemma ist im Rahmen der bestehenden regionalen Organisationsstrukturen des Ruhrgebiets kaum lösbar. Auch der immer wieder diskutierte Vorschlag, die Schwächen der polyzentralen Struktur des Ruhrgebiets durch Zentralisierung in Form einer einheitlichen Ruhrstadt oder eines starken Regionalverbandes zu überwinden, trägt nicht. In beiden Fällen bliebe die Konsens- und Innovationsfähigkeit strukturell eher niedrig. Darüber hinaus wären es falsche Wege, weil die polyzentrische Struktur des Ruhrgebiets ein großes Zukunftspotential darstellt.

Ein interessantes Modell für eine regionale Organisationsstruktur, die sowohl eine hohe Konsensfähigkeit als auch eine hohe Innovations- und Leistungsfähigkeit unterstützen kann, ist die Emschergenossenschaft. Dieses Modell bietet sich – gerade im Hinblick auf die Entwicklung des Ruhrgebiets zu einer international wettbewerbsstarken Region – als organisatorische Lösung für eine ganze Reihe von Bereichen an, wie den öffentlichen Personennahverkehr, die Wirtschaftsförderung, die Raum- und Stadtentwicklung oder die Entwicklung einer „smarten“ Urbanität. Die Leistungsfähigkeit der Emschergenossenschaft beruht auf der Verknüpfung der Organisationsmerkmale funktionale Ausrichtung, projektförmige Organisation, „Stakeholder“ als Organisationsmitglieder, Gleichberechtigung aller Organisationsmitglieder und formales Mehrheitsprinzip.

Die Emschergenossenschaft hat eine klare Funktion als Wasserwirtschaftsverband. Diese Funktion legt Ziele und Aufgaben sowohl formal als auch operational (umsetzungsbezogen) grundsätzlich fest. Das reduziert Konfliktpotenziale weitgehend auf Umsetzungskonflikte, die meist ebenfalls eng beschränkt sind. Bedingt durch ihre Aufgaben, insbesondere ihr großes und anspruchsvolles Mehrdekadenprojekt „Emscher-Umbau“ ist die Emschergenossenschaft stark projektförmig organisiert. Auch das limitiert Konfliktpotenziale. Konflikte sind oft auf einzelne Projekte oder gar Maßnahmen beschränkt und beeinträchtigen die Arbeit der Gesamtorganisation wenig oder gar nicht. Das durch funktionale Ausrichtung und projektförmige Organisation limitierte Konfliktpotenzial verleiht der Emschergenossenschaft eine hohe Konsensfähigkeit. Das wird auch durch die besondere Art der Mitgliedschaft unterstützt.

Die Mitglieder der Emschergenossenschaft sind ihre „Stakeholder“, also die Akteure, die von der Tätigkeit der Genossenschaft profitieren und die für das Handeln der Genossenschaft wichtig sind. Das sind Kommunen und Industrieunternehmen als Kunden, die Kommunen aber auch als Träger anderer relevanter Interessen wie Stadtentwicklung, Umweltschutz oder Standortqualität. Sie alle haben ein genuines Interesse daran, dass die Genossenschaft ihre Aufgaben effektiv und effizient erfüllt. Umgekehrt ist die Genossenschaft nicht nur wegen der Mitwirkung ihrer Mitglieder in den Gremien, sondern auch wegen der notwendigen Zusammenarbeit mit einzelnen Mitgliedern bei konkreten Projekten an einem Konsens interessiert. Die Organisations- und Entscheidungsstrukturen der Emschergenossenschaft bieten also starke Anreize für konsensuales Handeln.

Im Gegensatz zu anderen regionalen Organisationen muss die Emschergenossenschaft dafür aber nicht den Preis einer geringen Handlungs- und Innovationsfähigkeit bezahlen. Dafür sorgen schon das geringe Konfliktpotenzial und das gemeinsame Interesse der Mitglieder an einer effizienten und effektiven Arbeit

der Genossenschaft. Hinzukommt, dass kein Mitglied eine starke Vetoposition hat, weil die Mitglieder in den Gremien von Genossenschaften gleichberechtigt sind und nach dem Mehrheitsprinzip entscheiden. Das alles sichert eine gute Handlungsfähigkeit, aber nicht zwingend auch eine hohe Innovationsfähigkeit, schon gar nicht die Bereitschaft der Mitglieder, sich auf radikale Innovationen einzulassen. Finanzielle Interessen oder Risikoscheu einer Mehrheit der Mitglieder können durchaus eine beträchtliche innovationshemmende Wirkung entfalten. Dem wirkt jedoch das große Projekt des Emscher-Umbaus entgegen. Mit diesem Projekt soll das Flusssystem der Emscher und ihrer Zuflüsse, das seit der Bergbauzeit als großes Abwassersystem genutzt wurde, renaturiert werden.

Die Bedeutung des Emscher-Umbaus für die Innovationskultur der Genossenschaft kann kaum überschätzt werden. Es ist das weltweit größte Projekt zur Gestaltung einer neuen Flusslandschaft, eine ingenieurtechnische Meisterleistung, die weit über das Ruhrgebiet hinaus Beachtung findet, ein Vorzeigeprojekt der Region und, nicht zuletzt, ein Beispiel bester Praxis für kooperative regionale Planung. Dieses technologisch wie organisatorisch innovative Projekt spielt seit Jahrzehnten eine zentrale Rolle sowohl für die Arbeit als auch die Außenwahrnehmung der Genossenschaft. Es erforderte von Anfang an von vielen Organisationseinheiten der Genossenschaft und ihrer Belegschaft sowie von ihren Mitgliedern ein beträchtliches Maß an innovativem Denken oder zumindest an Aufgeschlossenheit für innovative Ansätze. Es ist damit kulturprägend für die Genossenschaft.

In unserer Zeit eines raschen wissenschaftlich-technischen und wirtschaftlichen und sozialen Wandels dürfte es viele anspruchsvolle und langfristig angelegte Projekte wie den Emscher-Umbau geben, die Genossenschaften anvertraut werden könnten. Dazu gehören beispielsweise die Schaffung eines leistungsfähigen und attraktiven öffentlichen Nahverkehrs. Viele Städte – nicht nur im Ruhrgebiet – hängen weit hinter vergleichbaren Städten zurück. Für das Ruhrgebiet wären zum Beispiel der Zürcher Verkehrsverbund, Transport London, Tokyo Metropolitan Transportation oder Los Angeles County Metropolitan Transportation interessante Vorbilder, weil es sich auch bei diesen um große polyzentrale Stadträume handelt.

In diesem Fall sollte die Genossenschaft gebildet werden durch die Kommunen und deren Verkehrsbetriebe, Land und Bund, Kammern, Arbeitnehmer und andere Fahrgäste, die Deutsche Bahn und einschlägige Anbieter innovativer Technologie. Dieser große Gesellschafterkreis fördert zwar die Bündelung von Potenzialen und Kräften sowie die Akzeptanz der Genossenschaft, birgt aber auch beträchtliches Konfliktpotenzial und kann durch seine Interessenheterogenität

die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Genossenschaft behindern. Um dieses „Gefährdungspotenzial“ zu minimieren, müssten die Ziele und die wichtigen Projekte der Genossenschaft mit der Gründung festgelegt werden. Damit die Ziele und Projekte auf breite Akzeptanz und Unterstützung in der Öffentlichkeit und bei den involvierten Interessengruppen treffen, sollten sie auf der Basis der Empfehlungen einer Konsenskonferenz bestimmt werden. Wegen dem großen öffentlichen Interesse wäre es sinnvoll, die Genossenschaft durch „Mini-publics“ nach dem Vorbild des Bürgerrats und der Bürgerversammlungen der deutschen Gemeinschaft in Belgien beraten zu lassen.

Die deutsche Gemeinschaft ist ein Gliedstaat in dem etwas komplizierten föderativen System Belgiens. Sie verfügt über beträchtliche Kompetenzen vor allem in den Bereichen Kultur, Bildung und Soziales. Das Parlament der Gemeinschaft hat 2020 nach einem Pilotprojekt durch ein Dekret den Bürgerdialog als deliberatives Element geschaffen. Der Bürgerrat ist eine ständige deliberative Beratungseinrichtung der Gemeinschaft. Er besteht aus 24 zufällig ausgewählten Personen, die rotierend ausgewählt werden und nach den oben beschriebenen deliberativen Prinzipien operieren. Er bestimmt die Themen des Bürgerdialogs und setzt für deren Bearbeitung Bürgerversammlungen ein, die ebenfalls nach deliberativen Prinzipien operieren. Das Parlament der Gemeinschaft ist gesetzlich verpflichtet, sich mit den Empfehlungen des Bürgerrates ausführlich auseinanderzusetzen und eine Stellungnahme dazu abzugeben. Falls es Empfehlungen nicht übernehmen will, muss es dies ausführlich in der Stellungnahme begründen (Niessen/Reuchamps 2019).

Nach dem für den ÖPNV beschriebenen Modell kann man andere wichtige regionale Probleme, z.B. die Wirtschaftsförderung, die Raum- und Stadtentwicklung, kommunale und regionale Bildungsprobleme, die Entwicklung einer „smarten“ Urbanität und nicht zuletzt die nachhaltige Entwicklung der Region angehen. Das sind Probleme, deren Lösung in aller Regel viele Jahre kontinuierlicher Arbeit benötigen. Es sind auch Probleme, bei denen gute Lösungen durch die Standortkonkurrenz Imitation anregen und damit einen „Bottom-up“-Prozess initiieren können, die evolutionär eine weitreichende institutionelle Reform anstoßen können.

Literatur

Abt, Jan/Blecken, Lutke/Bock, Stephanie/Diringer, Julia/Fahrenkrug, Katrin (2022): *Von Beteiligung zur Koproduktion*. Wiesbaden: Springer VS.

- Altvater, Elmar/Beck, Ulrich/Bofinger, Peter/Brunkhorst, Hauke/Fischer, Joschka/Guérot, Ulrike/Habermas, Jürgen (2013): *Demokratie oder Kapitalismus? Europa in der Krise*. Berlin: Blätter Verlagsgesellschaft.
- Bächtiger, André/Dryzek, John S./Mansbridge, Jane J./Warren, Mark E. (2018): *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Berger, Peter L. (Hrsg.) (1998): *Die Grenzen der Gemeinschaft: Konflikt und Mediation in pluralistischen Gesellschaften*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Berger, Peter L./Luckmann, Thomas (2010): *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit: Eine Theorie der Wissenssoziologie*. Frankfurt: Fischer Taschenbuchverlag.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K. (2008): *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. 2. Aufl. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G./Lehner, Franz/Strohmeier, Klaus P. (2012): *Viel erreicht – wenig gewonnen. Ein realistischer Blick auf das Ruhrgebiet*. Essen: Klartext.
- Daly, Herman E./Cobb, John B. (1994): *For the common good. Redirecting the Economy toward Community, the Environment, and a Sustainable Future*. Bosten: Beacon Press.
- Dopfer, Kurt (Hrsg.) (2005): *The Evolutionary Foundations of Economics*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Downs, Anthony (1968): *Ökonomische Theorie der Demokratie*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Dripke, Andreas/Nowatzki, Hubert (2022): *Der Wahn der Bürokratie. Wie Bürokratie unsere Gesellschaft zerstört*. Wiesbaden: Diplomatic Council Publishing.
- Dryzek, John S. (2002): *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford Univ. Press.
- Elias, Norbert (2010): *Über den Prozeß der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen. Zweiter Band: Wandlungen der Gesellschaft Entwurf einer Theorie der Zivilisation*. Berlin: Suhrkamp.
- Ewing, Jack (2017): *Wachstum über alles. Der VW-Skandal. Die Personen. Die Technik. Die Hintergründe*. München: Droemer Knauer.
- Feindt, Peter H./Bornholdt, Stefan (1996): Komplexe adaptive Systeme – neue Perspektiven in den Natur- und Sozialwissenschaften. In: Bornholdt, Stefan/Feindt, Peter H. (Hrsg.): *Komplexe adaptive Systeme*. Dettelbach: J. H. Röll.
- Fisher, Roger/Ury, William/Patton, Bruce (2012): *Getting to Yes. Negotiating an Agreement Without Giving In*. Revised new ed. London: Random House Business Books.
- Fishkin, James (2009): *When the People speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford/New York: Oxford Univ. Press.
- Fisk, Peter (2010): *People, Planet, Profit. Ho to embrace sustainability for innovation and business growth*. London/Philadelphia: Kogan Page.
- Gastil, John/Levine, Peter (2005): *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagment in the 21st Century*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Giddens, Anthony (1995): *Die Konstitution der Gesellschaft*. Frankfurt/New York: Campus.
- Giddens, Anthony (2011): *The Politics of Climate Change*. Cambridge UK/Malden MA: Polity Press.
- Habermas, Jürgen (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt: Suhrkamp.

- Holland, John H. (1992): Complex Adaptive Systems. *Daedalus* 121 (1): 17–30.
- Jackson, Tim (2017): *Prosperity without Growth. Foundation for the Economy of Tomorrow*. London/New York: Routledge.
- Lammert, Christian/Vormann, Boris (2017): *Die Krise der Demokratie. und wie wir sie überwinden*. Berlin: Aufbau.
- Lehner, Franz (2023): *Deliberative Governance for Sustainable Development. An Innovative Solution for Environment, Economy and Society*. London/New York: Routledge.
- Lehner, Franz/Paetzel, Uli (2019): *Die Organisation eines raschen und radikalen Wandels: Eine Denkschrift zur Entwicklung des Ruhrgebiets zu einer international wettbewerbsstarken Region*. Essen. Emschergerossenschaft & Lippeverband.
- Lehner, Franz/Schmidt-Bleek, Friedrich (1999): *Die Wachstumsmaschine: Der ökonomische Charme der Ökologie*. München: Droemer.
- Luhmann, Niklas (1988): Organisation. In: Küpper, Willi/Ortmann, Günther (Hrsg.): *Mikropolitik*, 165–186. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg (Hrsg.) (2000): *Modernisierung des Staates. New public management in deutscher und internationaler Perspektive*. 2., vollst. akt. u. stark erw. Aufl. Opladen: Leske + Budrich. DOI: 10.1007/978-3-322-99694-7.
- Nelson, Richard R./Winter, Sidney G. (1982): *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge/London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Niessen, Christoph/Reuchamps, Min (2019): Der permanente Bürgerdialog in der Deutschsprachigen Gemeinschaft. *Courrier hebdomadaire du CRISP* 21 (2426-DE): 5–40.
- North, Douglass C. (2005): *Understanding The Process Of Economic Change*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Przeworski, Adam (2020): *Krisen der Demokratie*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Rawls, John (1979): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Reckwitz, Andreas (2019): *Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Schimanke, Dieter/Veit, Sylvia/Bull, Hans P. (Hrsg.) (2012): *Bürokratie im Irrgarten der Politik. Gedächtnisband für Hans-Ulrich Derlien*. Baden-Baden: Nomos. DOI: 10.5771/9783845234168.
- Stehr, Nico (2000): *Die Zerbrechlichkeit moderner Gesellschaften. Die Stagnation der Macht und die Chancen des Individuums*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Steiner, Jürg/Jaramilli, Maria C./Maia, Rousiley/Mameli, Simona (2017): *Deliberation Across Deeply Divided Societies. Transformative Moments*. Cambridge UK/New York: Cambridge Univ. Press.
- Stiglitz, Joseph E. (2015): *Reich und Arm: Die wachsende Ungleichheit in unserer Gesellschaft*. München: Siedler.
- Witt, Ulrich (2003): *The Evolving Economy. Essays on the Evolutionary Approach to Economics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Woodward, Bob/Costa, Robert (2022): *Gefahr. Die amerikanische Demokratie in der Krise*. München: Carl Hanser.
- World Commission on Environment and Development (1987): *Our Common Future*. Oxford: Oxford Univ. Press.

Hans-Josef Vogel

Rechtsetzung und Rechtsumsetzung besser machen

Ein Diskussionsbeitrag aus der Verwaltungspraxis über Bürokratie und Governance Innovation

1. Einführung

Gesetze und andere Rechtsvorschriften bestimmen den Alltag von Bürger*innen, Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen. Sie sind wesentliche Mittel staatlicher Politik. Die parlamentarische Gesetzgebung und ihre Umsetzung sind nach unserer Verfassung die Technik der Demokratie, um grundlegende Interessenkonflikte unter Wahrung der Grund- und Freiheitsrechte sowie der grundgesetzlichen Staatszielbestimmungen zu entscheiden und den Zusammenhalt der Gesellschaft zu sichern. Unser Staat ist ein freiheitlich demokratischer Rechtsstaat. Ein Glücksfall der Geschichte.

Und das soll er auch bleiben im neuen digitalen Zeitalter, in Zeiten des Klimawandels mit „Himmel und ... Wolken voller Treibhausgase“ (Schultz 2024: 57), in Zeiten, in denen Neues entsteht, das es durch Recht kulturell zu gestalten gilt. In diesem Beitrag werden Probleme und Handlungsbedarf für Rechtsetzung und Rechtsumsetzung beschrieben wie eine fehlende systematische Regulierungspolitik, Effekte einer politisch negativen Dauerbürokratiekritik, wenig Gesamtertrag bei vielen Einzelmaßnahmen zum Bürokratieabbau, aber auch das Aufkommen und die Arbeit von Transformer-Initiativen, die sich den neuen Herausforderungen von unten stellen und am Staat von morgen arbeiten (2). Idee und Grundverständnis eines politischen Konzepts „Intelligente Regulierung“ oder „Gute Regulierung“ (3) sowie wichtige Ansätze besserer Rechtsetzung (4) und besserer Rechtsumsetzung (5) werden aus Sicht der Praxis und internationaler Sicht dargestellt – mit Blick auf eine zukünftige proaktive und personalisierte Governance im Mehrebenensystem. Ein außenwirksamer „Faktor Zeit“ (6) und eine „Verständliche Sprache“ (7) werden behandelt, damit Recht und Rechtsumsetzung besser werden können.

2. Problembefunde und Handlungsbedarf

2.1 Fehlen einer systematischen Regulierungspolitik

Mit Blick auf die herausragende Bedeutung von Gesetz und Recht im freiheitlich demokratischen Rechtsstaat verwundert es, dass bis auf die Rechtmäßigkeitskontrolle durch unabhängige Gerichte eine kontinuierliche systematische Verbesserung der Gestaltung und Umsetzung von Gesetzen und Rechtsvorschriften nicht stattfindet. Eine etablierte kontinuierliche – nennen wir sie – Regulierungspolitik gibt es weder auf Bundes- noch auf Länderebene. Geschichtliche Bedingtheit von Rechtsetzung und Rechtsumsetzung oder ihre Abhängigkeit von früheren Situationen werden meist ignoriert, an ausreichendem systematischem Bewusstsein scheint es zu fehlen, agile und anpassungsfähige Rechtsetzung und Rechtsumsetzung fallen schwer. Regelmäßige Erregungswellen über Maßlosigkeiten der Bürokratie auf der einen und stereotyp gewordene Bürokratie- und Entbürokratisierungsbehauptungen (Cancik 2020: 629) auf der anderen Seite bleiben meist ohne grundlegende Konsequenzen für Rechtsetzung und Rechtsumsetzung sowie staatliche Strukturen.

An der fehlenden politischen und medialen Aufmerksamkeit für gute Regulierung hat auch die 2006 erfolgte Einrichtung des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) trotz wichtiger Beiträge nichts Grundlegendes geändert. Die Tätigkeit des NKR ist auf eine rechtlich folgenlose Beratung der Bundesregierung begrenzt, bei der letztere lediglich verpflichtet ist, dem Bundestag jährlich über Bürokratieabbau, Erfüllungsaufwand und bessere Rechtsetzung zu berichten, aber nicht verpflichtet ist, die Ablehnung von Empfehlungen des NKR zu begründen. In 13 von 16 Bundesländern¹ gibt es erst gar keine Landesnormenkontrollräte.

2.2 Bürokratiekritik

2.2.1 Politische Bürokratiekritik und Entbürokratisierungsrhetorik

In der Bundesrepublik Deutschland erleben wir seit Mitte der 1970er Jahre eine stetige negative politische Bürokratiekritik gepaart mit pauschalen Entbürokratisierungsforderungen als Teil des Parteienwettbewerbs. Ausgangspunkt war in den 1970er Jahren ein „Kampf um Begriffe“ (Greiffenhagen 1980). Es ging um die parteipolitische „Besetzung von Begriffen“ (Biedenkopf 1982: 191). Die CDU hatte als Oppositionspartei „Sprache als ein wichtiges Mittel der Strategie“ (Biedenkopf

1 Nur Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen haben Normenkontrollräte.

1973: 61) zur demokratischen Machtgewinnung entdeckt. „Wer die Begriffe besetzt, besetzt die Köpfe“ (Plavec 2019).

Der von Max Weber weit und neutral verstandene Begriff der „Bürokratie“ (Weber 1922; siehe auch Pries in diesem Band) wurde auf den Staat verengt und negativ konnotiert („Der Mensch im Labyrinth der Bürokratie“, „Bürokratiekosten“, „Verplanung aller Lebensbereiche“ etc.). Im Gegenzug erhielt der Begriff „Entbürokratisierung“ eine positive Konnotation („Mehr Vertrauen, weniger Kontrolle“, „Personalität“ etc.). Das Entbürokratisierungsprogramm der CDU von 1979 (CDU 1979) steht dafür. SPD und FDP als damalige Regierungsparteien übernahmen diese Konnotationen für ihre politischen Positionen. Die Vorgehensweise ist bis heute gleich: „Das jeweilige Partikularinteresse, das ganz berechtigt sein kann und um das zu streiten wäre, wird mit der positiven Aufladung als Bürokratieabbau gleichsam zum konsentierten Gemeinwohlinteresse uminterpretiert“ (Cancik 2020: 631) und das nicht Gewollte zum „Bürokratiemonster“ erklärt (Cancik 2017: 22). Und: Wer eine Norm wie das Gesetz für schnellere Einbürgerung von 2024 nicht wollte, ruft nicht nach „Entbürokratisierung“ oder „Bürokratieabbau“, wenn die „Bürokratie“ einer Stadt im Sommer 2024 Termine für einen Einbürgerungsantrag erst für Juni 2027 annimmt (Meißner 2024 in Westfalenpost über die Stadt Arnsberg), und viele Städte ähnliche, wenn auch nicht so lange Zeiträume nennen.

Seit Ende der 1970er Jahre wird nun „Bürokratie abgebaut“ oder „entbürokratisiert“. Mit Worten in Partei- und Wahlprogrammen, Koalitionsvereinbarungen, Erklärungen und Reden. Mit Werken wie den großen Privatisierungsprojekten der 1980er und 1990er Jahre, der quantitativen Rechtsbereinigung und Deregulierung (1980 und 1990), den Blauen Prüffragen (1989), der Einführung von Gesetzesfolgenabschätzungen (2000), der Einrichtung des NKR (2006), der Einsetzung von Redaktionsstäben (ab 2006) und den Bürokratieentlastungsgesetzen auf Bundes- und Länderebene (ab 2015). 2023 gibt die Bundesregierung sogar einen Sonderbericht „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau in der 20. Legislaturperiode“ (Deutscher Bundestag 2023) mit zahlreichen neuen Maßnahmen heraus. Entsprechende Initiativen der Bundesländer kommen hinzu wie das von der Landesregierung NRW beschlossene „Paket zum Bürokratieabbau“ (Land NRW 2024).

2.2.2 Viel Einsatz – wenig Ertrag

Doch: Viel und großer politischer Einsatz für Bürokratieabbau und Entbürokratisierung hat nach 45 Jahren zu wenig Ertrag geführt. Anspruch und Wirklichkeit fallen auseinander, auch weil träge Entbürokratisierung mit träger Digitalisierung

in Deutschland zum beidseitigen Nachteil zusammenfällt (zur Digitalisierung Friesike/Sprondel 2022: 8f.). Der Jahresbericht 2023 des NKR fordert deshalb: „Weniger, einfacher, digitaler. Bürokratieabbau. Deutschland zukunftsfähig machen“ (NKR 2023). Sein Vorsitzender schreibt im Vorwort:

„Noch nie waren die vom NKR bilanzierten Regulierungskosten so hoch wie heute. Noch nie gab es so viele Aufschreie, Warnungen und Brandbriefe – alle mit derselben Botschaft: Aus einer Belastung durch Regularien und Bürokratie ist eine Überlastung geworden. Und das nicht nur für die Wirtschaft. Längst sind es die Kommunen, die am lautesten vor einem Kollaps warnen.“ (Goebel 2023: 7)

2023 lag der laufende jährliche Erfüllungsaufwand allein von bundesrechtlichen Vorschriften für Unternehmen, Behörden und Bürger*innen bei 26,8 Mrd. Euro (NKR 2023: 11). So viele Rechtsnormen wie nie zuvor – am 1. Januar 2024 allein 1.792 bundesrechtliche Gesetze mit 52.155 Einzelnormen und 2.854 bundesrechtliche Verordnungen mit 44.272 Einzelnormen (statista 2024) – werfen die Frage auf, wie ein Normgeber die tatsächlichen Wirkungen seines Handelns noch zuverlässig einschätzen kann, wenn seine Rechtsetzung in einem ständig dichter werdenden Dickicht staatlicher Interventionen erfolgt.

Hinzukommen so viele staatliche Förderprogramme wie nie zuvor. Am 1. September 2024 umfasst die Förderdatenbank des Bundes ohne Anspruch auf Vollständigkeit 2.353 Förderprogramme von Bund, Ländern und EU, darunter 409 des Bundes (BMWK 2024). Das Land NRW allein führt zur gleichen Zeit über 1.000 eigene Förderprogramme durch, die erst aufgrund von Haushaltszwängen auf 700 zusammengefasst bzw. reduziert werden sollen (Zehrfeld 2024). Darunter sind Programme von verschiedenen Ministerien für gleiche oder ähnliche Sachverhalte nach unterschiedlichen, meist nicht digitalisierungsfähigen Richtlinien. Und dann gibt es noch die Förderprogramme der Kommunen. Wen wundert es, dass auch in der Förderpolitik keine systematische Wirkungsmessung in Bund und Ländern stattfindet. Transparenz über geleistete Beihilfen und ihre Empfänger*innen, wie wir sie aus der EU kennen, besteht nicht. Veröffentlichungspflicht des Staates – Fehlanzeige.

Die Verwaltungen müssen schließlich 2024 so viele interne Verwaltungsvorschriften wie nie beachten: Organisationsvorgaben, Dienstanweisungen und -vereinbarungen, Geschäftsordnungen, Verfahrensvorschriften, Richtlinien, Ergänzungen zu Gesetzen und Verordnungen, Rund- und Einzelerlasse, Haushalts- und Finanzvorschriften usw., die meist bis ins kleinste Detail festlegen, wie Verwaltungsaufgaben zu erledigen sind und was dabei zusätzlich zu beachten ist. Wir sprechen von der inneren Verrechtlichung der Verwaltung, die kostet und

langsam macht sowie bei Innovationen in jedem Einzelfall überwunden werden muss.

Der Verwaltungswissenschaftler Jörg Bogumil sowie der Rechtswissenschaftler und ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts Andreas Voßkuhle stellen 2024 übereinstimmend trotz einzelner Verbesserungen ein sinkendes Vertrauen in die staatliche Handlungsfähigkeit fest. Beide sehen nicht mehr nur Handlungsbedarf, sondern „Handlungszwang“ und machen sich Gedanken, „wie Bürokratieabbau wirklich gelingt“. Sie benennen drei zentrale Entwicklungen, die für die derzeitige Situation verantwortlich und anzugehen seien: eine immer stärkere Regeldichte insbesondere aufgrund eines über Jahre immer weiter erhöhten Anspruchsniveaus an die Verwaltungsleistung, das maßgeblich von der Politik verantwortet werde, sowie eine damit einhergehende zunehmende Kompliziertheit der Normen. Hinzu komme eine von Absicherungs- und Zuständigkeitsdenken geprägte Verwaltungspraxis (Bogumil/Voßkuhle 2024). Es muss also etwas schiefgelaufen sein in den letzten 45 Jahren. Die Kluft zwischen politischer Entbürokratisierungsrhetorik auf der einen und tatsächlich umgesetzter Entbürokratisierung auf der anderen Seite ist so auffällig, dass wir an ein Entbürokratisierungspolitik-Paradox denken können.

2.2.3 Effekte negativer Bürokratie- und positiver Entbürokratisierungsrhetorik

Durch ihre Gesetzgebung sind die politischen Akteure unvermeidlich maßgebliche Mitverursacher von Bürokratie. Durch ihre stetige Entbürokratisierungsrhetorik und ihre Bürokratieabbaupostulate distanzieren sie sich zugleich von ihrer mitverursachten Bürokratie und damit von sich selbst (Kersten et al. 2020: 24; Cancik 2020: 629f.). Pascale Cancik, die den Entbürokratisierungsdiskurs des späten 20. Jahrhunderts und seine Effekte untersucht hat (Cancik 2017, 2020), spricht von „Selbst-Immunisierung“ der politischen Akteure gegen Kritik (Cancik 2020: 629). Die Verwaltungspraxis kennt zahlreiche Anekdoten darüber. Hans Albert bezeichnet solche Phänomene allgemein als „Kritikimmunisierung“ (Albert 1972, auch Popper 1973: 43). Demokratie braucht aber konkrete Kritik des politischen und administrativen Handelns. Kritik ist die Voraussetzung für Veränderung.

Hinzu kommt die Unbestimmtheit des Begriffs „Bürokratie“. Ganz Unterschiedliches kann dieses Wieselwort meinen: die Politik, einzelne Institutionen, Gesetze, Verordnungen, Erlasse und Formulare, einzelne Verwaltungsverfahren, Beteiligung oder Nicht-Beteiligung von Betroffenen, Öffentlichkeit und Fachbehörden, Verwaltungsstrukturen und -kulturen, Personal und Personalausstattung, Amtsverständnis, Risikoaversionen, Sprache und Hierarchien, fehlende oder un-

zureichende Digitalisierung, Mehr-Ebenen-Regieren (EU, Bund, Länder, Kommunen), das zusätzliche Entlastungsmöglichkeiten bietet („Die andere Ebene ist schuld“). Bürokratisch kann das Nutzen als auch das Nicht-Nutzen von Ermessensspielräumen sein, das Setzen und das Nichtsetzen von Fristen, die Standardisierung und das Fehlen von Standardisierung, zu viel und zu wenig Regelung, zu viel oder zu wenig Koordination. Mehr Bürokratie kann weniger Bürokratie bedeuten und umgekehrt.

Es bleibt völlig offen, was eigentlich konkret kritisiert oder gefordert wird. Die politisch konnotierten Begriffe Bürokratie und Co. sagen dem Anschein nach zwar etwas Wahres oder Richtiges, sind jedoch zu unbestimmt, um auf eine konkrete Aussage festgelegt und überprüft zu werden und damit in Richtung Veränderung wirken zu können. Es sind Leerformeln.² Bei Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen mit erhöhten Begründungsanforderungen stellen Leerformeln übrigens schwerwiegende Begründungsfehler dar, die die Entscheidung selbst in Frage stellen. Leerformelbegründung einer Verwaltungsentscheidung bedeutet das Fehlen einer Begründung, weil die Überprüfbarkeit der Entscheidung vereitelt wird (Kutschke 2022). Schon damit ist vieles über die politische Bürokratierhetorik und ihre Wirkung gesagt.

Die politische Bürokratierhetorik „verunklart“ zudem – Bull (2005: 228) sagt, sie „verschleiert“ – das jeweils zugrundeliegende Thema wie den Schutz von Grundrechten, die Ordnung des Wettbewerbs, die Gewährleistung von Sicherheit, Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz, Brandschutz, Verbraucherschutz, Naturschutz, CO₂-Reduzierung, Klimaanpassung, digitale Transformation, gesellschaftlichen Zusammenhalt etc. (Cancik 2020: 631f.). Die Bürokratiediskussion wird von der eigentlichen Sachfrage und deren kritischer Diskussion entkoppelt, das Sachthema wird mehr oder weniger entpolitisiert (ebd.: 632) mit der Folge, dass notwendige öffentliche Kritik an der Rolle des Staates, an Recht und Rechtsumsetzung zu diesem Thema oder an den dahinterstehenden Partikularinteressen nicht oder nur unzureichend stattfindet.

Und wenn in Katastrophenfällen „unbürokratische“ – gemeint ist schnelle – Hilfe versprochen wird, wird die Entbürokratisierungsrhetorik endgültig ad absurdum geführt. Ein solches Versprechen wird in der Regel nie gehalten. Es bedeutet den „Einsatz öffentlicher Gelder ohne Bindung an Regeln und Verfahren von Personen, denen die Gelder nicht gehören“ (ebd.: 630), was im demokratischen Rechtsstaat nicht möglich ist. Möglich ist ein einfacheres, schnelleres digitales Handeln oder anders formuliert eine entsprechend ausgerichtete Recht-

2 Zu Leerformeln in der Demokratie vgl. Koschnick (2016).

setzung und Rechtsumsetzung, wie beispielsweise die schnellen Corona-Soforthilfen des Landes NRW gezeigt haben (Vogel 2022: 89f.). Das Versprechen des Unbürokratischen und seine Nichterfüllbarkeit im bestehenden System erleben wir gegenwärtig wieder im Erft- und Ahrtal beim Neu- und Wiederaufbau nach der Hochwasserkatastrophe von Juli 2021.³ Die politischen Akteure und der demokratische Staat verlieren erneut an Vertrauen.⁴

2.3 Neue Herausforderungen mit komplexen Problemstellungen

Historisch neue Herausforderungen stellen sich: die digitale Menschheits Epoche, der unbarmherzig fortschreitende Klimawandel, das „nomadische 21. Jahrhundert“ (Vince 2023), sprich die (Klima-)Migration. Diese Herausforderungen heben seit einiger Zeit das Normale, Eingübte, Liebgewonnene, das lange Zeit Erfolgreiche auf. Das Leben geht aber weiter (Miegel 2020). So muss auch der Staat aus einem überholten Erfahrungshorizont heraustreten und neu entscheiden und handeln. Daraus ergeben sich neue Anforderungen an Rechtsetzung und Rechtsumsetzung, an Prozesse und Strukturen des politisch-administrativen Handelns, die nach unserer Verfassung in Verantwortung für die nächsten Generationen und deren Freiheitssicherung⁵ zu gestalten sind.

Es geht um die Übergänge in die neue digitale Menschheits Epoche und in das postfossile Zeitalter sowie um das verantwortungsvolle Leben und Arbeiten und den Zusammenhalt in diesen Epochen. So entsteht bereits seit einigen Jahrzehnten ein völlig neues Digitalrecht. Mit dem „AI Act“ der Europäischen Union ist 2024 das weltweit erste umfassende Gesetz über Künstliche Intelligenz hinzugekommen. Auch ein neues Klimaverwaltungsrecht (Burgi 2021: 1401) entsteht, das Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen sowie deren Beschleunigung zum Schutz wichtiger Grundrechte zum Thema hat. Ein neues Migrations- und Integrationsrecht muss sichere und faire Verfahren für heutige und zunehmende Klima-Migration gewährleisten, damit Migration einen positiven Beitrag zum

3 In Nordrhein-Westfalen sind drei Jahre später erst ein Drittel der Mittel bewilligt, in Rheinland-Pfalz deutlich weniger.

4 Drei Jahre später sagen knapp zwei Drittel der von der Flut betroffenen Befragten, die Landesregierung von Rheinland-Pfalz werde ihrer Verantwortung für den Wiederaufbau nicht gerecht (SWR online 2024a). In einer Umfrage der Stadt Bad Neuenahr-Ahrweiler, an der 1.500 Einwohner und 300 Touristen teilnahmen, kritisieren 83 Prozent, der Wiederaufbau dauere viel zu lange (SWR online 2024b).

5 Siehe Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24.03.2021 (BVerfGE 157, 30 Leitsatz 4).

demografischen Wandel leisten, wirtschaftlichen Aufschwung fördern, weltweit Armut verringern und vor allem Schlimmstes als Folge sich ausbreitender klimabedingter Unbewohnbarkeiten verhindern kann (Vince 2023: 319).

In der Sprache der negativen Bürokratierhetorik: „Alles mehr Bürokratie“. Aber diese muss nicht sein wie die „alte“, sie kann besser sein. Darauf gilt es mit einem handlungswirksamen politischen Willen nachhaltig hinzuwirken, zumal das Hinaustreten aus überholten Erfahrungshorizonten immer erst verunsichert, aufgrund von „Festhalte“-Mentalitäten Stress verursacht und sich nicht glatt, sondern nach „Zwei Schritte vor, einen Schritt zurück“ gestaltet. Es reicht nicht mehr, Dinge einmal zu regeln und es dabei zu belassen. Notwendig sind eine lernende Rechtsetzung und Rechtumsetzung. Weitere Herausforderungen mit komplexen Problemstellungen kommen hinzu: zunehmende Ungleichheit, Krisen wie die Corona-Pandemie, Bevölkerungsalterung, eine durch *Social Media* fragmentierte Öffentlichkeit, Cyberangriffe gegen Europas Demokratien und neue Kriege wie der russische Angriffs- und Vernichtungskrieg gegen die Ukraine. Eine politische Hyperpolarisierung behindert die Fähigkeit demokratischer Regierungen, neue nachhaltige Wege in die Zukunft zu gehen.

2.4 Transformer von unten mit Mitmach-Anspruch

Seit Ende der 2010er Jahre erleben wir – in Form und Umfang neu –, dass von Akteuren aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft⁶ und Verwaltung, auch aus Teilen der Politik⁷ Transformationsaktivitäten von unten mit Blick auf staatliche Rückständigkeit entwickelt und konkrete Verbesserungen erarbeitet werden. In der öffentlichen Verwaltung wird – vielleicht wie nie zuvor – das eigene Handeln selbstkritisch betrachtet und von der Rechtsetzung Praxis- und Digitaltauglichkeit gefordert. Viele und insbesondere viele Jüngere sind es leid, mit meist digital- und praxisuntauglichen Regelungen konfrontiert zu werden, die nur unnötig arbeitsintensiv und zeitaufwändig umzusetzen sind.

Es bricht von unten etwas auf, das mit der alten politisch negativ konnotierten Bürokratierhetorik nichts mehr zu tun hat. Ein neuer Anspruch auf Mitgestaltung von Transformation und Neugestaltung staatlichen Handelns in der Demokratie wird hier geltend gemacht. Da ist beispielsweise das jährliche „Creative

6 Die wissenschaftliche Arbeit von Jörg Bogumil steht beispielhaft dafür (siehe aktuell z.B. zum Migrationsrecht: Bogumil et al. 2023b; und zur „Verwaltungsverflechtung“ als Analysekonzept: Bogumil/Gräfe 2024).

7 Siehe z.B. 103 Vorschläge von 64 Bundestagsabgeordneten und Experten (Heilmann/Schön 2020).

Bureaucracy Festival“: „Gemeinsam für eine innovative Verwaltung mit Zukunft“, auf dem „Bürokraten und Bürokratinnen [...] sich gegenseitig wertschätzen, [...] voneinander lernen und sich gegenseitig inspirieren, [...] die Magie und das Potential des öffentlichen Sektors erleben.“ (Creative Bureaucracy Festival 2024). Die „Themen reichen von besserer Rechtsetzung und Organisationskultur, über neue Arbeitsmethoden, Personalpolitik und Formen der Bürgerbeteiligung, bis hin zu GovTech und Künstlicher Intelligenz“ (ebd.).

Da ist das „NExT Netzwerk“ im öffentlichen Dienst, das Beschäftigte über Hierarchien, Ressorts und Ebenen hinweg zum Thema digitale Transformation zusammenführt (NExT 2024). „NExTcommunities“ arbeiten zu Themen wie „Agile Vorantreiber:innen“, eine „Cloud für die Verwaltung“, „Innovationsmanagement“, „Robotic Process Automation“, „Nutzerzentriertes Design“, „Wirkungsvolle Verwaltung“. Da sind Innovations- oder Reallabore in und von Verwaltungen (L. Vogel 2023b; H.-J. Vogel 2022: 88; 2023a). Hier werden Verwaltungsleistungen und deren Herstellung erneuert, erprobt und wirkungsorientiert umgesetzt.

Da ist das NEGZ, das Nationale E-Government Kompetenzzentrum, das als Fachnetzwerk und Denkfabrik die digitale Transformation der deutschen Verwaltung vorantreibt, u.a. mit digitalen Meetings. Über 220 Organisationen und Personen tragen das NEGZ (NEGZ 2024). Da ist die 2023 gegründete Plattform Re:Form, auf der Bürger*innen und Verwaltungsmitarbeiter*innen gemeinsam „am Staat von morgen“ arbeiten (Re:Form 2024b), getragen von der zivilgesellschaftlichen Initiative ProjectTogether (ProjectTogether 2024) mit ihrem Open-Social-Innovation-Programm (siehe dazu z.B. Mair et al. 2022).

Seit Herbst 2024 arbeitet eine überparteiliche „Initiative für einen handlungsfähigen Staat“ - unterstützt von vier renommierten Stiftungen unter der Schirmherrschaft des Bundespräsidenten - zu Themen wie „Öffentliche Verwaltung und Föderalismus“, „Digitaler Staat“ und „Klima“ (Hertie School 2024).

Eine neue Zusammenarbeit von Wirtschaft und „Bürokratie“ findet in den Regionen statt. In NRW erarbeiteten zum Beispiel Vertreter*innen von IHKS, Kommunen, Bezirksregierungen und Expert*innen einen „Pakt für Planungsbeschleunigung im Rheinischen Revier“ (Industrie- und Handelskammern im Rheinischen Revier 2024). Andernorts entwickeln Akteure aus Wirtschaft und Verwaltung in Workshops und auf Augenhöhe neue Regeln zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren für neue Infrastrukturen.

Das Institut der deutschen Wirtschaft verleiht für Forschungsarbeiten zum Thema „Bessere Verwaltung“ den „Wissenschaftspreis Bürokratie“ (Institut der deutschen Wirtschaft 2024). 2019 wurde beispielsweise die Studie „Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik“ von Jörg Bogumil u.a. (Bo-

gumil et al. 2018) ausgezeichnet. Re:Form vergibt seit 2024 ein „Bewährt vor Ort“-Siegel für wegweisende Innovationen aus Kommunen (Re:Form 2024a).

Über verschiedene Newsletter⁸ und Blogs⁹ verbreiten sich Ideen, Vorschläge und Best-Practice-Beispiele für bessere Rechtsetzung und Rechtsumsetzung. Allerdings fehlt es an einer übergreifenden Strategie. Führend und zusammenführend – quasi für Gesellschaft, Wirtschaft und öffentlichen Sektor mit seinen verschiedenen Ebenen – kann der NKR werden. Eine systematische Regulierungspolitik sollte den NKR deutlich stärken und in allen Bundesländern Normenkontrollräte etablieren, um auch durch ein föderales Zusammenspiel, sprich durch eine Koordinierung zwischen den Ebenen im Sinne einer Multi-Level-Governance, die die EU und zivilgesellschaftliches Engagement umfasst, Rechtsetzung und Rechtsumsetzung besser zu machen.

2.5 Das Gemeinsame: Querschnittscharakter und Langfristigkeit

Das Gemeinsame von neuen Herausforderungen, Problembefunden und Transformer-Initiativen von unten ist ihr Querschnittscharakter und ihre langfristige Natur. Der Querschnittscharakter besteht darin, dass stets verschiedene Politikfelder und der Staat insgesamt betroffen sind. Dementsprechend sind die Zuständigkeiten verschiedenster Verwaltungseinheiten auf allen Ebenen maßgeblich berührt. Die Querschnittsthemen treffen auf ein Regierungs- und Verwaltungssystem, das immer noch vorrangig in Zuständigkeiten denkt und handelt. Dabei ist nicht das Zuständigkeitsprinzip an sich das Problem, sondern seine übertriebene Interpretation und seine fortschreitende Ausweitung mit der Folge von Mehrfachzuständigkeiten und Koordinationsbedarfen, was die mit der Zuständigkeit untrennbar verbundene Verantwortlichkeit in Frage stellt oder sogar auflöst. „Organisierte Unverantwortlichkeit“ nannte Ulrich Beck das (Beck 1988).

Das weitere gemeinsame Merkmal ist die Langfristigkeit. Die genannten Entwicklungen werden uns über lange Zeiträume bzw. dauerhaft begleiten. Der Umgang mit diesen Entwicklungen bedarf deshalb eines langfristigen konzeptionellen politisch-administrativen Vorgehens, auch wenn dieses schwerfällt, weil die Logik der Politik im Parteienwettbewerb auf kurzfristig wirkende Entscheidungen ausgerichtet ist, die Wahl oder Wiederwahl unterstützen sollen, und zudem immer wieder Krisenlagen die Aufmerksamkeit von langfristigen Strategien auf kurzfristige Problembewältigung „aus dem Stegreif“ lenken. Es ist spätestens

8 Z.B. RE:Form-Newsletter, NEXt-Newsletter, NEGZ-Rundbrief, ProjectTogether-Newsletter, Blickpunkt PD.

9 Z.B. Re:Form 2024 und Fostering Innovation 2024.

jetzt an der Zeit, die überkommene Bürokratierhetorik durch ein neues politisch übergreifendes Konzept „Intelligenter Regulierung“ oder „Guter Regulierung“ und einer entsprechenden systematischen Strategie abzulösen.

3. Idee für ein neues politisches Konzept „Intelligente Regulierung“

3.1 Grundverständnis

Ein neues politisches Konzept „Intelligente Regulierung“ („Smart Regulation“) als Grundlage guter Rechtsetzung und Rechtsumsetzung, das nachhaltig sowie themen-, ebenen- und phasenübergreifend angelegt ist, erkennt an, dass

- der demokratische Staat im Zusammenhang mit engagierter Zivilgesellschaft und innovativer Marktwirtschaft steht,
- nicht auf jedes Problem mit neuer staatlicher Regulierung reagiert werden muss,
- Rechtsetzung sich auf das Wesentliche konzentriert und erfüllbar, heute vor allem aber auch digital ist,
- eine agile und anpassungsfähige Rechtsetzung und Rechtsumsetzung aufgrund der neuen Herausforderungen notwendig sind,
- nicht nur das Neue, sondern auch das Alte den Nachweis erbringen muss, dass es neue Herausforderungen und Probleme grundsätzlich besser löst. Bisher ist das Alte davon befreit – geschützt durch bestehende Regulierung, „Festhalte“-Mentalität und Risikoaversion,
- Problemlösungen offen sind für neue Akteurskonstellationen, die Lösungen anders – explorativ, iterativ und kreativ – entwerfen und andere Vorschläge machen,
- Gründe für bestehende Regulierungen wegfallen können und eine Nachbesserungspflicht für mangelhaftes Recht besteht,
- digitale Verwaltung zukünftig proaktive („antragslose“) personalisierte, nutzerzentrierte und gebündelte Leistungen („Personal Government“) erbringt.

Eine neue Politik intelligenter oder guter Regulierung schafft konzeptionelle Grundlagen und notwendige Anreize für kontinuierliche *Governance Innovation*.

3.2 Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Als Prinzipien smarter Regulierungspolitik und damit guter *Governance Innovation* bieten sich an: das Subsidiaritätsprinzip, das die Selbstwirksamkeit der Akteure auf der Grundlage von Selbststeuerung und Selbstorganisation nachfragt und zur Entfaltung bringt, sowie das Verhältnismäßigkeitsprinzip, das Freiheitsschonung und intertemporale Freiheitssicherung im Zusammenhang mit Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zeit betrachtet.

Das bedeutet: Eine Regulierung kommt nur in Frage, wenn sie angesichts tatsächlich und nicht nur behaupteter fehlender Alternativen (Selbststeuerung, Eigenengagement und Selbstwirksamkeit, Ko-Regulierung – Staat legt Rahmenbedingungen fest, Private bestimmen Details der Umsetzung –, zivilrechtliche Lösungen, vereinbartes Recht, Anreize, Marktmechanismen etc.) notwendig ist, wobei sie zunächst überhaupt nachweislich zur Zielerreichung geeignet sein muss. Eine Regulierung ist dann auch nur gut, wenn sie zur Problemlösung zweckmäßig, in der angestrebten Weise wirksam sowie in ihrer Ausgestaltung zugleich verhältnismäßig ist, also mit Bezug auf größtmögliche gegenwärtige und zukünftige Freiheitsschonung auch hinsichtlich Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zeit in einem angemessenen Verhältnis steht.

So hat beispielsweise das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 29. September 2022¹⁰ betont, dass der Gesetzgeber rechtlich die freiheitsschonendere Lösung zu wählen hat, wenn die Wirksamkeit einer alternativen Regelung nur wenig geringer ist als die zu überprüfende Regelung. Und in seinem Klimabeschluss¹¹ vom 24. März 2021 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass ein „rechtzeitiger“ Klimaschutz zum Schutz der Freiheit der nächsten Generation vor übermäßiger Beeinträchtigung grundgesetzlich geboten ist.

Darüber hinaus ist in Verwaltung und Verwaltungsrechtsprechung stärker zu berücksichtigen, dass eine Verhältnismäßigkeit nicht mehr gegeben sein kann, wenn ehemals gute Gründe für die Regulierung weggefallen sind. Die daraus folgende Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers ist politisch und rechtlich ernster zu nehmen als bislang in der Praxis üblich. Ist eine Nachbesserung nicht möglich oder sinnvoll, ist eine Regelung außer Kraft oder außer Vollzug zu setzen.

10 BVerfGE 163, 107ff.

11 BVerfGE 157, 30 Leitsatz 4.

3.3 Bescheidenheit („Humble Governance“)

Die neuen Herausforderungen mit ihren komplexen Problemstellungen und die damit verbundenen Unsicherheiten verlangen neue staatliche Herangehensweisen, wie sie in Finnland entwickelt und unter dem Begriff „Humble Governance“ zusammengefasst wurden (Demos Helsinki 2024). Gemeint sind Herangehensweisen, die sich durch Bescheidenheit auszeichnen, d.h. durch die Anerkennung der eigenen Grenzen des Wissens und Handelns, durch Offenheit für unterschiedliche Perspektiven und durch die Einbeziehung unterschiedlicher Akteure in die Entscheidungsprozesse.

„Humble Governance“ bedeutet, die Bereitschaft der staatlichen Akteure, anderen Meinungen zuzuhören, und ihre Fähigkeit, das eigene Handeln im Lichte neuer Erkenntnisse zu überprüfen und zu ändern (ebd.: 6), d.h. zu lernen und dabei auch Widersprüche auszuhalten. Eine solche offensive „Governance des Lernens“ kann auf Dauer auch dazu beitragen, das althergebrachte Absicherungsdenken in den Verwaltungen zu überwinden.

3.4 Zusammenhang von Rechtsetzung und Rechtsumsetzung

Nach einem Gesetzesbeschluss passiert noch gar nichts, heißt es in der öffentlichen Verwaltung, wenn wieder einmal Praxis- und Digitaltauglichkeit oder Ressourcennotwendigkeit bei der Rechtsetzung außer Acht gelassen werden. Intelligente Regulierungspolitik beachtet und gestaltet den Zusammenhang von Rechtsetzung und Rechtsumsetzung. Sie gestaltet einen ganzheitlichen Prozess, der Vorbereitung, Rechtsetzung, Rechtsumsetzung, Controlling und Evaluation umfasst, die Ergebnisse der Rechtsprechung über einen zu entwickelnden Feedback-Mechanismus einbezieht und die Grundlagen für transparente digitale Prozesse mit echter Akteursbeteiligung schafft.

4. Ansätze besserer Rechtsetzung

Die Verbesserung der Rechtsetzung im Sinne intelligenter Regulierungspolitik und damit auch einer wirksamen „Antibürokratisierungspolitik“ kann durch eine Vielzahl von Ansätzen, Maßnahmen und ihren Mix (vgl. auch zum Folgenden detailliert und international OECD 2022) erreicht werden.

4.1 Befreiung vom politischen „Regulierungsreflex“

Um die richtige Lösung zur politischen Zielerreichung zu finden, ist bei der Vorbereitung der Gesetzgebung die gesamte Bandbreite möglicher regulatorischer und nichtregulatorischer Lösungen zu berücksichtigen. Dazu müssen die Verantwortlichen sich vom traditionellen „Regulierungsreflex“ befreien, also nicht mehr oder weniger automatisch bei allen Fragen, die staatliches Handeln erfordern, eine regulatorische Option wählen. Es sind auch nichtregulatorische Optionen wie Anreize, Selbstregulierung, Kooperation, Nudging, marktbasierende Instrumente, vereinbartes Recht oder ein agiler, präziser Mix regulatorischer und nichtregulatorischer Instrumente zu prüfen und zu nutzen (ebd.: 28). Ein nichtregulatorisches Lösungsbeispiel aus der Energie- und Versorgungsbranche ist das Online-Portal BIL (Bundesweites Informationssystem zur Leitungsrecherche), das als eingetragene Genossenschaft der Bauwirtschaft nach einheitlichen Regeln kostenlos Auskunft über Versorgungsleitungen gibt (BIL 2024).

Die Politik muss sich mit Blick auf die Ursachen stetig wachsender Reglungsdichte (Bogumil/Voßkuhle 2024) fragen, ob sie Ansprüche und Anspruchsniveau an staatliches Handeln immer weiter in die Höhe treiben und dadurch selbst unbeweglich werden will oder ob sie Bürger*innen und Unternehmen als verantwortliche Akteure versteht und ihnen klare Gestaltungsfreiheiten garantiert (vgl. so z.B. zur Erhaltung der Lebensgrundlagen Richter/Ulrich 2024). Um die richtige regulatorische, nichtregulatorische oder kombinierte Lösung zu finden, hilft der Blick darauf, wie neue Herausforderungen in anderen Ländern oder auf internationaler Ebene gelöst werden. Internationale Erfahrungen (*Best Practice*), Vereinbarungen und Kooperationen sollten sowieso als einer der Grundpfeiler innerstaatlicher Rechtsetzung verstanden und systematisch genutzt werden.

Die zuständigen Stellen sollten Anreize erhalten, *Open Social Innovation* zu unterstützen (vgl. Vogel 2022: 91f.) und alternative Optionen zu prüfen und zu nutzen, in denen sie von Vorteil sein können. Gute Leitlinien, Schulungen und Übungen zu alternativen nichtregulatorischen Lösungen sind notwendig. Die Befreiung vom „Regulierungsreflex“ gilt entsprechend auch für das inzwischen überschießende interne Recht der Verwaltungen (siehe 2.2.2). Im Übrigen müssen Gesetzgebung und (auch interne) Rechtsetzung wieder lernen, sich auf das Wesentliche und Erfüllbare, sprich das Umsetzbare, zu konzentrieren.

4.2 Mehr Praxis- und Digitaltauglichkeit des Rechts

Aus Sicht der Verwaltungspraxis ist die Verbesserung der Praxis- und Digitaltauglichkeit des Rechts einer der wesentlichen Ansätze einer besseren Rechtsetzung,

der insbesondere die Rechtsumsetzung wirksamer, schneller und zukünftig proaktiv und personalisiert macht (Vogel 2024a). Praxis- und Digitalchecks sind neue Instrumente, deren Ergebnisse die Rechtsetzung mitbestimmen sollten.

Praxischecks – das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz ergriff 2023 dazu die Initiative (BMWK 2023) – dienen dazu, die tatsächliche Umsetzbarkeit und Wirkung von Gesetzen zu prüfen: Können Ziele und beabsichtigte Wirkung erreicht werden? Welche möglichen unerwarteten Probleme und Hindernisse gibt es bei Normadressaten und Verwaltung und wie können sie beseitigt werden? Eine in Sachen praktischer Umsetzung nachlässige Rechtsetzung verursacht bei beteiligten Bürger*innen, Unternehmen und Verwaltungen unnötigen Verwaltungsaufwand oder „regulatory sludge“, wie es Cass Sunstein (2019a) nennt.

Digitalchecks (BMI 2024) dienen der nutzerorientierten Digitalisierungsfähigkeit von Normen. Es geht hierbei insbesondere um die Vermeidung von Digitalisierungshindernissen, auch mit Blick auf künftige technologische Entwicklungen, und um die Kompatibilität mit digitalen Prozessen und Strukturen. Digitalchecks sollten für alle Regelungen gelten, die für die Gesetzesumsetzung mitentscheidend sind wie z.B. Förderrichtlinien. Digitalchecks sind auch für die Ländergesetzgebung notwendig. Von Digitalchecks zu unterscheiden ist das Digitalscreening von Gesetzen, wie es zum Beispiel seit 2022 in Nordrhein-Westfalen vereinzelt zur allgemeinen Überprüfung von Landesgesetzen auf Inkonsistenzen und Übereinstimmung mit aktueller Gesetzgebung genutzt wird.

Während neues Recht konsequent umsetzbar und digital angelegt werden muss, sollte parallel und zügig das alte Recht überarbeitet werden, um die wachsenden digitalen Möglichkeiten nutzen und „regulatory sludge“ entsorgen zu können. Grundlage ist hier die Praxis – auf die Agenda gesetzt mit Hilfe einer Art „Beschwerdemanagement“ für Behörden einschließlich Kommunen und für betroffene private Akteure. Sunstein schlägt in diesem Zusammenhang institutionelle „Sludge Audits“ für öffentliche und private Einrichtungen vor (Sunstein 2019b).

4.3 Mehr hochwertige Akteursbeteiligung

Bessere Rechtsetzung verlangt statt bislang üblicher begrenzter Konsultationen mehr hochwertige, in den Worten der OECD „echte“ Akteursbeteiligung (OECD 2022: 53–77), die mehr Wissen auch über konkrete Alternativen zu angedachten Lösungen bereitstellt, die Transparenz erhöht, notwendiges Vertrauen schafft sowie Umsetzung und wirksame Zielerreichung erleichtert. Die beteiligten Akteure

– auch die Behörden – erhalten hier das Recht, im Rahmen der Ausarbeitung, Umsetzung und Überprüfung von Gesetzen und Rechtsvorschriften ihre Ansichten zu äußern.

Hochwertige oder echte Akteursbeteiligung ist immer inklusiv. Die Verantwortlichen gehen nicht nur auf die Hauptakteure, sondern auch auf die direkt betroffenen Gruppen zu, die nicht oder nur schlecht organisiert sind oder nicht die notwendigen Mittel und Informationen haben, sich aus eigener Initiative einzubringen. Intelligente Rechtsetzung erfordert frühzeitig Wissen aus verschiedenen Quellen unabhängig von ihrer Organisationsmacht. Eine derartige Akteursbeteiligung findet frühestmöglich und transparent statt, d.h. schon vor Ausarbeitung der Regelungen. So weiß der Staat besser, auf wen und wie sich seine Regelungstätigkeit auswirkt und ob und welche ernstzunehmenden Alternativen es gibt.

Hochwertige Akteursbeteiligung verlangt regelmäßigen Austausch, um Vertrauen zum Beispiel für das Teilen betriebseigener nicht personenbezogener Daten zu schaffen, Feedbackprozesse zu organisieren, Qualität und Leistung des Rechtsrahmens regelmäßig zu erörtern, sich gegenseitig besser zu verstehen, bei „Beschwerden“ gemeinsam nach Lösungen zu suchen, d.h. anpassungsfähig zu sein. Regelungen werden – so die Praxiserfahrung – durch Beteiligung bei der Rechtsetzung sowie Rechtsumsetzung („Sense of Ownership“) eher eingehalten, angestrebte Ziele besser erreicht, es sei denn die Beteiligung wird für Blockaden missbraucht. Dazu bedarf es eines entsprechenden Stakeholder Managements (vgl. L. Vogel 2024b).

4.4 Systematische Neuausrichtung der Gesetzesfolgenabschätzung

Ein weiterer Ansatz besserer Rechtsetzung ist die systematische Neuausrichtung der bereits 2000 (BMI 2009) eingeführten Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) für Bundesgesetze.¹² Die GFA (vgl. OECD 2022: 77–90) sollte grundsätzlich unterschiedliche Regelungsalternativen berücksichtigen, weil sie ansonsten schnell zur Rechtfertigung einer bereits gewählten Lösung fehl genutzt wird. Kosten für Bürger*innen, Unternehmen, Verwaltungen und insbesondere Kommunen sind nach klaren einheitlichen Standards zu ermitteln. Einheitliche Standards für Durchführung und Darstellung der GFA erleichtern zudem Zugänge zu Ergebnissen, notwendigen Vergleichen und Weiterentwicklung. Die Folgen späterer Änderungen im Gesetzgebungsprozess dürfen nicht wie bisher ununtersucht bleiben.

12 Zur Kritik an bestehender GFA insbes. NKR-Jahresberichte 2017, 2018, 2019 und 2020.

Die GFA sollte die Wirkungen für den Klimaschutz neu einbeziehen. Ein internationales Forschendenteam hat nachgewiesen, dass der weit überwiegende Teil der klimapolitischen Maßnahmen der letzten 20 Jahre keine nennenswerten Emissionsreduzierungen erzielt haben (Stechemesser et al. 2024): „Unsere Ergebnisse verdeutlichen: Viel hilft nicht automatisch viel, es kommt vielmehr auf den richtigen Mix der Maßnahmen an“ (PIK 2024). Von rund 1.500 untersuchten Gesetzen, Verordnungen und anderen Steuerungsinstrumenten aus 41 Staaten führten lediglich 189 direkt zu messbaren Treibhausgasreduzierungen. Die Studie setzt übrigens neue Maßstäbe nicht nur für Wirkungsanalysen von staatlichen Maßnahmen, sondern auch für die GFA.

Jede GFA sollte zeitgleich mit der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs beginnen und parallel mit ihr laufen, d.h. mit der Formulierung von Problemstellung und Zielen (OECD 2019). Wie dies gewährleistet werden und wie die GFA zu einem festen Bestandteil der Alltagspraxis der Rechtsetzung werden kann, ist „eine der großen Herausforderungen der kommenden Jahre“, schreibt die OECD (2022: 28).

4.5 Mehr innovative technologische Lösungen

Rechtsetzung kann durch digitale Technologien wie Künstliche Intelligenz (KI) und Big Data (große, komplexe und vielfältige Datenmengen) effizienter, zielgerichteter und evidenzbasierter gestaltet werden, was letztlich zu besseren Gesetzen und Regelungen führt. Mit Hilfe von KI können Rechtsvorschriften gesichtet, komprimiert und ihre Zugänglichkeit erhöht werden. Zusammenhänge und Überschneidungen zwischen Rechtstexten verschiedener Ressorts und Behörden und auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen werden erkannt (OECD 2019), notwendige Rechtsbereinigung (Reduzierung von „regulatory sludge“) wird leichter, Akteursbeteiligung im Rechtsetzungsprozess und darüber hinaus einfacher, weniger zeitintensiv und kostengünstiger.

Der Einsatz von KI und Big Data zur Sammlung, Verwaltung und Analyse von Daten vergrößert die Evidenzbasis für den Rechtsetzungsprozess. Mit KI können mögliche Auswirkungen des neuen Rechts simuliert und vorhergesagt, mögliche Risiken und negative Auswirkungen frühzeitig festgestellt, Gesetze gezielter formuliert werden. Automatisierte Berichterstattung über Umsetzung und Wirkung von Gesetzen ermöglicht schnell wertvolle Rückmeldungen für Nachbesserungen und zukünftige Rechtsetzung. Echtzeitdaten ermöglichen in Krisensituationen oder bei sich schnell verändernden Themen eine schnelle Reaktion des Gesetzgebers.

Wichtige Voraussetzung für KI ist allerdings, die Entscheidungsprozesse von KI-Systemen transparent und nachvollziehbar zu gestalten, um das Vertrauen der Öffentlichkeit zu sichern. KI-Systeme können Bias enthalten, die zu diskriminierenden Ergebnissen führen (siehe Schwartz et al.). Mechanismen zur Identifizierung und Beseitigung solcher Bias sind zu implementieren, der Schutz der Privatsphäre der Bürger*innen zu gewährleisten. Klare rechtliche Rahmenbedingungen für den KI-Einsatz in der Rechtsetzung sind erforderlich, um Missbrauch zu verhindern und konkrete Verantwortlichkeiten festzulegen. Schon heute heißt es zu oft, das IT-Verfahren sei schuld, so wie es in der Antike hieß, die Götter sind schuld.

Innovationslabore, Experimentierklauseln oder nichtregulatorische Ansätze wie freiwillige Kooperationen helfen, technologische Neuerungen (KI, Internet der Dinge, *Augmented Reality* etc.) für die Rechtsetzung praxistauglich zu machen und zu nutzen. Die digitale Transformation des demokratischen Rechtsstaates erhöht insgesamt sein Leistungspotential und minimiert im Kontext erhöhter Unsicherheit mögliche Risiken der Rechtsetzung und in Folge der Rechtsumsetzung (vgl. zu Corona Amaral et al. 2020).

5. Ansätze besserer Rechtsumsetzung

Wie dargestellt (siehe 3.4 und 4) bedarf eine bessere Rechtsumsetzung einer besseren Rechtsetzung. Zugleich sind neue strategische und operative Ansätze, die auf die Erneuerung kultureller und operativer Grundlagen der Rechtsumsetzung zielen, sowie ein flexibler Einsatz bestehender Instrumente (vgl. Bogumil et al. 2023a) erforderlich.

5.1 Mehr zielorientierte Rechtsumsetzung als althergebrachter Rechtsvollzug

In diesem Beitrag wird bewusst der Begriff „Rechtsumsetzung“ verwendet und nicht der althergebrachte Begriff „Rechtsvollzug“. Der Begriff „Rechtsvollzug“ basiert auf einer eher starren sanktionsorientierten Durchsetzung von Regeln (Russell/Hodges 2019) und kommt damit Risikoaversion und übertriebenen Sicherheitsdenken in Verwaltungen entgegen, statt diese abzubauen. Das Grimm'sche Wörterbuch schreibt zum Wort „vollziehen“: „die Vorstellung der vollkommenen Durchführung wird betont“ ... „besonders wird vollziehen mit einem Objekt verbunden, das [...] Zwang für eine Tätigkeit oder ein Verhalten bezeichnet“ (Gebrüder Grimm 1854-1961).

Der Begriff „Rechtsumsetzung“ steht für den Paradigmenwechsel von der „vollkommenen“ regelorientierten und sich dadurch absichernden Verwaltung zu einer neuen zielorientierten Rechtsumsetzung, die im rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprinzip angelegt ist und in der sog. teleologischen Rechtsauslegung zum Ausdruck kommt. Wenn Verwaltungshandeln sich auf das zu erreichende Ziel konzentriert, wird es aus eigenem Interesse überflüssigen Ballast abwerfen. Abwägungsprozesse werden trotz ihrer Komplexität einfacher und schneller. Denn Zielklarheit¹³ ist Normenklarheit und Zielerreichung Normenerreichung. Starre Prozesse und kleinliche Vorgaben treten in den Hintergrund, die Zielerreichung ist einfach wichtiger.

Die Zielerreichung wird davon beeinflusst, wie Regeln umgesetzt werden. Jede und jeder Fußballschiedsrichter*in weiß dies. Die reine Einhaltung der Vorschriften – unabhängig von ihrer Zielsetzung – führt eben nicht automatisch zur Zielerreichung. Regeln sind nicht immer optimal formuliert, aufgrund dilatorischer Formelkompromisse (Schmitt 1928: 31f.) gewollt mehrdeutig und aufgrund rasanter technischer Innovationen schnell veraltet. Forschungsarbeiten zu einzelnen Ländern und Regulierungsbereichen zeigen, dass die „Pfadabhängigkeit“ der Rechtsumsetzung ein weiterer wichtiger Faktor für die Zielerreichung ist, aber damit verbundene Hindernisse, Engpässe und Widerstände nicht durchgängig und systematisch berücksichtigt werden (Blanc 2012, 2018) wie Koordinierungsprobleme, „Command an Control“-Denken, Eigeninteressen und -logiken, Verlust der Gesamtperspektive etc.

Bessere und zielgerichtete Rechtsumsetzung hängt schließlich vom Zusammenwirken der Akteure ab (siehe 5.3). Staatliches Handeln hat die Aufgabe, die Normadressaten zu unterstützen, das Regulierungsziel zu erreichen, an der Verbesserung des Rechts mitzuarbeiten sowie Risiken für das Gemeinwohl zu reduzieren bzw. zu vermeiden (Blanc 2021). Die zielorientierte Rechtsumsetzung kann stärker als der reine Rechtsvollzug die Idee der „Koproduktion“ öffentlicher Leistungen nutzen. Bürger*innen oder Unternehmen sind nicht nur Normadressaten oder Nutzer öffentlicher Regulierung und Leistung, sie können als „Koproduzenten“ dieser Leistungen und Regulierungen zur besseren Zielerreichung beitragen („Sense of Ownership“) (vgl. auch L. Vogel 2024b).

Und schließlich können zur Zielerreichung die verhaltensökonomischen Faktoren der Einhaltung bzw. Nichteinhaltung von Regeln berücksichtigt werden

13 Beispiel: § 2 EEG (Erneuerbare Energien im „besonderen öffentlichen Interesse“ und „vorrangiger Belang“) sowie das bis 2027 1.000 Windenergieanlagen-Ziel der NRW-Landesregierung führten zum Anstieg der Genehmigungen in NRW (vgl. Bogumil et al. 2023a).

(vgl. OECD 2022: 18). Die von den betroffenen Akteuren wahrgenommene Verfahrensgerechtigkeit (Tyler 2003) ist dabei von herausragender Bedeutung.

5.2 Mehr Wirkungsorientierung

Eine Organisation, die „irgendwie arbeitet“ und die Ergebnisse ihrer Arbeit nicht hinterfragt und aus ihnen nicht lernt, läuft Gefahr zu stagnieren und „weiter so“ zu arbeiten, selbst wenn angestrebte oder versprochene Wirkungen teilweise oder ganz ausbleiben und Legitimität sowie demokratisches Vertrauen verloren gehen. Mehr Wirkungsorientierung in der Rechtsumsetzung ermöglicht es, besser mit dem hohen Innovationstempo unserer Zeit Schritt zu halten, Prioritäten zu bilden, Ressourcen effektiv und effizient einzusetzen. Wirkungsorientierung steigert die intrinsische Motivation der Beschäftigten (vgl. bereits Perry/Wise 1990; Bellé 2013), weil der Fokus auf den gesellschaftlichen Sinn und die Relevanz der Arbeit („Gemeinwohl als Beruf“) gerichtet ist.

Fortgeschrittene Staaten wie Neuseeland, Kanada, Australien, Schweden oder die Niederlande setzen u.a. folgende Instrumente ein: *Outcome-based- oder Performance-based-Budgetierungsverfahren*, Ressourcenzuweisung basierend auf den erwarteten Ergebnissen von Programmen (*Outcomes and Programs Framework*), ergebnisorientierte Management- und Rechenschaftssysteme (*Results-based Management and Accountability Frameworks*), Ergebnisberichte mit Zielvergleich, zu vermeidenden Risiken und erwarteten Wirkungen (*Departmental Results Reports*), Leistungsindikatoren und -messung (*Performance Indicators oder Performance Measurement*), *Annual Performance Statements* oder ergebnisorientierte Checklisten.

In den 1990er Jahren gab es erste praktizierte Ansätze zu einer wirkungsorientierten Rechtsumsetzung auch in Deutschland. Kommunale Leistungsvergleiche wurden entwickelt und in Vergleichsrings durchgeföhrt, und zwar mit den Dimensionen Zielerreichung, Wirtschaftlichkeit, Mitarbeiterorientierung und Kundenorientierung. Die Leistungsvergleiche wirkten als Entdeckungsverfahren für neue oder verbesserte Lösungen. Solche Ansätze blieben politisch stecken oder Stückwerk. Eine übergreifende politische Strategie fehlte. Unterschiedliche Erwartungen kamen hinzu.

Schedler stellte schon früh fest (Schedler 1995: 260), dass mehr Wirkungsorientierung in der Rechtsumsetzung die Entwicklungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung in besonderem Maße fordert. Er fügte hinzu, Entwicklung ist etwas, „das von niemand anderem gemacht oder realisiert werden kann als dem System selbst“ (Ulrich/Probst 1990: 92). Mehr Wirkungsorientierung in der Rechtsum-

setzung sollte auf der Grundlage einer übergreifenden politischen Strategie erfolgen beginnend mit einer Haushaltsplanung, die Budgetentscheidungen mit klaren und messbaren Leitzielen verknüpft, sich so auf Topthemen konzentriert und die digitale Technik für Datensammlung und Datenanalyse nutzt. Dies schafft Transparenz, eine nachvollziehbare Politik und erleichtert den Umgang mit unterschiedlichen Erwartungen, was die verschiedenen Akteure und Maßnahmen betrifft.

5.3 Mehr hochwertige Akteursbeteiligung

Die Verwaltungspraxis zeigt, dass eine Beteiligung von Antragstellern oder Normadressaten, beteiligten Verwaltungen und Kommunen vor oder zu Beginn eines Verfahrens zum Beispiel in Form von Investitionskonferenzen oder vorbereitenden Besprechungen zu einer besseren und schnelleren Rechtsumsetzung führt. Information, Beratung und Austausch über Problemlagen und deren Lösungen finden in solchen Konferenzen gleichzeitig und nicht hintereinander statt, Rückmeldungen sind sofort möglich, Fragen können geklärt und auf gute Beispiele verwiesen werden. Insbesondere fortlaufende Kommunikation auf Online-Plattformen ermöglichen zügiges paralleles Arbeiten, Updates und kurze Informationen über den Fortschritt eines Verfahrens und die Verarbeitung von Rückmeldungen.

Für Akteursbeteiligung und Beteiligung der Öffentlichkeit können Online-Plattformen und Online-Tools genutzt werden. Der Einsatz von KI in der Auswertung von öffentlichen Konsultationen bietet Vorteile, die die Skalierbarkeit, Geschwindigkeit, Effizienz, Genauigkeit und Tiefe der Analyse und gleichzeitig die Nutzerfreundlichkeit (Beteiligung an jedem Ort, zu jeder Zeit und in fast jeder Sprache) verbessern (siehe Vogel 2022: 90f.). Trend- und Mustererkennung, Personalisierung und kontinuierliche Verbesserung kommen hinzu.

Schließlich sollte Akteursbeteiligung nachbereitet werden. Generell sollte die Nachbereitung von wichtigen oder neuen Prozessen der Rechtsumsetzung Regel werden. Es geht um die Etablierung einer neuen „Normalität“ des Nachfragens und der kritischen Reflexion aus Sicht aller Beteiligten. Nicht kompliziert, sondern einfach und digital.

5.4 Flexibler Einsatz bewährter Instrumente

Zahlreiche bewährte Maßnahmen besserer Rechtsumsetzung können jederzeit flexibel genutzt werden. Zu jeder Zeit können Verwaltungsverfahren gestrafft, Ar-

beitsprozesse standardisiert, die Zusammenarbeit durch interdisziplinäre Teams gefördert, Prioritäten gebildet, Projektmanagement-Tools genutzt und Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigt werden.

Verwaltungsdigitalisierung kann ganz unspektakulär reale Probleme am Arbeitsplatz lösen. Große „Leuchtturmprojekte“ sind dazu nicht erforderlich, sondern eher hinderlich (Friesike/Sprondel 2022: 86). Fördermittelverfahren für Kommunen und Private können vereinfacht, Nachweisvorlagepflichten durch Nachweisvorhalteplichten ersetzt werden wie seit 2017 bei Steuererklärungen. Elektronische Akten können eingeführt und Altakten digitalisiert werden. Vieles geht zwar nicht einfach „nebenbei“, sondern benötigt einen handlungswirksamen Willen der Führungskräfte sowie ggf. auf Zeit personelle und finanzielle Ressourcen.

5.5 „All“ Digitalität und „Personal Government“ als Zukunft der digitalen Verwaltung

Handfeste Ergebnisse der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland sind nach 25 bis 30 Jahren mit viel Einsatz noch immer überwiegend rar. Von einer flächendeckenden Digitalität im Sinne digitaler Ende-zu-Ende-Leistungen ist die öffentliche Verwaltung weit entfernt und von einem „Personal Government“, sprich von proaktiven personalisierten Verwaltungsleistungen, noch weiter. Possible Digital schreibt im Sommer 2024, der Glaube an eine erfolgreiche Digitalisierung im öffentlichen Sektor müsse zurückgebracht werden (Possible Digital 2024).

Eine Studie zum Stand der Verwaltungsdigitalisierung kommt 2024 am Beispiel von Fachämtern digital fortgeschrittener Bereiche¹⁴ zu folgenden Ergebnissen (Gräfe et al. 2024a, 2024b): Deutsche Behörden sind in der Verwaltungsdigitalisierung unterschiedlich weit, was digital fortschrittliche Verwaltungen bei notwendig werdender Kooperation zu zusätzlichem Aufwand und unnötiger Langsamkeit zwingt. Die interne Digitalisierung wird meist vernachlässigt. Medienbrüche bestehen fort. Effizienzgewinne werden insbesondere durch verbesserte Fallbearbeitung, Wegfall von internen und externen Postwegen sowie automatisierten Datenaustausch erzielt. Die Parallelität analoger und digitaler Prozesse belastet die Verwaltungen. Ein „Nebenbei“-Erledigen der mit der Digitalisierung verbundenen Aufgaben demotiviert. Als Digitalisierungsbarrieren wirken erhebliche Nutzungseinschränkungen, aus Bürger*innen-Sicht unattraktive digitale Leistungen, die Gleichzeitigkeit von analogen und digitalen Prozessen (Papier- und

14 Finanzämter, KFZ-Zulassung, Bauaufsicht und Leistungen für Eltern.

E-Akte), übergreifende Technikprobleme (Anbindung an Fachverfahren) und knappe personelle Ressourcen sowie immer noch unzureichende Kompetenzen.

Als vorrangige Aufgaben der Verwaltungsdigitalisierung nennt die Untersuchung u.a. die zügige flächendeckende Implementierung der E-Akte (mit einer möglichst kurzen Phase der Parallelität von E-Akte und Papierakte), eine bessere Mitarbeiterorientierung, die Schaffung eigener Stellen für Digitalisierung in Fachämtern sowie die Optimierung der digitalen Transformation durch Lösung von Technikproblemen, technischer Instabilität, Fehleranfälligkeit und von Inkompatibilitäten der IT-Komponenten.

In der Praxis tun sich Verwaltungen schwer mit KI. Schlechte Datenqualität, unklare Ziele, Rechtsunsicherheit (Datenschutz, Lizensierung, Tarifbestimmungen/Arbeitsrecht, Dienstrecht) und Risikoaversion tragen das Ihre dazu bei. Durch Kooperation mit Herstellern sind geeignete Anwendungsfälle zu identifizieren und KI praxistauglicher zu machen. Weiterbildung, Austausch und Freiräume wie Innovationslabore für den KI-Einsatz sind zu schaffen. Dabei ist aus der Zukunft heraus zu denken und zu handeln. Die Zukunft digitaler Verwaltungsleistungen sind proaktive („antragslose“) personalisierte Verwaltungsleistungen („Personal Government“) (Hertie School/Nortal 2023; Nortal 2024)

Diese neue Generation von digitalen Verwaltungsleistungen zeichnet aus, dass sie eben proaktiv und nicht mehr reaktiv, dass sie personalisiert, lebens- bzw. geschäftsereignisbasiert, benutzerzentriert und einfach zugänglich über neue Kanäle wie Super Apps¹⁵ ist, dass sie verschiedene zielorientierte Verwaltungsprozesse integriert und KI, Big Data und maschinelles Lernen nutzt. Erste proaktive personalisierte Verwaltungsleistungen gibt es bereits in Estland, Österreich und Neuseeland (Hertie School/Nortal 2023: 30–35). In Estland wird beispielsweise seit 2019 eine erste proaktive personalisierte Verwaltungsleistung für den Bereich Geburtenregistrierung/Kinder- und Familienleistungen erbracht, d.h. ohne Antragstellung automatisiert auf bereits vorhandenen Daten abgewickelt.

6. Dem Faktor Zeit wieder eigenständige außenwirksame Bedeutung geben

Staat und Wirtschaft leben nach unterschiedlichen zeitlichen Rhythmen (Bullinger 1991: 53). Unternehmen müssen, wenn sie im Wettbewerb bestehen wollen,

15 Digitale Plattformen, die weit über herkömmliche Anwendungen hinausgehen, indem sie eine Vielzahl von Diensten und Funktionen hier unterschiedlicher Behörden in einer einzigen mobilen Anwendung integrieren, auf die Einwohner*innen/Bürger*innen und Unternehmen zugreifen können.

schnell auf Veränderungen reagieren („Speed to Market“). Zeit ist ein wesentlicher Faktor für Effizienz und Produktivität von Unternehmen. Für den Staat ist nicht Schnelligkeit das Lösungswort, sondern Akkuratess im Gesetzesvollzug (ebd.: 53) mit daraus folgender Neigung zu Einzelfallregelung und Absicherung (Bogumil 2024: 3).

Mit der Digitalisierung ist dieser zeitliche Rhythmusunterschied noch größer und großflächiger geworden. Wesentliches Merkmal des Digitalen ist eine instantane Kommunikation in Lichtgeschwindigkeit, die zeitliche und räumliche Abstände auflöst, ohne dass Zeit und Raum selbst verschwinden (Baecker 2018). Gesellschaft und Wirtschaft leben weit mehr in der digitalen Welt als der Staat, der weitgehend noch in der analogen Welt zu Hause ist. Der Staat ist aber immer mehr und immer stärker mit Erwartungen der Menschen und Unternehmen nach digitaler Geschwindigkeit konfrontiert und muss diese Erwartungen noch überwiegend enttäuschen.

Wie nie zuvor gilt die bereits 150 Jahre alte Feststellung von Rudolf von Gneist: „Einfachheit und Schnelligkeit der Exekutive wird das Bedürfnis und Lösungswort der Zeit mit jedem Fortschritt der industriellen Gesellschaft“ (Gneist 1875). Seit über 30 Jahren (siehe Bullinger 1991; Steinberg et al. 1991; Bogumil et al. 2022) wird in Wissenschaft und Praxis Verwaltungsbeschleunigung diskutiert und postuliert, mit nur wenig Ertrag trotz zahlreicher gesetzlicher Bemühungen (Bogumil et al. 2022; 2023a). Die Folge: Wir regieren anders, als wir leben und arbeiten. Auf Dauer kann das nicht gut gehen. Unter der Überschrift „Die autoritäre Versuchung“ fragt die ZEIT (Probst 2024) im April 2024, ob die Demokratie nicht u.a. schneller werden muss.

Der Faktor Zeit ist heute kein tragender Grundsatz des deutschen Verwaltungsrechts (Kirchhof 1975; Bullinger 1991). Zeit steht nicht im Mittelpunkt behördlicher Verfahrenspraxis. Rechtzeitiges und Zeitgerechtes bleiben im Ungewissen, wenn es in den Verwaltungsverfahrensgesetzen von Bund und Ländern heißt: „Es [gemeint ist das Verwaltungsverfahren] ist einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen“. Tatsächlich stehen die akkurate Sach- und Rechtsaufklärung sowie das Einhalten der Regeln im Mittelpunkt. Dies gibt der Verwaltung Macht über die Zeit, deren Grenzen die Rechtsprechung bislang weit und meist ohne praktische Auswirkung gezogen hat.

Im Ausgangsverständnis des liberalen Rechtsstaates war der Zeitfaktor dagegen wesentlicher Bestandteil des Rechtsstaates. Gesetze sollten von der Verwaltung bei aller Sorgfalt schnell vollzogen werden (vgl. Bullinger 1991: 53f.). Robert v. Mohl, der Autor der ersten deutschen systematischen Darstellung des Verwaltungsrechts von 1831 (Mohl 1831), schreibt: „Eine Verzögerung [...] über die Zeit

hinaus, welche eine gründliche Bearbeitung [...] erfordert, ist ein Unrecht gegen den Unterthanen“ (Mohl 1859: 248f.; vgl auch Gneist 1879: 118ff.).

Mit Otto Mayer (1895), dem Schöpfer der modernen Dogmatik des deutschen Verwaltungsrechts, verengte sich Ende des 19. Jahrhunderts der Rechtsstaatsbegriff. Das bis dahin umfassendere Rechtsstaatsprinzip wurde ein primär inhaltliches Rechtsstaatsprinzip, das die Dynamik der Rechtsumsetzung weitestgehend ausklammert (Bullinger 1991: 55). Die Pflicht des Beamten, sich auch „recht rasch zu entschließen“ (Mayer 1924: 188) war für Otto Mayer nur noch eine interne Dienstpflicht¹⁶, keine außenwirksame Rechtspflicht. Die Staatswissenschaften konzentrierten sich als Rechtswissenschaft auf die rechtmäßige und als Verwaltungswissenschaft auf die gute Verwaltung. Die Verknüpfung von rechtmäßiger und guter Verwaltung wurde vom Grundsatz her aufgegeben.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der neuen Herausforderungen, insbesondere der Auflösung der Zeit im Digitalen sowie des sinkenden Vertrauens in die Handlungsfähigkeit der Demokratie (siehe z.B. Körber-Stiftung 2024) sollte der Faktor Zeit wieder eine eigenständige außenwirksame, d.h. eine aktiv gestaltende Kategorie staatlichen Handelns und Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Rechtmäßigkeitsprüfung werden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Klimabeschluss¹⁷ den Faktor Zeit als verfassungsrechtliche Kategorie bereits neu herausgearbeitet und betont, dass ein „rechtzeitiger“ Klimaschutz grundgesetzlich geboten ist, um die Freiheit nachfolgender Generationen vor übermäßigen Beschränkungen zu schützen. Bundesverfassungsgericht und Verwaltungsgerichtsbarkeit sollten die rechtliche Bedeutung der Zeit im Sinne temporaler Freiheits- und Grundrechtssicherung weiter ausleuchten und konkretisieren. Weitere Ansätze finden sich im zeitübergreifendem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, im Gleichheitsgrundsatz und im Rechtsstaatsprinzip.

Der Einsatz innovativer digitaler Lösungen hätte dann nicht mehr nur „Wünsch-Dir-was“-Charakter, sondern wäre ein wichtiger rechtlich relevanter Belang, der Verfahren und Verwaltungsleistungen beschleunigt. Bestehende Beschleunigungsmöglichkeiten würden konsequent genutzt wie Vorgaben zur Selbstprogrammierung nachgeordneter Behörden, Reduzierung und Standardisierung der Antragsunterlagen, Festlegung von Verfahrenshöchstdauern mit Genehmigungsfiktion auf Grundlage von § 42a Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz, Fristsetzungen mit Präklusionswirkung für Stellungnahmen, Einwendungen und

16 Interne Dienstpflichten hatten im preußischen Staat allerdings eine stärkere Bedeutung als heute.

17 BVerfGE 157, 30 ff.

gemeindliches Einvernehmen, Genehmigungen mit Detaillierungsvorbehalt oder die Zulassung vorzeitiger Errichtung, Abschaffung von Widerspruchsverfahren, so dass Betroffene direkt den verwaltungsgerichtlichen Klageweg beschreiten können, sowie die stetige Verbesserung des Planungs- und Genehmigungsmanagements. Sicherlich würde auch eine verständliche Sprache gefördert.

7. Gebot einer verständlichen Sprache

Verständliche Sprache ist für den demokratischen Staat von grundlegender Bedeutung: „Das Demokratiegebot bedeutet für das Recht ein Verständlichkeitsgebot“ (Wesel 2004: 457) und „Verständlichkeit als Bürgerrecht“ (Eichhoff-Cyrus/Antos 2008) zielt auf die Beseitigung der vielen Verständlichkeitsbarrieren in der Rechts- und Verwaltungssprache. Das Gebot der Normenklarheit (nicht widerspruchsvoll, nicht irreführend, eben verständlich), aber auch das Bestimmtheitsgebot, dessen Zweck der Schutz vor staatlicher Willkür ist, gebieten eine verständliche Rechtssprache. Wir scheinen das vergessen zu haben.

Die Verbesserung der Verständlichkeit von Rechts- und Verwaltungstexten ist dabei mehr als die Gestaltung der sprachlich-stilistischen Oberfläche, sie betrifft vor allem die konzeptionelle Tiefenstruktur und den Normadressatenkontext des Rechts (vgl. z.B. Vogel et al. 2020; Ebert 2006). Wie wir alle aus eigener Erfahrung wissen, ist hier noch viel zu tun. Hinweise und gute Beispiele aus Staaten wie Schweden („Klarspråksarbete“), Kanada („Plain Language“) oder der Schweiz (Vogel et al. 2020: 28f.) können helfen. Der Schweizer Gesetzgebungsleitfaden hat sich beispielsweise von der Fokussierung auf Formulierungsfragen gelöst und setzt auf konzeptioneller Ebene an (Bundesamt für Justiz 2019).

Entsprechende Leitfäden zur verständlichen Sprache müssen kulturell und institutionell in der Verwaltung verankert und mit regelmäßiger Fortbildung verbunden werden, damit die Praxis gute Ratschläge und Hilfen auf breiter Ebene nachhaltig nutzt (Nussbaumer 2002: 112; Ebert/Fisiak 2018; Vogel et al. 2020: 139–144). Und wir sollten von der Angewohnheit lassen, komplexe Sachverhalte kompliziert zu regeln und die daraus folgende unverständliche Sprache mit der Komplexität des Sachverhalts zu begründen. Hier geht es um die Vereinfachung der Regelungsinhalte selbst. Wer einen Text formuliert, muss sich zunächst selber (besser) verstehen, um von anderen verstanden zu werden.

8. Zum guten Schluss

Die freiheitliche rechtstaatliche Demokratie kann also durch bessere Rechtsetzung und Rechtsumsetzung proaktiver, nutzerorientierter, wirksamer, produktiver und schneller werden.

Bleiben zwei Hinweise. Der erste Hinweis zielt auf die notwendige Anpassung der Juristenausbildung und der Verwaltungsausbildung an die neuen Herausforderungen mit ihren komplexen Aufgabenstellungen. Die Juristenausbildung sollte Rechtsgestaltung und Gesetzgebung sowie ihre Digitalität stärker einbeziehen und interdisziplinäre Zusammenarbeit im Sinne der ursprünglichen Staatswissenschaften anstreben. Die Ausbildung der zukünftigen Verwaltungskräfte sollte sich an die sich wandelnden Anforderungen von digitaler und zukünftiger Verwaltung im Rahmen einer intelligenten guten Regulierung ausrichten und ebenfalls interdisziplinäre Ansätze aufnehmen.

Der zweite Hinweis zielt auf die Notwendigkeit eines guten Changemanagements, das die vielfältigen Kulturen und Eigenlogiken von Verwaltungen im Mehrebenensystem ernst nimmt, die innere Verrechtlichung der Verwaltung systematisch abbaut sowie Anreizsysteme für bessere Rechtsetzung und bessere Rechtsumsetzung sowie für die Transformation des Staates insgesamt schafft.

Dafür braucht es das Wissen der Vielen. Dafür braucht es einen handlungswirksamen Willen der politischen Entscheider*innen sowie der Führungskräfte in den Verwaltungen und eine übergreifende systematische Strategie. Erfolgsversprechende Ansätze, Herangehensweisen, Instrumente, Methoden, innovative Technik und Best-Practice-Beispiele sind vorhanden. Eine neue ganzheitliche Sicht im Sinne ursprünglicher Staatswissenschaft ist möglich, die rechtmäßige und gute Verwaltung wieder in einen Zusammenhang setzt. Die Arbeiten von Jörg Bogumil stehen beispielhaft dafür.

Die meisten Verwaltungsmitarbeiter*innen sowie die überwiegende Mehrheit der Bürger*innen wollen eine bessere Rechtsetzung und Rechtsumsetzung: einen Staat auf Augenhöhe und auf der Höhe der Zeit, der Engagement eben nicht ausgrenzt, sondern nachfragt und unterstützt. Und sie wollen auch etwas dafür tun. Transformer-Initiativen von unten haben längst begonnen, die neuen Herausforderungen zu gestalten, sie arbeiten konkret am Staat von morgen. Der demokratische freiheitliche Rechtsstaat, dieser Glücksfall der deutschen Geschichte, braucht für die Welt von morgen und übermorgen viele Menschen mit ihrem Wissen, mit ihren Gedanken, Empfindungen und ihrem Handeln.

Literatur

- Albert, Hans (1972): Aufklärung und Steuerung. Gesellschaft, Wissenschaft und Politik in der Sicht des kritischen Rationalismus. In: Ortlieb, Heinz-Dietrich/Molitor, Bruno/Krone, Werner (Hrsg.): *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 11–13. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Amaral, Miguel/Vranic, Goran/Lal Das, Prasanna (2020): *Technology helps strengthen countries' regulatory capacity to respond to COVID-19. How to harness emerging technologies to help policy makers navigate the challenges posed by the pandemic and choose the right regulatory (or non-regulatory) response?*: World Bank. blogs.worldbank.org/en/psd/technology-helps-strengthen-countries-regulatory-capacity-respond-covid-19?cid=SHR_BlogSiteShare_EN_EXT.
- Baecker, Dirk (2018): *4.0 oder Die Lücke die der Rechner lässt*. Leipzig: Merve.
- Beck, Ulrich (1988): *Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Bellé, Nicola (2013): Experimental Evidence on the Relationship between Public Service Motivation and Job Performance. *Public Administration Review* 73 (1): 143–153. DOI: 10.1111/j.1540 – 6210.2012.02621.x.
- Biedenkopf, Kurt (1973): Bericht des Generalsekretärs. In: CDU (Hrsg.): *22. Bundesparteitag Hamburg 1973. Niederschrift*, 51–63. Bonn: Union Betriebs GmbH.
- Biedenkopf, Kurt (1982): Sprache und Politik. In: Heringer, Hans-Jürgen (Hrsg.): *Holzfeuer im hölzernen Ofen. Aufsätze zur politischen Sprachkritik*, 189–197. Tübingen: Narr.
- BIL (2024): *BIL – Die Leitungsauskunft*. bil-leitungsauskunft.de/bil-leitungsauskunft/.
- Blanc, Florentin (2012): *Inspections Reforms: Why, How and with What Results?* OECD. https://web.archive.org/2013-01-04/220825-Inspection_reforms_-_web_-_F_Blanc.pdf. Abgerufen am: 01.06.2024.
- Blanc, Florentin (2018): *From Chasing Violations to Managing Risks. Origins, Challenges and Evolutions in Regulatory Inspections*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Blanc, Florentin (2021): Regulation, Regulatory Delivery, Trust and Distrust – Avoiding Vicious Circles. In: Benedetto, Maria de/Lupo, Nicole/Rangone, Nicoletta (Hrsg.): *The Crisis of Confidence in Legislation*. Oxford: Bloomsbury.
- Bogumil, Jörg (2024): *Stellungnahme zur Anhörung im Wirtschaftsausschuss des Landtages NRW am 10.01.24 zum Thema „Der Rezession in Nordrhein-Westfalen entgegenwirken – Bürokratieentlastung jetzt umsetzen“*. Landtag Nordrhein-Westfalen (Stellungnahme, 18/1161). <https://www.sowi.ruhr-uni-bochum.de/mam/regionalpolitik/mmst18-1161.pdf>.
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Heuberger, Moritz/Krönke Christoph (2018): *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg/Gerber, Sascha/Vogel, Hans-Josef (2023a): Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung im Bereich erneuerbarer Energien. *Verwaltung & Management* 29 (5): 219–227. DOI: 10.5771/0947-9856-2023-5-219.
- Bogumil, Jörg/Gerber, Sascha/Vogel Hans-Josef (2022): *Verwaltung besser machen. Vorschläge aus Wissenschaft und Praxis*. http://www.zefir.ruhr-uni-bochum.de/mam/materialien_band_19_ve rwaltung_besser_machen.pdf.

- Bogumil, Jörg/Gräfe, Philipp (2024): *Verwaltungsverflechtungen im föderalen System*. *Politische Vierteljahresschrift* 65 (3): 417–446. DOI: 10.1007/s11615–023–00525–8.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André (2023b): *Zuständigkeiten und Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen in den Politikfeldern Migration und Integration*. *Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR)*. Bochum. www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2024/05/SVR-Expertise_JG24_Bogumil-Hafner-Kastilan.pdf.
- Bogumil, Jörg/Voßkuhle, Andreas (2024): *Wie Bürokratieabbau wirklich gelingt*. *FAZ*, 08.02.2024, 6.
- Bull, Hans P. (2005): Auch beim Thema „Entbürokratisierung“ steckt der Teufel im Detail. Vom Auf- und Abbau der Bürokratie. *Verwaltung & Management* II (5): 228–235.
- Bullinger, Martin (1991): *Verwaltung im Rhythmus von Wirtschaft und Gesellschaft*. Reflexionen und Reformen in Frankreich und Deutschland. *Juristen Zeitung* (2): 53–62.
- Bundesamt für Justiz (2019): *Gesetzgebungsleitfaden. Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes*. mit Ergänzungen von 2023. Bern: Bundesamt für Justiz. <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/legistik/hauptinstrumente/gleitf-d.pdf>.
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) (2024): *Verwaltungsdigitalisierung*. Berlin. https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Verwaltungsdigitalisierung/Verwaltungsdigitalisierung_node.html. Abgerufen am: 16.02.2024.
- Bundesministerium des Innern (BMI) (2009): *Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung*. Berlin. <https://search.app/hnzy59RRBAiXhmyj9>. Abgerufen am: 01.07.2024.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) (2023): *BMWK baut mit neuem Praxis- Check-Verfahren konkrete unnötige Bürokratie ab. Überblickspapier zum neuen Instrument des Praxischecks*. Berlin. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK). https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/20230816-ueberblickspapier-instrument-ent-praxischeck.pdf?__blob=publicationFile&v=8.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) (2024): *Förderdatenbank. Bund, Länder und EU*. Ihr Weg zum passenden Förderprogramm. www.foerderdatenbank.de/FDB/DE/Home/home.html. Abgerufen am: 01.09.2024.
- Burgi, Martin (2021): *Klimaverwaltungsrecht angesichts BVerfG. Klimabeschluß und European Green Deal*. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (19): 1401–1408.
- Cancik, Pascale (2017): *Zuviel Staat? Die Institutionalisierung der „Bürokratiekritik“-Kritik im 20. Jahrhundert*. *Der Staat (STAAT)* 1: 1–38.
- Cancik, Pascale (2020): „Bürokratie“ als negative Markierung. Zur Semantik von Staats- und EU-Kritik. *Leviathan* 4: 612–636.
- CDU (1979): *Weniger Bürokratie – Mehr Freiheit! Das Programm der CDU zur Entbürokratisierung von Staat und Gesellschaft*. Beschluss des Bundesvorstandes der CDU vom 3. Dezember 1979. Bonn.
- Creative Bureaucracy Festival (Hrsg.) (2024): *Über uns*. creativebureaucracy.org/de/. Abgerufen am: 01.07.2024.
- Demos Helsinki (2024): *A Call for Humble Governments*. demoshelsinki.fi/julkaisut/a-call-for-humble-governments/. Abgerufen am: 01.07.2024.

- Deutscher Bundestag (2023): *Unterrichtung durch die Bundesregierung. Sonderbericht der Bundesregierung – Bessere rechtssetzung und Bürokratieabbau in der 20. Legislaturperiode*. Drucksache 20/9000. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/090/2009000.pdf>.
- Ebert, Helmut (2006): *Handbuch Bürgerkommunikation. Moderne Schreibkultur in der Verwaltung. Der Arnberger Weg*. Berlin: LIT.
- Ebert, Helmut/Fisiak, Iryna (2018): *Bürgerkommunikation auf Augenhöhe. Wie Behörden und öffentliche Verwaltung verständlich kommunizieren können*. 3. Aufl. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Eichhoff-Cyrus, Karin M./Antos, Gerd (Hrsg.) (2008): *Verständlichkeit als Bürgerrecht? Die Rechts- und Verwaltungssprache in der öffentlichen Diskussion*. Mannheim/Leipzig/Wien/Zürich: Dudenverlag.
- Friesike, Sascha/Sprondel, Johanna (2022): *Träge Transformation. Welche Denkfehler den digitalen Wandel blockieren*. Ditzingen: Reclam.
- Gebrüder Grimm (1854–1961): vollziehen. In: *Deutsches Wörterbuch von Jacob Grimm und Wilhelm Grimm*.
- Gneist, Rudolf von (1875): Über die rechtliche Natur, die Zuständigkeit und die Verhandlungsförm der Verwaltungsjurisdiction (Bericht). In: *Verhandlungen des Zwölften Deutschen Juristentages – Stenographische Berichte*. Berlin: De Gruyter.
- Gneist, Rudolf von (1879): *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*. 2. überarbeitete und erweiterte Auflage. Berlin: Springer.
- Goebel, Lutz (2023): *Digitale Grundpfeiler für den Staat im Umbau. Eröffnungs-Keynote von NKR-Vorsitzendem Lutz Goebel auf dem Kongress Digitaler Staat am 25.04.2023*. Berlin: Nationaler Normenkontrollrat (NKR). https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/rede-goebel-digitaler-staat.pdf?__blob=publicationFile&v=5.
- Gräfe, Philipp/Wehmeier, Liz Marla/Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2024a): *Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. Baden-Baden: Nomos.
- Gräfe, Philipp/Wehmeier, Liz Marla/Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2024b): *Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland. Effekte auf die Vollzugsebene und Lehren für die Praxis*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung (Working Paper, 346). https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008917/p_foe_WP_346_2024.pdf.
- Greiffenhagen, Martin (1980): *Kampf um Wörter? Politische Begriffe im Meinungsstreit*. München/Wien: Carl Hanser.
- Heilmann, Thomas/Schön, Nadine (2020): *Neustaat. Politik und Staat müssen sich ändern. 64 Abgeordnete & Experten fangen bei sich selbst an – mit 103 Vorschlägen*. München: FinanzBuch.
- Hertie School (2024): *"Initiative für einen handlungsfähigen Staat"*. Hertie School. <https://search.app./rYhWzlyZVjLaHZcp8>. Abgerufen am: 14.11.2024.
- Hertie School/Nortal (2023): *Proaktive Verwaltungsleistungen – Die Zukunft der Digitalen Öffentlichen Verwaltung*. Hertie School: Centre for Digital Governance; Nortal. nortal.com/wp-content/uploads/2023/06/white-paper_proaktive_verwaltungsleistungen_deu.pdf.
- Industrie- und Handelskammern im Rheinischen Revier (2024): *Pakt für Planungsbeschleunigung im Rheinischen Revier*. Aachen. [mittlerer-niederrhein.ihk.de/de/media/pdf/planen-und-bauen/pakt-fuer-planungsbeschleunigung-im-rheinischen-revier.pdf](https://www.ihk.de/de/media/pdf/planen-und-bauen/pakt-fuer-planungsbeschleunigung-im-rheinischen-revier.pdf). Abgerufen am: 23.09.2024.
- Institut der deutschen Wirtschaft (2024): *Wissenschaftspreis Bürokratie. Ausschreibung*. Köln. www.iwkoeln.de/wissenschaftspreis-buerokratie.html. Abgerufen am: 01.07.2024.

- Kersten, Jan/Neu, Claudia/Vogel, Berthold (2020): *Politik des Zusammenhalts. Über Demokratie und Bürokratie*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Kirchhof, Paul (1975): *Verwalten und Zeit: über gegenwartsbezogenes, rechtzeitiges und zeitgerechtes Verwalten*. Hamburg: Hansischer Gildenverlag.
- Körber-Stiftung (2024): *Demokratie in der Krise. Umfrage 2024*. koerber-stiftung.de/projekte/demokratie-in-der-krise-umfrage-2024/. Abgerufen am: 01.08.2024.
- Koschnick, Wolfgang J. (2016): Mehr Demokratie wagen... Leerformeln als Instrumente demokratischer Herrschaft. *Telepolis*, 2016. <https://www.telepolis.de/features/Mehr-Demokratie-wagen-3380013.html>. Abgerufen am: 01.06.2024.
- Kutschke, Beate (2022): Universell einsetzbare Leerformelbegründungen in Entscheidungen mit erhöhten Begründungsanforderungen. *RW-Zeitschrift für rechtswissenschaftliche Forschung* 13 (2): 206–298.
- Land NRW (2024): *Kabinett beschließt umfangreiches Paket zum Bürokratieabbau*. <https://www.land.nrw/pressemitteilung/kabinett-beschliesst-umfangreiches-paket-zum-buerokratieabbau>. Abgerufen am: 14.11.2024.
- Mair, Johanna/Gegenhuber, Thomas/Lührsen, René/Thäler, Laura (2022): *UpdateDeutschland: OPEN SOCIAL INNOVATION*. weiterdenken und lernen.
- Mayer, Otto (1895): *Deutsches Verwaltungsrecht. Erster Band*. Leipzig: Duncker & Humblot.
- Mayer, Otto (1924): *Deutsches Verwaltungsrecht. Erster Band*. 3. Auflage. Berlin: Duncker & Humblot.
- Meißner, Thora (2024): Rechtsruck in der Gesellschaft: „Habe Sorge vor der Zukunft“. *Westfalenpost*, 26.07.2024. <https://www.wp.de/lokales/arnsberg/article406785333/angst-vor-politischer-wende-iraner-sorgt-sich-um-zukunft.html>. Abgerufen am: 17.07.2024.
- Miegel, Meinhard (2020): *Das System ist am Ende. Das Leben geht weiter. Verantwortung in Krisenzeiten*. München: oekom verlag.
- Mohl, Robert von (1831): *Staatsrecht des Königreiches Württemberg. Das Verwaltungsrecht*. Band 2. Tübingen: H. Laupp.
- Mohl, Robert von (1859): *Encyklopädie der Staatswissenschaften*. Tübingen: H. Laupp.
- Nationaler Normenkontrollrat (NKR) (2023): *Weniger, einfacher, digitaler. Jahresbericht 2023*. https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2023-jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=5.
- Nationales E-Government Kompetenzzentrum (NEGZ) (2024): *Home*. Fachnetzwerk und Denkfabrik für die Digitale Verwaltung. negz.org/. Abgerufen am: 01.08.2024.
- NExT (Hrsg.) (2024): *Netzwerk: Experten für die digitale Transformation der Verwaltung e. V.* next-netz.de/netzwerk/. Abgerufen am: 01.07.2024.
- Nortal (2024): *Personal Government. A vision for a post-digital era of equitable and sustainable public services*. nortal.com/insights/personal-government-white-paper/. Abgerufen am: 01.08.2024.
- Nussbaumer, Markus (2002): «Es gibt nichts Gutes, außer man tut es» – Arbeit an der Verständlichkeit von Gesetzestexten in der Schweizerischen Bundeskanzlei. *Hermes, Journal of Linguistics* (29).

- OECD (2019): *Regulatory effectiveness in the era of digitalisation Context*. policycommons.net/artifacts/3801628/regulatory-effectiveness-in-the-era-of-digitalisation-context/4607456/. Abgerufen am: 23.09.2024.
- OECD (2022): *OECD-Ausblick Regulierungspolitik 2021 (Kurzfassung)*.
- Perry, James L./Wise, Lois R. (1990): The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review* 50 (3): 367. DOI: 10.2307/976618.
- Plavec, Jan G. (2019): Die Macht der Begriffe. *Stuttgarter Zeitung*, 17.05.2019.
- Popper, Karl R. (1973): *Objektive Erkenntnis. Ein evolutionärer Entwurf*. Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Possible Digital (2024): *Über uns*. www.possible-digital.de/. Abgerufen am: 01.07.2024.
- Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK) (2024): *Was wirklich wirkt: Erfolgs-Check für die Klimapolitik aus zwei Jahrzehnten*. Hg. v. Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK). www.pik-potsdam.de/de/aktuelles/nachrichten/was-wirklich-wirkt-erfolgs-check-fuer-die-klimapolitik-aus-zwei-jahrzehnten. Abgerufen am: 23.08.2024.
- Probst, Maximilian (2024): Demokratie. Die autoritäre Versuchung. *Die Zeit*, 25.04.2024.
- ProjectTogether (2024): *Veränderung braucht Umsetzung. Für eine transformative Gesellschaft*. Hg. v. ProjectTogether. search.app/Qvncrkvcwjb58B6. Abgerufen am: 01.07.2024.
- Re:Form (2024a): *Erste Vergabe ist abgeschlossen. Bewährt vor Ort*. reform-staat.org/bewaehrt-vor-ort/. Abgerufen am: 01.06.2024.
- Re:Form (2024b): *Wir regieren anders, als wir leben*. reform-staat.org/. Abgerufen am: 01.06.2024.
- Richter, Hedwig/Ulrich, Bernd (2024): *Demokratie und Revolution*. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Russell, Graham/Hodges, Christopher (2019): *Regulatory Delivery*: Hart.
- Schedler, Kuno (1995): *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung*. Bern: Haupt.
- Schmitt, Carl (1928): *Verfassungslehre*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schultz, Nikolaj (2024): *Landkrank*. Berlin: Suhrkamp.
- Schwartz, Reva/Vassilev, Apostol/Greene, Kristen/Perine, Lori/Burt, Andrew/Hall, Patrick: *Towards a Standard for Identifying and Managing Bias in Artificial Intelligence*: NIST National Institute of Standards and Technology (NIST Special Publication, 1270). <https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/SpecialPublications/NIST.SP.1270.pdf>.
- statista (2024): *Anzahl der Gesetze und Verordnungen bis 2024*. de.statista.com/statistik/daten/studie/1456519/umfrage/anzahl-der-bundesgesetze-und-rechtsverordnungen/. Abgerufen am: 01.07.2024.
- Stechemesser, Annika/Koch, Nicolas/Mark, Ebba/Dilger, Elina/Klösel, Patrick/Menicacci, Laura et al. (2024): Climate policies that achieved major emission reductions: Global evidence from two decades. *Science* 385 (6711): 884–892. DOI: 10.1126/science.adl6547.
- Steinberg, Rudolf/Allert, Nicolas/Grams, Carsten/Scharioth, Joachim (1991): *Zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens für Industrieanlagen. Eine empirische und rechtspolitische Untersuchung*. Baden-Baden: Nomos.
- Sunstein, Cass R. (2019a): Sludge and Ordeals. *Duke Law Journal* (68): 1843–1883. scholarship.law.duke.edu/dlj/vol68/iss8/6.
- Sunstein, Cass R. (2019b): *Sludge Audits* (Harvard Public Law Working Paper, 19–21). DOI: 10.2139/ssrn.3379367.

- SWR online (2024a): *Mehrheit laut Umfrage unzufrieden mit Krisenmanagement der Landesregierung. Drei Jahre nach der Flut im Ahrtal und in der Eifel.* www.swr.de/unternehmen/kommunikation/pressemeldungen/drei-jahre-nach-der-flut-umfrage-presse-100.html.
- SWR online (2024b): *Umfrage in Bad Neuenahr-Ahrweiler: Wiederaufbau läuft zu langsam. Stimmung nach Flutkatastrophe an der Ahr.* www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/koblenz/wiederaufbau-umfrage-bad-neuenahr-ahrweiler-100.html.
- Tyler, Tom R. (2003): Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law. *Crime and Justice* 30: 283–357. DOI: 10.1086/652233.
- Ulrich, Hans/Probst, Gilbert J. B. (1990): *Anleitung zum ganzheitlichen Denken und Handeln.* Bern/Stuttgart: Paul Haupt.
- Vince, Gaia (2023): *Das Nomadische Jahrhundert. Wie die Klima-Migration unserer Welt verändern wird.* München: Piper.
- Vogel, Friedemann/Deus, Fabian/Luth, Janine/Schmallenbach, Joline/Felder, Ekkehard (2020): *Gesetzesverständlichkeit aus rechtslinguistischer Perspektive. Evaluation der gesetzredaktorischen Arbeit zur Optimierung von Rechtsvorschriften im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.* Band 4. Berlin: Duncker & Humblot.
- Vogel, Hans-Josef (2022): Eine Bezirksregierung auf Innovationskurs. In: Habel, Franz-Reinhard/Robers, Diane/Stember, Jürgen (Hrsg.): *Die innovative Kommune.*, 81–96. Wiesbaden: Springer VS.
- Vogel, Hans-Josef (2023a): *Reallabore – Wie das Neue auch in die Verwaltung kommt:* Bertelsmann Stiftung; Forsting Innovation. fosteringinnovation.de/reallabore-wie-das-neue-auch-in-die-verwaltung-kommt/. Abgerufen am: 01.06.2024.
- Vogel, Hans-Josef (2024a): *Was wäre, wenn wir die Umsetzung von Gesetzen von Anfang an mitdenken?* Re:Form. reform-staat.org/was-waere-wenn-wir-die-umsetzung-von-gesetzen-von-anfang-an-mitgedacht-wuerde/. Abgerufen am: 01.07.2024.
- Vogel, Lisa (2023b): *Conditions for the success of innovation labs in Germany. A case study.* Leuven: KU Leuven.
- Vogel, Lisa (2024b): *Data-Driven Solutions for Medicine Shortages in the European Union: The Role of Collaborative Governance.* <https://digikogu.taltech.ee/et/item/1d8ee4c4-824f-4a0b-9158-935047a15d2c>. Abgerufen am: 01.10.2024
- Weber, Max (1922): *Wirtschaft und Gesellschaft.* Tübingen: Mohr.
- Wesel, Uwe (2004): Selbstverständlich. In: Lerch, Kent (Hrsg.): *Die Sprache des Rechts.* Band 1, 455–458. Berlin/New York: De Gruyter.
- Zehrfeld, Sina (2024): NRW dampft seine Förderprogramme ein. Weniger Geld und Bürokratie. *Rheinische Post*, 24.08.2024. https://rp-online.de/nrw/landespolitik/nrw-dampft-foerderprogramm-ein-etwa-jedes-dritte-faellt-weg_aid-118155089. Abgerufen am: 24.08.2024.

II. Verwaltungsreformen im Wandel der Zeiten

Sabine Kuhlmann

Verwaltungsmodernisierung in Deutschland

Five Hundred Miles to Walk – and More

1. Einleitung

Das Thema der Verwaltungsmodernisierung zieht sich wie ein roter Faden durch die Entwicklung der Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspolitik der vergangenen Jahrzehnte. *Jörg Bogumil* hat dabei nicht nur die Forschungsagenda in Deutschland maßgeblich mitbestimmt und eine unüberschaubare Zahl wissenschaftlicher Arbeiten, Publikationen und Diskussionsbeiträge veröffentlicht. Es ist ihm, wie kaum einem anderen Verwaltungswissenschaftler, auch gelungen, mit seinen Forschungsergebnissen verwaltungspolitische Entscheidungen zu beeinflussen, Politiker¹ und Entscheidungsträger zu überzeugen und damit (indirekt) politikgestaltend zu wirken. Sein Grenzgängertum zwischen Wissenschaft, Politikgestaltung und Verwaltungspraxis (mit dennoch klarer Verortung in Ersterer) und seine außergewöhnliche Fähigkeit, wissenschaftlich fundierte Forschungsergebnisse mit hoher Praxis- und Politikrelevanz, Gestaltungsorientierung und transformatorischem Potenzial zu produzieren, kennzeichnen sein umfangreiches Werk und sein herausragendes Verdienst für die wissenschaftliche Gemeinschaft. Dabei hat *Jörg Bogumil* auch immer wieder konzeptionelle und theoretische Impulse in die Debatte eingebracht, wie schon seine frühen Arbeiten über Mikropolitik (vgl. Bogumil/Schmid 2001), über kommunale Entscheidungsprozesse und über politische Rationalität bei Reformprozessen zeigen (vgl. Bogumil 2003, 2006). Aber auch in aktuelleren Arbeiten, etwa über Konfigurationen, Verwaltungsverflechtung, den Neo-Weberianischen Staat und die digitale Transformation der Verwaltung, werden konzeptionelle Überlegungen und Theoriedebatten mit systematischer empirischer Forschung verbunden, was – im Zusammenspiel mit der Praxis- und Transferorientierung – eine durchaus selten anzutreffende Kombination darstellt. Dies gilt ebenso für die Verknüpfung von Policy- und Verwaltungsforschung, die ein nicht ganz einfaches Unterfangen darstellt, aber in den Arbeiten von *Jörg Bogumil* deutlich zum Tragen kommt, wobei der Hauptakzent klar auf der Verwaltungswissenschaft liegt.

1 In diesem Text wird das generische Maskulinum geschlechtsabstrahierend verwendet.

An diese Arbeiten soll im Folgenden angeknüpft werden, indem aus dem breiten und facettenreichen Themenspektrum der Verwaltungsmodernisierung, das im umfangreichen Werk von *Jörg Bogumil* eine herausragende Rolle einnimmt, jene Bereiche herausgegriffen werden, die Schwerpunkte gemeinsamer verwaltungswissenschaftlicher Forschung bilden. Sie werden in diesem Aufsatz als Meilensteine auf einem langen Weg inspirierender wissenschaftlicher Ko-Kreation vorgestellt und hinsichtlich ihrer Schlussfolgerungen, Kernerträge und allgemeineren Implikationen für die Verwaltungsforschung diskutiert.

Hierzu sollen in chronologischer Reihung vier Reformpfade betrachtet werden, die zugleich zentrale verwaltungspolitische und -wissenschaftliche Diskurskonjunkturen in der jeweiligen Zeitperiode (vgl. Bogumil/Jann 2020: 290ff.) abbilden und sich klar im Forschungs- und Publikationsprofil von *Jörg Bogumil* im Wandel der Zeit widerspiegeln. Erstens geht es um den Managerialismus- in Gestalt des Neuen Steuerungsmodells (NSM; siehe auch Grohs in diesem Band) als deutscher Fassung von New Public Management, der die – chronologisch betrachtet – älteste Reformentwicklung im hier betrachteten „Sample“ darstellt und inzwischen in Deutschland auf eine mehr als 30-jährige Geschichte zurückblickt. Die von *Jörg Bogumil* et al. hierzu veröffentlichte Studie mit dem Titel „10 Jahre Neues Steuerungsmodell“ (vgl. Bogumil et al. 2007) gehört damit nunmehr auch zu den Klassikern der Verwaltungsreformliteratur. Es soll jedoch nicht nur ein historischer Rückblick auf die NSM-Forschung vorgenommen sondern auch die aktuelle Debatte um den Neo-Weberianischen Staat als Analysekonzept und normatives Reformleitbild aufgegriffen werden (Kapitel 2), die wieder stärker konzeptionell und theoriebildend ausgerichtet ist. Zweitens werden Verwaltungsstrukturereformen, Funktional- und Territorialreformen betrachtet, die vor allem in den 2000er Jahren einen dominanten Interessenschwerpunkt von *Jörg Bogumil* bildeten und deren Untersuchung stets mit einer starken politikberatenden Komponente verknüpft war. Daher verwundert es auch nicht, dass gerade in diesem Forschungskontext die „Logik der Macht“ wieder verstärkt in den Blick kam und Interessen, Akteurskonstellationen und politischer Handlungsrationale mehr Aufmerksamkeit geschenkt wurde (Kapitel 3). Drittens wird am Beispiel der Flüchtlingskrise von 2015/2016 ein Blick auf das Verwaltungshandeln in Krisensituationen geworfen. Im Mittelpunkt steht dabei die These, dass gegebene Strukturen und Mechanismen der Verflechtung maßgeblichen Einfluss auf die Krisenbewältigung (und entsprechende Fehlschläge) hatten, so dass Reformmaßnahmen vor allem hier ansetzen müssen, um Staat und Verwaltung resilienter für Krisen zu machen (Kapitel 4). Viertens wird die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung betrachtet, die einen der jüngeren

Forschungsschwerpunkte von *Jörg Bogumil* bildet. Hier geht es, neben der Darstellung ausgewählter Empirie aus kürzlich abgeschlossenen Gemeinschaftsprojekten, darum herauszuarbeiten, inwieweit es sich bei der Verwaltungsdigitalisierung und den mit ihr verbundenen Erwartungen bislang eher um einen Mythos oder schon um gelebte Realität handelt und wie dies zu erklären ist (Kapitel 5).

2. Managerialismus und (Neo-)Weberianischer Staat

Die deutsche Version des New Public Management (NPM), das Neue Steuerungsmodell (NSM), gehörte seit den 1990er Jahren zu den Kernthemen der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion und Forschung (siehe bereits Bogumil 1997, 2001: 108ff.). Obwohl NSM-bezogene Themen und Reformüberlegungen nach wie vor relevant sind, werden sie in der Regel nicht mehr unter dem NSM-Label diskutiert, das in Praktiker-Kreisen vielfach „verbrannt“ ist und in der Wissenschaft inzwischen durch andere Debatten abgelöst wurde (siehe weiter unten). Stattdessen tummeln sich unterschiedliche spezialisierte, nicht mehr ganz so sichtbare und weniger „geeinte“ Diskurs-Communities zu einzelnen Teil-Themen, wie Performance Management, Neues Kommunales Finanzmanagement/ Doppik, Leistungsvergleiche/ Benchmarking, Ko-Produktion/ PPP, Qualitätsmanagement, Leistungsbezahlung/ Human Resource Management etc. Dies zeigt aber auch, dass das NSM trotz seiner Fehlschläge, Implementationslücken und Theoriedefizite (siehe weiter unten) in das institutionelle Gedächtnis der öffentlichen Verwaltung „eingesickert“ ist (vgl. Wollmann 2013) und nachhaltige Wirkung im wissenschaftlichen Diskurs und in der Verwaltungspraxis entfaltet hat.

Die umfassendste empirische Untersuchung zu den Auswirkungen des NSM wurde im Jahre 2007 von Bogumil et al. vorgelegt (vgl. Bogumil et al. 2007; Kuhlmann et al. 2008). Seitdem gab es weitere Analysen, in denen einzelne Teilelemente des NSM einer differenzierteren Untersuchung unterzogen wurden. Das NSM war bekanntlich 1991 von der KGSt unter Anleitung seines damaligen Vorstands, Gerhard Banner (vgl. Banner 1991), in Umlauf gebracht worden und hatte sich wie ein „Lauffeuer“ in den deutschen Kommunen verbreitet (vgl. Reichard 1994). Es gab den Anstoß für eine umfassende Reformbewegung und begleitende lebendige (erfrischend kontroverse) wissenschaftliche Forschungs- und Publikationsbewegung, bei der sich u.a. die „gelbe Reihe“ des sigma-Verlags (heute Nomos), damals unterstützt von der Hans-Böckler-Stiftung, als eine der markantesten und beliebtesten Publikationsformate im deutschsprachigen Raum etablierte.

Die Reformbewegung führte im Ergebnis dazu, dass es unter sonst gleichen Umständen und günstigen Kontextbedingungen (insbesondere Verzicht auf radikale Sparmaßnahmen) möglich wurde, das Verwaltungshandeln bürgernäher und kundenorientierter auszurichten und dabei trotzdem verstärkt auf Leistung und Effizienz zu achten; auch eine stärkere Managementorientierung hat in vielen Bereichen des öffentlichen Sektors Einzug gehalten (z.B. kommunale Unternehmen). Die inzwischen flächendeckende Einführung von Bürgerbüros, die zwar keine NSM-Erfindung waren (vgl. Bogumil et al. 2007), aber durch den Modernisierungsdiskurs enorm an Aufschwung und Verbreitung gewonnen haben (Bogumil et al. 2019), und verschiedene Instrumente von Performance Management haben dazu beigetragen, die Ergebnisorientierung und das Kostenbewusstsein in den Verwaltungen zu stärken. Zudem wurden einige Elemente des NSM-Konzepts inzwischen durch (Landes)Gesetze in den Kommunen verpflichtend eingeführt, was vor allem auf die Reform des kommunalen Finanzmanagements zutrifft. Die wegweisende Entscheidung der Innenministerkonferenz im Jahr 2003 ebnete den Weg für eine weitreichende, rechtlich bindende Reform in Richtung auf ein „Neues Kommunales Finanzmanagement“ (NKFM; siehe Bogumil et al. 2011; Reichard 2011; Proeller/Siegel 2021: 402). Die Reform wirkte wie ein Katalysator für die Verbreitung von – vorher eher zögerlich implementierten – NSM-Instrumenten, wie Performance Management, Doppik, Produktkataloge, outputorientierte Budgetierung. So hatten bis 2010 fast 90 % aller Kommunen in Nordrhein-Westfalen Produkte definiert oder Produktkataloge implementiert (siehe Bogumil 2017: 125). Bis 2017 hatten rund 60 % der deutschen Kommunen auf das im Privatsektor übliche „accrual accounting“ umgestellt (Proeller/Siegel 2021: 403), während dies im Jahr 2005 nur bei 12,7 % der Kommunen der Fall war (Bogumil et al. 2007).

Wenn sich somit zwar insgesamt die vom NSM geleitete Idee eines (mehr oder weniger realisierbaren) Konzepttransfers vom privaten in den öffentlichen Sektor verfestigt hat und bei Bedarf auch wieder aufgerufen wird, so ist das Wirkungsbild dennoch durchwachsen und in weiten Teilen problematisch. Vor allem zeigten sich im Umsetzungsprozess vielfältige Inkompatibilitäten zwischen der klassisch Weberianischen Verwaltung und dem Managerialismus (Bogumil 2001: 120ff.; Kuhlmann/Bogumil 2019; Kuhlmann 2024). Trotz umfassender NSM-Reformbemühungen und eines breiten (auch international befeuerten) Diskurses hat bis heute kein Paradigmenwechsel vom traditionellen Weberianischen Bürokratiemodell zum NPM in Deutschland (und anderen kontinentaleuropäischen Staaten) stattgefunden (Kuhlmann 2009). Beispielhaft sei hier das NSM-Instrument des Performance Management herausgegriffen. Nach wie vor werden die im

Zuge der NSM-Reform mit viel Zeit- und Ressourcenaufwand erstellten Produktkataloge in den Kommunen kaum für Steuerungszwecke genutzt. Produktbudgets haben einen allenfalls informativen Charakter und stellen keinen systematischen Zusammenhang zwischen Leistungsinformationen und finanziellen Mitteln her (Proeller/Siegel 2021: 407; siehe auch Jethon/Reichard in diesem Band). Leistungsziele und -indikatoren spielen in den kommunalen Haushaltsberatungen und Controlling-Systemen kaum eine nennenswerte Rolle (Proeller/Siegel 2021: 406). Nur fünf Prozent der Kommunen geben an, Leistungsinformationen auf operativer Ebene zu verwenden und noch weniger für politische Entscheidungen (drei Prozent; siehe Weiß/Schubert 2020). Klare und anspruchsvolle Leistungsziele sind eher die Ausnahme und messbare Indikatoren selten, so dass im Ergebnis die traditionelle Input-Orientierung in der Verwaltung weiterhin vorherrschend ist. Politiker verzichten in der Regel darauf, Leistungsinformationen im Rahmen kommunaler Haushaltsdebatten zu verwenden, weil sie diese als eher irrelevant für ihre Arbeit betrachten (Jethon/Reichard 2022: 157). Die jüngsten (rechtlich bindenden) Finanzmanagementreformen hatten keinen signifikanten Einfluss auf die lokale Managementkultur und politische Entscheidungsfindung (Proeller/Siegel 2021: 407). Insgesamt hat die gesetzliche Pflicht zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements somit zwar die Entwicklung von formalen Instrumenten, wie etwa Produktkatalogen, vorangetrieben. Allerdings haben sich im Ergebnis weder die Arbeitsroutinen in den Behörden noch die Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung und auch nicht die haushaltspolitischen Beratungsprozesse in den Kommunen dadurch verändert (Bogumil et al. 2011: 171; Bogumil et al. 2006). Stattdessen wurden die „Steuerungswirkungen von formalen Institutionen überschätzt und Pfadabhängigkeiten sowie Akteursinteressen weitgehend“ ausgeblendet (Bogumil et al. 2011: 179).

Vor diesem Hintergrund haben gerade NSM-Vorreiter-Kommunen wesentliche Reformelemente inzwischen entweder bewusst zurückgebaut oder man ist in Teilbereichen faktisch zu den alten Routinen zurückgekehrt, indem die formal implementierten NSM-Werkzeuge umgangen werden und eine „kreative Subversion“ der Reform betrieben wird. Des Weiteren ist ein Trend zur Re-Zentralisierung und Re-Hierarchisierung zu beobachten (vgl. Bogumil et al. 2007), zu dem neben den NPM-Dysfunktionalitäten und Misserfolgen auch Krisenerscheinungen beigetragen haben, wie etwa die Wirtschafts- und Finanzkrise (ab 2009) oder auch die Corona-Krise (ab 2020; Kuhlmann 2024). Insgesamt hat dies zu einer teilweisen Rückkehr zum Weberianischen Modell geführt, ohne dass natürlich alle NSM-Reformelemente über Bord geworfen wurden. Im Ergebnis kann man von einer neuen Kombination von klassisch Weberianischer und der

managerieller Verwaltung sprechen, die auch mit dem Begriff des „Neo-Weberianischen Staates“ (NWS; vgl. Pollitt/Bouckaert 2017: 121f.; Bouckaert 2023) belegt worden ist. Beim NWS handelt es sich einerseits um ein analytisches Konzept, mit dem die Kombination unterschiedlicher Mechanismen (Hierarchie, Markt, Netzwerk) innerhalb des „Governance Space“ untersucht werden kann (ebd.). In diesem Sinne diente NWS ursprünglich auch als empirische Beschreibung der spezifischen (moderaten) Form des NPM in den kontinental-europäischen und nordischen Ländern – im Gegensatz zu den (radikalen) angelsächsischen NPM-Ansätzen. Andererseits soll mit dem NWS als normativem Reformleitbild auch die erwünschte Richtung eines institutionellen Wandels angezeigt werden, was durchaus kontrovers diskutiert wird (Kuhlmann/Bogumil 2019; Kuhlmann 2024). In diesem Leitbild wird angenommen, dass sich klassisch-Weberianische Elemente, wie Hierarchie und legalistische Steuerung, gewinnbringend und fruchtbar mit „neo-Elementen“, wie Markt, Wettbewerb, Leistungssteuerung, kombinieren lassen (siehe Bouckaert 2023: 32). Es geht normativ darum, die rechtsstaatliche Verfasstheit des Staates, hierarchische Steuerung und legale Korrektheit des Verwaltungshandelns verstärkt mit marktbezogenen und manageriellen (aber auch netzwerkbasierten) Aspekten zu verknüpfen. Leistungs- und Kundenorientierung, Wirtschaftlichkeit und Effizienz sollen neben dem Kriterium der Legalität des Verwaltungshandelns stärker in den Fokus rücken und zu Richtschnüren administrativen Handelns werden (vgl. Kuhlmann/Bogumil 2019). Im Verhältnis Staat-Bürger wird die Kundenrolle mit der Bürgerrolle verknüpft und die klassischen Merkmale des öffentlichen Dienstes (Neutralität, Legalität etc.) werden ergänzt durch Ergebnis-, Service- und Qualitätsorientierung.

Empirisch kann gezeigt werden, dass es in Deutschland in der Tat Entwicklungen in Richtung des NWS gibt, indem sich hybride Strukturen herausgebildet haben und sich die managerielle und die Weberianische Verwaltung auf neue Weise mischen. Allerdings hat dies nicht nur zu fruchtbaren neuen Kombinationen, sondern auch zu Abstoßungsreaktionen und Funktionsproblemen geführt. Teils ist es zu einer Rückbesinnung auf klassisch Weberianische Strukturelemente, wie Hierarchie und top down Steuerung, gekommen, beispielsweise indem quasi-autonome Verwaltungseinheiten oder Agenturen wieder in die Kernverwaltungen re-integriert oder (vormals privatisierte) Betriebe re-kommunalisiert oder dezentralisierte Organisationsstrukturen re-hierarchisiert werden (z.B. durch Wieder-Einziehen zwischenzeitlich abgeschaffter Hierarchieebenen). All diese Maßnahmen zielen darauf ab, die reformbedingt verlorene gegangene übergreifende Steuerungsfähigkeit zurückzugewinnen. Allerdings ist die Komplementarität von Weberianischer und managerieller Verwaltung nur bedingt

gegeben. Aus vorliegenden Untersuchungen geht hervor, dass traditionelle Steuerungsformen (hierarchische Koordination) mitunter geschwächt wurden, ohne dass die neuen funktionierten (ökonomische und dezentrale Anreizsteuerung; vgl. Bogumil et al. 2007). Häufig wurde dezentralisiert, ohne die notwendige Rückkopplung von Dezentralisierung durch Informations- und Anreizsysteme zu gewährleisten. Aber auch die rein formalistische Einführung neuer Steuerungselemente (z.B. der Produktkataloge; siehe oben), deren Nutzung dann nur im traditionellen (hierarchisch-Weberianischen) Sinne oder auch gar nicht erfolgt, ist ein Beispiel für die Inkompatibilitäten und Dissonanzen zwischen Weberianismus und Managerialismus. Daher kann der NWS normativ nicht als „beste aller Welten“ (Kuhlmann/Bogumil 2019) interpretiert werden, sondern bedarf einer empirisch-differenzierten Analyse, die konkrete Reformumsetzungen, Umsetzungsbedingungen und das Handeln der Akteure in den Blick nimmt.

3. Verwaltungsstrukturreformen und die „Logik der Macht“

Die Modernisierung der Makro-Strukturen öffentlicher Verwaltung stellt einen weiteren Reform- und Forschungsschwerpunkt dar, der in Deutschland vor allem in den 1990er und 2000er Jahren verwaltungspolitische und verwaltungswissenschaftliche Debatten prägte (vgl. Bogumil 2007b; 2007a; 2015; 2016; Bogumil/Kuhlmann 2010). Dabei stehen die institutionellen Makro-Konfigurationen öffentlicher Verwaltung im Mittelpunkt, wobei der Fokus aufgrund der föderal-dezentralen Strukturen in Deutschland, vor allem auf der Landes- und Kommunalebene liegt. Inhaltlich geht es um die funktionale, territoriale und strukturelle Umgestaltung der Verwaltungsorganisation auf Landes- und Kommunalebene sowie im intergouvernementalen Zusammenspiel der Ebenen, die mit der Trias von Funktional-, Territorial- und Verwaltungsstrukturreform verbunden werden (vgl. Bogumil/Ebinger 2008; Ebinger/Bogumil 2016; Bogumil/Kuhlmann 2021). Bei Funktionalreformen geht es bekanntlich um die Neuverteilung von Aufgaben zwischen Verwaltungseinheiten und -ebenen, was Prozesse der Zentralisierung und Dezentralisierung, Kommunalisierung und Hochzonung/Verstaatlichung oder auch der Konzentration/Bündelung oder Dekonzentration beinhalten kann. Verwaltungsstrukturreformen betreffen den makro-organisatorischen Um- und Neubau administrativer Apparate, etwa durch die physische Auflösung, Zusammenlegung oder Neueinrichtung von Verwaltungseinheiten, was vielfach auch mit Funktionsverschiebungen zwischen den Verwaltungsebenen (im Sinne der Funktionalreform) einhergeht. Schließlich beziehen sich Territorialreformen auf

eine Neuordnung von Gebietsgrenzen, insbesondere auf der Ebene von Landkreisen, Städten und Gemeinden. Während Gebietsreformen in jüngerer Zeit nur in Ostdeutschland zu beobachten waren, da die territoriale Reformwelle in Westdeutschland bereits auf die 1970er Jahre zurückgeht (Thieme/Prillwitz 1981; Bogumil 2016; Kuhlmann/Wollmann 2019: 199ff.), haben Funktional- und Verwaltungsstrukturereformen in allen Landesteilen seit den 1990er Jahren eine wichtige Rolle gespielt. Dabei waren die Ergebnisse durchwachsen und einige Anläufe (etwa die letzten Kreisgebietsreformen in Brandenburg und Thüringen) auch zum Scheitern verurteilt (Ebinger/Bogumil 2008; Bogumil/Kuhlmann 2022b).

Die zu diesen Reformfeldern vorliegende Forschung hat herausgearbeitet, dass die in den unterschiedlichen Bundesländern verfolgten strukturellen, funktionalen und territorialen Reformansätze ausgesprochen heterogen und sich teils diametral entgegenstehend ausgestaltet waren. Dies muss angesichts dessen erstaunen, dass die Landesregierungen im wesentlichen ähnliche Zielstellungen mit den Reformen verfolgten, nämlich vor allem Stärkung der administrativen Leistungsfähigkeit, Effizienzsteigerung und Kosteneinsparungen. So bevorzugten einige Bundesländer (z.B. Baden-Württemberg) eher eine Strategie der Kommunalisierung und Abschichtung von Landesaufgaben auf die Ebene der Kreise und kreisfreien Städte, während andernorts neue staatliche Sonderbehörden gegründet und nur wenige Aufgaben kommunalisiert wurden (z.B. Niedersachsen). Setzen einige ostdeutsche Länder auf die Kombination von Funktional- und Gebietsreform (z.B. Brandenburg), war dies selbst in den westdeutschen Bundesländern, die nach wie vor kleinteilig-fragmentierte Kommunalstrukturen haben, ein Tabu (z.B. Rheinland-Pfalz). Auch in der Frage, ob auf der Ebene der Landesverwaltung eher zwei- oder dreistufige Systeme, multi- oder monofunktionale Organisationsformen sinnvoll seien, hat sich keine einheitliche Lösung, sondern eine ganze Bandbreite unterschiedlicher Varianten und Modelle herausgebildet. Im Ergebnis ist es deutschlandweit zu verstärkten Unterschieden in den institutionellen Grundstrukturen, Aufgabenportfolios und organisatorischen Rahmenbedingungen der subnationalen Verwaltung gekommen, so dass der Verwaltungsföderalismus insgesamt einen höheren Grad an organisatorischer Varianz aufweist als noch zu Beginn der 1990er Jahre (Bogumil/Kuhlmann 2010). Während somit in anderen Bereichen der Politikgestaltung eher die bekannte Tendenz in Richtung eines zunehmend unitarischen Föderalismus (vgl. Lehmbruch 2002; Behnke/Kropp 2021) dominiert, die zu intraföderalen Angleichung, Konvergenz und Unitarisierung führt, zeigt die Entwicklung der subnationalen Verwaltungspolitik einen gegenläufigen Trend hin zu mehr Varianz und institutioneller Vielfalt, auch wenn man vermutlich nicht von originär wettbewerbsföderalen Elementen

sprechen sollte. Eine Erklärung für die zunehmende institutionelle Vielfalt dürfte darin liegen, dass es im Bereich der Verwaltungspolitik deutlich weniger Koordination und Abstimmung gibt als in anderen (substanziellen) Politikfeldern, so dass sich eine koordinationsbedingte Unitarisierung weniger durchsetzen kann und mehr föderale Variabilität möglich ist (wozu allerdings wiederum die oben erwähnte IMK-Entscheidung zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement eine bemerkenswerte Ausnahme darstellt).

Sucht man nach Erklärungen für die unterschiedlichen institutionenpolitischen Antworten auf ähnliche Fragen und Herausforderungen, so müssen neben sachlichen Argumenten und kontextbezogenen Unterschieden vor allem politische Variablen, Interessen und Akteurskonstellationen berücksichtigt werden. Die „Politik von Verwaltungsreformen“ (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2022a) und die politische Rationalität, die hinter organisatorischen Entscheidungen steht, finden jedoch in der (deutschen) Verwaltungsforschung ungeachtet dessen zu wenig Aufmerksamkeit, dass bei konkreten Reformentscheidungen nicht selten die Machtlogik gegenüber der Sachlogik dominiert (Bogumil 2018). Insbesondere bei externen Verwaltungsreformen, wie Funktional-, Territorial- und Verwaltungsstrukturereformen, die institutionelle Grenzen verschieben, Ressourcen umverteilen, Gewinner und Verlierer produzieren und daher auch meistens emotionalisiert und ideologisiert ablaufen, zeigt sich, dass politische Profilierungs- und Machtstrategien, Konflikte und Konsensbildungserfordernisse – kurz: Politics – eine größere Rolle spielen, als dies bei internen Reformen der Fall ist. Die politische Salienz und (Makro-) Politisierung von externer Institutionenpolitik ist somit als größer einzuschätzen als bei internen (eher mikropolitisch geprägten) Verwaltungsreformen (vgl. Bogumil/Schmid 2001), die aber durchaus auch hoch-dynamische (interne) Konfliktarenen produzieren können. Diese Mechanismen können dazu führen, dass macht- und interessengetriebene Diskurse gegenüber rationalitäts- und evidenz-basierten Diskursen die Oberhand gewinnen. Hierin ist nicht nur eine Erklärung für die institutionenpolitische Varianz bei ähnlichen Problemlagen, sondern auch generell für die Wahl von ggf. „fatalen Heilmitteln“ (*fatal remedies*) als Antwort auf politisch saliente Problemlagen oder auch Krisen zu sehen. Bei großen Reformen der Makro-Strukturen öffentlicher Verwaltung, wie Verwaltungsstruktur- und Territorialreformen (vgl. Bogumil 2015; Ebinger/Bogumil 2008), hat sich gezeigt, dass vor allem unter den Bedingungen knapper politischer Mehrheiten oder im unmittelbaren Vorfeld von Neuwahlen oftmals die Logik der wissenschaftlichen Expertise, so sie denn von den politischen Entscheidungsträgern (unvoreingenommen) einbezogen wird, mit der politischen Entscheidungsrationalität und Machtlogik kollidiert. Letztere

überwiegen im Regelfall vor allem bei externen Verwaltungsreformen mit hoher politischer Salienz (entsprechend dem dezisionistischen Politikberatungsmodell; vgl. Habermas 1969; Kuhlmann et al. 2022), da in diesen Fällen die Handlungskalküle von Mehrheitsbeschaffung und Machtsicherung dominieren. Bei externen Verwaltungsreformen wird dies durch einen ausgeprägten politischen (Parteien-) Wettbewerb noch forciert, so dass die „Logik der Experten“ dann deutlich ins Hintertreffen gerät (Bogumil 2018). Der beste Zeitpunkt für umfassende Verwaltungsreformen scheint daher am Beginn einer Legislaturperiode zu liegen. Generell steigen die Chancen von Verwaltungsreformen, wenn ein breiter politischer Konsens besteht und es gelingt, die wichtigsten Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung auf gemeinsame Ziele zu verpflichten.

Am Beispiel der Territorialreformen kann diese Beobachtung illustriert werden. So wurden die in den letzten 15 Jahren in Ostdeutschland angestoßenen Gebietsreformen, die auf eine drastische Reduzierung der Anzahl von Kommunen und Vergrößerung der durchschnittlichen Einwohnerzahlen zielten, in Politik und Öffentlichkeit ausgesprochen kontrovers diskutiert (vgl. Ebinger et al. 2019), was insbesondere bei den beiden letzten (allerdings gescheiterten) Anläufen zur Kreisgebietsreform (Brandenburg, Thüringen) auch mit einem hohen Grad an Emotionalisierung, Polarisierung und Medialisierung der Debatte verbunden war. Es zeigt sich aber auch, dass es zwischen 2007 und 2011 in Ostdeutschland noch möglich war, Gebietsreformen durchzusetzen. Dabei waren es auf Landesebene jeweils Große Koalitionen (aus CDU und SPD), denen es gelang, solche umfassenden Gemeinde- und Kreisgebietsreformen, teils flankiert durch Funktionalreformen, umzusetzen, während kleine (*minimal winning*) Koalitionen (SPD/Linke/Grüne) daran scheiterten, was 2017 auf Thüringen und Brandenburg zutraf. In diesen knappen Mehrheitskonstellationen war es nicht nur an der Tagesordnung, dass sich politische Konflikte um das Thema der Gebietsreformen intensivierten und regelrecht anheizten. Es gab außerdem – zumal angesichts bevorstehender Bundestags- und Landtagswahlen – auf Seiten der Regierungsparteien erheblich Befürchtungen, aufgrund der geplanten Reformen Wählerstimmen zu verlieren. Zudem gelang es den Oppositionsfraktionen der Landtage, erfolgreich einen Fundamentalwiderstand gegen die Gebietsreform zu mobilisieren, indem u.a. Bündnisse mit Teilen der Kommunen und Landkreise eingegangen, eine massenmediale Kampagne lanciert und Bürgerinitiativen organisiert wurden. Auch die kommunalen Spitzenverbände änderten ihre politische Strategie. Während sie anfangs Kreisfusionen unter der Bedingung befürwortet hatten, dass diese mit einer umfassenden Kommunalisierung staatlicher Aufgaben flankiert würden, gingen sie später ebenfalls zur Fundamentalopposition gegen

die Reformen über und verwehrten der Landesregierung jegliche Verhandlung, da sich inzwischen abzeichnete, dass es ihnen gelingen könnte, die Gebietsfusionen vollständig zu stoppen. Im Ergebnis scheiterte die von vielen als funktional notwendig erachtete (vgl. Bogumil 2016; Bogumil/Kuhlmann 2022b) Kreisgebietsreform in beiden Bundesländern.

Aus einer Politics-Perspektive ist zudem interessant, dass die Gebietsreformen von CDU und FDP, die zum Zeitpunkt der Reformdebatte 2016/17 in Thüringen und Brandenburg in der Opposition waren, noch unterstützt und sogar initiiert worden waren, als diese Parteien in der Regierungsverantwortung waren. So hatte die CDU eine Kreisgebietsreform auf die politische Agenda gesetzt, als sie in Brandenburg in der Regierung war, während sie – in der parlamentarischen Opposition – mit Unterstützung anderer Oppositionsparteien und außerparlamentarischer Akteure Bürgerentscheide mobilisierte, um diese Reform zu stoppen. Somit beruhte der politische Widerstand gegen die Reform nicht darauf, dass es fundamentale inhaltliche, sachliche oder auch ideologische Differenzen zur Frage der Gebietsreform gab. Vielmehr war eine kurzfristige parteipolitische Taktik ausschlaggebend, die auf eine Gegenpositionierung zur damals amtierenden Regierung und auf den Versuch hinauslief, sich als Opposition zu profilieren. Expertenanalysen und wissenschaftliche Berichte über die Auswirkungen von Gebietsreformen, wonach die Größe der Gemeinden zumindest mittelfristig und bis zu einer bestimmten Gebietsgröße deren Leistungsfähigkeit positiv beeinflussen sollte, spielten dann letztlich keine Rolle mehr (vgl. Bogumil 2016; Kuhlmann et al. 2018b, 2018a). Anstelle von funktionalen Argumenten und evidenzbasierten Debatten setzten sich die Machtlogik und der Modus eines dezisionistischen Politikberatungsmodells durch (Bogumil/Kuhlmann 2022a; Kuhlmann et al. 2022). Hinzu kommt, dass sich das Reformklima seit 2012 deutlich verändert hat und die Widerstände gegen Gebietsreformen in Deutschland deutlich zugenommen haben, so dass sie momentan eher ein „rotes Tuch“ für Verwaltungspolitiker darstellen. Neben den geschrumpften parteipolitischen Mehrheiten in den Länderparlamenten, der schrumpfenden Unterstützung von Territorialreformen durch die lokale Bevölkerung und einem insgesamt härteren Kampf um Wählerstimmen spielen dabei aber auch andere Faktoren eine Rolle. Hierzu gehören die zunehmende gesellschaftliche Polarisierung, einschließlich der (für Gebietsreformen wichtigen) Stadt-Land-Cleavage, die Medialisierung und Emotionalisierung politischer Debatten, die weitere Polarisierungen vorantreiben, und die gewachsene Widerstands- und Mobilisierungsfähigkeit von Oppositionsparteien auf der Länder- und Kommunalebene, die auch gezielt außerparlamentarische Arenen (z.B. Bürgerinitiativen) nutzen.

4. Krisen als „Reformfenster“ und Verwaltungsverflechtungsfallen

Eines der Wesensmerkmale der öffentlichen Verwaltung ist ihre institutionelle Beharrungskraft, die von Ellwein bezogen auf Deutschland auch als „furchterregend“ bezeichnet worden ist (vgl. Ellwein 1997 zitiert nach Bogumil/Jann 2020: 279). Verwaltungen können wirksame Mechanismen gegen äußeren Veränderungsdruck mobilisieren, um inneren Wandel zu vermeiden, zu umgehen, aufzuschieben oder nur „vorzutäuschen“. Daher werden Verwaltungsreformen in der Regel nicht von innen heraus angestoßen, sondern es bedarf eines äußeren Drucks, um Modernisierungsaktivitäten anzustoßen, voranzutreiben und zu einem Ergebnis zu bringen. Krisen gehören ohne jeden Zweifel zu solchen massiven Druckfaktoren, die institutionelle Stresslevels sprunghaft steigen lassen, dadurch bestehende Funktionsprobleme sichtbar machen und so Gelegenheitsfenster für Verwaltungsreformen öffnen. Beispiele bieten nicht nur die länger zurückliegenden Wirtschafts- und Finanzkrisen, die zum Auslöser von New Public Management Reformen wurden, oder Staatskrisen/-transformationen, die teils umfassende Dezentralisierungsreformen auslösten. Auch aktuelle Krisenkaskaden zeigen den Zusammenhang zwischen äußerem (Krisen-)Druck und verwaltungsinterner Reformdynamik. Allerdings ist hier die Unterscheidung von Reformdiskurs und tatsächlichen Reformaktivitäten und -wirkungen zentral, da krisenbedingte Reformdiskurse vielfach nach Abklingen einer Krise wieder verstummen. In diesen Fällen schließt sich das Gelegenheitsfenster wieder, ohne dass es zu echten und nachhaltigen Veränderungen in der Verwaltung kommt, worin sich das für die Verwaltungspolitik bekannte Dilemma zwischen *talk* und *action* zeigt (vgl. Meyer 2015; Bogumil/Jann 2020: 425ff.).

Als beispielhaft für einen krisengetriebenen Verwaltungsreformdiskurs sei hier die Flüchtlingskrise von 2015/16 herausgegriffen (vgl. Bogumil et al. 2018). Hier zeigten sich in den betroffenen Behörden zahlreiche Vollzugs- und Koordinationsprobleme (siehe hierzu Bogumil et al. 2016b; Bogumil/Kuhlmann 2020, 2022b), die zu einer partiellen Überforderung des politisch-administrativen Systems führten. Die Kompetenzzuordnungen im Bundesstaat (z.B. Aufenthalts- und Niederlassungsrecht, Flüchtlings- und Vertriebenenangelegenheiten, Fürsorge und Sozialversicherung als Bundeszuständigkeit; Bildung, Wohnen, Kultur, Sicherheit und Ordnung als Länderzuständigkeit) führten im verwaltungsföderalen System (Ausführung des Bundesrechts durch Länder und Kommunen) zu Schnittstellenproblemen, Koordinationsproblemen und letztlich Vollzugsdefiziten. Hinzu kamen „hausgemachte“ Organisations- und Personalengpässe, etwa im BAMF und LAGESO, Verfahrensprobleme und Digitalisierungsrückstände

(z.B. AZR) und praxisuntaugliches Recht, das sich zudem permanent änderte und dadurch den Vollzug vor erhebliche Probleme stellte.

Die am krisenbedingten Verwaltungsversagen (vgl. Seibel et al. 2017) ansetzenden Reformüberlegungen wurden auch unter dem Blickwinkel der „Verwaltungsverflechtung“ diskutiert (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2022b). Dabei ist das Kernargument, dass sich bestehende Strukturen und Prozesse der Verwaltungsverflechtung als eines der Hauptprobleme für das Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise erwiesen und Reformbedarf ausgelöst haben. Die in diesem Aufgabenfeld besonders starke Verwaltungsverflechtung ergibt sich dabei aus der regulativen Zuständigkeit der übergeordneten Ebenen (Bund, Länder) bei zugleich weitgehender Dezentralisierung des Vollzugs und umfangreichen Handlungsfreiheiten für Länder und vor allem Kommunen. Die starke territoriale und sektorale Differenzierung der Verwaltungsorganisation bei inhaltlich zusammenhängenden Aufgaben (vgl. Benz 1997: 183) führt zu einem institutionalisierten Zwang zur Koordination, der sich in unterschiedlichen Formen der Verwaltungsverflechtung zeigt. Zwar sind Verflechtungsstrukturen in dezentral und föderal organisierten Systemen mit der Erwartung verbinden, dadurch Kooperations- und Koordinationsvorteilen zu generieren. Es soll eine Koppelung von Verwaltungseinheiten verschiedener Ebenen und Sektoren unter Wahrung größtmöglicher Dezentralität ermöglicht werden. Allerdings sind diese Effekte in der Krise kaum eingetreten, sondern es haben sich eher Verflechtungsnachteile gezeigt, wie Intransparenz, Doppelarbeiten und fehlende Verantwortung für den Gesamtprozess (ebd.).

Vor diesem Hintergrund zielen entsprechende Reformüberlegungen darauf ab, Verflechtungsstrukturen zu optimieren, ggf. auch da, wo nötig, zu entflechten und auf diese Weise die Resilienz von Verwaltung in Krisensituationen zu stärken. Administrative Resilienz ist als die Fähigkeit und Kompetenz von Verwaltungen zu verstehen, mit Krisensituationen effektiv umzugehen, daraus zu lernen und sich entsprechend anzupassen (vgl. Kuhlmann et al. 2024b, 2024a). Die Resilienzstärkung bezieht sich dabei auf die institutionelle Robustheit von Verwaltungen und deren Handlungsfähigkeit unter Stress (siehe auch Behnke in diesem Band). Damit sind auch Strukturen der Verwaltungsverflechtung direkt angesprochen sowie deren organisatorische, technische, personen- und allgemein kapazitätsbezogene Ausgestaltung. So hat der Stresstest „Flüchtlingskrise“ gezeigt, dass es aufgrund nicht-resilienter Verflechtungsstrukturen zu erheblichen Koordinationsproblemen, defizitärem Informationsaustausch zwischen und innerhalb von Behörden und Verwaltungsebenen und ineffizienten Verwaltungsverfahren gekommen ist (Bogumil/Gräfe 2024a; Oehlert/Kuhlmann 2024).

Die Neuordnungsvorschläge im Bereich der Migrationsverwaltung betreffen einerseits den Abbau von unnötigen Schnittstellen, die Vermeidung von Doppelarbeiten und die Auflösung von dysfunktionalen Koordinationszwängen in Bereichen, in denen die unterschiedlichen Ebenen und Akteure in dem betreffenden Aufgabenfeld besser eigenständig arbeiten können. Dies läuft in Teilbereichen auf eine Verwaltungsentflechtung hinaus, die entweder zentralisierend oder dezentralisierend wirken kann. So sprechen vorliegende Forschungsbefunde (vgl. Bogumil/Gräfe 2024a, 2024b; Bogumil/Kuhlmann 2020, 2022b) dafür, etwa im Integrationsmanagement Aufgabenverlagerungen in Richtung auf die Länder und Kommunen vorzunehmen, wohingegen der Bund sich auf Programm- und Konzeptionsfragen beschränken könnte. Beispielweise könnten bislang beim Bund liegende Vollzugsaufgaben in den Bereichen der Integrationskurse und der berufsbezogenen Sprachförderung (Träger- und Lehrkräftezulassung, Träger- und Kursüberprüfung, Zusteuerung sowie Koordinierung des Sprachkursangebotes) auf die Länder abgeschichtet werden. Die Entwicklung der Grundstruktur, der Lerninhalte und die Finanzierung der Sprachkurse könnten im BAMF verbleiben. Die Koordination des Kursangebotes innerhalb der kommunalen Gebietskörperschaften sowie die Zusteuerung zu diesen Maßnahmen und die Gestaltung des Übergangs zu Anschlusskursen kann den kreisfreien Städten und Kreisen als Pflichtaufgabe übertragen werden. Diese Vorschläge würden im Ergebnis eine Verwaltungsentflechtung mit dezentralisierender Wirkung nach sich ziehen.

Andererseits ist aber auch eine Verstärkung und Verbesserung von Kooperation und Koordination in jenen Bereichen angezeigt, die hier Defizite aufweisen (Neu-Verflechtung). Dies trifft beispielsweise auf die vom Bund finanzierte und von den Wohlfahrtsverbänden implementierte Migrationsberatung für Erwachsene (MBE) und die Jugendmigrationsdienste (JMD) zu, bei der die Zusammenarbeit der Beratungsträger mit den lokalen Behörden (Kommune und Jobcenter) oft schlecht funktioniert und die einem wirksamen Fallmanagement im Wege steht (Bogumil/Gräfe 2024a). Dabei müsste eine Neu-Verflechtung auch hier bei einer stärkeren Verantwortungsübertragung auf die Kommunen ansetzen, diese aber verpflichten, die verschiedenen, bislang fragmentierten und unkoordinierten Beratungsangebote für Migranten vor Ort zu bündeln und zu verzahnen (Neu-Verflechtung). Es bedarf einer Koordination der unterschiedlichen im Bereich der Migrantenberatung tätigen Akteuren (Jobcenter, Träger der Migrationsberatung), welche im Rahmen von Fallmanagementansätzen weiterzuentwickeln wären. Dabei müssten die Kommunen jeweils Knotenpunkte der Verflechtungsstrukturen darstellen. Sie müssten dafür Sorge tragen, dass ein abgestimmtes Verwaltungs-

handeln aus einer Hand und Integration als Querschnittsaufgabe in den Regelstrukturen flächendeckend verankert wird (Bogumil/Hafner 2021).

Drittens schließlich kann durch verschiedene Instrumente eine Optimierung von bestehenden Verflechtungsstrukturen erreicht werden. Hier können die Bereiche des Datenaustauschs und der Digitalisierung exemplarisch genannt werden. Im Bereich der Migrationsverwaltung spielt der Datenaustausch zwischen Bund, Ländern und Kommunen eine entscheidende Rolle (Klenk/Kuhlmann 2024). Er war in der Flüchtlingskrise jedoch durch erhebliche Schwachstellen gekennzeichnet, so dass die Optimierung der hier bestehenden Verflechtungsstrukturen inzwischen zu einem zentralen Anliegen einer Migrationsverwaltungsreform geworden ist, auch um die strukturelle Überlastung der lokalen Ausländerbehörden abzubauen. Ziel ist es dabei auch, durch die Digitalisierung des Datenaustausches zu effizienteren und weniger fehleranfälligen Prozessen zu gelangen und somit zur Handlungsfähigkeit der Migrationsverwaltung insgesamt zu erhöhen. Dabei werden vor allem in einer funktionalen Optimierung und Erweiterung des Ausländerzentralregisters (AZR), einschließlich eines umfassenden Identifikationsmanagements, Entlastungs- und Effizienzpotenziale für die kommunale Ebene gesehen. Mehrere Gesetzesinitiativen des Bundes, das Datenaustauschverbesserungsgesetz I und II sowie zuletzt das Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters (AZRWEG) vom 09. Juli 2021, zielten auf eine Modernisierung des AZR mit dem Ziel, das AZR zum „führenden und zentralen Ausländerdateisystem für alle ausländerrechtlichen Fachverfahren“ (siehe Deutscher Bundestag 2021: 1) weiterzuentwickeln. Dies umfasst u.a., dass bestimmte in den kommunalen Ausländerdateien gespeicherte Daten (dezentrale Ausländerdatei A) künftig nur noch zentral im AZR gespeichert und von dort – möglichst automatisiert – in die jeweiligen Fachverfahren der Behörden übernommen werden sollen. Ziel ist eine „Verbesserung von Verwaltungsabläufen durch eine umfassende Digitalisierung derselben“ (Deutscher Bundestag 2021: 2). Dies umfasst nicht nur die interne Digitalisierung hinsichtlich der Fach- und Antragsverfahren, sondern vor allem auch den Datenaustausch zwischen Ausländerbehörden und anderen Organisationseinheiten: „Die Ausländerbehörden sind in die Lage zu versetzen, mit anderen (Leistungs-)Behörden die erforderlichen Daten digital austauschen zu können“ (BMI 2022: 9). Unter dem konzeptionellen Blickwinkel der Verwaltungsverflechtung geht es also hier um eine Optimierung bestehender Verflechtungs- und Datenaustauschstrukturen mittels Digitalisierung und Automatisierung.

5. Digitale Transformation der Verwaltung: Realität oder Mythos?

War das NPM in den 1990er Jahren bis in die 2000er Jahre hinein das (auch international) dominierende Reformthema und -paradigma, stellt die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung zweifelsohne den wichtigsten übergreifenden Mega-Trend der 2010er und 2020er Jahre dar (siehe auch Klenk/Veit in diesem Band). Zwar haben sich auch in Deutschland die entsprechenden Reformdiskussionen intensiviert, was sich in verschiedenen Gesetzesinitiativen zeigt. Zu nennen sind hier insbesondere das auf der Grundlage einer Verfassungsänderung (Artikel 91c und 104c GG) verabschiedete Onlinezugangsgesetz (OZG) von 2017 sowie das im Juli 2024 (nach anfänglicher Blockade durch den Bundesrat und anschließender Einberufung des Vermittlungsausschusses) in Kraft getretene OZG-Änderungsgesetz (OZGÄndG, sog. „OZG 2.0“; Deutscher Bundestag 2024). War im „OZG 1.0“ ursprünglich beabsichtigt, 575 Verwaltungsdienstleistungen zu digitalisieren, konzentrierte man sich später auf 35 priorisierte sog. „Booster-Services“ in 16 Schlüsselbereichen (u. a. Personalausweis, Ummeldung, Wohngeld, Bürgergeld, Elterngeld; vgl. Marienfeldt et al. 2024; Gräfe et al. 2024). Ferner wurde das „Einer für alle“-Prinzip (Efa) eingeführt, um sicherzustellen, dass Online-Dienste, die von einem Bundesland entwickelt wurden, von anderen Bundesländern und deren Kommunalverwaltungen übernommen/nachgenutzt werden. Entsprechend sollten die in OZG-Laboren entwickelten Prototypen nach einer Testphase in allen Bundesländern ausgerollt werden, was allerdings bis heute kaum gelungen ist. Gemessen an seinen eigenen Zielsetzungen wird das OZG daher in der Fachwelt einhellig als gescheitert bewertet (vgl. Bogumil/Gräfe 2024b; NKR 2023). So waren bis zum Stichtag lediglich 33 Leistungen flächendeckend digital verfügbar. Das „OZG 2.0“ sieht nunmehr eine Umsetzungsfrist von fünf Jahren für digitale Unternehmensdienstleistungen, einen Rechtsanspruch der Bürger auf digitale Dienstleistungen des Bundes und Verwaltungsdigitalisierung „als Daueraufgabe“ der Regierung vor. Zudem wurden einige Basiselemente, wie ein einheitliches Bürgerkonto und das Once-Only-Prinzip aufgenommen, das die verfahrensübergreifende Wiederverwendung von einmal erhobenen Daten sicherstellen soll (siehe Deutscher Bundestag 2024).

Trotz dieser gesetzgeberischen Initiativen gibt es in der praktischen Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung vor Ort nach wie vor erhebliche Probleme und Hürden, so dass der erreichte Digitalisierungsstand und die Wirkungen bislang weit hinter den gesetzlichen Vorgaben, politischen Verlautbarungen und Erwartungen der Bürger zurückstehen. So erreicht Deutschland laut eGovernment Benchmark (vgl. European Commission 2023b) im Vergleich der EU-Länder

weiterhin unterdurchschnittliche Werte und auch im DESI (Digital Economy and Society Index) rangiert Deutschland in wesentlichen Dimensionen der Verwaltungsdigitalisierung auf allenfalls mittleren oder hinteren Plätzen (European Commission 2023a). Die Gründe für den Digitalisierungsrückstand in Deutschland sind vielfältig, wobei das oft vorgebrachte Argument, dass der Rückstand auf die föderale Struktur zurückzuführen sei, zu kurz greift, wie schon allein auch ein Blick nach Österreich zeigt. Ausweislich vorliegender vergleichender Forschung sind weder unitarische noch föderale Staaten als eindeutige „Gewinner“ der Verwaltungsdigitalisierung anzusehen (vgl. Marienfeldt 2021; Rodríguez Domínguez et al. 2011). Allerdings zeigt sich in Deutschland eine besonders komplexe Governance-Struktur der Verwaltungsdigitalisierung, die arbeitsteilig von Bund, Ländern und Kommunen getragen wird und sich als ausgesprochen schwerfällig erweist (vgl. Heuberger 2022). Hierin ist eine zentrale Hürde der digitalen Transformation zu sehen, die auch eine Erklärung für den Rückstand Deutschlands in internationalen Rankings bietet (Kuhlmann/Bogumil 2021; Bogumil/Kuhlmann 2021). Außerdem fallen die Zuständigkeiten im Hinblick auf wesentliche Aspekte der Verwaltungsdigitalisierung auseinander (z.B. Hard-/Software-Anschaffung durch die Kommunen vs. Festlegung der rechtlichen Rahmenbedingungen durch Bund und/oder Länder). Somit besteht eine Diskrepanz zwischen der rechtlichen Regulierung der Digitalisierung auf der einen und der operativen Umsetzung konkreter Digitalisierungsschritte auf der anderen Seite, was letztlich zu unterschiedlichen Digitalisierungsständen vor Ort führt. Zudem wäre zu hinterfragen, inwieweit auf der Bundesebene das BMI als „Verteidiger der Weberianschen Bürokratie“ überhaupt geeignet ist, die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland voranzutreiben (Wegrich 2021). Nach wie vor ist es nicht gelungen, die Governance der Verwaltungsdigitalisierung dadurch effektiver zu gestalten, dass nach dem Vorbild anderer Länder eine schlagkräftige, gleichwohl schlanke Digitalagentur installiert wird. Im Ergebnis erfolgt die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung in Deutschland nicht als ein disruptiver übergreifender Prozess, sondern graduell, inkrementell und fragmentiert, was Verzögerungen, Unsicherheiten, Parallelprozesse, Doppelarbeit und Inkohärenz in der Vorgehensweise nach sich zieht (vgl. Gräfe et al. 2024). Eine Ausnahme bildet hier die Steuerverwaltung, bei der es durch bundesgesetzliche Regelungen und eine verbindliche Abstimmung der Bundesländer im sog. KONSENS-Verbund gelungen ist, einheitlich, kohärent und zügig vorzugehen, so dass ein wesentlich höherer Digitalisierungsstand bereits zu einem vergleichsweise frühen Zeitpunkt erreicht wurde (vgl. Wehmeier 2024). Allerdings kann eine solche zentralisierte top-down

Steuerung angesichts der verwaltungsföderalen Grundstrukturen nicht auf alle Bereiche übertragen werden.

Unbeschadet dieser kritischen Befunde ist die Verwaltungsdigitalisierung doch in einigen Bereichen, wie in der erwähnten Steuerverwaltung, aber auch in den Kfz-Zulassungsbehörden, teils in der Bauaufsicht und bei Elternleistungen (Projekt ELFE), sichtbar vorangekommen (vgl. Gräfe et al. 2024). So erfolgt die Bearbeitung von Steuererklärungen mittlerweile ausschließlich digital und zunehmend automatisiert, was die Durchlaufgeschwindigkeit erhöht und die Effizienz in den Finanzämtern gesteigert hat. Rund 83 % der Kfz-Zulassungsbehörden bieten i-Kfz an und immerhin 42 % der Bauaufsichten haben den digitalen Bauantrag eingeführt.² Ein digitaler Kombiantrag für Elternleistungen wird jedoch bisher ausschließlich im Rahmen von Pilotprojekten umgesetzt. Nahezu alle Finanzämter, 70 % der Kfz-Zulassungsbehörden und 60 % der unteren Bauaufsichten haben zudem eine E-Akte implementiert. Mit der Verpflichtung zur digitalen Antragstellung für einige Adressatengruppen sind in der Steuerverwaltung und der Bauaufsicht (zumindest in einzelnen Bundesländern) bereits wichtige Schritte zur Reduktion des Papieraufkommens unternommen worden. In allen untersuchten Verwaltungsbereichen ist zudem ein verstärkter Fokus auf vollständig digitalen, bestenfalls medienbruchfreien Datenaustausch mit anderen Verwaltungen zu erkennen. Vor allem in den Finanzämtern und den Kfz-Zulassungsbehörden hat außerdem die Automatisierung von Prozessschritten bis hin zu vollautomatisierten Prüfverfahren an Verbreitung gewonnen, so dass Verwaltungsakte inzwischen auch zunehmend automatisiert ergehen (*automated decision-making* – ADM). In den Finanzämtern werden beispielsweise seit einigen Jahren Risikomanagementsysteme eingesetzt, mittels derer bundesweit eine vollautomatisierte Bearbeitung von Routinefällen erfolgt. Außerdem hat der automatisierte Datenaustausch zwischen Behörden, der sowohl in der Steuerverwaltung als auch in den Kfz-Zulassungsbehörden etabliert ist, zu verwaltungsinternen Entlastungen und zur Beschleunigung der Fallbearbeitung geführt, weil insbesondere langwierige Postwege und Liegezeiten entfallen sind und der Datenaustausch in manchen Bereichen bereits über automatisierte Schnittstellen erfolgt. Auch in den kommunalen Bür-

2 Die Datenbasis bilden Ergebnisse einer im Jahr 2023 durchgeführten quantitativen Umfrage, die Antworten aus 34 % der deutschen Finanzämter (160 von 473 Ämter), 29 % der Kfz-Zulassungsbehörden (118 von ca. 394 Ämter) und 21 % aller Bauaufsichtsbehörden (197 von 933 Ämter) ergab. Die Umfrage fand im Rahmen des von Jörg Bogumil und der Verfasserin gemeinsam geleiteten, von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten, Projekts „Digitalisierung und Automatisierung der Verwaltung in Deutschland“ statt (vgl. Gräfe et al. 2024).

gerämtern gibt es, wenn auch moderate, Digitalisierungsfortschritte (vgl. Bogumil et al. 2019)³, die u.a. daran ablesbar sind, dass fast jede Kommune über städtische Websites und Portale Informationen über digitale Bürgerdienstleistungen zur Verfügung stellt, wobei die Beglaubigung von Urkunden an erster Stelle steht (fast 90 % der Bürgerämter). In etwa einem Viertel der Bürgerämter ist außerdem die digitale Kommunikation der Bürger mit den Behörden und teilweise die Online-Erledigung von Dienstleistungen (allerdings zumeist mit Medienbrüchen) möglich. Besonders erfolgreich haben sich die Online-Terminvereinbarungssysteme erwiesen, die inzwischen in fast 90 % der Bürgerämter von Städten über 100.000 Einwohner installiert sind und die durchweg als Erfolgsmodell angesehen werden (ebd.: 51, 85).

Allerdings stehen diesen Digitalisierungserfolgen zahlreiche Probleme, Schwachstellen und generell ein Digitalisierungsrückstand in weniger fortgeschrittenen Bereichen gegenüber. So ist es die vollständig medienbruchfreie Online-Abwicklung von Verwaltungsdienstleistungen (Transaktionsfunktion) bislang nur selten möglich ist. Bei den Bürgerämtern trifft sie nur auf einen kleinen Bruchteil zu: Führungszeugnisse (13 % der Bürgerämter), Beglaubigungen (9 %), Anwohnerparkausweis (9 %; Bogumil et al. 2019). Oftmals bleibt die Digitalisierung auf halbem Wege stecken, da die verwaltungsinternen Prozesse und die Fachverfahren im Backoffice ausgeklammert bleiben. Darüber hinaus bestehen im Hinblick auf den Digitalisierungsstand erhebliche Disparitäten zwischen den Kommunen, die auch (teils) auf Unterschiede in der lokalen Ressourcensituation zurückzuführen sind (Vellani/Kuhlmann 2024).

Hinsichtlich der Nutzung von e-Services ist anzumerken, dass trotz einer teilweise hohen Verbreitung einiger digitaler Angebote (z.B. i-Kfz) diese ausgesprochen moderat in Anspruch genommen werden. So lag die Nutzungsquote bei i-Kfz im Jahre 2021 bei nur 0,6 % (BMDV 2022: 206), wenngleich es einige wenige Zulassungsbezirke mit etwas höheren Quoten gibt, etwa der Ausnahmefall Berlin mit ca. 7 % oder Karlsruhe mit bis zu 2 %. Geringe Nutzungsquoten treffen aber auch auf die digitalen Elternleistungen (Projekt ELFE – „Einfache Leistungen für Eltern“) zu, wo es bis Mitte 2023 nur insgesamt 25 Anträge gab, von denen ein Großteil durch Mitarbeiter einer einzelnen Arbeitgeberin eingereicht wurden. Zudem ist gegenwärtig nicht zu erkennen, dass digitale Kombianträge für Elternleistungen, wie das Projekt ELFE, in größerem Ausmaß auf andere Bundesländer und Kommunen ausgeweitet werden. Nutzungsdefizite digitaler Angebote zeigen

3 Die Datenbasis bildet eine Umfrage in 721 deutschen Gemeinden mit mehr als 15 000 Einwohnern (vgl. Bogumil et al. 2019)

sich auch in den Bürgerämtern, wo beispielsweise Online-Formulare, die die Kommunen ins Netz stellen, bis zu 80 % ungenutzt bleiben (Bogumil et al. 2019). Vor diesem Hintergrund ist es nicht weiter erstaunlich, dass Deutschland im DESI nur den drittvorletzten Platz in der Dimension „e-Government User“ einnimmt (vgl. European Commission 2023a).

Die schwachen Nutzungsquoten hängen einerseits mit rechtlichen Nutzungseinschränkungen zusammen, die darauf hinauslaufen, dass große Teile der Bevölkerung aus der Nutzung bestimmter digitaler Angebote von vornherein ausgeschlossen sind. Dies gilt beispielsweise für das ELFE-Verfahren, das nur verheiratete Personen mit deutscher Staatsbürgerschaft umfänglich nutzen können, wohingegen alle Eltern ohne deutsche Staatsbürgerschaft oder, bei denen ggf. „systemwidriges“ ausländisches Namensrecht zu Tragen kommt, sowie Beamte, Selbstständige, Erwerbslose, Unverheiratete, geschiedene, Personen, die außerhalb Bremens geheiratet haben oder außerhalb Bremens wohnen, keinen oder allenfalls begrenzten Zugang haben (vgl. Gräfe et al. 2024; Klenk/Kuhlmann 2024)⁴. Aber auch i-Kfz war zunächst nur einem eingeschränkten Nutzerkreis zugänglich und wurde erst allmählich gegenüber weiteren Adressaten (z.B. Großkunden, juristischen Personen) geöffnet. Zudem sind die digitalen Angebote vielen Bürgern schlicht unbekannt. Zum anderen erweisen sich unattraktive Verfahrensgestaltung, Nutzerunfreundlichkeit, Medienbrüche und zu komplizierte digitale Anwendungen als Hürden für die Nutzung dieser Angebote. Diese Schwachstellen führen dazu, dass es auf Seiten der Bürger mitunter erhebliche Unsicherheiten und Befürchtungen gibt, etwas falsch zu machen, so dass man lieber auf das vertraute analoge Verfahren setzt. Außerdem dauern digitale Verfahren teilweise länger als die analogen, wofür die Fahrzeugzulassung ein Beispiel bietet. So war es Fahrzeughaltern aufgrund der im digitalen Zulassungsverfahren normierten Drei-Tages-Fiktion – im Unterschied zum analogen Verfahren – verboten, unmittelbar nach der Antragsbewilligung loszufahren. Im Ergebnis führen die geringen Nutzungsquoten dazu, dass sich in den Behörden keine Routinen, neuen Organisationskulturen und Arbeitszusammenhänge bilden können, was wiederum die Prozesse verlangsamt und Unsicherheiten im Umgang mit den neuen Technologien zementiert.

Im Hinblick auf die Leistungsverbesserungen, die man sich von der Verwaltungsdigitalisierung erhofft, zeigen vorliegende Umfrageergebnisse (vgl. Gräfe et al. 2024), dass nur eine Minderheit der Beschäftigten in den Fachbehörden

4 Es ist aber damit zu rechnen, dass durch Rechts- und Verfahrensanpassungen einige Einschränkungen aufgehoben werden.

(Finanzämter, Kfz-Zulassung, Bauaufsicht) bislang solche Verbesserungen im Verwaltungsvollzug konstatiert. Während immerhin ca. 40–45 % der Behörden eine gesteigerte interne Effizienz infolge von Digitalisierungsmaßnahmen wahrnehmen, werden eine Vereinfachung und Beschleunigung der Bearbeitung nur von 30–40 % und eine Qualitätssteigerung der Leistungserbringung nur noch von 20–30 % der Behördenmitarbeiter bejaht. Besonders niedrig sind die Zustimmungswerte in der Frage, ob die Digitalisierung zu einer Reduzierung der Fehleranfälligkeit im Verwaltungshandeln führe, was nur aus Sicht von 20 % der Mitarbeiter in der Steuer- und Bauverwaltung und ca. 35 % der Kfz-Behörden der Fall ist. Dies heißt im Umkehrschluss, dass zwischen 60 und 80 % der Befragten in diesen Bereichen eher von einer Negativbilanz der Digitalisierung oder aber von ausbleibenden bzw. ambivalenten („teils/teils“) Effekten ausgehen. Dabei sind die Einschätzungen in den Finanzämtern, die den größten Digitalisierungsgrad aufweisen, besonders kritisch. Dort äußert eine relative Mehrheit der Befragten sogar den Eindruck einer Verschlechterung in Hinblick auf die Qualität der Leistungserbringung (33 %) und unzufriedenere Kunden (26 %) ⁵.

Zu diesen kritischen Sichtweisen dürfte der Umstand beitragen, dass durch die Digitalisierung viele kleine Prozessschritten hinzugekommen sind, wie z.B. Scannen, Softwareadministration, manuelle Datenpflege, Support-Aufgaben, Drucken und postalisches Versenden von Plaketten, die es in der „analogen Welt“ zuvor nicht gab und die nunmehr eine Mehrbelastung der Beschäftigten sowie teils höhere Wartezeiten bedeuten. Dies wird durch die Fehleranfälligkeit von IT-Komponenten, häufige Software-Updates und Bedienprobleme noch verstärkt. Die bisherige Kosten-Nutzen-Bilanz der Verwaltungsdigitalisierung ist ferner dadurch bislang problematisch, dass analoge und digitale Prozesse in der Regel parallel laufen (z.B. eine Papierakte zusätzlich zur e-Akte geführt wird). Hierbei handelt es sich nicht nur um kurze Übergangs- und Umstellungsphasen, sondern um lange Zeiträume, in denen Mehrarbeit statt Entlastung hinzunehmen ist. Berücksichtigt man zudem die Personalknappheit in den Kommunen bei gleichzeitig zunehmender Aufgabendichte und Regulierungsintensität sowie die Tatsache, dass der Digitalisierungsprozess zusätzliche Ressourcen und Investitionen erfordert, so kann es nicht weiter verwundern, dass Netto-Digitalisierungsgewinne nicht auf den Arbeitsalltag durchschlagen und spürbar werden. Die Zufriedenheit

5 Datenbasis: n=155 Beschäftigte aus Zulassungsbehörden; n=271 Beschäftigte aus uBA; n=1.031 Beschäftigte aus Finanzämtern; Prozentanteile entsprechen den zustimmenden Antworten ohne Einbeziehung der Antworten „weder noch“ bzw. „teils/teils“; fehlende Werte sind ausgenommen.

mit der Verwaltungsdigitalisierung fällt daher vielerorts eher gering aus (Gräfe et al. 2024).

6. Schlussfolgerungen und Ausblick: Another Five Hundred Miles to Walk?

Die in diesem Beitrag untersuchten vier Teilbereiche der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland zeigen einerseits, dass die öffentliche Verwaltung im Wandel der Zeiten durchaus eine beachtliche Veränderungsdynamik aufweist, die angesichts der Ellwein'schen Kritik an ihrer „furchterregenden Beharrungskraft“ vielleicht auch überraschend erscheinen mag (siehe oben). Diese nimmt zu, je weiter man im föderalen System nach unten geht und je intensiver und unausweichlicher somit der Veränderungsdruck ist. Die wellenartigen Reformbewegungen gehen auch mit Konjunkturen, Rücknahmen und Anpassungen bestimmter Reformmaßnahmen einher, ohne dass historisch gewachsene Basisinstitutionen und strukturelle Grundlagen (etwa legalistische Verwaltung oder dezentral-föderales System) aufgelöst oder abgeschafft werden. Andererseits führen die Schichtungen und Mischungen von „alten“ und „neuen“ Elementen nicht unbedingt zu einer „besseren“ oder gar „besten aller Welten“, wie die Debatte um den Neo-Weberianischen Staat insinuieren könnte. Vielmehr kann es im schlimmsten Fall zu „explosiven Mischungen“ kommen, wenn das „Alte“ nur noch halb und das „Neue“ noch nicht ganz (oder gar nicht) funktioniert (siehe das Steuerungsvakuum des NSM oder die Parallelität von analogen und digitalen Verwaltungsprozessen). Trotzdem sickern Reformideen und -diskurse über längere Zeiträume hinweg in das institutionelle Gedächtnis der Verwaltung ein und können, selbst wenn sie zunächst (scheinbar) wieder verschwinden oder „auf Eis liegen“, zu späteren Zeitpunkten wieder auftauchen und wirkmächtig werden. So kommt es zu pendelartigen Bewegungen (vgl. Wollmann 2016) und durchaus auch zu institutionellen Lernprozessen, die aus einer Reformperspektive der „langen Wellen“ und über längere Zeiträume hinweg sichtbar werden.

Des Weiteren wurde deutlich, dass Verwaltungsmodernisierung, vor allem wenn es sich um externe Reformen mit funktionalen und/oder territorialen „Grenzverschiebungen“ handelt, vielfach stärker durch Politik (im Sinne von *politics*) und Machtlogik getrieben als durch Evidenz, Sachüberlegungen und Informationslogik angeleitet ist. Das dezisionistische Modell der Politikberatung (vgl. Habermas 1969; Kuhlmann et al. 2022) scheint somit gerade bei (externen) Verwaltungsreformen und generell in der Institutionenpolitik dominant zu sein, während in anderen Politikberatungsbereichen differenziertere oder stärker tech-

nokratische Ansätze vorzufinden sind, in denen der Sachlogik bei der finalen politischen Entscheidungsfindung ein größeres Gewicht zukommt. Vieles spricht dafür, dass eine geringe politische Salienz des Beratungssachverhalts hierfür eine gute (vielleicht sogar notwendige) Voraussetzung ist, wohingegen bei größerer Politisierung und Salienz die Machtlogik (dezisionistisches Modell) überwiegt (Bogumil 2018).

Es zeigt sich auch, dass die Rolle der Politik, Akteurskonstellation und Konfliktarenen je nach Umfang und Zielsetzung von Verwaltungsreformen variieren. Zwar spielt klassische Parteipolitik im Sinne von inhaltlichen Differenzen und ideologischen Spaltungen (sieht man vom Privatisierungsdiskurs einmal ab) bei Verwaltungsreformen eine deutlich geringere Rolle als bei „normaler“ substanzieller Politik (z.B. Schulpolitik, siehe Bogumil et al. 2016a). Dennoch zeigt sich sowohl bei externer als auch bei interner Verwaltungspolitik, dass Politisierung – in unterschiedlichen Formen – ein wesentlicher Einflussfaktor ist. Dabei sind externe Verwaltungsreformen, die auf die Veränderung funktionaler und/oder territorialer Zuständigkeitsgrenzen abzielen und damit immer externe Akteure involvieren, mit größeren Widerständen, hohem politischen Konfliktpotential und generell einer stärkeren Politisierung verbunden. Dies erschwert auch die Durchsetzungsstärke „neutraler“ wissenschaftlicher Politikberatung. Zudem unterliegen externe Verwaltungsreformen häufig auch einer stärkeren Top-down-Kontrolle durch staatliche Akteure und sie werden in Wahlkämpfen und Koalitionsvereinbarungen vorbereitet, was politischen Handlungsdruck auslöst. Der Erfolg dieser Reformen ist dann an den Erfolg der jeweiligen Regierungen geknüpft und kann somit je nach Regierungskonstellation und Reformthema zum Gegenstand parteipolitischen Taktierens werden, was aber nichts mit ideologischen oder sachlichen Differenzen zwischen den Parteien zu tun hat, wie insbesondere die jüngsten Erfahrungen mit Gebietsreformen in Deutschland zeigen. Interne Verwaltungsreformen dagegen, die sich „nur“ auf die Reorganisation innerhalb von Verwaltungen richten, sind zwar nicht „unpolitisch“, aber sie bewegen sich vorrangig auf dem Spielfeld der Mikropolitik (vgl. Küpper/Ortmann 1988; Bogumil/Schmid 2001). Sie erweisen sich zudem nur begrenzt als geeignet, um strukturelle Fragen, etwa im Kontext der Verwaltungsverflechtung, anzugehen. Damit werden Macht und Politik aber auch dort zu Schlüsselementen der Verwaltungsmodernisierung, da sie entscheidend den Umfang und die Richtung der Reformen prägen. Während dies eine klassische organisationssoziologische Erkenntnis darstellt, scheinen die Macht- und *politics*-Perspektive in jüngeren Reformdiskussionen und verwaltungswissenschaftlichen Debatten weniger präsent zu sein, was mit

der Management-Dominanz und dem privatwirtschaftlichen Konzepttransfer bei Verwaltungsreformen in Zusammenhang stehen mag.

Ein „Revisiting“ der organisationssoziologischen Machtperspektive (vgl. Crozier/Friedberg 1979) dürfte aber auch mit Blick auf Untersuchungen zur Verwaltungsverflechtung als möglicher neuer Forschungsagenda gewinnbringend sein (Bogumil/Kuhlmann 2022b; Bogumil/Gräfe 2024a). Denn hier geht es um die grundlegende Frage, welche Ebene im föderalen Staat welche Aufgabe am effektivsten und effizientesten lösen kann und welche Instrumente, z.B. Digitalisierung, hierfür nötig sind. Bei der Bewertung der Realisierungsfähigkeit solcher Vorschläge sind neben funktionalen Argumenten wiederum die Akteursinteressen, Machtkonstellationen und politischen Konfliktarenen zu berücksichtigen, die zu einem Spannungsverhältnis zwischen sachlogisch sinnvoller, evidenz-geleiteter Kompetenzzuordnung und interessen geleiteter Machtpolitik führen können. Außerdem dürfen die (organisatorischen, politischen, finanziellen etc.) Transaktionskosten von Verwaltungsreformen (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2019), die in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stehen sollten, nicht vernachlässigt werden, was bisweilen auch dazu führt, dass solche Reformen nicht oder nur zögerlich angegangen werden.

Weitere Forschungsdesiderate bestehen aufgrund bislang fehlender systematischer, bundesländervergleichender Forschungsaktivitäten (und -förderung) mit Blick auf die Frage, wie sich unterschiedliche Verwaltungskonfigurationen im Bundesstaat auf die Leistung der Verwaltung auswirken, welche länderspezifischen Organisationsmodelle also unter welchen Rahmenbedingungen „besser“ oder „schlechter“ abschneiden. Obwohl die Ausdifferenzierung funktionaler, territorialer und struktureller Verwaltungslösungen im Zuge der oben beschriebenen Reformmaßnahmen ein geradezu ideales quasi-experimentelles Untersuchungssetting zur Evaluation von Makro-Verwaltungsreformen bietet, ist eine solche vergleichende Analyse bislang ausgeblieben, auch wenn es Versuche gab, empirische Forschung in diese Richtung zu initiieren (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2011). Geht man von der institutionentheoretischen Annahme aus, dass „institutions matter“, so spricht vieles dafür, dass Vollzugs- und Leistungsunterschiede aufgrund der wachsenden institutionellen Ausdifferenzierung subnationaler Verwaltung eher zu- als abnehmen müssten, was unter dem normativen Aspekt der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ auch ein Problem darstellen kann. Zumindest entspricht diese Lesart klassischen verwaltungswissenschaftlichen Überlegungen hinsichtlich der Vor- und Nachteile unterschiedlicher Organisationsmodelle (siehe Wagener 1969; Kuhlmann et al. 2011; Grohs et al. 2012), wonach Verwaltungsstrukturen einen maßgeblichen Anteil an der Erklärung von

Vollzugs- und Leistungsunterschieden haben. Auch neuere – interessanterweise aus der Makroökonomik kommende – international vergleichende Studien (vgl. Kritikos et al. 2023) zeigen, dass es weniger die Regulierung und Gesetzgebung in einem Land sind, die das Outcome staatlichen Handelns (hier abgelesen am Wirtschaftswachstum im Bereich von Start Ups) erklären können. Vielmehr spielen vor allem die Vollzugsverwaltung eine Rolle, d.h. die institutionelle Ausgestaltung der Verwaltung und die damit verbundenen Qualitätsunterschiede im Verwaltungshandeln. Vor diesem Hintergrund ist es für zukünftige Forschung als dringlich anzusehen, Unterschiede in der Verwaltungsperformanz nach Bundesländern zu erheben und diese mit subnationalen Verwaltungskonfigurationen in Relation zu setzen, um ggf. vorhandene kausale Zusammenhänge – unter Einbeziehung weiterer Faktoren – zu prüfen. Hierfür bietet sich der deutsche Fall verwaltungsföderaler Varianz als Reallabor geradezu idealtypisch an. Dabei sollten Verwaltungskonfiguration als Zusammenspiel von territorialen (großräumig, kleinräumig), funktionalen (monofunktional, multifunktional) und strukturellen Merkmalen (Zwei- oder Dreistufigkeit) der Verwaltungsorganisation untersucht und gefragt werden, welche Performanzeffekte mit welchem Profil von Verwaltungskonfigurationen verbunden sind. Da eine abstrakte Ermittlung von Verwaltungsleistung ohne Berücksichtigung der Aufgabenspezifika nicht möglich ist, muss die Performanzanalyse verschiedener Verwaltungskonfigurationen aufgabenbezogen erfolgen. Auf dieser Grundlage könnten die theoretischen Annahmen der Verwaltungswissenschaft über die Vor- und Nachteile bestimmter Verwaltungsorganisationsmodelle weiterentwickelt und verallgemeinerbare Aussagen über die Effekte bundesdeutscher Verwaltungskonfigurationen generiert werden.

Literatur

- Banner, Gerhard (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. *Verwaltung — Organisation — Personal* (1/1991): 6–11.
- Behnke, Nathalie/Kropp, Sabine (2021): Administrative Federalism. In: Kuhlmann, Sabine/Proeller, Isabella/Schimanke, Dieter/Ziekow, Jan (Hrsg.): *Public Administration in Germany*, 35–51. Cham: Palgrave Macmillan.
- Benz, Arthur (1997): Kooperativer Staat? Gesellschaftliche Einflußnahme auf staatliche Steuerung. In: Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.): *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland*, 88–113. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg (1997): Das Neue Steuerungsmodell (NSM) und der Prozeß der politischen Problembearbeitung – Modell ohne Realitätsbezug? In: Bogumil, Jörg/Kiessler, Leo (Hrsg.): *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie*, 33–42. Baden-Baden: Nomos.

- Bogumil, Jörg (2001): *Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg (2003): Politische Rationalität im Modernisierungsprozess. In: Schedler, Kuno/Kettinger, Daniel (Hrsg.): *Modernisieren mit der Politik. Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen*, 15–42. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Bogumil, Jörg (2006): Verwaltungsmodernisierung und die Logik der Politik. Auswirkungen des Neuen Steuerungsmodells auf das Verhältnis von Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft* 45 (2): 13–25.
- Bogumil, Jörg (2007a): Verwaltungspolitik im Bundesländervergleich — Große Entwürfe statt inkrementalistische Reformen? In: Bandelow, Nils C./Bleek, Wilhelm (Hrsg.): *Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien. Festschrift für Ulrich Widmaier*, 111–122. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg (2007b): Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern. Abschaffung oder Reorganisation der Bezirksregierungen? *Zeitschrift für Gesetzgebung* (3): 246–257.
- Bogumil, Jörg (2015): Verwaltungsreformen auf Länderebene. Die zunehmende Heterogenisierung der Landesverwaltung und ihre Folgen. In: Döhler, Marian/Franzke, Jochen/Wegrich, Kai (Hrsg.): *Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag*, 273–299. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg (2016): *Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales*. Bochum.
- Bogumil, Jörg (2017): Modernisierung lokaler Politik. In: Kuhlmann, Sabine/Schwab, Oliver (Hrsg.): *Starke Kommunen – wirksame Verwaltung. Fortschritte und Fallstricke der internationalen Verwaltungs- und Kommunalforschung*, 117–142. Wiesbaden: Springer VS.
- Bogumil, Jörg (2018): Die Logik der Politikberatung. Analysen am Beispiel der Verwaltungspolitik der Länder. In: Bauer, Michael W./Grande, Edgar (Hrsg.): *Perspektiven der Verwaltungswissenschaft*, 153–182. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Heuberger, Moritz/Krönke Christoph (2018): *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2008): Verwaltungspolitik in den Bundesländern: Vom Stiefkind zum Darling der Politik. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.): *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*, 275–288. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Holtkamp, Lars (2011): Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen. Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW. *Verwaltung & Management* 17 (4): 171–180.
- Bogumil, Jörg/Fahlbusch, Boris/Kuhn, Hans-Jürgen (2016a): *Weiterentwicklung der Schulverwaltung in NRW. Gutachten im Auftrags des Finanzministeriums NRW*. Bochum/Berlin.
- Bogumil, Jörg/Gräfe, Philipp (2024a): Verwaltungsverflechtungen im föderalen System. *Politische Vierteljahresschrift* 65 (3), 417–446. DOI: 10.1007/s11615–023–00525–8.
- Bogumil, Jörg/Gräfe, Philipp (2024b): Woran OZG-Projekte scheitern. *Innovative Verwaltung* (1–2/2024): 26–29.

- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine (2006): Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung. In: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): *Politik und Verwaltung*. PVS Sonderheft 37, 151–184. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K. (2007): *10 Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas (2021): *Kommunale Integrationspolitik in Nordrhein-Westfalen. Bestandsaufnahme und Zukunftsoptionen. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI)*. Düsseldorf.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kuhlmann, Sabine (2016b): Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Vollzugsdefizite und Koordinationschaos bei der Erstaufnahme und der Asylantragsbearbeitung. *Die Verwaltung* 49 (2), 289–300. DOI: 10.3790/verw.49.2.289.
- 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 (Hrsg.) (2010): *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2011): *Leistungsfähigkeit von Verwaltungskonfigurationen im deutschen Bundesstaat. Neuantrag auf Gewährung einer DFG-Sachbeihilfe (unveröff.)*.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2020): Integrationsverwaltung im Föderalismus. In: Knüpling, Felix/Kölling, Mario/Kropp, Sabine/Scheller, Henrik (Hrsg.): *Reformbaustelle Bundesstaat*, 459–486. Wiesbaden: Springer VS.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2021): Digitale Transformation in deutschen Kommunen. Das Beispiel der Bürgerämter und was man daraus lernen kann. *Die Verwaltung* 54 (1): 105–132.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2022a): The politics of administrative reforms. In: Ladner, Andreas/Sager, Fritz (Hrsg.): *Handbook of the Politics of Public Administration*, 125–138. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2022b): Verwaltungsverflechtung als „missing link“ der Föderalismusforschung: Administrative Bewältigung der Flüchtlingskrise im deutschen Mehrebenensystem. 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/Gerber, Sascha/Schwab, Christian (2019): *Bürgerämter in Deutschland. Organisationswandel und digitale Transformation*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg/Schmid, Josef (2001): *Politik in Organisationen. Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele*. Opladen: Leske + Budrich.
- Bouckaert, Geert (2023): The neo-Weberian state: From ideal type model to reality? *Max Weber Studies* 23 (1), 13–59. DOI: 10.1353/max.2023.0002.
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) (2022): *Migrationsbericht der Bundesregierung 2022*. Berlin.

- Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) (2022): *Referentenentwurf: Verordnung zum Neuerlass der Fahrzeug-Zulassungsverordnung und zur Änderung weiterer Vorschriften*. [bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-20/verordnung-neuerlass-fahrzeug-zulassungsverordnung.pdf?__blob=publicationFile](https://www.bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-20/verordnung-neuerlass-fahrzeug-zulassungsverordnung.pdf?__blob=publicationFile). Abgerufen am: 15.06.2022.
- Crozier, Michel/Friedberg, Erhard (1979): *Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns*. Königstein: Athenäum.
- Deutscher Bundestag (2021): *Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters*. BGBl. I 2021, Nr. 42, 14.7.2021.
- Deutscher Bundestag (2024): *Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung (OZG-Änderungsgesetz – OZGÄndG)*. BGBl. 2024 I Nr. 245, 23.07.2024.
- Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg (2008): Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika (Hrsg.): *Lokale Politikforschung heute*, 165–195. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg (2016): Von den Blitzreformen zur neuen Behutsamkeit. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.): *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*. 2., akt. u. erw. Aufl., 139–160. Wiesbaden: Springer VS.
- Ebinger, Falk/Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg (2019): Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. *Local Government Studies* 45 (1), 1–23. DOI: 10.1080/03003930.2018.1530660.
- Ellwein, Thomas (1997): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft. *Staatswissenschaft und Staatspraxis* (8): 5–18.
- European Commission (2023a): *Digital Public Administration factsheet 2023: Germany*. joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/DPA_Factsheets_2023_Germany_vFINAL%20%281%29.pdf.
- European Commission (2023b): *eGovernment Benchmark 2023*. digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2023.
- Gräfe, Philipp/Wehmeier, Liz Marla/Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2024): *Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. Baden-Baden: Nomos.
- Grohs, Stephan/Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2012): Überforderung, Erosion oder Aufwertung der Kommunen in Europa? Eine Leistungsbilanz im westeuropäischen Vergleich. *dms – der moderne staat* (5): 125–148.
- Habermas, Jürgen (1969): Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung. In: Habermas, Jürgen (Hrsg.): *Technik und Wissenschaft als Ideologie*, 120–145. Berlin: Suhrkamp.
- Heuberger, Moritz (2022): *Coordinating digital government: explaining coordination challenges regarding the digital transformation of public administration in a federal context*. Dissertation. Potsdam: Universität Potsdam.
- Jethon, André/Reichard, Christoph (2022): Usability and actual use of performance information in German municipal budgets: the perspective of local politicians. *Public Money & Management* 42 (3), 152–159. DOI: 10.1080/09540962.2021.1966193.
- Klenk, Tanja/Kuhlmann, Sabine (2024): *Digitalisierung als Herausforderung und Chance für die Migrations- und Integrationsverwaltung. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrates Integration & Migration*.

- Kritikos, Alexander S./Amoroso, Sara/Hermann, Benedikt (2023): Verwaltungsqualität entscheidet mehr als Regulierungsdichte über Wachstumspotenziale von Unternehmen. *DIW Wochenbericht* 90 (42): 585–592. www.diw.de/de/diw_01.c.882931.de/publikationen/wochenberichte/2023_42_1/verwaltungsqualitaet_entscheidet_mehr_als_regulierungsdichte_ueber_wachstumspotenziale_von_unternehmen.html.
- Kuhlmann, Sabine (2009): *Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich*. Habilitationsschrift an der Universität Potsdam. Baden-Baden: Nomos.
- Kuhlmann, Sabine (2024): Back to Bureaucracy? The Advent of the Neo-Weberian State in Germany. *Journal of Policy Studies* 39 (2): 5–20.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg (2019): Neo-Weberianischer Staat. In: Apelt, Maja/Bode, Ingo/Hasse, Raimund/Meyer, Uli/Groddeck, Victoria V./Wilkesmann, Maximiliane/Windeler, Arnold (Hrsg.): *Handbuch Organisationssoziologie*, 1–13. Wiesbaden: Springer VS.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg (2021): The Digitalisation of Local Public Services. Evidence from the German Case. In: Bergström, Tomas/Franzke, Jochen/Kuhlmann, Sabine/Wayenberg, Ellen (Hrsg.): *The Future of Local Self-Government*, 101–113. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Grohs, Stephan/Reiter, Renate (2011): *Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan (2008): Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the “New Steering Model”? *Public Administration Review* 68 (5), 851–863. DOI: 10.1111/j.1540 – 6210.2008.00927.x.
- Kuhlmann, Sabine/Dumas, Benoît P./Heuberger, Moritz (2022): *The Capacity of Local Governments in Europe. Autonomy, Responsibilities and Reforms*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Kuhlmann, Sabine/Franzke, Jochen/Peters, Niklas/Dumas, Benoît P. (2024a): Institutional designs and dynamics of crisis governance at the local level: European governments facing the polycrisis. *Policy Design and Practice*, 1–21. DOI: 10.1080/25741292.2024.2344784.
- Kuhlmann, Sabine/Franzke, Jochen/Peters, Niklas/Dumas, Benoît P. (2024b): *Krisen-Governance im europäischen Vergleich: Kommunen und Staat im Pandemiemodus*. Baden-Baden: Nomos.
- Kuhlmann, Sabine/Seyfried, Markus/Siegel, John (2018a): Was bewirken Gebietsreformen? Eine Bilanz deutscher und europäischer Erfahrungen. *dms – der moderne staat* 11 (1), 119–141. DOI: 10.3224/dms.v11i1.08.
- Kuhlmann, Sabine/Seyfried, Markus/Siegel, John (2018b): *Wirkungen kommunaler Gebietsreformen. Stand der Forschung und Empfehlungen für Politik und Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut (2019): *Introduction to Comparative Public Administration*. 2nd Edition. Cheltenham: Edward Elgar.
- Küpper, Willi/Ortmann, Günther (Hrsg.) (1988): *Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lehmbruch, Gerhard (2002): Der unitaristische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel. In: Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.): *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektiven*, 53–110. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Marienfeldt, Justine (2021): Three paths to e-service availability: a fuzzy set qualitative comparative analysis among the EU member states. *International Journal of Public Sector Management* 34 (7), 783–798. DOI: 10.1108/IJPSM-12–2020–0325.
- Marienfeldt, Justine/Wehmeier, Liz Marla/Kuhlmann, Sabine (2024): Top-down or bottom-up digital transformation? A comparison of institutional changes and outcomes. *Public Money & Management*, 1–10. DOI: 10.1080/09540962.2024.2365351.
- Meyer, Uli (2015): Brunsson, Nils (1985): The Irrational Organization. Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change. In: Kühl, Stefan (Hrsg.): *Schlüsselwerke der Organisationsforschung*, 129–133. Wiesbaden: Springer VS.
- Nationaler Normenkontrollrat (NKR) (2023): *Consolidate, streamline, digitalise. Reducing bureaucracy: Equipping Germany for the future. Annual Report 2023 of the NKR*. https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/EN/Annual-Reports/Annual-Report-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
- Oehlert, Franziska/Kuhlmann, Sabine (2024): Inter-Administrative Relations in Migrant Integration: Germany, Sweden, and France Compared. In: Kuhlmann, Sabine/Laffin, Martin/Wayenberg, Ellen/Bergström, Tomas (Hrsg.): *New Perspectives on Intergovernmental Relations: Crisis and Reform*, 77–101. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert (2017): *Public Management Reform: A Comparative Analysis into the Age of Austerity*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Proeller, Isabella/Siegel, John (2021): Public Management Reforms in Germany: New Steering Model and Financial Management Reforms. In: Kuhlmann, Sabine/Proeller, Isabella/Schimanke, Dieter/Ziekow, Jan (Hrsg.): *Public Administration in Germany*, 393–410. Cham: Palgrave Macmillan.
- Reichard, Christoph (1994): *Umdenken im Rathaus: Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*. Berlin: edition sigma.
- Reichard, Christoph (2011): Vom Versuch, NSM und NKF in einen Topf zu werfen. *Verwaltung & Management* 17 (6), 283–287. DOI: 10.5771/0947-9856-2011-6-283.
- Rodríguez Domínguez, Luis/García Sánchez, Isabel M./Gallego Álvarez, Isabel (2011): Determining Factors of E-government Development: A Worldwide National Approach. *International Public Management Journal* 14 (2), 218–248. DOI: 10.1080/10967494.2011.597152.
- Seibel, Wolfgang/Klamann, Kevin/Treis, Hannah (2017): *Verwaltungsdesaster: von der Loveparade bis zu den NSU-Ermittlungen*. Frankfurt a.M.: Campus Verlag.
- Thieme, Werner/Prillwitz, Günther (1981): *Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform*. Baden-Baden: Nomos.
- Vellani, Tomás/Kuhlmann, Sabine (2024): *Vorreiter oder Nachzügler? Die digitale Transformation der Verwaltung in der Mittelstadt. Governance-Arrangements im Vergleich*. Bielefeld: transcript.
- Wagener, Frido (1969): *Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Wegrich, Kai (2021): Is the turtle still plodding along? Public management reform in Germany. *Public Management Review* 23 (8): 1107–1116.

- Wehmeier, Liz Marla (2024): Intergovernmental Relations in Digitalization Policy: German Tax Administration Between Centralization and Decentralization. In: Kuhlmann, Sabine/Laffin, Martin/Wayenberg, Ellen/Bergström, Tomas (Hrsg.): *New Perspectives on Intergovernmental Relations: Crisis and Reform*, 163–185. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Weiß, Jens/Schubert, Dino (2020): Doppelte Reform mit geteiltem Erfolg: Zur Wirkung der DOP-PIK-Reform auf Haushaltsführung und Verwaltungssteuerung in den Kommunen. *dms – der moderne staat* 13 (1–2020), 143–164. DOI: 10.3224/dms.v13i1.01.
- Wollmann, Hellmut (2013): Zur (Nicht-)Verwendung von Evaluationsergebnissen in Politik und Verwaltung. In: Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung*, 87–102. Leverkusen-Opladen: Barbara Budrich.
- Wollmann, Hellmut (2016): Public and social services in Europe: From public/municipal to private – and reverse? Summary chapter. In: Wollmann, Hellmut/Koprić, Ivan/Marcou, Gérard (Hrsg.): *Public and Social Services in Europe. From public and municipal to private sector provision*, 313–334. London: Palgrave Macmillan UK.

Stephan Grohs

32 ½ Jahre Neues Steuerungsmodell

Nah- und Fernwirkungen

1. Einleitung: Ein halbes Leben mit dem Neuen Steuerungsmodell

1991 wurde das Neue Steuerungsmodell (NSM) mit der Vision der Kommune als „modernes Dienstleistungsunternehmen“ erstmals von Gerhard Banner in Karlsruhe vorgestellt (Banner 1991), 1993 erschien der grundlegende Bericht zum NSM (KGSt 1993). 32 ½ Jahre nach dem Karlsruher Vortrag von Banner wird Jörg Bogumil 65, es ist also kaum übertrieben zu sagen, dass das NSM ihn sein halbes Leben begleitet hat. Jörg Bogumil hat sich als einer der ersten Verwaltungswissenschaftler mit dem damals tatsächlich noch „neuen“¹ Steuerungsmodell beschäftigt. Aus der Forschung zum „Bürgerladen Hagen“ (Kißler et al. 1994) entstand zunächst ein Fokus auf Bürgerorientierung und durch die Zusammenarbeit mit Leo Kißler auch sehr früh ein Fokus auf die Mitbestimmungsaspekte der kommunalen Verwaltungsreform. Schnell beschäftigte er sich dann auch mit dem Kern des neuen Steuerungsmodells, der outputorientierten Steuerung und dem Verhältnis von Politik und Verwaltung im NSM.

Zuletzt hat er eine Bilanz „outputorientierter Steuerung“ gezogen (Bogumil 2022) und auch der frühe Fokus auf Bürgerorientierung hat ihn bis in die Diskussion um den „digitalen Staat“ begleitet (Bogumil et al. 2019; Gräfe et al. 2024). Dazwischen lagen verschiedene Zwischenbilanzen, so zu „Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell“ (Bogumil et al. 2008) oder dann auch zwanzig Jahren (Bogumil 2014). Seit 2004 war auch ich dabei, so dass uns mittlerweile zwanzig Jahre Diskussion zum NSM verbinden. Jenseits radikalerer Diagnosen zum Scheitern des NSM (Holtkamp 2008), war diese Diskussion bei Jörg Bogumil meist durch eine sympathisierende, aber durch Realismus geprägte Distanz zu den mit dem NSM verbundenen Modernisierungskonzepten geprägt. Er ist und war damit ein

1 Wobei auch der Neuheitswert der einzelnen NSM-Bausteine in Frage gestellt werden kann. Neu war allerdings die Bündelung verschiedener Reformansätze und deren Verdichtung zu einem Rahmenkonzept und insbesondere die Dynamik, die sich um eine Advocacy Coalition um KGSt, Bertelsmann Stiftung, die Speyerer Qualitätswettbewerbe und die ÖTV entwickelt hatte (vgl. Marktanner 2021).

zentraler Akteur einer Gruppe, die Hellmut Wollmann früh die „Alternativen Modernisierer“ (Wollmann 1996) genannt hat.

Inzwischen haben bereits Verwaltungshistorikerinnen mit einer Historisierung des Neuen Steuerungsmodells begonnen (Marktanner 2021). Trotz verschiedener Versuche, das NSM einzumotten, hat es die weiteren verwaltungspolitischen Diskussionen geprägt und manche Elemente leben quasi subkutan weiter – oft unterhalb der Aufmerksamkeit des weitergezogenen digitalisierungszentrierten Diskurses, mit veränderten Begrifflichkeiten und auch einer schleichenden Routinisierung. Gleichzeitig bleiben auch die inneren Widersprüchlichkeiten des NSM – etwa die Balance zwischen Flexibilisierung und Kontrolle, Politik und Verwaltung, Konsolidierung und Effektivitätssteigerung präsent. In der Sprache des historischen Institutionalismus (Thelen 2003) fand eine Abschichtung (*layering*) statt, bei der ältere Institutionen von neuen überlagert werden, aber teilweise weiterhin Wirksamkeit entfalten oder einen Funktionswandel (*conversion*) durchlaufen.

Dieser Beitrag versucht diesen Spuren nachzugehen und in den wesentlichen Handlungsfeldern des Neuen Steuerungsmodells die Nah- und Fernwirkungen des NSM für die kommunale Verwaltungspraxis zu identifizieren. Unter Nahwirkungen werden hier die unmittelbaren Reformwirkungen verstanden; unter Fernwirkungen die häufig tiefschichtigen, indirekten Auswirkungen von Reformpraxis und -diskurs auf die reale Verwaltungspraxis. Dabei kann ich mich nicht wie in den 2005 erhobenen Daten auf eine breite Erhebung stützen, sondern versuche anhand der „weiterschriebenen“ Debatten aus der Literatur die verwaltungspolitischen Entwicklungen nachzuvollziehen und auch an einigen Stellen eine Übersetzungsleistung zu erbringen, da viele vermeintlich neue Begrifflichkeiten implizit die Begrifflichkeiten des NSM aufgreifen. Eine Beschränkung auf die kommunale Ebene erfolgt einerseits aus pragmatischen Gründen, andererseits aus der Tatsache heraus, dass die kommunale Ebene wie keine andere Ebene vom NSM geprägt wurde und hier die Vielfalt der Umsetzungsweisen deutlich wird.²

Da das NSM so oft dargestellt wurde wie kaum ein anderes Modernisierungskonzept, beschränke ich mich im Weiteren auf eine Identifikation der wesentlichen Handlungsfelder (2.) und der mit unserer Bilanz auf Grundlage von Daten aus dem Jahr 2005 verbundenen Diskussionen (3.). Im Anschluss werden die wesentlichen Entwicklungen im Bereich der politischen Steuerung, der

2 Nur der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass Jörg Bogumil sein Interesse an „Neuer Steuerung“ später auf Hochschulen erweitert hat (Bogumil/Heinze 2009; Bogumil et al. 2013). Zum Vergleich der Modernisierung von Kommunen und Hochschulen vgl. Bogumil/Grohs 2009.

outputorientierten Steuerung, des Personalmanagements und der Bürgerorientierung bilanziert (4.). Im Schlusskapitel (5.) fasse ich die Ergebnisse zusammen und gebe einen Ausblick auf die zukünftigen Herausforderungen der Verwaltungspolitik unter deutlich geänderten Rahmenbedingungen.

2. Das Neue Steuerungsmodell: Mehr eine Werkzeugkiste als ein kohärentes Modell?

Das Neue Steuerungsmodell wurde häufig als eingedeutschte Variante des *New Public Management* (NPM) bezeichnet, wobei häufig übersehen wird, dass das NSM eine sehr spezifische Variante der verschiedenen internationalen Spielarten darstellt, also nicht die ganze Werkstatt in der Werkzeugkiste mittransportiert wurde. Das im Wesentlichen von der KGSt und ihrem Vorstand Gerhard Banner entwickelte und durch zahlreiche Publikationen unterfütterte NSM entwickelte sich dabei von einem Kerngedanken, der um dezentralisierte Verantwortungsstrukturen und „outputorientierte Steuerung“ kreiste, im Laufe der 1990er Jahre zu einem durch Elemente der Haushaltsführung („Ressourcenverbrauchskonzept“, also Doppik), der Personalwirtschaft, des Wettbewerbs und der Bürger- bzw. Kundenorientierung ergänzten „erweiterten Modell“ (Bogumil et al. 2008), das vereinfacht in Tabelle 1 abgebildet ist.

Wesentliche Elemente des Neuen Steuerungsmodells waren:

- Der Aufbau dezentraler, teilautonomer Verwaltungseinheiten mit dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung („Fachbereiche“) und eigenen Budgets, die durch Kontraktmanagement, Controlling und Berichtswesen wieder an die zentrale Steuerung rückgekoppelt werden sollten.
- Der Übergang von der Input- zur Outputsteuerung, die sich an den Leistungen („Produkten“) der Verwaltung orientieren sollte (siehe auch Jehon/Reichard in diesem Band).
- Eine Steuerung der Verwaltung auf Abstand mit einem Rückzug der politischen Mandatsträger aus den Alltagsabläufen der Verwaltung und ihre Beschränkung auf strategische Zielvorgaben. Diese sollten in ein Kontraktmanagement zwischen Rat und Verwaltung eingebettet sein.
- Eine verstärkte Mitarbeiterorientierung mit dem Ziel, das Engagement und die Motivation der Mitarbeiter durch Beteiligung, Qualifizierung und ein flexibleres Personalmanagement und Anreizsysteme zu fördern.
- Eine Orientierung am Bürger als „Kunden“ durch Organisationsumbau (insbesondere Aufgabenintegration in sog. Bürgerämtern), Prozessinnovationen

- (z. B. Verkürzung von Bearbeitungszeiten) sowie die Stärkung einer aktiven Kundenrolle durch Servicegarantien und ein aktives Beschwerdemanagement.
- Schließlich die Stärkung der Wettbewerbsorientierung der Kommunen in inter- und intrakommunalen sowie marktlichen Wettbewerbsformen (z.B. interkommunale Vergleichsringe bzw. Ausschreibungswettbewerbe).

Tabelle 1: Dimensionen des Neuen Steuerungsmodells (NSM)

Binnendimension		Außendimension
Verhältnis Politik – Verwaltung	Ablösung des klassischen Bürokratiemodells	
Trennung von Politik- und Verwaltung („Was“ und „Wie“) <ul style="list-style-type: none"> • Politische Kontrakte • Politisches Controlling • Produktbudgets 	Verfahrensinnovationen <ul style="list-style-type: none"> • Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung • Outputsteuerung über Produkte • Budgetierung • Controlling • Kosten-Leistungs-Rechnung • Kontraktmanagement 	Kundenorientierung <ul style="list-style-type: none"> • Qualitätsmanagement • One-Stop-Agencies
	Organisationsinnovationen <ul style="list-style-type: none"> • Konzernstruktur • Zentraler Steuerungsdienst • Querschnittsbereiche als Servicestellen 	Wettbewerbsselemente <ul style="list-style-type: none"> • Vermarktlichung • Privatisierung • Leistungsvergleiche
	Personalinnovationen <ul style="list-style-type: none"> • Kooperations- und Gruppenelemente • Anreizsysteme • modernes Personalmanagement • betriebswirtschaftliches Wissen • ganzheitliche Arbeitszusammenhänge 	

Quelle: Bogumil et al. 2008; der schraffierte Bereich erfasst das „erweiterte Modell“.

Die Erweiterungen waren durchaus Konsequenzen aus den ersten Umsetzungsbilanzen, die zeigten, dass das „Kernmodell“ statisch und bürokratisch umgesetzt wurde und nun durch die dynamischen Elemente Personal, „Kunden“ und Wettbewerb „unter Strom gesetzt“ (KGSt 1995) werden sollte.

3. Die große Bilanz „10 Jahre NSM“ und Anschlusskontroversen

Die bislang umfangreichste Bilanzierung der Reformaktivitäten erfolgte im durch die Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojekt „10 Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung“ (Bogumil et al. 2008), das von 2004 bis 2006 den Umsetzungsstand und die Wirkungen in der Breite der deutschen Kommunen untersuchte. Diese bislang umfassendste Bilanz dieser Reformen kommt zu dem ernüchternden Schluss, dass in den meisten Kommunen die postulierten Ziele kaum erreicht wurden. Hinsichtlich der Umsetzung der Reformmaßnahmen beschränkte sich die Mehrzahl der Kommunen auf einen selektiven Gebrauch einzelner Instrumente aus dem Werkzeugkasten des NSM. Von 870 befragten Kommunen konnten gerade einmal 22 als „NSM-Hardliner“ identifiziert werden, die alle Kernelemente des NSM realisiert hatten – wohl aber haben sich über 80 Prozent an Teilaspekten des Neuen Steuerungsmodells orientiert. Damit waren die Kommunen einerseits Wegbereiter der Verwaltungsreform in Deutschland, andererseits zeigen sich erhebliche Umsetzungslücken, insbesondere in der Reform des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung.

Die Bilanz des Neuen Steuerungsmodells in der Praxis fällt insgesamt ambivalent aus: Einerseits sind eine Reihe positiver Reformeffekte zu nennen:

- Augenfällig ist eine stärkere Bürger- und Kundenorientierung, die vor allem auf den Siegeszug des Bürgeramtskonzeptes zurückzuführen ist. Weiterhin sind zahlreiche Fachaufgaben zu nennen, wo es durch eher klassische Maßnahmen der Organisationsentwicklung zu deutlichen Leistungsverbesserungen und Verfahrensverkürzungen kam.
- Einerseits werden von den kommunalen Akteuren Effizienzgewinne, Einsparungen und insbesondere eine erhöhte Kostensensibilität ausgemacht. Eine intensivere Betrachtung der Haushalte fördert hier allerdings keine eindeutigen Einsparererfolge zu Tage. Stellt man zudem die mit der Reform verbundenen Kosten durch Sach- und Personalaufwand in der Planung, Einführung und im laufenden Betrieb in Rechnung, ist kaum eine eindeutige Aussage hinsichtlich der Effizienzgewinne möglich.

Auf der anderen Seite sind eindeutige Defizite der Verwaltungsmodernisierung zu nennen:

- Die Verbesserung der politischen Steuerung ist das am seltensten bearbeitete Problemfeld der Kommunen und ihre Ergebnisse fallen selten erfolgreich aus. Es zeigt sich, dass eine bessere Transparenz und Informationslage nicht

von allein zu besserer Steuerung und der Korrektur eingeschlagener Pfade führen. Darüber hinaus sind die lokalen Politikerinnen und Politiker häufig nicht willens, sich auf die Steuerung „at arms length“ einzulassen. Gleichzeitig zeigen sich in den Kommunen zahlreiche zentrifugale Tendenzen, die u.a. durch die Dezentralisierung im Rahmen des NSM ausgelöst wurden, denen keine adäquaten Steuerungsverfahren entgegengesetzt werden. So kommt es zu einer verwaltungsinternen Abkopplung der Fachbereiche von gesamtstädtischen Zielen.

- Ein weiterhin bestehendes und sich eher verschärfendes Problem schien die Unzufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu sein. Vor dem Hintergrund der Gleichzeitigkeit von Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung ist deren Motivation ständig gesunken und schlägt sich in Reformmüdigkeit nieder. Die Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurde in vielen Fällen nicht ernst genommen und ihr Einfluss blieb gering, was die Akzeptanz der Modernisierungsanstrengungen weiter reduzierte.

Diese Befunde wurden in der Folge kontrovers diskutiert. Während die Beiträge der Kernautorinnen und -autoren versuchten, die Balance zwischen Anerkennung der geleisteten Anstrengungen und Theorie- und Umsetzungsproblemen ausgewogen zu halten, wurden die Ergebnisse einerseits kritisch zugespitzt als „Scheitern“ (Holtkamp 2008), andererseits fast apologetisch als Erfolg stilisiert (KGSt 2007). Dazwischen gab es reflektierte Stellungnahmen der Befürworterinnen und Befürworter, die aber im Kern den theoretischen Kern vor der vermeintlich problematischen Umsetzungspraxis verteidigten (Banner 2008; Reichard 2012; Proeller/Siegel 2012). Um die Hamburger Rockband Tocotronic zu zitieren: „Die Idee ist gut, aber die Welt noch nicht bereit“.

Nun ändert sich auch die Welt, in den Jahren seit den Debatten um das NSM sogar beschleunigt. Genannt seien Finanzkrise, die Zuwanderung von Schutzsuchenden, die Pandemie und zuletzt die Energiekrise im Zuge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine. Auf der verwaltungspolitischen Seite hat der Diskurs um Digitalisierung alle anderen Debatten dominiert, der Fachkräftemangel lässt erste Anzeichen einer Revision gängiger Personalrekrutierung und -entwicklungskonzepte erkennen, ohne dass sich hier ein neuer übergreifender konzeptioneller Ansatz manifestiert.

4. Weiterentwicklungen der Reformagenda: Nah- und Fernwirkungen des NSM

Kommunen stehen heute vor gänzlich anderen Herausforderungen als zu Beginn der 1990er Jahre. Standen damals – auch im Zuge der Wiedervereinigung – insbesondere die Haushaltslage aber auch die Grenzen rechtlicher Steuerung und neue Anspruchshaltungen im Mittelpunkt der Debatte, sind es heute technologischer und gesellschaftlicher Wandel, aber auch neuere Entwicklungen wie zunehmende politische Polarisierung und seit geraumer Zeit auch der Fachkräftemangel, der uns Kernprobleme des NSM neu denken lässt. Seit Beginn des Jahrtausends sind widersprüchliche Weiterentwicklungen der Innovationsagenda zu beobachten. Auf der einen Seite finden wir Innovationen „von oben“, die teils als die verpflichtende Übernahme von Teilen des NSM-Konzepts interpretiert werden können, allen voran die Einführung der Doppik und auch durch Kommunalisierungen (vgl. Kuhlmann et al. 2011; Bogumil/Kuhlmann 2010) angestoßene Innovationen. Auch die Digitalisierung hat durch das Onlinezugangsgesetz (OZG) mittlerweile den Charakter einer solchen durch Bund und Länder initiierten Zwangsreform. Auf der anderen Seite finden wir Reaktionen auf die nicht beabsichtigten Folgewirkungen der Verwaltungsreformen der 1990er Jahre. Diese finden wir zum einen im Bereich der Privatisierung, wo die vergangenen Jahre das Thema der Rekommunalisierung – also die Rückkehr einst privatisierter Aufgabenbereiche in öffentliche Hand – an Bedeutung gewann, auch wenn das Ausmaß dieses Phänomens noch nicht klar abzustecken ist (Friedländer et al. 2021). Zum anderen finden wir nur wenige Versuche der reflektierten Fortsetzung der durch das NSM angestoßenen Reformagenda, z. B. das Mannheimer Reformprojekt Change im Quadrat, das Elemente der Organisationsreform, Politikreform und der wirkungsorientierten Haushaltssteuerung vom NSM aufgreift (Banner et al. 2016).

Im Weiteren diskutiere ich die neueren Entwicklungen in zentralen Reformfeldern des NSM, um den Spuren nachzugehen, die das NSM in den deutschen Kommunen aber auch dem Reformdiskurs hinterlassen hat.

4.1 Politische Steuerung: Trennung von Politik und Verwaltung oder des „Was“ vom „Wie“

Schon in unserer Evaluation war die Trennung von Politik und Verwaltung das am wenigsten realisierte Reformelement. Wir erklärten dies damals vor allem mit Profilierungswünschen von Kommunalpolitikerinnen und -politikern und deren

Neigung, sich nicht auf konkrete Ziele festlegen zu wollen. Dazu kam die in der breiteren Verwaltungswissenschaft viel diskutierte Hybridisierung von politischen und administrativen Rollen (Aberbach et al. 1981), die gerade in der Kommunalverwaltung mit den Oberbürgermeistern und Beigeordneten als Wahlbeamten eine besondere Ausprägung nimmt.

Die mangelnde Befassung mit einer Reform der politischen Steuerung traf auf dem Höhepunkt der Reformwelle in den 1990er Jahren und auch zum Zeitpunkt der Evaluation um 2005 noch auf politische Verhältnisse, die (mit einzelnen Ausnahmen) eine Delegation von Handlungskompetenz auf den Rat noch wahrscheinlicher machten als dies heute der Fall ist. Die zunehmende parteipolitische Polarisierung, eine überbordende Verwaltungs- und Bürokratiekritik, die Fragmentierung der Räte in der Folge der Aufhebung kommunaler Sperrklauseln (Bogumil et al. 2010) und die Stärkung populistischer Bewegungen erschweren eine auf Vertrauensdelegation und evidenzbasierte Steuerung ausgelegte Verwaltungspolitik erheblich.

Reformforderungen beschränken sich inzwischen auf eine Änderung der Rollenteilung innerhalb der Verwaltungsführung wie es die KGSt im sog. „Kommunalen Steuerungsmodell“ verfolgte (KGSt 2013), das aber in der kommunalen Landschaft kaum Anklang fand. Hierzu liegt zwar keine Empirie vor, aber ein kursorischer Blick in Organigramme und Geschäftsverteilungspläne großer wie kleiner Kommunen zeigt, dass weiterhin an fachlich definierten Geschäftsbereichen festgehalten wird, was gerade durch die informelle Koalitionsbildung im Rat gestärkt wird, wo die großen Fraktionen weiterhin politisch gewogene Wahlbeamte zur Führung ihrer wählerrelevanten Stammbereiche durchsetzen.

Entsprechend ruhig ist es um diesen Reformstrang geworden. Zwar bleiben die Klagen erhalten, dass kommunalpolitische Profilierung und Interessenvertretung notwendige Modernisierungsprozesse hemmen. Eine Reform der politischen Steuerung ist jedoch momentan kaum auf der Agenda. Höchstens durch die Hintertür der Diskussion um Aufgabenhochzonungen im Bereich der Digitalisierung (z. B. in den „Dresdner Forderungen“) oder der Planungsbeschleunigung (z. B. der Planungs- und Genehmigungskompetenzen für erneuerbare Energien) wird der Diskurs einer Entpolitisierung des Verwaltungshandelns sichtbar. Inwiefern dieser Diskurs durch die Besetzung einzelner Verwaltungsspitzen durch populistische Politikerinnen und Politiker verschärft werden wird, ist eine wichtige Frage zukünftiger verwaltungswissenschaftlicher Forschung.

4.2 Outputorientierte administrative Steuerung durch Kennzahlen, Budgetierung und Kostenrechnung

Die Steuerung der Verwaltung durch die Fokussierung auf Outputs und mit ihnen verknüpfte Prozesse der Budgetallokation war der zweite Kerngedanke des NSM. Zum Zeitpunkt der „10 Jahre NSM“-Evaluation war die Diagnose, dass diese Prozesse auf halbem Wege stecken geblieben waren. Zwar waren Produkte und Kennzahlen in vielen Kommunen definiert worden, doch stockte deren Verwendung zu Steuerungszwecken. Ein erheblicher Anteil der Kommunen, die Produkte definiert hatten, nutzten diese weder für die Ermittlung von Budgets noch für Haushaltsverhandlungen oder die Neuorganisation von Verwaltungsprozessen. Am häufigsten werden die Produkte in jeweils rund einem Viertel der befragten Kommunen als Kostenstellen in der Kosten- und Leistungsrechnung, im Berichtswesen und für einen produktbezogenen Haushalt verwendet. Zugespitzt wird dennoch aufgrund der zum Teil geringen Kopplung an zentrale Maßnahmen des NSM von „freischwebenden“ Produktkatalogen gesprochen.

Im Gegensatz zur politischen Steuerung war das Thema Outputorientierung eine zentrale Baustelle der Kommunen in den meisten Bundesländern – evoziert durch die verpflichtende Einführung der Doppik. Entsprechend groß war Jörg Bogumils Interesse, in diesem Bereich die empirische Forschung weiterzuschreiben, so dass hier einige „Updates“ vorliegen (Bogumil 2022; Bogumil et al. 2011, 2012). Diese Beiträge zeigen die Kontinuität der bisherigen Befunde: Trotz der verpflichtenden Einführung der Doppik und der mit ihr verbundenen Kennzahlen ist der Einfluss auf die kommunale Steuerung minimal.

Weiterhin bleibt eine kennzahlenorientierte Steuerung rar bzw. ist weiter zurückgegangen. 2024 berichten nur noch 15 % der Städte und Gemeinden, aber immerhin 51 % der Landkreise, dass sie Kennzahlen zur Messung der Service- und Leistungsqualität verwenden (KGSt 2024). Hier scheinen im Zuge der letzten Jahre eher Rück- als Fortschritte gemacht worden zu sein. Die aktuellste Studie spricht davon, dass nicht nur Kennzahlen, sondern sogar selbstdefinierte Ziele weitgehend fehlen (ebd.).

Trotz des großen Aufwandes bleiben die Potentiale der Doppik ungenutzt. Hier zeigt sich neben der politischen Steuerung ein zweiter großer „Theoriefehler“. Auch wenn die betriebswirtschaftliche Forschung weiterhin darauf beharrt, dass bessere Informationen die Steuerung in Kommunen verbessern würden (und dies durch Verfeinerungen wie Nachhaltigkeitsbudgets oder Gender-Budgeting weiterentwickelt), hilft das reine Vorliegen besserer Informationen kaum dabei, andere Entscheidungskriterien wie politische Reputation und Wiederwahl-

interessen, artikulierte Interessen stadt- und fachpolitisch wichtiger Interessengruppen und persönliches Prestige auszuhebeln.

4.3 Mitarbeiterorientierung und Personalmanagement

Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als zentrale Ressource der öffentlichen Verwaltung wurde von verschiedener Seite eine wichtige Rolle für den Erfolg oder Misserfolg der Modernisierung eingeräumt. Das Ziel qualifizierter und motivierter Mitarbeiter wurde bereits im grundlegenden Bericht zum Neuen Steuerungsmodell behandelt (KGSt 1993), doch erst offenkundige Implementationschwierigkeiten des NSM ließen den Faktor Personal mehr in den Aufmerksamkeitshorizont der Modernisierungsbestrebungen rücken (KGSt 1996). Dem lag die Einsicht zugrunde, dass die Umsetzung und der Erfolg des NSM im Wesentlichen von der aktiven Mitwirkung des Personals der Verwaltung abhängen. Die Akzeptanz und aktive Beteiligung der Mitarbeiter sollten daher gezielt durch Beteiligungsprozesse und Personalentwicklung unterstützt werden. Ziele sind einerseits engagierte und motivierte Mitarbeiter im Einführungsprozess und andererseits die „richtigen“ Mitarbeiter an der „richtigen Stelle“, also Mitarbeiter, die eigenverantwortlich arbeiten, in der neuen Steuerungslogik denken und mit den Steuerungsinstrumenten umgehen können (Reichard 1994). Die traditionelle Personalwirtschaft sollte durch ein flexibleres Personalmanagement ersetzt werden, das zudem Anreizsysteme etablieren sollte.

In den letzten Jahren haben sich die Diskussionen über das Personalmanagement im öffentlichen Sektor stark verändert (Geißler 2024). Dies ist zum einen der demographischen Situation in den Verwaltungen geschuldet. In den kommenden zehn Jahren wird ein großer Teil der öffentlichen Beschäftigten in den Ruhestand treten, ohne dass eine adäquate Nachfolge gesichert wäre. Dies betrifft insbesondere Führungspositionen und die mittlere Führungsebene der Verwaltungen. Nachdem in den 1990er Jahren und zu Beginn des Jahrtausends Einstellungsstopps verhängt wurden, fehlen heute Personen mit der Verwaltungserfahrung, die sie für Führungspositionen qualifiziert. Nachqualifizierungen und Quereinstiege werden notwendig, ohne dass sich die Verwaltungen Gedanken über das Onboarding oder Weiterqualifizierung gemacht hätten. Zum anderen stellt der private Sektor eine immense Konkurrenz dar, der zahlreiche potentielle Anwärtinnen und Bewerber für den öffentlichen Dienst absorbiert, so dass hinsichtlich der Vorqualifikation eher eine Abwärtsspirale zu verzeichnen ist. Verwaltungen sind daher gezwungen, Personalrekrutierungsstrategien zu wählen, die an den spezifisch gemeinwohlorientierten Charakter öffentlicher Beschäftigung

(*Public Values*) appellieren. Deren Umsetzung ist jedoch ausbaufähig (Bödighermer/Grohs 2025; Bogumil et al. 2022).

Eine wesentliche Reformleistung im Rahmen des NSM war eine Stärkung leistungsorientierter Elemente in der Entlohnung der Beschäftigten. Allerdings wurden diese – durchaus vergleichbar zur Einführung der Doppik – „von oben“, nämlich durch die Tarifparteien im TVöD bzw. TV-L durchgesetzt. Aktuelle Befunde belegen, dass ca. 77 % der Städte und Gemeinden und 88 % der Landkreise (KGSt 2024) dieses Instrument nutzen. Allerdings reicht bei der Umsetzungsweise die Spannweite von einer vom Gießkannenprinzip geprägten Implementation bis zu seltenen Fällen von wirklichen Leistungsanreizen (ebd.). Damit deckt sich das Bild mit älteren Befunden (Trittel et al. 2010), die zeigten, dass die umgesetzten Instrumente in den seltensten Fällen tatsächlich die Motivation der Beschäftigten steigern können. Angesichts des Fachkräftemangels in den Kommunen ist heute zweifelhaft, dass die gängige Praxis die Attraktivität einer Beschäftigung in der Kommunalverwaltung steigert. Wo Leistungsanreize wirken, konnte gezeigt werden, dass sie häufig die intrinsische Motivation der Beschäftigten untergraben können und somit ein besonderes Spezifikum des öffentlichen Dienstes – die grundsätzliche Gemeinwohlorientierung – verloren zu gehen droht. Für den Personalbereich ist also zusammenfassend eine allenfalls kuptierte Durchsetzung von Ideen des NSM zu konstatieren. Auch hier haben sich die Rahmenbedingungen des öffentlichen Dienstes deutlich verschoben, so dass der Einfluss des NSM gering bleibt, auch wenn Elemente wie Teamarbeit, grundsätzliche Ergebnisorientierung und Flexibilisierung gerade hinsichtlich der Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Dienstes eine große Rolle spielen könnten. Der gegenwärtige Hype um „New Work“ geht an diesen alten Debatten im Moment eher vorbei.

4.4 Bürgerorientierung

Neben den Bemühungen, die Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns zu erhöhen, wurde auch eine Veränderung im Außenverhältnis der Verwaltung angestrebt. Bürgerinnen und Bürger wurden als „Kunden“ entdeckt, die zunehmend als Nachfrager von verschiedensten Verwaltungsleistungen zum „Leistungsverstärker“ der Verwaltungsmodernisierung werden sollten. Im Mittelpunkt der Bestrebungen um mehr Bürgerorientierung stand der Dienstleistungsgedanke und damit verbunden der Wandel hin zu Dienstleistungs- und Servicezentren. Durch eine verbesserte Leistungserstellung (u. a. hinsichtlich der Qualität und Dauer) sowie mehr Transparenz sollte die Zufriedenheit der Bürger mit „ihrer Stadtverwaltung“ gesteigert werden. Den Bürgern sollte durch organisatorische

Änderungen wie die Bündelung von Dienstleistungen und eine Dezentralisierung von Verwaltungsaufgaben Behördenkontakte erleichtert werden. Insbesondere bei der Einführung von Bürgerämtern bzw. Bürgerbüros, in denen ein breites Spektrum von Verwaltungsleistungen aus einer Hand angeboten werden, kommen diese Ideen zum Tragen.

Die Evaluation sah in der Stärkung des Servicegedanken und der Verbreitung von Bürgerbüros den eigentlichen „heimlichen“ Erfolg des NSM. Da der Gedanke von One-Stop-Agencies nicht zum Kern des NSM zählte – die Konzeption der Bürgerämter entstand schon in den 1970er und 1980er Jahren in anderem Kontext, konnte sich aber damals nicht durchsetzen –, wurde diese Bewertung ambivalent aufgegriffen, da die kausale Zuordenbarkeit zum NSM-Programm nicht immer eindeutig war. Aber auch in Hinblick auf die langfristige Perspektive der Fernwirkungen bleibt der Gedanke der Serviceorientierung ein zentrales Narrativ, das sich gerade im Digitalisierungsdiskurs der vergangenen zehn Jahre eher noch verstärkt hat und unter dem neuen Begriff der „Nutzerzentrierung“ besonders für digitale Dienstleistungen heute noch zentral ist. Jörg Bogumil hat gerade in den letzten Jahren eine Reihe von Studien vorgelegt, die diese Entwicklung weiterbeobachten (Bogumil et al. 2019; Gräfe et al. 2024). Dabei werden mindestens eine Reihe von Dingen deutlich, die im Vergleich mit dem NSM-Diskurs auffallen: Hinsichtlich der Reformdynamik zeigen sich Ähnlichkeiten des Digitalisierungsdiskurses mit den älteren Reformwellen. Nach einer Phase der Euphorie und großen Erwartungen und Versprechungen wird momentan erstens deutlich, dass die Durchsetzbarkeit „rational(istisch)er“ Programme durch zahlreiche etablierte Interessen und Routinen in Verwaltung und Politik eingegrenzt wird und dass überkommen scheinende Verwaltungsstile (Grohs 2019) widerstandsfähiger sind als gedacht und zu wenig beachtet wurden. Zweitens zeigt sich, dass im Widerspruch zur ganzheitlichen Rhetorik eine Segmentierung und erneute Silo-bildung besteht und gerade integrative Projekte wie eine Digitalisierung der Kindergrundsicherung daran zu scheitern drohen. Drittens wird angesichts ausbleibender Vereinheitlichung wiederum der Ruf nach einer Zentralisierung lauter – siehe Doppik und Tarifreform. Die „Dresdner Forderungen“ sind nur ein Beispiel für gutgemeinte Initiativen, die aber die Handlungsfähigkeit der kommunalen Ebene bedrohen können, da das einheitliche „Gesicht“ der Verwaltung durch die Kommunen weiter erodiert und auch Möglichkeiten der Quersubventionierung durch Gebühreneinnahmen und Zuweisungen schwinden.

5. Fazit

Verwaltungsmodernisierung steht vor einem offensichtlichen Reformparadox: Ohne das Wecken (zu) großer Erwartungen ist kaum die erforderliche Reformdynamik zu entfalten, die auch für kleinere Schritte notwendig wäre. Mit überzogenen Reformversprechen ist deren Scheitern aber bereits vorprogrammiert – zumindest in einem harten Soll-Ist-Abgleich. Damit verbunden ist das zweite Paradox, dass die eigentlichen Erfolge der Reform häufig in deren nicht-intendierten Folgen lagen (z. B. der Reaktivierung älterer Reformkonzepte) und weniger im Kern des Reformprogrammes selbst. Ohne die häufig gescheiterten Reformprogramme wären aber auch die nicht-intendierten Erfolge kaum möglich gewesen. Für eine „rationale“ Gestaltung von Reformprozessen sind diese Einsichten ernüchternd, denn sie erlauben kaum lehrbuchartige Reformblaupausen, die die Praxis gerne sieht. Vielmehr bleibt Verwaltungsreform so mehr Kunst als Wissenschaft, für die allenfalls einige Daumenregeln zum Umgang mit Reformparadoxien formuliert werden können.

Zu diesen Daumenregeln gehören der reflexive Umgang mit Erwartungen an Reformen, eine pragmatische Anpassung von Reformkonzepten an die lokalen Bedarfe, eine Form von Kontingenzoffenheit, die Zufälle und nicht-intendierte Effekte zulässt und schließlich die Kunst, vor lauter kleinen Schritten das Reformziel nicht aus den Augen zu verlieren („Perspektivischer Inkrementalismus“).

Einer solch inkrementalistischen Perspektive hat sich Jörg Bogumil in der Auseinandersetzung um das NSM und ihm nachfolgende Reformkonzepte immer verschrieben. Damit ist nicht ein Verharren im Status quo gemeint, sondern eine realistische Einschätzung der Reformmöglichkeiten und -resistenzen und eine damit verbundene Politik der kleinen Schritte. Mag der Diskurs um das Neue Steuerungsmodell mittlerweile fast verstummt sein, zeigt sich in den aktuellen Reformdebatten – insbesondere denen der Verwaltungsdigitalisierung – eine ähnliche Dynamik der allzu großen Versprechungen bei fehlender Berücksichtigung der Realitäten in den Verwaltungen. Jörg Bogumil hat diese Prozesse die letzten Jahre begleitet und dabei die Debatte auch um einen realistisch und mikropolitisch geschulten Blick (Bogumil/Schmid 2001) bereichert.

Dass das NSM seine Spuren in vielen Kommunen hinterlassen hat, ist unstrittig. Dazu gehören die von oben eingeführten Elemente der Doppik genauso wie die weichen und schwer zu fassenden Faktoren wie eine grundsätzlich stärkere Orientierung an Wirtschaftlichkeit, aber auch Bürgerorientierung. Alle diese Elemente hat allerdings nicht das NSM erfunden, sondern allenfalls gebündelt.

Bei der mittlerweile eingetretenen Zerfaserung der Reformstränge ist eine kausale Zuordnung daher schwierig bis unmöglich.

Verschwunden ist zu einem Gutteil die unternehmerische Rhetorik, die die letzten Jahre durch den Innovationsbegriff ersetzt wurde (Banner et al. 2016) – neuerdings gern mit dem Zusatz „sozial“ und durchaus in Abgrenzung zu einem rein betriebswirtschaftlich geprägten Innovationsbegriff (Grohs et al. 2014). Einige Elemente des NSM haben sich normalisiert oder sedimentiert, so die Bürger- oder Kundenorientierung, die als „Nutzerorientierung“ in die digitale Ära gewechselt ist, und auch die doppische Haushaltsführung – auch wenn diese nicht mit dem Kerngedanken des NSM, der ergebnis- oder wirkungsorientierten Steuerung, verknüpft wird. Andere Elemente werden im politischen Diskurs immer wieder neu wiederbelebt, so die Forderung nach Wirkungsorientierung und Innovation durch Verantwortungsdelegation (Neue Sprechweise: „Fehlerkultur“). In der Verwaltungsrealität bleiben beide Elemente aber weitgehend ungenutzt und sind eher eine Spielwiese der Beraterlandschaft.

Zwei andere Bereiche sind aber die gegenwärtigen Achillesfersen des öffentlichen Sektors, an denen sich die Ambivalenz des NSM deutlich zeigt: die politische Steuerung sowie die Personalentwicklung. In beiden Feldern haben sich die Rahmenbedingungen des öffentlichen Sektors radikal gewandelt und fordern zu einem Neudenken von Verwaltung auf. Das NSM kann hier – die These sei gewagt – wenig beitragen.

Literatur

- Aberbach, Joel D./Rockman, Bert A./Putnam, Robert D. (1981): *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Banner, Gerhard (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Ein neues Steuerungsmodell für die Kommunen. *Verwaltung – Organisation – Personal* 13 (4): 3–7.
- Banner, Gerhard (2008): Logik des Scheiterns oder Scheitern an der Logik? (Kommentar zu Lars Holtkamp „Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells“). *dms – der moderne staat* 1 (2): 447–455. DOI: 10.3224/dms.v1i2.11.
- Banner, Gerhard/Grohs, Stephan/Reiter, Renate (2016): Administrative Innovation. In: Kersting, Norbert (Hrsg.): *Urbane Innovation*, 121–150. Wiesbaden: Springer VS.
- Bödighheimer, Julian/Grohs, Stephan (2025): *Alte und neue Werte als Signale an zukünftige Beschäftigte? Die Rolle von Public Values in aktuellen Personalgewinnungsstrategien der Bundesländer*. (in Vorbereitung).
- Bogumil, Jörg (2014): 20 Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz. In: Wiechmann, Elke/Bogumil, Jörg (Hrsg.): *Arbeitsbeziehungen und Demokratie im Wandel. Festschrift für Leo Kiffler*, 41–59. Baden-Baden: Nomos.

- Bogumil, Jörg (2022): Outputorientierte Steuerung im kommunalen Haushalt – ein jahrzehntelanges Missverständnis! *Verwaltung & Management* 28 (3): 128–131. DOI: 10.5771/0947-9856-2022-3-128.
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Heinze, Rolf G./Gerber, Sascha/Gräf, Ilse-Dore/Jochheim, Linda/Schickanz, Maren/Wannöfel, Manfred (2013): *Modernisierung der Universitäten. Umsetzungsstand und Wirkungen neuer Steuerungsinstrumente*. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Holtkamp, Lars (2011): Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen. *Verwaltung & Management* 17 (4): 171–180. DOI: 10.5771/0947-9856-2011-4-171.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Holtkamp, Lars (2012): Vom Versuch, unerfreuliche Ergebnisse als normative Wissenschaft abzutun. *Verwaltung & Management* 18 (1): 3–6. DOI: 10.5771/0947-9856-2012-1-3.
- Bogumil, Jörg/Gerber, Sascha/Vogel, Hans-Josef (2022): *Verwaltung besser machen. Vorschläge aus Wissenschaft und Praxis*. Bochum: ZEFIR.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan (2009): Von Äpfeln, Birnen und Neuer Steuerung. Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Reformprojekten in Hochschulen und Kommunalverwaltungen. In: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): *Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz*, 139–149. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Holtkamp, Lars (2010): Zersplitterte Kommunalparlamente oder Stärkung lokaler Demokratie? Warum die Abschaffung der kommunalen Fünfprozenthürde in Nordrhein-Westfalen ein Fehler war. *ZParl Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41 (4): 788–803. DOI: 10.5771/0340-1758-2010-4-788.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K. (2008): *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. 2., unveränd. Aufl. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.) (2009): *Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz*. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.) (2010): *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. DOI: 10.1007/978-3-531-92426-7.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Gerber, Sascha/Schwab, Christian (2019): *Bürgerämter in Deutschland. Organisationswandel und digitale Transformation*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg/Schmid, Josef (2001): *Politik in Organisationen. Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele*. Opladen: Leske und Budrich. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-663-11063-7>.
- Friedländer, Benjamin/Röber, Manfred/Schaefer, Christina (2021): Institutional Differentiation of Public Service Provision in Germany: Corporatisation, Privatisation and Re-Municipalisation. In: Kuhlmann, Sabine/Proeller, Isabella/Schimanke, Dieter/Ziekow, Jan (Hrsg.): *Public administration in Germany*, 291–309. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Geißler, René (2024): Ursachen, Folgen und Maßnahmen des Fachkräftemangels in der Kommunalverwaltung. *Verwaltung & Management* 30 (5): 227–239. DOI: 10.5771/0947-9856-2024-5-227.
- Gräfe, Philipp/Wehmeier, Liz M./Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2024): *Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. Baden-Baden: Nomos.

- Grohs, Stephan (2019): Verwaltungsstile. In: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 5. Aufl., 51–61. Wiesbaden: Springer VS.
- Grohs, Stephan/Schneiders, Katrin/Heinze, Rolf G. (2014): *Mission Wohlfahrtsmarkt. Institutionelle Rahmenbedingungen, Strukturen und Verbreitung von Social Entrepreneurship in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Holtkamp, Lars (2008): Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells. *dms – der moderne staat* 1 (2): 423–446. DOI: 10.3224/dms.vli2.10.
- Kißler, Leo/Bogumil, Jörg/Wiechmann, Elke (1994): *Das kleine Rathaus. Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch den Bürgerladen Hagen; Endbericht der zweijährigen wissenschaftlichen Begleitforschung des Modellversuches "Bürgerladen" Hagen gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung Düsseldorf und der ÖTV-Hauptverwaltung Stuttgart*. Baden-Baden: Nomos.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (1993): *Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Bericht 5/1993*. Köln: KGSt.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (1995): *Das Neue Steuerungsmodell – Erste Zwischenbilanz. Bericht 10/1995*. Köln: KGSt.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (1996): *Personalentwicklung im Neuen Steuerungsmodell. Bericht 6/1996*. Köln: KGSt.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (2007): *Das Neue Steuerungsmodell. Bilanz der Umsetzung. Bericht 2/2007*. Köln: KGSt.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (2013): *Das Kommunale Steuerungsmodell. Bericht 5/2013*. Köln: KGSt.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (2024): *Studie "Management und kommunale Performance". Eine empirische Untersuchung deutscher Kommunen. KGSt Bericht 03/2024*. Köln: KGSt.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Grohs, Stephan/Reiter, Renate (2011): *Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-93202-6>.
- Marktanner, Alina (2021): The Only Game in Town? New Steering Models as Spaces of Contestation in 1990s Public Administration. *Administrory* 6 (1): 172–186. DOI: 10.2478/adhi-2022-0011.
- Proeller, Isabella/Siegel, John (2012): Vom Versuch, über die Ergebnisse kommunaler Verwaltungsreformen zu diskutieren. *Verwaltung & Management* 18 (3): 136–140. DOI: 10.5771/0947-9856-2012-3-136.
- Reichard, Christoph (1994): *Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*. Berlin: edition sigma.
- Reichard, Christoph (2012): Umsetzung und Praxis des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. *Verwaltung & Management* 18 (3): 118–121. DOI: 10.5771/0947-9856-2012-3-118.
- Thelen, Kathleen A. (2003): How Institutions Evolve: Insights from Comparative-Historical Analysis. In: Mahoney, James/Rueschemeyer, Dietrich (Hrsg.): *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press.
- Trittel, Nele/Schmidt, Werner/Müller, Andrea/Meyer, Thomas (2010): *Leistungsentgelt in den Kommunen. Typologie und Analyse von Dienst- und Betriebsvereinbarungen*. Baden-Baden: Nomos.

Wollmann, Hellmut (1996): Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse. In: Reichard, Christoph (Hrsg.): *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?*, 1–49. Basel/Boston/Berlin: Birkhäuser.

Tanja Klenk und Sylvia Veit

Effekte der Digitalisierung auf Koordination und Kommunikation in der Ministerialverwaltung

1. Einleitung

Die Digitalisierung hat sich in den vergangenen Jahren in Organisationen vor allem durch die Einführung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) vollzogen. E-Mail, *Instant Messaging*, Videotelefonie, digitale Schriftstücke, gemeinsam genutzte Speicherorte und digitale Kollaborationsplattformen sind Instrumente der Information und Kommunikation, die in vielen Organisationen längst zum Alltag gehören. Mit der Einführung dieser Technologien haben sich jedoch nicht nur die Mittel der Information und Kommunikation verändert, sondern auch die Strukturen und Prozesse der Organisationen. Durch die Digitalisierung werden Information und Kommunikation zeit- und ortsunabhängiger und ermöglichen dadurch neue Formen der Aufgabenverteilung und Prozesskoordination in und zwischen Arbeitsteams. Der Wandel der Aufbau- und Ablauforganisation ist dabei nicht nur eine unbeabsichtigte Nebenfolge der Digitalisierung, sondern vielfach Prinzip: Führungskräfte nutzen die technologischen Neuerungen als Anlass für Organisationsreformen. Die agile, netzwerkartige Organisation gilt dabei – zumindest für Teilbereiche von Organisationen – als neuer, der Digitalisierung angemessener Typus von Organisation, der klassische Konzepte wie die Stab-Linien-Organisation oder starre Matrix-Organisationen ersetzt oder zumindest ergänzt.

Wie aber vollzieht sich die digitale Transformation in Verwaltungsorganisationen, also Organisationen, die lange Zeit – und vermutlich immer noch – den Idealtypus einer stark hierarchischen und bürokratischen Organisation verkörpern? Aus der Forschung wissen wir, dass die öffentliche Verwaltung, insbesondere in Deutschland, Digitalisierungstrends langsamer aufgreift als Organisationen des privaten Sektors (Mergel 2021). Dies liegt unter anderem an den hohen Anforderungen an Datenschutz und Datensicherheit, die an öffentliches Verwaltungshandeln gerichtet werden. Zudem stehen Rechtssicherheit, Verlässlichkeit und Beständigkeit als zentrale Werte der öffentlichen Verwaltung im Vordergrund. Organisatorisch werden diese Werte durch einen hohen Grad an Spezialisierung und eine damit verbundene kleinteilige Aufgabenteilung sowie durch

einen hohen Grad an Formalisierung der Kommunikation und Koordination gewährleistet. Der Einhaltung formaler Kommunikations- und Abstimmungswege wird eine hohe Bedeutung beigemessen, da sie wesentlich zur Sicherung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit administrativer Entscheidungsprozesse beitragen. Die Nachvollziehbarkeit dieser Prozesse ist wiederum relevant, um die Rechenschaftsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung sowohl gegenüber der Politik als auch der Gesellschaft sicherzustellen – und somit die Grundlage für Legitimität, Vertrauen und Anerkennung zu schaffen.

Ausgehend von der unterschiedlichen Entwicklungsdynamik im öffentlichen und im privaten Sektor hat sich die verwaltungswissenschaftliche Forschung in den letzten Jahren verstärkt mit Fragen der Digitalisierung befasst, dabei aber vor allem den Blick auf die Außenbeziehungen der Verwaltung gelegt: Forschungsarbeiten beschäftigen sich mit dem Status Quo der Bereitstellung digitaler Verwaltungsleistungen, dem Zusammenspiel im Mehrebenensystem und mit Effekten auf verschiedene Adressatengruppen. Wie sich Verwaltungsdigitalisierung im Inneren von Behörden gestaltet und welche Effekte verwaltungsintern zu beobachten sind, ist hingegen bisher nur wenig erforscht (Fischer et al. 2021).

Der vorliegende Beitrag greift diese Forschungslücke auf. Nach einer Einführung in den Stand der Forschung zu IKT und organisatorischem Wandel in der öffentlichen Verwaltung (Kapitel 2) werden erste empirische Forschungsergebnisse zu den internen Effekten der Digitalisierung auf Koordination und Kommunikation in der Bundesministerialverwaltung in Deutschland vorgestellt (Kapitel 3). Die hier präsentierten Daten stammen aus einer Online-Befragung von Führungskräften in deutschen Bundesministerien im Rahmen des Politisch-administrative Elite Survey (PAE-Survey) 2021 (Beneke et al. 2023). Befragt wurden Referatsleitungen, Unterabteilungsleitungen, Abteilungsleitungen und beamtete Staatssekretäre/Staatssekretärinnen. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass der Digitalisierung zwar einerseits ein beschleunigender Effekt auf Koordinationsprozesse zugesprochen wird, gleichzeitig aber auch die Anzahl der Abstimmungsprozesse und der zu verarbeitenden Informationen steigen und die Arbeitsbelastung zunimmt. Ausgehend von den wahrgenommenen positiven und negativen Effekten der Digitalisierung auf Koordination und Kommunikation innerhalb der Verwaltung diskutiert der Beitrag mögliche Ursachen und entwirft eine Agenda für zukünftige Forschungsarbeiten (Kapitel 4).

2. Forschungsstand

Der Wandel von Kommunikation und Koordination in Organisationen durch digitale Informations- und Kommunikationstechnologien ist ein bereits seit langem andauernder Prozess. Bereits vor über 50 Jahren, im Jahr 1971, wurde die erste E-Mail verschickt, die als eine der wichtigsten technologischen Neuerungen in diesem Kontext gilt (Siegert 2008: 199). Heutzutage sind E-Mails und andere digitale Kommunikationsformen aus der alltäglichen Kommunikation nicht mehr wegzudenken, insbesondere im beruflichen Kontext. Täglich sind weltweit mehr als 320 Milliarden E-Mails im Umlauf (The Radicati Group 2021) – mit einer weiterhin steigenden Tendenz. Studien schätzen, dass Beschäftigte in Deutschland im Jahr 2023 im Durchschnitt etwa 42 E-Mails pro Tag erhielten, wobei jede und jeder Zwölfte täglich 100 oder mehr berufliche Mails empfängt. Damit hat die berufliche E-Mail-Kommunikation einen Höchststand erreicht (Bitkom 2023).

Zwar nimmt der öffentliche Sektor historisch betrachtet bei der Entwicklung von IKT eine Pionierfunktion ein, seien dies Lochkarten oder automatische Sortiermaschinen, Großrechner oder Personal Computer. Interessanterweise veränderte sich jedoch durch die Entwicklung und Einführung dieser Technologien nicht der grundsätzliche Modus Operandi der öffentlichen Verwaltung. Dies betrifft insbesondere das Schriftformerfordernis sowie die Dokumentation von Prozessen und die Speicherung von Informationen in papierbasierten Aktensystemen. Gerade digitale IKT wurden, anders als im privaten Sektor, lange Zeit nur für spezifische Aufgaben der öffentlichen Verwaltung eingesetzt, etwa für besonders rationalisierungstaugliche Aufgaben in Massenverwaltungen wie der Steuerverwaltung (Dunleavy et al. 2008: 11–12). Dies änderte sich erst mit Beginn der 2000er Jahre – und gewann ab dann auch eine entsprechend größere Aufmerksamkeit in der wissenschaftlichen Literatur (Liu/Yuan 2015: 142).

Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über Forschungsergebnisse zur Frage nach dem Zusammenhang zwischen IKT und organisatorischem Wandel gegeben, bevor der Stand der Forschung zur Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland umrissen wird. In diesem Zusammenhang wird gezeigt, dass der vorliegende Beitrag gleich zwei empirische Forschungsdesiderata adressiert: die fehlende Auseinandersetzung mit verwaltungsinternen Effekten der Digitalisierung und die schwach ausgeprägte Forschung zur Digitalisierung in der Bundesministerialverwaltung.

2.1. IKT und organisatorischer Wandel

E-Mails und andere IKT wie *Instant Messenger* oder digitale Kollaborationsplattformen sind keineswegs nur ein Abbild analoger Kommunikationsformen im digitalen Raum. Aufgrund der spezifischen Eigenschaften von IKT geht mit ihrer Einführung auch zumeist ein Wandel der organisationalen Kommunikationsformen und -strukturen einher (Meijer 2008). IKT stehen für eine unmittelbare, orts- und zeitunabhängige Übertragung von Informationen und bieten die Möglichkeit, ohne große Ressourcensteigerung eine Nachricht an eine Vielzahl von Adressaten gleichzeitig zu senden. Digitale Kommunikation verbessert die Erreichbarkeit und Verfügbarkeit von Informationen für die einzelnen Organisationsmitglieder. Da digitale Kommunikation meist schriftlich erfolgt und/oder gespeichert wird, kann sie zur besseren Nachvollziehbarkeit und Transparenz des Informationsflusses beitragen. Diese Eigenschaften tragen das Versprechen in sich, zur Steigerung der Effizienz organisationaler Abläufe beizutragen.

Auch auf der organisationskulturellen Ebene zeigt sich der Einfluss von IKT. So verändert sich beispielsweise der Stil und Formalitätsgrad der Kommunikation: Bei der digitalen Kommunikation werden die Konventionen, die für die Kommunikation in Papierform gelten, wie z. B. Begrüßungs- und Abschiedsformeln, weniger strikt angewendet. Auch die strenge Trennung zwischen arbeitsbezogener und privater Kommunikation verwischt zunehmend. Insgesamt fördert, so kann konstatiert werden, die digitale Kommunikation die kommunikative Autonomie von individuellen Akteuren in Organisationen (ebd.: 439) – und hat damit Konsequenzen für die Struktur von Organisationen. Die Forschung zeigt, dass es mit der Einführung von IKT für Führungskräfte herausfordernder geworden ist, den Informations- und Kommunikationsfluss innerhalb der vorgesehenen formalen Bahnen zu lenken. Die besseren Möglichkeiten der horizontalen Kommunikation stellen vor allem für hierarchische Organisationen, die den Informationsfluss idealiter trichterförmig von oben nach unten steuern wollen, eine Schwierigkeit dar. Digitale Kommunikation begünstigt eine Abkehr von hierarchischen hin zu netzwerkartigen Organisationsstrukturen (Ober/Walgenbach 2008) – unabhängig davon, ob dies von der Organisationsspitze intendiert ist oder nicht.

Der Zusammenhang zwischen Organisationskultur und digitaler Kommunikation ist allerdings auch in die umgekehrte Richtung zu beobachten: je zentralistischer eine Organisation ist, je fester etabliert Arbeitsroutinen sind, je formaler der alltägliche Austausch ist, umso weniger offen ist eine Organisation für einen durch digitale Technologien induzierten Wandel (Welch/Feeney 2014; Tangi et al. 2020). In den zentralisierten und stark formalisierten Organisationen der öffentli-

chen Verwaltung führt die Einführung von IKT daher oft nur zu basalen Formen der Digitalisierung (Klenk et al. 2020): einer reinen Technisierung von Strukturen und Prozessen (*digitization*, Mergel et al. 2019), die von einer tiefgreifenden Digitalisierung (*digital transformation*), welche technischen, organisatorischen und sozialen Wandel umfasst, zu unterscheiden ist.

Zentralisierung, Arbeitsroutinen, Formalisierung, Homogenität in der Beschäftigtenstruktur haben grundsätzlich einen eher negativen Einfluss auf die Innovationsfähigkeit von Organisationen. Wang und Feeney (2016) führen zwei Gründe hierfür an: erstens werden Akteure in diesen Organisationen viel seltener mit neuen Ideen konfrontiert, zweitens sind sie (deshalb?) viel weniger in der Lage schnell auf neue Ideen zu reagieren. Organisationen, die heterogener sind, bieten mehr Möglichkeiten für den Einzelnen, sich mit neuen Ideen auseinanderzusetzen. Sie gelten daher als offener für Innovation – was allerdings noch nicht zwingend bedeuten muss, dass die Einführung von Innovationen gelingt und sich positiv auf das Organisationsergebnis auswirkt.

Einen breiten Raum nehmen in der Forschung auch die Schattenseiten der digitalen Kommunikation ein. Bereits früh wurden in der Forschung die negativen Auswirkungen der digitalen Kommunikation auf die Arbeitsfähigkeit und Arbeitsmotivation von Beschäftigten thematisiert (Palme 1984). Der sogenannte „E-Mail-Overload“ führt zu einer beständigen Unterbrechung des Arbeitsflusses und wirkt damit dem Effizienzversprechen entgegen. Studien zeigen zudem, dass die Kreativität bei der Erledigung von Aufgaben beeinträchtigt wird und dass Beschäftigte unter der hohen Zahl von digital übermittelten Informationen leiden, was bis hin zum Burnout führen kann (Estévez-Mujica/Quintane 2018; Russell et al. 2024).

2.2. Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland – besondere Herausforderungen für die Ministerialverwaltung

Die Forschung zeigt, dass verschiedene Verwaltungssysteme unterschiedlich offen für die Einführung von IKT sind (Androniceanu/Georgescu 2023; Moser-Plautz 2024; Funke 2022). Im internationalen Vergleich schneidet die deutsche Verwaltung bei Rankings hinsichtlich des Digitalisierungsgrades der Verwaltung regelmäßig eher schlecht ab (Kuhlmann 2023). Als eine Ursache hierfür wird – neben anderen wie personellen, finanziellen, technologischen oder rechtlichen Hürden (Kuhlmann/Bogumil 2021) – meist die föderale Staatsstruktur diskutiert (Marienfeldt 2021). Diese erschwert die Entwicklung einheitlicher Portale, verhindert eine zentralisierte Steuerung des Transformationsprozesses und stellt hohe Koor-

dinationsanforderungen an die beteiligten Akteure (Hustedt/Trein 2020). Auch die geringe Nutzung vorhandener Online-Services der Verwaltung ist typisch für den deutschen Fall (Distel 2020).

Ungeachtet der Nachzügler-Position Deutschlands im Vergleich zu Vorreitern der Verwaltungsdigitalisierung wie Estland oder die nordischen Länder (European Commission 2022) existiert innerhalb des deutschen Verwaltungssystems eine erhebliche Varianz, wie beispielsweise Studien zur Digitalisierung der Kommunalverwaltung in städtischen und ländlichen Regionen zeigen (Schaefer/Klenk 2024). Neben den Unterschieden im Grad der Verwaltungsdigitalisierung auf kommunaler Ebene erscheint es plausibel anzunehmen, dass auch auf der vertikalen Dimension – also im Vergleich der Verwaltungsdigitalisierung zwischen Kommunen, Ländern und Bund – Unterschiede bestehen. Verwaltungsträger auf kommunaler Ebene operieren in völlig anderen Umwelten und nehmen andere Aufgaben wahr als die Ministerialverwaltungen auf Landes- und Bundesebene. Während die Kommunalverwaltung im täglichen Austausch mit Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen steht und vielen externen Einflüssen ausgesetzt ist, nimmt die Ministerialverwaltung, insbesondere auf Bundesebene, nur wenige Vollzugsaufgaben wahr und ist hauptsächlich mit der Politikformulierung beschäftigt. Daher erscheint es sinnvoll, bei der Forschung zur digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung zwischen diesen beiden Verwaltungstypen – der bürgernahen Kommunalverwaltung und der politikhohen Ministerialverwaltung – zu unterscheiden. Empirisch ist dies für Deutschland jedoch noch nicht bestätigt. Ein Großteil der verwaltungswissenschaftlichen Digitalisierungsforschung bezieht sich auf die Kommunalverwaltung (vgl. z. B. Gräfe et al. 2024; Bogumil et al. 2019), für die die Datenlage zum Stand der Digitalisierung mittlerweile als gut gelten kann. Die Ministerialverwaltung, insbesondere die Bundesministerialverwaltung, ist demgegenüber bislang kaum erforscht.

Innerhalb des föderalen Systems in Deutschland gilt die Bundesverwaltung als besonders status-quo-orientiert oder sogar reformresistent (Veit 2018). So konnten sich internationale Reformtrends wie etwa jener der Agenturbildung hier nicht etablieren – trotz einiger Reformimpulse gab es in Deutschland keine umfassendere Reform der Steuerung nachgeordneter Behörden in Richtung einer stärkeren Outputorientierung und Autonomisierung (Bach 2014). Auch grundlegende Organisationsreformen sind bisher nicht umgesetzt worden. Die wesentlichen Strukturmerkmale der Ministerialverwaltung sind in den letzten mehr als 100 Jahren nahezu unverändert geblieben, sie reichen bis in monarchistische Zeiten zurück (Veit 2024). Ähnliches gilt für die formalen Koordinationsverfahren und Entscheidungsprozesse, und zwar sowohl intra- als auch inter-organisatio-

nal: Die formalen Prozesse der Ressortabstimmung und die ministeriumsinterne Koordination sind heute wie früher durch die Hierarchie und Instrumente wie Mitzeichnung, schriftliche Stellungnahmen und Aktenvermerke geprägt. Wie sich die Digitalisierung innerhalb dieses formalen Korsetts auf die Praxis der Kommunikation und Koordination in der Ministerialverwaltung auswirkt, ist kaum erforscht. Erste empirische Einsichten zu diesem Thema werden im folgenden Abschnitt präsentiert.

3. Empirische Einsichten

Die nachfolgend präsentierten Daten stammen aus dem Politisch-administrative Elite (PAE)-Survey 2021. PAE ist eine Befragungsstudie des administrativen Spitzenpersonals in Deutschland, die seit 2005 regelmäßig im Jahr der Bundestagswahl durchgeführt wird. PAE repliziert teilweise die bekannte *Comparative Elite Study*, die in den 1970er Jahren von Joel Aberbach, Robert Putnam und Bert Rockman durchgeführt wurde und das Rollenverständnis politischer und administrativer Eliten in sieben demokratischen Staaten untersuchte (Aberbach et al. 1981) und in den 1980er Jahren für Deutschland von Hans-Ulrich Derlien und Renate Mayntz repliziert wurde (Derlien/Mayntz 1988, 1989). Im Rahmen von PAE-2021 wurden in allen Bundesministerien (aus Gründen des Feldzugangs außer Auswärtiges Amt und Bundesministerium der Verteidigung, ausgeschlossen wurde auch das Bundeskanzleramt) insgesamt 545 Führungskräfte befragt, davon 426 Referatsleitungen, 70 Unterabteilungsleitungen und 49 politische Beamte/Beamtinnen (Abteilungsleiter/innen und beamtete Staatssekretär/innen) (Beneke et al. 2023). PAE-2021 enthielt insgesamt neun Items zur Digitalisierung, über die nachfolgend berichtet wird (Übersicht siehe Tab 1). Nicht alle Fragen im Survey wurden von allen Teilnehmenden beantwortet. Die Items zur Digitalisierung wurden jeweils von 465 bis 472 Befragten beantwortet, sodass eine fundierte Datenbasis vorliegt.

Tabelle 1: Variablen und deskriptive Werte

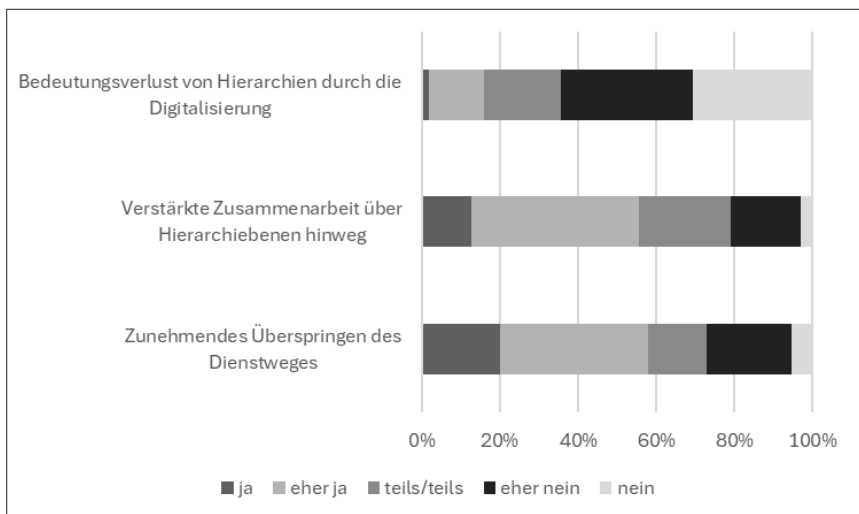
Variablenkürzel	Wertelabels	Item	Mittelwert	Standardabweichung
V31_SQ001	1 bis 5 (Likert Skala)	Durch digitale Kommunikation werden heute hierarchische Dienstwege häufiger übersprungen als früher.	2,55	1,189
V31_SQ002	1 bis 5 (Likert Skala)	Durch die Digitalisierung verlieren Hierarchien in der Verwaltung an Bedeutung.	3,77	1,089
V31_SQ003	1 bis 5 (Likert Skala)	Durch digitale Kommunikation arbeiten heute Menschen aus verschiedenen Hierarchieebenen direkt miteinander, die sich früher selten direkt ausgetauscht hätten.	2,56	1,024
V31_SQ004	1 bis 5 (Likert Skala)	Die digitale Kommunikation verlangsamt Koordination, da der Kreis der in Kenntnis gesetzten Personen deutlich größer ist.	3,59	0,943
V31_SQ005	1 bis 5 (Likert Skala)	Digitale Kommunikation beschleunigt Koordination, da die Wege der Kommunikation kürzer und schneller sind.	2,22	0,894
V31_SQ006	1 bis 5 (Likert Skala)	Die Zahl der Abstimmungsprozesse ist durch die Möglichkeiten der digitalen Kommunikation stark gestiegen.	2,14	1,012
V31_SQ007	1 bis 5 (Likert Skala)	Durch die digitale Kommunikation sind die Akten heutzutage oft unvollständig.	2,49	1,164
V31_SQ008	1 bis 5 (Likert Skala)	Die Digitalisierung hat meine Arbeitsbelastung erhöht.	2,17	1,119
V31_SQ009	1 bis 5 (Likert Skala)	Ich erhalte im Rahmen meiner Tätigkeit so viele Informationen per E-Mail, dass ich diese oft gar nicht aufnehmen kann.	2,41	1,180
IndDig	0 bis 1 (in 0,05-er Schritten)	Index der Wahrnehmung der Schattenseiten der Digitalisierung aus V31_SQ004, V31_SQ006, V31_SQ007, V31_SQ008, V31_SQ009	0,39	0,184

Ausgehend von der Literatur kann die Erwartungshaltung formuliert werden, dass die zunehmend digitale Kommunikation in den Bundesministerien ähnliche Effekte hat wie in anderen Organisationen. So ist zu vermuten, dass sie die hierar-

chische Steuerung erschwert, da verstärkt horizontal und auch hierarchiestufenübergreifend kommuniziert wird. Von einer vor allem für den privaten Sektor erwarteten Abkehr von formalen hierarchischen Organisationsstrukturen und der zunehmenden Etablierung netzwerkartiger Organisationsstrukturen ist hingegen aufgrund des spezifischen institutionellen Kontextes der Ministerialverwaltung nicht auszugehen.

Die Befragungsdaten aus PAE-2021 bestätigen dies. Die Befragten nehmen einen Trend zum Überspringen von Hierarchiestufen (Dienstweg) und zur direkten Zusammenarbeit mit Bediensteten verschiedener Hierarchiestufen wahr. Nur rund ein Viertel (Überspringen des Dienstwegs) bzw. ein Fünftel (verstärkte Zusammenarbeit über Hierarchiestufen hinweg) der Befragten verneinen eine solche Entwicklung, jeweils deutlich mehr als die Hälfte der Befragten bestätigen den Trend jedoch klar (Antwort ja oder eher ja, siehe Abb. 1). Gleichzeitig zeigt sich, dass die hierarchische Verwaltungsorganisation weiterhin Bestand hat: einen generellen Bedeutungsverlust der Hierarchien in der Verwaltung sehen die meisten Befragten nicht (Abb. 1).

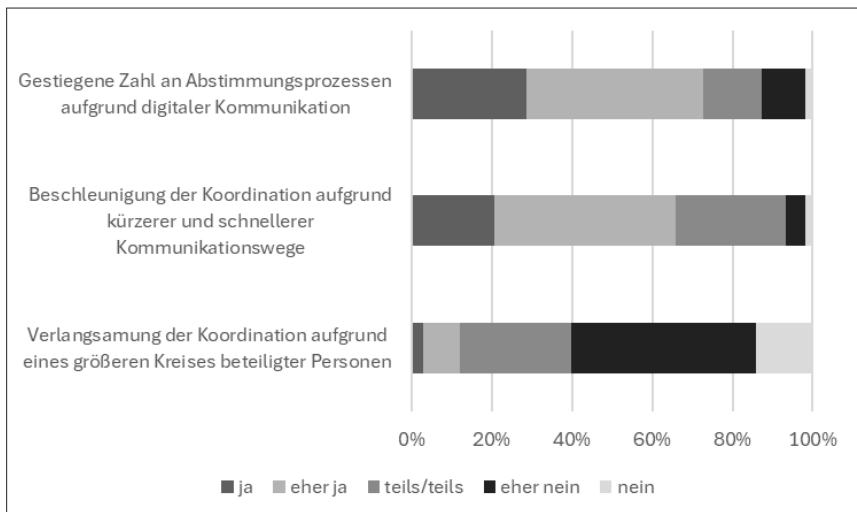
Abbildung 1: Digitale Kommunikation und Hierarchie



Anmerkungen: Bedeutungsverlust von Hierarchien durch die Digitalisierung: V31_SQ002; Verstärkte Zusammenarbeit über Hierarchieebenen hinweg: V31_SQ003; Zunehmendes Überspringen des Dienstweges: V31_SQ001.

Wenn direkter kommuniziert wird, kann dies die Koordination beschleunigen, da Entscheidungen zügiger abgestimmt und getroffen werden können. Gleichzeitig kann eine verstärkte und praktisch leicht zu initiiierende digitale Kommunikation über Hierarchieebenen hinweg auch dazu führen, dass Abstimmungsprozesse insgesamt verlangsamt werden – sei es, weil mehr und in größerem Kreis kommuniziert wird, weil durch die direkte Kommunikation und die Nichteinhaltung hergebrachter hierarchischer Kommunikationswege Konflikte entstehen oder weil zusätzliche Themen auf die Agenda der abzustimmenden Inhalte gelangen. Im Rahmen von PAE-2021 wurden diese Aspekte durch drei Items abgefragt (siehe Abb. 2).

Abbildung 2: *Digitale Kommunikation und Dauer/Anzahl der Koordinationsprozesse*



Anmerkungen: Gestiegene Anzahl an Abstimmungsprozessen aufgrund digitaler Kommunikation: V31_SQ006; Beschleunigung der Koordination aufgrund kürzerer und schnellerer Kommunikationswege: V31_SQ005; Verlangsamung der Koordination aufgrund eines größeren Kreises beteiligter Personen: V31_SQ004.

Die Befragungsergebnisse weisen auf zwei unterschiedliche Aspekte der verwaltungsinternen Effekte der Digitalisierung auf Koordination hin: zum einen werden die digitalen Kommunikationsmöglichkeiten als Beschleuniger von Koordi-

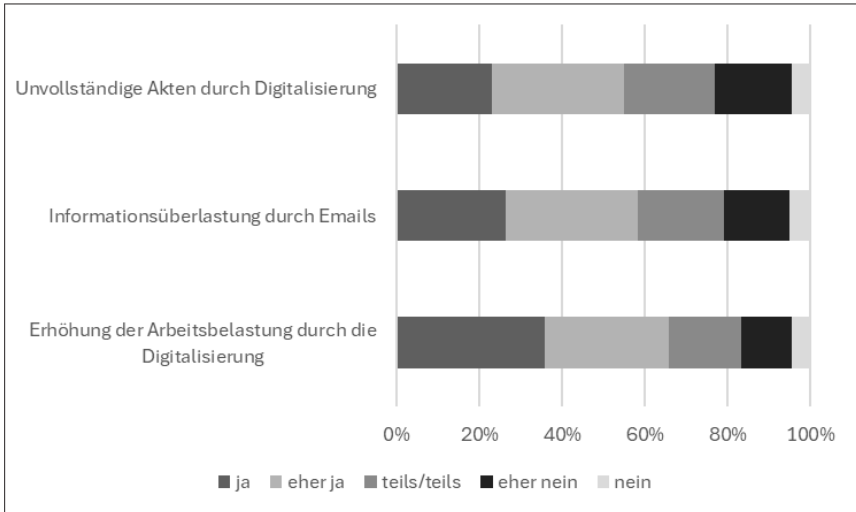
nationsprozessen wahrgenommen, zum anderen scheint die Anzahl der Koordinationsprozesse anzusteigen. Offen ist, wie sich dies im Gesamtaufwand für verwaltungsinterne Koordination niederschlägt und welche Effekte dies für den Output – die Ergebnisse der Abstimmungsprozesse – hat. Während PAE-2021 zu Letzterem keine Daten liefert, ist Ersteres ein Aspekt, der mit dem Item „Die Digitalisierung hat meine Arbeitsbelastung erhöht.“ zumindest teilweise adressiert wird. Die Befragungsergebnisse zeichnen hier ein eindeutiges Bild: Während nur 15 Prozent der Befragten eine Erhöhung der Arbeitsbelastung durch die Digitalisierung verneinen, geben fast 70 Prozent an, dass eine digitalisierungsbedingte Erhöhung der Arbeitsbelastung stattgefunden habe. Weitere knapp 16 Prozent sehen dies zumindest als teilweise zutreffend an (Abb. 3).

Eine subjektiv empfundene Erhöhung der Arbeitsbelastung kann unterschiedliche Ursachen haben. Ein typischer Aspekt ist in diesem Zusammenhang die Überlastung durch eine Vielzahl an E-Mails, deren Informationen man nicht mehr vollständig aufnehmen und verarbeiten kann und deren Beantwortung viel Zeit in Anspruch nimmt. Die Befragungsdaten zeigen eine mehrheitliche Zustimmung der Befragten zum Item „Ich erhalte im Rahmen meiner Tätigkeit so viele Informationen per E-Mail, dass ich diese oft gar nicht aufnehmen kann.“ (Abb. 3). Da die Zustimmung (Antworten „ja“ oder „eher ja“) zwar deutlich ist, aber rund elf Prozentpunkte geringer ausfällt als beim Item zur Arbeitsbelastung, scheint die Informationsüberlast durch viele E-Mails nicht der einzige Aspekt zu sein, der zu einer erhöhten Arbeitsbelastung führt. Zu vermuten ist, dass auch die Nutzung digitaler Systeme (Intranet, Datenbanken etc.) zu einem erhöhten Arbeitsaufwand führt – u. a. weil analoge und digitale Systeme parallel verwendet werden oder weil der Aufwand zur Nutzung der Systeme als hoch empfunden wird. Für Führungskräfte kommt hinzu, dass die Umstellung von analog auf digital ein *Change Management* erfordert, welches viele Zusatzaufgaben mit sich bringt.

Neben der Arbeitsteilung/Spezialisierung, der Regelgebundenheit und der Hierarchie ist die schriftliche Dokumentation aller Vorgänge, die zu einer Entscheidung führen, ein zentrales Merkmal bürokratischer Verwaltungsorganisation. Diese Dokumentation stellt sicher, dass Entscheidungen auch im Nachhinein nachvollzogen werden können. Sie ist eine wesentliche Grundlage für Transparenz und *Accountability* im Rechtsstaat. In PAE-2021 wurde deshalb nach den Effekten der Digitalisierung auf die Vollständigkeit von Akten gefragt. Hier zeigt sich eine Schattenseite der Digitalisierung, die möglicherweise ein Übergangsphänomen ist, welches durch die vielfach noch bestehende Parallelität analoger und digitaler Kommunikation und Aktenführung verursacht wird. Die Befragten

stimmen der Aussage, dass Akten durch die digitale Kommunikation zunehmend unvollständig seien, überwiegend zu; nur weniger als ein Viertel der Befragten positioniert sich ablehnend zu dieser Aussage.

Abbildung 3: Schattenseiten der Digitalisierung



Anmerkungen: Unvollständige Akten durch Digitalisierung: V31_SQ007; Informationsüberlastung durch Emails: V31_SQ009; Erhöhung der Arbeitsbelastung durch die Digitalisierung: V31_SQ008.

Um einen möglichen Zusammenhang zwischen soziodemographischen Variablen oder Merkmalen der Positionen/Tätigkeiten und den wahrgenommenen Schattenseiten der Digitalisierung zu untersuchen, wurde ein Index aus fünf Variablen gebildet (siehe Tab. 1). Der Index wurde wie folgt konstruiert: Zunächst wurde der Mittelwert der fünf Variablen gebildet, anschließend wurde dieser auf Werte zwischen 0 und 1 umgerechnet. 0 ist im Index demnach die stärkste mögliche Wahrnehmung von Schattenseiten der Digitalisierung, während 1 bedeutet, dass keine Schattenseiten wahrgenommen werden. Mehr als drei Viertel der Befragten haben einen Index von 0,5 oder niedriger – insgesamt werden also vielfach verschiedene Schattenseiten der Digitalisierung im Arbeitsalltag wahrgenommen.

Zur Analyse des Zusammenhangs wurde der Eta-Koeffizient herangezogen. Dabei zeigt sich kein Zusammenhang zwischen Geschlecht oder Alter und dem

Index. Zwischen einem besonders hohen Bildungsniveau (Promotion) und dem Index zeigt sich nur ein schwacher Zusammenhang ($\eta^2=0,09$). Weiterhin wurde geprüft, ob ein Zusammenhang zwischen dem Funktionsbereich einer Person und den Wahrnehmungen der Schattenseiten der Digitalisierung besteht. Dabei wurden drei Funktionsbereiche unterschieden: „Koordination und Planung“, „fachliche Tätigkeit in einem bestimmten Politikbereich“ und „Querschnittsaufgaben in Verwaltung und Organisation“. Wenngleich die Zusammenhänge insgesamt schwach sind, so zeigen sich doch Unterschiede zwischen den Funktionsbereichen. Der Index-Mittelwert liegt im Funktionsbereich „Koordination und Planung“ bei 0,39, im Funktionsbereich „fachliche Tätigkeit in einem bestimmten Politikbereich“ bei 0,38 sowie bei 0,43 im Funktionsbereich „Querschnittsaufgaben in Verwaltung und Organisation“. Beschäftigte aus dem letztgenannten Funktionsbereich sehen also in etwas geringerem Maße die Schattenseiten der Digitalisierung als Beschäftigte aus den anderen beiden Funktionsbereichen. Die Tätigkeit im internen Querschnittsbereich von Verwaltung und Organisation weist zudem den stärksten Zusammenhang zum Index auf. Da die Z-Abteilungen der Ministerien ministeriumsintern mit der konkreten Ausgestaltung der digitalen Transformation der Verwaltung befasst sind, erscheint dieses Ergebnis wenig überraschend. Zu betonen ist allerdings, dass auch in dieser Gruppe vielfach Schattenseiten der Digitalisierung wahrgenommen werden und somit ein ausgeprägtes Bewusstsein für die Komplexität des Transformationsprozesses und die Existenz nicht-intendierter Effekte besteht.

4. Diskussion und Fazit

Die Ergebnisse unserer Studie zeigen, dass die Digitalisierung in der Bundesministerialverwaltung in Deutschland ambivalente Effekte auf Koordination und Kommunikation hat. Diese Befunde ordnen sich in den bestehenden Forschungsstand ein und bestätigen sowie erweitern die bisherigen Erkenntnisse.

Ambivalente, in Teilen sogar negative Effekte zeigt die Einführung von IKT in der Ministerialverwaltung des Bundes zunächst auf der individuellen Ebene der einzelnen Beschäftigten. Die hohe Anzahl an E-Mails, die damit verbundene Steigerung der Informationsflut, die wahrgenommene Erwartung, schnell antworten zu müssen, führt bei den Beschäftigten zu einem erhöhten Arbeitsdruck. Sie erleben die digitale Kommunikation daher als Belastung. Dieses Ergebnis unserer Befragung stellt keine Besonderheit der deutschen Ministerialverwaltung dar, sondern ordnet sich ein in den Stand der Forschung. Die negativen Effekte

des „E-Mail-Overloads“ werden in der Literatur seit langem breit diskutiert – und zwar unabhängig vom Organisationstypus (vgl. exemplarisch Estévez-Mujica/Quintane 2018; Derks/Bakker 2010; Kuhlmann 2023: 222 für die deutsche Kommunalverwaltung). Die paradoxen Effekte der digitalen Kommunikation zeigen sich darin, dass sie den Beschäftigten zwar ermöglicht, Aufgaben schneller zu erledigen, gleichzeitig aber das Gefühl verstärkt, dass die Arbeitslast dadurch nicht abnimmt, sondern im Gegenteil weiter steigt. Dies verhindert, dass das Potenzial neuer Technologien als nützliche Arbeitsressource vollständig ausgeschöpft wird.

Die paradoxen Auswirkungen der digitalen Kommunikation werden in der Bundesministerialverwaltung noch dadurch verschärft, dass trotz der Einführung von IKT auf der formalen Ebene an den traditionellen Kommunikations- und Koordinationsmechanismen nahezu unverändert festgehalten wird. Zwar zeigen unsere Ergebnisse, dass es durchaus zu Veränderungen auf der organisatorischen Ebene kommt. Digitale Kommunikationsmittel eröffnen neue informelle und vor allem horizontale Kommunikationskanäle, die vielfach genutzt werden. Die Einführung von IKT führt dazu, dass hierarchische Dienstwege häufiger übersprungen werden und Menschen aus verschiedenen Hierarchieebenen direkter miteinander arbeiten. Gleichzeitig haben diese neuen Kommunikationsmöglichkeiten jedoch nur eine begrenzte Wirkung auf die formale hierarchische Struktur: Die Hierarchie wird durch IKT nicht außer Kraft gesetzt, sondern lediglich in Teilen umgangen oder ergänzt. Die traditionellen hierarchischen Kommunikationswege bleiben formal bestehen. Dies führt zu einer Dualität der Kommunikationswege, die das Erleben digitaler Kommunikation als Belastung weiter verschärft.

Interessanterweise unterscheidet sich die Bundesministerialverwaltung in Deutschland in dieser Hinsicht möglicherweise graduell, aber nicht grundsätzlich von den Erfahrungen anderer Organisationen. Dass Bürokratie und Hierarchie trotz der Einführung digitaler Kommunikationsmittel prägende Organisationsprinzipien bleiben, ist keine Besonderheit der deutschen Ministerialverwaltung. Auch für andere öffentliche Verwaltungen sowie für private Unternehmen wurde festgestellt, dass die Digitalisierung der Kommunikation nur teilweise Auswirkungen auf die organisatorische Ebene hat und sich die soziale Ordnung in Organisationen langsamer verändert als die technischen Systeme. Tangi et al. (2020: 51) formulieren auf dieser Basis die These eines durch Digitalisierung angestoßenen zweistufigen Transformationsprozesses, bei dem zunächst das technische und erst dann, zeitlich verzögert, das soziale System transformiert wird: *„We can therefore hypothesize a two-step ICT-embedded organizational transformation: firstly,*

ICT transforms the technical system of an organization, secondly (temporarily speaking) the social one.“ (ebd.: 51)

In eine ähnliche Richtung argumentiert auch Mergel (2019), die vorschlägt, zwischen verschiedenen Stufen der digitalen Transformation auch sprachlich zu unterscheiden. Differenziert wird zwischen einer bloßen digitalen Bereitstellung von Leistungen der öffentlichen Verwaltung (*digitization*), d. h. einer Digitalisierung, welche die Nutzung von IKT *ohne* einen Wandel der Organisationsstrukturen und -kulturen beschreibt, sowie einer digitalen Transformation, die technologischen, kulturellen und organisatorischen Wandel umfasst.

Offen bleibt jedoch die Frage, ob sich Organisationen der öffentlichen Verwaltung unter dem Einfluss von IKT eindeutig und unausweichlich in einem linearen Prozess in Richtung post-bürokratischer Organisationen entwickeln, also zu Organisationen werden, die stark durch agile Prinzipien geprägt sind – selbst wenn dieser Wandel möglicherweise verlangsamt und nur in inkrementellen Schritten erfolgt. Ebenfalls nicht vollständig ausdiskutiert ist die Frage, ob eine agile, postbürokratische Organisation auf normativer Ebene ein adäquates Leitbild für die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung sein kann, insbesondere, wenn es sich wie im Fall der Ministerialverwaltung um einen Organisationstyp handelt, dessen Funktion es ist, verlässlich neues Recht auszuarbeiten und Rechtssicherheit bei der Anwendung bestehenden Rechts zu gewährleisten.

Albert Meijer (2008) weist in einer Untersuchung aus der frühen Phase der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung darauf hin, dass eine lineare Entwicklung hin zu einer agilen, post-bürokratischen Organisation kein zwangsläufiges Szenario eines digitalen Transformationsprozesses ist. Aus den Ergebnissen seiner Untersuchung zur Einführung von IKT in der öffentlichen Verwaltung in den Niederlanden schließt er, dass digitale Kommunikation auch zur Herausbildung eines sogenannten spätbürokratischen Organisationstypus führen kann („late bureaucratic organization“). Dieser Organisationstypus zeichnet sich dadurch aus, dass sich die Beschäftigten zwar viel schneller, informeller und direkter austauschen als in klassischen Hierarchien. Da jedoch eine bürokratische Hierarchie das dominante Organisationsprinzip bleibt, kommt es nicht zu einem Übergang zu ‚postbürokratischen‘, ‚flachen‘ und agilen Organisationen, sondern vielmehr zu einer „Radikalisierung der Bürokratie“. In spätbürokratischen Organisationen findet nicht nur die formale Kommunikation in hierarchischen Bahnen statt, auch die informelle Kommunikation vollzieht sich ‚im Schatten der Hierarchie‘: „*Bureaucracy is not surpassed but radicalized. Formalization has expanded and now encompasses communication that was previously considered to be informal,*

and hierarchy extends its control to day-to-day operations in organizations.“ (ebd.: 445)

Die Einführung von IKT im bürokratischen Korsett hat destruktive Konsequenzen für die Organisation: Es gelingt weder, die Versprechen einer rein hierarchischen Organisation zu erfüllen, nämlich verlässliche und vorhersehbare Kommunikations- und Koordinationswege zu schaffen, noch werden die schnelle Reaktionsfähigkeit und die flexiblen Lösungsmuster agiler, post-bürokratischer Organisationen erreicht. Hammerschmid et al. (2024) zeigen anhand eines systematischen Vergleichs der Digitalisierungsstrategien von acht europäischen Ländern, dass Reformen nicht entlang einer einzigen Dimension (etwa in Richtung agiler Netzwerkorganisationen) stattfinden. Ähnlich zu Meijer (2008) beobachten auch Hammerschmid et al. (2024), dass IKT traditionelle Elemente der öffentlichen Verwaltung verstärkt und sie verweisen darauf, dass Hierarchie als Koordinationsmechanismus weiterhin eine Schlüsselrolle spielt.

In Anbetracht der offenen Fragen zur effektiven Verknüpfung von digitaler Kommunikation und (hierarchischer) Koordination sowie angesichts der lang anhaltenden Debatte über die Schattenseiten der digitalen Kommunikation stellt sich umso drängender die Frage, welche Schlüsse aus den Ergebnissen der Untersuchung zu ziehen sind. Ein Verzicht auf Hierarchie erscheint für eine Organisation, die verlässlich Recht und Rechtssicherheit gewährleisten muss, tatsächlich nicht funktional – eine agile, postbürokratische Organisation kann daher kein adäquates Leitbild für die digitale Transformation der Bundesministerialverwaltung sein. Gleiches gilt jedoch auch für ein ungebrochenes Festhalten an Hierarchie als dominantes formales Organisationsprinzip. Die klassische bürokratische Hierarchie bietet für die sich faktisch entwickelnden Praktiken und informellen Organisationskulturen einer digitalen Gesellschaft keine positive Orientierung, sondern führt zur unerwünschten Parallelität unterschiedlicher Organisationslogiken, zur Verdoppelung der Kommunikations- und Koordinationsanstrengungen und damit zur Potenzierung der individuellen und organisatorischen Erschöpfung.

Gesucht werden also hybride Organisationsstrukturen und eine entsprechende Organisationskultur, die eine Balance zwischen der Nutzung digitaler (auch informeller) Kommunikationskanäle und der Aufrechterhaltung formaler Entscheidungswege herstellen können. Diese hybriden Strukturen sollten die Vorteile digitaler Technologien, wie Geschwindigkeit, Flexibilität und Anpassungsfähigkeit, mit der Stabilität und Transparenz formaler Prozesse kombinieren. Bei der Herstellung und Stabilisierung einer solchen hybriden Struktur kommt Führungskräften eine maßgebliche Rolle zu.

Eine Orientierung an hybriden Organisationsmodellen hätte auch Konsequenzen für die analytische Beschreibung und theoretische Erklärung von Digitalisierungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung. Anstatt die digitale Transformation als eine lineare, sequentielle Abfolge von Reformschritten zu betrachten, die jeweils zu einem höheren Grad an digitaler Entwicklung führen und bei der die agile Organisation als die Organisation mit dem höchsten Grad an digitaler Reife gilt, wird vielmehr von der Koexistenz unterschiedlicher Logiken und Werte ausgegangen. Diese Koexistenz wird nicht nur als ein – möglicherweise sogar problematisches – Übergangsphänomen, sondern als konstitutives Element von Organisationen des öffentlichen Sektors verstanden. Eine solche Vorstellung von „*competing values*“ (Quinn 1989) – von konkurrierenden Logiken und Werten – bietet eine alternative Sicht auf die öffentliche Verwaltung im digitalen Transformationsprozess (siehe auch Lindquist/Marcy 2016; Lindquist 2022). Diese Perspektive versteht die Wertelandschaft im öffentlichen Sektor als grundsätzlich plural, umstritten und konkurrierend: Effizienz und Partizipation, Transparenz und Datenschutz, emotionslose Orientierung an rechtlichen Vorgaben und Responsivität sind Werte und Erwartungen, die gleichzeitig auf öffentliche Organisationen wirken und in situativen Konstellationen ausgehandelt werden müssen.

Die Debatte darüber, ob Verwaltungsmodelle sich linear und in einer festen Reihenfolge oder nicht-linear und asynchron mit mehreren gleichzeitig existierenden Pfaden entwickeln, ist nicht nur für die wissenschaftliche Einordnung und Erklärung empirischer Beobachtungen wichtig. Sie beeinflusst auch den Alltag in den Verwaltungen, die Erwartungen an Führungspersonen, das Verhalten der Mitarbeitenden in Reformprozessen und die Wahrnehmung der öffentlichen Verwaltung durch die Bürgerinnen und Bürger. Die Annahme eines Wertep pluralismus und von Verwaltungsmodellen, die parallel bestehen, erfordert von Führungskräften und Mitarbeitenden eine hohe Toleranz gegenüber Mehrdeutigkeit oder – anders formuliert – Ambiguitätstoleranz.

Ambiguitätstoleranz ist die Fähigkeit, mit Unsicherheit, Unklarheiten und Komplexität umzugehen, ohne gestresst zu werden oder die Fähigkeit zum Handeln zu verlieren. Für Führungskräfte bedeutet dies, dass sie in unvorhersehbaren oder schnell wechselnden Situationen den Überblick behalten und dennoch wirkungsvolle Entscheidungen treffen können. Beschäftigte wiederum zeigen Ambiguitätstoleranz, indem sie bereit sind, sich auf neue Erfahrungen und Lernprozesse einzulassen, auch wenn diese mit Unsicherheiten behaftet sind (siehe auch Klenk i. E.).

Für die Gestaltung praktischer Maßnahmen der Verwaltungsreform bedeutet dies, dass nicht nur die Digitalkompetenzen der Beschäftigten und Führungskräfte im engeren Sinne entwickelt werden müssen, sondern auch Maßnahmen erforderlich sind, um die Toleranz für Mehrdeutigkeit und Unsicherheiten zu stärken. Für die Forschungspraxis bedeutet dies, analytische und theoretische Modelle zu entwickeln, die kontextsensitiv die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung untersuchen und bewerten und nicht nur von genau einem möglichen und genau einem wünschenswerten Modell der digitalen Reifeentwicklung ausgehen.

Literatur

- Aberbach, Joel D./Putnam, Robert D./Rockman, Bert A. (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Androniceanu, Armenia/Georgescu, Irina (2023): Public Administration Digitalization and Government Effectiveness in EU Countries. *Central European Public Administration Review* 21 (1): 7–30. DOI: 10.17573/cepar.2023.1.01.
- Bach, Tobias (2014): *Autonomie und Steuerung verselbständigter Behörden. Eine empirische Analyse am Beispiel Deutschlands und Norwegens*. Zugl.: Potsdam, Univ., Diss., 2013. Wiesbaden: Springer VS.
- Beneke, Jasmin T./Döhler, Marian/Ebinger, Falk/Veit, Sylvia (2023): 50 Jahre Forschungsprojekt ‚Politisch-Administrative Elite‘. *dms – der moderne staat* 16 (1): 255–265. DOI: 10.3224/dms.vXiX.278524.
- Bitkom (2023): *Berufliche Mail-Postfächer werden immer voller*. <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Berufliche-Mail-Postfaecher-immer-voller>. Abgerufen am: 23.06.2024.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Gerber, Sascha/Schwab, Christian (2019): *Bürgerämter in Deutschland. Organisationswandel und digitale Transformation*. Baden-Baden: Nomos.
- Derks, Daantje/Bakker, Arnold B. (2010): The Impact of E-mail Communication on Organizational Life. *Cyberpsychology: Journal of Psychosocial Research on Cyberspace* 4 (1): Article 4. cyberpsychology.eu/article/view/4233.
- Derlien, Hans-Ulrich/Mayntz, Renate (1988): *Comparative Elite Study II: Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987. Verwaltungswissenschaftliche Beiträge Nr. 25*. Bamberg: Universitätsverlag.
- Derlien, Hans-Ulrich/Mayntz, Renate (1989): Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970–1987 – Towards Hybridization? *Governance* 2 (4): 384–404.
- Distel, Bettina (2020): Assessing citizens’ non-adoption of public e-services in Germany. *Information Polity* 25 (3): 339–360. DOI: 10.3233/IP-190214.
- Dunleavy, Patrick/Margetts, Helen/Bastow, Simon/Tinkler, Jane (2008): *Digital era governance. IT corporations, the state, and e-government*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Estévez-Mujica, Claudia P./Quintane, Eric (2018): E-mail communication patterns and job burnout. *PLoS one* 13 (3): e0193966. DOI: 10.1371/journal.pone.0193966.

- European Commission (2022): *The Digital Economy and Society Index (DESI)*. Brussels. digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi. Abgerufen am: 13.07.2024.
- Fischer, Caroline/Heuberger, Moritz/Heine, Moreen (2021): Digital transformation in the public sector: from design to impact. *dms – der moderne staat* 14 (1–2021): 3–23. DOI: 10.3224/dms.v14i1.13.
- Funke, Corinna (2022): *Digitization, fast and slow : comparing the creation of digital public services in Denmark, France and Germany*. Florence: European University Institute, PhD Thesis. <https://hdl.handle.net/1814/74971>.
- Gräfe, Philipp/Wehmeier, Liz Marla/Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2024): *Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. Baden-Baden: Nomos.
- Hammerschmid, Gerhard/Palaric, Enora/Rackwitz, Maike/Wegrich, Kai (2024): A shift in paradigm? Collaborative public administration in the context of national digitalization strategies. *Governance* 37 (2): 411–430. DOI: 10.1111/gove.12778.
- Hustedt, Thurid/Trein, Philipp (2020): Koordination und Integration im E-Government. In: Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Klenk, Tanja (i. E.): Digital Era Governance und Wertepluralismus: Herausforderungen in der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung. In: Braun, Heidrun (Hrsg.): *Die Öffentlichen Verwaltung unter Transformationsdruck. Beiträge der 4. Jahreskonferenz des Netzwerkes Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung*.
- Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (2020): Auf dem Weg zum Digitalen Staat? In: Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*, 3–23. Wiesbaden: Springer VS.
- Kuhlmann, Sabine (2023): From Weberian bureaucracy to digital government? Trajectories of administrative reform in Germany. In: Goldfinch, Shaun F. (Hrsg.): *Handbook of Public Administration Reform*, 207–226. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg (2021): The Digitalisation of Local Public Services. Evidence from the German Case. In: Bergström, Tomas/Franzke, Jochen/Kuhlmann, Sabine/Wayenberg, Ellen (Hrsg.): *The Future of Local Self-Government*, 101–113. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lindquist, Evert/Marcy, Richard (2016): The competing values framework. *International Journal of Public Leadership* 12 (2): 167–186. DOI: 10.1108/IJPL-01–2016–0002.
- Lindquist, Evert A. (2022): The digital era and public sector reforms: Transformation or new tools for competing values? *Canadian Public Administration* 65 (3): 547–568. DOI: 10.1111/capa.12493.
- Liu, Shuhua M./Yuan, Qianli (2015): The Evolution of Information and Communication Technology in Public Administration. *Public Administration and Development* 35 (2): 140–151. DOI: 10.1002/pad.1717.
- Marienfeldt, Justine (2021): Three paths to e-service availability: a fuzzy set qualitative comparative analysis among the EU member states. *International Journal of Public Sector Management* 34 (7): 783–798. DOI: 10.1108/IJPSM-12–2020–0325.
- Meijer, Albert J. (2008): E-mail in government: Not post-bureaucratic but late-bureaucratic organizations. *Government Information Quarterly* 25 (3): 429–447. DOI: 10.1016/j.giq.2007.05.004.

- Mergel, Ines (2019): Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung. *dms – der moderne staat* 12 (1–2019): 162–171. DOI: 10.3224/dms.v12i1.09.
- Mergel, Ines (2021): Digital Transformation of the German State. In: Kuhlmann, Sabine/Proeller, Isabella/Schimanke, Dieter/Ziekow, Jan (Hrsg.): *Public Administration in Germany*, 331–355. Cham: Palgrave Macmillan.
- Mergel, Ines/Edelmann, Noella/Haug, Nathalie (2019): Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly* 36 (4): 101385. DOI: 10.1016/j.giq.2019.06.002.
- Moser-Plautz, Birgit (2024): Barriers to digital government and the COVID-19 crisis – A comparative study of federal government entities in the United States and Austria. *International Review of Administrative Sciences* 90 (2): 402–418. DOI: 10.1177/00208523231183566.
- Oberg, Achim/Walgenbach, Peter (2008): Hierarchical structures of communication in a network organization. *Scandinavian Journal of Management* 24 (3): 183–198. DOI: 10.1016/j.scam.2008.03.011.
- Palme, J. (1984): You Have 134 Unread Mail! Do You Want to Read Them Now? In: *Proceedings of the IFIP WG 6.5 Working Conference on Computer-Based*, 175–184. <https://people.dsv.su.se/~jpalme/sl/134/you-have-134-unread-mail.html>.
- Quinn, Robert E. (1989): *Beyond rational management. Mastering the paradoxes and competing demands of high performance*. 2. print. San Francisco, Calif.: Jossey-Bass.
- Russell, Emma/Jackson, Thomas W./Fullman, Marc/Chamakiotis, Petros (2024): Getting on top of work-email: A systematic review of 25 years of research to understand effective work-email activity. *Journal of Occupational and Organizational Psychology* 97 (1): 74–103. DOI: 10.1111/joop.12462.
- Schaefer, Christina/Klenk, Tanja (2024): Schwerpunkttheft „Digitale Daseinsvorsorge im ländlichen Raum – Editorial. *Zeitschrift für Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl* 47 (2): 133–135. DOI: 10.5771/2701–4193–2024–2–133.
- Siegert, Paul F. (2008): *Die Geschichte der E-Mail*. Bielefeld: transcript.
- Tangi, Luca/Janssen, Marijn/Benedetti, Michele/Noci, Giuliano (2020): Barriers and Drivers of Digital Transformation in Public Organizations: Results from a Survey in the Netherlands. In: Viale Pereira, Gabriela/Janssen, Marijn/Lee, Habin/Lindgren, Ida/Rodríguez Bolívar, Manuel P./Scholl, Hans J./Zuiderwijk, Anneke (Hrsg.): *Electronic Government, Bd. 12219*, 42–56. Cham: Springer International Publishing.
- The Radicati Group (2021): *Email Statistics Report, 2021–2025*. <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.radicati.com/wp/wp-content/uploads/2020/12/Email-Statistics-Report-2021-2025-Executive-Summary.pdf&ved=2ahUKEwjvLbuPGGAxVZ9AIHHTcTCtQQFnoECA8QAQ&usq=AOvVaw1ts--J4dwUN8gFNDRFbE4v>. Abgerufen am: 23.06.24.
- Veit, Sylvia (2018): Verwaltungsreformen in der Bundesverwaltung: eine kritische Bestandsaufnahme. In: Bauer, Michael W./Grande, Edgar (Hrsg.): *Perspektiven der Verwaltungswissenschaft*, 121–152. Baden-Baden: Nomos.
- Veit, Sylvia (2024): *Politisch-administrative Eliten in Deutschland. Sozialprofile und Karriereverläufe seit dem Kaiserreich unter besonderer Berücksichtigung der NS-Zeit*. Berlin: Gebr. Mann.

- Wang, Shu/Feeney, Mary K. (2016): Determinants of Information and Communication Technology Adoption in Municipalities. *The American Review of Public Administration* 46 (3): 292–313. DOI: 10.1177/0275074014553462.
- Welch, Eric W./Feeney, Mary K. (2014): Technology in government: How organizational culture mediates information and communication technology outcomes. *Government Information Quarterly* 31 (4): 506–512. DOI: 10.1016/j.giq.2014.07.006.

Sascha Gerber und Falk Ebinger

Die Lücke – wo Verwaltungswissenschaft (wieder) hin muss

1. Prolog: Verwaltungswissenschaft als Aufgabe

Das Spektrum der von Jörg Bogumil im Laufe seiner langen Karriere bearbeiteten verwaltungswissenschaftlichen Fragestellungen und Themenfelder ist immens breit. Die Autoren durften diese Arbeit während längerer Phasen begleiten und auch aktiv mitgestalten. Hierbei lernten wir vor allem eines: Verwaltungsforschung muss relevant sein und am besten praktische Fragen und Probleme lösen. Forschung, die erratisch von der Verfügbarkeit von Daten oder durch generisch entwickelte Forschungsfragen bestimmt ist, ist Jörg Bogumil ebenso fremd wie Publizieren um der Publikation willen. Das Interesse an einem Feld wird durch die empirische Beobachtung von Dysfunktionalitäten, spannende Abweichungen zwischen Vergleichsfällen oder direkt durch tatsächlich berichtete Probleme der Verwaltungspraxis geweckt und befeuert. Insofern stellt jede empirische Arbeit den potenziellen Startpunkt für weitere Forschung dar. So entstehen Forschungszyklen, die ihren Startpunkt im Austausch mit Praktikerinnen und Praktikern haben, sich oft durch kleine empirische Studien und Gutachten im Auftrag von Landesregierungen, Kommunen oder Verbänden manifestieren, dann zu originären Forschungsarbeiten und Publikationen führen und schließlich in theoretisch fundierten Forschungsanträgen bei wissenschaftlichen Drittmittelgebern münden. Dieser hohe Praxisbezug zeichnet das Werk von Jörg Bogumil aus und macht es einmalig. Die Entfremdung von Verwaltungsforschung und Verwaltungspraxis gab und gibt es an seinem Lehrstuhl nicht. Dies macht seine Forschungsarbeit zeitaufwändig, komplex und empirisch oft so gesättigt, dass sie manchem im nach klarer theoretischer Form und schlanker Exekution strebenden Wissenschaftsbetrieb nur schwer vermittelbar ist. Gleichzeitig machen genau diese Qualitäten diese Forschungsarbeiten nicht nur spannend, sondern auch praxisrelevant. Das ist in Zeiten abgehobener Theorien, gekaufter Daten und eines blinden Publikationswettbewerbs ziemlich „old school“ und mehr als vorbildhaft.

Gute Forschung schafft dabei nicht nur neues Wissen zu einem Themenfeld, sondern wirft auch neue Fragen auf – im Regelfall mehr, als zeitgleich

beantwortet werden können. In diesem Beitrag wollen wir einige von Jörg Bogumil bearbeitete Themen aufgreifen, die sich aus unserem jetzigen Blick als Verwaltungs(modernisierungs)praktiker als besonders ergiebig für die praktische Verwaltung erweisen könnten. Es geht jedoch nicht um Wiederholung von bereits Gesagtem. Vielmehr soll eine keinesfalls abschließende Auswahl von Forschungsfragen und -lücken aufgeworfen werden, deren vertiefte Bearbeitung uns als besonders drängend erscheint. Ansatzpunkte sind die Arbeiten zum New Public Management (Kap. 2), zu Verwaltungskonfigurationen (Kap. 3) und zur Verwaltungsverflechtung (Kap. 4), zur Verwaltungsdigitalisierung (Kap. 5) und zum Beitrag einer repräsentativen Verwaltung zur Lösung der aktuellen Herausforderungen hinsichtlich Attraktivität, Legitimation und Performanz öffentlicher Verwaltungen (Kap. 6). Darin finden sich zahllose Anstöße für weitere Forschung. Eine Zusammenfassung schließt den Beitrag ab (Kap. 7).

Auf die nächsten 40 Jahre!

2. Modernisierung der öffentlichen Verwaltung – das Vermächtnis von New Public Management und Neuem Steuerungsmodell

Dass Verwaltung ein „Update“ braucht, ist seit Jahrzehnten offensichtlich. Seit den 1990er Jahren, teilweise sogar bis in die 2010er Jahre, bildete das New Public Management das zentrale Leitbild der Verwaltungsmodernisierung. Bemerkenswert an diesem Patchwork-Ansatz war die Grundsätzlichkeit, mit der die Reform des öffentlichen Sektors angegangen wurde. Jenseits der Reduzierung des Staatsanteils durch Privatisierung wurde eine grundlegende Veränderung der Arbeitsweise des öffentlichen Sektors angestrebt. Die „wissenschaftlichen“ Grundlagen des New Public Managements bildeten der Managerialismus und die Neue Institutionenökonomik (vgl. Bogumil et al. 2007; Jann 2019; Schröter 2019). Eine Grundannahme des New Public Management ist, dass Strukturen und Prozesse privatwirtschaftlicher Organisationen denen öffentlicher Verwaltungen überlegen sind (Bogumil 2004).

In Deutschland wurde das New Public Management sehr spät als Leitbild der Verwaltungsmodernisierung aufgegriffen. Die KGSt entwickelte in den 1990er Jahren unter maßgeblicher Beteiligung von Gerhard Banner das sogenannte Neue Steuerungsmodell als speziell auf Kommunalverwaltungen zugeschnittene Variante des New Public Managements. Ausgangspunkt war die Feststellung einer „fünffachen Steuerungsücke“ – eine Strategielücke, eine Effizienzlücke, eine Managementlücke, eine Attraktivitätslücke und eine daraus resultierende

Legitimitätslücke (KGSt 1993). Im Fokus stand hier die Binnendimension der Verwaltungsmodernisierung, also die Adaption „betriebswirtschaftlicher“ Instrumente. Durch die Einführung von u.a. Kontraktmanagement, leistungsorientierter Bezahlung, Kosten- und Leistungsrechnung, Globalbudgets, Controlling und Produktkatalogen sollten die Effizienz und Effektivität öffentlicher Verwaltungen erhöht werden (Bogumil et al. 2007).

Bogumil u.a. haben die am Neuen Steuerungsmodell orientierte Modernisierung der Kommunalverwaltungen in verschiedenen empirischen Untersuchungen analysiert. Dazu führten Bogumil u.a. auch bundesweite Befragungen in Kommunen durch, um erstmals ein empirisches Bild über den Implementierungsstand des Neuen Steuerungsmodells zu erhalten. Wie in diesen empirischen Untersuchungen aufgezeigt werden konnte, hat nur ein kleiner Anteil der Kommunalverwaltungen das Gesamtmodell des Neuen Steuerungsmodells implementiert (Bogumil et al. 2007). Insgesamt musste konstatiert werden, dass das Neue Steuerungsmodell (als Gesamtmodell) empirisch in den deutschen Kommunalverwaltungen nie in großem Ausmaß implementiert wurde. Auch dort, wo neue Steuerungsinstrumente umgesetzt wurden, sind die erwarteten Effekte bezüglich Effektivität und Effizienz nicht in dem Ausmaß aufgetreten, in dem sie ursprünglich erwartet wurden. Die Grundprobleme der öffentlichen Leistungserfüllung konnten durch den Ansatz also nicht gelöst werden (vgl. Bogumil et al. 2007; Holtkamp 2008; siehe auch den Beitrag von Grohs in diesem Band).

Bogumil u.a. sind den spannenden Fragen nachgegangen, warum das Neue Steuerungsmodell sich in der Masse nicht auf kommunaler Ebene durchgesetzt hat und warum die Wirkungen auf die Performanz der Kommunalverwaltungen nicht im erwarteten Ausmaß aufgetreten sind. Analytisch lässt sich das „Scheitern“ des Neuen Steuerungsmodells auf kommunaler Ebene in zwei Erklärungsdimensionen analysieren: „*false theory*“ und „*bad implementation*“. Mit *false theory* ist in diesem Kontext gemeint, dass das Neue Steuerungsmodell bereits von falschen Grundannahmen, z.B. zu den Handlungslogiken der Akteure in der Kommunalverwaltung, ausgeht (vgl. Holtkamp 2008). Beispielhaft kann das am Kontraktmanagement gezeigt werden. Kommunalverwaltungen bzw. öffentliche Verwaltungen können aus organisationstheoretischer Perspektive als „organisierte Anarchien“ (Cohen et al. 1972) betrachtet werden. Eine Eigenschaft organisierter Anarchien ist die Zielunklarheit. Um diese Zielunklarheit zu beseitigen, setzt das Neue Steuerungsmodell auf die Einführung des sogenannten Kontraktmanagements. Die Idee des Kontraktmanagements in diesem Zusammenhang ist, dass die Politik mit der Verwaltung Ziele vereinbart. Den Fachexperten in der Verwaltung ist überlassen, wie sie diese Ziele erreichen; die Politik betreibt also

keine Detailsteuerung. Die vereinbarten Ziele sollten messbar sein, was bedeutet, dass überprüft werden kann, ob das Ziel nach einem bestimmten Zeitraum erreicht wurde. Somit bestehen klare und messbare Ziele. Die Handlungslogik der Politik wird hierbei verkannt: Die politische Handlungslogik ist stark durch das Ziel der Wahl bzw. Wiederwahl geprägt. Politisch ist es nicht attraktiv, klare messbare Ziele zu vereinbaren. Das bedeutet nämlich auch, dass die Opposition bei Nicht-Erreichen die Nicht-Erfüllung von Zielen klar darstellen kann und damit im Wahlkampf gegen z.B. den Bürgermeister oder die Bürgermeisterin oder die Mehrheitsfraktion im Rat argumentieren kann. Politiker, welche klare und messbare Ziele vereinbaren, gefährden somit das Ziel der Wiederwahl. Zudem besteht gerade in der Kommunalpolitik und -verwaltung eben häufig die Erwartung der Bürgerinnen und Bürger, dass sich die Politikerinnen und Politiker in das Tagesgeschäft einmischen, um dort deren Interessen zu vertreten.

Auch dort, wo Zielvereinbarungen implementiert wurden, sind verschiedene Umgehungstaktiken zu beobachten. Nicht selten werden nicht messbare Ziele definiert und dort, wo die Ziele messbar sind, werden einfach erreichbare oder bereits erreichte Ziele vereinbart. Gleichzeitig sucht die Verwaltung für ihr Handeln auf kommunaler Ebene auch die Legitimation durch den Rat, andere kommunale Gremien und kommunalpolitische Akteure. Sie hat somit auch nicht zwangsläufig ein Interesse an der Abwesenheit von Politik.

Auch die Verwaltung hat mitunter kein Interesse an der Definition messbarer Ziele, anhand derer das Verwaltungshandeln bewertet werden kann. Hinzu kommt, dass in vielen Politikfeldern Maßzahlen nur schwer definierbar sind oder die Messung mit prohibitiv hohen Kosten verbunden ist. Weiterhin ist in der Praxis zu beobachten, dass Zielvereinbarungen so detailliert gestaltet wurden, dass diese eben nicht als Rahmensetzung betrachtet werden konnten, sondern als Instrument zur Detailsteuerung genutzt wurden (Bogumil et al. 2007; Holtkamp 2008).

Ein Beispiel für *bad implementation* sind die Produktkataloge, welche tatsächlich in vielen Kommunen implementiert wurden. Die Idee dahinter ist, dass die Produktkataloge insbesondere für Mitglieder politischer Gremien und den Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin eine Übersicht über die Leistungen einer Behörde und deren Entwicklung schaffen. Somit sollten Produktkataloge ein zentrales Instrument für die politik-administrative Steuerung von Kommunalverwaltungen bilden, indem sie die wichtigsten Leistungen verständlich abbilden. In der Praxis erstellten viele Kommunalverwaltungen akribisch sehr detaillierte Produktkataloge mit sehr vielen Produkten, die sehr detailliert beschrieben wurden. Viele Produktkataloge umfassen dementsprechend mehrere

100 Seiten. Insbesondere für die zum überwiegenden Teil ehrenamtlich tätigen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker ergab sich hierdurch keine Vereinfachung der Steuerung. Zu viele und zu detaillierte Produkte verbessern die Informationslage für die politischen Gremien eben nicht, sondern zeichnen ein sehr komplexes Bild der Leistungen von Kommunalverwaltungen, das Steuerungsentscheidungen eher erschwert. Häufig werden Produktkataloge sowohl in der Kommunalpolitik als auch in der Kommunalverwaltung als „Datenfriedhöfe“ betrachtet. Des Weiteren wurde das Neue Steuerungsmodell ganz überwiegend in einer Zeit schlechter Haushaltslagen in den Kommunen eingeführt und nicht selten wurde auch propagiert, dass damit das Ziel von Einsparungen verbunden wird. Dementsprechend nahmen viele Beschäftigte der Kommunalverwaltungen das Neue Steuerungsmodell als „Sparmodell“ wahr, weshalb mit der Implementierung häufig auch negative Perzeptionen gegenüber dem Modell einhergingen (Bogumil et al. 2007; Holtkamp 2008).

Diese Erkenntnisse verdeutlichen, dass bei Veränderungsprozessen die Handlungslogiken in spezifischen Systemen berücksichtigt werden müssen. Dem Transfer von Handlungsansätzen über Systemgrenzen hinweg sind insofern Grenzen gesetzt. Dieser Befund wurde durch Analysen zur Einführung neuer Steuerungsinstrumente in Hochschulen bzw. im Hochschulsystem bestätigt. Denn hier konnten Jörg Bogumil und Kollegen zeigen, dass bestimmte neue Steuerungsinstrumente wie bspw. Zielvereinbarungen umfangreich implementiert werden konnten, da diese Modernisierungsinstrumente im Hochschulbereich auf ein passenderes institutionelles Umfeld als auf kommunaler Ebene trafen. Insbesondere ist das Wettbewerbselement dem Hochschulbereich tendenziell weniger fremd als den Kommunalverwaltungen. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler konkurrieren schon lange um wissenschaftliche Reputation und auch der Wettbewerb um Drittmittel hat sich bereits lange etabliert (vgl. Bogumil et al. 2013; Gerber 2019; Grohs/Bogumil 2009). Gleichwohl gelang der Transfer über Systemgrenzen hinweg auch hier nicht und die tatsächliche Steuerungswirkung der neuen Steuerungsinstrumente blieb faktisch begrenzt. Insbesondere die Haushaltslimitationen und dienstrechtliche Beschränkungen wurden als Hemmnisse betrachtet. Zudem ist die Organisation Hochschule nach wie vor weniger relevant für die Karriereverläufe von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern als die Reputation in der eigenen *scientific community*. Wissenschaftliche Reputation wird weiterhin durch die wissenschaftlichen Gemeinschaften vergeben und jene prägen wiederum stark die Chancen auf Berufung, die Publikationsmöglichkeiten und auch die Chancen im Drittmittelwettbewerb.

Fallstudien zeigten darüber hinaus, dass die neuen Steuerungsinstrumente nicht selten nur in der Formalstruktur existierten und nicht wirklich in die Aktivitätsstruktur übergingen – also auf dem Papier existierten, aber in der Praxis nicht gelebt wurden. Die Konsenskultur der akademischen Selbstorganisation ist weiterhin in der Steuerung der meisten Universitäten dominant. Soll heißen, die Gremien der akademischen Selbstverwaltung, wie z.B. Senate, Fakultäts- und Fachbereichsräte, haben weiterhin einen signifikanten Einfluss, während die Kompetenzen von Rektoren, Präsidenten und Dekanen zwar formal zugenommen haben (siehe auch Schmid in diesem Band); häufig aber durch die Konsenslogik akademischer Selbstorganisation eingefangen werden (vgl. Bogumil et al. 2013; Gerber 2019).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Verwaltungsmodernisierung überall dort, wo die Handlungslogik der Akteure nicht grundsätzlich modifiziert werden kann, eigenständige Lösungen innerhalb der herrschenden Logik entwickeln muss. Der Versuch, die immer gleichen Blaupausen in unterschiedlichen Verwaltungen anzuwenden, muss daher scheitern. Doch auch die inhaltliche Entwicklung von eigenständigen Lösungen als Antwort auf die „Steuerungslücken“ ist wenig vorangekommen. Im Gegenteil: Durch eine weitere Verdichtung der Regelung von EU, Bund, Ländern und Kommunen, mit den fortschreitenden technischen Möglichkeiten der Digitalisierung, wachsenden Erwartungshaltungen von Unternehmen und Bevölkerung an Verwaltung und mit der Überalterung des Personalbestandes, sind die Defizite noch deutlich gewachsen und das Desiderat an die Verwaltungsforschung noch deutlich größer geworden. In den folgenden Kapiteln werden ausgewählte Themenbereiche angesprochen und offene Fragen aufgeworfen.

3. Verwaltungskonfigurationen

Nach einem Jahrzehnt intensiver strukturorientierter Verwaltungsreformen hat sich die in Deutschland traditionell extrem vielfältige Verwaltungslandschaft weiter ausdifferenziert. Für ein und dieselbe, oft weitgehend durch EU- und Bundesrecht definierte Aufgabe lassen sich alle nur denkbaren funktionalen, territorialen und politischen Verwaltungslösungen beobachten. Gleichzeitig wissen wir wenig bis nichts über die Performanz dieser Lösungen. Ländervergleichende Analysen sind aufwändig und nicht im Interesse der Bundesländer. So entsteht der Eindruck – zumindest aus der Distanz –, dass Verwaltungsstrukturen, Verwaltungsorganisation und Verwaltungsführung keinen spürbaren Einfluss auf die

Leistungsqualität haben. Dies widerspricht jedoch allem, was Generationen von Verwaltungswissenschaftlerinnen und Verwaltungswissenschaftlern (und auch zahlreiche empirische Studien von Jörg Bogumil) uns vermitteln: Erstens, es gibt eine breite Varianz in der Arbeitsweise und auch eklatante Leistungsunterschiede zwischen Verwaltungseinheiten mit weitgehend identischem Aufgabenportfolio. Und zweitens, Verwaltungsstrukturen haben einen maßgeblichen Anteil an der Erklärung dieser Vollzugs- und Leistungsunterschiede.

Die zahlreichen über die Jahrzehnte aufgestellten Hypothesen über die Vor- und Nachteile bestimmter Verwaltungsorganisationsmodelle decken ein breites Set an Indikatoren ab. Offensichtlich führen diese relativ einfachen Modelle mit 16 Fällen zu keinem konsistenten, für Wissenschaft oder gar Praxis instruktiven Ergebnis. Dies kann man hinnehmen, oder sich an die Entwicklung eines komplexeren Modells machen.

Die Ansatzpunkte für ein solches Modell sind zahlreich: Jüngere empirische Arbeiten belegen, dass Verwaltungsreformen Art und Qualität der Aufgabenwahrnehmung grundlegend verändern (Ebinger/Bogumil 2008; Kuhlmann et al. 2011). In einer international vergleichenden Studie zeigen Kuhlmann et al. (2011), dass mit Kommunalisierungen über Ländergrenzen hinweg die Einheitlichkeit des Verwaltungsvollzugs und die „Homogenität“ der Verwaltungsqualität abnehmen. Für den Bereich der Sozialverwaltung konnte Richter (2012: 188f.) herausarbeiten, dass nach der Kommunalisierung der Schwerbehindertenfeststellung in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2008 eine Verdoppelung der Spannweite des prozentualen Anteils positiver Bescheide zwischen den hierfür zuständigen Ämtern zu beobachten war. Vertiefende Analysen zeigen, dass diese Vollzugsprobleme nicht allein auf strukturelle Faktoren zurückzuführen sind, sondern erst im Zusammenspiel mit weiteren Kontextfaktoren wie Politikfeld, Steuerungsmodus und Ressourcenausstattung zu systematischen Mustern führen (vgl. ebd.). Ferner arbeitet Ebinger (2013) heraus, dass die äußere Struktur auch unmittelbar wirkt, indem sie das Akteurshandeln innerhalb der Verwaltungen prägt. Im Ergebnis wird für den Bereich des Immissions- und Arbeitsschutzes diagnostiziert, dass die Praxis der Aufgabenwahrnehmung und die Leistungsbewertung zwischen verschiedenen Behördentypen systematisch und stark voneinander abweichen und folglich eine teils drastische Divergenz der Leistungsfähigkeit zwischen den deutschen Bundesländern besteht (ebd.).

Aus diesen ersten empirischen Hinweisen wird ersichtlich, dass Strukturmerkmale/-veränderungen offenkundig mit Verschiebungen im Leistungsprofil und in der Vollzugsqualität im Zusammenhang stehen. Dass dies so ist, bildet letztlich auch den Ausgangspunkt für die Reformen und entspricht den Erwar-

tungen der Reformprotagonisten. Allerdings ist unklar, wie dieser Zusammenhang konkret aussieht und insbesondere welche weiteren Faktoren die Leistungsentwicklung von spezifischen Verwaltungskonfigurationen beeinflussen. So liegt es nahe, dass gerade angesichts neuer Herausforderungen und schwierigerer Kontextbedingungen (Ressourcenknappheit, komplexere Aufgabeninhalte etc.) diesen weiteren Kontextfaktoren eine herausgehobene Bedeutung bei der Erklärung von Leistungsunterschieden (auch bei ähnlicher Verwaltungskonfiguration) zukommt. Dies gilt auch für verwaltungsinterne und akteursbezogene Faktoren, welche die Performanzwirkung verschiedener Strukturmodelle maßgeblich beeinflussen dürften. Die Forschungslücke liegt im Fehlen eines übergreifenden Kausalmodells, welches Strukturveränderungen, Kontextbedingungen und Performanz integriert und die Beziehungen zwischen den einzelnen Variablen empirisch untersucht. Ziel müsste sein, generalisierbare Aussagen über den Zusammenhang zwischen Verwaltungsorganisation und Verwaltungsleistung unter Berücksichtigung von vermittelnden Mechanismen und weiteren Bedingungsfaktoren abzuleiten.

Die hier angebotene These ist folglich, dass sich Unterschiede in Verwaltungshandeln und Verwaltungsleistung auf Verwaltungskonfigurationen zurückführen lassen. Diese wirken – so die Annahme – insbesondere durch ihren Einfluss auf die Führungs- und Verwaltungskultur, sodass der Akteursebene die Rolle als wesentlicher Mechanismus zugeschrieben wird. Unter Verwaltungskonfiguration werden die Charakteristika der mit einer Aufgabe betrauten Verwaltungseinheiten verstanden, die sich in den Anordnungen von territorialen (großräumig, kleinräumig), funktionalen (monofunktional bzw. multifunktional) und politisch-institutionellen Merkmalen (Verwaltungsträgerschaft, Legitimation der Verwaltungsführung) der Verwaltungsorganisation ausdrücken. Wichtig sind nicht die einzelnen Merkmale von Verwaltungslösungen, sondern das spezifische Zusammenspiel der Einzelmerkmale in einer Verwaltungskonfiguration. Ein Forschungsziel müsste sein, die theoretischen Annahmen der Verwaltungswissenschaft über die Vor- und Nachteile bestimmter Organisationsmodelle weiterzuentwickeln und verallgemeinerbare Aussagen über die Effekte von Verwaltungskonfigurationen zu generieren. Empirisch untersucht werden könnte diese These des Zusammenhangs zwischen Verwaltungskonfiguration und Performanz der Verwaltung an bundesrechtlich normierten Aufgabebereichen der öffentlichen Verwaltung. Damit könnte nicht nur gezeigt werden, weshalb unterschiedlichste Modelle öffentlicher Aufgabenwahrnehmung unterschiedliche Ergebnisse zeigen. Auch könnten unmittelbar die Rückwirkungen einseitiger Optimierung von Strukturen aufgedeckt werden.

Aus den Untersuchungen von Bogumil u.a. zum Themenfeld Verwaltungskonfiguration lassen sich folglich eine Vielzahl von Forschungsthemen ableiten. Die Verwaltungswissenschaft trifft Annahmen über die Vor- und Nachteile bestimmter Verwaltungsorganisationsmodelle, testet sie jedoch selten und transportiert kaum Erkenntnisse in die Verwaltungspraxis. Es gilt daher, verallgemeinerbare Aussagen über die Effekte von Verwaltungskonfigurationen zu erzielen. Dies ist relevant. – Weniger, um die müßige Suche nach der „idealen“ Konfigurationen wieder aufzunehmen als vielmehr ein Bewusstsein dafür zu schaffen, welche Schwächen und blinde Flecken einzelne Formen der Aufgabenwahrnehmung haben.

4. Verwaltungsverflechtung

Die Untersuchungen von Bogumil u.a. in den letzten Jahren z.B. zum Thema Migrations- und Integrationsverwaltung, zur Sozialverwaltung und zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung haben aufgezeigt, dass ein weiterer wichtiger Erklärungsfaktor für die Modernisierungs- und Reformfähigkeit öffentlicher Verwaltungen und das Verwaltungshandeln die Verwaltungsverflechtung ist (Bogumil et al. 2018; Bogumil et al. 2019; Bogumil/Gräfe 2022, 2024).

Ein prägendes Merkmal des institutionellen Aufbaus der öffentlichen Verwaltung in Deutschland ist der Föderalismus. Analytisch lässt sich der Föderalismus in die Kategorien des Gesetzgebungsföderalismus und Verwaltungsföderalismus differenzieren. Gesetzgebungsföderalismus umschreibt den Sachverhalt, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen entscheidend von der Bundesebene geprägt werden, z.B. bei der konkurrierenden Gesetzgebung und der ausschließlichen Gesetzgebung. Verwaltungsföderalismus rekuriert darauf, dass der Großteil des Vollzugs von rechtlichen Regelungen und politischen Programmen bei den Ländern und Kommunen angesiedelt ist. Der Bund hat in den meisten Bereichen keine eigene Vollzugsverwaltung und ist somit für die Umsetzung politischer Programme auf die Verwaltungen von Ländern und Kommunen angewiesen. Der Gesetzgebungs- und Verwaltungsföderalismus sind verfassungsmäßig institutionalisiert, z.B. in Form der Garantie kommunaler Selbstverwaltung (Bogumil/Jann 2020: 75ff.).

In der Politik- und Verwaltungswissenschaft werden die zahlreichen institutionellen Verschränkungen im kooperativen Föderalismus in Deutschland auch unter dem Begriff „Politikverflechtung“ diskutiert. Neben dem bereits genannten Gesetzgebungsföderalismus und Verwaltungsföderalismus findet die Politikver-

flechtung ihren Ausdruck auch noch in den Gemeinschaftsaufgaben, der Mitwirkung der Länder im Bundesrat und dem Steuerverbund (ebd.). Die Politikverflechtung wurde in der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Forschung intensiv untersucht. Insbesondere standen dabei Interdependenzen zwischen Bund und Ländern in der Gesetzgebung im Fokus. Ein Untersuchungsgegenstand dabei sind parteipolitische Blockaden, welche bei divergierenden parteipolitischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat entstehen. Um die Blockade aufzulösen, wurde dann meistens eine Verhandlungslösung angestrebt. Aufgrund der divergierenden Interessen von Regierung und Opposition handelt es sich hierbei häufig um Lösungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Die Politikverflechtung führt somit zu ineffizienten und nicht problemlösungsangemessenen Entscheidungen. Dieser Umstand wird als Politikverflechtungsfalle bezeichnet (Benz et al. 1992; Scharpf 1985).

Während die Politikverflechtung in Deutschland theoretisch, konzeptionell und empirisch umfänglich untersucht wurde, gibt es nur wenige Analysen zur Verwaltungsverflechtung. In der deutschen Politikwissenschaft wurden diese Phänomene weniger ausführlich untersucht. Insbesondere in den 1970er und 1980er Jahren zeigten verschiedene Untersuchungen, in Deutschland u.a. von Renate Mayntz, die Bedeutung des Vollzugs politischer Programme auf. Wie diese Untersuchungen zeigten, scheitert die Implementation politischer Programme nicht selten im administrativen Vollzug, wo es z.B. zu Zielverschiebungen kommt oder politische Programme auf andere Weise unterlaufen werden. Deutlich wurde, dass „gut“ durchdachte und gestaltete politische Programme nicht ausreichen, um zu signifikanten Policy-Veränderungen zu kommen (vgl. Mayntz 1983).

Jörg Bogumil hat in verschiedenen Untersuchungen die Verwaltungsverflechtung als einen wichtigen Erklärungsfaktor für die Modernisierungs- und Reformfähigkeit und das Verwaltungshandeln identifiziert. Vor diesem Hintergrund haben Bogumil u.a. das Konzept der Verwaltungsverflechtung weiter ausgearbeitet und dessen analytischen Mehrwert herausgestellt (Bogumil/Kuhlmann 2022; Bogumil/Gräfe 2024). Hierbei trennen sie die Verwaltungsverflechtung analytisch deutlich von der Politikverflechtung. Mit dem Konzept der Verwaltungsverflechtung werden Interdependenzen zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen und innerhalb der Verwaltungsebenen aufgegriffen. Dementsprechend spielen in diesem Konzept auch Vollzugsbehörden eine größere Rolle als im Konzept der Politikverflechtung. Somit nimmt die Verwaltungsverflechtung analytisch andere Situationen und Problemlagen als die Politikverflechtung in den Blick. Dazu gehören u.a. das Zusammenspiel und auch mögliches Auseinanderfallen von Politikformulierung und Politikimplementation, Kompetenzverschränkungen zwi-

schen Verwaltungen, Mehrfachzuständigkeiten und ein Mangel an Zuständigkeiten, die Funktionen und Dysfunktionen hierarchisch strukturierter administrativer Systeme und das Thema „echte“ Aufgabenkritik (vgl. Bogumil/Gräfe 2024).

Das Konzept der Verwaltungsverflechtung verschiebt den analytischen Fokus von Prozessen der Gesetzgebung und Politikformulierung, die vor allem die Debatte um die Politikverflechtung dominieren, zu Prozessen, in welchen es um die Koordination von Verwaltungsprozessen geht. Diese Koordinationsprobleme haben in den letzten Jahren weiterhin zugenommen. Ein Grund hierfür sind „neue“ Politikfelder, welche einen starken Querschnittscharakter aufweisen, soll heißen die Inhalte vieler verschiedener Politikfelder adressieren. Dazu gehören u.a. die Klimapolitik, die Digitalisierungspolitik, die Asyl- und die Integrationspolitik. Zudem sind Dysfunktionalitäten von Verwaltungsverflechtungen in den Krisen der letzten Jahre, z.B. während der Corona-Pandemie und der Flüchtlingskrise, immer wieder deutlich geworden. Wissenschaftlich ist beim Konzept der Verwaltungsverflechtung für Bogumil u.a. wichtig, Erklärungsfaktoren für die zunehmenden und anhaltenden Koordinationsprobleme im Verwaltungsvollzug zu finden. Wichtig ist ihnen aber auch die Praxisrelevanz der Fragestellung, also welche Maßnahmen ergriffen werden können, um die Abstimmungsprozesse im Verwaltungsvollzug strukturell und prozessual zu verbessern.

Unterschieden werden können die horizontale und vertikale Verwaltungsverflechtung (Bogumil/Gräfe 2024: 423). Die vertikale Verwaltungsverflechtung bezeichnet Interdependenzen zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen (z.B. Bund, Ländern und Kommunen), während die horizontale Verwaltungsverflechtung Interdependenzen zwischen gleichrangigen Verwaltungseinheiten bezeichnet. Ferner sind Verwaltungsverflechtungen zwischen Fach- und Querschnittsfunktionen und formelle und informelle Interdependenzen zu betrachten (Bogumil/Kuhlmann 2022; Bogumil/Gräfe 2023). Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse empirischer Untersuchungen in den letzten Jahren sind Bogumil u.a. zu der Sichtweise gekommen, dass die Logiken von verschiedenen Verwaltungsebenen und Verwaltungsakteuren gesondert zu analysieren sind.

Spezifische Erklärungsfaktoren für die bestehenden Koordinationsprobleme im Verwaltungsvollzug können u.a. organisationale Eigeninteressen, selektive Perzeptionen, Zuständigkeitsfragen, Kompetenzgerangel, Fachbruderschaften und Koordinationskosten sein (Bogumil/Gräfe 2024: 421f., 425ff.). Damit werden bei den potenziellen Erklärungsfaktoren sowohl Macht- als auch Informationsverarbeitungsprozesse adressiert. Im Konzept der Verwaltungsverflechtung spielen vor allem zwei analytische Kategorien eine wichtige Rolle: die Verflechtungsstruk-

tur, bestehend aus Verflechtungsdichte und Verflechtungsorganisation, sowie die Schnittstellenbearbeitung.

Tabelle 1: *Verwaltungsverflechtung als Analysekonzept*

	Verflechtungsstruktur		Schnittstellenbearbeitung
	Verflechtungsdichte	Verflechtungsorganisation	
Untersuchungsgegenstand	Zuständigkeiten (Interdependenzstruktur)	Verfahrensorganisation (Koordinationsstruktur)	Konkrete Bearbeitung der Schnittstellen im Verfahren (Interaktion)
Variablen	Anzahl interdependenter Akteure	Zuständigkeitsverteilung in Verfahren Koordinationsmechanismus Verbindlichkeit der Kooperation Autonomie der Einzelorganisation	Unkoordinierte, sukzessive/simultane/gebündelte Bearbeitung
Typische Problemstellungen	Entscheidungsökonomie der Zusammenarbeit	Z.B. Mehrfachzuständigkeit, fehlende Zuständigkeit, Zuständigkeitswechsel	Z.B. Aktenlauf, fehlendes Fallmanagement, Medienbrüche

Quelle: Übernommen aus Bogumil/Gräfe (2024: 423).

Mit Verflechtungsdichte bezeichnen Bogumil u.a. dabei die Anzahl interdependenter Akteure. Die Verflechtungsdichte steigt mit der Anzahl der Akteure, welche in einer Interdependenzbeziehung stehen. Ausgegangen wird hier davon, dass mit einer höheren Verflechtungsdichte die Koordinationsprobleme zunehmen. Das liegt daran, dass es schwieriger wird, die Verflechtung zu organisieren und dass die Anzahl der Schnittstellen, die bearbeitet werden müssen, zwischen den beteiligten Akteuren ansteigt. Diese analytische Dimension dient in diesem Konzept vor allem zur Identifikation von Interferenzen im Verwaltungshandeln, indem aufgezeigt wird, wo Interdependenzen bestehen bzw. nicht bestehen (vgl. Bogumil/Gräfe 2024: 423f.).

Die Verflechtungsorganisation ist das zweite Element der Verflechtungsstruktur. Sie richtet den Blick auf die Beziehungen zwischen den Akteuren im Vollzug. Hier geht es um die institutionelle Organisation der Interdependenzen. Dabei werden also die formalen und informalen Strukturen der Verwaltungsverflech-

tung betrachtet. Sind die Strukturen z.B. eher zentralisiert oder dezentralisiert, formal oder informal. In diesem Kontext wird u.a. die Verteilung von Zuständigkeiten analysiert. Besondere Probleme können hier Mehrfachzuständigkeiten oder fehlende Zuständigkeiten sein. Zudem müsste in dieser Dimension auch ins Auge gefasst werden, wie die Akteure der Verwaltung ihre Zuständigkeiten interpretieren (vgl. ebd.: 424).

Die zweite analytische Kategorie ist die Schnittstellenbearbeitung. Als Schnittstellen werden hier Stellen bezeichnet, bei denen die verschiedenen am Verwaltungsvollzug beteiligten Organisationen in Interaktion treten. Wie ist z.B. der Informationsaustausch zwischen Verwaltungseinheiten geregelt, wie ist die Kommunikation ausgestaltet? In diesem Kontext stellt sich auch die Frage der Koordinationskosten (vgl. ebd.).

In dem Analysekonzept der Verflechtung identifizieren Bogumil u.a. verschiedene Problemstellungen der Verflechtungsstruktur. Auf einem Kontinuum gibt es dabei zwei extreme Problemlagen, die vollständige Unterflechtung, bei welcher keiner zuständig ist, und die vollständige Überflechtung, bei welcher alle beteiligten Akteure zuständig sind (ebd.: 426f.).

Mit Überflechtung gehen die folgenden Schnittstellenprobleme einher: Sehr hohe Koordinationskosten aufgrund der hohen Verflechtungsdichte. Die Gefahr der Verantwortungsdiffusion ist besonders groß. Soll heißen, dass die Mehrfachzuständigkeit dazu führt, dass sich eine Verwaltungseinheit darauf verlässt, dass eine andere Verwaltungseinheit die Aufgabe wahrnimmt. Zudem können Verwaltungseinheiten in dieser Konstellation versuchen, sich gegenseitig die Aufgabe zuzuschieben, was sowohl der inhaltlichen Qualität als auch der Geschwindigkeit einer Problemlösung abträglich sein kann. Überflechtung kann auch zu einem Mangel an Transparenz und Steuerung führen, da Verantwortlichkeiten sowohl für die Akteure in Politik und Verwaltung als auch in der Gesellschaft (z.B. Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen) unklar sind. Zudem besteht hier die Gefahr von ineffizienten Doppelbearbeitungen von Sachverhalten sowie damit verbundenem widersprüchlichen und inkohärenten Verwaltungshandeln (ebd.: 425f.).

Um dieses Problem zu lösen, bestehen verschiedene Optionen:

- Auf Gesetzgebungsebene: Veränderung von Zuständigkeiten wie insbesondere die Entflechtung durch (De-)Zentralisierung
- Unterhalb der Gesetzgebung: Optimierung der Interaktion durch Zentralisierung, Hierarchisierung, Standardisierung, Harmonisierung, simultane

Bearbeitung oder klare Formen der Federführung, einseitige/wechselseitige Anpassung

- Bei Unterflechtung entstehen Probleme wie unkoordinierte Schnittstellen, ein Mangel an Transparenz und Steuerung sowie Doppelbearbeitungen.
- Problemlösungsoptionen bei Unterflechtung sind:
- Veränderung der Zuständigkeiten durch Einführung von formalen Koordinationserfordernissen
- Optimierung der Interaktion durch organisatorische Bündelung, räumliche Zusammenarbeit, übergreifendes Fallmanagement und sensible Bearbeitung

Auch bei der Schnittstellenbearbeitung bestehen verschiedene Problemstellungen, welche die Koordinationskosten in die Höhe treiben. Dazu gehören:

- die Anzahl der Schnittstellen
- Schwierigkeiten bei der Antizipation der Gegenüber
- fehlende Transparenz
- Eigeninteressen, z.B. Anreize für *blame avoidance*
- selektive Perzeptionen, unterschiedliche Auffassungen und Prioritäten
- Inkompatibilität von technischen Systemen und Formaten
- zwischenmenschliche Faktoren (Bogumil/Gräfe 2024)

Insgesamt ist die Verwaltungsverflechtung ein neues Analysekonzept, das in den nächsten Jahren noch weiter ausgebaut werden kann. Die Vielzahl an Feldern sowie an beteiligten Ebenen und Akteuren in der deutschen Verwaltung erfordern umfangreiche Analysen. Es ist wissenschaftlich interessant, weil es den Fokus anders als eben die Politikverflechtung auf den Verwaltungsvollzug legt und somit neue Erkenntnisse verspricht und insbesondere die Interaktion von Verwaltungseinheiten als erklärenden Faktor für den Output der öffentlichen Verwaltung in den Mittelpunkt stellt. Gleichzeitig adressiert es auch Probleme der Schnittstellenbearbeitung und Koordination, welche die alltägliche Verwaltungspraxis signifikant prägen. Insbesondere wird hier ein analytisches Konzept vorgelegt, mit welchem der Fokus auf den Verwaltungsvollzug gelegt wird bzw. in welchem die Rolle der Verwaltung als wichtigem Akteur in politischen Prozessen ernst genommen wird. Somit bildet es einen guten Ansatzpunkt für Erklärungen von Verwaltungshandeln und versucht eine systematische analytische Basis für verwaltungswissenschaftliche Forschung anzubieten.

5. Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung

Den Schwerpunkt der Debatte um Verwaltungsmodernisierung in den letzten Jahren bilden die Themen Digitalisierung, New Work und Agilität. Verwaltungsdigitalisierung umfasst verschiedene Aspekte, welche sich nicht ausschließlich auf die digitale Umsetzung von Dienstleistungen und Prozessen der öffentlichen Verwaltung beziehen. Idealtypisch bezeichnet Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung die Optimierung oder zumindest Verbesserung administrativer Prozesse und nicht nur die digitale Umsetzung von Prozessen. Unter anderem wird dies auch unter dem Begriff der Geschäftsprozessoptimierung diskutiert.

Der Stand der Digitalisierung wird sowohl innerhalb als auch außerhalb der öffentlichen Verwaltung häufig nicht als zufriedenstellend empfunden. Das Online-Zugangsgesetz (OZG) sah die digitale Bereitstellung von 575 Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 vor. Dieses Ziel wurde nicht erreicht. Zudem wird am OZG häufig auch kritisiert, dass es wirklich nur einen digitalen Onlinezugang vorsieht und somit nie aus der Perspektive einer Ende-zu-Ende-Digitalisierung mit digitalem Frontend, Backend und Rückkanal gedacht war. Medienbrüche, die ein häufiger Grund für Ineffizienz und geringe Akzeptanz der Digitalisierung sind, widersprechen dem OZG somit nicht. Damit geht aber auch das größte Effizienzpotenzial der Verwaltungsdigitalisierung im Sinne der vollständigen Digitalisierung administrativer Prozesse verloren. Häufig wurde nur ein digitales Frontend etabliert, welches als *Window Dressing* der Digitalisierung betrachtet werden kann (vgl. Bogumil et al. 2022).

Bogumil u.a. haben die Verwaltungsdigitalisierung in den letzten Jahren in verschiedenen Verwaltungsbereichen untersucht. So wurde die Verwaltungsdigitalisierung unter anderem in Bürgerämtern, in Sozialverwaltungen und in der Bauverwaltung untersucht. Wie die Untersuchungen aufzeigen, bestehen verschiedene Hindernisfaktoren für die Digitalisierung öffentlicher Verwaltung (Bogumil et al. 2019; Gräfe et al. 2024). Ein Hinderungsgrund ist dabei die Zersplitterung der Zuständigkeiten in der Verwaltungsdigitalisierung. So sind in die Digitalisierung die Bundesverwaltung, die Verwaltungen der 16 Bundesländer, die Kommunalverwaltungen und noch zahlreiche andere Akteure wie die IT-Dienstleister von Ländern und Kommunen und privatwirtschaftliche Unternehmen involviert.

Die Geschäftsprozessoptimierung scheitert mitunter an der komplexen Struktur der Zuständigkeitsverteilung. Rechtliche Vorgaben werden häufig auf europäischer Ebene und Bundesebene, teilweise auch auf Länderebene gestaltet. Durchgeführt werden die auf diesen Ebenen im erheblichen Ausmaß bestimmten

Gesetze von Vollzugsbehörden auf Länder- oder kommunaler Ebene. Die Vollzugsverwaltungen, in welchen sich die administrativen Prozesse dann abspielen, haben also nicht auf den gesamten Prozess der Gestaltung ihrer Verwaltungsverfahren Einfluss. Auf den unterschiedlichen administrativen Ebenen kann somit immer nur eine Teiloptimierung von Verwaltungsverfahren stattfinden, aber in der Regel kann nicht der gesamte Prozess optimiert bzw. verbessert werden.

Die Zersplitterung der Zuständigkeiten hat zudem zu einer breiten Vielfalt digitaler Anwendungen in der öffentlichen Verwaltung geführt. Die digitale Verwaltung bildet folglich die fragmentierten Offline-Verwaltungsstrukturen nach. In 16 Bundesländern können somit mitunter vollkommen unterschiedliche digitale Anwendungen für die gleiche Aufgabe zur Anwendung kommen und ähnlich stellt sich die Situation auf kommunaler Ebene dar. Ebenso haben Bund, Bundesländer und Kommunen Strategien im Bereich Digitalisierung und Informationstechnik entwickelt, die nicht untereinander abgestimmt sind. Bezüglich der Zersplitterung der digitalen Anwendungen ist die Lösung aber nicht zwangsläufig die Nutzung einer einzelnen digitalen Anwendung; diese schafft häufig einseitige Abhängigkeiten von einzelnen Anbietern. Der Nationale Normenkontrollrat hat in den letzten Jahren immer wieder propagiert, dass interoperable Lösungen benötigt werden, welche auf gemeinsamen rechtlichen und technischen Standards basieren. Zudem bestehen nicht selten bereits gute digitale Anwendungen in der öffentlichen Verwaltung. Diese sind aber häufig isoliert und werden nicht auf andere Verwaltungen transferiert (Hertie School Centre for Digital Governance/McKinsey & Company 2021; NKR 2023, 2024). Hier stellt sich die Frage, wie die Setzung von rechtlichen und technischen Standards zukünftig in einem föderalen System gelingen kann. Welche institutionellen Strukturen werden hierfür benötigt, z.B. eine echte Agentur für Digitalisierung, wie sie andere Länder haben. Oder können die immer wieder diskutierten reinen Digitalministerien bzw. ein reines Ministerium für Digitalisierung im Bund einen Beitrag leisten? Welche Zuständigkeiten und Ressourcen würde eine solche Einrichtung benötigen, um effektiv und effizient agieren zu können? Wie können zudem bestehende und funktionierende digitale Lösungen effektiv und effizient skaliert werden? Wie können die relevanten Akteure dazu bewegt werden, eine Institution, wie eine Agentur für Digitalisierung, einzurichten und dann auch noch im Wettbewerb mit anderen Politikfeldern mit angemessenen Ressourcen auszustatten?

Die zahlreichen bestehenden Medienbrüche führen häufig zu einer Dualität von analogen und digitalen Prozessen. Das bedeutet in der Praxis nicht selten Mehrarbeit für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung (Gräfe et al. 2024: 160f., 177f.). Dies führt mitunter auch zu einer Delegitimierung

der Digitalisierung, da die versprochenen Effizienzgewinne ausbleiben und die unvollständige Digitalisierung nicht selten auch noch zu Mehrarbeit führt. Somit erhöht sich die Skepsis des Verwaltungspersonals gegenüber Digitalisierungsbestrebungen, was insbesondere das Veränderungs- und Akzeptanzmanagement für Modernisierungsprozesse erschwert. Es gibt zwar umfangreiche Konzepte zum Veränderungs- und Akzeptanzmanagement; es stellt sich jedoch die Frage, wie diese in die Praxis gebracht werden können und auch ob diese im Kontext der öffentlichen Verwaltung immer praxistauglich sind oder ggf. besser angepasst werden müssten. Veränderungs- und Akzeptanzmanagement dürfen nicht nur rein symbolischen Charakter haben. Sie müssen ernst genommen werden und auch wirklich einen Mehrwert, im Sinne einer höheren Legitimation von Modernisierungsprozessen, schaffen. Zudem stellt sich die Frage, wie bewirkt werden kann, dass sich Akteure in Politik und Verwaltung von der unvollständigen Verwaltungsdigitalisierung hin zu einer in der Regel vollständigen Verwaltungsdigitalisierung bewegen, wodurch sich die Legitimation bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für die Digitalisierung der Verwaltung erhöht.

Weiterhin konnte aufgezeigt werden, dass der Digitalisierungsprozess nicht selten durch einen Mangel an Ressourcen geprägt ist. Wie jeder Modernisierungsprozess ist auch die Digitalisierung dadurch beeinflusst, dass zunächst einmal ein Mehraufwand an Arbeit zum Beispiel für die Analyse von Prozessen und die technische Umsetzung anfällt. Diese Gemengelage führt auch dazu, dass empirische Untersuchungen häufig aufzeigen, dass das Verwaltungspersonal selbst nicht mit dem aktuellen Stand der Verwaltungsdigitalisierung zufrieden ist (vgl. Gräfe et al. 2024: 152). Verwaltungsdigitalisierung ist eine Form von Verwaltungsreformpolitik bzw. Verwaltungsmodernisierungspolitik. Derartige *Policies* sind für die Politik tendenziell unter Machtaspekten wenig attraktiv bzw. eignen sich nur eingeschränkt als Wahlkampfthemen, da das Konfliktpotenzial zu gering ist und das Thema verwaltungstechnisch komplex ist. Deshalb ist es öffentlich auch schwerer kommunizierbar. Auch hier stellt sich die Frage, wie das Thema dauerhaft institutionalisiert werden kann, damit die Digitalisierung dauerhafte Promotoren hat.

Gleichwohl haben die Untersuchungen von Bogumil u.a. auch aufgezeigt, dass ohne die Digitalisierung von Prozessen die steigende Aufgaben- und Regelungsdichte in der öffentlichen Verwaltung kaum zu bewältigen wäre. Aufgrund der demografischen Veränderungen lassen sich die steigende Aufgaben- und Regelungsdichte kaum noch durch zusätzliches Personal – dessen Rekrutierung zusehends schwieriger wird – alleine lösen. Die bereits genannten Faktoren

führen aber dazu, dass die Effizienz- und Effektivitätsgewinne noch nicht im gewünschten Ausmaß spürbar sind (ebd.: 177ff.).

Bei Leistungen, welche bereits digital angeboten werden, besteht mitunter eine Nutzungslücke. Exemplarisch kann dies am Online-Ausweis aufgezeigt werden. Nur 14 % der für den E-Government-Monitor 2023 befragten Bürgerinnen und Bürger gaben an, den Online-Ausweis bereits genutzt zu haben. Dabei besteht eine deutliche Diskrepanz zu den Angaben der Befragten bezüglich der Bereitschaft zur Nutzung von Online-Diensten. Immerhin geben 65 % der Befragten an, dass sie, sobald Dinge online erledigt werden können, den digitalen Weg bevorzugen würden. 71 % der Befragten sehen in der digitalen Abwicklung von Behördendiensten sogar einen deutlichen Vorteil gegenüber dem analogen Weg (Initiative D21 2023). Wenn es um die Nutzung von z.B. dem Online-Ausweis geht, hilft ein Blick nach Estland, um erste Evidenz zu bekommen, warum dort die sogenannte Bürgerkarte als äquivalentes Tool erfolgreicher ist. Ein Grund dafür ist, dass die Bürgerkarte im Gegensatz zum Online-Ausweis für wesentlich mehr Interaktionen verwendet werden kann. Der deutsche Online-Ausweis ist dagegen fast ausschließlich für Interaktionen mit der öffentlichen Verwaltung verwendbar. Die meisten Bürgerinnen und Bürger interagieren aber vergleichsweise selten mit der öffentlichen Verwaltung, häufig sogar im Abstand von mehreren Jahren. Die Bürgerinnen und Bürger in Estland interagieren auch nicht häufiger mit der öffentlichen Verwaltung. Die estnische Bürgerkarte ist aber auch für Interaktionen im wirtschaftlichen Umfeld und anderen Bereichen nutzbar. Die estnische Bürgerkarte ist nicht nur Personalausweis, sondern auch Führerschein, Versicherungskarte, Büchereiausweis und Treue-Karte im Supermarkt. Sie wird auch zur Online-Wahl und zur digitalen Abgabe der Steuererklärung verwendet (vgl. Kersting 2018a, 2018b). Allgemein kann sie auch für Finanztransaktionen verwendet werden. Dadurch erhöht sich die Nutzungsfrequenz und die Erfahrung im Umgang mit dem Ausweis deutlich. Die Bürgerkarte ist mehr oder weniger ein Alltagsgegenstand für die Bürgerinnen und Bürger Estlands geworden.

Zudem ist Estland besonders weit fortgeschritten bei der sogenannten antragslosen Verwaltung. In Estland erhalten die Bürgerinnen und Bürger proaktiv beim Eintreten bestimmter Lebensereignisse, wie z.B. der Geburt, die damit zusammenhängenden Leistungen, sie müssen die Leistungen also gar nicht selbst beantragen. Voraussetzung dafür sind funktionierende, miteinander verschränkte Systeme des Datenaustauschs. Dabei steht die Datensouveränität der Bürgerinnen und Bürger im Mittelpunkt, die selbst entscheiden können, für welche Dienstleistungen die Nutzung ihrer Daten freigegeben ist, und die auch einsehen können, wofür die Verwaltung ihre Daten verwendet. Eine Voraussetzung für die antrags-

lose Verwaltung in Deutschland wäre die erfolgreiche Registermodernisierung, deren Fortschritt jedoch auf sich warten lässt (vgl. Hertie School Centre for Digital Governance/Nortal 2023; McKinsey & Company 2017). Hier stellt sich die Frage, wie die Registermodernisierung in den kommenden Jahren möglichst schnell gelingen kann. Zudem gilt es zu untersuchen, ob und wie sich proaktive Verwaltungsleistungen in der deutschen Verwaltung etablieren.

Wir müssen es nicht wiederholen: Die Verwaltungsdigitalisierung ist derzeit der zentrale Modernisierungsstrang in der öffentlichen Verwaltung. Die Frage, wie die Institutionalisierung von (Verwaltungs-)Digitalisierungspolitik gelingen kann, kann als entscheidende Zukunftsfrage bezeichnet werden. Sie ist Voraussetzung für die Setzung von rechtlichen und technischen Standards und die Etablierung einer dauerhaften „Lobby“ für das Themenfeld Verwaltungsdigitalisierung. Wären eine Digitalisierungsagentur oder ein Digitalministerium sinnvolle Wege der Institutionalisierung? Ebenso stellt sich die Frage, wie die Skalierung bereits bestehender digitaler Lösungen in der öffentlichen Verwaltung gelingen kann. Eine weitere Frage ist, wie das Akzeptanz- und Veränderungsmanagement in der öffentlichen Verwaltung besser als bisher gelingen kann. Sollte Deutschland wirklich eines Tages den Weg zu einer zumindest in Teilen antragslosen Verwaltung gehen wollen, stellt sich zudem die Frage danach, wie die Registermodernisierung effektiv und effizient umgesetzt und wie der teils fehlgeleitete Eifer im wichtigen, aber oft verhindernd wirkenden Thema Datenschutz in konstruktive Bahnen gelenkt werden kann.

6. Repräsentative Verwaltung

Wird in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung über Personal gesprochen, dann liegt der Fokus auf Themen wie der Attraktivitäts- und Rekrutierungslücke des öffentlichen Dienstes, einer abnehmenden Legitimation und zunehmenden Anfeindungen der Bediensteten, Auswirkungen und Reform des überkommenen Laufbahnsystems sowie ganz grundlegend der „Verwaltungskultur“, welche für ein zeitgemäßes Verwaltungshandeln grundlegend geändert werden müsste. Das Thema Repräsentativität der Verwaltung wird zwar adressiert (Maravić/Dudek 2013; Siegel 2015; Bührmann/Schönwälder 2017; Ette et al. 2021), aber im Wesentlichen scheint die Grundhaltung zu sein, dass die Festschreibung des Leistungsprinzips in Art. 33 Abs. 2 GG eine weitere Debatte erübrigen würde.

Nach Sichtung der Literatur kann jedoch behauptet werden, dass eine die Zusammensetzung der Gesellschaft stärker spiegelnde Verwaltung nicht nur nor-

mativ erstrebenswert wäre, da sie Ausdruck von Diskriminierungsfreiheit, Chancengleichheit und Teilhabe (*equity*) aller Menschen in der Verwaltung wäre. Sie könnte auch ein Lösungsbeitrag für eine ganze Reihe der oben genannten Probleme sein: Die Chancen stehen gut, dass eine derart aufgestellte Verwaltung leichter auf die ganze Breite des in der Gesellschaft verfügbaren Personalpools zugreifen könnte (Ette et al. 2021: 21f.; Sievert et al. 2020: 2). Auch wird angenommen, dass gemischte Teams durch eine Vielfalt an Fähigkeiten und durch „knowledge linkage“ (Eckardt 2021) effizienter und effektiver arbeiten und schließlich ihr Handeln durch die angemessene Repräsentation aller Gruppen auch als legitimer erachtet würde. Dies wären schon mehr als genug Gründe, um sich auch verwaltungswissenschaftlich mit passiver, aktiver und symbolischer Repräsentation auseinander zu setzen (vgl. im Überblick Dinhof et al. 2022).

Die Gründe für die prekäre Umsetzungspraxis – jenseits von politischen Willenserklärungen und empirisch sowie theoretisch freischwebenden Vorzeigeprojekten – sind wissenschaftlich an sich schon spannend. Die Umsetzung der öffentlichen Verlautbarungen scheitert regelmäßig an unzureichenden Daten, fehlenden Konzepten und vermutlich auch dem Widerstand von interessengeleiteten Akteurinnen und Akteuren. Denn Repräsentativität ist das Gegenteil von Repräsentation. Es geht gerade nicht darum, die Präsenz bestimmter Gruppen auf bestimmten Hierarchieebenen oder in ausgewählten Verwaltungsbereichen zu maximieren. Grundgesetz und Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) sind hier vorbildgebend, hier werden stets alle Menschen eingeschlossen und mögliche Diskriminierungsgründe gemeinsam und ohne Priorisierung genannt. Eine Hierarchisierung von Schwürdigkeiten oder die Maximierung der Repräsentation einer Gruppe jenseits ihrer objektiven Förderbedürftigkeit widersprechen diesem Grundsatz.

Aber was wissen wir gesichert über die Zusammensetzung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst? Die einschlägigen amtlichen Statistiken weisen neben hoch aggregierten Daten zu Alter, Geschlecht und Behinderung keine weiteren Merkmale zur Charakterisierung der Mitarbeitenden auf. Die Berichte zur Gleichstellung in obersten Bundesbehörden und den Ländern, Integrationsberichte sowie neuere Befragungsdaten (siehe Diversität und Chancengleichheit Survey, Ette et al. 2021) bringen etwas mehr Licht ins Dunkel. Ein derzeit laufendes Forschungsprojekt unter Leitung von Jörg Bogumil verspricht hier

tiefergehende Einblicke.¹ Der Forschungsbedarf soll hier nur exemplarisch an den beiden Dimensionen Geschlecht und Herkunft verdeutlicht werden.

Bezogen auf das Geschlecht hat sich die bereits vor 40 Jahren konstatierte Feminisierung der Verwaltung durchgesetzt. Der öffentliche Dienst ist mit einem Frauenanteil von 58,3 % weiblich geprägt, auch in den obersten Bundesbehörden sind Frauen mit 55 % leicht überrepräsentiert. Frauen sind in Führungspositionen nach wie vor unterrepräsentiert – für die obersten Bundesbehörden wird 2023 ein Anteil von 43 % ausgewiesen, dieser nimmt im Schnitt pro Jahr um einen Prozentpunkt zu (Ebinger et al. 2018: 393).

Diese hoch aggregierten Daten verschleiern jedoch die extreme Unterschiedlichkeit der Situation in den Verwaltungsebenen und Aufgabenbereichen. So sind Männer auf Bundesebene, Frauen auf Landes- und Kommunalebene sowie bei den Sozialversicherungen überrepräsentiert. Der Männeranteil wird wesentlich vom Bereich Öffentliche Sicherheit und Verteidigung gestützt (nur 13 % der militärischen Bundeswehrangehörigen sind Frauen). Außerdem dominieren Männer in den personell eher kleinen technischen Dienstleistungsbereichen (Wohnungswesen und Städtebau, Energie-/Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen und dem Verkehrs- und Nachrichtenwesen). Frauen dominieren deutlich in den personalstarken Bereichen soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik, Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung, Schulen und Hochschulen sowie in politischer Führung und zentraler Verwaltung, im Rechtsschutz und der Finanzverwaltung (Statistisches Bundesamt 2024). Die Geschlechterverhältnisse erscheinen damit nicht zufällig ungleich verteilt zu sein: Es sind die Verwaltungsbereiche mit intensivem Kundinnen- und Kundenkontakt, welche weiblich geprägt sind; männlich geprägt sind technische Bereiche mit eher geringem oder ohne Kundinnen- bzw. Kundenkontakt. Noch spannender ist, dass sich zwischen 2011 und 2021 in einer deutlichen Mehrheit der Bundesländer der Abstand zwischen unterrepräsentiertem und überrepräsentiertem Geschlecht deutlich vergrößerte, die Repräsentativität auf der Dimension Geschlecht also weiter abnahm (siehe IntMK 2024).

Schon diese wenigen Eckdaten weisen auf einen in dieser aufgeklärten Zeit frapierend wirkenden Sachverhalt hin: Verwaltung ist deutlich stärker geschlechtersegregiert, als dies die aggregierten Zahlen suggerieren. Das grundlegende Ziel der passiven Repräsentativität der Geschlechter (vgl. UNDP 2021: 20) wird in den einzelnen Verwaltungsbereichen nicht nur verfehlt, es rückt auch in

1 <https://www.boeckler.de/de/suchergebnis-forschungsfoerderungsprojekte-detailseite-2732.htm?projekt=2023-616-4>

immer weitere Ferne. Förderpolitiken scheinen die unterschiedlichen Disproportionalitäten nicht zu berücksichtigen und mit Blick auf das Gesamtsystem auch nicht zu funktionieren. Wie kann das sein, in dieser aufgeklärten Zeit? Warum setzen sich einfache und zielführende Regelungen wie jene im progressiven Hamburgischen Gleichstellungsgesetz (HmbGleiG) nicht bundesweit durch, welches geschlechtsneutral den „Vorrang des unterrepräsentierten Geschlechts“ vorgibt und somit grundsätzlich auf die Verhinderung von Fehlförderungen abzielt.

Der zweite große Eckpunkt einer repräsentativen Verwaltung ist die berufliche Integration von Menschen mit Migrationsgeschichte. Auch hier warten offensichtlich zahlreiche verwaltungswissenschaftliche Fragestellungen auf ihre Beantwortung. Im Jahr 2021 hatten knapp 15 % der Mitarbeitenden im öffentlichen Dienst einen Migrationshintergrund. In der gesamten Erwerbsbevölkerung war dies bei knapp 26 % der der Fall. Den höchsten Anteil an Mitarbeitenden im öffentlichen Dienst mit Migrationsgeschichte weist Baden-Württemberg (20,6 %) auf, gefolgt von Hessen (19,2 %) und Hamburg (19,1 %). In Sachsen (5,9 %), Schleswig-Holstein (9,4 %) und Niedersachsen (11,2 %) liegen die Anteile am niedrigsten. Diese Unterschiede erklären sich weder aus den Anteilen in der Gesamtbevölkerung noch durch die sonstigen Arbeitschancen. Gleichzeitig fehlen Analysen, welche jenseits der abstrakten Zahlen die tatsächliche Verfügbarkeit und Beschäftigungsfähigkeit für qualifizierte Tätigkeiten im öffentlichen Dienst in den Vergleichsgruppen ermitteln.

Ein genauerer Blick wirft jedoch tieferliegende Fragen auf: Nach Definition des Statistischen Bundesamtes hat eine Person einen „Migrationshintergrund im weiteren Sinne“, wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt besitzt. Die Schwächen dieser Definition sind hinlänglich diskutiert. Der ausschließliche Fokus auf die ersten beiden Generationen (selbst zugewandert, Eltern zugewandert) unterschätzt somit den Anteil der Personen mit Zuwanderungsgeschichte in der Gesellschaft wie auch in der Verwaltung systematisch und zunehmend. Die derzeitige Hoffnung des öffentlichen Dienstes liegt stark auf der gut ausgebildeten dritten migrantischen Generation, die jedoch nach der offiziellen Definition gar keine Personen mit Migrationshintergrund sind. Hieraus ergibt sich eine definitorische Fragestellung: Wie (und wie lange) wollen wir den Migrationshintergrund zurückverfolgen und entsprechend berücksichtigen? Das Berliner Partizipationsgesetz (§ 3 Abs. 1 Part-MiG) zeigt, wie schwierig die praktische Beantwortung dieser Frage ist: Neben „Personen mit Migrationshintergrund“ sind laut Gesetz Personen mit Migrationsgeschichte förderungswürdig,

„Personen, die rassistisch diskriminiert werden und Personen, denen ein Migrationshintergrund allgemein zugeschrieben wird. Diese Zuschreibung kann insbesondere an phänotypische Merkmale, Sprache, Namen, Herkunft, Nationalität und Religion anknüpfen.“ (Landtag Berlin 2021: 33)

Als Datengrundlage wird jedoch die Anzahl der Beschäftigten mit Migrationshintergrund auf freiwilliger Basis erhoben. Welche ethischen, anreiztechnischen, praktischen und methodischen Fragestellungen diese Vermischung von harten Herkunftsindikatoren, wahrgenommenen Migrationseffekten und Fördertatbeständen aufwirft, ist derzeit kaum abzuschätzen.

Noch grundsätzlicher stellt sich die Frage, warum hier wiederum mit großem Aufwand eine weitere gruppenspezifische Regelung gesucht wurde, anstatt den Katalog der als relevant zu erachtenden Merkmale bspw. in Anknüpfung an Art. 3 Grundgesetz, das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (§ 1 AGG) oder die Europäische Menschenrechtskonvention (§ 14 EMRK) grundsätzlich zu definieren und eine tatsächlich die Gesellschaft abbildende, repräsentative Verwaltung anzustreben. Dass es durchaus möglich ist, bessere Daten als Grundlage für eine solche Politik zu generieren, zeigt die internationale Praxis (vgl. Balestra/Fleischer 2018).

Dass ein klares Bekenntnis zur Repräsentativität der Verwaltung per se und eine darauf aufbauende, konsistente Umsetzung einen wesentlichen Beitrag zur Bewältigung von Schlüsselproblemen der deutschen Verwaltung liefern kann, erscheint unstrittig. Die Krux liegt in der Ausgestaltung und Vermittlung einer konsensfähigen und umsetzungstauglichen Konzeption. Verwaltungswissenschaftliche Forschung erscheint hier hilfreicher denn ideologisch verbrämte Forderungen. Dies fängt bereits bei der Zielsetzung an: Da sich unsere Gesellschaft auf bestimmten Dimensionen sehr dynamisch verändert, könnte das Ziel der Repräsentativität in der jeweils aktuellen Rekrutierungskohorte ein gangbarer Weg sein. Gleich mehrere Gründe sprechen für ein solches Vorgehen: Die Mitarbeitenden verbleiben üblicherweise ihr gesamtes Arbeitsleben im öffentlichen Dienst, „historische“ Personalentscheidungen determinieren dementsprechend die heutige Personalstruktur. Klagen über eine zu langsame Veränderung verkennen dies ebenso wie die Tatsache, dass insbesondere der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund, wie auch jener mit abweichender Gruppenidentität, minoritärem Glaubensbekenntnis oder Behinderung stetig wächst, es sich bei Repräsentativität folglich um ein *moving target* handelt.

Gleichzeitig zeigt ein Blick auf die Alterspyramide der Beschäftigten, dass in den kommenden 20 Jahren ein massiver Personalaustausch mit großem Potential zur Veränderung stattfinden wird. Angesichts der Schwierigkeiten, überhaupt

genügend qualifizierte Bewerberinnen und Bewerber aus den jeweils unterrepräsentierten Gruppen gewinnen zu können (Informatikerinnen, Elementarpädagogen, Menschen mit Migrationshintergrund im höheren Verwaltungsdienst etc.), erscheint die Zielstellung, in jeder neu aufgenommenen Generation die aktuelle Gesellschaft abzubilden, als immer noch ehrgeizige Benchmark. Die Rekrutierungspraxis wäre so jedoch tatsächlich nicht-diskriminierend, zumindest gegenüber fassbaren gesellschaftlichen Gruppen, was Legitimitätsprobleme von vorneherein minimiert. Gleichzeitig würden verwaltungsinterne Spannungen minimiert, da Mitarbeitende weniger durch selektive Förderprogramme benachteiligt würden, welche Veränderungen jenseits der natürlichen Fluktuation durchzusetzen versuchen. Das durch ungleich verteilte Ausbildungsabschlüsse und Karrierewege entstehende „Spannungsverhältnis zwischen der funktionalen Erfordernis [sic!] der Rekrutierung der fachlich ‚richtigen‘ Mitarbeiter und der normativen Forderung nach Repräsentativität“ (Grohs 2012: 103) würde abgemildert und die Risiken negativer Langzeiteffekte verzerrender Personalpolitiken eliminiert. Die vielfältigen offenen Fragen der Konzeption und Umsetzung eines zukünftigen Modells sind eine verwaltungswissenschaftliche Zukunftsaufgabe.

7. Die Lücken (Zusammenfassung)

Jörg Bogumil hat im Laufe seiner langen Tätigkeit als Verwaltungswissenschaftler eine nahezu unüberschaubare Breite von Forschungsthemen bearbeitet. Jedes einzelne wurde empirisch und praxisnah adressiert. Gute Forschung bildet immer auch den Ansatzpunkt für neue Fragestellungen und somit weitere Forschungsthemen. Ausgehend von Jörg Bogumils Forschungen haben wir in diesem Beitrag deswegen eine lose Reihe von Forschungsfragen aufgegriffen, denen sich die verwaltungswissenschaftliche Forschung verstärkt widmen sollte. Als Verwaltungspraktiker liegt uns dabei vor allem die Praxisrelevanz dieser Fragestellungen bzw. der damit verbundenen wissenschaftlichen Forschung am Herzen. Unabhängig von politischen Themenzyklen ist die praktische Modernisierung der Verwaltung wesentlich nicht nur als Standortfaktor, sondern für das Funktionieren des Gemeinwesens als Ganzem. Eine gut funktionierende Verwaltung ist elementar für die Legitimation des Staates, für die Bereitschaft zur Partizipation und zur Verteidigung der rechtstaatlichen und demokratischen Werte. Sie sichert so auch mittelbar gute Rahmenbedingungen für Wirtschaft und Bürgerinnen und Bürger.

Die vier von uns herausgegriffenen Themenfelder erscheinen uns wichtig. Sie sind jedoch nur exemplarisch zu verstehen, als Beispiele dafür, welches Potenzial

in der Auseinandersetzung mit den Arbeiten von Jörg Bogumil liegt. Sie sind wie ein Kompass, der stets auf ein praktisches Verwaltungsproblem weist. Statt dieser hätten wir hier auch Fragen der Verwaltungsführung und daraus resultierenden Verwaltungskultur, der Dominanz politischer Rationalität in der Verwaltungssteuerung, dem Steuerungsmedium „Recht“ in der Verwaltung, Transformationsmanagement oder eben der Lücke zwischen Verwaltungsforschung und Verwaltungspraxis aufwerfen können. Lücken gibt es wahrlich genug.

Als Verwaltungs(modernisierungs)praktiker wissen wir die Arbeiten von Jörg Bogumil zu schätzen, eben weil er nicht nur diese Lücken sucht, sondern immer auch die praktische Verwertbarkeit wissenschaftlicher Forschung im Blickpunkt hat. Er hat das Privileg, als Verwaltungswissenschaftler frei forschen zu dürfen, immer als Aufgabe verstanden, die Verwaltung zu unterstützen und wenn möglich zu verbessern. Er hat sich der Sisyphusarbeit verschrieben, Politik und Verwaltungsführungen die Erkenntnisse verwaltungswissenschaftlicher Forschung näher zu bringen. Für diesen unermüdlichen Einsatz gebührt ihm höchste Anerkennung. Denn auch wenn es mehr als unmodisch ist: Die Verwaltungswissenschaft muss, wenn sie eine Existenzberechtigung haben will, auch zukünftig praxisorientierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler hervorbringen, die sich lösungsorientiert mit den Problemen unserer Verwaltungen auseinandersetzen.

Literatur

- Balestra, Carlotta/Fleischer, Lara (2018): *Diversity statistics in the OECD: How do OECD countries collect data on ethnic, racial and indigenous identity?* Paris: OECD (OECD Statistics Working Papers, 2018/09).
- Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard (1992): *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Campus: Frankfurt/New York.
- Bogumil, Jörg (2004): Ökonomisierung der Verwaltung. Konzepte, Praxis, Auswirkungen und Probleme einer effizienzorientierten Verwaltungsmodernisierung. *Politische Vierteljahresschrift* (Sonderheft 34): 209–231.
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Heinze, Rolf G./Gerber, Sascha/Gräf, Ilse-Dore/Jochheim, Linda/Schickentanz, Maren/Wannöffel, Manfred (2013): *Modernisierung der Universitäten. Umsetzungsstand und Wirkungen neuer Steuerungsinstrumente*. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Heuberger, Moritz/Krönke Christoph (2018): *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg/Gerber, Sascha/Vogel, Hans-Josef (2022): *Verwaltung besser machen. Vorschläge aus Wissenschaft und Praxis*. Bochum: ZEFIR (ZEFIR-Materialien, Bd. 19). DOI: 10.46586/rub.zefir.218.191.

- Bogumil, Jörg/Gräfe, Philipp: *Digitalisierung der kommunalen Sozialverwaltung. Eine Untersuchung am Beispiel des Kreises Recklinghausen*. Bochum: ZEFIR (ZEFIR-Materialien, Bd. 21). DOI: 10.46586/rub.zefir.242.219.
- Bogumil, Jörg/Gräfe, Philipp (2024): Verwaltungsverflechtungen im föderalen System. *Politische Vierteljahresschrift* 65 (3): 417–446. DOI: 10.1007/s11615–023–00525–8.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K. (2007): *10 Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2020): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. 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.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Gerber, Sascha/Schwab, Christian (2019): *Bürgerämter in Deutschland. Organisationswandel und digitale Transformation*. Baden-Baden: Nomos.
- Bührmann, Andrea D./Schönwälder, Karen (2017): Public organisations and diversity: approaches to an under-researched topic. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 43 (10): 1635–1643. DOI: 10.1080/1369183X.2017.1293588.
- Cohen, Michael D./March, James G./Olsen, Johan P. (1972): A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly* 17 (1): 1–25. DOI: 10.2307/2392088.
- Dinhof, Katharina/Ebinger, Falk/Willems, Jurgen (2022): Die Perspektive der Bürger:innen zu repräsentativer Bürokratie in Deutschland. *Verwaltung & Management* 28 (4): 161–167. DOI: 10.5771/0947–9856–2022–4–161.
- Ebinger, Falk (2013): *Wege zur guten Bürokratie. Erklärungsansätze und Evidenz zur Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen*. Baden-Baden: Nomos
- Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg (2008): Grenzen der Subsidiarität – Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: Angelika Vetter und Hubert Heinelt (Hrsg.): *Lokale Politikforschung heute*, 165–196. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ebinger, Falk/Lux, Nicolas/Kintzinger, Christoph/Garske, Benjamin (2018): Die Deutsche Verwaltungselite der Regierungen Brandt bis Merkel II. Herkunft, Zusammensetzung und Politisierung der Führungskräfte in den Bundesministerien. *der moderne staat* 11 (2): 389–411. DOI: 10.3224/dms.v11i2.01.
- Eckardt, Steffen (2021): Bridging the citizen gap: Bureaucratic representation and knowledge linkage in (international) public administration. *Governance* 34 (2): 295–314. DOI: 10.1111/gove.12494.
- Ette, Andreas/Straub, Sophie/Weinmann, Martin/Schneider, Norbert F. (Hrsg.) (2021): *Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung. Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität*. Leverkusen: Barbara Budrich. DOI: 10.3224/84742454.
- Gerber, Sascha (2019): *Neue Steuerungsinstrumente in einer funktionalen Selbstverwaltung – Implementierung und Performanzwirkungen formelgebundener Mittelvergabeverfahren in deutschen Universitäten*. Bochum. <https://hss-opus.ub.rub.de/opus4/frontdoor/index/index/year/2019/docId/6647>
- Gräfe, Philipp/Wehmeier, Liz M./Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2024): *Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. Baden-Baden: Nomos.

- Grohs, Stephan (2012): Die verwaltungswissenschaftliche Perspektive auf Demokratie. In: Breitmeier, Helmut (Hrsg.): *Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft, Soziologie: eine interdisziplinäre Einführung*, 91–114. Hagen: Fernuniversität Hagen.
- Grohs, Stephan/Bogumil, Jörg (2009): Von Äpfeln, Birnen und Neuer Steuerung: Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Reformprojekten in Hochschulen und Kommunalverwaltungen. In: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hg.): *Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz*, 139–149. Berlin: edition sigma.
- Hertie School Centre for Digital Governance/ McKinsey & Company (2021): *Und es geht doch! Wie die Skalierung digitaler Innovationen in der Verwaltung gelingt*. https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/2_Research/2_Research_directory/Research_Centres/Centre_for_Digital_Governance/5_Papers/Other_papers/StudieUnd_es_geht_dochupdate.pdf.
- Hertie School Centre for Digital Governance/Nortal (2023): *Proaktive Verwaltungsleistungen – Die Zukunft der Digitalen Öffentlichen Verwaltung*. https://nortal.com/wp-content/uploads/2023/06/white-paper_proaktive_verwaltungsleistungen_deu.pdf.
- Holtkamp, Lars (2008): Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodell, in: *der moderne Staat* 1 (2): 423–446.
- Initiative D21 (2023): *eGovernment Monitor 2023. Nutzung und Akzeptanz digitaler Verwaltungsleistungen aus Sicht der Bürger*innen. Die deutschen Bundesländer, Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich*. https://initiated21.de/uploads/03_Studien-Publikationen/eGovernment-MONITOR/2023/egovernment_monitor_23.pdf.
- Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren der Länder (IntMK) (2024): 7. Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2019 – 2022. <https://www.integrationsmonitoring-laender.de>. Abgerufen am 12.11.2024.
- Jann, Werner (2019): Neues Steuerungsmodell. In: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 127–138. Springer VS.
- Kersting, Christoph (2018a): Digitales Estland: Eine Karte für alle Lebenslagen. *Deutschlandfunk*, 12.11.2018. <https://www.deutschlandfunk.de/digitales-estland-eine-karte-fuer-alle-lebenslagen-100.html>. Abgerufen am 04.10.2024.
- Kersting, Christoph (2018b): Digitale Republik Estland. Ein Land setzt alles auf eine Karte. *Deutschlandfunk Kultur*, 17.07.2018. <https://www.deutschlandfunkkultur.de/digitale-republik-estland-ein-land-setzt-alles-auf-eine-100.html>. Abgerufen am 04.10.2024.
- KGSt (1993): *Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen*. KGSt-Bericht Nr. 5/93. Köln.
- Landtag Berlin (2021): *Gesetz zur Neuregelung der Partizipation im Land Berlin. Vorlage – zur Beschlussfassung*. Drucksache 18/3631 vom 27.04.2021.
- Maravić, Patrick von/Dudek, Sonja M. (2013): Representative bureaucracy in Germany? From passive to active intercultural opening. In: Maravić, Patrick von/Peters, B. Guy/Schröter, Eckhard (Hrsg.): *Representative bureaucracy in action. Country profiles from the Americas, Europe, Africa and Asia*, 99–110. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Mayntz, Renate (Hrsg.) (1983): *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- McKinsey & Company (2017): *Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren. Gutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrat*. <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Gutachten/2017-nkr-gutachten-registermodernisierung.html?nn=145276>.
- Nationaler Normenkontrollrat (2023): *Weniger, einfacher, digitaler. Bürokratie abbauen. Deutschland zukunftsfähig machen*. https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2023-jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=5.
- Nationaler Normenkontrollrat (2024): *Gute Gesetze. Digitale Verwaltung. Weniger Bürokratie. Momentum nutzen, Wirkung steigern*. https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2024-jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3.
- Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift* 26 (4): 323–356.
- Schröter, Eckhard (2019): New Public Management. In: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 115–126. Wiesbaden: Springer VS.
- Siegel, John (2015): Interkulturelle Öffnung der Verwaltung: Strategien und Erfolgsfaktoren aus der Managementperspektive. *Verwaltung & Management* 21 (1), 3–9.
- Sievert, Martin/Vogel, Dominik/Feeney, Mary K. (2022): Formalization and Administrative Burden as Obstacles to Employee Recruitment: Consequences for the Public Sector. *Review of Public Personnel Administration* 42 (1): 3–30. DOI:10.1177/0734371X20932997.
- Statistisches Bundesamt (2024): *Personal des öffentlichen Dienstes, Stichtag 30.06.2022*. EVAS-Nummern 74111, 74113.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2021): *Gender equality in Public Administration*. [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2021-07/UNDP-UPitt-2021-Gender-EQuality-in-Public-Administration-EN1.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2021-07/UNDP-UPitt-2021-Gender-Equality-in-Public-Administration-EN1.pdf). Abgerufen am 12.11.2024.

Frank Nullmeier

Vertrauen als Wert des Sozialstaates?

1. Einleitung

„Ich nehme in Deutschland allerdings eine Kultur der ‚Misstrauensverwaltung‘ wahr, deren Umsetzung manchmal zu dysfunktionalen Ergebnissen führt. Das gilt auch gegenüber dem Bürger.“ (Einhaus/Bogumil 2019)

Dem kann man folgen: Misstrauen gegenüber den Bürger*innen als Grundhaltung staatlicher Verwaltung ist sicherlich kein angemessener Weg. Aber ist Vertrauen die Alternative? Man verbindet mit dem Sozialstaat Werte wie Gerechtigkeit, Gleichheit, Solidarität, Inklusion, inzwischen zusätzlich Nachhaltigkeit und Resilienz. Sollte auch Vertrauen als Grundwert des Sozialstaates verstanden werden? Ein Gesetzgebungselement in der Bürgergeldreform von 2022 hat diese Frage werden lassen: die „Vertrauenszeit“. Die Verwendung des Begriffs „Vertrauen“ in der Bürgergeldreform wird in den Kapiteln 2 und 3 analysiert. Begriffsfragen werden in Kapitel 4 auf der Basis der soziologischen und philosophischen Literatur zu Vertrauen erörtert. Die definitorisch geschärften Begriffe finden Anwendung für die Analyse von Vertrauensbeziehungen im Sozialstaat (Kapitel 5) und speziell für Vertrauen und Misstrauen in der Grundsicherung (Kapitel 6). Gegen die Konzentration darauf, dass Bürger*innen dem Sozialstaat vertrauen sollten, wird in Kapitel 7 die Vorrangigkeit der Schaffung von Vertrauenswürdigkeit durch den Staat betont und in Kapitel 8 im Konzept einer „ermöglichten Verwaltung“ ausbuchstabiert.

2. Bürgergeld und Vertrauenszeit – Vertrauen im Sozialrecht

Insbesondere innerhalb der Sozialdemokratie schwelte über viele Jahre hinweg der Konflikt zwischen den Gegnern der Reformen Anfang der 2000er Jahre, den sogenannten Hartz-Gesetzen, und deren Befürworter*innen. Erst mit der Kanzlerschaft Olaf Scholz in einer rot-grün-gelben Koalitionsregierung bot sich die Chance, die Hartz-Vergangenheit der eigenen Partei ansatzweise vergessen zu machen. Das geschah in einem Ineinander von neuen Maßnahmen und einer veränderten Semantik. Aus der Grundsicherung für Arbeitssuchende wurde das

Bürgergeld. Und Teil dieses Neuanfangs gegenüber der Schröderschen Semantik des Forderns und Förderns war die offensive Nutzung des Terminus „Vertrauen“. Das Vorhaben zur Reform des SGB II wurde mit einer neuen Terminologie gestartet, in der Vertrauen eine hervorgehobene Rolle spielte, offensichtlich inspiriert von der Annahme, dass ein sanktionsbewehrtes Fordern eine Misstrauenskultur in der Grundsicherung erzeugt und institutionalisiert habe (vgl. Knize et al. 2022). So hieß es in einer Pressemeldung anlässlich der ersten Pläne zur Bürgergeldreform:

„Gemeinsam vereinbaren Arbeitsuchende und Jobcenter einen Kooperationsplan für den individuellen Weg in Arbeit. Grundlage der Zusammenarbeit soll Vertrauen sein. In den ersten sechs Monaten, der sogenannten Vertrauenszeit, können deshalb künftig keine Leistungen mehr gemindert werden.“ (BMAS 2022)

Vertrauen tritt hier neben weiteren Begriffen wie Sicherheit, Respekt, Freiheit für ein selbstbestimmtes Leben, Würde und Wertschätzung in einer doppelten Funktion auf: Zum einen als Wertbegriff („Vertrauen“) für die Gestaltung des Zusammenwirkens von Staat und Bürger*innen in ihrer Rolle als Kund*innen, Klient*innen, Leistungsberechtigte, zum anderen als Label („Vertrauenszeit“) für eine Gestaltung der Leistungen, also in einem mehr technischen, maßnahmeorientierten Sinne.

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 10. Oktober 2022 hieß es in „Teil A: Problem und Ziel des Vorhabens“:

„Ziel der Einführung des Bürgergeldes ist es daher auch, gesetzliche Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass es Menschen im Leistungsbezug möglich wird, sich stärker auf Qualifizierung, Weiterbildung und die Arbeitsuche zu konzentrieren. Um eine vertrauensvolle, transparente Zusammenarbeit zwischen Leistungsberechtigten und Jobcentern zu fördern, soll der Eingliederungsprozess weiterentwickelt werden. So werden gegenseitiger Respekt und Vertrauen ebenso wie der Umgang der Beteiligten miteinander auf Augenhöhe gesetzlich stärker in den Fokus gerückt und eine neue Vertrauenskultur ermöglicht.“ (Bundesregierung 2022: 2)

Der Wertbegriff wird hier gleich dreifach entfaltet, als vertrauensvolle Zusammenarbeit, als Vertrauen im Umgang miteinander, und dies alles mündend in eine Vertrauenskultur. Aber auch die eher technische Verwendung des Vertrauensbegriffs wurde weitergeführt und konkretisiert, zudem stärker in den Kontrast zu den bisher geltenden Regelungen gestellt: Der Kooperationsplan, der die Eingliederungsvereinbarung ablöst,

„enthält keine Rechtsfolgenbelehrung. Im Hinblick auf vereinbarte Mitwirkungshandlungen (Eigenbemühungen, Maßnahmeteilnahmen und Bewerbungen auf Vermittlungsvorschläge) wird mit dem Kooperationsplan die Selbstverantwortung der

Leistungsberechtigten und ihre Vertrauensbeziehung zur Integrationsfachkraft mit dem Ziel einer vertrauensvollen Zusammenarbeit gestärkt. Mit Erstellung des Kooperationsplans beginnt eine sechsmonatige Vertrauenszeit. Den Leistungsberechtigten wird für diese Zeit garantiert, dass keine Anordnungen von Maßnahmen mit Rechtsfolgenbelehrung ergehen. Leistungsminderungen bei Pflichtverletzungen sind in der Vertrauenszeit ausgeschlossen.“ (ebd.: 4)

Und zur Begründung wird ausgeführt: „Mit den beabsichtigten Regelungen wird die Rechtssicherheit und Rechtsklarheit für alle Beteiligten gestärkt. So sollen Respekt, Vertrauen und der Umgang auf Augenhöhe auch gesetzlich stärker in den Fokus gerückt werden.“ (ebd.: 47)

Die Vertrauenszeit ist im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 10. Oktober 2022 in § 15a definiert als Zeit, die mit der Erstellung des Kooperationsplans beginnt und sechs Monate dauert. In dieser Zeit überprüft das Jobcenter zwar, ob die im Kooperationsplan festgehaltenen Absprachen eingehalten werden, verhängt aber keine Sanktionen. Anders in der sich daran anschließenden sogenannten „Kooperationszeit“, in der Aufforderungen zu Mitwirkungspflichten erfolgen und schließlich auch Sanktionen verhängt werden können.

In der politischen Auseinandersetzung zum Bürgergeld, das aufgrund der Ablehnung des vom Parlament verabschiedeten Gesetzentwurfs im Bundesrat noch weiter im Vermittlungsausschuss verhandelt wurde, kam es letztlich dazu, dass der § 15a mit den Ausführungen zu Vertrauenszeit und Kooperationszeit komplett gestrichen wurde. Die durch den Kompromiss zwischen Opposition und Koalitionsparteien bzw. Bund und Ländern zum Gesetz gewordene Fassung enthält die Worte „Vertrauen“ oder „Vertrauenszeit“ oder „vertrauensvolle Zusammenarbeit“ nicht mehr.

Mit diesem Scheitern der Vertrauenszeit bleibt „Vertrauen“ als Vokabel eine Seltenheit im Sozialrecht (vgl. Ruland et al. 2022). Es gibt nur ein Feld, auf dem diesem Begriff größere Bedeutung zukommt, das ist das Rechtsinstitut des „Vertrauensschutzes“. Daneben lassen sich nur die Bezeichnungen „Vertrauensärztlicher Dienst“ als frühere Bezeichnung für den Medizinischen Dienst der Krankenkassen finden und ebenfalls nur als historische Bezeichnung das 1930 qua Notverordnung eingeführte „Vertrauensarztssystem“. Neu ist das „Vertrauensdienstegesetz“ aus dem Jahre 2017, das allerdings nur eine Regelung zum Datenschutz und zur Informationssicherheit als Nachfolgeregelung zum Signaturgesetz darstellt (Roßnagel 2019). Der aus der Gewerkschaftsbewegung bekannte Begriff der „Vertrauensleute“ findet sich in anderer Bedeutung auch im Sozialgesetzbuch (§ 39 SGB IV) für Vertrauenspersonen der Arbeitgeber bzw. Selbstständigen mit einer ähnlichen Aufgabe wie der der Versichertenältesten. „Vertrauensperson“ heißen schließlich die Schwerbehindertenvertretungen in den Betrieben.

Der unmittelbare Zusammenhang zwischen sozialen Sicherungsinstitutionen und Leistungsberechtigten bzw. Hilfesuchenden wird allein vom Recht auf Vertrauensschutz in § 45 Abs. 2 SGB X berührt:

„Ein rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakt darf nicht zurückgenommen werden, soweit der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat und sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme schutzwürdig ist. Das Vertrauen ist in der Regel schutzwürdig, wenn der Begünstigte erbrachte Leistungen verbraucht oder eine Vermögensdisposition getroffen hat, die er nicht mehr oder nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig machen kann. Auf Vertrauen kann sich der Begünstigte nicht berufen, soweit 1. er den Verwaltungsakt durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung erwirkt hat, 2. der Verwaltungsakt auf Angaben beruht, die der Begünstigte vorsätzlich oder grob fahrlässig in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig gemacht hat, oder 3. er die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte; grobe Fahrlässigkeit liegt vor, wenn der Begünstigte die erforderliche Sorgfalt in besonders schwerem Maße verletzt hat.“

Damit bleibt „Vertrauen“ als Terminus dem Sozialrecht weitestgehend fremd.

3. Vertrauen und politische Strategie

„Man kann fast sagen, dass das Nachdenken über Vertrauen nicht zum Vertrauen gehört, denn zum Vertrauen gehört in einem ganz profunden Sinne ein gehöriges Maß an Gedankenlosigkeit. Es lebt davon, unbemerkt und so unauffällig wie nur möglich zu bleiben.“ (Hartmann 2020: 11)

Folgt man dieser Aussage, dann ist die Prominenz der Vertrauenterminologie in der Bürgergeldgesetzgebung Phänomen einer Vertrauenskrise. Und in der Tat: Die Initiative zum Bürgergeldgesetz resultiert aus der Wahrnehmung einer Krise des SGB-II-Systems. Insofern ist die öffentliche Rede darüber „Vertrauen schaffen zu wollen“, „Vertrauensverluste“ rückgängig zu machen und „Vertrauen wieder herzustellen“ Anzeichen einer als krisenhaft eingeschätzten Situation. Mit der Terminologie des Vertrauens sollte seitens der Regierung die Abkehr von dem alten Hartz IV symbolisiert werden. Entsprechend beruht der ursprüngliche Bürgergeld-Gesetzentwurf auf einer Neufassung der Beziehungen zwischen Jobcentern und ihren Klient*innen, dem Sozialstaat und seinen Bürger*innen. Im Vordergrund dieses neuen Vertrauensarrangements steht das Verhältnis zwischen Jobcenter und den Leistungsberechtigten, ohne dass sich Mechanismen der Leistungsgewährung, der Überprüfung und Kontrolle völlig aufgelöst hätten. Es regiert eine Kombination aus Vertrauensrhetorik und Kontrolle, nur ohne Aufklärung über potentielle Sanktionen und ohne Sanktionen bei kleinen Verstö-

ßen, gefasst in der zeitlichen Abfolge von Vertrauen(zeit) und darauffolgender Kooperation(zeit). Es handelt sich durch diese zeitliche Staffelung nicht um persönliche Vertrauensverhältnisse zwischen den Mitarbeiter*innen der Jobcenter und den Leistungsberechtigten, sondern um eine entpersönlichte Vertrauensvorstellung: Vertrauen wird sechs Monate lang gewährt, dann nicht mehr. Vertrauen ist nicht person-abhängig gedacht. Es handelt sich um einen generalisierten Vertrauensvorschuss, der zudem mit einem ganz anderen Zweck zusammenhing: der Einsparung an Zeitaufwand und Arbeitsressourcen für die Jobcenter durch die verminderte Kontrollintensität in der Vertrauenszeit. Die Abfolge von Vertrauenszeit und Kooperationszeit ist schon Alltagssprachlich wenig plausibel: warum erst vertrauen und dann kooperieren, warum ist nicht Kooperation der Weg zum Vertrauen? Eine gewisse paternalistische Komponente lässt sich dabei nicht verbergen: Wir vertrauen Euch erst einmal und nehmen Euch an die Hand.

Der erhoffte politische Ertrag ist die Überwindung des „Hartz-IV-Traumas“ als eine häufig negativ bewertete Reform des Sozialstaates durch die Sozialstaatspartei SPD. Das ist innerparteilich eine höchst bedeutsame Aktion, soll aber zugleich bei potentiellen Wähler*innen einen Vertrauens(rück-)gewinn für den Sozialstaat und die Sozialdemokratie bewirken. Das mag auch in Teilen der SPD und der sozialstaatsnahen Wähler*innenschaft so funktioniert haben. Der politisch-mediale Effekt dieser Operation war aber die Reaktivierung der Notwendigkeit des Misstrauens: Opposition und Teile der Medien führten im Herbst 2022 und seitdem fast fortlaufend vor, dass SGB-II-Leistungsempfänger*innen nicht getraut werden könne und auch nicht vertraut werden solle. Man kann sogar zuspitzen: Die Rhetorik des Vertrauens hat sich als politisch kontraproduktiv erwiesen, zumindest war sie nicht erfolgreich. Vertrauen im Grundsicherungssystem und speziell die Regelung der Vertrauenszeit erwiesen sich als „Triggerpunkte“ im Sinne der Studie von Steffen Mau et al. (2023): Aufgrund der Vorherrschaft der Norm der Leistungsgerechtigkeit löst die Vertrauenssemantik das Misstrauen aus gegenüber jenen, die nicht erwerbstätig waren. Immer wieder wird die Leistungsbereitschaft bezweifelt, das Misstrauen gegenüber Migrationsgründen wird genährt, unterstellt, dass doch keine Notlage vorliege, sondern Arbeitsverweigerung aus Bequemlichkeit und weil es sich nicht mehr lohne zu arbeiten angesichts der Höhe des Bürgergeldes.

Das öffentliche Reden über Vertrauen ist, wie Martin Hartmann richtig vermutet, auch in diesem Fall ein Krisensymptom. Es deckt eher das vorliegende Maß an Misstrauen auf, statt dass es zu dessen Eindämmung beiträgt. Ein klassischer nicht-intentionaler Effekt, ja eine selbstzerstörende Semantik: Über Vertrauen reden, um das bestehende Misstrauen zu überwinden, führt zur Aktua-

lisierung des bestehenden Misstrauens – und zu seiner öffentlichen Bekundung. Auf der Ebene der politisch-medialen Resonanz waren Vertrauenszeit und Vertrauensrhetorik mithin Fehlschläge, aber ist Vertrauen generell die richtige Vokabel für die Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürger*innen im Sozialstaat?

4. Vertrauen, Misstrauen, Vorsicht

Der Fülle der Begriffsbestimmungen von Vertrauen soll hier eine leicht veränderte Version, basierend auf Martin Hartmanns Überlegungen (Hartmann 2020: 85-116, 148-158; vgl. auch mit der Definition von Hartmann 2011: 56; Luhmann 2014; Forst 2022), hinzugefügt werden: *Vertrauen* ist die Bereitschaft einer Person A (1), einer Person oder Institution B (2) ohne volles Wissen, ohne unmittelbare Kontrolle und ohne detaillierte Anweisungen (3) die Möglichkeit zu geben, eigenständig Aktivitäten zu entfalten (4), die potentiell A negativ betreffen könnten, wodurch sich A verletzlich macht und ein Risiko eingeht (5), jedoch in der Erwartung, dass B trotz seiner Handlungsfreiheit keine für A negativen Aktivitäten unternehmen wird (6), seien dies absichtliche Akte oder nicht-intentionale Formen der Schädigung von A durch Fehlerhaftigkeit und Unvermögen (7). Claus Offe (2001: 248) hat betont, dass die Elemente (3) und (4) bedeuten, dass Vertrauen ein Unterlassen ist: Es wird gerade nicht kontrolliert, beauftragt, überprüft, begleitet, überwacht etc.

Entsprechend liegt *Misstrauen* dann vor, wenn A (1) von B annimmt (2), dass B, wenn ihm die Möglichkeit gegeben ist, eigenständig Aktivitäten zu entfalten (4), die potentiell A negativ betreffen könnten (5), diese Spielräume nutzen könnte Handlungen zu begehen, die sich negativ auf A auswirken (6), sei es intentional oder nicht (7), weshalb es nicht sinnvoll sein kann, B ohne Kontrolle, Wissen oder Anweisungen agieren zu lassen (3), was voraussetzt, dass die Möglichkeit besteht, auf diesen Wegen auf B einzuwirken.

Der Unterschied zwischen Vertrauen und Misstrauen, das lässt sich durch solche analytische Aufgliederung genauer erkennen, liegt im Element 5: A hat im Falle des Misstrauens die Erwartung, dass B sich so verhalten wird, dass es sich negativ auf A auswirkt, sei es intentional oder nicht-intentional.

Eine entscheidende Veränderung gegenüber dem üblichen Vertrauensdiskurs soll hier aber vorgenommen werden. Es gibt nicht nur Vertrauen und Misstrauen. Diese dichotome Strukturierung des Raums der wechselseitigen Einstellungen ist verfehlt. Es ist vielmehr wichtig, Misstrauen von *Vorsicht* als einer dritten Grundhaltung von A gegenüber B zu unterscheiden: Vorsicht von A (1) gegenüber (B)

liegt vor, wenn A keine Erwartung ausbilden kann, ob B sich im Falle von eigenen Spielräumen (3, 4), die A auch negativ betreffen könnten (5), positiv oder negativ verhalten wird (6), sei es intentional oder nicht intentional (7). A handelt im Falle einer solchen fehlenden Bestimmbarkeit der Erwartungen dann vorsichtig, wenn die eigene Handlungsweise auch die Möglichkeit berücksichtigt, dass B sich so verhält, dass es negative Auswirkungen auf A haben könnte. Im Ergebnis können die Haltungen von A in den Fällen von Misstrauen und Vorsicht genau gleich ausfallen, aber auch im Falle von Vertrauen und Vorsicht. An der Handlungsweise selbst ist mithin nicht sofort ablesbar, ob nicht einfach nur Vorsicht vorherrscht. Die *Erwartungsbildung* zum Verhalten von B ist *der* entscheidende Faktor, der die drei Haltungen Misstrauen, Vertrauen, Vorsicht voneinander trennt.

Solange man nur das Paar Vertrauen-Misstrauen diskutiert, scheint Vertrauen das ‚Positive‘ darzustellen. Das ändert sich sofort, wenn Vorsicht als ein Drittes hinzugefügt wird. Es ist keineswegs klar, ob Vorsicht oder Vertrauen als generalisiertes Handeln zu bevorzugen ist. Vertrauen bei denjenigen, die man näher kennt, Vorsicht bei Institutionen und jenen, die man nicht kennt, wäre eine durchaus naheliegende Bewertung dieser beiden Haltungen. Da aber diese dritte Größe im Vertrauensdiskurs meist nicht mitgeführt wird, herrscht oft ein Verständnis vor, dass Vertrauen generell gut sei. Philosophinnen wie Annette Baier (2001) und Onora O'Neill (2002) haben sehr klar gezeigt, dass das nicht richtig sein kann. Vertrauen ist nicht per se gut oder gar ein Wert an sich. Man kann sich durch Vertrauen in die Hände anderer begeben, gar auf ‚Gedeih und Verderb‘, und sich dadurch entscheidend schädigen, gar sich verlieren: Es gibt schlicht falsches, fehlgeleitetes Vertrauen.

Misstrauen ist umgekehrt nicht per se schlecht oder gar ein Anti-Wert. Misstrauen kann ‚angebracht‘ sein. Sicherlich: Misstrauen als Grundhaltung in *allen* Lebenslagen, als *Prinzip* eigenen Handelns, ist selbstblockierend. Zudem lässt sich Misstrauen generell gar nicht durchhalten, weil die Kontrollaufwände schnell ins Unermessliche steigen. Das heißt aber nicht, dass Misstrauen auch in einzelnen Fällen das tendenziell eher verwerfliche Verhalten sei. Misstrauen ist eine legitime Haltung, wenn es Gründe gibt, eine Erwartung auszubilden, die da sagt, B könnte schädigende Wirkungen durch seine Handlungen in Gang setzen.

Vertrauen, Misstrauen und Vorsicht sind keine ‚irrationalen‘ oder rein ‚subjektiven‘ Haltungen, sie können mehr oder weniger gerechtfertigt werden. Alles kommt auf die Gründe an, die die jeweilige Erwartung, das Definitionselement 6 von Vertrauen, Misstrauen und Vorsicht, rechtfertigen. Wo sind die Belege für eine negative Erwartung, wo für eine positive? Wo ist daher zu wenig Evidenz für eine Erwartungsbildung gegeben, wo beruhen die Gründe auf Informationen,

die nicht gut bestätigt und belegt sind? Vorsicht, Vertrauen und Misstrauen sind *epistemische, potentiell rationale und rationalisierbare Größen* (Forst 2022). Auch wenn Vertrauen oft als Gefühlssache verstanden wird, als etwas, das auf Empfindungen und Emotionen beruht, so ist die Erwartung von A, dass B vertraut werden könne, doch eine, die auf Indizien, Anhaltspunkten, Gründen für die Annahme der Vertrauenswürdigkeit von B beruht.

Das, was beim Vertrauen eingeschätzt werden muss, ist die *Vertrauenswürdigkeit* von B. A fragt sich, ob B vertrauenswürdig ist und B kann darauf hinwirken, dass er als vertrauenswürdig angesehen wird. B kann das Vertrauen von A gerechtfertigt verdienen, wenn B seine Vertrauenswürdigkeit glaubhaft demonstrieren kann. Einer nicht vertrauenswürdigen Person oder Institution sollte deshalb auch nicht vertraut werden. Es gibt also Regeln des Umgangs mit Informationen und Erwartungen, die die Legitimität oder Angemessenheit von Vertrauen leiten und bewerten können.

Vertrauen kann enttäuscht werden, wenn die Vertrauenswürdigkeit von B falsch eingeschätzt wurde. Dann entpuppt sich Vertrauen im Nachhinein als falsche Haltung. Es mag aber Gründe und Anzeichen gegeben haben, die bereits vor dem Vertrauensakt gegen die Vertrauenswürdigkeit gesprochen hatten. Dann erweist sich das Urteil über die Vertrauenswürdigkeit als falsch oder ungerechtfertigt. Gleiches gilt natürlich auch für Misstrauen und Vorsicht.

Bisher ist Vertrauen als eine einseitige Beziehung ausgehend von A betrachtet worden. Wichtig ist aber die Vorstellung *reziproken, wechselseitigen Vertrauens*. Dann müssen auf beiden Seiten Erwartungen entstehen, dass die andere Person vertrauenswürdig ist und dass ihr deshalb vertraut werden kann, weil sie Vertrauen verdient. Gegenseitiges Misstrauen und gegenseitig vorsichtiges Verhalten sind analog zu definieren. Wählt man Gegenseitigkeit zum Ausgangspunkt, werden einseitige, nicht wechselseitige Vertrauensrelationen problematisch, wobei sich drei Grundkonstellationen unterscheiden lassen:

- (1) Eine Person vertraut, die andere zeigt Vorsicht. Dies kann als partielle *Reservehaltung* bezeichnet werden, da noch nicht durchgehend ein positives Urteil über die Vertrauenswürdigkeit des Gegenübers entwickelt worden ist. Diese Zurückhaltung kann im Laufe der Zeit durch Erfahrung und gemeinsame Praxis überwunden werden.
- (2) Auch wenn Misstrauen auf Vorsicht trifft, ist die Situation nicht fundamental kritisch. Man kann hier von einer *Abwartehaltung* sprechen, da noch kein negatives Urteil gefällt werden kann. Aber auch da ist eine Anpassung an das Gegenseitigkeitsmodell – hier des wechselseitigen Misstrauens als Ergebnis eines Erfahrungsprozesses – naheliegend.

- (3) Die dritte Konstellation, das Zusammentreffen von Vertrauen und Misstrauen, hier *Vertrauensasymmetrie* genannt, ist jedoch problematisch, weil sie immer das Potential des Free-Riders, des Ausnutzens und Hintergehens besitzt. Zwar ist auch hier das Interaktionsgeschehen als Erfahrungsprozess wirksam, aber Missbrauch des Vertrauens, Ausbeutung und Übervorteilung sind eine starke Möglichkeit.

Eine Betrachtung von Vertrauensrelationen ohne die Einbeziehung der Wechselseitigkeit bleibt unvollständig, weil jedes Vertrauen in der Konstellation einer Vertrauensasymmetrie auch schlicht als *naiv* angesehen werden kann.

Tabelle 1: Konstellationen von Vertrauen und Misstrauen

B	A	Vertrauen	Misstrauen	Vorsicht
Vertrauen	Gegenseitiges Vertrauen		Vertrauensasymmetrie	Reservehaltung bei A
Misstrauen	Vertrauensasymmetrie		Gegenseitiges Misstrauen	Abwartehaltung bei A
Vorsicht	Reservehaltung bei B		Abwartehaltung bei B	Wechselseitiges Vorsichtsverhalten

Quelle: Eigene Darstellung

5. Vertrauen im Sozialstaat

Ist nach diesen Klärungen die Begrifflichkeit des Vertrauens generell geeignet, (a) das Verhältnis zwischen Sozialbehörden und Bürger*innen als Leistungsberechtigten und Hilfesuchenden (Mikro-Ebene) und (b) das Verhältnis der Bürger*innen zum System sozialer Sicherung und, noch weiter gefasst, zum Sozialstaat (Makro-Ebene) angemessen zu bezeichnen?

Auf der *Mikro-Ebene* (a) lautet die Frage: Ist der Vertrauensbegriff angemessen für die Beziehungen zwischen Bürger*innen und Jobcenter-Mitarbeiter*innen zu verwenden? Als Ideal könnte man die Vorstellung wechselseitigen Vertrauens zwischen Mitarbeitenden und Leistungsberechtigten verstehen und das trotz der durch das soziale Schutzsystem der Grundsicherung vorgegebenen asymmetrischen Machtkonstellation, schließlich handelt es sich um Verwaltungsakte. Seitens der Leistungsberechtigten kann sich Vertrauen auf die einzelne Person des Sachbearbeitenden beziehen. Dann würde die Mikro-Ebene von rein personalem

Vertrauen getragen. Dies setzte voraus, dass alle beteiligten Personen sich schnell soweit schätzen lernen können, dass sie begründet positive Erwartungen ausbilden. Das ist in der Hektik des Alltages und der großen Anzahl an Kontakten zwischen Jobcenter-Mitarbeiter*innen und (potentiell) Leistungsberechtigten nicht zu erwarten. Vertrauen der Leistungsberechtigten müsste daher institutionelles Vertrauen in die Rechtmäßigkeit des Handelns im Jobcenter (Institutionenvertrauen) darstellen und sich auch auf Personen beziehen, aber ganz unabhängig von der jeweiligen Person des Sachbearbeitenden – ganz allein als Vertrauen darauf, dass jede Mitarbeitende im Jobcenter die institutionellen Regeln einhalten wird. Wenn sich das aufgrund von Informationen, Gerüchten oder Erfahrungen nicht entwickeln kann, ist Vorsicht die angemessene Haltung.

Umgekehrt kann personales Vertrauen der Jobcenter-Mitarbeitenden in die Mitwirkungsbereitschaft und in das Bemühen um Arbeitsmarktintegration bei den Leistungsberechtigten bestehen, aber auch hier gilt die Nebenordnung dieser rein auf die individuelle Person zielenden Einschätzung der Vertrauenswürdigkeit. Eine generalisierte personale Vertrauensbeziehung ist nicht erwartbar – und auch nicht vernünftig. Vorsicht ist die weitaus angemessenere Haltung. Es gibt aber in der Beziehung Mitarbeitende – Leistungsberechtigte *keine Ebene des Institutionsvertrauens*. Diese sind schlicht nicht Teil einer Institution und sie sind durch keine institutionell vorgegebenen Normen gebunden. Es bleibt daher nur die Ebene des personalen Vertrauens oder der hochproblematischen Heranziehung von Gruppenkonstruktionen als Hilfsmittel zur Einschätzung der Vertrauenswürdigkeit – der sicherste Weg der Vorurteilsbildung mit Diskriminierungsfolgen; Claus Offe (2001: 271) nennt das Vertrauen nach Zugehörigkeit bzw. „kategoriales Vertrauen“.

Durch das Fehlen eines Vertrauens auf etwas Institutionelles ist aber die Wechselseitigkeit auch unter besten Bedingungen nicht gegeben. Der institutionellen Bindung der Personen auf der einen Seite steht die reine Individualität der Personen auf der anderen Seite gegenüber. Eine Symmetrie des Vertrauens kann es daher nicht geben. Die anstrebenswerte reziproke Haltung ist allein die der Vorsicht mit einzelnen Schritten in Richtung wechselseitigen personalen Vertrauens.

Auf der *Makro-Ebene* (b) geht es um das generalisierte Vertrauen zwischen allen Bürger*innen, auch jenen, die nur wenig Kontakt zu Sozialadministrationen

haben, und dem Sozialstaat¹ als Gesamtheit aller sozialpolitischen Institutionen und Administrationen. Diese Ebene wird alltagssprachlich ganz selbstverständlich als einseitiges Vertrauen der Bürger*innen in den Sozialstaat verstanden. Auf die Frage nach der umgekehrten Beziehung, „Vertraut der Sozialstaat den Bürger*innen?“, wird mit direktem oder indirektem Hinweis auf Missbrauch sozialer Leistungen fast selbstverständlich mit nein geantwortet.

Das Vertrauen der Bürger*innen in die Gesamtheit der Regelungen und Praktiken der Sozialpolitik stellt *Institutionenvertrauen* dar. Ein personales Vertrauen ist auf der Makroebene fast ausgeschlossen, da der Sozialstaat keine klar erkennbaren Repräsentant*innen hat und sich in der Praxis nur in der Vielzahl der Institutionen und Personen zeigt. Am ehesten könnte noch der oder die Arbeits- und Sozialminister*in als Repräsentant*in des Sozialstaates gelten, aber die Sozialpolitik ist nicht in diesem Ministerium allein konzentriert, für den Bereich der Pflege und Krankenversicherung gibt es das Gesundheitsministerium und viele andere Leistungen werden vom Familienministerium gesteuert, das Wohngeld liegt beim Bauministerium und das Kindergeld beim Finanzministerium – und das ist nur die Perspektive der Bundespolitik, die Verantwortlichkeiten auf Länder- und kommunaler Ebene wären auch zu berücksichtigen. Die personale Repräsentanz ist in der Sozialpolitik mindestens so zersplittert wie die Verteilung der legislativen und administrativen Kompetenzen. Dennoch ist es zeitweise, z.B. in der Zeit von Norbert Blüm als Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (1982–1998), zu einer persönlichen Sonderstellung gekommen, die auch als Folie für „personales Vertrauen in die leitende Person des Sozialstaates“ gewirkt haben mag, auch wenn die Kompetenzen ebenso wenig wie heute in einem Ministerium gebündelt waren (vgl. Nullmeier 2014).

Das Vertrauen in den Sozialstaat ist daher meist Institutionenvertrauen, ohne dass es eine Übersicht für die Bürger*innen geben würde, welche Institutionen alle gemeint sein könnten, wenn von Sozialstaat die Rede ist. So mögen ganz unterschiedliche Institutionen des Sozialstaates assoziiert werden, wenn nach dem Sozialstaatsvertrauen gefragt wird. Aus Sicht des Staates und der Eliten in den Sozialadministrationen und der Sozialpolitik ist mit dem Vertrauen der Bürger*innen aber vor allem auch gemeint, ob weiterhin die Bereitschaft besteht, die erheblichen finanziellen Lasten für die Sozialpolitik zu tragen, also Steuern und Sozialbeiträge zu zahlen. Echter Vertrauensverlust ist nicht die schlechte

1 Damit wird absichtlich ein auf Sozialpolitik verengter Begriff des Sozialstaates verwendet – unter Ausklammerung von etlichen anderen Politiken, die sozialstaatlich geprägt sind wie z.B. die Bildungs- und die Steuerpolitik.

Bewertung in Einstellungsuntersuchungen, sondern die Aussicht darauf, dass die öffentlichen Widerstände gegen den Finanzierungsumfang deutlich wachsen.

Auf der Makroebene ist von einer Symmetrie oder einer Wechselseitigkeit im öffentlichen Diskurs keine Rede. Die Bürger*innen sollen möglichst vertrauen, die Ämter und die Politik bleiben weiterhin misstrauisch – und nicht nur vorsichtig.

6. Vertrauenstransfer?

Mit dem Umbau des SGB II war die Hoffnung verbunden, dass sich sowohl bei Leistungsberechtigten als auch allen Bürger*innen das Vertrauen in den Sozialstaat erhöhen würde. Durch einen Vertrauensvorschuss im SGB II durch die Bürgergeldreform sollte auf der Mikroebene eine Verwaltungs-Bürger*innenbeziehung etabliert werden, die als angemessen und sozialstaatsgerecht erscheinen kann, so dass auf der Makroebene der Bevölkerungszustimmung zum Sozialstaat im Allgemeinen – nachgelagert – höhere Vertrauenswerte erzielt werden können, was für die hierfür werbenden Parteien auch zu verbesserten Wahlchancen führen sollte.

Im ersten Schritt sollte das Institutionenvertrauen in die Grundsicherungsverwaltung bei den Leistungsbezieher*innen gestärkt werden, indem mit der Bürgergeldreform die institutionellen Regelungen weniger restriktiv und weniger abhängig von Ermessensspielräumen der Sachbearbeitung gestaltet wurden. Auf der Mikroebene werden mit diesen Neuregelungen durchaus Verbesserungen in den Interaktionsbeziehungen möglich, aber es handelt sich um einen Prozess, der Zeit benötigt, denn auch die Verwaltungsmitarbeiter*innen müssen erst Vertrauen in die neue Gestaltung der Klientelbeziehungen gewinnen.

Die öffentliche Wahrnehmung war und ist von dieser Ebene jedoch völlig entkoppelt. Ein neuer Fall ähnlich wie der legendäre „Florida-Rolf“ aus dem Jahre 2003 in einer bekannten deutschen Tageszeitung genügt, um die Missbrauchsdebatte unabhängig von statistischen Auswertungen des vorliegenden Materials administrativer Daten wieder anzuwerfen. Vertrauensvorschuss wird dann schnell wahrgenommen als bloße Senkung der Anspruchsvoraussetzungen oder als schlicht naives Verhalten. Wenn mit Einzelfällen belegt oder diskriminierend, ressentimentgeladen bzw. rassistisch unterstellt wird, dass *Teile* der Leistungsbezieher*innen die Situation des Bürgergeldbezuges für irgendwie günstiger halten als die Erwerbsarbeitsaufnahme, obwohl diese möglich wäre, dann entsteht auf der Makroebene eine *offene Formulierung des (immer schon*

vorhandenen) *Misstrauens*, weil die Leistung selbst für nicht verdient gehalten wird (vgl. van Oorschot et al. 2017; Mewes 2023). Und dieses Misstrauen verstärkt sich noch, gerade weil die Reform als Vertrauensreform gerahmt war.

Diese Entwicklung erfasst sicherlich nicht die gesamte Öffentlichkeit. Aber auch die Reaktionen werden durch den Angriff auf die Bürgergeldempfänger*innen vorstrukturiert: Es bleibt nur die Möglichkeit, ein generalisiertes Misstrauen zu relativieren oder mit statistischen Daten die Einzelfälle als Beleg zurückzuweisen und ein probabilistisch begründetes generalisiertes Vertrauen auszusprechen. In einer sich derart polarisierenden Mediensituation fällt alles zurück auf die Frage „des Menschenbildes“, vertrauend oder nicht, oder des Grades der Naivität, mit der man in einer ja nun insgesamt nicht gerade von Güte getragenen Welt agieren will.

Damit sind alle Bezüge zum konkreten Gegenstand der Regelungen in der Grundsicherung aufgehoben und man streitet darüber, wie naiv oder vertrauensvoll man in die Welt blicken soll: Die jeweilige Position ist dann nur noch Ausdruck einer Welthaltung oder des Charakters oder der Erfahrung einer Person, alles meilenweit entfernt von der Neuregelung der Grundsicherung und den realen Vorgängen in der Sozialverwaltung. Derart ins Allgemein-menschliche und Charakterliche enthoben, kann die jeweilige Position problemlos immer aufrecht erhalten werden. Jeder Einzelfall gilt den einen als Anzeichen von berechtigtem Misstrauen, den anderen als Ausreißer in einem Meer an ziemlich problemloser Regelung im Fall von Not und Arbeitslosigkeit.

Die Grundidee des Gesetzesvorhaben mit dem Link zwischen Mikro- und Makro-Ebene, einer Art Vertrauenstransfer, hat sich nicht erfüllt: Die Missbrauchsdebatte und die Misstrauenskultur selbst lassen sich nicht durch veränderte SGB-II-Regeln zurückdrängen. Eher im Gegenteil: Je mehr Vertrauensvorschuss gegeben wird, umso wichtiger wird es auch, ob die Gegenleistung erfolgt – und wenn sie dies hier und da nicht tut, spricht das – so dieser Diskurs – sofort für die Berechtigung einer stärker von Misstrauen geprägten institutionellen Gestaltung.

Die Vertrauenssemantik ist eine Reaktion auf die lange und gerade für die Sozialdemokratie innerparteilich und wahlpolitisch schmerzvolle Debatte über die Hartz-IV-Reformen in der zweiten rot-grünen Regierung des Bundeskanzlers Gerhard Schröder (2002–2005). Dass das Fordern- und Fördern-Modell der damals eingeführten Grundsicherung für Arbeitsuchende mit einem ausgebauten Sanktionskatalog als Bruch mit sozialstaatlichen Traditionen erfahren wurde und entsprechend erhebliche Kritik erfahren hat, ist wesentliches Element der Vorgeschichte der Bürgergeldreform. „Anstelle der bisherigen Grundsicherung (Hartz

IV) werden wir ein Bürgergeld einführen“ (Bundesregierung 2021: 59). So lautet – an anderen Stellen sinngemäß wiederholt – die Ankündigung der Bürgergeldreform im Koalitionsvertrag der Ampelregierung. Das grundlegende Framing ist das der *Ablösung*. Das eine endet (Hartz IV) und ein neues (Bürgergeld) fängt an. Man ersetzt ein System durch ein anderes. Und damit knüpft man auch an sozialstaatliche Traditionen aus der Zeit vor 2005 wieder an. Die Ablösung ist zugleich auch die Renaissance einer Sozialpolitik, die nicht neoliberal geprägt war, natürlich in zeitgemäßem Gewande. Die Neubenennung als Bürgergeld stützt die Interpretation als Ablösung: Auch diejenigen, die Leistungen aus einem bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherungssystem beziehen, sind Bürger*innen. Mit dem von der SPD (2021) bereits im Wahlprogramm so bezeichneten „Bürgergeld“ wird semantisch jedoch das Tor auch offengehalten für weitergehende Überlegungen mit Elementen eines bedingungslosen Grundeinkommens, wie sie bei Grünen in einer expansiven Form („Grüne Garantiesicherung“, Bündnis 90/Die Grünen 2021) und bei der FDP in einer eher restriktiven Version („Liberales Bürgergeld“, FDP 2021) auch vertreten waren. So kann die „Ablösung“ von Hartz IV mit einer Öffnung zum Grundeinkommen begrifflich verfügt werden. Das lässt sich sozialwissenschaftlich dann wiederum als schleichende Sozialstaatstransformation Richtung bedingungslosem Grundeinkommen deuten (Heinze/Schupp 2022).

Das entscheidende Element des bedingungslosen Grundeinkommens, die Bedingungslosigkeit, fehlt aber. Im Nachgang der Bürgergeldreform wird sichtbar, dass das SGB II weiterhin in Kernelementen Bestand hat, zwar an etlichen wichtigen Stellen reformiert wurde, aber doch nicht zu etwas gänzlich Anderem geworden ist, was die Fassung als Ablösung nicht gerade stützt. Entsprechend wird die Ablösungssemantik inzwischen auch um andere Formulierungen wie der eines „grundlegenden Umbaus“ der Grundsicherung für Arbeitsuchende ergänzt oder ersetzt. Die begriffliche Nähe des Bürgergeldes zu weitergehenden Modellen wird nun aber auch – das scheint die Entwicklung im Jahre 2024 zu sein – bei einem Teil der Bevölkerung und politischen Akteure zu einer grundlegenden Kritik aller potentiell garantistischen Bestrebungen und zur Abkehr auch von Vereinfachungen und Lockerungen im bestehenden bedürftigkeitsprüfenden Grundsicherungssystem genutzt zu werden.

7. Vertrauenswürdigkeit statt Vertrauen

Das Verhältnis zwischen Bürger*innen und Verwaltung sowie zum Staat generell wird nicht allein durch Sozialpolitik geprägt. Subventionspolitik, Verkehrspoli-

tik, Kultur- und Umweltpolitik tragen ebenso dazu bei wie die Steuer- und die Sicherheitspolitik. Man dekliniere durch, in welchen Feldern man auf eine Vertrauensbeziehung als Kern des Verhältnisses Bürger-Staat setzen würde. Sollte Steuer- und Subventionspolitik von Vertrauen gegenüber den Steuerzahlenden, sollte Umwelt- und Verkehrspolitik von Vertrauen zugunsten der Unternehmen und der Autofahrenden geprägt sein? Vertrauen scheint sich nicht als universelle Kategorie des Staat-Bürger-Verhältnisses anzubieten. Natürlich kann es sinnvoll sein, die Prüffintensität auch bei Steuererklärungen zu senken, aber ist das wirklich Vertrauen? Sobald die Ahnung einer kriminellen Steuerhinterziehung auftritt, wird man doch wollen, dass die Steuergesetze angepasst und die Lücke geschlossen wird. Und angesichts der Steuervermeidungsbranche wäre es geradezu gemeinwohlschädigend, Vertrauen in die Steuer‘gestaltungs’politik vieler Unternehmen zu haben. Vertrauen kann hier bestenfalls heißen, auf statistische Werte zu schauen und die Kosten der Erhöhung der Prüf- und Kontrollintensität gegen die Schadenssumme bei geringerer Kontrollintensität abzuwägen. Das ist eine nüchterne Kalkulation zum Umfang der Verwaltung, aber nicht Vertrauen in die Bürger*innen oder die Vermutung, dass diese sich schon überwiegend an die Gesetze halten und auf jede Art des legalen Umgehens verzichten werden. Das gilt für die Ebene des Staates insgesamt als auch für die einzelne Interaktion mit der Verwaltung.

Der Terminus des „Verwaltungsvertrauens“ (Rölle 2011; Rölle/Druml 2013) ist vielleicht auch daher nur selten (Bohne/Bauer 2023: 51) aufgegriffen worden. Er hat sich nicht allgemein durchsetzen können und die Verwaltungswissenschaft nutzt ihn auch nicht als Begriff zur basalen Klärung der Verwaltungs-Bürger-Interaktionen (Bogumil/Jann 2020). Vertrauen wird in verwaltungswissenschaftlichen Kontexten bestenfalls als Stellvertreterbegriff für Zufriedenheit oder als Element von Zufriedenheitsmessungen in Meinungsumfragen benutzt (Bundesregierung 2024), ohne dass sich daraus eine umfassende Bewertung des Sozialstaates herleiten ließe. Zur Vertrauensförderung des Staates soll auch die Wahrung der Integrität der Verwaltung dienen, die für die Bundesverwaltung in einem Jahresbericht analysiert wird (BMI 2023). Das Verständnis von Vertrauen ist hier weit basaler: Es geht um den Ausschluss von Korruption sowie um die Kontrolle, dass Sponsoring und die Überlassung von Personal Dritter an die Bundesverwaltung nicht zur politischen Beeinflussung genutzt werden.

Auf der sozialpolitischen Mikroebene, also beim Interaktionsakt zwischen Leistungsberechtigten und Behördenmitarbeitenden, ist seitens der Mitarbeitenden nicht von Vertrauen und einer Kommunikation „auf Augenhöhe“ auszugehen, dafür ist die Asymmetrie aufgrund der Entscheidungsgewalt der Verwaltung

gegenüber den Leistungsempfänger*innen zu groß. Auch auf einer stärker aggregierten Ebene kann man nicht davon ausgehen, dass es seitens der Mitarbeitenden in Sozialstaatsinstitutionen gegenüber den Bürger*innen ein generalisiertes Vertrauen geben könnte. Aus Sicht der staatlich Beschäftigten und Amtsträger*innen tritt ihnen die Bevölkerung in vielen Rollen gegenüber, als Auftraggeber, also als Wähler*innen und Beteiligte an formellen Partizipationsprozessen, oder als Mitgestaltende, d.h. als Counterpart in der Zivilgesellschaft z.B. bei politischem Engagement oder auch bei ehrenamtlicher Tätigkeit, und schließlich als Kund*innen, Klient*innen und Leistungsberechtigte, aber auch als Finanziere, mithin als Steuer-, Beitrags- und Gebührenzahlende (vgl. Bogumil/Holtkamp 2019). In all diesen Beziehungen Vertrauen zum Maßstab zu machen, kann nicht angemessen sein.

Wenn aber Vertrauen nicht das Ziel sein kann, dann ist eine Alternative anzubieten. Dieses könnte in allen Rollensichten lauten, regelkonform und damit diskriminierungsfrei zu kommunizieren, eine die Achtung des Anderen wahrende höfliche Kommunikation zu entwickeln und auch in Konfliktsituationen beizubehalten. Behörden sollten verlässlich und integer sein und Regeln einhalten, zudem achtend kommunizieren, letztlich eine Haltung einnehmen, die von Vorsicht und Respekt, aber weder von Vertrauen noch Misstrauen getragen ist. Sicherlich könnte Verwaltung noch weiter gehen im Sinne einer Bürgerorientierung – diese Möglichkeit soll zum Schluss des Artikels erörtert werden.

Auch auf der Makro-Ebene kann Vertrauen keine angemessene Zielsetzung und kein Wert des Sozialstaates sein: Die bei Umfragen bekundete Einstellung „Vertrauen in den Sozialstaat“ zu erhöhen, ist keine genuine Zielsetzung des Sozialstaates. Es ist erfreulich, wenn diese Einstellung besteht, sie hängt aber von aktuellen Befindlichkeiten in der Bevölkerung ab, von Themen, die gerade dominieren, und von der generellen Zeitstimmung. Ein Ziel, das der Sozialstaat unabhängig von solchen Konjunkturen aktiv erstreben kann, ist die Herstellung von *Vertrauenswürdigkeit*: Ein demokratischer Sozialstaat, der in der administrativen Praxis die Sicherungsleistungen verlässlich und effektiv und in den gerade genannten Interaktions- und Kommunikationsformen erbringt, der Gesetze, die auf dem legitimen Wege demokratischer Gesetzgebung entstanden sind, so fair und diskriminierungsfrei umsetzt, schafft Vertrauenswürdigkeit. Allerdings kann selbst ein in diesem Sinne verlässlicher und effektiver Sozialstaat seine Vertrauenswürdigkeit verlieren, wenn relevante soziale Lagen, Risiken und Bedürfnisse gesetzgeberisch nicht abgesichert werden und neue Belastungen hinzutreten und damit die Legitimität der Sicherungsleistungen nicht mehr gegeben ist.

Freiheit, Gleichheit, Gerechtigkeit, Solidarität sind einige der Werte, die eine zentrale Rolle für den Sozialstaat spielen. Vertrauen ist dagegen kein Wert der Sozialstaatlichkeit. Vertrauen verdient der Sozialstaat nur, wenn er vertrauenswürdig ist, weil er *legitim, verlässlich und effektiv* ist:

- Die Legitimität des Sozialstaates hängt davon ab, dass Absicherung sozialer Risiken und Armutsbekämpfung im Sinne der Werte von Gerechtigkeit und Solidarität, Gleichheit und Freiheit gelingt.
- Seine Verlässlichkeit zeigt sich darin, dass die gesetzlich verankerten Sicherungsleistungen regelkonform und zuverlässig erbracht werden.
- Und Effektivität und Effizienz zeigen sich daran, dass die sozialpolitischen Regelungen im Sinne der genannten Werte wirken und das mit rational kalkuliertem Ressourceneinsatz.

Wenn sich der Sozialstaat in diesem Sinne als vertrauenswürdig erweist, ist die Bekundung von Vertrauen in Verwaltung und Staat ein rationaler Akt. Ist dies nicht der Fall, muss man nicht gleich in ein generalisiertes Misstrauen gegenüber dem Sozialstaat verfallen. Vorsicht und die Bereitschaft zur *Kritik* gegenüber dem Sozialstaat ist in diesem Fall angebracht.

8. Ermöglichende Verwaltung

Vertrauen ist nicht per se positiv und Misstrauen nicht per se negativ. Und es gibt nicht nur die Alternative Vertrauen oder Misstrauen. Vorsicht ist ein Drittes, sie ist nicht mit Misstrauen gleichzusetzen. Eine „Vertrauensverwaltung“ ist mit hin auch nicht die Alternative zur „Misstrauensverwaltung“. Die Kontroll- und Prüflintensität muss in vielerlei Hinsicht rein aus Gründen der Effektivität und Effizienz verringert werden, insbesondere in der Sozialpolitik. Das muss aber nicht für alle Politikfelder gelten. Abbau von Misstrauensverwaltung zugunsten einer vorsichtig agierenden Verwaltung ist oft der richtige Weg. Nur gilt umgekehrt, dass Vertrauen nicht das basale werthafte Moment in den Beziehungen von Staat/Verwaltung und Bürger*innen sein kann.

Und man sollte auch nicht die Gegenreaktion der Bürger*innen allein in Kategorien von Zufriedenheit und Institutionsvertrauen betrachten. *Kritische* Bürger*innen sind der Typus von Bürger*in, den sich Sozialstaat und Demokratie wünschen sollten. Weit mehr als die Steigerung der Zufriedenheits- und Vertrauenswerte ist das Niveau der Reflexion über die Vertrauenswürdigkeit des

Staates und der Verwaltungen ausschlaggebend dafür, wo Sozialverwaltung und Sozialstaat stehen.

Man kann aber auch darüber hinausgehen. Denkbar wäre eine Verwaltung der Unterstützung, eine Verwaltung, die nicht die Verhinderung einer möglichen Genehmigung oder Leistungszahlung in den Vordergrund rückt, sondern die Frage, wie den Bürger*innen geholfen werden kann in ihren Anliegen innerhalb der rechtlichen Grenzen. Das ist eine Haltung des „enabling“, der Ermöglichung. Diese wäre zu zeigen und immer wieder neu anzubieten. Auf eine oft doch zum Misstrauen und zur Verhinderung neigenden Verwaltung könnte schrittweise ein Umbau in Richtung „ermöglichender Verwaltung“ erfolgen.

Der englische Terminus „enabling“ hatte in der Phase des New Public Management Konjunktur. Der „enabling state“ wurde als Alternative zum Wohlfahrtsstaat angesehen. Er soll weniger soziale Leistungen staatlich-bürokratisch bereitstellen, vielmehr dafür sorgen, dass soziale Sicherung seitens privater und zivilgesellschaftlicher Organisationen ermöglicht wird (Gilbert 2005; Schutter/Dedeurwaerdere 2022; Carnegie UK Trust 2024). Ein derartiges Verständnis von Ermöglichung bzw. „enabling“ ist hier gerade nicht gemeint. Ermöglichung soll das Verhältnis Staat – Bürger*innen auf der Ebene der Gesetzgebung wie der Verwaltung prägen.

Eine Ermöglichungs-Verwaltung ist eine Administration, die die Anliegen der Bürger*innen umfassender zu verstehen sucht (und nicht nur nach der Kompatibilität zu dem eigenen Rechtskreis fragt) und sie dabei unterstützt, jene staatlichen Angebote und Leistungen zu finden und zu nutzen, die ihnen in ihrer jeweils spezifischen Lage helfen. Eine Ermöglichungs-Politik ist eine gesetzgeberische Tätigkeit, die bei jeder Reform vorab prüft, was dies konkret an Anstrengungen auf Seiten der Bürger*innen verlangt, um an ihr Recht zu kommen, und wie damit die Zielsetzungen auch wirklich erreicht werden können, die mit dem Gesetz verfolgt werden.

Beides wäre ein wichtiger Schritt zu einer weder von Misstrauen und Verhinderungsabsicht, aber auch nicht gleich von Vertrauen oder großer Bewilligungsbereitschaft getragenen Sozialpolitik. Eine anhaltende Bewegung in Richtung Vorsicht und dann hin zu einer ermöglichenden Verwaltung und Gesetzgebung wäre sicherlich ein wichtiger Beitrag zu einem vertrauenswürdigen Sozialstaat.

Literatur

- Baier, Annette (2001): Vertrauen und seine Grenzen. In: Hartmann, Martin/Offe, Claus (Hrsg.): *Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts*, 37–84. Frankfurt a.M.: Campus.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2019): Bürger und Verwaltung. In: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 5., vollst. überarb. Aufl., 165–179. Wiesbaden: Springer VS.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2020): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. 3., völlig überarb. u. erw. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Bohne, Eberhard/Bauer, Christian (2023): *Verwaltungswissenschaft. Band 2: Grundzüge der öffentlichen Verwaltung in Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) (2023): *Integrität in der Bundesverwaltung. Jahresbericht 2022*. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/integritaet-de-r-verwaltung/integritaetsberichte/integritaetsberichte-artikel.html;jsessionid=4D64915E0FF97D8B99A1D8A48E1E5BA5.live862>.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2022): *Das neue Bürgergeld: Mehr Respekt und Sicherheit, weniger Bürokratie*. Pressemitteilung vom 20.7.2022. <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Meldungen/2022/das-neue-buergergeld-mehr-respekt-und-sicherheit-weniger-buerokratie.html>.
- Bundesregierung (2021): *Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP*. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>.
- Bundesregierung (2022): *Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)*. BT-Drs. 20/3873.
- Bundesregierung (2024): *Lebenslagenbefragung*. https://www.amtlich-einfach.de/DE/Hintergrund/Zufriedenheitsbefragung/Zufriedenheitsbefragung_node.html.
- Bündnis 90/Die Grünen (2021): *Deutschland. Alles ist drin. Bundestagswahlprogramm 2021*. <https://www.gruene.de/artikel/wahlprogramm-zur-bundestagswahl-2021>.
- Carnegie UK Trust (2024): *What we do*. <https://carnegieuktrust.org.uk/what-we-do/>.
- Einhaus, Julian/Bogumil, Jörg (2019): Wider die Misstrauensverwaltung. *Verwaltung der Zukunft*, 2019. <https://www.vdz.org/politik-und-strukturen/wider-die-misstrauensverwaltung>.
- FDP (2021): *Nie gab es mehr zu tun. Wahlprogramm der Freien Demokraten*. <https://www.fdp.de/nie-gab-es-mehr-zu-tun>.
- Forst, Rainer (2022): *The Justification of Trust in Conflict. Conceptual and Normative Groundwork*. Frankfurt a.M.: Universität Frankfurt (ConTrust Working Paper, 2). [contrust.uni-frankfurt.de/wp-2](https://www.contrust.uni-frankfurt.de/wp-2).
- Gilbert, Neil (2005): *The "Enabling State?" from Public to Private Responsibility for Social Protection: Pathways and Pitfalls*. Paris (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 26). DOI: 10.1787/010142814842.
- Hartmann, Martin (2011): *Die Praxis des Vertrauens*. Berlin: Suhrkamp.

- Hartmann, Martin (2020): *Vertrauen. Die unsichtbare Macht*. Frankfurt a.M.: Fischer.
- Heinze, Rolf G./Schupp, Jürgen (2022): *Grundeinkommen – Von der Vision zur schleichenden sozialstaatlichen Transformation*. Wiesbaden/Heidelberg: Springer VS.
- Knize, Veronika/Wolf, Markus/Wolff, Joachim (2022): *Zentrale Befunde aus Studien zu Sanktionen im SGB II mit einem Fokus auf Sanktionswirkungen und Sanktionswahrscheinlichkeit*. Nürnberg (IAB-Forschungsbericht, 17/2022). <https://iab.de/publikationen/publikation/?id=12751424>.
- Luhmann, Niklas (2014): *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*. 5. Aufl. Konstanz/München: UVK.
- Mau, Steffen/Westheuser, Linus/Lux, Thomas (2023): *Triggerpunkte. Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft*. Berlin: Suhrkamp.
- Mewes, Jan (2023): Welfare-state selectivity, universality, and social trust in Europe, 2002–2019: Bringing deservingness back in. *Journal of European Social Policy* 34 (1): 20–35.
- Nullmeier, Frank (2014): Die Sozialstaatsentwicklung im vereinten Deutschland. Sozialpolitik der Jahre 1990 bis 2014. In: Masuch, Peter/Spellbrink, Wolfgang/Becker, Ulrich/Leibfried, Stephan (Hrsg.): *Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht*, 181–199. Berlin: Erich Schmidt.
- Offe, Claus (2001): Wie können wir unseren Mitbürgern vertrauen? In: Hartmann, Martin/Offe, Claus (Hrsg.): *Vertrauen. Die Grundlagen des sozialen Zusammenhalts*, 241–294. Frankfurt a.M.: Campus.
- O'Neill, Onora (2002): *A Question of Trust*. The BBC Reith Lectures 2002. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Rölle, Daniel (2011): Vertrauen in die öffentliche Verwaltung. In: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 4., akt. u. erg. Aufl., 581–588. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rölle, Daniel/Druml, Sabine (2013): Vertrauen in die öffentliche Verwaltung – Eine konzeptionelle Betrachtungsweise. *Die öffentliche Verwaltung* 66 (14): 540–547.
- Roßnagel, Alexander (2019): Elektronische Schriftkommunikation (De-Mail, Vertrauensdienste). In: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 617–628. Wiesbaden: Springer VS.
- Ruland, Franz/Beck, Ulrich/Axer, Peter (Hrsg.) (2022): *Sozialrechtshandbuch (SRH)*. 7. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Schutter, Olivier de/Dedeurwaerdere, Tom (2022): *Social innovation in the service of social and ecological transformation. The rise of the enabling state*. London: Routledge.
- SPD (2021): *Aus Respekt vor Deiner Zukunft. Das Zukunftsprogramm der SPD. Wofür wir stehen. Was uns antreibt. Wonach wir streben*. <https://www.spd.de/programm/zukunftsprogramm>.
- van Oorschot, Wim/Roosma, Femke/Meuleman, Bart/Reeskens, Tim (Hrsg.) (2017): *The social legitimacy of targeted welfare. Attitudes to welfare deservingness*. Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Nathalie Behnke

Resilienz-Ressourcen im Verwaltungshandeln

1. Einleitung

Seit der Jahrtausendwende häufen sich Krisen in Deutschland. In der jüngeren Vergangenheit waren dies vor allem die sogenannten „Flüchtlingskrisen“, die einen verstärkten Zustrom Geflüchteter infolge des Syrienkrieges in den Jahren 2015 bis 2017 und infolge des Ukrainekrieges seit 2022 bezeichnen; die Covid-19 Pandemie 2020–2022 als öffentliche Gesundheitskrise; und die Energiekrise als unmittelbare Folge des Überfalls Russlands auf die Ukraine seit Frühjahr 2022, die eingebettet ist in die langfristigen Bemühungen um Energiewende und Begrenzung des Klimawandels. Alles in allem hat Deutschland bewiesen, dass es zu erfolgreichem Krisenmanagement in der Lage ist. Keine der genannten Krisen hat sich für Deutschland in eine Katastrophe verwandelt, die politischen und ökonomischen Verwerfungen waren, wenngleich spürbar, bislang begrenzt. Dennoch haben diese Krisen sprichwörtlich wie ein Brennglas Funktionsschwächen im deutschen Verwaltungssystem hervorgehoben.

Die zunehmende Dichte, Häufigkeit und Tragweite der Krisen im vergangenen Jahrzehnt legt die Interpretation nahe, dass wir uns mittlerweile nicht mehr nur in einer dichten Abfolge von Krisen befinden, sondern in einer multiplen Dauerkrise angekommen sind. Eine dauerhafte Krisensituation oder Turbulenz erfordert aber eine andere Strategie als ein akutes Krisenmanagement (Ansell et al. 2023). Während Krisenmanagement auf der politischen Erklärung eines Krisenzustandes beruht und für einen begrenzten Zeitraum außergewöhnliche Maßnahmen umsetzt, muss das Management einer Dauerkrise sich auf alltagspolitisches Policymaking und einen nachhaltigen Umgang mit den verfügbaren Ressourcen stützen. Hierdurch wird der Übergang vom Krisenmanagement zum Resilienzmanagement markiert.

Im Kern stellt sich also die *Frage, wie die Resilienz des sozio-ökologischen Systems Deutschland insgesamt gesteigert werden kann*. Ein Strang der Reformdiskussion fordert Strukturreformen in der Staatsorganisation. Zur langfristigen Steigerung der Krisenfestigkeit wird eine Neuorganisation der Aufgaben- und Kompetenzverteilung vorgeschlagen, um klarere Verantwortlichkeiten zu schaffen und einer Verantwortungsdiffusion vorzubeugen (Detting 2022; Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina 2021). Auch eine Zentralisierung durch den Bund

erschien teilweise als vielversprechende Lösung (eine gute Zusammenfassung der Kritik liefert Münch 2020: 209), die im März 2021 mit der so genannten „Bundesnotbremse“¹ kurzfristig auch realisiert wurde (Möllers/van Ooyen 2022; Behnke 2021). Weder eine klarere Trennung noch eine Zentralisierung der Kompetenzen sind jedoch aus Perspektive eines analytischen Rahmens der Resilienzsteigerung zielführend. Vielmehr basiert Resilienz grundlegend auf Polyzentralität, Diversität und Redundanz, setzt jedoch eine intensive Koordination voraus (vgl. Kap. 2.2 unten). Neben den Reformdiskursen, die sich auf die Staatsorganisation beziehen, rückt in jüngerer Zeit das Verwaltungshandeln in den Blick, dem eine zu geringe Flexibilität und Agilität attestiert wird, begleitet von Forderungen nach Bürokratieabbau (differenziert und kritisch hierzu Bogumil/Voßkuhle 2024; Jann 2023). Vor dem Hintergrund dieser Diskussionen ist es das Anliegen des vorliegenden Beitrags, diese Debatte zu versachlichen und differenziert aufzuzeigen, welche Aspekte von Politikgestaltung und Verwaltungshandeln systematisch zu einer Steigerung der Resilienz beitragen können.

Hierfür wird zunächst (Kapitel 2) eine Konzeptspezifikation von Resilienz vorgestellt, die auf den überlappenden konzeptionellen Kernbereich von Literaturen aus der Ökosystem-Resilienzforschung, aus der Krisen- und Katastrophen-Management-Forschung, aus der entscheidungsorientierten Organisationstheorie und aus der Verwaltungsforschung rekurriert und Resilienz empirisch über die Analyse von Resilienz-Ressourcen annähert. Aufbauend auf der Unterscheidung zwischen systemischen und handlungsbezogenen Resilienz-Ressourcen wird dann diskutiert (Kapitel 3), welche Aspekte der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns in Deutschland mit Resilienz-Ressourcen vereinbar sind und welche im Hinblick auf Resilienzsteigerung verändert werden müssten. Die Diskussion basiert auf einer Zusammenstellung und Interpretation von Beispielen aus den drei genannten Krisen, die in der deutschen verwaltungswissenschaftlichen Forschung empirisch untersucht wurden. Die so gewonnenen Einsichten bieten Ansatzpunkte für wissenschaftliche sowie praktische Schlussfolgerungen.

1 Die „Bundesnotbremse“ wurde formal als vierte Novelle des Bundesinfektionsschutzgesetzes am 22. April 2021 verabschiedet. Sie sah vor, dass immer dann, wenn die durchschnittliche 7-Tage-Inzidenz in einem Landkreis seit mindestens drei Tagen in Folge über 100 pro 100.000 Einwohner liegt, die bundeseinheitlichen Maßnahmen zur Kontaktbeschränkung verpflichtend umgesetzt werden müssen. Sinkt die Inzidenz fünf Tage in Folge unter 100, fällt die Entscheidung über das Ausmaß der Restriktivität wieder zurück an die Länder. Somit verlagerte die Bundesnotbremse die Kompetenzen in beachtlichem Umfang von den Ländern auf den Bund. Sie verlor jedoch nach wenigen Wochen mit dem Rückgang der Infektionszahlen an praktischer Bedeutung.

Wissenschaftlich lässt sich ableiten, welche konzeptionellen und empirischen Forschungsbedarfe bestehen, um die Wirkung von Resilienz-Ressourcen noch besser zu verstehen. Praktisch lässt sich schlussfolgern, welche Defizite im Verwaltungshandeln behoben werden sollten, um nicht nur das akute Krisenmanagement zu verbessern, sondern langfristig die systemische Resilienz zu steigern.

2. Resilienz-Ressourcen eines sozio-ökologischen Systems

Ob Resilienz überhaupt als Leitprinzip oder analytische Kategorie für die langfristige Krisenfestigkeit und Widerstandsfähigkeit eines Systems das angemessene Konzept ist, ist hoch umstritten. Das liegt daran, dass das Konzept über verschiedene Fachdisziplinen hinweg eine lange Entwicklungsgeschichte hat und dass je nach Diskursgemeinschaft unterschiedliche Aspekte des Konzepts in den Vordergrund gerückt werden (Folke 2006: 259; Walker et al. 2004; Bruijne et al. 2010). Daher werden hier zunächst einige grundlegende Begrifflichkeiten im Zusammenhang mit dem Resilienzkonzept geklärt, bevor auf die Resilienz-Ressourcen im engeren Sinne eingegangen wird.

2.1 Sozio-ökologische Resilienz

Im Kern des Resilienzkonzepts steht die Idee, dass ein System unter turbulenten Umweltbedingungen langfristig überlebensfähig ist. Darin stimmen die meisten Begriffsverwendungen überein. Die Kontroverse entzündet sich daran, beziehungsweise wie gut das Resilienzkonzept Aspekte dynamischer Veränderung enthält. Die frühe Analogie von Resilienz als Eigenschaft eines Materials, das nach einer Verformung aufgrund äußerer Krafteinwirkung in seinen ursprünglichen Zustand zurückspringt (‚bouncing back‘ – vgl. Holling 1973; Bruijne et al. 2010: 17; Norris et al. 2008: 127) beinhaltet eine konservative Status-quo-Orientierung, die sich aber im Zuge der Fortentwicklung der Literatur verloren hat. Das ‚bouncing back‘ betont einen Aspekt von Flexibilität des Systems, das sich der äußeren Einwirkung nicht widersetzt und daran zerbricht (‚brittleness‘, wie ein Kristall, der splittert, wenn man mit dem Hammer darauf schlägt, oder die Eiche, die im Sturm bricht), sondern nachgibt, damit die Integrität des Systems bewahrt, und sich anschließend wieder in den Ausgangszustand zurückbewegt (‚robustness‘ oder ‚flexibility‘, wie die Feder, die, nachdem das Gewicht sie lang gezogen hat, wieder zurückspringt, oder die Weide, die sich unter dem Sturm biegt). Dieser Teil der Idee, den Schock, die Turbulenz durch flexible Reaktion zu absorbieren, ist auch in der Weiterentwicklung des Konzepts erhalten geblieben.

Aus dem ‚bouncing back‘ wird dann aber ein ‚bouncing forward‘ (Manyena et al. 2011). Denn unter der Annahme einer dauerhaften Turbulenz ist es nicht zielführend, in den alten Zustand zurückzuspringen, vielmehr muss das System sich graduell oder sprunghaft so weit verändern, dass es in einem neuen Zustand besser an die Turbulenz angepasst ist. Zur Schockabsorption kommen daher noch die Anpassung („adaption“) und die langfristige Systemtransformation hinzu. Während vor allem Holling (1973) in seinen frühen Arbeiten zu Resilienz die Wiedergewinnung des systemischen Gleichgewichts als Ziel der Resilienz ansah, ist der Gleichgewichtsgedanke inzwischen einer Betonung der dynamischen Anpassungsfähigkeiten gewichen (Folke 2006). Dem entspricht das dreischrittige Konzept von Resilienz, das Schockabsorption, Adaption und Transformation umfasst. Es wurde wesentlich von Walker et al. (2004) geprägt und gilt jedenfalls in der Literatur zur Resilienz sozio-ökologischer Systeme, auf die ich mein Verständnis von Resilienz vor allem stütze, als *Mainstream*. Sie definieren Resilienz als „the capacity of a system to absorb disturbance and reorganize while undergoing change so as to still retain essentially the same function, structure, identity, and feedbacks“ (ebd.: 5).

Der erste Schritt der Schockabsorption wird häufig allein als ‚Resilienz‘ bezeichnet oder alternativ auch als ‚robustness‘ (bspw. Capano/Woo 2018), wobei Capano und Woo ‚robustness‘ dem Resilienzkonzept deshalb vorziehen, weil sie Resilienz eben mit der Status-quo-Orientierung der ‚engineering resilience‘ und nicht mit der Dynamik der ‚ecological resilience‘ assoziieren; oder als ‚resistance‘ (Norris et al. 2008) im Sinne von Widerstandsfähigkeit in Abgrenzung zur Verletzlichkeit („vulnerability“) eines Systems. Da ‚robustness‘ der auch in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur am breitesten eingeführte Begriff ist (Carstensen et al. 2023; Ansell et al. 2023; Howlett et al. 2018; Anderies/Janssen 2013), verwende ich diesen für die Fähigkeit der Schockabsorption, und Resilienz für den gesamten Verarbeitungsprozess der Turbulenz von der Absorption über die Adaption bis zur Transformation (zum so genannten ‚resilience cycle‘ s. Folke 2006: 258f.).

Der zweite Schritt der Adaption bezieht sich sowohl auf die Anpassungsfähigkeit eines Systems als systemische Eigenschaft als auch auf das gezielte Anpassungsmanagement (Woods 2019: 53). In einer konkreten Situation können Akteure ihre Handlungen und Entscheidungen den aktuellen Gegebenheiten gezielt anpassen, außerdem durch Rückkopplung und Lernen ihre Reaktionen verbessern. Zugleich kann hierdurch wiederum die (systemische) Anpassungsfähigkeit erhöht werden, etwa indem Ressourcen gezielt in Redundanzen oder Rückkopp-

lungsprozesse investiert werden. Verwandte Konzepte sind Agilität und wiederum Flexibilität, die aber konzeptionell keinen Zugewinn an Präzision bringen.

Die Transformation des Systems wird in der Ökosystemforschung als Zusammenbruch mit kreativer Neuordnung beschrieben. Das System passt sich in kleinen Schritten so weit an, wie es geht, aber an einem Punkt verändert sich die Systemumwelt so weit, dass die schrittweisen Anpassungen nicht mehr genügen, und das System kollabiert. Auch in der Phase der Reorganisation nach dem Kollaps können systemische Erinnerungen, Erfahrungen und Muster weiterwirken, da sie die Art und Weise, wie sich die Systemelemente neu organisieren, beeinflussen (Folke 2006: 259). Aus Sicht eines Resilienzmanagements in einem sozio-ökologischen System ist es jedoch höchst plausibel, dass man versucht, die Transformation und insbesondere den vorangehenden Systemkollaps zu vermeiden. Auch wenn die Transformation evolutionstheoretisch als ein positiver Prozess gesehen wird, illustriert das Phasenmodell doch, wie wichtig insbesondere eine hohe Adaptionsfähigkeit ist.

Der systemische Resilienzbegriff stammt aus der Ökosystemforschung, wobei Anpassungsfähigkeit auf evolutionären Prozessen beruht, aber nicht Ziel willentlicher Eingriffe oder Steuerungsbemühungen ist. Das Konzept lässt sich auch auf sozio-ökologische Systeme übertragen. In diesem Sinne wird die Gesamtheit von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft hier als sozio-ökologisches System betrachtet, das in seiner Gesamtheit langfristig überlebensfähig sein soll. Als komplexes adaptives System ist es zur nicht-linearen Anpassung unter sich ändernden Umweltbedingungen in der Lage. Absorption, Adaption und Transformation sind gezielter menschlicher Einflussnahme zugänglich, so dass die systemische Betrachtung um eine handlungsbezogene Betrachtung des aktiven Resilienzmanagements sinnvollerweise erweitert werden muss. Schließlich ist noch zu klären, wie man die Resilienz eines Systems bestimmen, steigern und messen kann. Globale Krisen wie die Covid-19-Pandemie bieten so etwas wie ein natürliches Experiment, um zu testen, welche Systeme sich besser angepasst haben. Bei der Pandemie werden in vergleichenden Studien bspw. Mortalitätsraten als Proxy für den Erfolg des Krisenmanagements herangezogen (je geringer, desto erfolgreicher, s. bspw. Cameron 2022). Auch wenn die Mortalität ein essenzieller Aspekt des systemischen Überlebens ist, spielen daneben weitere Aspekte ebenfalls eine Rolle, etwa die langfristige ökonomische Leistungsfähigkeit und der soziale Zusammenhalt. Beides zeigt sich mit größerem Abstand zur Pandemie als Krisenphänomen in Deutschland, das zunächst mit Blick auf die Mortalitätszahlen sehr erfolgreich aus der Krise herausgekommen ist. Und die Zuschreibung, welche Systemeigen-

schaften nun dafür verantwortlich waren, dass ein System resilienter war, ist offensichtlich noch unklarer.

Als alternativen Weg wähle ich als Proxy für Resilienz das Konzept der *Resilienz-Ressourcen* (Norris et al. 2008: 130). Resilienz-Ressourcen sind Eigenschaften des sozio-ökologischen Systems (Norris et al. sprechen hierbei von ‚capacities‘), die logische Vorbedingungen für Schockabsorption oder Adaption sind und die man deshalb im Wege der Deduktion identifizieren kann.² Das Vorhandensein oder die Veränderung dieser Resilienz-Ressourcen ist empirisch messbar. Und über Fallstudien lässt sich der Mechanismus herausarbeiten, wie Ressourcen beispielsweise Schockabsorption oder Adaption ermöglichen. Auf diesem Wege ist es möglich zu schließen, dass Systeme, die über mehr, passendere oder besser organisierte Resilienz-Ressourcen verfügen, im Falle von Turbulenzen eine höhere Chance haben zu überleben. Die Listen der Eigenschaften oder Vorbedingungen variieren leicht zwischen verschiedenen Autoren. Als überlappender Kern lässt sich aber herausdestillieren, dass zentrale systemische Resilienz-Ressourcen *Diversität*, *Polyzentralität* und *Redundanz* sind, wesentliche handlungsbezogene Resilienz-Ressourcen lassen sich mit *Flexibilität*, *Anpassungsfähigkeit* und *Bricolage* beschreiben.

2.2 Systemische Resilienz-Ressourcen: Diversität, Polyzentralität und Redundanz

Diversität wird in der ökologischen Resilienzforschung als zentrale Ressource angesehen. Der fortschreitende Verlust an Biodiversität ist eine der aktuell größten Herausforderungen für das globale Ökosystem (Levin 2000). Diversität bedeutet zunächst, dass eine Vielzahl verschiedener Elemente in einem System vorhanden sind (Kotschy et al. 2015). In einem Ökosystem sind sie evolutionär entstanden, in einem sozio-ökologischen System können sie durch Design hervorgebracht werden. Diese verschiedenen Elemente bieten unterschiedliche Antworten auf Umweltbedingungen. Beispielsweise haben Pflanzen verschiedene Wege entwickelt, mit Trockenheit umzugehen (Nadeln anstelle von Blättern, Blätter oder Pflanzenkörper als Wasserspeicher). Wenn sich nun Umweltbedingungen verändern, überleben jedenfalls einige Elemente oder können sich leichter anpassen, auch wenn andere verschwinden, und das System als Ganzes bleibt erhalten. In Situationen von intendiertem anstelle von evolutionärem Lernen können erfolgreiche Anpassungen nachgeahmt werden. Insgesamt ist Diversität eine wichtige

2 Ähnliche Vorgehensweisen wählen Biggs et al. (2015: 21ff.), die von Strategien zur Erhaltung von Resilienz sprechen.

Resilienz-Ressource, da sie parallel mit verschiedenen Lösungen experimentiert, hierdurch Lernen befördert und Musterlösungen für schnelle und erfolgreiche Anpassungen an veränderte Umweltbedingungen bereitstellt.

In sozio-ökologischen Systemen kommt ergänzend zur Diversität der Polyzentralität eine wesentliche Bedeutung zu (Ostrom 2010). Ist Diversität polyzentral organisiert, so bedeutet dies, dass in der Fläche eine Vielzahl autonom entscheidender Einheiten (bspw. regionale oder lokale Exekutiven) zwar voneinander unabhängig agieren (also unterschiedliche Lösungen zur Anpassung an Umweltbedingungen entwickeln können); zugleich aber in Wettbewerb, Kooperation und Konflikt aufeinander bezogen sind (Ostrom et al. 1961; Ostrom 2010; Carlisle/Gruby 2019). Polyzentrale Governance hat damit die Chance, sowohl die Vorteile der Diversität im resilienten Anpassungsprozess zu nutzen (verteilte Information, gleichzeitiges Experimentieren mit unterschiedlichen Lösungen, Lernen etc.) als auch über Koordination und Konfliktlösung die Vorteile gemeinsamen Handelns zu realisieren und beispielsweise die Zuständigkeit für verschiedene Probleme oder Handlungen flexibel zu skalieren. Polyzentralität beschreibt damit eine Governance-Struktur, die ich an anderer Stelle als „koordinierte Dezentralität“ (Behnke 2023) oder als „lose Kopplung“ (Behnke/Hegele 2023) analysiert habe. In der Resilienzforschung werden der Polyzentralität eine Reihe von Vorteilen zugeschrieben (Carlisle/Gruby 2019: 936ff.): Aufgrund der Diversität sei insgesamt die systemische Anpassungsfähigkeit erhöht; aufgrund der Dezentralität sei eine bessere institutionelle Passung zu den jeweiligen situativen Anforderungen möglich; und schließlich begünstige die Polyzentralität Redundanz von Funktionen, was die Risiken des Ausfalls von Funktionen bei Turbulenzen reduziert.

Redundanz ist somit mit Diversität und Polyzentralität eng verbunden. Wenn Diversität vorhanden ist, können verschiedene Elemente wechselseitig als funktionale Äquivalente wirken und hierdurch Redundanz erzeugen (Nowell et al. 2017: 125). Blüten können beispielsweise nicht nur von Bienen bestäubt werden, sondern auch von Schmetterlingen, Hummeln und Wespen. Aufgrund der funktionalen Äquivalenz sorgt Redundanz dafür, dass Funktionen in einem System erhalten bleiben, selbst wenn einige Elemente den Anpassungsprozess nicht überleben (Biggs et al. 2020: 18). Es ist hierbei notwendig zu berücksichtigen, dass Resilienz eines Systems nicht garantiert, dass jedes Element eine Krise unbeschadet übersteht. Die oben genannte Definition von Walker et al. (2004) hebt auf die Funktionen, Strukturen, Identität und Rückkopplungsprozesse ab, die in einem System erhalten bleiben. Für einzelne Elemente kann der Anpassungsprozess (und erst recht die Systemtransformation) zu einer deutlichen Verschlechterung

führen, Ungleichheiten können entstehen oder sich vergrößern (Biggs et al. 2015: 18). Redundanz kann außerdem einfach das Vorhalten einer größeren Anzahl von Elementen bedeuten, was in der Resilienzforschung häufig als ‚preparedness‘ bezeichnet wird (Kapucu/Sadiq 2016). Wenn etwa die Deutsche Bahn mehr Lokomotiven hätte, müsste nicht jeder technische Ausfall gleich zu einer Kaskade von Verspätungen und Zugausfällen führen; und würde man an Schulen insgesamt einen besseren Schlüssel von Lehrkräften zu Schülern einhalten, könnten ausfallende Stunden leichter vertreten werden. Allerdings gibt es einen systematischen Unterschied zwischen Redundanz als funktionalen Äquivalenten und Redundanz als ‚größerer Vorrat‘ im Sinne von ‚preparedness‘. In beiden Fällen ist Redundanz teuer. Dennis Meadows hat prägnant darauf hingewiesen, dass Redundanz in fundamentalem Widerspruch zum seit mindestens einem Vierteljahrhundert vorherrschenden ökonomischen Paradigma der (Kosten-)Effizienzsteigerung steht (Meadows 2020). Redundanz als funktionale Äquivalenz schafft eine Diversität an Elementen, die sich wechselseitig ersetzen können, wenn eines ausfällt, und dadurch die Robustheit des Gesamtsystems erhöhen. Hier können die erhöhten Kosten für mehr Elemente durch den erwarteten langfristigen höheren Gewinn kompensiert werden, der dadurch erreicht wird, dass das System auch unter kritischen Bedingungen weiter funktioniert. Die „größerer-Vorrat“-Logik jedoch wird langfristig ineffizient, wenn man sich dadurch auch noch gegen das letzte Restrisiko absichern möchte (ähnlich Kapucu/Sadiq 2016). Höhere Deiche in den Niederlanden können als eine Form von Redundanz angesehen werden. Dennoch wird es irgendwann unsinnig, sie immer höher zu bauen, damit sie auch dem unwahrscheinlichsten Tsunami noch standhalten. Ab welchem Punkt Redundanz in diesem Sinne in ressourcen-ineffiziente Abundanz umschlägt, muss fallweise entschieden werden.

2.3 Handlungsbezogene Ressourcen: Flexibilität, Adaption und Bricolage

Flexibilität meint in erster Linie, dass Entscheidungen und Handlungen zur jeweiligen Handlungssituation passen müssen. In Abgrenzung zu detaillierten Handlungsprogrammen, bspw. Katastrophenplänen, die quasi automatisierte Reaktionsketten in Gang setzen, besteht bei einer flexiblen Reaktion die Möglichkeit und Notwendigkeit, dass die handelnde Person die Situation eigenständig interpretiert und entscheidet, welche Reaktion angemessen ist. Dabei ist es möglich, von vorgegebenen Routinen abzuweichen (Ansell et al. 2023: 953). Aber selbst bei Routineentscheidungen mag es nötig sein, Ermessensentscheidungen zu treffen oder unbestimmte Rechtsbegriffe zu konkretisieren. Im Verwaltungsrecht kom-

men Ermessen und unbestimmte Rechtsbegriffe im Normtext vor, wenn und weil der Gesetzgeber nicht jeden regelungsbedürftigen Sachverhalt voraussehen kann. Die rechtsanwendende Person muss dann entscheiden, ob ein bestimmter Sachverhalt vorliegt, wie er zu interpretieren ist und welche Reaktion unter den gegebenen Umständen die angemessene ist (Hufen 2010). Resilienz kann also dadurch gesteigert werden, dass Normen offen formuliert und Ressourcen (Zeit, Geld, Personal) zur flexiblen Nutzung vorgesehen werden (Seibel et al. 2022).

Flexibilität ist wiederum eine Vorbedingung für Anpassungsfähigkeit in dem Sinne, dass Entscheider Feedback durch Lernprozesse verarbeiten und in der Reaktion ihre Handlung entsprechend anpassen. In der Organisationstheorie beschäftigt man sich mittlerweile seit rund 80 Jahren mit der Frage, wie – insbesondere unter der Annahme von Informationskosten – solche Anpassungsprozesse optimal ablaufen können. Herbert Simon (Simon 1997 [1945]) etwa schlug vor, Handlungen unter Berücksichtigung von Rückkopplungen nur lokal und nicht global zu verbessern. Die Strategie wurde bekannt unter dem Schlagwort vom ‚satisficing‘ anstelle von ‚optimizing‘, um Informationskosten zu sparen und schneller reagieren zu können. Charles Lindbloms Überlegungen zum Lernen unter begrenzter Rationalität (Lindblom 1959) resultierten in seiner berühmten ‚Wissenschaft des Durchwurstelns‘ (‚The Science of Muddling Through‘), die in einem Prozess der kleinen Anpassungen ausgehend vom Status quo besteht. Auf diese Weise vermeidet man das Risiko großer und fataler Fehler und kann im Falle negativer Rückkopplungen recht einfach zum letzten Entscheidungsknoten zurückkehren, um von dort eine andere Abzweigung zu wählen. Wie empirische Studien zu komplexen Entscheidungsprozessen in Krisensituationen gezeigt haben (Allison 1971), ist es dann besonders wichtig, eine Vielzahl an Informationen und Perspektiven zu verarbeiten, um eine pathologische Verengung der wahrgenommenen Handlungsoptionen durch ‚Group Think‘ (Janis 1982) zu vermeiden. Anpassungsfähigkeit durch Lernen verweist daher wiederum auf die Notwendigkeit von Diversität und zeigt die Bedeutung einer konstruktiven Fehlerkultur in Organisationen.

Eine der größten organisatorischen und logischen Herausforderungen von Entscheidungen in turbulenten Situationen ist die Frage, wie man sich auf das vorbereiten kann, was nicht vorhersehbar ist. Pläne und Handlungsroutinen beschleunigen Entscheidungen in typischen Situationen, sind aber nutzlos für unbekanntere Situationen. Hier benötigt man Zeit, um die notwendigen Informationen zu sammeln, die eine angemessene Entscheidung ermöglichen (Heiner 1983). Genau diese Zeit hat man aber in krisenhaften Situationen nicht zur Verfügung. Zurückgehend auf Claude Lévy-Strauss bietet hier das Konzept der ‚Brico-

lage' eine Möglichkeit, Routinen und Innovation zu kombinieren. Lévy-Strauss entwickelte das Konzept als erster in seinem Buch 'The savage mind' (1966) und beschrieb es als einen Weg, um Dinge mit allem zu tun, was gerade greifbar ist ('*doing things with whatever is at hand*', ebd.; Duymedjian/Rüling 2010). In der Organisationstheorie (Weick 1988) und in der Verwaltungsforschung (Carsensen et al. 2023) wurde es in Untersuchungen zum Katastrophenmanagement wiederentdeckt und weiterentwickelt. Grundlegend beschreibt 'Bricolage' eine Vorgehensweise, bei der man den Bestand an (kognitiven oder gegenständlichen) Versatzstücken, die einem zur Problemlösung zur Verfügung stehen, systematisch durchgeht und sie in neuer Weise zusammensetzt. Die Kreativität und Innovativität des Bricoleurs besteht eben nicht darin, etwas vollkommen Neues zu erfinden, sondern zu erkennen, wie die Lösungsbausteine, die in seinen Routinen enthalten sind, sich für die neue Situation zielführend rekombinieren lassen. Hierdurch können aber durchaus relevante Innovationen entstehen. Bricolage als Grundhaltung in Organisationen kann beispielsweise dadurch befördert werden, dass keine detaillierten Ablaufpläne entwickelt werden, sondern dass man gewissermaßen Baukästen mit Lösungsbestandteilen zur Verfügung stellt und die Mitarbeitenden ermutigt, mit diesen kreativ umzugehen (Capano/Toth 2023).

3. Verwaltungsstrukturen, Verwaltungshandeln und Resilienzsteigerung – Lehren aus den Krisen

Da ich noch über keine umfassenden empirischen Studien über die Wirkmechanismen der einzelnen Resilienz-Ressourcen verfüge, behelfe ich mich hier mit einer informierten Interpretation exemplarischer Evidenz aus den letzten drei Krisen in Deutschland, um zu diskutieren, welche Resilienz-Ressourcen in Deutschland vorhanden sind, welche gesteigert werden müssen, und wie sie zusammenwirken.

3.1 Systemische Ressourcen

Grundsätzlich verfügt Deutschland als föderaler Staat mit einer relativ ausgeprägten regionalen und lokalen Autonomie in hohem Maße über die Resilienz-Ressourcen der *Diversität* und der *Polyzentralität*. Diese Einschätzung widerspricht durchaus den vorherrschenden Diagnosen zur Krisenfestigkeit. Insbesondere Diversität scheint trotz der jahrhundertealten föderalen Tradition Deutschlands im Widerspruch zu einem Bedürfnis nach Ordnung und Übersichtlichkeit zu stehen. So war der ‚Flickenteppich‘ in der Medienberichterstattung eines der häufigsten

Schimpfwörter, um die uneinheitlichen Corona-Verordnungen der Länder zu kritisieren. Die Potenziale der Unterschiedlichkeit – das zeitlich überlappende Experimentieren mit verschiedenen Lösungen und die Chance, innerhalb kurzer Zeit voneinander zu lernen – werden hingegen selten hervorgehoben (Behnke 2020). Allerdings muss man zugeben, dass die Metapher vom ‚lernenden Föderalismus‘ bislang kaum empirisch belegt wurde, was aber vielleicht eher am mangelnden Forschungsinteresse, denn an dessen empirischer Inexistenz liegt (Butler et al. 2017).

Auch in den drei Krisen wurde Unterschiedlichkeit im Territorium überwiegend als Problem wahrgenommen. Bei der Behandlung von Asylanträgen wurden unterschiedliche Anerkennungsquoten festgestellt (Riedel/Schneider 2017) obwohl ja die Anträge in den Außenstellen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) gestellt wurden und somit eigentlich ein einheitlicher Vollzug zu erwarten wäre. Erklärbarer erscheint die Variation in den Aufgaben, die im Kompetenzbereich der Länder liegen, etwa bei der Erstaufnahme, der Auszahlung von Leistungen oder der Rückführung. Diese Unterschiede werden überwiegend auf parteiideologische Einflüsse (Bauer-Blaschkowski 2020; Meyer et al. 2021; Hörisch 2018) sowie auf verwaltungskulturelle Muster (Reiter/Töller 2019; Hörisch 2018) zurückgeführt. Während der Pandemie wurden die Corona-Verordnungen der Länder unterschiedlich restriktiv ausgestaltet, was zu Akzeptanz- und Legitimitätsproblemen führte (Behnke/Person 2022). Schließlich wird auch im Ausbau der erneuerbaren Energien sowohl die Unterschiedlichkeit regionaler Bauvorschriften als auch die Koordination der Bandinfrastrukturen für den Ausbau der Energienetze mit den Ländern als Hindernis für einen beschleunigten Ausbau angesehen (Maaß 2019).

Macht man sich auf die Suche nach den Vorteilen von Diversität und Polyzentralität in der Krise, dann wird man eher auf der lokalen Ebene fündig. Die Wohnunterbringung und die Integration von Geflüchteten im Hinblick auf Sprache, Bildung, Beruf und die örtliche Gemeinschaft waren und sind in erster Linie Aufgabe der Kommunen (Bogumil/Hafner 2020; Schammann 2019). Hier zeigen sich klar die Vorteile dezentralen Verwaltungshandelns, da die Kenntnis lokaler Gegebenheiten sowie lokale Netzwerke sinnvoll genutzt werden können, um die Aufgabe möglichst situationsangemessen zu bewältigen (Schammann/Kühn 2017: 9ff.). Ähnlich leisteten während der Pandemie die lokalen Gesundheitsämter in der heißen Phase der Kontaktnachverfolgung schier Übermenschliches, mobilisierten und trainierten Personal, um trotz veralteter Digitaltechnik schnell reagieren zu können (Klenk et al. 2021). Im Hinblick auf die Energiewende kann man einen gewissen ‚local turn‘ erkennen. Kommunen treten vermehrt als Produ-

zenten und Anbieter in der Versorgung mit erneuerbarer Energie und Wasser auf. Daneben gewinnen die ‚Bürgerwerke‘ als genossenschaftliche Organisationen zunehmend an Bedeutung (Hager/Hamagami 2020). Sie haben nicht nur einen nennenswerten und wachsenden Anteil am Aufkommen der regenerativen Energien, sondern tragen über die polyzentrische Struktur wesentlich zur Stabilität der Energieversorgung bei.

Die durch die föderale Ordnung erzeugte *Redundanz* von Verwaltungsstrukturen und Zuständigkeiten wird ebenfalls tendenziell eher kritisch gesehen. Hauptargumente sind ökonomische Ineffizienz (eine Multiplikation von Stellen erhöht die Personalausgaben) sowie die Gefahr der Verantwortungsdiffusion. Wie bereits in Kapitel 2.3 diskutiert, ist Redundanz eine zweiseitige Eigenschaft von Resilienz. Wird Redundanz im Sinne von maximaler Absicherung gegen alle denkbaren Risiken verstanden, wird sie so ressourcenintensiv, dass das im Widerspruch zur Notwendigkeit eines auch langfristig nachhaltigen Ressourceneinsatzes steht. Der erhöhte Ressourceneinsatz für Redundanzen wird schließlich gerade dadurch gerechtfertigt, dass er mittelfristig auch ökonomisch effizienter ist, da durch den Ausfall von (Teil-)Systemen deutlich höhere Kosten entstehen würden. Insofern stellt sich immer die Frage nach dem Ausmaß an Redundanzen, die noch funktional sein sollten.

Ein positives Beispiel funktionaler Redundanz in der Flüchtlingskrise bildet das Angebot an Sprach- und Integrationskursen. Dadurch, dass eine Vielzahl an Organisationen solche Kurse organisiert, konnte ein entsprechend größeres Angebot an Plätzen zur Verfügung gestellt werden. Allerdings zeigen Studien, dass weniger die Verfügbarkeit als die Zuteilung ein erhebliches Koordinationsproblem darstellte, und empfehlen eine Dezentralisierung dieser Koordinationsleistung auf die Kommunen (Bogumil et al. 2017).

In der Pandemie zeigte sich ein Mangel an Redundanz vor allem zu Beginn darin, dass viel zu wenig Schutzausrüstung vorhanden war. Obwohl Katastrophen- und Pandemiepläne dies vorsehen, hatten die Katastrophenschutzrichtungen der Länder aus Spargründen gerade Teile, die regelmäßig erneuert werden müssen (Latex-Handschuhe, Mundschutz) in viel zu geringen Mengen vorgehalten, mit dem Effekt, dass man dann in der Situation der sprunghaft steigenden Nachfrage auf dem Weltmarkt zu Spitzenpreisen einkaufen musste. Eine ähnliche Situation zeigte sich auch bei der Medikamentenversorgung. In der Zeit, als die globalen Handelsketten aufgrund der Lockdowns nur sehr verzögert funktionierten, wurden in Deutschland Medikamente knapp, die aufgrund der hohen Kosteneffizienz globaler Lieferketten nur noch aus China importiert und in Deutschland oder sogar Europa kaum noch produziert werden. Betroffen wa-

ren vor allem fiebersenkende Medikamente, Antibiotika und Anästhetika. Damals wurde viel darüber diskutiert, eine sozusagen krisensichere Mindestproduktion an grundlegenden Medikamenten in Deutschland wieder aufzubauen. Dies wäre im Sinne von Resilienz eine höchst funktionale Form von Redundanz, obwohl sie nicht kosteneffizient ist (Dreißel 2023). Umgekehrt wurde im Bereich der Intensivversorgung in Krankenhäusern die Redundanz möglicherweise übertrieben. Im europäischen Vergleich ist Deutschland Spitzenreiter bei der Verfügbarkeit von Intensivbetten pro Einwohner. Von März bis September 2020 wurden aufgrund des Covid-19-Krankenhausentlastungsgesetzes rund 680 Mio. Euro zum Ausbau von Intensivbetten verausgabt.³ Wie die Zeitreihe des DIVI-Intensivregisters zeigt, waren selbst zu Zeiten maximaler Belastung der Krankenhäuser, wie bspw. im Dezember 2021, nur 85 % aller Intensivbetten belegt. Rechnet man die Notfallreserve an Betten hinzu, reduziert sich die Auslastung auf 69 %, wobei die Zahl der verfügbaren Betten sich nicht (nur) auf die physischen Betten bezieht, sondern vor allem durch das verfügbare Personal limitiert wird.⁴

Im Hinblick auf die erneuerbaren Energien kommt der Redundanz eine besonders große Bedeutung zu. Um die Energieversorgung in Katastrophenfällen sicherzustellen, ist es wichtig, Speicher oder alternative Energieeinspeicher zur Verfügung zu haben, auf die ersatzweise zurückgegriffen werden kann. Dasselbe gilt für Daten. Das Konzept der Georedundanz beschreibt genau diese Vorkehrung, dass räumlich getrennt identische Daten aufbewahrt werden, so dass im Falle des Ausfalls eines Datenspeicherorts die Daten weiterhin verfügbar sind. Zur Sicherung der Redundanz kritischer Infrastrukturen stellen das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe sowie das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik die zentralen Koordinations- und Informationsorgane dar.

Zusammenfassend lässt sich hinsichtlich der systemischen Ressourcen festhalten, dass die föderale Staatstruktur in Deutschland gute Voraussetzungen für Resilienz aufweist. Die hohe Zahl an regionalen und lokalen politischen Institutionen, Behörden und Servicestellen bietet eine umfangreiche und diversifizierte Struktur, um schnell an lokale Gegebenheiten angepasste Reaktionen auf turbulente Situationen bereitstellen zu können. Auch die Redundanz, die im Hinblick auf Strukturen oder Prozesse durch die föderale Ordnung erzeugt wird, kann sich in dieser Hinsicht förderlich auswirken. Herausforderungen im Hinblick auf

3 <https://www.bundesamtsozialesicherung.de/de/themen/covid-19-krankenhausentlastungsgesetz/auszahlungsbetraege/>, letzter Aufruf 04.05.2024.

4 <https://www.intensivregister.de/#/aktuelle-lage/zeitreihen>, letzter Aufruf 04.05.2024.

die Resilienz sind vor allem an drei Punkten erkennbar. Erstens bedarf es mehr gesellschaftlicher Akzeptanz für die Diversität der Policy-Antworten, andernfalls kann diese von populistischen Parteien instrumentalisiert werden und zu sozialen Spannungen führen; zweitens muss die Polyzentralität horizontal oder zentral intelligent koordiniert werden, um die Vorteile der dezentralen Antworten im Sinne der Resilienz nutzbar zu machen (Behnke/Hegele 2023); und drittens muss das richtige Ausmaß an Redundanz an den richtigen Stellen erreicht werden, um einerseits Ausfälle kritischer Komponenten zu vermeiden, andererseits nachhaltig ressourcenschonend agieren zu können.

3.2 Handlungsorientierte Ressourcen

Flexibilität wird ermöglicht durch die richtige Mischung aus klaren Handlungsrahmen einerseits und Autonomie in der Umsetzung andererseits. Dies gilt sowohl für die Arbeitsteilung im föderalen Staatsaufbau als auch für die individuellen Arbeitsbedingungen in den Behörden. Ein hohes Maß an Flexibilität war in der Flüchtlingskrise – vor allem bei der Erstaufnahme und der Unterbringung von Geflüchteten – sowie in der Pandemie – vor allem bei Kontaktnachverfolgungen, Testen und Impfen durch die kommunalen Gesundheitsämter – für die schnelle und situationsangemessene Bearbeitung hoher Fallzahlen erforderlich. Trotz Zeit- und Personalknappheit wurden diese Herausforderungen aus Sicht der Mitarbeitenden in den Verwaltungen mit großer Leistungsbereitschaft erfolgreich gemeistert (Bauer et al. 2022). Ein hohes Maß an Pragmatismus und Einzelfallorientierung wird hierfür ebenso als wichtig benannt (Störr-Ritter 2019) wie der Rückgriff auf Netzwerke und die Einbeziehung von ehrenamtlichen Helfern (Lenz/Eckhard 2023; Eckhard et al. 2021).

Flexibles Verwaltungshandeln setzt außerdem sowohl ausreichende als auch flexibel verwendbare Ressourcen voraus, worunter sowohl Geld (Garske/Holtkamp 2021) als auch Personal fallen. Bezüglich der finanziellen Ressourcen hat der Bund in der Pandemie schneller als in der Flüchtlingskrise über umfangreiche Zuweisungen an die Länder für die Kommunen finanzielle Sicherheiten geschaffen, was im Vergleich über die Krisen hinweg als eine Form von Lernen interpretiert werden kann (BMF 2022: 21f.). Sowohl bei der Flüchtlingsaufnahme als auch bei den Pandemiemaßnahmen wurde das Personal des öffentlichen Dienstes flexibel eingesetzt, um die größten Personalengpässe zu stopfen. Der Bundeswehr kam hierbei eine herausgehobene Rolle zu, die im Wege des Amtshilfeverfahrens den Kommunen Personal aushilfsweise zur Verfügung stellte (Rasch/Garske

2023). Insofern kann die Bundeswehr als eine wichtige Flexibilitätsressource angesehen werden.

Ein besonders wichtiger Bereich der Flexibilität in turbulenten Situationen ist die Notwendigkeit und Möglichkeit, zwischen konkurrierenden Gütern abzuwägen. Bei der Flüchtlingsanerkennung in den BAMF-Außenstellen stellte sich der (aufgrund der hohen Fallzahlen unlösbare) Konflikt zwischen Geschwindigkeit und Rechtssicherheit der Antragsbearbeitung. Trotz teilweise sehr langer Bearbeitungszeiten kam es im Nachgang der Anerkennungsverfahren zu einer Flut von Klagen gegen ablehnende Bescheide vor den Verwaltungsgerichten. Im Jahr 2017 wurden in 22 % der Klagen die Entscheidungen des BAMF erstinstanzlich aufgehoben, in den darauffolgenden Jahren waren es um die 15 % (BAMF 2021). In der Pandemie stellte sich bei Erlass und Umsetzung der Corona-Verordnungen die Abwägung zwischen Bevölkerungsschutz und Schutz der individuellen sowie politischen Grundrechte und Freiheiten. Während im Einzelnen eine Vielzahl von Klagen gegen die Corona-Maßnahmen Erfolg hatte (vgl. beispielhaft Schenk 2020), bestätigten die späteren höherinstanzlichen Urteile weitgehend, dass Gesetzgeber und Vollzugsinstanzen den ihnen eingeräumten Ermessensspielraum – auch unter Berücksichtigung der jeweiligen Informationslage – nicht überschritten hätten.⁵ Und beim Ausbau erneuerbarer Energien müssen die Genehmigungsbehörden für den Anlagenbau zwischen der Berücksichtigung multipler ökologischer Schutzrechte (Arten-, Boden-, Gewässer-, Landschaftsschutz, etc.) einerseits und der schnellen und bezahlbaren Umsetzbarkeit des Anlagenbaus abwägen (Bogumil et al. 2023). Allerdings sind im letztgenannten Fall die Schutzrechte überwiegend verpflichtend zu berücksichtigen. Insofern besteht dort nur geringer Ermessensspielraum, der aber aus Resilienz­sicht dringend notwendig wäre.

Was die Anpassungsfähigkeit bzw. Lernfähigkeit und Fehlerkultur angeht, ist eine wichtige Voraussetzung für Lernen, dass Rückkopplungsschleifen bestehen. Gesamtstaatlich kommt hierbei den staatlichen und gesellschaftlichen Kontrollinstanzen – Parlament, Gerichten, Rechnungshöfen und Medien – eine wichtige Rolle zu. Sie schaffen Transparenz und arbeiten auf, wo Politikgestaltung aus Sicht der Bürger Anlass zur Unzufriedenheit gegeben hat. Über die Organe der intergouvernementalen Koordination, vor allem über den Bundesrat sowie über Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände, haben Länder und Kommunen prinzipiell die Möglichkeit, Schwierigkeiten im Vollzug an den Gesetzgeber

5 Vgl. den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 16.05.2023, insbes. RZ 42 (Az.: 3 CN 5.22, 3 CN 4.22).

zurückzumelden. Allerdings wird diese Möglichkeit aufgrund von Zeitdruck, wie er in Krisensituationen typischerweise herrscht, häufig nicht eingeräumt (Bernhard/Klausch 2023). Dies war beispielsweise der Fall bei den häufigen und teils kurzfristigen Gesetzesänderungen im Zuge und im Nachgang der „Flüchtlingskrise“, was die kommunalen Vollzugsbehörden vor große Umsetzungsprobleme stellte (Bogumil et al. 2016: 298; Störr-Ritter 2019: 129ff.). Auch innerhalb von Behörden findet in Krisensituationen aufgrund von Zeit- und Personalmangel kaum Lernen statt.

Ein weiterer Aspekt für Rückkopplung und Lernen ist die Verfügbarkeit von Daten. Während der Pandemie wurden auf nahezu tagesaktueller Basis pandemierelevante Daten (Infektionen, Todesfälle, verfügbare Krankenhausbetten, verteilte Impfdosen, etc.) gesammelt und für politische Entscheider verfügbar gemacht. Somit wurde erstmals eine breite Informationsbasis für evidenzbasierte politische Entscheidungen geschaffen. Insbesondere das Monitoring der Ausbreitung erlaubte in den späteren Wellen Anpassungen der kontaktbeschränkenden Maßnahmen, da man das Infektionsgeschehen besser einschätzen konnte.

Häufig wird argumentiert, dass Lernen weniger während einer Krise, aber im Anschluss daran stattfinden könne (Bauer et al. 2022). Das Grundproblem des Lernens aus Krisen wird krisenübergreifend im Personal- und dadurch bedingten Zeitmangel gesehen. Dazu kommt, dass in Behörden Wissensmanagement nicht als Kernaufgabe verinnerlicht ist (ebd.: 797). Auch muss Lernen konsequent über die Verwaltungsebenen hinweg kommuniziert und koordiniert werden (Störr-Ritter 2019: 133ff.). Sobald man aus dem Krisenmodus in den Normalmodus zurückkehrt, drängen so viele Prioritäten auf die Agenda, die aufgrund der Krise verschoben wurden, dass für eine systematische Nachbereitung, Aufarbeitung und resilienzorienteerte Reform keine Freiräume in der Verwaltung bleiben.

Bricolage als letzte handlungsorientierte Resilienz-Ressource ist in der Operationalisierung unklarer als die anderen. Daher ist die Frage, ob, in welchem Umfang und begünstigt durch welche Faktoren Bricolage in den Krisensituationen stattgefunden hat, im Wege der Interpretation anekdotischer Evidenz schwierig zu beantworten. Gemäß der theoretischen Konzeptualisierung liegt Bricolage dann vor, wenn eine problemlösende Innovation unter Zeitdruck infolge der kreativen Neukombination bekannter Versatzstücke entsteht. Der Grad der Innovativität einer Lösung mag aber ein Stück weit im Auge des Betrachters liegen ebenso wie die Bekanntheit der verwendeten Versatzstücke. Ein anschauliches Beispiel ist, wie man während der Pandemie auf die Arbeitsschutzbehörden zurückgriff, um Abstands- und Hygieneregeln in den Betrieben durchzusetzen (Corona-Arbeitsschutzverordnung). Dadurch war der Arbeitsschutz plötzlich für

Friseurbetriebe, Einzelhandel, Saisonarbeiter und Unterkünfte sowie Fragen zuständig, die traditionell keine Rolle in deren Aufsichtshandeln spielten.⁶ Auch die Entwicklung der Corona-Warn-App könnte man als Ergebnis von Bricolage einstufen, die Entwicklung der mRNA-Technologie bei den Impfstoffen gegen COVID-19; oder die kurzfristige Rechtsänderung, die den Bau von LNG-Terminals in deutschen Häfen ermöglichte, um die drohende Gasknappheit vor dem Winter 2022/23 abzuwehren. Vielleicht wendeten auch die Mitarbeitenden in den Ausländerbehörden und Standesämter Bricolage an, wenn sie unter sich schnell verändernder Rechtslage Aufenthaltstitel oder Familienverhältnisse beurkundeten. Alle diese in hohem Maße problemlösenden und unter hohem Zeitdruck stattfindenden Entscheidungen und Entwicklungen in der Krise weisen einen mehr oder weniger großen Anteil an Innovation auf, der durch eine Abweichung von Routinen ermöglicht wird, aber letztlich auf bestehendem Wissen fußt. Die Beispiele sind aber nicht hinreichend konkret, um an dieser Stelle bereits Vermutungen über Wirkmechanismen ableiten zu können.

Zusammenfassend lässt sich hinsichtlich der handlungsbezogenen Resilienz-Ressourcen festhalten, dass das Krisenmanagement in Deutschland auf Resilienz-Ressourcen zurückgreifen konnte. Der Rechtsrahmen bietet Ermessensspielräume für Flexibilität, die von Entscheidern in Politik und Verwaltung genutzt werden, um zeitlich, räumlich und fallspezifisch situationsangemessen zu reagieren. Die Nutzung von Ermessensspielräumen wird auch durch Verwaltungsgerichte grundsätzlich als legitim anerkannt. Dennoch kann insbesondere die Abwägung von konkurrierenden Rechtsgütern für resilienzorienteerte Entscheidungen ein großes Hindernis darstellen. Über den Schutzgrad einzelner Schutzgüter in krisenhaften Situationen muss eine informierte politische Entscheidung getroffen werden, für die der Ethikrat und der Normenkontrollrat bereits laufend Grundlagen erarbeiten.

Finanzielle und personelle Flexibilitätsressourcen wurden im Krisenmanagement grundsätzlich geschaffen. Allerdings haben die Beispiele gezeigt, dass nicht nur im akuten Krisenmanagement, sondern vor allem im Hinblick auf Chancen des Lernens in der Krise und nach der Krise mehr Personal eine notwendige Voraussetzung darstellt.

Bezüglich der Anpassung von Reaktionen im Wege von Lernprozessen konnte gezeigt werden, dass Rückkopplungsprozesse zwar bestehen, aber konsequenter ausgebaut werden sollten. Ein Problem im akuten Krisenmanagement ist der Zeitdruck, unter dem Entscheidungen getroffen werden müssen. Im Hinblick auf

6 Den Hinweis auf dieses sehr passende Beispiel verdanke ich Philipp Gräfe.

Lernen nach der Krise sollte von evidenzbasiertem Policymaking und Rückkopplungsprozessen systematischer Gebrauch gemacht werden.

Bricolage lässt sich zwar in den Krisenreaktionen beobachten, aber es liegen hierzu noch keine empirischen Untersuchungen zum deutschen Krisenmanagement vor, um Bedingungen für die Förderung von Bricolage abzuleiten. Diese Überlegungen rühren an grundlegende Verständnisse über die Rolle des Staates bei Innovationen (Ebner 2020). Im Verwaltungshandeln selbst hängt die Chance auf Bricolage von der vorherrschenden Verwaltungskultur ab, etwa in welchem Ausmaß die Abweichung von Routinen toleriert oder gar gefördert wird.

4. Schlussfolgerungen

Ausgehend von der Beobachtung, dass Krisenmanagement in Deutschland mittlerweile Resilienzmanagement bedeutet, da die immer dichter werdende Abfolge von Krisen in eine Dauerkrise übergegangen ist, wurde die Frage aufgeworfen, wie die Resilienz des sozio-ökologischen Systems Deutschland insgesamt gesteigert werden kann. Eine systemische Betrachtung von Resilienz legt bereits nahe, dass die häufig formulierten Forderungen nach einer klareren Trennung und/oder Zentralisierung von Kompetenzen im deutschen Bundesstaat nicht zielführend sein können. Zentrale Steuerung ist – entgegen einem offenbar verbreiteten psychologischen Bedürfnis – keine geeignete Governance-Struktur, um Dauerkrisen resilient zu begegnen. Vielmehr zeigt sich, dass wesentliche Resilienz-Ressourcen im klaren Widerspruch zu Zentralität stehen. Um Schocks absorbieren und sich flexibel anpassen zu können, sollte ein System polyzentral organisiert sein, eine hohe Diversität an Anpassungslösungen aufweisen und Funktionen redundant erfüllen. Auf der Ebene der handlungsbezogenen Ressourcen setzt ein Resilienzmanagement Flexibilität, Anpassungsfähigkeit und Bricolage voraus. Diese Resilienz-Ressourcen wurden aus der Literatur abgeleitet und begründet. Hieran zeigt sich, dass Resilienz nicht mit einfachen Rezepten erreicht werden kann, sondern dass Komplexität in flexibler Anpassungsfähigkeit verarbeitet werden muss.

Eine Rückschau über die verwaltungswissenschaftlichen Aufarbeitungen der vergangenen drei Krisen ergibt ein differenziertes Bild über die Qualität der Resilienz-Ressourcen in Deutschland. Aufgrund seines föderalen Staatsaufbaus in Verbindung mit einer hohen kommunalen Autonomie weist Deutschland im Hinblick auf Diversität und Redundanz prinzipiell gute systemische Resilienz-Ressourcen auf. Die Herausforderung besteht darin, diese zu stärken und eine

polyzentrale Governance-Struktur durch funktionierende Koordination zwischen den dezentralen Einheiten zu sichern. Hinsichtlich der handlungsbezogenen Ressourcen ergibt sich ein gemischtes Bild. Prinzipiell sind Flexibilität und Adaption möglich, die verwaltungsrechtlichen und kulturellen Rahmenbedingungen hierfür müssten jedoch verbessert werden. In welchem Ausmaß Bricolage stattfindet und wie es verbessert werden kann, ist noch schwierig einzuschätzen.

Als Forschungsbedarfe zeigt sich, dass basierend auf einem empirisch operationalen Konzept der Resilienz-Ressource, wie es hier erarbeitet wurde, insbesondere noch Bedarf an konzeptioneller Klärung und empirischer Forschung zu den Aspekten der Redundanz und der Bricolage besteht. Bei Redundanz bedarf es eines Maßstabs, ab wann Redundanz eher in Abundanz übergeht und aufgrund des enormen Ressourcenverbrauchs im Hinblick auf nachhaltige Leistungsfähigkeit dysfunktional wird. Bei Bricolage bedarf es eines empirisch und analytisch unterscheidbaren Kriteriums der Innovation. Welches Ausmaß an Innovation ist durch eine Rekombination bekannter Elemente erreichbar, wo kann man tatsächlich von innovativer Problemlösung sprechen und inwiefern wird diese durch Bricolage erreicht? Wo, andererseits, perpetuiert Bricolage im Gegenteil nur den Status quo und verhindert im schlimmsten Fall sogar notwendige Innovationen?

An praxisrelevanten Schlussfolgerungen zeigt sich aus der Analyse, dass insbesondere die Aspekte der Flexibilität und der Adaption im deutschen Verwaltungssystem tendenziell zu gering ausgeprägt sind. Um Resilienz im Verwaltungshandeln zu steigern, müssen

- Flexibilitätsressourcen durch mehr Personal geschaffen werden (Rechnungshof Baden-Württemberg 2024: 87). Diese Anforderung steht in einem Konflikt zu den budgetären Restriktionen des öffentlichen Sektors und den Rahmenbedingungen des demografischen Wandels. Neben einer rein zahlenmäßigen Steigerung des Verwaltungspersonals muss es daher darum gehen, dieses flexibler polyvalent einsetzen zu können. Entsprechendes Management der Personalentwicklung sowie modulare Kriseneinsatzpläne können die Polyvalenz des Personals steigern;
- in kritischen Infrastrukturen Redundanz und Polyzentralität geschaffen werden. Datenclouds, Energiespeicher und Netze, Gesundheitsversorgung oder Verkehrswesen sind wesentliche Infrastrukturen, bei denen über Redundanz und Polyzentralität Krisenfestigkeit erreicht werden kann. Auch dieses Ziel steht natürlich unter den Randbedingungen budgetärer Restriktionen und Personalmangels;
- Flexibilität und Ermessensspielräume im Regelwerk des Verwaltungshandelns erhöht werden. Die pfadabhängige Entwicklung des aktuellen Normen-

bestandes sowie die legalistische, effizienzorientierte und fehlerintolerante Verwaltungskultur stehen einer solchen Vereinfachung allerdings im Wege;

- die wünschenswerten und funktionalen Niveaus von Schutzgütern intensiv politisch und moralisch diskutiert werden. Die Anpassungsfähigkeit im Verwaltungshandeln könnte durch eine zielgenaue Absenkung einiger Schutzniveaus deutlich erhöht werden. So notwendig dies einerseits erscheint, muss andererseits sehr sorgsam erwogen werden, wo an die zentralen Errungenschaften des deutschen Rechtsstaats die Axt ohne unintendierte Nebeneffekte angelegt werden kann.

Insgesamt bestätigt die Betrachtung des deutschen Krisenmanagements durch die Perspektive des Resilienz-Konzepts, dass die langfristige Anpassungsfähigkeit an sich turbulent wandelnde Umweltbedingungen nur durch komplexe, dezentrale und koordinierte Strukturen erreicht werden kann. Personen in entscheidungsrelevanten Positionen müssen mit einem hohen Maß an Freiraum ausgestattet sein, um innovative Lösungen zu suchen, damit zu experimentieren und voneinander zu lernen. Nicht Einheitlichkeit und zentrale Führung, sondern Vielfalt, Innovativität und Fehlerkultur erhöhen die langfristigen Überlebenschancen des Systems.

Literatur

- Allison, Graham T. (1971): *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little, Brown & Co.
- Anderies, John M./Janssen, Marco A. (2013): Robustness of Social-Ecological Systems: Implications for Public Policy. *Policy Studies Journal* 41 (3): 513–536.
- Ansell, Christopher/Sørensen, Eva/Torfin, Jacob (2023): Public administration and politics meet turbulence: The search for robust governance responses. *Public Administration* 101 (1): 3–22. DOI: 10.1111/padm.12874.
- Bauer, Michael W./Otto, Jana/Schomaker, Rahel M. (2022): „Kriseninternes Lernen“ und „krisenübergreifendes Lernen“ in der deutschen Kommunalverwaltung. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 32 (4): 787–804. DOI: 10.1007/s41358–022–00323–5.
- Bauer-Blaschkowski, Svenja (2020): Politik nach Präferenzlage oder pragmatisches Problemlösen? Landesregierungen und die Unterbringung von Asylbewerbern (1995–2016). *dms – der moderne staat* 13 (1–2020): 165–190. DOI: 10.3224/dms.v13i1.02.
- Behnke, Nathalie (2020): Föderalismus in der (Corona-)Krise? *Aus Politik und Zeitgeschichte* 70 (35–37): 9–15.
- Behnke, Nathalie (2021): Handlungsfähigkeit des Föderalismus in der Pandemie. Überlegungen zur Kompetenzverteilung anlässlich der 'Bundesnotbremse'. *Recht und Politik* 57 (3): 369–380.

- Behnke, Nathalie (2023): Autonomie der deutschen Bundesländer – besser als ihr Ruf. In: Röber, Manfred/Glinka, Philipp/Hesse, Mario/Rottmann, Oliver/Truger, Achim (Hrsg.): *Öffentliche Finanzen und Öffentliche Leistungen im Kontext von Fiskalföderalismus, Kommunalfinanzen und Öffentlicher Wirtschaft. Festschrift für Thomas Lenk zum 65. Geburtstag*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Behnke, Nathalie/Hegele, Yvonne (2023): Achieving cross-sectoral policy integration in multilevel structures – loosely coupled coordination of 'energy transition' in the German 'Bundesrat'. *Review of Policy Research* 40: 1–24.
- Behnke, Nathalie/Person, Christian (2022): Föderalismus in der Krise – Restriktivität und Variation der Infektionsschutzverordnungen der Länder. *dms – der moderne staat* 15 (1): 62–83.
- 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* 16 (2): 484–506.
- Biggs, Christopher R./Yeager, Lauren A./Bolser, Derek G./Bonsell, Christina/Dichiera, Angelina M./Hou, Zhenxin et al. (2020): Does functional redundancy affect ecological stability and resilience? A review and meta-analysis. *Ecosphere* 11 (7), Artikel e03184. DOI: 10.1002/ecs2.3184.
- Biggs, Reinette/Schlüter, Maja/Schoon, Michael L. (Hrsg.) (2015): *Principles for building resilience. Sustaining ecosystem services in social-ecological systems*. Cambridge: Cambridge Univ. Press. DOI: 10.1017/CBO9781316014240.
- Bogumil, Jörg/Gerber, Sascha/Vogel, Hans-Josef (2023): Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung im Bereich erneuerbarer Energien. *Verwaltung & Management* 29 (5): 219–227. DOI: 10.5771/0947-9856-2023-5-219.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas (2020): Kommunen in der Migrations- und Integrationspolitik. Herausforderungen, Verwaltungsvollzug und Handlungsempfehlungen. In: Egner, Björn/Sack, Detlef (Hrsg.): *Neue Koalitionen – alte Probleme*, 127–152. Wiesbaden: Springer VS.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André (2017): Verwaltungshandeln in der Flüchtlingspolitik. Vollzugsprobleme und Optimierungsvorschläge für den Bereich der kommunalen Integration. *Verwaltungsarchiv* 108 (4): 467–488.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kuhlmann, Sabine (2016): Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. *Verwaltung & Management* 22 (3): 126–136. DOI: 10.5771/0947-9856-2016-3-126.
- Bogumil, Jörg/Voßkuhle, Andreas (2024): Wie Bürokratieabbau wirklich gelingt. *FAZ*, 08.02.2024, 6.
- Bruijine, Mark de/Boin, Arjen/van Eeten, Michel (2010): Resilience. In: Comfort, Louise K./Boin, Arjen/Demchak, Chris C. (Hrsg.): *Designing Resilience*, 13–32: University of Pittsburgh Press.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2021): *Gerichtsstatistik 2020*. Berlin. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2021/20210329-am-gerichtsstatistik-2020.html?nn=282388>. Abgerufen am: 20.05.2024.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2022): Bundespolitik und Kommunalfinanzen in Krisenzeiten. In: Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.): *Monatsbericht des BMF (November)*, 16–24. Berlin.
- Butler, Daniel M./Volden, Craig/Dynes, Adam M./Shor, Boris (2017): Ideology, Learning, and Policy Diffusion: Experimental Evidence. *American Journal of Political Science* 61 (1): 37–49. DOI: 10.1111/ajps.12213.

- Cameron, David (2022): *The relative performance of federal and non-federal countries during the pandemic*. In: Rupak Chattopadhyay: *Federalism and the Response to COVID-19. A Comparative Analysis*. Hg. v. Felix Knüpling, Diana Chebenova, Liam Whittington und Phillip Gonzalez: Taylor & Francis, 262–276.
- Capano, Giliberto/Toth, Federico (2023): Thinking outside the box, improvisation, and fast learning: Designing policy robustness to deal with what cannot be foreseen. *Public Administration* 101 (1): 90–105. DOI: 10.1111/padm.12861.
- Capano, Giliberto/Woo, Jun J. (2018): Designing policy robustness: outputs and processes. *Policy and Society* 37 (4): 422–440. DOI: 10.1080/14494035.2018.1504494.
- Carlisle, Keith/Gruby, Rebecca L. (2019): Polycentric Systems of Governance: A Theoretical Model for the Commons. *Policy Studies Journal* 47 (4): 927–952. DOI: 10.1111/psj.12212.
- Carstensen, Martin B./Sørensen, Eva/Torfin, Jacob (2023): Why we need bricoleurs to foster robust governance solutions in turbulent times. *Public Administration* 101 (1): 36–52. DOI: 10.1111/padm.12857.
- Detting, Daniel (2022): *Staatsreform 2030: Effektiv, agil und resilient in die Zukunft*. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Dreißel, Andreas (2023): *Die Kosten der Gesundheit. Warum Arznei-Produktion schwierig bleibt*. <https://www.mdr.de/nachrichten/thueringen/ost-thueringen/gera/apotheke-medikamentenmangel-arznei-produktion-100.html>. Abgerufen am: 20.05.2024.
- Duymedjian, Raffi/Rüling, Charles-Clemens (2010): Towards a Foundation of Bricolage in Organization and Management Theory. *Organization Studies* 31 (2): 133–151. DOI: 10.1177/0170840609347051.
- Ebner, Alexander (2020): Governance von Innovationssystemen und die politische Ökonomie der Wettbewerbsfähigkeit: Innovationspolitische Potenziale des Unternehmerischen Staates. In: Blättel-Mink, Birgit/Ebner, Alexander (Hrsg.): *Innovationssysteme. Technologie, Institutionen und die Dynamik der Wettbewerbsfähigkeit*. 2. Auflage, 121–146. Wiesbaden: Springer VS.
- Eckhard, Steffen/Lenz, Alexa/Seibel, Wolfgang/Roth, Florian/Fatke, Matthias (2021): Latent Hybridity in Administrative Crisis Management: The German Refugee Crisis of 2015/16. *Journal of Public Administration Research and Theory* 31 (2): 416–433. DOI: 10.1093/jopart/muaa039.
- Folke, Carl (2006): Resilience: The emergence of a perspective for social–ecological systems analyses. *Global Environmental Change* 16 (3): 253–267. DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2006.04.002.
- Garske, Benjamin/Holtkamp, Lars (2021): COVID-19: Zäsur in der kommunalen Haushaltskonsolidierung!? Ein Überblick. *Verwaltung & Management* 27 (4): 171–178. DOI: 10.5771/0947-9856-2021-4-171.
- Hager, Carol/Hamagami, Nicole (2020): Local Renewable Energy Initiatives in Germany and Japan in a Changing National Policy Environment. *The review of policy research* 37 (3): 386–411. DOI: 10.1111/ropr.12372.
- Heiner, Ronald (1983): The origin of predictable behavior. *Mathematical Social Sciences* 6 (1): 121–122. DOI: 10.1016/0165-4896%2883%2990055-0.
- Holling, C. S. (1973): Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics* 4 (1): 1–23. DOI: 10.1146/annurev.es.04.110173.000245.
- Hörisch, Felix (2018): Asylpolitik im Bundesländervergleich. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 12 (4): 783–803. DOI: 10.1007/s12286-018-0399-4.

- Howlett, Michael/Capano, Gilberto/Ramesh, M. (2018): Designing for robustness: surprise, agility and improvisation in policy design. *Policy and Society* 37 (4): 405–421. DOI: 10.1080/14494035.2018.1504488.
- Janis, Irving L. (1982): *Groupthink*. Boston: Houghton Mifflin.
- Jann, Werner (2023): Bürokratieabbau: Und ewig grüßt das Murmeltier. Für mehr Ehrlichkeit in der Bürokratiendebatte. *Zeitschrift für Rechtspolitik* 8: 247–251.
- Kapucu, Naim/Sadiq, Abdul-Akeem (2016): Disaster Policies and Governance: Promoting Community Resilience. *Politics and Governance* 4 (4): 58–61. DOI: 10.17645/pag.v4i4.829.
- Klenk, Tanja/Cacace, Mirella/Ettel, Stefanie (2021): Der öffentliche Gesundheitsdienst in der Corona-Krise: zwischen Hierarchie, loser Koppelung und polyzentrischer Koordination. *dms – der moderne staat* 14 (2–2021): 284–304. DOI: 10.3224/dms.v14i2.06.
- Kotschy, Karen/Biggs, Reinette/Daw, Tim/Folke, Carl/West, Paul C. (2015): Principle 1 -Maintain diversity and redundancy. In: Biggs, Reinette/Schlüter, Maja/Schoon, Michael L. (Hrsg.): *Principles for building resilience. Sustaining ecosystem services in social-ecological systems*, 50–79. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Lenz, Alexa/Eckhard, Steffen (2023): Conceptualizing and Explaining Flexibility in Administrative Crisis Management: A Cross-district Analysis in Germany. *Journal of Public Administration Research and Theory* 33 (3): 485–497. DOI: 10.1093/jopart/muac038.
- Levin, Simon A. (2000): *Fragile dominion. Complexity and the commons*. 1. paperback print. Cambridge, Mass.: Helix Books.
- Lèvi-Strauss, Claude (1966): *The savage mind*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lindblom, Charles E. (1959): The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review* 19 (2): 79. DOI: 10.2307/973677.
- Maaß, Stephan (2019): Warum jedes Bundesland sein eigenes Baurecht hat – und Sie zahlen. *Die Welt*, 06.02.2019. <https://www.welt.de/finanzen/immobilien/article188340503/Baurecht-Foederalismus-treibt-die-Kosten.html>.
- Manyena, Bernard/O'Brien, Geoff/O'Keefe, Phil/Rose, Joanne (2011): Disaster resilience: a bounce back or bounce forward ability? *Local Environment* 16 (5): 417–424. DOI: 10.1080/13549839.2011.583049.
- Meadows, Dennis (2020): *Limits to Growth and the Covid-19 epidemic*. <https://mahb.stanford.edu/blog/limits-to-growth-and-the-covid-19-epidemic/>.
- Meyer, Daniel/Philipp, Jonas/Wenzelburger, Georg (2021): Die Migrationspolitik der deutschen Länder. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 15 (1): 1–38. DOI: 10.1007/s12286–020–00474–1.
- Möllers, Martin H. W./van Ooyen, Robert C. (2022): Bundesnotbremse – das Bundesverfassungsgericht bleibt „etatistisch“: Neue Grundrechte, weniger Freiheit und eine „Kontrollinszenierung“? *Recht und Politik* 58 (1): 58–73.
- Münch, Ursula (2020): Wenn dem Bundesstaat die Stunde der Exekutive schlägt: der deutsche (Exekutiv-)Föderalismus in Zeiten der Coronakrise. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2020. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, 207–226. Baden-Baden: Nomos.
- Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina (2021): *Ökonomische Konsequenzen der Coronavirus-Pandemie. Diagnosen und Handlungsoptionen*. Halle.

- Norris, Fran H./Stevens, Susan P./Pfefferbaum, Betty/Wyche, Karen F./Pfefferbaum, Rose L. (2008): Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness. *American journal of community psychology* 41 (1–2): 127–150. DOI: 10.1007/s10464–007–9156–6.
- Nowell, Branda/Bodkin, Candice P./Bayoumi, Deena (2017): Redundancy as a strategy in disaster response systems: A pathway to resilience or a recipe for disaster? *Journal of Contingencies and Crisis Management* 25 (3): 123–135. DOI: 10.1111/1468–5973.12178.
- Ostrom, Elinor (2010): Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *Transnational Corporations Review* 2 (2): 1–12. DOI: 10.1080/19186444.2010.11658229.
- Ostrom, Vincent/Tiebout, Charles M./Warren, Robert (1961): The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review* 55 (4): 831–842. DOI: 10.2307/1952530.
- Rasch, Daniel/Garske, Benjamin (2023): Die Amtshilfe der Bundeswehr im Innern. *Verwaltung & Management* 29 (2): 51–59. DOI: 10.5771/0947–9856–2023–2–51.
- Rechnungshof Baden-Württemberg (2024): *Beratende Äußerung: Krisenmanagement der Landesregierung. Bericht an die Landesregierung nach § 88 Landeshaushaltsordnung*. Stuttgart. Stuttgart.
- Reiter, Renate/Töller, Annette E. (2019): Permissive und restriktive Muster in den Asylpolitiken der Bundesländer. *dms – der moderne staat* 12 (1–2019): 194–220. DOI: 10.3224/dms.v12i1.13.
- Riedel, Lisa/Schneider, Gerald (2017): Dezentraler Asylvollzug diskriminiert: Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift* 58 (1): 23.
- Schammann, Hannes (2019): Migrationspolitik im Mehrebenensystem. In: Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Proeller, Isabella (Hrsg.): *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise*, 27–42. Baden-Baden: Nomos.
- Schammann, Hannes/Kühn, Boris (2017): *Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland*. Bonn: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Schenk, Rainer (2020): Die Rechtsprechung der Verwaltungs- und Verfassungsgerichte in der Pandemie – ein erster Eindruck. *Bayerische Verwaltungsblätter* (23): 793–803.
- Seibel, Wolfgang/Eckardt, Christine/Huffert, Friedrich/Mende, Lisa/Wiese, Lorenz (2022): Verwaltungsresilienz unter Stressbedingungen. *dms – der moderne staat* 15 (1–2022): 109–129. DOI: 10.3224/dms.v15i1.12.
- Simon, Herbert A. (1997 [1945]): *Administrative Behavior*. London/New York: Oxford Univ. Press.
- Störr-Ritter, Dorothea (2019): Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise – Umsetzungsprobleme und Erfüllungsaufwand in Ländern und Kommunen aus Sicht der Praxis. In: Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Proeller, Isabella (Hrsg.): *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise*, 127–140. Baden-Baden: Nomos.
- Walker, Brian/Holling, C. S./Carpenter, Stephen R./Kinzig, Ann P. (2004): Resilience, Adaptability and Transformability in Social-ecological Systems. *Ecology and Society* 9 (2). DOI: 10.5751/ES-00650–090205.
- Weick, Karl E. (1988): Enacted sensemaking in crisis situations. *Journal of Management Studies* 25 (4): 305–317. DOI: 10.1111/j.1467 – 6486.1988.tb00039.x.
- Woods, David D. (2019): Essentials of resilience, revisited. In: Ruth, Matthias/Goessling-Reisemann, Stefan (Hrsg.): *Handbook on resilience of socio-technical systems*. Cheltenham, UK/Northampton, MA: Edward Elgar.

Haushaltskonsolidierung im internationalen Vergleich

1. Einleitung

Gemessen an der Staatsverschuldung von 66 % in Höhe des Bruttoinlandsprodukts, ist die öffentliche Verschuldung und die Haushaltssituation in Deutschland auf den ersten Blick nicht übermäßig dramatisch, wenn man diese mit den Höchstständen der Verschuldung vergleicht. Dramatischer sieht jedoch die Defizitsituation aus: Der Öffentliche Gesamthaushalt hat im Jahr 2023, nach den Zahlen des Statistischen Bundesamtes für die Kern- und Extrahaushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherung ein Finanzierungsdefizit von 91,9 Milliarden Euro ausgewiesen (vgl. Destatis 2023).

Zwar waren bereits höhere Haushaltsdefizite in der Vergangenheit zu beobachten, dennoch ist die Situation vor dem Hintergrund „multipler Krisen“ (z.B. Ukraine-Krieg, Corona-Krise) nicht rosig. Zudem gibt es einen breiten Ruf von Wirtschaftswissenschaftlern, Gewerkschaften, Armutsforschern, Interessenverbänden, den Grünen, der SPD, der Linken und dem Bündnis Sahra Wagenknecht, mehr Geld auszugeben und mehr Investitionen zu tätigen.

Dieses Investitionsargument ist jedoch nur wenig valide. Vergleicht man etwa die Investitionsquoten in der Schweiz, die eine ähnliche Schuldenbremse besitzt wie Deutschland, dann liegen die Investitionsquoten während der Gültigkeit der Schweizer Schuldenbremse höher als vorher. In dem kurzen Zeitraum der Schuldenbremse für die Bundesrepublik Deutschland, die 2009 verabschiedet und seit 2011 gültig ist, lässt sich ähnliches feststellen. Denn unter der Ägide der deutschen Schuldenbremse, die viermal ausgesetzt wurde, lässt sich ebenfalls eine höhere Investitionsquote beobachten als in der Zeit ohne Schuldenbremse. Dies ist erklärungsbedürftig und eigentlich ein starkes Kontraargument gegen die Lockerung der Schuldenbremse.

Offensichtlich sind Länder besonders dann in der Lage mehr zu investieren, wenn die Verschuldung niedriger ist. Eine permanente Ausweitung der Verschuldung mit dem Investitionsargument könnte am Ende in eine Schuldenfalle führen, wo Investitionen niedriger sind und die Verschuldung höher liegt. Ziel des folgenden Beitrages ist daher die Analyse warum und wie Länder ihre Haushalte konsolidierten.

Im Mittelpunkt stehen daher die Konsolidierungsanstrengungen in den OECD-Ländern, mit einem besonderen Fokus auf Deutschland. Die Untersuchungsfrage lautet deshalb: „Wie lässt sich die Haushaltskonsolidierung in Deutschland und im internationalen Vergleich in der OECD erklären?“

Die Vorgehensweise dieses Beitrages ist es dabei, unter Rückgriff auf verschiedene Erklärungsansätze und Theorien, die Konsolidierungsanstrengungen im Zeitraum nach 1990 zu erklären. Verschiedene Theorien können dafür herangezogen werden. Im Mittelpunkt stehen dabei zunächst die sechs Theorien der Heidelberger Schule der Staatstätigkeitsforschung, also die funktionalistische Theorie, die Parteiendifferenztheorie, die institutionalistische Theorie,¹ die Erklärungen durch Interessengruppen und Verbände, die Globalisierungstheorie sowie die Pfadabhängigkeitstheorie. Diese sechs Theorieansätze (Schmidt 1993, 2000; Wagschal 1996) haben sich als leistungsstark erwiesen, die Staatstätigkeit in verschiedenen Politikfeldern zu erklären.

Der Aufsatz geht wie folgt vor: Zunächst werden in Kapitel zwei die Argumente für und gegen die Staatsverschuldung diskutiert. Daran anschließend werden in Kapitel drei der verwendete Konsolidierungsindikator und seine Konstruktion vorgestellt. Im vierten Abschnitt werden sodann die Befunde für diesen Indikator dargestellt. Darüber hinaus werden noch deskriptive Daten zur Staatsverschuldung präsentiert. Kapitel fünf dekliniert die einzelnen Theorien der Staatstätigkeitsforschung am Beispiel der Haushaltskonsolidierung durch. Kapitel sechs fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

2. Das Pro und Contra der Staatsverschuldung

2.1 Argumente für höhere Verschuldung

Positive Sichtweisen und Argumente für die Verschuldung finden sich etwa im Keynesianismus und der deutschen Finanzklassik. Exemplarisch kann die Aussage von Lorenz von Stein dienen (von Stein 1878 zitiert nach Nowotny 1979: 3): „Ein Staat ohne Staatsschuld tut entweder zu wenig für seine Zukunft, oder er fordert zu viel von seiner Gegenwart“. Die Entwicklung moderner Staaten zu Kultur- und Wohlfahrtsstaaten (Wagner 1911: 732f.) lässt die staatlichen Aktivitäten differenzierter bewerten als zum Beispiel in der Klassik, die die Verschuldung ablehnte. Die Verschuldung wird insbesondere dadurch gerechtfertigt, dass der

1 So haben etwa Bogumil et al. (2014) gezeigt: Je größer die kommunalpolitische Autonomie und Stärke der Bürgermeister ist, desto niedriger ist die Kommunalverschuldung.

Staat investive Maßnahmen durchführen soll. Für welche Zwecke soll sich der Staat verschulden? Von Heckel (1911: 761) unterscheidet drei Gründe: Erstens für „privatwirtschaftlich-produktive Kapitalanlagen“, das heißt, der Staat finanziert mit der Schuldenaufnahme Projekte, die in gleicher Weise privatwirtschaftlich betrieben werden könnten. Nach Adam Smith wären solche Investitionen abzulehnen, während von Heckel diese legitimiert, da sie dem Staat Einnahmen bringen. Der zweite Grund für eine Verschuldung sind „staatswirtschaftlich-produktive Kapitalanlagen“ (ebd.: 761), also etwa Investitionen in die Infrastruktur. Diese liefern zwar keine direkten Einkommen für den Staat, sind aber trotzdem positiv zu bewerten, da ihr Nutzen, in Form verbesserter Infrastruktur, indirekt für den Staat zum Tragen kommt. Schließlich kann sich der Staat noch in Notzeiten verschulden: „Sie [die Staatsschulden, U.W.] werden bedingt durch abnorme politische und staatliche Verhältnisse, die sich zeitweilig einstellen, sie sind unproduktiv, meist aber unvermeidlich und unumgänglich notwendig zur Erhaltung der nationalen Selbständigkeit [...]“ (ebd.: 761).

Insgesamt gibt es mehrere Argumente, die für eine höhere Verschuldung in Deutschland und den OECD-Ländern angeführt werden:

Das klassische keynesianische Argument für Verschuldung zur Konjunkturstützung und zur Anregung wirtschaftlicher Erholung besagt, dass in Zeiten von wirtschaftlicher Abschwächung oder Rezession eine höhere Verschuldung durch staatliche Investitionen und Ausgaben helfen kann, die Wirtschaft anzukurbeln. Diese Maßnahmen können die Nachfrage stimulieren, Arbeitsplätze schaffen und das Wirtschaftswachstum fördern. So haben gerade während der COVID-19-Pandemie viele Länder ihre Schulden erhöht, um Konjunkturpakete zu finanzieren und die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der Krise abzufedern (vgl. Krugmann 2009).

Ein weiteres Argument ist, dass es günstig ist, sich zu verschulden. Angesichts historisch niedriger Zinssätze sind die Kosten für die Aufnahme von Krediten gering. Dies bietet eine günstige Gelegenheit für Regierungen, Investitionen in Infrastruktur, Bildung und andere langfristige Projekte zu finanzieren, die das zukünftige Wirtschaftswachstum unterstützen können (ebd.). Niedrige Zinssätze machen es für Regierungen attraktiver, sich zu verschulden, da die Zinszahlungen auf die Schulden relativ gering bleiben. Vor dem Anstieg der Verschuldung 2022 und 2023 hatte Deutschland sogar phasenweise negative Zinssätze, d.h. es bekam Geld für seine Kredite.

Investitionen in die Zukunft werden durch Verschuldung befördert. Durch höhere Verschuldung können Regierungen in Bereiche investieren, die langfristig positive Auswirkungen haben wie z.B. Bildung, Forschung und Entwicklung,

Digitalisierung und grüne Technologien (vgl. Blinder/Solow 1976). Solche Investitionen können die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft stärken. Investitionen in erneuerbare Energien und Klimaschutzmaßnahmen könnten langfristig zu nachhaltigem Wachstum und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze führen.

Daneben können die öffentlichen Finanzen durch Wachstum stabilisiert werden. Wenn die zusätzlichen Schulden zur Finanzierung produktiver Investitionen verwendet werden, kann dies zu höherem Wirtschaftswachstum führen, was wiederum höhere Steuereinnahmen generieren und so die Schuldenlast relativ zur Wirtschaftsleistung verringern kann. Infrastrukturprojekte, die die Effizienz und Produktivität der Wirtschaft verbessern, können zu einem Anstieg des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und damit zu höheren Staatseinnahmen führen (ebd.). Empirisch ist diese These jedoch mehr als umstritten, da viele Länder eben nicht investieren, sondern den Sozialkonsum damit finanzieren. Japan, Frankreich und Italien sind etwa in der OECD mit am höchsten verschuldet, weisen aber langfristig unterdurchschnittliche Wachstumsraten auf (vgl. IMF 2024).

Schließlich soll soziale und wirtschaftliche Ungleichheit vermieden werden. Höhere Staatsausgaben können dazu beitragen, soziale Ungleichheiten zu reduzieren, indem sie in Sozialprogramme, Gesundheitsversorgung und Bildung investieren. Dies kann langfristig zu einer stabileren und kohäsiveren Gesellschaft führen. Programme zur Bekämpfung von Armut und zur Förderung von Chancengleichheit können durch höhere Staatsausgaben finanziert werden.

2.2 Argumente für niedrigere Verschuldung

Der Anstieg der Staatsschulden kann unterschiedliche Folgen nach sich ziehen. Diese können sowohl kurzfristige als auch langfristige Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Gesellschaft haben.

Zunächst können erhöhte Zinskosten auftreten und das Budget belasten. Wenn die Staatsschulden steigen, müssen Regierungen mehr Geld für den Schuldendienst aufwenden. Dies bedeutet höhere Zinszahlungen, die einen erheblichen Teil des Staatshaushalts beanspruchen können. Dadurch stehen weniger Mittel für wichtige öffentliche Ausgaben wie Bildung, Gesundheit und soziale Sicherheit zur Verfügung. Ende der 1980er Jahre hat etwa Italien fast ein Drittel seines Staatshaushaltes für den Schuldendienst aufwenden müssen.

Darüber hinaus kann Staatsverschuldung einen Verdrängungseffekt (*Crowding-Out*) nach sich ziehen. Hohe Staatsschulden können zu höheren Zinssätzen führen, da die Regierung um Kapital mit dem privaten Sektor konkurriert. Dies

kann Investitionen in die Privatwirtschaft verdrängen, da Unternehmen und Haushalte höhere Kosten für Kredite tragen müssen. Infolgedessen kann das Wirtschaftswachstum gebremst werden. Tatsächlich weisen Länder mit stabilen Staatsfinanzen ein deutlich niedrigeres Zinsniveau, aber auch niedrigere Risikoaufschläge auf die Staatsschuldtitel auf (vgl. Barro 1979).

Staatsverschuldung birgt Risiken der Inflation und Währungsabwertung. Ein Anstieg der Staatsschulden kann das Vertrauen der Investoren in die Finanzstabilität eines Landes untergraben. Dies kann zu einer Abwertung der Währung führen und importierte Güter teurer machen, was die Inflation anheizt. Hohe Inflation kann die Kaufkraft der Bürger verringern und die wirtschaftliche Unsicherheit erhöhen. Zahlreiche Schuldenkrisen (vgl. Reinhart/Rogoff 2010) geben hierfür ein Beispiel.

Eine hohe Staatsverschuldung führt zu eingeschränkter fiskalischer Flexibilität. Länder mit hohen Schulden haben weniger Spielraum, um auf wirtschaftliche Krisen oder unvorhergesehene Ereignisse zu reagieren. Sie sind oft gezwungen, Sparmaßnahmen zu ergreifen oder Steuern zu erhöhen, was die wirtschaftliche Erholung verlangsamen und soziale Spannungen verschärfen kann. So äußerte der schwedische Ministerpräsident Göran Persson 1997: „Wer verschuldet ist, ist nicht frei“ (vgl. Die Presse vom 14.2.2010).

Ein hoher Schuldenstand kann das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Fähigkeit der Regierung, die Wirtschaft zu steuern, untergraben. Dies kann zu politischer Instabilität führen, da die Bevölkerung unzufrieden mit den wirtschaftlichen Bedingungen und den getroffenen Maßnahmen ist. Politische Instabilität kann wiederum Investitionen abschrecken und das Wirtschaftswachstum weiter beeinträchtigen (vgl. Cecchetti et al. 2011).

Schließlich ist Staatsverschuldung ein Ausdruck intergenerationaler Ungerechtigkeit. Die Belastung durch hohe Staatsschulden wird oft auf zukünftige Generationen abgewälzt, die die Schulden zurückzahlen müssen. Dies kann zu einer intergenerationalen Ungerechtigkeit führen, da kommende Generationen mit den Lasten und den damit verbundenen Einschränkungen konfrontiert werden, ohne dass sie von den ursprünglich aufgenommenen Schulden profitieren (vgl. Auerbach et al. 1991).

Insgesamt können die dramatischen Folgen des Anstiegs der Staatsschulden in den OECD-Ländern zu einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Bedingungen, einer Reduzierung der Lebensqualität und einer Zunahme sozialer Spannungen führen. Es ist daher entscheidend, dass Regierungen nachhaltige Fiskalpolitiken verfolgen und Maßnahmen ergreifen, um die Schulden auf ein tragbares Niveau zu reduzieren. Es sei noch angemerkt, dass die Verschuldungskritik schon

alt ist. So Marcus Tullius Cicero in einer seiner Reden, 55 v. Chr.: „Der Staatshaushalt muß ausgeglichen sein. Die öffentlichen Schulden müssen abgebaut, die Arroganz der Behörden muß gemäßigt und kontrolliert werden. Die Zahlungen an ausländische Regierungen müssen verringert werden, wenn der Staat nicht bankrott gehen [sic!] soll. Die Leute sollen wieder lernen zu arbeiten, statt auf öffentliche Rechnung zu leben“ (zitiert aus FAZ vom 28.12.1990).

3. Die Konsolidierung von Haushalten

Wie lässt sich ein „Leistungsvergleich“ für die Konsolidierungsanstrengungen eines Landes empirisch erfassen? Voraussetzung zur Beurteilung der Konsolidierungsanstrengungen ist die Operationalisierung und Definition von Konsolidierungsperioden. Das erste Problem stellt sich bei der Wahl der Indikatoren, auf deren Basis die Haushaltspolitik und Konsolidierungsanstrengungen gemessen und beurteilt werden können. Um die tatsächliche Konsolidierungspolitik zu erfassen, sollte der Finanzierungssaldo (bzw. die Nettokreditaufnahme) um jene Größen bereinigt werden, welche eine Regierung nicht beeinflussen kann. Dies sind einerseits die konjunkturelle Entwicklung sowie andererseits die Zinszahlungen auf die Staatsschuld, für die eine Zahlungsverpflichtung besteht. Somit stehen drei unterschiedliche Messkonzepte bzw. Ansätze zur Auswahl, die den jährlichen nominalen Budgetsaldo „bereinigen“ und zur Analyse von Konsolidierungen herangezogen werden können:

- der konjunkturell bzw. zyklisch angepasste (d.h. an den Wirtschaftsverlauf angepasste) Budgetsaldo (synonym: das strukturelle Defizit bzw. *cyclically adjusted balance* CAB),
- der Primärsaldo (Budgetsaldo abzüglich Zinszahlungen auf die Staatsschuld) sowie
- der konjunkturell bzw. zyklisch angepasste Primärsaldo (*cyclically adjusted primary balance* CAPB).

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur finden sich zahlreiche Studien, die sich mit Haushaltskonsolidierungen und deren Auswirkungen beschäftigen (z.B. Zaghini 2001; Alesina/Perotti 1995, 1996, 1997; Hagen et al. 2002; Brandner 2003; Mulas-Granados 2006). Diese Studien verwenden in der Regel die konjunkturbereinigten Saldenquoten (CAB) oder die konjunkturbereinigten Primärsalden (CAPB) als Indikatoren für die diskretionäre Finanzpolitik. Aufgrund der Datenqualität, methodischer Probleme der Messung konjunktureller Anpassung und

deutlich unterschiedlichen Werte bei OECD und IWF wird im Folgenden das Primärsaldo zur Erfassung der Konsolidierungsleistung verwendet. Die zweite Entscheidung bei der Operationalisierung eines Konsolidierungsindikators ist, welche Kriterien erfüllt werden müssen, damit von einer Konsolidierungsphase gesprochen werden kann. Dies bedeutet, dass neben der Kriterienauswahl auch ein Konsolidierungszeitraum abgesteckt und bestimmte Schwellenwerte festgelegt werden müssen. In Tabelle 1 werden zunächst die verschiedenen Budgetkonzepte bzw. Saldenkonzepte dargestellt.

Tabelle 1: *Budgetsaldenkonzepte im Vergleich*

	Keine Bereinigung der konjunkturellen Entwicklung	Bereinigung der konjunkturellen Entwicklung
Keine Bereinigung um Zinszahlungen	Nettokreditaufnahme (nominaler Budgetsaldo)	CAB – zyklisch angepasster Budgetsaldo
Bereinigung um Zinszahlungen	Primärsaldo	CAPB – zyklisch angepasster Primärsaldo

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein neuerer Ansatz zur Messung von Konsolidierung verwendet die tatsächlichen Maßnahmen von Konsolidierungsprogrammen, die durch Regierung und Parlament verabschiedet wurden. Devries et al. (2011) ermittelten auf Basis der Budget- und Regierungsentscheidungen sowie anderer Informationen (z.B. der Zentralbanken und des IWF) Konsolidierungsmaßnahmen für 17 OECD-Staaten zwischen 1978 und 2009. Dieser Datensatz ist zwischenzeitlich auch in anderen Analysen verwendet worden. Devries und seine Ko-Autoren identifizieren insgesamt 173 fiskalische Konsolidierungen bei 544 möglichen Fällen (17 Länder mal 32 Jahre) im Untersuchungszeitraum, was 31,8 Prozent aller möglichen Fälle entspricht.

Im Folgenden wird ein dritter Ansatz vorgestellt, der die Mehrdimensionalität von Haushaltskonsolidierungen berücksichtigt. Bei dem hier verwendeten Indikator wird immer die Dauer mit zwei Jahren als Untersuchungsperiode betrachtet. Weitere Kriterien sind die Entwicklung der Staatsverschuldung sowie als Erfolgskriterium die Entwicklung der Schuldenquote. Damit können auf Basis der drei Kriterien die Konsolidierungsanstrengungen der OECD-Länder auf einer Skala von 1 bis 10 typologisiert werden. Die Konsolidierungsperiode

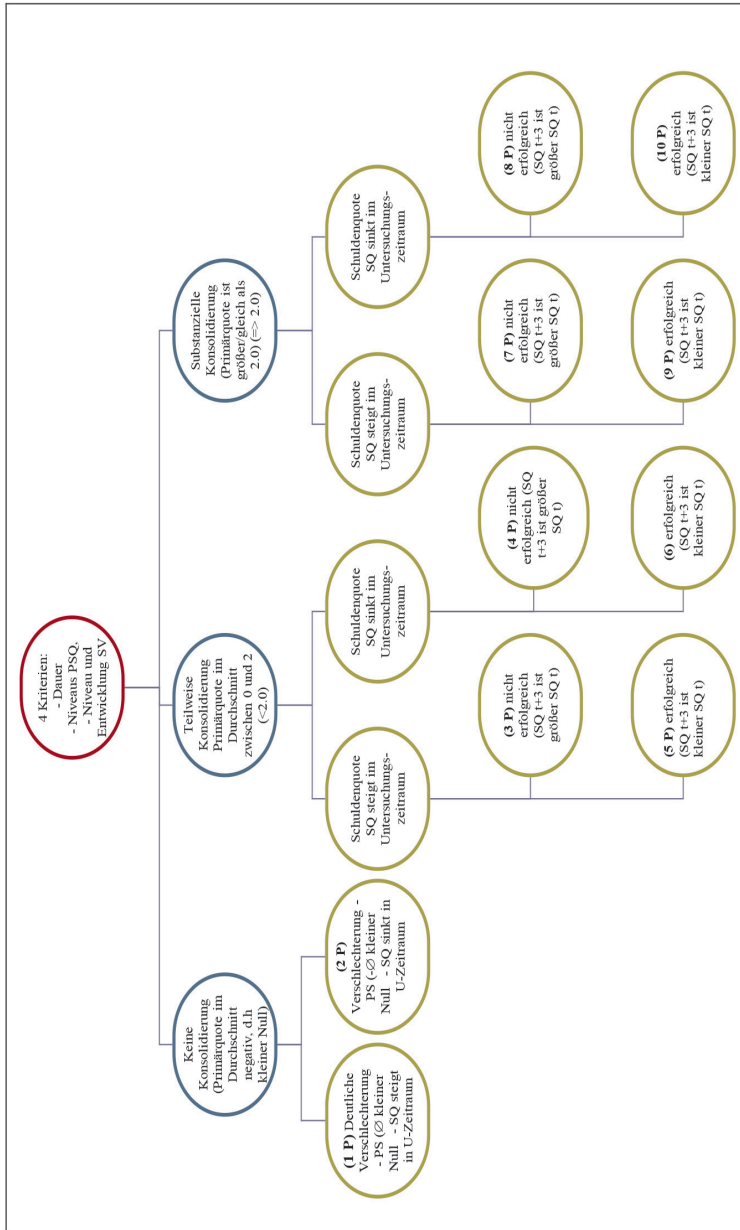
umfasst die beiden Jahre 2021 und 2022. Die Berechnung basiert auf drei Indikatoren:

1. Niveau des Primärsaldos (in % BIP) gemessen über den Durchschnitt der Untersuchungsperiode (alle 2 Jahre)
2. Entwicklung der Staatsverschuldung (in % BIP= Staatsschuldenquote) während der zweijährigen Untersuchungsperiode (Differenz im letzten Jahr vor der Konsolidierung = 2020 zum letzten Jahr der Konsolidierung 2022).
3. Entwicklung der Staatsverschuldung (in % BIP) in den folgenden drei Perioden („Erfolgskriterium“) t plus 3 nach Ende der Betrachtung (2022 + 3 = 2025)

Insgesamt umfasst der Konsolidierungsindikator 10 Ausprägungen (Punkte): Nicht stattfindende Konsolidierung wird operationalisiert über einen (im Durchschnitt der Untersuchungsperiode) negativen Primärsaldo sowie einen Anstieg/Rückgang (1 oder 2 Punkte) der Staatsverschuldungsquote im Untersuchungszeitraum. Eine teilweise Konsolidierung liegt vor, wenn der Primärsaldo (in diesem Fall also ein Primärüberschuss) im Durchschnitt zwischen 0 und 2 Prozent des BIP beträgt. Dabei werden vier Subtypen unterschieden (je nach Entwicklung der Schuldenquote im Untersuchungszeitraum sowie in den folgenden drei Jahren, 3–6 Punkte). Eine substantielle Konsolidierung liegt vor, wenn der Primärsaldo im Durchschnitt der Untersuchungsperiode mindestens 2 Prozent des BIP beträgt. Dabei werden vier Subtypen unterschieden (je nach Entwicklung der Schuldenquote im Untersuchungszeitraum sowie in den folgenden drei Jahren, 7–10 Punkte). In Abbildung 1 wird die Konstruktionslogik des Konsolidierungsindikators nochmals in einer Übersicht dargestellt. Substantielle und erfolgreiche Konsolidierungen zeichnen sich also dadurch aus, dass das Primärsaldo mit mehr als 2 Prozent im Überschuss ist und die Schuldenquote nach drei Jahren gesunken sein muss.

In einer Analyse der Staatsausgaben während Konsolidierungsphasen konnte Wagschal (2011b) zeigen, welche Ausgaben besonders gekürzt wurden. Dies waren vor allem (1) die allgemeine Verwaltung (hier werden auch die Zinszahlungen erfasst), (2) die wirtschaftspolitischen Maßnahmen wie Subventionen (etwas weniger betroffen waren die Investitionen) und (3) die Verteidigung, die vielzitierte Friedensdividende nach Ende des Kalten Krieges. Letztere wird angesichts der Kriege und Konflikte zukünftig nicht mehr in diesem Umfang anfallen.

Abbildung 1: Konstruktionslogik des Konsolidierungsindikators



Quelle: Eigene Darstellung.

Vergleicht man das Ausgabenprofil der Konsolidierer mit jenem der Nicht-Konsolidierer, so zeigen sich weitere bemerkenswerte Unterschiede. Im Gegensatz zu den Konsolidierern erhöhten die Nicht-Konsolidierer ihre Ausgaben besonders für Soziales und Gesundheit. Zwar stiegen die Gesundheitsausgaben auch bei den Konsolidierern, jedoch in deutlich geringerem Umfang. Entscheidend war aber die Entwicklung der Sozialausgaben: Die Konsolidierer fuhren diese generell stärker zurück. Als erfolgreiche Sanierungsstrategien erweisen sich außerdem folgende Instrumente bei der Ausgabenkürzung als Erfolg versprechend: (1) Veränderungen von Indexierungen, (2) Verschärfungen der Bezugskriterien für Sozialleistungen, (3) Kürzungen beim Personal (Nullrunden, teilweise auch Personalabbau), (4) Verwaltungsreformen und (5) Subventionsabbau. Im Grunde also alles harte und politisch durchaus riskante Einschnitte.

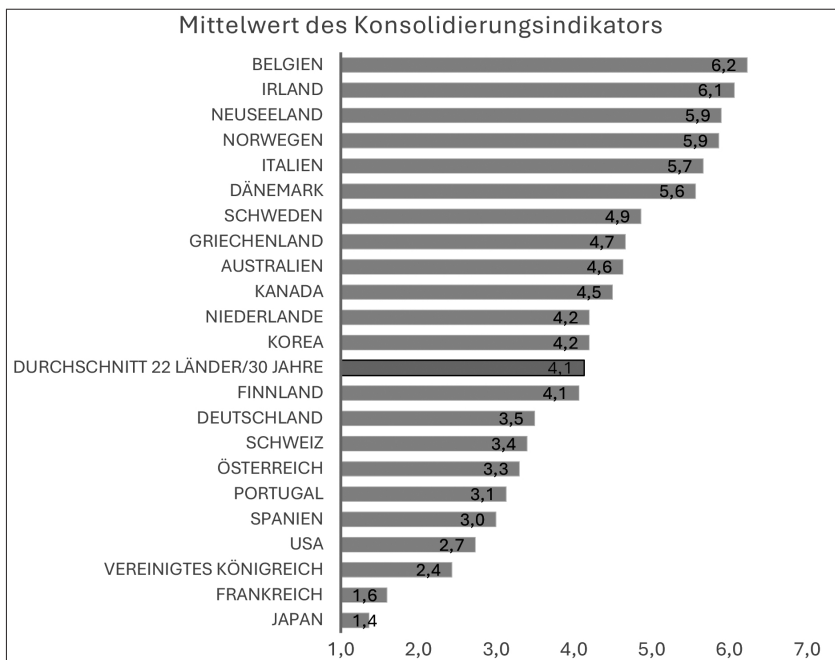
4. Konsolidierung im internationalen Vergleich

Für die empirische Auswertung wurden für 22 hoch industrialisierte OECD-Mitgliedsländer² die notwendigen Daten für den Zeitraum von 1991/92 bis 2020/21 erhoben. Die letzte Konsolidierungsperiode ist dabei der Zwei-Jahreszeitraum 2020/2021, wobei für die Bewertung als erfolgreiche beziehungsweise nicht erfolgreiche Konsolidierungsphase die Verschuldungsquote für 2024 notwendig war. Somit kann die vorliegende Analyse die gesamte Periode nach 1990 abdecken. Die Varianz zwischen den OECD-Ländern im Untersuchungsraum ist beachtlich. Die Länder mit der geringsten Konsolidierungsanstrengung sind Japan, Frankreich, das Vereinigte Königreich, die USA und Spanien. Im Durchschnitt haben dabei Frankreich und Japan so gut wie keine Konsolidierungsphase im gesamten 30 Jahre umfassenden Untersuchungsabschnitt. Im Durchschnitt liegt der Konsolidierungswert über alle 22 Länder und 30 Untersuchungsjahre bei 4,1. Dies bedeutet im Durchschnitt eine eher schwache Konsolidierung. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass Länder, die etwa eine positive Haushaltssituation haben, gar keine Konsolidierungsanstrengung unternehmen müssen. Die stärksten Konsolidierungsanstrengungen weisen Belgien, Irland, Neuseeland, Norwegen und Italien auf. Insbesondere das positive Abschneiden von Belgien und Italien ist auf den ersten Blick etwas überraschend. Angesichts der hohen politischen Polarisierung in beiden Ländern mit einem hohen Anteil links- und rechtspopulistischer Parteien scheint diese Steuerungsleistung überraschend.

2 Die 22 Länder sind in Abbildung 2 dargestellt.

Ein Blick auf den zeitlichen Verlauf zeigt jedoch Besonderheiten. Beide Länder waren in den 1980er und 1990er Jahren besonders hoch verschuldet. Durch die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Währung wurden mit dem Vertrag von Maastricht im Dezember 1991 verschiedene Kriterien vereinbart, die als Eintrittsbillett in die Währungsunion zu erfüllen waren. Im Bereich der Haushaltsführung waren dies das 3%-Defizitkriterium sowie das 60%-Schuldenstandskriterium, welche jeweils in Relation zum Bruttoinlandsprodukt nicht überstiegen werden sollten. Gerade im Vorfeld des Stichjahres 1999 gab es daher bei den hoch verschuldeten Ländern besonders starke Konsolidierungsanstrengungen. Nach 2002 flachen diese jedoch deutlich ab, insbesondere im Fall Italiens. So lag der Durchschnitt für den Konsolidierungsindikator in den acht Jahren vor 2001/2002 bei 9 (!) und in den acht Jahren nach 2002/2003 bei 5,1, ein signifikanter Unterschied.

Abbildung 2: Rangliste erfolgreicher Konsolidierungsländer (1991–2021)



Quelle: Eigene Auswertungen und Berechnungen auf Basis der Operationalisierung in Abbildung 1. Dargestellt sind die Durchschnitte von 1991 bis 2021.

Auffallend bei der Rangliste der erfolgreichen und weniger erfolgreichen Konsolidierungsländer ist der Fakt, dass besonders große Länder eine deutlich unterdurchschnittliche Konsolidierungsperformanz aufweisen. Am Ende der Rangliste liegen fünf große Länder, während an der Spitze vier kleine und ein großes Land liegen. Dies kann unter anderem damit erklärt werden, dass kleine Länder insbesondere von den Kapitalmärkten stärker betroffen sind. Im Fall des Landes Schweden gibt es etwa eine Geschichte des Ministerpräsidenten Göran Persson, der sich für Schwedens Verschuldungspolitik in den 1990er Jahren an den Finanzmärkten rechtfertigen musste. Er beschrieb dies als eines der schlimmsten Erlebnisse während seiner Amtszeit als Ministerpräsident Schwedens (vgl. Die Presse vom 14.2.2010).

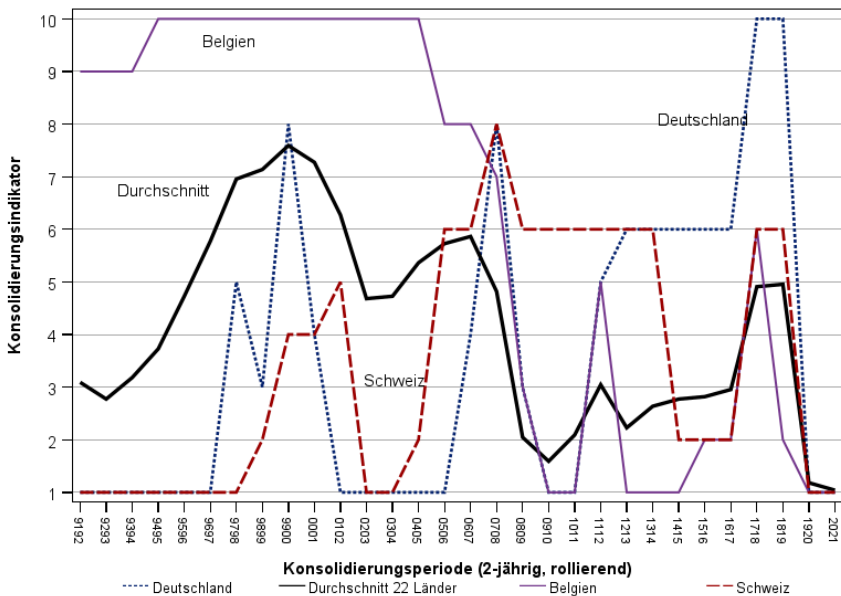
Betrachtet man die Entwicklung der Konsolidierung über die Zeit (vgl. Abbildung 3), kann man für den Durchschnitt über alle Länder (schwarze Linie) ein Auf und Ab beobachten, welches mit den ökonomischen Entwicklungen stark korrespondiert. In Zeiten guten ökonomischen Wachstums und stabiler politischer Verhältnisse gelingt eine Konsolidierung besser. Dennoch lassen sich für einige Länder interessante länderspezifische Faktoren identifizieren. So weist die Schweiz über die vergangenen 30 Jahre insgesamt eine unterdurchschnittliche Konsolidierungsbilanz auf. Gerade in den 1990er Jahren hatte sich die Situation der öffentlichen Finanzen in der Schweiz verschlechtert. Im Jahre 2003 wurde die Schuldenbremse in der Schweiz eingeführt, die ab dem Jahr 2005 galt. Betrachtet man die 14 Jahre vor der Einführung der Schuldenbremse mit den 16 Jahren nach ihrer Einführung, so ist der Durchschnitt des Konsolidierungsindikators deutlich besser unter der Ägide der Schweizer Schuldenbremse (Durchschnitte 1,9 für 1991–2004 und 4,8 für 2005–2021).

Ähnliches gilt für die Schuldenbremse in Deutschland. Diese wurde 2009 verabschiedet und galt ab 2011. Allerdings wurde sie danach bereits viermal ausgesetzt. Dennoch zeigt sich, dass die durchschnittliche Konsolidierungsleistung unter der Schuldenbremse deutlich besser war als unter dem Regime mit der bis dorthin gültigen „goldenen Regel“ zu Begrenzung der Verschuldung (vgl. Wagschal 2011a). Natürlich ist dabei zu berücksichtigen, dass nach der deutschen Einheit erst einmal eine expansive Ausbaupolitik gefahren wurde. Gleichwohl ist die Periode nach 2011 ebenfalls durch zahlreiche Krisen geprägt, wie die Finanzkrise, die Euro-Schuldenkrise, die Migrationskrise sowie die Coronakrise. Im Durchschnitt betrug der Konsolidierungsindikator 2,4 für 1991–2010 und 5,7 für 2011–2021.

Sowohl für die Länder der Europäischen Union als auch für die Schweiz und Deutschland kann damit festgehalten werden, dass Verschuldungsgrenzen und

Verschuldungsregeln wirken. Langfristig eröffnen diese somit den Ländern etwas mehr Handlungsspielraum. Auffällig ist auch, dass besonders in Krisenzeiten die Konsolidierungsanstrengungen deutlich zurückgehen, was durchaus sinnvoll ist, denn selbst die Klassische Theorie der Wirtschaftswissenschaften akzeptiert gerade in Krisenzeiten eine höhere Verschuldung. So zeigt sich, dass während der Finanz- und Euroschuldenkrise von 2008 bis 2013 sowie während der Coronakrise ab 2020 die Verschuldung ansteigt, aber auch die Konsolidierung deutlich zurückgeht (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Entwicklung der Konsolidierung über die Zeit

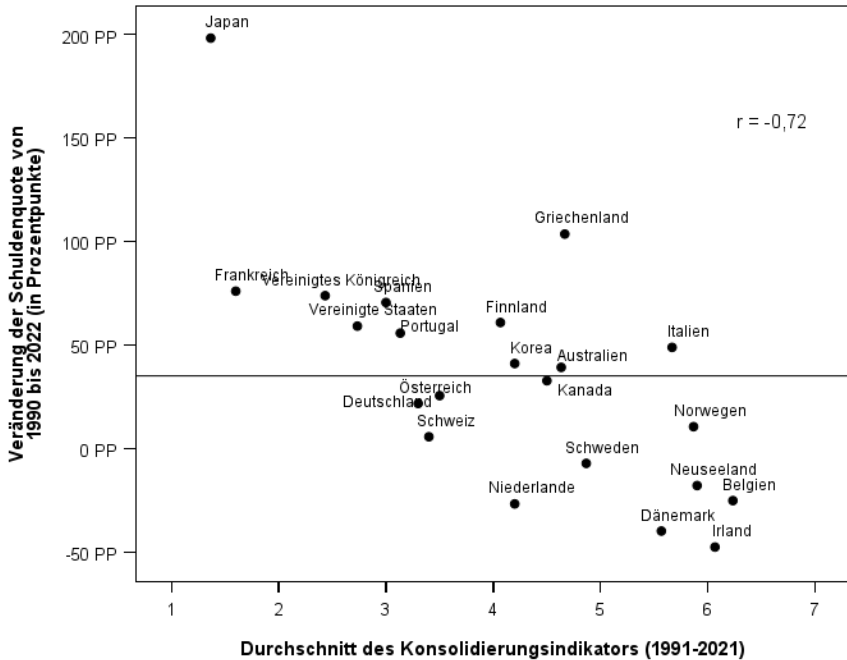


Quelle: Eigene Auswertungen und Berechnungen auf Basis der Operationalisierung in Abbildung 1.

Wie wirkt die Haushaltskonsolidierung auf die Verschuldungsquoten? Von der Konstruktionslogik her ist zu vermuten, dass je stärker die Konsolidierungsanstrengungen sind, desto niedriger sollte das Staatsverschuldungsniveau sowie die Veränderung der Schuldenquoten sein. So betrug der Verschuldungsquotenanstieg zwischen 1990 und 2022 34,6 Prozentpunkte. Betrachtet man die 22 Untersuchungsländer zwischen 1990 und 2022 und korreliert die Veränderung der Schuldenquoten mit der durchschnittlichen Konsolidierungsperformanz (Durch-

schnitt von 1991 bis 2021), dann ist in der Tat eine starke negative Korrelation festzustellen ($r = -0,72$, vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Veränderung der Verschuldung und Konsolidierung über die Zeit



Quelle: Eigene Auswertungen und Berechnungen. Rohdatenquelle: OECD.

Japan, das Land mit dem höchsten Verschuldungsniveau, weist auch die schwächste Konsolidierungsleistung auf. Irland, welches den stärksten Verschuldungsrückgang zu verzeichnen hatte (vgl. Abbildung 4), hat die zweitbeste Verschuldungsperformanz. Insbesondere der irische Fall ist bemerkenswert, da Irland in den 1980er Jahren noch das am stärksten verschuldete OECD-Land war. Durch eine aggressive Steuerpolitik gelang es in den 1990er Jahren hohe Wirtschaftswachstumsraten bis heute zu erzielen, so dass Irland mittlerweile eines der reichsten Länder der OECD ist und dementsprechend die Schuldenquote über eine Wachstumsstrategie gesenkt worden ist. Manche Länder, wie Norwegen, haben aufgrund ihres Rohstoffreichtums bessere Bedingungen für eine Haushalts-

konsolidierung, was in einer vergleichenden Bewertung zu berücksichtigen ist. Der Konsolidierungsindikator ist zudem auch negativ mit dem Schuldenstand des Jahres 2022 mittelstark korreliert ($r = -0,49$).

5. Erklärungsansätze für den Konsolidierungserfolg

Wie kann man den Verschuldungsanstieg mit dem Theorieansatz der Heidelberger Schule der Staatstätigkeitsforschung analysieren und erklären (Schmidt 1993, 2000)?

- (1) Die älteste und in der Gesamtschau erklärungskräftigste Theorieschule dieses Ansatzes ist die funktionalistische bzw. sozioökonomischen Theorie der Determination der Staatstätigkeit. Es zeigte sich bei verschiedenen Analysen zur Haushaltskonsolidierung im internationalen Vergleich, aber auch im Bundesländervergleich für Deutschland (vgl. Wagschal/Wenzelburger 2008; Wagschal et al. 2009; Wagschal 2011b), dass das Wirtschaftswachstum, ökonomische Krisen, die Sozialausgaben, aber auch Faktoren wie die Seniorenquote ganz zentrale Treiber für den Anstieg der Verschuldung und umgekehrt auch für schwache Konsolidierungsmaßnahmen sind. Generell erklärt diese Schule sowohl den Anstieg der Verschuldung als auch die Konsolidierungsleistung. Diese ist diskretionär aber auch von den Handlungen der Regierung abhängig und damit von einzelnen Politikern.

Weitere wichtige Faktoren dieser Theorie sind jedoch auch die verschiedenen Krisen, die Konsolidierungen deutlich beeinflussen. So war die Konsolidierungsleistung seit 1990 nie so schlecht wie während den vergangenen Jahren der Corona-Krise. Dies liegt unter anderem an der expansiven Konjunktur- und Sozialpolitik mit einer hohen Verschuldung zur Bewältigung dieser Krise. Die Analyse sämtlicher Konsolidierungsepisoden zeigt insgesamt, dass es also vor allem wirtschaftliche Rahmenbedingungen sind, die Konsolidierung beeinflussen. Die wichtigsten Größen sind dabei das Wirtschaftswachstum, die Veränderung der Zinssätze, aber etwa auch positiv das Ende des Kalten Krieges mit der angefallenen Friedensdividende.

- (2) Haushaltskonsolidierungen sind ebenfalls von parteipolitischen Faktoren abhängig. Diese sind jedoch schwächer für die Erklärung von Konsolidierungen als etwa bei der Erklärung der Verschuldung und der Haushaltsdefizite (Wagschal 1996). Es zeigt sich im internationalen Vergleich, dass tendenziell bürgerliche Regierungen ihre Haushalte etwas schwächer konsolidiert haben. Generell spielt dieser Faktor aber eine eher untergeordnete Rolle. Die par-

- ties-do-matter-Hypothese ist daher nur bedingt tauglich zur Erklärung der Haushaltskonsolidierung.
- (3) Ebenfalls von geringer Bedeutung sind die Effekte der Theorie der Machtressourcen organisierter Interessen. Als dritter Theoriestrang haben Interessengruppen einen gewissen expansiven Effekt auf die Staatsausgaben, weil diese Akteure tendenziell Leistungen wünschen. Gewerkschaften, mitunter aber auch Arbeitgeber, die sich Aufträge von einer expansiven Staatstätigkeit versprechen, sind daher negativer zu Konsolidierungen eingestellt.
 - (4) Der vierte Erklärungsansatz ist die Globalisierungstheorie. Diese liefert wiederum einen deutlich stärkeren Erklärungsbeitrag. So zeigt sich, dass Länder mit einer höheren Verschuldung und Abhängigkeit vom Kapitalmarkt eine deutlich höhere Risikoprämie auf ihre Staatsschulden zu bezahlen haben. Dies gilt zwar nicht für das am stärksten verschuldete Land Japan, weil sich die japanische Regierung vor allen Dingen intern auf dem heimischen Kapitalmarkt verschuldet. Dennoch sind die Daten und Befunde eindeutig: Je höher, die Schuldenquoten und je stärker die Kapitalmarkteinbindung, desto vulnerabler ist ein Land. Insofern überrascht es nicht, dass vor allem kleine, global besonders vernetzte Länder, die stark in den Weltmarkt und die Kapitalmärkte integriert sind, besonders starke Konsolidierungsanstrengungen unternommen haben. Dies auch, um sich so vor Spekulationsangriffen zu schützen. Zudem schlagen internationale Krisen besonders bei kleineren Ländern durch, was etwa bei der Finanz- und Staatsschuldenkrise 2008–2013 zu beobachten war.
 - (5) Besonders wirkmächtig sind jedoch Institutionen und damit die institutionalistischen Theorien. Die Untersuchung für die Verschuldungsgrenzen haben gezeigt, dass diese wirksam waren, in der Europäischen Union vor der Einführung des Euros, aber auch in der Schweiz sowie in Deutschland. Verschuldungsgrenzen wirken jedoch nicht immer, beispielsweise wenn die Regelbefolgung gering und die Konstruktionslogik der jeweiligen Schulden Grenzen mangelhaft ist (Wagschal 2011a). Detailanalysen (Wenzelburger 2012) haben gezeigt, dass es aber auch die unterschiedlichen Budgetstrategien sind, die erfolgreich auf eine Haushaltskonsolidierung einwirken. Ein starker Finanzminister, der Vetorechte besitzt, wäre hierfür ein Beispiel. Aber auch die institutionelle Änderung der Haushaltsaufstellung, der Kontrolle sowie Haushaltsüberwachung spielt eine Rolle. Länder, die ihre Haushaltsaufstellung von einem traditionellen Bottom-Up-, d.h. über ein Anmeldeverfahren, auf ein Top-Down-Verfahren, bei dem etwa eine Obergrenze durch

den Finanzminister vorgegeben wird und zentralisierte Verhandlungen stattfinden, umgestellt haben, verfolgten eine erfolgreiche Strategie.³

Zudem macht es einen großen Unterschied, ob einnahmeseitig oder ausgabenseitig konsolidiert wird. Eine Reduktion der Ausgaben ist dabei langfristig für den Konsolidierungserfolg nachhaltiger, als die Erhöhung der Einnahmen, die mitunter für andere Projekte ausgegeben werden (Wagschal/Wenzelburger 2008).

- (6) Schließlich gibt es als sechsten Erklärungsansatz die Theorie der Pfadabhängigkeit. Nach diesem Ansatz wäre zu vermuten, dass Länder, die historisch eine hohe Verschuldung aufweisen, auch weiterhin diesem Pfad folgen und dementsprechend geringere Konsolidierungsanstrengungen vornehmen. Die Fälle Griechenlands und Frankreichs könnten hierfür als Belege gelten. Dagegen zeigen Belgien, Irland aber auch Schweden, dass es gegenläufige Tendenzen gibt. Insgesamt ist die Pfadabhängigkeitshypothese nur eingeschränkt geeignet, um die Konsolidierungsbemühungen zu erklären.

Was fehlt bei den Erklärungen? Möglicherweise könnte man noch kulturelle Faktoren zur Erklärung der Staatstätigkeit heranziehen. So fällt auf, dass eine Reihe von Ländern besonders gut abschneiden, die protestantisch geprägt sind. Aus dem kultischen Erklärungsansatz von Max Weber von der Wirkmächtigkeit des Protestantismus könnte man diesen Faktor heranziehen. So hieß der Schlüsseltext von Weber: „Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus“ (Weber 1904). Hiernach ließe sich argumentieren, dass protestantische Länder auf eine geringe Verschuldung und stärker auf marktwirtschaftliche sowie kapitalistische Erfolgsbedingungen achten. Insgesamt ist der Zusammenhang jedoch mit dem Konsolidierungsindikator eher schwach, wenn man den Anteil der Protestanten respektive Katholiken mit dem Konsolidierungsindikator korreliert.

6. Fazit

Dieser Beitrag versuchte, die Konsolidierungsanstrengungen von 22 OECD-Ländern im Zeitraum von 1991–2021 zu beschreiben und anschließend zu erklären.

3 Auch die Bundesregierung hat vom traditionellen Anmeldeverfahren (Bottom-Up-Ansatz) hin zu einem Top-Down-Verfahren umgestellt: „Bis zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2011 verlief das regierungsinterne Haushaltsaufstellungsverfahren „bottom up“. [...] Seit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2012 wird der Sachhaushalt „top down“ aufgestellt.“ (BMF 2015: 30) Maßgeblich für diese Änderung war der Staatssekretär Gatzert (SPD).

Hierfür wurde zunächst einmal ein Konsolidierungsindikator konstruiert, der auf vier Indikatoren basiert:

- (1) der Dauer der Konsolidierung
- (2) dem durchschnittlichen Primärsaldo innerhalb von 2 Untersuchungsjahren
- (3) dem Niveau der Verschuldungsquoten
- (4) der Veränderung der Verschuldungsquoten nach einem gewissen Zeitraum ($t = 3$), als Erfolgsindikator.

Die Varianz zwischen den Ländern, aber auch innerhalb der einzelnen Länder über die Zeit ist dabei beachtlich. Es gibt fast keine Länder, die keine größere Varianz aufweisen, sieht man von Japan und Frankreich ab, in denen es keine Konsolidierungsanstrengung über den gesamten Untersuchungszeitraum gab. Die erfolgreichsten Länder der Haushaltskonsolidierung waren Belgien, Irland, Neuseeland, Norwegen und Italien. Deutschland liegt im unteren Mittelfeld der OECD-Länder mit einem leicht unterdurchschnittlichen Wert von 3,5 auf der Konsolidierungsskala von 1–10. Hier ist sicherlich die Deutsche Einheit ein Erklärungsfaktor für die unterdurchschnittliche Performanz. Zumindest seit der Einführung der Schuldenbremse (2011) liegt dieser Wert deutlich höher als zuvor. Generell haben Schuldenbremsen einen dämpfenden Effekt, der gut nachweisbar ist.

Am erklärungskräftigsten sind jedoch die sozioökonomischen Faktoren. Auch Krisen, wie die Finanzkrise, die Euro-Schuldenkrise, die Migrations-Krise, die Corona-Krise, aber auch der „ökonomische Schock“ durch die Deutsche Einheit, können entweder im internationalen Vergleich, aber auch länderspezifisch, einen Erklärungsbeitrag leisten. Neben den sozioökonomischen und den institutionellen Faktoren sind es aber auch die internationale Einbettung sowie die Abhängigkeit von Kapitalmärkten, die die Konsolidierungsanstrengung erklären können. Auf den Verlust des Handlungsspielraums von Regierungen durch eine hohe Staatsverschuldung lässt sich fast nur noch durch harte Konsolidierungspolitik reagieren. Die lange Zeit tiefen Zinsniveaus sowie die Einsparungen bei den Militärausgaben hatten zudem Spielräume für die Haushaltskonsolidierung eröffnet.

Literatur

- Alesina, Alberto/Perotti, Roberto (1995): The Political Economy of Budget Deficits. *IMF Staff Papers* 42 (1): 1. DOI: 10.2307/3867338.
- Alesina, Alberto/Perotti, Roberto (1996): Reducing Budget Deficits. *Swedish Economic Policy Review* (3/1996): 113–134.
- Alesina, Alberto/Perotti, Roberto (1997): Fiscal adjustments in OECD countries. composition and macroeconomic effects. *IMF Staff Papers* (44): 210–248.
- Auerbach, Alan J./Gokhale, Jagadeesh/Kotlikoff, Laurence J. (1991): Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting. *Tax Policy And The Economy* 5: 55–110. DOI: 10.1086/tpe.5.20061801.
- Barro, Robert J. (1979): On the Determination of the Public Debt. *Journal of Political Economy* 87 (5, Part 1): 940–971. DOI: 10.1086/260807.
- Blinder, Alan S./Solow, Robert M. (1976): Does fiscal policy matter? *Journal of Public Economics* 5 (1–2): 183–184. DOI: 10.1016/0047-2727(76)90069-4.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Junkernheinrich, Martin/Wagschal, Uwe (2014): Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite. *Politische Vierteljahresschrift* 55 (4): 614–647.
- Brandner, Peter (2003): Budgetpolitik der Niederlande, Finnlands und Schwedens. Lehre für nachhaltige Konsolidierungen? *Wirtschaftspolitische Blätter* (50): 183–204.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2015): *Das System der öffentlichen Haushalte*. Berlin. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Haushaltsrecht-und-Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
- Cecchetti, Stephen G./Mohanty, Madhusudan S./Zampolli, Fabrizio (2011): *The real effects of debt*. Basel: Bank for International Settlements (BIS Working Paper, 352). http://gaspar.udc.es/subido/3_docencia/deuda.pdf.
- Destatis (2023): *Öffentliches Finanzierungsdefizit 2023 bei 91,9 Milliarden Euro. Öffentliche Einnahmen nehmen stärker zu als die Ausgaben*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt (Destatis). https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/04/PD24_138_711.html. Abgerufen am: 11.07.2024.
- Devries, Pete/Guajardo, Jaime/Leigh, Daniel/Pescatori, Andrea (2011): *A New Action-based Dataset of Fiscal Consolidation*. International Monetary Fund (IMF) (IMF Working paper, 128).
- Hagen, Jürgen von/Hallett, Andrew H./Strauch, Rolf (2002): Budgetary Consolidation in Europe. Quality, Economic Conditions, and Persistence. *Journal of the Japanese and International Economies* 16 (4): 512–535.
- Heckel, Max von (1911): *Lehrbuch der Finanzwissenschaft. Band 1 und 2*. Leipzig: C. L. Hirschfeld.
- International Monetary Fund (IMF) (2024): *G20: Staatsverschuldung in den wichtigsten Industrie- und Schwellenländern im Jahr 2023 in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP)*. statista. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/684061/umfrage/staatsverschuldung-in-den-g20-staaten>. Abgerufen am: 11.07.2024.
- Krugman, Paul (2009): *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*. New York: W. W. Norton & Company.

- Mulas-Granados, Carlos (2006): *Economics, Politics and Budgets. The Political Economy of Fiscal Consolidations in Europe*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan.
- Nowotny, Ewald (1979): *Öffentliche Verschuldung*. Stuttgart/New York: Gustav Fischer.
- Reinhart, Carmen M./Rogoff, Kenneth S. (2010): *Dieses Mal ist alles anders: acht Jahrhunderte Finanzkrisen*. München: FinanzBuch.
- Schmidt, Manfred G. (1993): Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung*, 371–393. Opladen.
- Schmidt, Manfred G. (2000): Die sozialpolitischen Nachzüglerstaaten und die Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In: Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe (Hrsg.): *Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrienationen*, 22–36. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Wagner, Adolf (1911): Staat (in nationalökonomischer Hinsicht). In: Conrad, Johannes/Elster, Ludwig/Lexis, W. (Hrsg.): *Handbuch der Staatswissenschaften*, 727–739. Jena: Gustav Fischer.
- Wagschal, Uwe (1996): *Staatsverschuldung. Ursachen im internationalen Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Wagschal, Uwe (2011a): Allheilmittel oder Budgetmimikry. Wie wirksam sind Verschuldungsgrenzen zur Haushaltskonsolidierung? *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 9 (3): 352–382.
- Wagschal, Uwe (2011b): Staatsverschuldung und Haushaltskonsolidierung: Lehren des internationalen Vergleichs. *Politische Bildung* 42 (4): 10–30.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg (2008): *Haushaltskonsolidierung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg/Metz, Thomas/Jäkel, Tim (2009): *Konsolidierungsstrategien der Bundesländer*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Weber, Max (1904): Die protestantische Ethik und der „Geist“ des Kapitalismus. *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* (20): 1–54.
- Wenzelburger, Georg (2012): Wege aus dem Defizit. Eine Analyse der Determinanten der Konsolidierungspolitik in den OECD-Staaten. *dms – der moderne staat* 5 (2): 313–340.
- Zaghini, Andrea (2001): Fiscal adjustments and economic performing: a comparative study. *Applied Economics* 33 (5): 613–624. DOI: 10.1080/00036840122700.

Josef Schmid

Der Dekan als Don Corleone?

Eine mikropolitische Spurensuche an der Universität

1. Einleitung

Der folgende Beitrag greift eine gemeinsame Arbeit mit Jörg Bogumil zum Thema Mikropolitik auf und verknüpft sie mit meinen Erfahrungen in der Hochschulpolitik, v.a. meiner 12-jährigen Amtszeit als hauptamtlichem Dekan. Insofern ist vieles persönlich und individuell – also methodisch $N = 1$ und daher nur begrenzt zu anonymisieren. Manchmal dienen Zitate als Versuch der Tarnung. Last but not least hat die Lektüre des „Paten“, der in der Mikropolitik-Forschung oft zitiert wird, den Titel und den Text beeinflusst. Nicht, dass das Leben in der Hochschulpolitik so gefährlich wäre wie in der Mafia.¹ Gleichwohl: ein bisschen Don Corleone als Image des Dekans ist nicht schädlich, verweist es doch auf die Verfügbarkeit von Instrumenten und Mechanismen, die sich der engen bürokratisch-formalistischen Phantasie oder den professoral-wissenschaftlichen Erkenntnissen entziehen.

Der Beitrag beginnt mit den Besonderheiten der Universität als Organisation und skizziert danach die Grundzüge der Mikropolitik-Ansätze, die sich im Wesentlichen als Kritik der gut funktionierenden Bürokratie sowie als Relativierung des rationalen Entscheidens in Organisationen verstehen lassen. Verschiedene Illustrationen und Vignetten aus dem universitären Alltag zeigen, dass es durchaus Situationen und Akteure gibt, die als mikropolitische Spiele interpretiert werden können, und dass diese Phänomene den Alltag der Universität und die Arbeit eines Dekans prägen.²

-
- 1 Das Einzige, was einigermaßen zum Mafia-Kontext passt, ist ein Waffenschrank, der jahrelang im Keller des Dekanatsgebäudes herumgestanden hat.
 - 2 Die meisten konkreten Beispiele beziehen sich auf die Universität Tübingen und deren Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät. Dabei weicht dieser Fall durch die Etablierung von Großfakultäten und hauptamtlichen Dekanen von den meisten anderen deutschen Universitäten ab.

2. Universität: Soziotop zwischen Institution und Organisation

Dekane sind bekanntlich (wenig beachtete) Akteure in der Selbstverwaltung und Politik einer Universität. Aber handelt es sich bei einer Universität überhaupt um eine Organisation im strengen Sinne? Die Beantwortung dieser Fragen ist folgenreich für den Kontext und für die Handlungsmöglichkeiten eines Dekans. Historisch betrachtet stellen nämlich die Universitäten vom Mittelalter über Humboldt bis zur Nachkriegsphase Institutionen dar. Als solche erfüllen sie „bereits mit ihrer Einrichtung ihren Zweck [...]. Sie nehmen Selbstverständlichkeit in Anspruch“ (Baecker 2017: 19). Diese „Idee der Universität“ (Jaspers, nach Nickel 2001: 176) wurde noch bis in die 1960er Jahre aufrechterhalten und prägte das Bild der Universität als „Spielwiese“: „Die Wissenschaftler/innen dürfen machen, was sie wollen“ (Nickel 2001: 176). Hinzu kommt die Idee der Wertfreiheit von Wissenschaft, was insgesamt der Vorstellung von Politik in diesem Kontext eigentlich zuwiderläuft bzw. den Raum des Politischen eher eng fasst.³

In der einschlägigen Hochschulforschung sind solche Vorstellungen ein Beleg dafür, dass es sich zumindest um „specific organisations“ (Musselin 2006) handelt, weil die Universitäten die Merkmale, die für Bürokratien und Betriebe konstitutiv sind, nicht ausreichend entwickelt haben. Für Niklas Luhmann setzt sich in der modernen Massen- und Gruppenuniversität die „Logik der Organisation“ zwar zunehmend durch, doch es entsteht ein „organisiertes Soziotop“, so seine bemerkenswert unscharfe Begriffsbildung (Luhmann 2019: 198). Damit zusammen hängt die „Komplizierung der Verfahren“ mit Tendenz zum „Immobilismus“, was von außen die staatliche Wissenschaftsverwaltung auf den Plan ruft. Nach innen beobachtet er eine Verschiebung im Verhältnis von Forschung und Lehre zugunsten der letzteren. Zugleich verstärkt sich die Tendenz zur Bürokratisierung, wofür er zwei Quellen identifiziert:

„Fragt man nach weiteren Quellen der Bürokratisierung, so stößt man auf Faktoren, denen man diese Rolle auf den ersten Blick nicht ansieht. Es handelt sich um Faktoren, die sich allgemeiner Wertschätzung erfreuen und die deshalb zunächst außer Verdacht sind, nämlich um die Demokratisierung der Entscheidungsprozesse und um die Autonomie der Lehre und Forschung. Die Situation ist, wenn diese Annahme zutrifft, komplexer, als es zunächst scheint. Bürokratie ist nicht einfach extern auferlegte Fessel, sie ist zum guten Teil auch intern produzierte Pathologie; sie ist genau das, was man produziert, wenn man Organisation in Anspruch nimmt, um die Werte und Prinzipien zu realisieren, zu denen man sich bekennt.“ (Luhmann 2020c: 418)

3 Gelegentlich kaschiert das „Ideal“ auch nur hochschulpolitische Abstinenz und Desinteresse.

Nach dieser Phase des massiven Ausbaus der Universitäten und anderen Hochschulen samt Bürokratisierung und intensiver staatlicher Steuerung folgte in den 1980er Jahren ein weiterer Modernisierungsschub, der unter dem Stichwort „unternehmerische Universität“ (Clark 1998) auf neue, flexiblere Managementmethoden nach innen und auf den Wettbewerb zwischen den Universitäten als Steuerungsmodus abzielt. Hinzu kommen im Zuge des Bologna-Prozesses umfassende Studiengangsreformen. Verstärkt werden diese Tendenzen durch die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder (ab 2005; inzwischen „Exzellenzstrategie“), in deren Rahmen die internationale Wettbewerbsfähigkeit durch eine kleine Zahl von Spitzenuniversitäten und Forschungsschwerpunkten erreicht werden soll.

Tabelle 1: Grobe Phasen und Modelle der Universität in Deutschland

	Humboldt'sche Universität (bis 1965)	Ausbauphase / Massenuniversität (1965–1982)	Bologna-Universität (1982–2005)	Exzellenz-Universität (2005-)
Leitbild	Bildung durch Wissenschaft	Bildung ist Bürgerrecht	Bildung als Humankapital	international wettbewerbsfähig
Rolle der Forschung	Einheit von Forschung und Lehre	Trennung von Forschung und Lehre	BA als Basisausbildung; MA ist forschungsorientiert	Spitzenforschung in Großformaten (mit begrenztem Bezug zu Lehre)
Professorenbild/ Ideal	Gelehrter und Ordinarius	Hochschuldidaktiker und Forscher	(Forschungs- und Studiengangs-) Manager und Lehrer	Forschungsmanager und Netzwerker
Organisation	Lehrstuhl	Institut	Institut	Elitäre Cluster
Kenngröße	Wissen	Studierendenzahl	Studierende und Drittmittel	Drittmittel und Doktoranden

Quelle: Modifiziert und ergänzt nach Pasternack/Wissel (2010), s.a. Huber (2023).

Kritische Beobachter sehen darin den Einstieg in den „akademischen Kapitalismus“ (Münch 2011). Zurückhaltender urteilen andere Forscher wie Michael Huber, der den aktuellen Zustand der deutschen Universität so resümiert:

„Die (historisch gewachsenen; JS) Schichten der Organisation Universität vermitteln keine eindeutige Entwicklungsperspektive; z.B. einen Trend zur Organisationswerdung der Universität, sondern entfalten eine in sich widersprüchliche Organisationsentwicklung, in der ‚anti-organisatorische‘ Elemente eine entscheidende Rolle spielen. Die Universitätsentwicklung legt nahe, die eingeschränkte organisatorische

Kontrollierbarkeit von Lehre und Forschung als den Kern der Universität zu bestimmen.“ (Huber 2023: 249)

Dieser Umstand verweist auf erhebliche „Grenzen von Sanktionierbarkeit in einer Universität, in der egozentrische Individualisten mit über die Universität hinausreichenden Handlungsbezügen agieren“ (Wiesner 2001: 158). Und „wenn ein exzessiver Individualismus die Ordnung zurückdrängt, entsteht eben ‚Anarchie‘“ (Nickel 2001: 179), woraus sich eine vielfältige Gelegenheitsstruktur für Mikropolitik ergibt.

3. Mikropolitik: theoretische Grundlagen und methodische Probleme

3.1 Was ist Mikropolitik eigentlich? Annäherungen an eine dunkle Zone

In der bekannten Trias des Politikbegriffs findet man das Phänomen Mikropolitik kaum – allenfalls in einem negativen Sinne. Die gute *Polity* soll den Machterwerb fair regeln und Kontrollmechanismen zur Vermeidung vom Missbrauch wie Korruption, Nepotismus oder Putsch bereithalten. *Policy* sieht das Ziel der Machtausübung vorwiegend in der Problemlösung. Die *Politics*-Dimension fokussiert den gehegten Wettbewerb um Ämter – jedoch eher von Parteien und anderen politischen Organisationen. Beklagt wird gelegentlich das Fehlen der personalen Dimension und somit eine gewisse Realitätsferne dieses Politikverständnisses (Weinacht 1995).

Mikropolitik lenkt hingegen den Blick auf die vermeintlich dunkle Seite der Macht und darauf, dass es „menschelt“ bzw. dass Menschen in Politik und Organisationen nicht nur ihre zugewiesenen Rollen und Ämter wahrnehmen, sondern zugleich Eigeninteressen verfolgen, Macht akkumulieren und einsetzen. Das reicht dann vom Paten bis zu Jedermann – und zur Einsicht, dass Macht etwas ganz Normales ist (Paris 2005).

„Im Gegensatz zu der Vorstellung, dass Politik und Geschichte großmaßstäbliche sachliche Entscheidungen und Ergebnisse produzieren, gehen wir davon aus, dass sie in Wirklichkeit von kleinkarierten sachfremden, in der Person von Beteiligten begründeten Einflüssen bestimmt werden. Deren Anteil ist empirisch schwer zu fassen und wird daher von seriöser Forschung gerne ignoriert. Das erleichtert die Flucht in unseriöse Verschwörungsmymen.“ (Reinhard 2011: 631)

Für den Historiker Wolfgang Reinhard findet sich das Phänomen schon in der frühen Neuzeit und wird erst heutzutage negativ konnotiert: „Aber der Wandel politischer Kultur im Lauf der Geschichte betrifft weniger die mikropolitischen Aktivitäten selbst als deren jeweilige Bewertung. [...] In der Frühneuzeit hingegen

waren sie nicht nur zulässig, sondern sittlich geboten“ (ebd.: 635). Mikro bedeutet ferner die Analyse einer Art „Tiefenpolitik“, die analog zur „Tiefenpsychologie“ unbekannte oder verdrängte Dimensionen ins Licht des wissenschaftlichen Bewusstseins hebt und dadurch zeigt, „wie Politik wirklich funktioniert“ (ebd.: 642).

Horst Boesetzky, der das Konzept in Deutschland eingeführt hat, definiert Mikropolitik als „die Bemühung, die systemeigenen materiellen und menschlichen Ressourcen zur Erreichung persönlicher Ziele, insbesondere des Aufstiegs im System selbst und in anderen Systemen zu verwenden sowie zur Sicherung und Verbesserung der eigenen Existenzbedingungen“ (Boesetzky 2019: 81). Etwas anders gelagert ist bei ihm die Mikro-Ebene; hier sind persönliche Motive und individuelle Verhaltensdispositionen der „Machtpotenzierer“ sowie deren „machiavellistisches Handeln“ relevant (Boesetzky 2019: 4, 5). Und es geht um kleine Beobachtungen im „Alltag“ von Menschen. Meist handelt es sich nur um kleine Dinge, die aber (subjektiv) einen Unterschied machen – und der Machtsicherung dienen (s. dazu auch Paris 1998, 2005 und Sofsky/Paris 1994 mit vielen anschaulichen Beispielen). Hier ist dann das „Don-Corleone-Prinzip“ (Boesetzky 2019: 29 ff.) am Werk, indem durch das Gewähren von Gefälligkeiten die Verpflichtung zur Gegenleistung entsteht. Im „Paten“ heißt es dazu anschaulich:

„Don Vito Corleone war ein Mensch, an den sich alle um Hilfe wandten, und noch nie hatte er einen Bittsteller enttäuscht [...]. Sein Lohn? Freundschaft, der ehrfürchtige Titel Don und manchmal die herzliche Anrede padrino. Und hier und da vielleicht ein bescheidenes Geschenk [...] – aber niemals wegen des Profits, sondern einzig als Zeichen des Respekts. Die Beteuerung, man steht tief in seiner Schuld und er habe das Recht, jederzeit zu verlangen, man möge diese Schuld durch eine kleine Gefälligkeit abtragen war eine reine Formsache.“ (Puzo 2004 [1969]: 12; letzteres aber nicht immer; JS)⁴

Dagegen verstehen Will Küpper and Günther Ortmann Mikropolitik primär als ein Organisationsphänomen, denn „Organisationen sind durchwirkt von Politik. Ihre Entscheidungsprozesse sind politische Prozesse, ihre Akteure Mikropolitiker“ (Küpper/Ortmann 1988: 9). Dabei geht es nicht um machiavellistische Motive, sondern um den Umstand, dass kollektives Handeln ohne Machtausübung nicht möglich ist (s. auch Crozier/Friedberg 1979; Paris 2005). Ähnlich definieren Jörg Bogumil und Josef Schmid Mikropolitik als „Politik in Organisationen“ bzw. als „Machtprozesse und Entscheidungsstrukturen“ und „Ausgleichs- und

4 Und neben der Funktion, Macht zu sichern, erweist sich diese Strategie auch als Ventil: „So sind diese Don Corleones [...] letztendlich ein Produkt der vielen Ungerechtigkeiten, der vielen Frustrationen, die bürokratische Organisationen konstruktionsnotwendig hervorbringen“ (Boesetzky 2019: 35).

Aushandlungsprozesse in Organisationen [...], auch wenn sie sich von spezifischen Aushandlungsprozessen im politischen System unterscheiden mögen“ (Bogumil/Schmid 2001: 27, 29).⁵ Das impliziert sowohl Opportunitätsstrukturen wie Zwänge zu entscheiden.

Kommt es dabei zu abweichendem Verhalten – oder wie bei Wolfgang Reinhard: Korruption und Nepotismus, erweist sich oft als Versuch, die fehlende Passung der formalen Struktur bzw. Regel dadurch zu glätten, dass gleichzeitig ein gewisses Maß an informalen Abweichungen geduldet wird. Oder mit Luhmann (2016: 16f.): „Eine Organisation kann nicht allein nach formalen Erwartungen leben“. Also gibt es so was wie „brauchbare Illegalität“. Stefan Kühl, der sich darauf bezieht, beobachtet:

„Es wird akzeptiert, dass sich kleine und große Schleichwege ausbilden, die im Widerspruch zu den offiziellen Dienstwegen stehen. Es wird geduldet, dass Ziele, Verfahren und Richtlinien immer wieder undefiniert, gedehnt und umgangen werden, sofern dadurch die Starre des formalen Regelwerks abgemildert werden kann. Es wird ertragen, wenn bei der Rekrutierung, Versetzung und Entlassung von Personal nicht immer alles nach den Regeln abläuft, weil sonst häufig nicht das geeignete Personal zur geeigneten Zeit zur Verfügung stände.“ (Kühl 2020: 2)

Mit dem paradoxen Effekt, dass durch eben diese Duldung von Abweichungen die Regel selbst stabilisiert wird (ebd.). Damit ist Mikropolitik kein Störfall, sondern Notwendigkeit im organisationalen Alltag.

Zu den methodischen Tücken der Mikropolitik – sowohl der praktischen Anwendung wie deren Analyse – gehört jedoch, dass der Forscher mit „dichten Beschreibungen“, so Clifford Geertz, nicht Dörfer, sondern „in“ Dörfern untersucht und die Analyse sich von „der sehr intensiven Bekanntschaft mit äußerst kleinen Sachen her nähert“ (Geertz 1994: 32, 30). D.h. Mikropolitik wird

„erst sichtbar, wenn der wissenschaftlich reflektierende Zugriff sich einer mikroskopischen Zugangsweise bedient, das heißt, wenn durch teilnehmende Beobachtung quasi-ethnologisch das höchst komplexe sub-institutionelle Innenleben eines Politikfeldes mit seinen bürokratischen und parlamentarischen Routinen und Strategien erhellt wird. [...] Die ironische Einsicht in die eigene Standortgebundenheit wäre kein Hindernis, sondern die Bedingung der Möglichkeit dieses Vorgehens“ (Reinhard 2011: 633 f.).

Da Mikropolitik in Netzwerken, Figurationen oder zumindest mit mehreren Akteuren stattfindet, entstehen zudem heterogene Sichtweisen und Bewertungen – von den Problemen der Abgrenzung von Teilnehmern und Betroffenen ganz

5 Oder: Es geht weniger um „die Macht in Organisationen als vielmehr die Organisation der Macht“ (Sofsky/Paris 1994: 13).

zu schweigen. Daher kommt es häufig vor, dass verschiedene Beobachter in Bezug auf denselben Akteur nicht übereinstimmen, wenn sie dessen Taktiken und unterstellten Motive beschreiben. So kann „die Bemühung, die systemeigenen materiellen und menschlichen Ressourcen zur Erreichung persönlicher Ziele“ (Bosetzky 2019: 81) zu verwenden für die persönliche Karriere oder Einkommensmaximierung im engen Sinn gelten; sie kann aber auch der Mehrung des Respektes eines Amtes oder der Verbesserung einer organisatorischen Teileinheit gelten – wahrscheinlich eine Mischung aus allem. Konkret kann der Dekan in seiner Fakultät demnach als ‚Büttel der Bürokratie und des Rektorats‘ wahrgenommen werden oder eben als ‚noch einer von uns‘ oder gar ‚Kämpfer für uns‘. Bei derartigen mikropolitischen Spielen und Strategien „ist fast alles erlaubt – bluffen, tricksen, foul spielen und schauspielern – man darf es nur nicht zu bunt treiben, sonst bekommt man die rote Karte oder es spielt keiner mehr mit“ (Neuberger 1995: 199).

Die Grenzen von Freundlichkeit, Managementkompetenz, Soft Skills und politischer Taktik sind in solchen Figurationen nur schwer zu bestimmen; entsprechendes gilt gar für den Versuch einer moralischen Bewertung. Wie heißt es doch im Paten:

„Es gibt Dinge, die getan werden müssen, und man tut sie, aber man spricht nicht davon. Man versucht nicht, sie zu rechtfertigen. Man kann sie nicht rechtfertigen. Man tut sie einfach. Und dann vergisst man sie.“ (Puzo 2004 [1969]: 155)

Im Kopf des Forschers und beobachtenden Teilnehmers bzw. mikropolitischen Akteurs verschwimmen dabei nicht selten Theorien und Erlebnisse. Die methodischen Implikationen tendieren zum Regentanz-Problem: wenn man lange genug tanzt, kommen viele Ereignisse und Erlebnisse zustande und einige passen (immer) in das Erklärungsmuster.

3.2 Kritik des Bürokratiemodells: Das eiserne Gehäuse hat Schlupflöcher und Spielwiesen

Eine Gruppe von Mikropolitik-Ansätzen kritisiert das Weber'sche Bürokratiemodell v.a. bezogen auf die Trennung von Amt und Person und somit die „Unpersönlichkeit“ des Verwaltungshandelns, sowie die Effizienz von hierarchischen Strukturen, klarer Arbeitsteilung und Regelbindung.

Horst Bosetzky zeigt, wie und dass „das Verdrängen bürokratischer Elemente“ zur Organisationsnotwendigkeit wird – zumindest aber die soziale Realität

bildet⁶. So etwa im Bundespresseamt, wo Spezialisierung, Komplexität und Größe „eine Vielzahl recht unpräziser

Weisungen“ zur Folge haben, wodurch „die Untergebenen gezwungen werden, sich für ihr Handeln selber eine von mehreren Alternativen auszuwählen“ (Bosetzky 2019: 50ff.; s.a. Wiesner 2001 zum autoritativen Ratschlag). So entstehen Spielräume und Freiheiten für Mikropolitik.

Das Phänomen mangelnder Führung und Kontrolle tritt verstärkt in Bildungs- und Wissenschaftsorganisationen auf, denn sie haben ein notorisches „Technologiedefizit“, wie Niklas Luhmann konstatiert:

„Es gibt keine richtig ansetzbare Kausaltechnologie, es gibt keine eindeutige Zurechnung von Misserfolgen auf Fehler, es gibt keine sicheren Maßstäbe für die Bemessung notwendiger Ressourcen, und zu den Ressourcen gehört unabdingbar der persönliche Einsatz in sozialen Interaktionen, der sich durch Organisation nicht oder nicht zureichend steuern lässt. Technologiedefizit heißt demnach: Grenzen des organisatorischen Zugriffs auf die Vollzugsebene, Grenzen der Erfolgswirksamkeit von Entscheidungen über die Prämissen der Entscheidungen anderer (Luhmann 2020a: 414).

Michel Crozier und Erhard Friedberg gehen ähnlich davon aus, dass in bürokratischen Organisationen beachtliche Zonen der Ungewissheit herrschen, die die Wirkung von Hierarchie einschränken. Denn wie heißt es beim Paten: „der Zeitpunkt kommt, da auch der kleinste Mann, wenn er die Augen offen hält, sich am mächtigsten rächen kann“ (Puzo 2004 [1969]: 16). Oder:

„Keine Situation in einer gegebenen Organisation stellt einen Akteur völlig unter Zwang. Er behält immer einen Freiheits- und Verhandlungsspielraum. Dank dieses Spielraums (der für seine Gegenspieler wie für die Organisation insgesamt eine Ungewissheitsquelle ist) besitzt jeder Akteur Macht über andere Akteure. Diese Macht ist umso größer, je relevanter die von ihm kontrollierte Ungewissheitsquelle für jene ist.“ (Crozier/Friedberg 1979: 54; als Überblick Bogumil/Schmid 2001: 55 ff.)⁷

6 Die bunte Empirie der – fälschlicherweise als grau erachteten – Bürokratie reicht von Entfremdung, Ungerechtigkeit, Frustration über soziale Elemente der Beförderung, des Betriebsausflugs und Feiern samt der Rolle von Alkohol bis zu Bluff, Duzen, Gerüchten, Männerbünden und Witzen. Diese Stichworte finden sich im Wörterbuch zur Mikropolitik (Heinrich/Schulz zur Wiesch 1998; s.a. Sofsky/Paris 1994, Paris 1998, 2005 mit weiteren Hinweisen auf das Lob, die Seilschaft oder das Formular).

7 Rainer Paris (1998) spricht zutreffend von „Mindermächtigsten“. Bei Max Weber (1972: 28) wird Macht klassisch so definiert: „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht.“ In Hierarchien erfolgt dies etwa durch Anweisung von Vorgesetzten, um Organisationszwecke umzusetzen. Da sich aber Macht auf alle Akteure

Das nicht deterministische Zusammenwirken von Organisationsstruktur, Machtverteilung, Ungewissheitszonen und Handlungsoptionen werden von ihnen als „Spiel“ erfasst. „Systeme definieren keine Verhaltensregeln, sondern Spiele, deren Beschaffenheit und Regeln eine begrenzte Anzahl von Gewinnstrategien festlegen (Crozier/Friedberg 1979: 4). Bosetzky (2019: 1 f.) betont ganz ähnlich, dass zwar Fußball durch Spielregeln definiert und geregelt wird, aber der Spielverlauf dadurch nicht festgelegt ist. Oberstes Ziel ist das Weiterspielen, also der Erhalt der Organisation, wichtigstes Nebenziel die Optimierung des eigenen Nutzens.

Auch Oswald Neuberger verweist darauf, dass die Spiel-Metapher keine „Lobpreisung von Chaos, Anarchie und Konflikt“ bedeutet, sondern eine „Ordnungs-Metapher“ ist, die zugleich das „vorschnelle Abgrenzen verbietet“ (Neuberger 1988: 86, 65) und im Bedeutungsspektrum von siegesgewillt sein, Kreatives tun, anstrengungslos handeln, zu realitätsfern sein reicht.

Tabelle 2: Mikropolitische Spiele in Organisationen

Bündnis-Spiel	Dieses Spiel wird vorwiegend unter Gleichrangigen gespielt, die ein Netz von Beziehungen mit anderen in strategisch günstigen Positionen knüpfen und sich mit solchen Verbündeten umgeben, die Ressourcen (z. B. Information, Solidarität) zur Verfügung stellen können. Ergebnisse sind Interessengruppen, Lobbies, Fraktionen, Allianzen, Koalitionen.
Reichsgründungs-Spiel	Einzelne Personen sichern sich, um ihre Einflussphäre auszuweiten, eine möglichst breite Gefolgschaft von Vasallen oder Kampftruppen. Es kommt unter Umständen zur Bildung von Lagern.
Budget-Spiel	Das Ziel des Spiels ist, mehr zu kriegen: mehr Stellen, mehr Raum, mehr Ausstattung, mehr Ressourcen jedweder Art, und vor allem: mehr Geld. Es ist hochformalisiert und allen gewieften Taktikern bekannt: Man muss immer mehr fordern als man braucht (weil sowieso prozentual gekürzt werden wird), man muss alles rational begründen (können), die wahren Verhältnisse kaschieren, alle Mittel zum Periodenende verbrauchen etc.
Expertise-Spiel	Dabei wird eigenes Expertentum übertrieben oder vorgetäuscht, Unentbehrlichkeit und Unersetzlichkeit behauptet, Fachwissen ausgespielt (oder zurückgehalten) oder es werden wohlgesonnene externe Experten (für Beratungen oder Gutachten etc.) aufgeboten.

verteilt, ist dies aber aus mikropolitischer Sicht nicht einfach gewährleistet (vgl. auch das Stichwort Macht in Heinrich/Schulz zur Wiesch 1998: 164ff.).

Linie-gegen-Stab-Spiel	Hier stehen zwei legitime Einflussprinzipien gegeneinander: formale Autorität und Fachwissen (Expertentum, Regelwissen). Die Stäbe haben häufig viele Informationen, die sie gegen die Linie ausspielen können und sie können versuchen, diese zu entmachten, indem sie möglichst viel von deren intuitiver oder irrationaler Tätigkeit rationalisieren (formalisieren, standardisieren, messen, dokumentieren). Die Linie setzt dagegen ihre administrative Rationalität, d. h. ihr Wissen, wie es vor Ort zugeht, ihr Gespür, ihre Erfahrung etc., ein.
Das Jungtürken-Spiel	Im Grunde ist dies eine Extremvariante der Widerstands-Spiele: es geht um einen radikalen Wandel. Die bestehenden Machtverhältnisse und Ordnungen sollen durch eine Art Staatsstreich umgestürzt werden. Dieses Spiel wird meist von hochrangigen Organisationsmitgliedern in verschwörerischen Geheimzirkeln vorbereitet und läuft auf eine Revolution hinaus; die Spieler gehen ein hohes Risiko ein.

Quelle: Bogumil/Schmid (2001: 82 ff.), gekürzt nach Neuberger (1995: 195).

3.3 Kritik des Rational-Choice-Modells: Entscheidungen sind tückisch und menschlich

Die Vorstellung, dass in Organisationen nicht nur formale Rollen- oder Amtsinhaber wie Automaten am Werk sind, betrifft auch die Problematik des Entscheidens, insbesondere dann, wenn reale Menschen unter Unsicherheit, Überkomplexität und unklarer Machtverteilung diese Aufgabe übernehmen (müssen). Schon bei Herbert Grönemeyer („Mensch“) erfährt man, was den ganzen Menschen ausmacht:

„Momentan ist richtig
 Momentan ist gut
 Nichts ist wirklich wichtig [...]
 Und der Mensch heißt Mensch
 Weil er vergisst
 Weil er verdrängt [...]“

Das ist weder der homo economicus noch der Weber'sche Bürokrat.

Henry Mintzberg kritisiert das Modell rationalen Entscheidens, weil es in der realen Welt häufig nicht bzw. nicht so funktioniert. Er interessiert sich dafür, „what managers do“ und hat festgestellt, dass sie im Grunde nur einige Minuten Zeit haben, um selbst weitreichende Entscheidungen zu fällen. Zudem kommt es permanent zu Störungen, etwa wie Besuche, Telefonate oder E-Mails. Das

Kurzfristige wird aus der Sicht des Managers mit dem Wesentlichen gleichgesetzt (Mintzberg 1973; als Überblick Bogumil/Schmid 2001: 33 ff.). Mit den klassischen Vorstellungen von Rationalität und Planung hat das wenig zu tun – eher mit „postheroischem Management“ (Baecker 1994) und der Forscher tut gut daran, den Fokus der Analyse „From Goals to Power“ (Mintzberg 1983: 8) zu verschieben.

Ähnliches gilt für die Strategieformulierung, also den Mechanismus der Anpassung der Organisation an die veränderten Umweltbedingungen. Für Henry Mintzberg ist nun weniger wichtig, was das Top-Management geplant und entschieden hat, sondern das, was in der Realität am Ende herauskommt. Daher unterscheidet er zwischen emergenten, quasi hinter dem Rücken der Akteure auftauchenden, und absichtsvollen (deliberaten) Strategien (Mintzberg/McHugh 1985: 161). Die Aufgabe des Managers besteht nun weniger darin, die Richtung zu diktieren, sondern eher überhaupt eine Vielzahl von „peripheren“ Mustern entstehen zu lassen und indirekt die eine oder andere Richtung auszunützen (ebd.: 196).

Die Arbeiten von James March u.a. setzen ebenfalls beim empirisch beobachtbaren Entscheidungsverhalten an und kritisieren die klassischen Vorstellungen der ökonomischen Theorie von Nutzenmaximierung, Effizienz und Rationalität. Zwei Aspekte sind dabei zentral: zum einen ist die Fähigkeit des Menschen gering, umfassend Informationen zu verarbeiten und Lösungsoptionen samt deren wahrscheinlichen Konsequenzen zu vergleichen; zum anderen sind im organisationalen Alltag die Rahmenbedingungen vielfach anders, d.h. also weniger strukturiert und stabil, als in den hierarchischen Modellen unterstellt wird, was gerade in Universitäten zutrifft (Cohen/March 1974; dazu auch Huber 2023).

In solchen „organisierten Anarchien“ – so die berühmte Formulierung – finden Entscheidungen nach dem Mülleimer-Modell statt (March/Olsen 1976; als Überblick Bogumil/Schmid 2001: 33 ff.). Entscheidungen erfolgen demnach als zufälliges zeitliches Zusammentreffen von Gelegenheiten, Teilnehmern, Problemen und Lösungen. So ähnlich wie in einem Papierkorb (garbage-can) die Blätter locker geschichtet liegen, sodass irgendeines herausgeholt werden kann, und als Ergebnis genommen wird.

Rationale Problemlösung ist damit die Ausnahme und mehrdeutige Situationen sind die Regel. Das erstaunlichste Ergebnis ist, dass es trotzdem funktioniert. Es kommt zwar nicht zu rationalen, aber zu brauchbaren Entscheidungen. Diese basieren auf der Strategie des „Satisficing“, bei der die erstbeste Möglichkeit gewählt wird, die den angelegten Kriterien (einigermaßen) entspricht, weil die

sorgfältige Abwägung aller Alternativen und Implikationen zu aufwändig, zu konfliktreich oder zu langsam ist. Hierbei sind zum einen verschiedene mikropolitische Taktiken wie „Nimm Dir Zeit“, „Überlaste das System“, „Führe unauffällig“ oder „Interpretiere die Geschichte“ hilfreich (nach March/Olsen 1976, s.a. Cohen/March 1974 und Bogumil/Schmid 2001: 39 ff.). Zum anderen können „standard operating procedures“ oder Faustregeln, die auf der Erfahrung der Akteure basieren, es ermöglichen, trotz der Unsicherheiten bzw. der losen Koppelung von Problemen, Lösungen und Akteuren, handlungsfähig zu bleiben.

4. Strategien und Storys⁸ aus dem mikropolitischen Alltag einer Fakultät

4.1 Labile Machtstrukturen und organisierte Anarchien

Vor dem Erfolg steht in der Universität oftmals das Scheitern, und erst dadurch gelingt es, verkrustete Strukturen zu durchbrechen und Organisationen zu reformieren. Nicht selten sind Fakultäten und Fachbereiche mehr mit disziplinären Grenzkonflikten als mit effizienter Selbstverwaltung beschäftigt. Daher liegt eine Lösung in der Schaffung von Großfakultäten mit hauptamtlichen Dekanen – wobei eine solche Fusion in der Regel keine Liebesheirat ist. Dieser Plan des eigenen Rektorats, das seit 2006 in Tübingen neu im Amt war, erwies sich als kompatibel mit den Ideen der Landesregierung, New Public Management an den Universitäten einzuführen und die Governance zu verbessern. Insofern handelt es sich um ein „Innovationsspiel“, welches normalerweise besonders umkämpft ist. Denn dabei

„verändern sich die Spielregeln und die Gewinne, so dass die Akteure neue Strategien finden müssen. Dies bedeutet eine Veränderung der Verteilung von Macht und Kontrolle und des Wertes von Ressourcen.“ (Bogumil/Schmid 2001: 69; s.a. 125ff.)

Dieses Spiel intendiert eine deutliche Zentralisierung – und der Wechsel von Rektorat und Senat als Entscheidungszentren hin zu den Präsidenten war mehr als eine nur sprachliche Verschiebung. Und, so könnte man die Universitätsreform als Politologie interpretieren, war ein Modell des amerikanischen Föderalismus angestrebt. Allerdings tauchen neben absichtsvollen auch emergente Strategien (Mintzberg/McHugh 1985: 161) auf und so ist ein deutscher Föderalismus

8 Geschichten gehören zum strategischen Repertoire von Mikropolitik; sie bestehen aus „Miniaturen“, in denen sich „Anmerkungen und Anekdoten“ (Geertz 1994: 31) mit Analyseelementen und strategischen Kalkülen mischen. Aus ihnen besteht ein „Großteil der organisatorischen Sinngebung“ (Weick 1995 [1975]: 287).

mit Verflechtung, Verhandlungen und Autonomisierungsbestrebungen entstanden.⁹ Denn die Größe der neuen Fakultäten (am untersuchten Beispiel über 90 Professuren in 10 Fächern und 5–6 tausend Studierende) stärkt deren Macht – sowohl in der eigenen Wahrnehmung wie in der des Rektorats und der zentralen Verwaltung (Zentrale). Freilich erzeugt es gleichzeitig einen paradoxen Effekt: Für den Dekan erwächst daraus zwar einerseits Stärke und Machtpotenzial, aber andererseits eine höhere Verantwortung für die gesamtuniversitären Belange. Agieren zu Lasten Dritter geht sachlich kaum und ist politisch auffällig. Und es kommt zu einer intensiveren Kooperation der wenigen, nun hauptamtlichen Dekane, meist nicht als gemeinsame Abwehrkoalition gegen Ein- und Übergriffe der Zentrale, sondern zur Gestaltung von Kollektivgütern wie der Etablierung eines Berufungsportals oder der Anschaffung von Campus-Lizenzen für Software.

In gewisser Hinsicht sind Dekane als strategische Gruppe der mittleren Ebene die „Obristen“ des Systems (Deutsch 1966: 154 ff.). Das sind diejenigen hohen Offiziere, die die Truppen unmittelbar kommandieren und ggf. Panzer rollen lassen. Daher sind sie – und nicht die Generäle – bei Putschten die zentralen Akteure (siehe etwa Griechenland 1967).¹⁰ Oder weniger militärisch: Nicht Universität, sondern die Fakultät promoviert und habilitiert! Dieser Umstand bedeutet ein erhebliches Macht- und Autonomiepotenzial der mittleren Ebene.

In der reformierten Universität reduziert sich der von Michael Cohen and James March (1974) konstatierte Mangel an „Leadership“ bei den von ihnen untersuchten College-Präsidenten. Aber dennoch bleibt die Universität immer noch in weiten Teilen eine „organisierte Anarchie“ mit defizitärer oder spezieller Organisation (s.o.).

„In an organized anarchy each individual in the university is seen as making autonomous decisions. Teachers decide if, when, and what to teach. Students decide if, when, and what to learn. Legislator and donors decide if, when, and what to support. Neither coordination [...] nor control are practiced“ (Cohen/March 1974: 195).¹¹

9 Die „Poesie der Reform“ weicht – wie so oft – der „Realität der Evolution“ (Luhmann 2000: 330).

10 Am 21. April 1967 putschten sich in Athen das Militär unter Führung von Oberst Georgios Papadopoulos an die Macht. Panzereinheiten besetzen das Zentrum der Stadt; der Premierminister, prominente Politiker und Parlamentarier wurden verhaftet. Libyen mit Oberst Gaddafi (1969) ist ein weiteres Beispiel für die These von Deutsch.

11 Willke 1997 spricht sogar von „dummen Universitäten“ mit geringer „organisatorische[r] Intelligenz“.

Häufig geht es in Entscheidungsprozessen und Gremien der Universität und der Fakultät so oder ähnlich zu: Personen oder Institute fühlen sich (kraft Tradition) zuständig für Dinge, für die das Hochschulgesetz oder auch nur die Satzung eine andere Ebene vorsieht, wechseln die beteiligten Personen, werden in Gremiensitzungen Themen mehrfach und unterschiedlich besprochen – Ad-hoc-Vertretung ist nämlich eine verbreitete Praxis (vgl. auch Emrich/Fröhlich 2010). Zudem sind die Entscheidungsebenen in der Universität (Fach, Fakultät, Senat) oft mangelhaft koordiniert oder nur „lose gekoppelt“ (Weick 1995 [1975]: 163); da weiß die eine Hand nicht, was die andere tut. „Wabuwabu“ heißt es bei Niklas Luhmann¹² und „Aufmerksamkeit und Relevanzen werden bei partikularen Orientierungen von der Situation, den jeweiligen Partnern, Themen und Kräftekonstellationen her spezifiziert unter Abschneiden weiterer Entscheidungshorizonte und allgemeingültiger Kriterien“ (Luhmann 2020b: 403).

In solchen unübersichtlichen Strukturen müssen sich nicht nur Präsidenten und Rektoren bewegen, sondern ebenfalls hauptamtliche Dekane und sie tun es weniger auf der Basis einer formalen Machtfülle oder von stringenten Governance-Strukturen, sondern sie nutzen eher neue Opportunitäten und mikropolitische Taktiken auf den inneruniversitären Spielfeldern.

Das baden-württembergische Landeshochschulrecht (§ 24 Landeshochschulgesetz Baden-Württemberg, LHG) beschreibt die Rolle der Dekanin bzw. des Dekans in der Selbstverwaltung so: sie/ er vertritt die Fakultät und ist Vorsitzende/r des Dekanats (bzw. Fakultätsvorstandes)¹³ und des Fakultätsrats. Sie oder er bereitet die Sitzungen vor und vollzieht die Beschlüsse. Dahinter stecken bemerkenswerte Implikationen und mikropolitische Potenziale. Das Vertreten der Fakultät kann einen Bogen spannen vom Boten mit wenig eigener Meinung, der schlicht die Beschlüsse der Gremien übermittelt, bis hin zur Entscheidung an deren Stelle im Sinne des (delegativen) Repräsentationsprinzips. D.h. es gibt erhebliche Spielräume für die Ausgestaltung des Amtes. Wolfgang Sofsky und Rainer Paris haben das Phänomen und seine mikropolitischen Folgen analysiert:

12 Das Wort stammt aus der Sprache des Dobu-Volkes und meint die Anwendung scharfer Praktiken auf Fernerstehende. D.h. es geht vor allem um „Ausnutzung von Zeitdifferenzen in reziprok geordneten Sozialverhältnissen durch unredliche Manöver; man macht sich die Tatsache zunutze, daß nicht sofort erwidert werden kann, nicht sofort durchschaut wird, sondern allenfalls später mit schwarzer Magie die Rache folgt“ (Luhmann 2020b: 389).

13 Zu den verschiedenen Formen des Kollegialitätsprinzips s. Max Weber (1972: 158 ff.). Für ihn droht hier „Dilettantismus“.

„Der Repräsentant verkörpert die Permanenz der Gruppe und verwandelt Politik in einen Dauerbetrieb. Doch damit gewinnt er nicht nur die Vorteile verstetigter Arbeit, er gewinnt auch Macht über die Zeit der Demokratie. Denn nun liegt es an ihm, Termine zu setzen und die Versammlung einzuberufen. Der Repräsentant entscheidet, wann Demokratie tatsächlich stattfindet.“ (Sofsky/Paris 1994: 165 mit vielen weiteren instruktiven Hinweisen für Analyse und Praxis)

Mit dem Vollzug der Beschlüsse ist der Übergang zur Verwaltung angelegt und das Modell ähnelt dem der Süddeutschen Ratsverfassung, in der der Bürgermeister den Rat leitet und zugleich Chef der Verwaltung ist. Letztere ist im Übrigen nicht nur Selbstverwaltung, sondern z.T. ausführendes Organ übergeordneter, staatlicher Bürokratien. Das gilt ebenfalls in der Universität, wo inzwischen ein Teil der Arbeit der Fakultätsverwaltung von oben bestimmt wird – und diese Fremdverwaltung sich nicht selten durch eine bemerkenswerte Problem- und Kompetenzferne auszeichnet.

Als Hauptamtlicher gewinnt der Dekan (im Vergleich zum Nebenamt) beachtlich an eigener Arbeitszeit; die permanente Präsenz im Hause wirkt zudem sozial und verändert Tätigkeitsprofile und Rolle sowohl in formaler wie informeller Hinsicht. Auf sprachlicher Ebene signalisiert der Wechsel der ehrwürdigen Anrede „Spectabilis“ zum profanen „Chef“, dass man für alle und alles und von morgens bis abends da ist (vgl. dazu ausführlich Luhmann 2016). Ergänzend kommt hinzu, dass der hauptamtliche Dekan mit einer 6-jährigen Amtszeit zum strukturellen Ex-Kollegen wird.¹⁴ Das erzeugt nebenbei eine vorteilhafte Neutralität in einer großen und heterogenen Fakultät und relativiert die Problematik, dass nach kurzer Zeit wieder in die normale Professorenrolle zurückgekehrt wird. Im Aggregat der Tätigkeiten betrachtet ergibt sich ein dreiteiliges Muster:

- Ein knappes Drittel der Arbeitskapazität liegt weiter bei den Aufgaben eines klassischen, nebenamtlichen, Dekans; d.h. Gremien und Grundsatzfragen.
- Ein weiteres Drittel umfassen Politik und Kommunikation. D. h. komplizierte Entscheidungen müssen vorbereitet, Informationen aufgearbeitet und verbreitet werden, sodass am Ende Sitzungen zügig verlaufen und klare Mehrheiten bestehen. Zudem kommt es in großen, heterogenen Organisationen immer wieder zu Konflikten, die mehr oder weniger mühsam reguliert werden müssen.

14 Die lange Amtszeit hat ein auswärtiger Kollege knapp kommentiert: „Dann fallen dir ja deine Fehler wieder vor die eigenen Füße.“ Üblicherweise sind Dekane im Nebenamt für 2 Jahre gewählt.

- Mit dem letzten Drittel ist der Dekan Organisator und Hauptgeschäftsführer einer größeren Verwaltungseinheit. Hier geht es v.a. um die Feinheiten des Personal- und Finanzmanagements sowie viele Einzelfallentscheidungen, die die Organisation am Laufen halten.¹⁵

In diesem Kontext trifft die Beobachtung von Niklas Luhmann über den „Chef“ verstärkt zu, dass dieser durch zügige Entscheidung und Übernahme des Außenkontaktes entlastend wirkt. „Aber auch der Vorgesetzte leidet unter Kapazitätsgrenzen bei Aufmerksamkeit, Kontakten und Informationen; daher bedarf es der Zuarbeit durch Vorlagen oder Eigeninitiative – mithin der ‚Unterwachtung‘ bzw. der ‚Kunst, Vorgesetzte zu lenken‘“ (Luhmann 2016: 90). Das löst nicht selten „bei Untergebenen eher Resignation als Machtfreude“ (ebd.: 100) aus und das erfordert erhebliche kommunikative Kompetenzen („Takt“), bietet jedoch zugleich die Chance zu mikropolitischen Taktiken und Machtverschiebungen: „Wenn ein Vorgesetzter nicht spürt, dann werden Informationen zurückgehalten, die Wichtigkeit von Expertenwissen angedeutet, informelle Kommunikationswege mobilisiert“ (Kühl 2017: 4). Oder (vor Jahren) ein altgedienter Fakultätsgeschäftsführer: „Mir ist egal, wer über mir Dekan ist. Wenn er unbedingt Dekan spielen will, dann lasse ich ihn das eben vier Wochen lang machen“.

4.2 Dynamische Prozesse zwischen Knappheit und Wahrheit

Ähnlich wie bei Kommunen ist auch an Universitäten die Budgetierung „eines der attraktivsten Reformthemen“ (Bogumil et al. 2006: 160). Sei es als wichtiges Element neuer Steuerungsmodelle der Verwaltung oder als Ausdruck der „unternehmerischen“ Universität, immer geht es um Leistungsüberprüfung durch Kennzahlen und eine darauf basierende Mittelverteilung. Entsprechend erfolgt zeitnah die Einführung einer Budgetierungssoftware, deren Auswirkungen freilich ambivalent sind. Nach außen erhöht es die Transparenz – vielleicht auch nur die Optik –, nach innen versagt jedoch die Anreizwirkung weitgehend, weil schon die Messung bei den meisten Professoren nicht akzeptiert wird und zudem die Kenntnisse des Haushaltswesens und der Verteilungsmechanismen fehlen – und somit keine Kausalität hergestellt werden kann (Luhmann 2020c: 419).

15 Zudem erfolgt die Strukturierung und Optimierung von Entscheidungsprozessen und Verwaltungsabläufen – etwa durch die Entwicklung von Vorlagen, Checklisten, Organigrammen etc. Solche „technischen Arbeitsmittel“ realisieren „ein ganzes Geflecht sozialer Beziehungen“ (am Beispiel des Formulars verdeutlicht von Paris 2005: 189 ff.) und fokussieren die Wahrnehmung der Akteure. Das impliziert zugleich ein hohes Maß an Selbstbindung des Dekans.

Innerhalb der Fakultät kann sich daraus – je nach Lage und Kalkül – eine Zentralisierung und Professionalisierung der Mittelverwaltung (zu Lasten bzw. zur Entlastung der Lehrstühle und Institute) ergeben. Die Mittelverteilung liegt in der Universität dicht bei mikropolitischen „Budgetspielen“, v.a. wenn mehrere Veränderungen kumulieren: Neben neuer Software ersetzt die Doppik, d.h. die kaufmännische Buchführung, die alte Kameralistik und zusätzliche Ressourcen, sog. Ausbaumittel, werden zur Verfügung gestellt, um die drastisch erhöhten Studierendenzahlen wegen des doppelten Abiturjahrgangs aufzufangen. Das ist für die meisten Akteure auf den universitären Spielfeldern zu viel. Wer kennt sich denn schon aus mit Stellen, Geld, sachlichen Bindungen oder der zeitlichen Übertragbarkeit von Mitteln. Und das neue „System“ ist kompliziert, manchmal unter-, öfters überregelt – und daher fehleranfällig (im Übrigen auch bei der zentralen Verwaltung), verhandelbar und mikropolitisch einsetzbar. Das Verschieben, Verbiegen und Vertauschen von diversen Ressourcen durch das Dekanat bzw. den Dekan generiert ‚Gewinne‘ und ‚Spielgeld‘: Diese können flexibel als Kredite und Zuschüsse (für Professoren und Projekte) sowie pauschale Garantien bei konkreten Verfahren (für die zentrale Verwaltung) verwendet werden und ermöglichen es so, das System am Laufen halten, und es dabei sogar einfacher zu gestalten.¹⁶ Hierbei tun sich nicht selten „Grauzonen“ zwischen braver Einhaltung und zwingenden Regelabweichungen auf (Kühl 2020), in denen mikropolitische „Budgetspiele“ stattfinden. Man kann die eigenen Mittel – meist sind es Reste am Jahresende – absichern, indem man etwa die „Kitkatstrategie“ anwendet, dem Controlling bzw. der Finanzabteilung Tipps über die Budgetreste anderer Akteure gibt oder im Rahmen der „Budgetpufferstrategie“ erwartete Kürzungen unauffällig einkalkuliert (Heinrich/Schulz zur Wiesch 1998: 35 ff.). Hilfreich sind auch Verbindlichkeiten für vage Pläne in der Zukunft, Bluffs sowie zwei (von vielen) Regeln Oswald Neuberger:

„Wer fordert, muss geben! Für jede Bitte sollte eine Gegenleistung in Aussicht gestellt werden können: Man darf sich nicht zu sehr ‚verschulden‘!

Nicht alle Informationen, Absichten und Beziehungen offenlegen! Um für andere unberechenbar zu sein, ist es wichtig, sie im Unklaren über die eigenen Möglichkeiten zu lassen.“ (Neuberger 1988: 60)

Neben Geld ist Zeit ein wichtiges Element im Alltag einer Fakultät bzw. Universität. Schaut man in Sitzungen, so lehrt die Erfahrung, dass die meisten Akteure viel Zeit haben. Schon der Beginn ist typisch: „Obwohl Ort und Zeit eindeutig festgelegt sind, gleicht der Beginn der Sitzung oft eher einer halbzufälligen ge-

16 Manchmal reduziert sich die Budget-Freiheit aber nur auf die Wahl der Abhängigkeit.

selligen Zusammenkunft. [...] (Man) hält einen kleinen privaten Schwatz oder erörtert ein Sachproblem, oder man trudelt nach fünf, maximal zehn Minuten im Geschäftszimmer ein, ohne dass man die Verspätung irgendwie rechtfertigen müsste“ (Sofsky/Paris 1994: 136). Die Beratungen dauern entsprechend lange, sind redundant und enden oft ergebnislos – wie eben in organisierten Anarchien erwartbar (s.o.).

Doch trotzdem gilt ebenfalls: Zeit ist knapp, weil Selbstverwaltung – „einem Privileg, an dem niemand rechte Freude zu haben scheint“ (Baecker 2011: 206) – in Konkurrenz zu Forschung und Lehre steht. Als Verwaltungsaufgabe wird Zeit einer Fakultät bzw. Universität als Frist organisiert und führt zur „Wiedereinführung des Realitätsprinzips in die Träume von der Erkenntnis der Wahrheit und von der Unerschöpflichkeit der Bildung“ (ebd.: 212). Oder profaner: Forschungsprojekte dauern zwei Jahre, ein Modul ein Semester, Anträge sind terminiert usw. – und darüber wacht eine Verwaltung.

Auch Lehre ist jenseits aller inhaltlichen und didaktischen Freiheiten zeitlich klar limitiert und durch Lehrdeputate definiert. Bei Professoren sind 9 Semesterwochenstunden vorgeschrieben und zu kontrollieren. So operationalisiert ist das einfach. Denn: „Lehre ist im Unterschied zur Forschung anhand von Stundendeputaten und Zeitplänen kontrollierbar. Wer nicht lehrt, fällt auf“ (Luhmann 2019: 198; s.a. das Stichwort Berichtswesen im Wörterbuch der Mikropolitik von Heinrich/Schulz zur Wiesch 1998).

Zuständig ist die Dekanin oder der Dekan; sie habe das Lehrvolumen zu „überwachen“ und zu „dokumentieren“ (§ 24 Absatz 2 Satz Landeshochschul-Gesetz § 21 Lehrverpflichtungsverordnung Baden-Württemberg). Aus der Sicht des Ministeriums ist die Angelegenheit wohl so: Das unterstellte Motiv ist Faulheit und das adäquate Mittel die Kontrolle der Deputate. In der universitären Realität hat das freilich niemanden ernsthaft interessiert: die „Melderei“ war lieblos, lückenhaft und somit meist ohne Folgen. Auf die lange Bank schieben, aussitzen oder mit Augenmaß und gesundem Menschenverstand zu agieren, sind typische mikropolitische Ausweich- und Umgehungsstrategien. Dabei stehen meist nicht einmal eigennützige Motive oder falsche Kollegialität im Vordergrund: „Je mehr man die hehren Ziele ernst nimmt, desto mehr muss man gegen das Regelwerk der Organisation verstoßen [...], um trotz des Regelwerks das Studium studierbar zu machen“ (Kühl 2011: 9–10).

Das wiederum provoziert eine Bürokratisierung und Regulierungswut bis hin zum bürokratischen Teufelskreis samt dessen paradoxer Wirkung:

„Gerade weil man [...] nicht an das tatsächliche Verhalten in Forschung und Lehre herankommt, entsteht eine Bürokratie, die ihre eigenen Formen pflegt, diversifi-

ziert, kontrolliert und in immer neuen Weisen auf ihr Unvermögen reagiert, den Funktionsprozeß selbst zu steuern. [...] So türmen sich an dieser Stelle Regelungen auf Regelungen, Verbesserungen auf Verbesserungen, und all das wirkt wie ein massiver, undurchdringlicher Panzer, der Lehre und Forschung umso mehr der individuellen Praxis überläßt. Es ist dann gar nicht mehr nötig, sich aufs Grundgesetz zu berufen; das Unvermögen der regulativen Bürokratie bietet ausreichenden Schutz.“ (Luhmann 2020c: 419; s.a. Kühl 2020 und Kühl 2011)¹⁷

Wenn nun statt dem alten Ritual zunehmend ein Rationalisierungsinstrument einer modernisierten (Lehr-)Organisation vorliegt, kann das Instrument der Deputatskontrolle jedoch ebenfalls gegenüber seinen formalen Zielen verschoben werden, um anderen, mikropolitischen Zwecken zu dienen. Beobachtet werden kann nämlich, dass sich Lehrende gerade nicht „abseilen“, sondern nicht selten zu viel arbeiten. Die Meldungen verwandeln sich so vom Instrument der Knappheitsvermeidung zum Nachweis der gesammelten Überstunden in der Fakultät. Und aus dieser Zeit-Spardose lassen sich sodann flexible Verwendungen abgelenken – sei es als Anreiz für innovative Veranstaltungen, für den Ausgleich von Sonderaufgaben oder den Beweis eines hohen Arbeitsethos als universales Argument gegen alle mögliche Kritik von oben und von außen. Je nach Situation und Kalkül kann die Dekanin bzw. der Dekan zudem die Meldungen mit hohen bürokratischen Hürden umsetzen – oder aber flexibles Management und kollegiale Umgangsformen demonstrieren; zumal die Vorschriften nicht immer widerspruchsfrei und realitätsnah sind. Demzufolge kann eine angemessene, pragmatische Praxis die Erwartungen und das Verhalten der „Kontrollierten“ in der Sache (i.S. zügiger, einfacher Meldung) wie sozial (gegenüber dem Dekan) positiv beeinflussen. So kommt ein „Schutzwall von Freundschaften“ zustande, der für Don Corleone so wichtig ist (Puzo 2004 [1969]: 38). Oder mit Max Weber: „Herrschaft ist im Alltag primär: Verwaltung“ (Weber 1972: 126).

Verwaltung – sei es nun Selbst- oder Fremdverwaltung – stößt auf wenig Gegenliebe; „Bürokrat“ ist nicht nur in Universitäten und Fakultäten ein Schimpfwort. Dabei ist die Angelegenheit nicht trivial. Niklas Luhmann bietet eine Präzisierung:

„Üblicherweise faßt dieser Begriff [der Bürokratie; JS] aus der Perspektive eines Beobachters ein ihm undurchsichtiges Amtsgeschehen zusammen. Bürokratie – das

17 Ein Blick auf das Wachstum der derjenigen Verwaltungsbereiche, die sich mit Lehre, Didaktik oder Akkreditierung und Graduierten-Programmen beschäftigt, enthüllt ein bemerkenswertes Wachstum. Nach dem Motto: je schwieriger die Situation der Lehre (vor Ort), umso besser ausgebaut die (zentrale) Verwaltung bzw., je größer das Elend und umso schöner die Fassade.

heißt ‚black box‘, nämlich die Art Regelmäßigkeit, die so komplex ist, daß sie sich der Einsicht entzieht“ (Luhmann 2020c: 420).¹⁸

Solche Strukturen und Situationen machen den Dekan als Repräsentanten der Fakultät zum „Sprachrohr“, „Fürsprecher“ und „Dolmetscher“ – so die von Wolfgang Sofsky und Rainer Paris rekonstruierten Vertretungsmuster (Sofsky/Paris 1994: 167 ff.). Dahinter liegt eine mehrfach intermediäre Funktion: Zum einen übersetzt der Dekan zwischen den unterschiedlichen Ebenen der universitären „Heterarchie“ (Baecker 2011: 211) bzw. zwischen den heterogenen Erwartungen und Erfordernissen von Lehre, Forschung und Bürokratie – oder auch zwischen Flexibilität und Routine; zum anderen vermittelt er zwischen den verschiedenen Fachkulturen und Instituten – was angesichts der Versuche, in Rankings und dergleichen Unvergleichbares zu messen, nicht zu unterschätzen ist. Denn zu den „Tücken der Macht“, so Rainer Paris (2005: 42), gehört auch die „Unwägbarkeit der Akzeptanz von Begründungen“. Ein Element dieser Vermittlungsfunktion des „Repräsentanten“ bildet der Bericht (für alle und über alles Mögliche), der im besten Fall einer spezifischen Dramaturgie folgt:

„Man stellt Sachlage und Situation so dar, als türmten sich Schwierigkeiten auf, für die man nur selbst die Lösung parat habe. Alles scheint hoch kompliziert zu sein, die Exegese der Schrift, die Rechtsmaterie, die Verhandlung [...] erzeugen auf diese Weise selbst die Unübersichtlichkeit, die die Spezialisierung der Stellvertretung rechtfertigt. Natürlich darf ihre Rede diese Intransparenz nicht selbst wiederholen. Nichts ist fataler, als Unklares unklar darzustellen. Deutlichkeit zeigt Souveränität.“ (Sofsky/Paris 1994: 221)

Berichte können zudem durch Vergleichen ein Blaming und Shaming oder aber ein Lernen in Gang setzen.

Vor dem Hintergrund, wie Universitäten funktionieren, ist es ferner nicht überraschend, dass Räume ebenfalls nicht einfach Büros sind, sondern vielmehr genormt und differenziert: Professoren auf 24 qm, Doktoranden und Sekretariate 9 qm. Der formalen Bedarfsermittlung stehen Räume als mehrdeutiges, verhandelbares und für mikropolitische Spiele überaus anfälliges Phänomen gegenüber: Nicht selten dient nämlich das „Büro als Bühne“ (Heinrich/Schulz zur Wiesch 1998: 38 ff.). Die Büros der Chefs sind groß und gelegentlich besonders ausgestat-

18 Rainer Paris (2005: 191) ergänzt bezogen auf das Formular: „Weil er (der Klient; JS) vom Dienstwissen abgeschnitten ist und die Rationalität des Verfahrens kaum beurteilen kann, fühlt er sich auch dort häufig als ‚Opfer‘ der Bürokratie, wo in Wirklichkeit alles mit rechten Dingen zugeht. Die Bürokratie erscheint ihm als undurchdringliches Dickicht [...]“

tet – fungieren eben als Symbole von Macht und Relevanz.¹⁹ Hier trifft die Beobachtung von Niklas Luhmann (2016: 66) zu, wonach „Ranggleichheit“ zwar ein „wesentliches Element des kollegialen Stils“ bildet, freilich nicht mit „Indifferenz“ bezüglich Rangfragen verwechselt werden darf. Hinzu kommt ein vielfach unterschätztes Phänomen: Es gibt bei Professoren meistens kein Gefühl für Kosten und Preise; Räume sind scheinbar einfach da. Insofern gilt: je öffentlicher das Gut, desto privater die Nutzungsabsicht.

Unterstellt werden kann aber ebenfalls die umgekehrte Variante: Wenn ein Dekan in einem alten Gebäude und in einem kleinen Zimmer arbeitet – und eben nicht residiert, dann hat diese Bescheidenheit eine Kehrseite: „Aura und Ambiente“ (Sofsky/Paris 1994: 44) des Amtes²⁰ sind in diesem Fall Signal für effizientes Management, geringe Distanz und knappe Ressourcen.

Raumfragen stellen sich auch im Aggregat und sie sind so Gegenstand von Kontrolle, für die ein Rundgang bzw. eine Überprüfung vor Ort das typische Instrument darstellt. Der Ablauf ist hier und für manche andere Beispiele so: Zuerst erfolgt ein Bericht, dann erscheinen die Vorgesetzten oder Mitarbeiter der zuständigen Verwaltungseinheit in der zentralen Bürokratie auf der Bühne. Allerdings ist die „Theatralik der Repräsentation“ eng verknüpft mit der „Labilität der Machtbalancen“ (Paris 2005: 37, 31) und bei Mikropolitik haben eben alle Macht – wenigstens ein bisschen und das gilt auch für diejenigen, die kontrolliert werden. Das Besondere am Rundgang beschreiben Wolfgang Sofsky und Rainer Paris:

„Der Rundgang ist keine prunkvolle, überwältigende Entfaltung der Macht, kein repräsentativer Auftritt des Souveräns vor der herbeigetriebenen Menge, der ein für alle Mal klarstellt, wer hier das Sagen hat [...]. Der Rundgang gleicht eher einer regelmäßigen Prüfung von Abweichungen, einem routinierten Ordnen der Ordnung. Er zwingt den Untertanen die Sichtbarkeit auf und dokumentiert die Vorfälle [...]. Doch die Überwachung ist gegenseitig, die Inszenierung von Normalität und die Kontaktvermeidung verlaufen reziprok.“ (Sofsky/Paris 1994: 148 f.)

Verläuft alles positiv und korrekt, dann erfolgt ein Lob, was im mikropolitischen Alltag ein „finessenreiches und aufreibendes Geschäft“ darstellt, denn „das unausgesprochene ‚Weiter so!‘, das in jedem Lob mitschwingt, [...] fixiert gleichzeitig ein Leistungsniveau, das fortan nicht unterschritten werden darf. Nicht selten empfindet der Gelobte das Lob auch als Last [...]“ (Paris 1998: 189, 160).²¹

19 Man könnte noch die Flure dazunehmen und das Warten, das auf ihnen stattfindet. Auch hierbei drückt sich Macht aus (s. Paris 2005: 193 ff.).

20 Im Doppelsinn von Position in einer Organisation und Gebäude.

21 Im Übrigen existiert auch das Wegloben (Heinrich/Schulz zur Wiesch 1998: 292 ff.).

Der Rundgang als Form des Foucault'schen Panopticum kann allerdings auch komplett scheitern. Etwa wenn die multiplen Funktionen von Räumen an der Universität gänzlich ignoriert werden und eine eindimensionale Quadratmeter-Logik der Bürokratie greift. Wenn dann noch die Kontrolle der Raumbelugung am Freitagnachmittag stattfindet, endet das in der völligen Delegitimierung der zentralen Kontrolleure. Nicht ganz so schlimm ist die Blöße, die sich der Vorgesetzte gibt, wenn vor Ort spezielle Fragen herangetragen werden. Fast zwingend endet das im Geständnis, dass man das nicht weiß oder erst nachschauen muss. Das kratzt am Image! Oder wie in dem Gespräch zwischen einem Rauschgifthändler und dem Sohn und späteren Nachfolger des Paten: „Der Türke hielt ihn für einen grünen Anfänger“ (Puzo 2004 [1969]: 159).

5. Schluss: Dekan – Lavieren unter Ambivalenzen

Hauptamtliche Dekane sind sicherlich nicht typische Professoren an einer Universität, sondern politische Manager in einer ganz besonderen Organisation. Handelt es sich dabei aber um „Arenen heftiger Kämpfe, heimlicher Mausechelen und gefährlicher Spiele“ – wie Will Küpper und Günter Ortman (1988: 7) postulieren? Eine solche radikale Lesart scheint nach der Lektüre des Paten etwas übertrieben und passt nicht in die pazifizierte Welt von Professoren und Berufsbeamten. Eher stehen Theatralik, Trickserei und Zeit (die das Hauptamt v.a. charakterisiert) statt Gewalt und Turbulenz im Vordergrund. Jedoch um Macht und Mikropolitik geht es immer: „Macht ist normal und stiftet Ordnung“ (Paris 2005: 7). Selbst beim Paten heißt es: „Es ist alles rein geschäftlich. Sogar der Überfall auf deinen Vater war eine geschäftliche, keine persönliche Angelegenheit“ (Puzo 2004 [1969]: 122). Das ist ein gutes Motto für alle mikropolitischen Akteure bei der Verfolgung eigener oder organisationaler Teilinteressen.

Und es sind Unordnung, weil Macht nicht perfekt funktioniert, bzw. (externe) „Störungen“ (Baecker 2011), die den Bezugsrahmen für Mikropolitik bilden, weil diese bewältigt – also im „Prozeß des Organisierens“ (Weick 1995 [1975]) normalisiert werden müssen, auch wenn das nicht immer regelkonform erscheint. Die Widersprüche und das Nebeneinander von überkomplexer Bürokratie, Selbstverwaltung und Nicht-Verwaltung liefern nämlich zugleich den nötigen Spielraum und das Instrumentarium für diverse Initiativen. Insofern heißt Mikropolitik immer auch: Nicht lange bei Problemen auf Hilfe oder Anordnungen von oben warten, sondern Handeln. Das ist die Pointe des Umstandes, dass alle Macht haben.

Natürlich ist vieles gemessen an den Idealen einer Weber'schen Bürokratie oder rationalen Entscheidung schräg und entspricht vielmehr diesem Vergleich:

„Stellen Sie sich einen runden, schräg geneigten Fußballplatz mit vielen Toren vor, auf dem Menschen Fußball spielen. Viele verschiedene Leute (aber nicht jeder) können zu verschiedenen Zeiten mitspielen oder aufhören. Einige Leute können Bälle ins Spiel werfen oder welche wegnehmen. Solange sie mitspielen, versuchen die Spieler jeden Ball, der in ihre Nähe kommt, auf die Tore zu schießen, die sie mögen und weg von den Toren, die sie vermeiden möchten“ (March/Olsen 1976: 276).

So funktioniert eben Politik in Organisationen – wenn man genau hinschaut oder lange genug mitmacht. Dann kann man sogar bei einem solchen Spiel Erfolg und Spaß haben.

Literatur

- Baecker, Dirk (1994): *Postheroisches Management. Ein Vademecum*. Berlin: Merve.
- Baecker, Dirk (2011): *Organisation und Störung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Baecker, Dirk (2017): Agilität in der Hochschule. *Die Hochschule* (1/2017): 19–28.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine (2006): Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung. In: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): *Politik und Verwaltung*. PVS Sonderheft 37, 151–184. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg/Schmid, Josef (2001): *Politik in Organisationen. Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele*. Opladen: Leske + Budrich.
- Bosetzky, Horst (2019): *Mikropolitik. Netzwerke und Karrieren*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Clark, Burton R. (1998): The Entrepreneurial University: Demand and Response. *Tertiary Education and Management* 4: 5–16.
- Cohen, Michael D./March, James G. (1974): *Leadership and Ambiguity. The American College President*. New York: McGraw-Hill.
- Crozier, Michel/Friedberg, Erhard (1979): *Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns*. Königstein: Athenäum.
- Deutsch, Karl E. (1966): *Nerves of Government*. New York: Free Press.
- Emrich, Eike/Fröhlich, Michael (2010): Universität in Deutschland zwischen Institutionen und Organisation. *Sozialer Sinn* 1: 125–144.
- Geertz, Clifford (1994): *Dichte Beschreibung. Beiträge zum Verstehen kultureller Systeme*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Heinrich, Peter/Schulz zur Wiesch, Jochen (Hrsg.) (1998): *Wörterbuch zur Mikropolitik*. Opladen: Leske + Budrich.

- Huber, Michael (2023): Der Organisationstyp der Universität. In: Apelt, Maja/Tacke, Veronika (Hrsg.): *Handbuch Organisationstypen*. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Kühl, Stefan (2011): *Der bürokratische Teufelskreis à la Bologna*. Bielefeld: Universität Bielefeld (Working Paper, 8/11). <https://www.uni-bielefeld.de/soz/personen/kuehl/pdf/Working-Paper-8-2011-Kuehl-Buerokratischer-Teufelskreis-Infomaltetae-110417.pdf>. Abgerufen am: 17.04.2024.
- Kühl, Stefan (2017): *Die Dimension Macht: Funktion bei Veränderungen*. Bielefeld: Universität Bielefeld (Working Paper, 5/17). https://www.uni-bielefeld.de/soz/personen/kuehl/pdf/Kuehl-Stefan-27.03.2017-Working-Paper-5_2017-Kuehl-Inteview-uber-Macht-im-Journal-Changement-Heft-2-2017-8-FIN.pdf. Abgerufen am: 17.04.2024.
- Kühl, Stefan (2020): *Brauchbare Illegalität. Weswegen sich Regelabweichungen in Organisationen nicht vermeiden lassen*. Bielefeld: Universität Bielefeld (Working Paper, 4/20). <https://www.uni-bielefeld.de/fakultaeten/soziologie/fakultaet/personen/kuehl/pdf/Kuehl-Stefan;-Working-Paper-4-2020-Brauchbare-Illegalitat-Weswegen-sich-Regelbrueche-nicht-vermeiden-lassen.pdf>. Abgerufen am: 17.04.2024.
- Küpper, Willi/Ortmann, Günther (Hrsg.) (1988): *Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas (2000): *Organisation und Entscheidung*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas (2016): *Der neue Chef*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2019): Die Universität als organisierte Institution. In: Luhmann, Niklas (Hrsg.): *Schriften zur Organisation* 3, 193–201. Wiesbaden: Springer VS.
- Luhmann, Niklas (2020a): Wabuwabu in der Universität. In: Luhmann, Niklas (Hrsg.): *Schriften zur Organisation* 4, 411–415. Wiesbaden: Springer VS.
- Luhmann, Niklas (2020b): Zu viel Ordnung und Melancholie. Organisatorische und personalrechtliche Instrumente in der Hochschulgesetzgebung. In: Luhmann, Niklas (Hrsg.): *Schriften zur Organisation* 4, 389–405. Wiesbaden: Springer VS.
- Luhmann, Niklas (2020c): Zwei Quellen der Bürokratisierung in Hochschulen. In: Luhmann, Niklas (Hrsg.): *Schriften zur Organisation* 4, 417–421. Wiesbaden: Springer VS.
- March, James G./Olsen, Johan P. (Hrsg.) (1976): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Mintzberg, Henry (1973): *The Nature of Managerial Work*. New York: Harper & Row.
- Mintzberg, Henry (1983): *Power in and around organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Mintzberg, Henry/McHugh, Alexandra (1985): Strategy formation in an Adhocracy. *Administrative Science Quarterly* 30: 160–197.
- Münch, Richard (2011): *Akademischer Kapitalismus. Über die politische Ökonomie der Hochschulreform*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Musselin, Christine (2006): Are Universities specific organisations? In: Krücken, Georg/Kosmützy, Anna/Torka, Marc (Hrsg.): *Towards a Multiversity?* Bielefeld: transcript.
- Neuberger, Oswald (1988): Der alltägliche Aufbau und Einsatz von Macht in Organisationen. In: Küpper, Willi/Ortmann, Günther (Hrsg.): *Mikropolitik*, 53–86. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Neuberger, Oswald (1995): *Mikropolitik. Der alltägliche Aufbau und Einsatz von Macht in Organisationen*. Stuttgart: Enke.
- Nickel, Sigrun (2001): Universitäten auf dem Weg zu Public-Profit-Organisationen. *hochschule ost 2*: 167–181.
- Paris, Rainer (1998): *Stachel und Speer. Machtstudien*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Paris, Rainer (2005): *Normale Macht. Soziologische Essays*. Konstanz: UVK.
- Pasternack, Peer/Wissel, Carsten von (2010): *Programmatische Konzepte der Hochschulentwicklung in Deutschland seit 1945*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung (HBS Arbeitspapier, 204).
- Puzo, Mario (2004 [1969]): *Der Pate*. 3. Auflage. Augsburg: Weltbild.
- Reinhard, Wolfgang (2011): Die Nase der Kleopatra. Geschichte im Lichte mikropolitischer Forschung. Ein Versuch. *Historische Zeitschrift* 293 (3), 631–666. DOI: 10.1524/hzhz.2011.0057.
- Sofsky, Wolfgang/Paris, Rainer (1994): *Figurationen sozialer Macht*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Weber, Max (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. 5. rev. Aufl. Tübingen: Mohr.
- Weick, Karl. E. (1995 [1975]): *Der Prozeß des Organisierens*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Weinacht, Paul-Ludwig (1995): Die politische Person und das Personliche an der Politik. In: Graf Ballestrem, Karl/Buchheim, Hans/Hättich, Manfred/Hürten, Heinz (Hrsg.): *Sozialethik und politische Bildung*, 55–75. Paderborn: Ferdinand Schöning.
- Wiesner, Achim (2001): Der autoritative Ratschlag. Eine mikropolitische Analyse präsidialen Führens einer Universität. *hochschule ost (2/2001)*: 154–165.
- Willke, Helmut (1997): Dumme Universitäten, intelligente Parlamente. In: Grossmann, Ralph (Hrsg.): *Wie wird Wissen wirksam?*, 107–109. Wien/New York: Springer.

III. Kommunen als politische Handlungs- und Lebensräume

Lars Holtkamp

Die kommunale Konkordanzdemokratie in der Lokalen Politikforschung

1. Einleitung

Als ich 1999 als wissenschaftliche Hilfskraft nach meiner Promotion zu Jörg Bogumil und Roland Czada nach Hagen kam, war es um den Ruf der kommunalen Konkordanzdemokratie (auch: Verhandlungs-/Konsensdemokratie) in der Politikwissenschaft nicht gut bestellt. Seit den 1970er-Jahren präferierte die Politikwissenschaft in Deutschland die kommunale Konkurrenzdemokratie (auch: Wettbewerbsdemokratie).

Diese Debatte wurde vorwiegend von Karl-Heinz Naßmacher initiiert, der Ergebnisse der Parteienforschung und der vergleichenden Regierungslehre auf die kommunale Ebene übertrug und normativ mit jungsozialistischen Mobilisierungsstrategien sympathisierte (Naßmacher 1977a). Kern dieser Strategie war die parteipolitische Mobilisierung der Bevölkerung, um auch innovatorische und sozial schwächere Gruppen stärker berücksichtigende Programmatiken in der Kommunalpolitik durchsetzen zu können (Naßmacher 1977b: 216).

Aber auch Oscar W. Gabriel, damals noch als wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung, betonte in der Diskussion, „daß es im Eigeninteresse der Parteien liegt, die Politisierung der Lokalpolitik zu betreiben“ (Gabriel 1975: 60).

Damit entstand bereits in den 1970er-Jahren ein „parteiübergreifender“ normativer Konsens in der Politikwissenschaft, der die Konkordanzdemokratie als veraltet und normativ problematisch beurteilte. Die kommunale Konkordanzdemokratie war auch für Everhard Holtmann ein Relikt, das langsam im Zuge der Modernisierung zurückgedrängt würde. So kam es dann auch zu der empirischen Tendaussage einer immer stärker werdenden Parteipolitisierung der Kommunalpolitik (Holtmann 1992), während real vor allem die konkordanzdemokratischen Wählergemeinschaften ihre Erfolge ausbauen konnten (Holtkamp 2008).

Kurz gesagt: Es war nicht gerade karriereförderlich in der kleinen Gemeinschaft der lokalen Politikforschung (zu deren Geschichte siehe Wollmann in diesem Band), auf die Vorteile der kommunalen Konkordanzdemokratie einzugehen

oder diese empirisch zumindest zu untersuchen, weil sie in dieser Positionierung kurz vor dem vermeintlichen „Aussterben“ stand.

Allerdings fanden in den 1990er-Jahren in den meisten Bundesländern Kommunalverfassungsreformen statt, die mehr die Richtung der baden-württembergischen Gemeindeordnung einschlugen (also den hauptamtlich direktgewählten Bürgermeister einführten). Damit stellte sich die Frage, wie denn die kommunale Konkurrenzdemokratie mit diesen neugeschaffenen Vetopositionen kompatibel sei.

Jörg Bogumil kam in seiner Habilitation (2001) zu dem Befund, dass die Konkurrenzdemokratie trotz Kommunalverfassungsreform in Nordrhein-Westfalen (die Doppelspitze aus ehrenamtlichem Bürgermeister und hauptamtlichem Stadtdirektor wurde abgeschafft und der neu geschaffene hauptamtliche Bürgermeister wird seitdem als Monospitze direktgewählt) weiterhin dominiere und diese Kombination normativ sogar zu begrüßen sei, weil die Vetopositionen die Kommunalpolitik responsiver machten. Damit trug er auch dazu bei, die konkurrenzdemokratisch orientierte lokale Politikwissenschaft mit der nun überall geltenden süddeutschen Ratsverfassung zu harmonisieren. Mit der Konkordanzdemokratie beschäftigte er sich in seiner Habilitation hingegen kaum, weil er vor allem auf die Kommunen in NRW einging, die wenig konkordanzdemokratisch geprägt sind.

Diese Aussage von der gut kombinierbaren Konkurrenzdemokratie mit der süddeutschen Ratsverfassung teilte ich von Beginn an nicht, da in Bezug auf die Outputlegitimation Entscheidungsblockaden bei der Einführung von direktdemokratischen Vetopositionen zu erwarten waren.

Allerdings war es die weitaus größere Leistung von Jörg Bogumil, die Formen der Verhandlungsdemokratie, wie sie anschaulich von Roland Czada (2000) in einem Arbeitspapier des Hagener politikwissenschaftlichen Instituts für die nationale Ebene beschrieben wurden, in die lokale Politikforschung eingeführt zu haben. Damit war der Grundstein gelegt, auf dem sich auch gemeinsam aufbauen ließ (vgl. Tabelle 1; Bogumil/Holtkamp 2023). Insofern wird auch nicht zu Unrecht häufig vom Hagener Modell der lokalen Verhandlungsdemokratien gesprochen, das wir sukzessive in Hagen weiterentwickelt haben.

Tabelle 1: Kommunale und nationale Verhandlungsdemokratien

	Parteien	Gesellschaftliche Interessen	Vetopositionen
Kommunen	Starke Varianz: <ul style="list-style-type: none"> • Konkordanz (BW) • Konkurrenz (NRW) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kooperative Demokratie • Korporatismus 	<ul style="list-style-type: none"> • Bürgerbegehren • Direktwahl • Haushaltsaufsicht

Quelle: Eigene Darstellung angelehnt an Bogumil 2001: 253

Dabei waren die Hinweise von Roland Czada hilfreich, der durchaus über Erfahrungen in der baden-württembergischen Kommunalpolitik verfügte (im Gegensatz zu uns, die aus der grünen Kommunalpolitik NRWs mit starker konkurrenzdemokratischer Orientierung kamen) und dessen akademischer Lehrer Gerhard Lehbruch schon früh die kommunale Konkordanzdemokratie genau beschrieb, ohne normative Wertungen vorzunehmen.

Deshalb soll als erstes in diesem Beitrag auf die Konkordanzmodelle von Gerhard Lehbruch eingegangen werden. Zweitens wird ein erweitertes Modell der lokalen Verhandlungsdemokratie entworfen und abschließend wird diskutiert, ob aktuell eher ein Trend in Richtung Konkordanz- oder Konkurrenzdemokratie zu verzeichnen ist. Hier wird auch anhand neuerer Daten die Rolle der AfD in Kommunalparlamenten zu diskutieren sein.

2. Kommunale und nationale Konkordanzdemokratie

Gerhard Lehbruch hat Konkordanzdemokratien auf nationaler und lokaler Ebene sehr unterschiedlich beschrieben, ohne diese systematisch gegenüberzustellen.

Für die nationale Ebene hat er am Beispiel Österreichs hervorgehoben, dass die damals faktisch bestehenden großen Koalitionen vor allem historisch zu erklären waren. Die mangelnde konfessionelle, ethnische oder ideologische Homogenität in Österreich habe zur Ausbildung eines Proporzsystems geführt, in das die unterschiedlichen Gruppen eingebunden wurden, um massive Konflikte zu vermeiden (Lehbruch 1967: 14 f.). Die Konkordanzdemokratie kann damit als ein Elitenkartell gedeutet werden, in das alle wesentlichen Parteiakteure unter anderem durch Ämterpatronage einbezogen sind und das durch diese Einbindung die „potentiell destabilisierende Fragmentierung der politischen Kultur“ (Lehbruch 1991: 313) zu überbrücken sucht. Dies setzt, wie das österreichische

Beispiel verdeutlicht, eine starke parteipolitische Durchdringung der Gesellschaft und des Staates voraus.

Tabelle 2: Nationale und kommunale Konkordanzdemokratie nach Lehmbruch im Vergleich

	österreichische (nationale) Konkordanzdemokratie	kommunale Konkordanzdemokratie
Konflikte	Vermeidung von grundlegenden ideologischen Konflikten	Vermeidung von persönlichen Konflikten
gesellschaftliche Verankerung der Parteien	stark ausgeprägt	schwächer ausgeprägt
Fraktionsdisziplin	stark ausgeprägt	schwächer ausgeprägt
Konfliktregelung	durch Tausch	durch gemeinsame „sachliche“ Orientierungen bzw. durch dominanten Bürgermeister
Abstimmungskosten	hoch	geringer durch exekutive Führerschaft

Quelle: Holtkamp 2008 nach Lehmbruch 1991

Mitte der 1970er-Jahre zeichnete Gerhard Lehmbruch recht kurz ein Bild von kommunalen Konkordanzdemokratien (v.a. angelehnt an die Kommunalpolitik in Baden-Württemberg), das sich sehr deutlich von der nationalen Konkordanzdemokratie in Österreich unterschied. Die wesentliche Gemeinsamkeit lag zunächst allerdings darin, dass auch auf kommunaler Ebene einstimmige Beschlüsse überwogen. Den geringen Parteienwettbewerb auf kommunaler Ebene führte Lehmbruch allerdings darauf zurück, dass in kleineren und mittleren Gemeinden relativ homogene Sozialstrukturen dominierten, die Bürger den Parteeinfluss auf die Kommunalpolitik negativ beurteilten und die lokalen Parteien noch weitgehend auf der Stufe der Honoratiorenparteien verharrten.

Konkordanzdemokratie ist auf kommunaler Ebene also – im Unterschied zur nationalen Ebene in Österreich – kein Elitenkartell mit starken Parteiorganisationen als Klammern zur Verhinderung von ethnischen, religiösen oder ideologischen Konflikten, sondern Ausdruck der Schwäche der Parteiorganisationen und der geringen gesellschaftlichen Verankerung der Parteien. Das Konkordanzmodell entsteht auch, um private Konflikte zu vermeiden, weil die Bürger in kleinen Kommunen in vielen Rollen aufeinandertreffen und Konflikte im Rat

sich beispielweise negativ im Wirtschaftsleben bemerkbar machen könnten (etwa durch weniger Kunden bei Selbständigen; Holtkamp 2008).

Ich folgte diesem Modell der kommunalen Konkordanzdemokratie und habe es dann in meiner Habilitation an der Fernuniversität Hagen stärker systematisiert und weiterentwickelt (ebd.). Überzeugend war das Konzept von Lehbruch auch deshalb, weil es mit der Schwäche der Parteien eine der wesentlichen Ursachen der kommunalen Konkordanzdemokratie erfasst (und diese damit zugleich deutlich von der Situation auf der Bundesebene abgrenzt), wohingegen die Konkurrenzdemokratie als Konzept sowohl auf Bundes- als auch auf Lokalebene angewendet werden kann. Zugleich ist mit Lehbruchs Modellen ein vorrangig empirisch-analytischer Ansatz verbunden, der die normative Leistungsbilanz von Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie eher offenlässt.

An dem Konzept der kommunalen Konkordanzdemokratie lässt sich zwar – anknüpfend an Lijphart (1977) – kritisieren, dass so nur schwer alle föderalen Ebenen miteinander verglichen werden können und dass das Modell der Konsensdemokratie, insbesondere in quantitativen Vergleichen, einfacher messbar sei (Freitag/Vatter 2008: 23; 2010: 11). Dennoch bildet die Konkordanzdemokratie empirisch deutlich besser die kommunalen Entscheidungsstrukturen und die lokalen Spezifika ab. Bei der Übertragung des Lijphartschen Modells der Konsensdemokratie auf die kommunale Ebene kommt es demgegenüber zu erheblichen Fehleinschätzungen der kommunalen Entscheidungsstrukturen. So wird beispielsweise erwartet, dass man – in Anknüpfung an Lijphart – die kommunale Konkordanzdemokratie „ohne großen Informationsverlust über die effektive Parteienanzahl“ (Schniewnd 2010: 167) erheben kann.

Die Vorstellung, dass die Konkordanzdemokratie gleichbedeutend mit vielen Parteien ist, wird dem differenzierten und historisch angelegten Konzept von Lehbruch nicht gerecht. Zudem reicht ein Blick in die Wahlstatistik, um festzustellen, dass diese Hypothese empirisch nicht haltbar ist. Bekanntlich sind in kleineren und mittleren Gemeinden wenige Parteien vertreten, weil das Parteiensystem sich hier mangels Mitgliedern und Kandidaten nicht stärker ausdifferenzieren kann. In Anknüpfung an das Lijphartsche Modell müsste also davon ausgegangen werden, dass aufgrund der niedrigen effektiven Parteienzahl in kleineren und mittleren Kommunen mit Konkurrenzdemokratien zu rechnen wäre. In der Realität ist allerdings das Gegenteil der Fall (vgl. bereits Lehbruch 1975).

Ein weiterer Unterschied zu Lijphart liegt in der Nähe der Lehbruchschen Konkordanzdemokratie zum historischen Institutionalismus. Lehbruch betont im Gegensatz zu der voluntaristischen Sichtweise von Lijphart das Gewicht historisch gewachsener Traditionen und Lernprozesse (Lehbruch 1987; 2012: 41 ff.).

Als politikwissenschaftlicher „Klassiker“ für das problematische Verhältnis von Parteienwettbewerb und verhandlungsinduzierenden Vetopositionen kann seit den Arbeiten von Gerhard Lehbruch insbesondere der Bundesrat gelten. Das Zusammenspiel von mehrheits- und verhandlungsdemokratischen Elementen führe danach eher zu Politikblockaden oder zu Kompromissen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zwischen Bundesrat und Bundestag (Lehbruch 1998; Benz 2003). Insbesondere wenn die Opposition im Bundesrat die Mehrheit stellt, können diese Effekte auftreten. In der vergleichenden Regierungslehre wird gerade das Zusammenspiel von starkem Parteienwettbewerb und Vetopositionen auf der nationalen Ebene als „deutsches Dilemma“ bezeichnet (Czada 2000) und es ist nicht ersichtlich, aufgrund welcher kommunalen Spezifika dieses Dilemma für die unterste politische Ebene nicht gelten sollte.

Ganz ähnliches wurde für andere Vetopositionen beschrieben, wie den Präsidialismus und die direkte Demokratie, die bei pfadabhängigen konkurrenzdemokratischen Mustern zu Entscheidungsblockaden führen bzw. einen problematischen Output hervorbringen (Kropp 2013: 482 f.). Damit sind genau die Vetopositionen benannt, die durch die flächendeckende Einführung der süddeutschen Ratsverfassung neu installiert wurden und die in NRW auf konkurrenzdemokratische Räte trafen, womit ebenfalls Blockaden zu erwarten waren (Holtkamp 2008).

3. Erweiterte Heuristik zu kommunalen Verhandlungsdemokratien

Im Zeitverlauf wurde eine Vielzahl unterschiedlicher Demokratieformen/-typen mit unterschiedlichen Theorien entwickelt. Klar ist, dass alle Demokratieformen/-typen (bspw. repräsentative, kooperative oder direkte Demokratie) die Herstellung der Legitimation kollektiver Entscheidungen erklären können (Bogumil 2001). Sie können aber nicht ohneeinander existieren.

Zur Analyse des Zusammenspiels und von Interaktionsdynamiken wird wieder verstärkt auf die Typen der Verhandlungsdemokratie zurückgegriffen. Direktdemokratische Elemente wie Bürgerbegehren/-entscheide lassen sich so als Verhandlungszwänge induzierende, formale Vetopositionen einordnen.

Zugleich kann lokal die Unterscheidung zwischen Konkordanzdemokratie und Konkurrenzdemokratie (auch: Wettbewerbsdemokratie) vollzogen werden. Konkordanzdemokratie betont den Interessenausgleich. Entscheidungen werden (idealtypisch) nicht per Mehrheitsentscheid (im Wettbewerb politischer Parteien), sondern durch Kompromissbereitschaft und Kooperation getroffen (zu den

Dimensionen der Verhandlungsdemokratie vgl. Lehbruch 1998; Czada 2000; zur lokalen Ebene insb. Bogumil 2001; Holtkamp 2008). Konkordanz hebt das Mehrheitsprinzip nicht aus. Die Eigenart der Entscheidungsprozesse begrenzt es aber vermittelt.

In der Unterscheidung zeigt sich: Die Interessenvermittlung zwischen Korporatismus, also die Beteiligung (zivil-)gesellschaftlicher Akteure an Entscheidungsprozessen, und Pluralismus ist je nach Vetospielerdichte von Verhandlungszwängen gekennzeichnet. Mehrheitsverhältnisse, programmatisch-ideologische Unterschiede oder die Einwohnerzahl der Kommune können hierbei den Unterschied machen. Mit höherer Einwohnerzahl potenzieren sich die Koordinationsmechanismen und werden komplexer. Die Repräsentationsfunktion der Parteien rückt dann in den Vordergrund (Bogumil/Holtkamp 2023).

Dass Vetopositionen und Konkurrenzdemokratie nicht gut miteinander kompatibel sind, wurde, wie bereits erwähnt, lange ausgeblendet. Andererseits hätte man kaum postulieren können, dass die unterschiedlichen Formen der (lokalen) Demokratie im Ergebnis mit positiver Legitimationsbilanz kombiniert werden können. Plurale Spannungsfelder wurden im Gegensatz zum Korporatismus lange vernachlässigt (Bogumil 2001). Dass in der Konkurrenzdemokratie neben Oppositionsparteien auch kritische zivilgesellschaftliche Gruppen, Verbände oder Eigentümer ein Interesse an der Auslösung der vielen Vetopositionen haben können, blieb weitgehend unberücksichtigt.

Tabelle 3 zeigt systematisch das Potenzial an (lokalen) Vetopositionen (Bürgerbegehren/-entscheide, Haushaltsaufsicht, Oppositionsparteien, Verwaltungsgerichte etc.). Damit werden deutlich mehr Vetopositionen als im ursprünglichen Entwurf von Jörg Bogumil berücksichtigt, die zudem von deutlich mehr Akteuren als den Parteien ausgelöst werden können, sodass die Wahrscheinlichkeit von Entscheidungsblockaden bei konkurrenzdemokratischen Mustern deutlich höher ist, als das noch im ursprünglichen Modell der Fall war (ebd.).

Die Verhandlungsdemokratie wird im Folgenden zugrunde gelegt und die Einbindung (zivil-)gesellschaftlicher Interessen entsprechend kontextualisiert (Spalte 2).

Tabelle 3: *Kommunale und nationale Verhandlungsdemokratien*

	Parteien	Zivilgesellschaftliche Interessen	Vetopositionen
Bund	<ul style="list-style-type: none"> - Konkurrenzdemokratie 	<ul style="list-style-type: none"> - Korporatismus in der Sozial- und Arbeitspolitik - Pluralismus in den meisten anderen Politikfeldern 	<ul style="list-style-type: none"> - z. B. Bundesrat
Kommunen	<p>Hohe Varianz:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Konkordanz BW und neue Bundesländer bzw. Kleinstadt - Konkurrenz NRW und Hessen bzw. Großstadt 	<ul style="list-style-type: none"> - Kooperative Demokratie <ul style="list-style-type: none"> - Korporatismus - Konflikte mit Zivilgesellschaft - Nichtbeteiligung »schwacher« Interessen; Stadtteile - Bipolare Verhandlungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Bürgerbegehren und bedingt Ratsbegehren - Direktwahl; Abwahl in der Amtsperiode - Haushaltsaufsicht - Verwaltungsgerichte - Koalitionsparteien in der Konkurrenzdemokratie - Public Private Partnership (PPP)
Kommunale Akteure	<p>Bei Konkordanz:</p> <p>Starker verwaltungszentrierter langjähriger Bürgermeister; Kämmerer und bedingt Wählergemeinschaften bei geringem Parteienwettbewerb; schwache Fachpolitiker; Schwache Fraktionsvorsitzende bei einzelnen starken Honoratioren im Rat durch Persönlichkeitswahl Rat für Feierabendpolitiker</p> <p>Bei Konkurrenz:</p> <p>Mehrheitsfraktionen und bedingt der eher politikzentrierte Bürgermeister (Probleme bei Kohabitation); starke Stellung Fraktionsvorsitzender wegen Fraktionsdisziplin und Parteienwettbewerb; Häufigerer Wechsel der Kämmerer führt zu schwacher Position; starke Fachpolitiker</p> <p>Fraktionsspitze als Teilzeit-/Berufspolitik</p> <p>Starke Fragmentierung des Parteiensystems</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Starke Verwaltung und Wohlfahrtsverbände im Korporatismus bei eingeschränktem Parteienwettbewerb im Jugendhilfeausschuss (JHA) - In der kooperativen Demokratie Bürgermeister, Verbände und engagierte Bürger; - Bei Konkurrenzdemokratie zusätzlich die Mehrheitsfraktionen - Konflikte mit Bürgerinitiativen und sozialen Bewegungen (letztere fast nur in Großstädten) kaum im Konsens lösbar. - Bipolare Verhandlungen der Verwaltung mit Eigentümern oder Vorhabenträgern 	<p>Auslöser der Vetopositionen:</p> <p>Oppositionsparteien in der Konkurrenzdemokratie</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bürgerinitiativen - Soziale Bewegungen - Engagierte Bürger - Verbände <p>Initiativen aus privilegierten Stadtteilen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eigentümer und Vorhabenträger - AfD

Quelle: Eigene Darstellung, vgl. *ausführlicher Holtkamp/Garske 2023*

Die pfadabhängige Fortschreibung konkurrenzdemokratischer Muster ist ebenso auf lokaler Ebene zu beobachten. So hat sich in vielen Städten Nordrhein-Westfalens die Konkurrenzdemokratie zusehends verstetigt (Holtkamp 2008). Dies geht allerdings nicht ohne Reibungsverluste: Vielerorts ist die Fraktionsdisziplin hoch. Abstimmungen sind konfliktbehaftet bzw. von Mehrheitsentscheiden gekennzeichnet. Die Verflechtung von Mehrheitsfraktion(en) und Verwaltung ist ausgeprägt. Der Hauptverwaltungsbeamte agiert, je nach Konfiguration, unterschiedlich dominant. Bei gegenläufigen Mehrheiten („Kohabitation“) ist damit zu rechnen, dass seine Kompetenzen beschnitten werden. Teilt der Hauptverwaltungsbeamte hingegen das Parteibuch der (absoluten) Mehrheitspartei, dominiert er das Geschehen, bespricht Verwaltungsvorlagen zuvorderst mit seiner Fraktion und ist überparteilich (als Moderator) weniger akzeptiert (Bogumil/Holtkamp 2023). In den Kommunalvertretungen Baden-Württembergs kommt es demgegenüber seltener zu harten parteipolitischen Auseinandersetzungen. Unter Führung von starken Hauptverwaltungsbeamten und Kämmerern herrscht vielerorts parteiübergreifend Konsens (Bogumil/Holtkamp 2016).

Allerdings ist davon auszugehen, dass neben Kommunalaufsicht, Koalitionspartnern oder (Oppositions-)Parteien auch die Beteiligung (zivil-)gesellschaftlicher Akteure (auch per Bürgerbegehren/entscheid) oder – in Kohabitationskonstellationen – die Direktwahl Vetopositionen und/oder Verhandlungszwänge auslösen können. Mitunter kann die kommunale Demokratie negativ beeinflusst werden (zu potenziellen positiven Effekten vgl. Geißel et al. 2014: 492).

Es ist anzunehmen, dass mit tiefgreifender Konkurrenzdemokratie die Wahrscheinlichkeit schwindet, die „Systemtransformation allein durch eine ineffektive gouvernementale Praxis direkter Demokratie“ (Vospornik 2014: 134) zu erreichen. Das Veto- und Blockadepotenzial steigt, während die Reform- und Innovationsfähigkeit leidet. Bürgerbegehren/-entscheide richten sich beispielsweise in den Kommunen Nordrhein-Westfalens regelmäßig gegen weitreichende Konsolidierungsbemühungen, die aufgrund der starken Status-quo-Orientierung der Bürger vielerorts erfolgreich waren. Schon die Androhung eines Bürgerentscheides kann die Mehrheitsfraktion(en) bei ausgeprägtem Parteienwettbewerb dazu verleiten, auf unpopuläre Entscheidungen, wie beispielsweise Einschnitte in der städtischen Leistungserbringung, zu verzichten.

Das Vetopotenzial direktdemokratischer Beteiligungsverfahren ist allgemein hoch. Dass sie (theoretisch) „parlamentarische Entscheidungsverfahren konterkarieren“ (Czada 2000: 12) können, kann vor Ort leicht nutzbar gemacht werden. In der Folge können die Elemente der repräsentativen und direkten Demokratie nicht voraussetzungslos miteinander kombiniert werden, ohne dass sich bei-

spielsweise (neue) Vetopositionen herausbilden, Prozesse gehemmt werden oder Blockaden drohen.

Im Zuge von Infrastrukturvorhaben bzw. Standortentscheidungen (bspw. Anlagen der erneuerbaren Energien, Verkehrs- und Städtebauprojekt Stuttgart 21) konnte das Problem direktdemokratischer Vetopositionen wiederholt prägnant entlang des Sankt-Florian- (ironisch: ‚Verschon‘ mein Haus, ‚zünd‘ and‘re an!‘) bzw. NIMBY-Prinzips („not in my backyard“) herausgearbeitet werden (vgl. zu nutzenmaximierenden Bürgern Vatter/Heidelberger 2014: 39).

Dies ist in Deutschland keine Ausnahmeerscheinung mehr. Bürgerinitiativen und bedingt soziale Bewegungen nutzen das Instrument rege und/oder ziehen beispielsweise im Felde der erneuerbaren Energien mit Unterstützung von Umwelt- und/oder Naturschutzverbänden vor Verwaltungsgerichte. Entscheidungs- und Mandatsträger oder Hauptverwaltungsbeamte können so erheblich unter Druck gesetzt werden (Holtkamp/Garske 2022). Auch die AfD als rechtspopulistischer Akteur nutzt häufig diese Vetopositionen und verbindet sich mit NIMBY-Initiativen, um auch kommunalpolitische Themen anzubieten, für die sie durchaus Bevölkerungsmehrheiten gewinnen kann (Bogumil/Holtkamp 2023).

4. Trends in Richtung Parteipolitisierung oder Entparteipolitisierung unter Berücksichtigung der AfD

Bereits in der Einleitung wurde skizziert, dass die klassische lokale Politikwissenschaft von einer Modernisierung der Kommunen ausging, wonach der Konkordanzdemokratie ein schnelles Ende drohte. Ein stetiger Prozess der Parteipolitisierung wurde vorausgesagt (Holtmann 1992), dem wir schon früh mit Blick auf die Stimmenanteile von Wählergemeinschaften widersprachen (Holtkamp 2008). Das wurde mit Bezug auf Hessen für die Direktwahl im Zeitvergleich nochmals bestätigt (Klein/Lüdecke 2018: 127).

Im Ergebnis konnten die Annahmen der Entparteipolitisierungsthese insbesondere für die Gemeindegrößenklassen unter 50.000 Einwohnern durch die vermehrte Wahl von parteilosen Bürgermeistern bestätigt werden – für die Verwaltungsspitzen in größeren Städten sowie den Kreisverwaltungen hingegen nicht (ebd.: 143). Begründet wurde dieses Ergebnis damit, dass in kleineren Städten ein erfolgreicher Wahlkampf leichter und kostengünstiger organisiert werden könne.

In einer Masterarbeit an der Fernuniversität Hagen, in der Daten der Konrad-Adenauer-Stiftung (2018) neu eingegeben und berechnet wurden, konnte hingegen für alle Mittelstädte und Kreise in Deutschland gezeigt werden, dass

auch in größeren Kommunen relativ einheitlich ein Trend in Richtung Entparteiopolitisierung zu verzeichnen ist (Gutekunst 2023) – wenn auch, wie bei der Gemeindegröße erwartet (Holtkamp 2008), die parteilosen Kräfte von einem sehr niedrigen Ausgangsniveau im Jahr 2002 starteten. Zudem war bereits zuvor erwartet worden, dass es nur einen leichten Trend in Richtung Konkordanzdemokratie gebe (ebd.), in jedem Fall aber keine weitere Parteiopolitisierung. Damit bleiben die Probleme des Zusammenspiels zwischen pfadabhängiger Konkurrenzdemokratie und institutionellen Vetopositionen zumindest weitgehend bestehen.

Tabelle 4: Zunahme der parteilosen Entscheidungsträger in größeren Kommunen

	2002 Parteilose	2018 Parteilose
BM Mittelstädte	8,2 %	15,5 %
Landrat Kreis	9,6 %	17,1 %
Stadtrat Mittelstädte WG	8,2 %	11,5 %
Kreistag WG	10,2 %	14,1 %

Quelle: Eigene Darstellung anhand der Daten von Gutekunst (2023: 61 f.); WG steht für den Stimmenanteil der Wählergemeinschaften.

Dabei bleiben allerdings die Unterschiede zwischen den Bundesländern konstant. In 2018 gab es in Baden-Württemberg in den Mittelstädten 30,8 % parteilose Bürgermeister und sogar 40 % parteilose Landräte in den Kreisen. In NRW war entsprechend des Modells der kommunalen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie der Anteil der Parteilosen deutlich niedriger. Dort lag der Anteil der parteilosen Bürgermeister bei 9,1 % und bei den Landräten sogar nur bei 3,2 % (ebd.). In Ostdeutschland sind ähnlich viele parteilose Bürgermeister im Amt wie in Baden-Württemberg, was ebenfalls nach dem Modell der Konkordanzdemokratie zu erwarten war (Holtkamp 2008). Abweichend von den Hypothesen finden sich in Ostdeutschland aber nur 5,8 % parteilose Landräte (Westdeutschland: 11 %).

Möglicherweise sind die Landkreise in Ostdeutschland stärker parteienstaatlich strukturiert und näher an den Landesregierungen – auch durch die Zusammenlegung von Kreisen im Zuge der Gebietsreformen. Gerade für Wählergemeinschaften ergeben sich erhebliche Probleme bei Gebietsreformen, weil sie stark lokal orientiert sind und ein Zusammenschluss bei heterogener Programmatik auf der Ebene der neuen Kreise schwierig werden kann.

Für zukünftige Trends wird wohl auch das Abschneiden der AfD bei den nächsten Kommunalwahlen und ihr Verhalten im Stadtrat und Kreistag von großer Bedeutung sein – zumindest wenn man davon ausgeht, dass sie stark zunehmen wird, wie die Umfragen vor der Europawahl im Juni 2024 nahelegen. Allerdings ist noch nicht klar, wie stark es der AfD gelingt, den Wählergemeinschaften als stärkste Kraft in Ostdeutschland die Stimmen „abzujagen“.

Während das Verhalten der AfD-Opposition in Landtagen und im Bundestag bereits detailliert untersucht wurde, liegen nur wenige Arbeiten zum Verhalten der AfD in Kommunalparlamenten vor: Für Großstädte lässt sich wohl annehmen, dass sich die AfD ähnlich als Opposition geriert wie in den Parlamenten in Bund und Ländern (Heinze 2021; Heinze/Hermes 2021). In den meisten Kommunen aber, die deutlich kleiner sind, dominieren eher konkordanzdemokratische Strukturen und Personenwahlen. Wie dieses Verhältnis zwischen AfD und konkordanzdemokratischen Strukturen aussieht, wurde bisher nur wenig untersucht.

Einerseits gibt es in der kommunalen Konkordanzdemokratie einen Trend zur politischen Mitte, der zu einer Exklusion von politisch extremeren Positionen führen kann, die der Rechtspopulismus wiederum für eine Fundamentalopposition gegen die bestehenden Eliten nutzen kann (Domann/Nuissl 2022: 205). Andererseits wurde in einer Untersuchung kleinerer Kommunen in Baden-Württemberg und Brandenburg gezeigt, dass sich dieser Zusammenhang kaum nachweisen lässt.

Gerade in den ostdeutschen Kommunen folgt die AfD bei höheren Stimmenanteilen eher konkordanzdemokratischen Nominierungsmustern. Die Ratsmitglieder sind häufig stark im Vereinswesen verankert und „verfügen über eine gewisse Reputation vor Ort“ (ebd.: 209). Demensprechend sind sie bemüht, sich neben der Profilierung als Opposition auch als verantwortungsvolle Gestaltungskraft zu präsentieren. Somit sorgen sie zwar für eine etwas polarisierende Kritik, ohne aber dasselbe Konfliktniveau wie in den Landtagen zu erreichen.

Dieser Wirkungszusammenhang zwischen AfD-Präsenz und einer leichten Polarisierung wird in einer Studie über die Partei Die Linke in ostdeutschen Kommunen bestätigt. Linke Akteure nehmen eine deutliche Polarisierung in den Stadträten wahr und insbesondere die jüngeren Ratsmitglieder der Linken wollen vermehrt dagegenhalten:

„Insgesamt gestalte sich das Arbeiten in den kommunalpolitischen Interessenvertretungen seit dem Einzug der AfD schwieriger, sie sei aufreibender geworden. AfD und unabhängige Wähler würden ‚stacheln‘ und ‚keilen‘“ (Nicke 2021: 28).

Auch in einer anderen Studie (Alin et al. 2022) werden die Besonderheiten der AfD im Umgang mit den anderen Parteien im Gemeinderat bestätigt. Die AfD

würde so stark mit Beiträgen und Zwischenrufen provozieren, dass kaum eine sachliche Debatte möglich wäre. Sie würde auch die Sitzungen in die Länge ziehen, was die ehrenamtlichen Ratsmitglieder der anderen Parteien stark belastet. Die Verwaltung wird durch viele Anfragen zeitlich gebunden: Das führe zu der

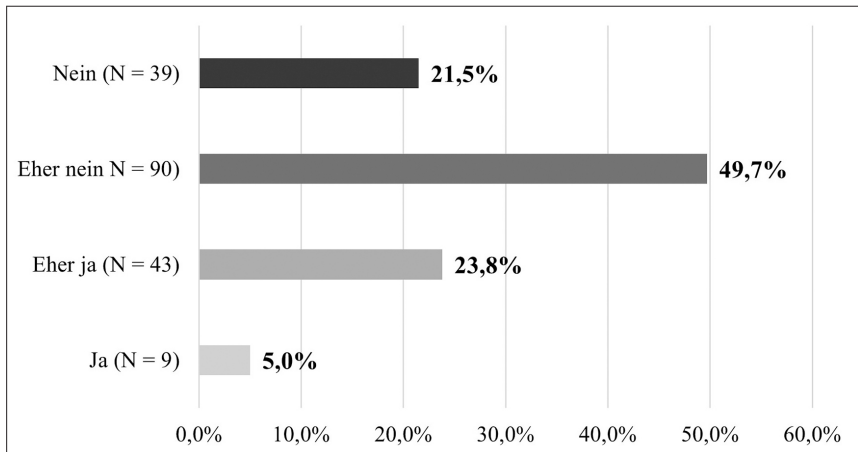
„Verhinderung einer produktiven Ratsarbeit, z. B. durch Fake-Anträge oder eine hohe Zahl an Anfragen. Dabei fällt auf, dass dies ausschließlich aus mittleren und großen Gemeinden berichtet wird, und zwar verstärkt aus dem Osten Deutschlands. Demnach sind mittlere und vor allem große Gemeinden im Osten am stärksten von einer Beeinträchtigung der Diskussionskultur durch den Einzug der AfD betroffen.“ (Alin et al. 2022: 25).

Es wird also auch in diesem Fall die starke Bedeutung der Gemeindegröße für die Auseinandersetzungen im Rat deutlich. Auch in einer aktuellen Studie zur AfD in brandenburgischen Kommunen wird hervorgehoben, dass sie sich häufig als „laute Oppositionspartei“ inszeniert und sich durch viele Anfragen profilieren will (Hauke 2023). Insgesamt kann man den bisherigen Forschungsstand für Ostdeutschland dahingehend zusammenfassen, dass die Präsenz der AfD in mittleren und großen Städten zu einer stärkeren Polarisierung führt und damit eher zu einem Trend in Richtung Konkurrenzdemokratie und Parteipolitisierung beiträgt. In kleinen Kommunen ist dies nicht unbedingt der Fall, weil hier eher gesellschaftlich gut vernetzte Honoratioren aufgestellt und auch gewählt werden, die ein Interesse an der Vermeidung von Konflikten haben.

Darüber, wie sich die AfD in kleineren bis mittleren Kommunen in Westdeutschland verhält, gibt es noch weniger Studien. Deshalb haben wir in Niedersachsen die Mandatsträger in 40 Kleinstädten¹, die per Zufallsauswahl bestimmt wurden, befragt, ob die multiplen Krisen auch zu einer zunehmend polarisierten Stimmung im Stadtrat beigetragen haben. Nur knapp 30 % waren der Meinung, dass der Ton im Rat zumindest eher rauer geworden sei (vgl. Abbildung 1). Auf die Frage, welche Fraktion dafür verantwortlich sei, gaben die Ratsmitglieder eher die CDU, SPD und Wählergemeinschaften an als die AfD.

1 Bei der Befragung in Niedersachsen erreichten wir eine Rücklaufquote von 26,7 %. Die Befragung wurde zwischen September und November 2022 durchgeführt. Die Gemeindegröße erstreckt sich von 5.000 bis 20.000 Einwohner.

Abbildung 1: Rauerer Ton im Rat



Quelle: Eigene Erhebung; Anzahl gültiger Fälle (Gesamt-N): 181

Das deckt sich auch mit der Analyse der niedersächsischen Ratsinformationssysteme im Internet. Die AfD stimmt überwiegend dem kommunalen Haushaltsplan zu, stellt nur wenige Anträge und Anfragen und die Ratsmitglieder der AfD fehlen häufiger bei Sitzungen. Insgesamt ist die AfD im Rat eher unauffällig und würde für ihre Anträge auch keine Mehrheiten bekommen, weil nicht wenige Ratsmitglieder angaben, dass sie Anträgen dieser Partei grundsätzlich nicht zustimmen würden. Von den Ratsmitgliedern, die angaben, grundsätzlich den Anträgen einer Fraktion nicht zuzustimmen, nannten 81 % die AfD. In niedersächsischen Kleinstädten scheint also die „Brandmauer“ gegenüber der AfD noch zu stehen.

Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die AfD in den Kleinstädten Niedersachsens schlechte Ergebnisse erzielte und so häufig, wenn überhaupt, mit nur einem oder zwei Ratsmitgliedern einzog. Sie erhielt im Durchschnitt nur 1,9 % der Stimmen. In den ebenfalls befragten 40 Kleinstädten in Sachsen-Anhalt (wo es allerdings erhebliche Probleme beim Feldzugang² gab), erreichte die AfD bereits 2019 etwa 9,8 %. Dies ist nicht nur auf einen größeren Wählerzuspruch zurückzuführen, sondern auch auf den Kandidatendeckungsgrad. In 30 der 40

2 Es bestehen offensichtliche Unterschiede in der Transparenz zu Niedersachsen, weil in Sachsen-Anhalt im Internet viel weniger Ratsmitglieder ihre Email-Adresse angeben und auch die Kommunalverwaltungen diese viel seltener zur Verfügung stellen – häufiger mit, bei diesem öffentlichen Wahlamt, irritierenden Hinweisen auf den Datenschutz.

Kleinstädte in Ostdeutschland trat die AfD zur Kommunalwahl an. In Niedersachsen war dies lediglich in 14 von 40 Kommunen der Fall, womit sich zum Teil auch erklären dürfte, warum in unserer Befragung selten angegeben wurde, dass die AfD für den raueren Ton im Rat verantwortlich ist.

Deshalb schöpft die AfD in Westdeutschland ihr Wahlpotenzial in Kommunalwahlen deutlich weniger aus als in Ostdeutschland, wie es sich auch bei den letzten Europawahlen zeigte, wenn zugleich Kommunalwahlen abgehalten wurden. In Sachsen konnte die AfD immerhin 60 % ihrer Europawahlstimmen bei der gleichzeitigen Kommunalwahl erreichen, während es in Baden-Württemberg nur 19 % waren (Bogumil/Holtkamp 2023).

Es ist also deutlich schwieriger für die AfD in Westdeutschland Ortsverbände zu gründen, die zur Kommunalwahl antreten als in Ostdeutschland. Es ist damit zu rechnen, dass sich das bei den nächsten Kommunalwahlen pfadabhängig fortsetzt, weil in Westdeutschland – gerade in den kleineren Städten – die AfD zum ersten Mal antreten muss, was voraussetzt, dass es ihr gelingt erst einmal Ortsverbände zu bilden, die dann, bei durchaus gegebenen Widerständen gegenüber rechtsextremen bis rechtspopulistischen Parteien, auch noch mit Kandidaturen in den Kommunalwahlkampf ziehen wollen. Das spricht eher dafür, dass sich die erheblichen Unterschiede zwischen Ost und West in kleineren Kommunen weiter verfestigen.

5. Fazit

Zentrale Elemente des verhandlungsdemokratischen Ansatzes wurden bei der Übertragung auf die kommunale Ebene lange ausgeblendet. Annahmen, die Formen der Demokratie seien beliebig miteinander kombinierbar und/oder hätten eine positive Leistungsbilanz (Kersting 2004), konnten leicht widerlegt werden.

Die Zahl potenzieller Vetopositionen bzw. die Blockadegefahr ist je nach Politikfeld, Einwohnerzahl und (korrespondierendem) Kommunalsystem hoch. Im Durchschnitt gibt es aber deutlich mehr Vetopositionen als Jörg Bogumil im Jahr 2001 zunächst angenommen hat. Auch gibt es deutlich mehr gesellschaftliche Akteure als Auslöser von Vetopositionen, zum Teil auch mit einer eher feindseligen Interaktionsorientierung (AfD, soziale Bewegungen, Bürgerinitiativen), als sie Jörg Bogumil damals berücksichtigt hat.

Folglich sind, gerade in konkurrenzdemokratischen Kommunen, deutlich mehr Entscheidungsblockaden zu erwarten. Im Hinblick auf die in der Einleitung diskutierte Legitimität der Konkordanzdemokratie haben wir so, in Bezug auf

den Output, erhebliche Vorteile dieser Demokratieform herausgearbeitet. Allerdings bleibt auf der Seite der Input-Legitimationen weiterhin problematisch, dass bei starker exekutiver Führerschaft die parlamentarische Kontrolle und die Transparenz eingeschränkt sind. Um eine über Jahrzehnte gegebene Dominanz einer Führungsposition zu beschränken, haben wir *term limits* (Amtszeitbeschränkungen) vorgeschlagen, sodass es zu mehr ernsthafter Konkurrenz kommt und nicht immer der Amtsinhaber wiedergewählt werden kann (Bogumil/Holtkamp 2023).

Wir hoffen, dass wir mit dem hier vorgelegten, erweiterten verhandlungsdemokratischen Ansatz für die lokale Politikforschung (aufbauend auf den Vorarbeiten von Gerhard Lehmsbruch und Jörg Bogumil) eine Heuristik zur Verfügung gestellt haben (Tabelle 3; Holtkamp/Garske 2023), die weitere empirische Studien zu den Blockadepotentialen und zu der Output-Legitimation in der Kommunalpolitik anleiten kann und die auch für die argumentative Strukturierung studentischer Abschlussarbeiten geeignet sein dürfte. Jörg Bogumil war dabei immer offen für die Weiterentwicklung des Modells, in die auch gemeinsame Projekte einfließen (Bogumil/Holtkamp 2023).

Letztendlich wird man nicht mit einem Ableben der Konkordanzdemokratie rechnen können, wie es aus modernisierungstheoretischer Sicht immer wieder behauptet wurde. Im Gegenteil: In diesem Beitrag wurden neue empirische Belege präsentiert, nach denen auch in den größeren Kommunen in den letzten Jahrzehnten ein verhaltener Trend in Richtung Konkordanzdemokratie zu bilanzieren ist. Allerdings ist mit der AfD ein neuer Akteur ins Spiel gekommen, der offensichtlich in mittleren und großen Städten insbesondere in Ostdeutschland schon zu einer stärkeren Konfliktorientierung und prozeduralen Parteipolisierung beiträgt. Dies hängt aber offensichtlich (jenseits der wenigen ostdeutschen Großstädte) auch von den handelnden Personen vor Ort ab, die sich entsprechend der Anreize eines stark personenorientierten Wahlrechts auch konkordanzdemokratischen Modellen zuwenden können – insbesondere, wenn sie über einen demensprechend hohen sozioökonomischen Status als Honoratioren verfügen.

Literatur

- Alin, Selina/Faus, Jana/Körper-Stiftung (2022): »Mehr Respekt bitte!« – Diskussionskultur in der deutschen Kommunalpolitik. Hamburg: Körper-Stiftung. https://koerber-stiftung.de/site/assets/files/16872/mehr_respekt_bitte.pdf. Abgerufen am: 04.04.2024.
- Benz, Arthur (2003): Reformpromotoren oder Reformblockierer? Die Rolle der Parteien im Bundesstaat. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (Bd. 29–30/2003): 32–38.

- Bogumil, Jörg (2001): *Modernisierung kommunaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (Hrsg.) (2016): *Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland. Zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2023): *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung*. Vollst. überarb., akt. u. erw. Neuausgabe. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Czada, Roland (2000): *Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung*. Hagen (polis: Arbeitspapiere der FernUniversität Hagen, 46).
- Domann, Valentin/Nuissl, Henning (2022): Gelegenheitsstrukturen für populistische Kommunalpolitik der radikalen Rechten. In: Mullis, Daniel/Miggelbrink, Judith (Hrsg.): *Lokal extrem Rechts. Analysen alltäglicher Vergesellschaftungen*, 201–218. Bielefeld: transcript.
- Freitag, Markus/Vatter, Andreas (2008): *Die Demokratien der deutschen Bundesländer. Politische Institutionen im Vergleich*. Opladen: Barbara Budrich.
- Freitag, Markus/Vatter, Andreas (Hrsg.) (2010): *Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland: Institutionen, Staatstätigkeiten und politische Kulturen*. Münster: LIT.
- Gabriel, Oscar (1975): Strukturprobleme des lokalen Parteiensystems. In: Gabriel, Oscar (Hrsg.): *Strukturprobleme des lokalen Parteiensystems*, 1–64. Bonn: Eichholz.
- Geißel, Brigitte/Roth, Roland/Collet, Stefan/Tillmann, Christina (2014): Partizipation und Demokratie im Wandel: Wie unsere Demokratie durch neue Verfahren und Kombinationen repräsentativer, deliberativer und direkter Beteiligung gestärkt wird. In: Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): *Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*, 489–504. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Gutekunst, Marcel (2023): *Unionsmänner (jenseits der Großstädte) auf dem Rückzug? Verwaltungsspitzen in Mittelstädten und Landkreisen 2002–2018*. Masterarbeit: FernUniversität Hagen, Hagen.
- Hauke, J. Cash (2023): „Das Amt verschenkt“? Die Kommunalpolitik der AfD als Herausforderung für die Demokratie (Mitteilungen der Emil Julius Gumbel Forschungsstelle Potsdam, 11).
- Heinze, Anna-Sophie (2021): Zum schwierigen Umgang mit der AfD in den Parlamenten: Arbeitsweise, Reaktionen, Effekte. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 31 (1), 133–150. DOI: 10.1007/s41358-020-00245-0.
- Heinze, Anna-Sophie/Hermes, Annina (2021): *All politics is local? Der Umgang mit der AfD in den Stadträten von Chemnitz, Dresden und Leipzig im Vergleich*. Hannah-Arendt-Institut für Totalitarismusforschung. Dresden. haitblog.hypotheses.org/1198.
- Holtkamp, Lars (2008): *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Holtkamp, Lars/Garske, Benjamin (2022): Die Zivilgesellschaft als Partnerin auf Augenhöhe? Eine kritische Bestandsaufnahme am Beispiel von Bürgerhaushalten und Umweltmediation. *Voluntaris: Journal of Volunteer Services & Civic Engagement* 10 (2): 224–240.

- Holtkamp, Lars/Garske, Benjamin (2023): Kommunale Demokratien im Praxistest: Ein Überblick über konfligierende Demokratieformen und Blockadegefahren in deutschen Kommunen. *GWP-Gesellschaft. Wirtschaft. Politik* 72 (3): 316–326.
- Holtmann, Everhard (1992): Politisierung der Kommunalpolitik und Wandlungen im lokalen Parteiensystem. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (Bd. 22–23/1992): 13–22.
- Kersting, Norbert (2004): *Die Zukunft der lokalen Demokratie: Modernisierungs- und Reformmodelle*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Klein, Markus/Lüdecke, Yvonne (2018): Ent-Parteipolitisierung und faktischer Konkurrenzausschluss bei Bürgermeister- und Landratswahlen. Eine empirische Analyse für Hessen (1993–2017). *Zeitschrift für Politikwissenschaft* (28): 125–146.
- Kropp, Sabine (2013): Runderneuerung der repräsentativen Demokratie im Bundesstaat oder: Welche Lehren ziehen wir aus „Stuttgart 21“? In: Keil, Silke I./Thaidigsmann, S. I. (Hrsg.): *Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie*, 469–485. Wiesbaden: Springer VS.
- Lehmbruch, Gerhard (1967): *Proporzdemokratie: Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Lehmbruch, Gerhard (1975): Der Januskopf der Ortsparteien. Kommunalpolitik und das lokale Parteiensystem. *Der Bürger im Staat* (1/1975): 3–8.
- Lehmbruch, Gerhard (1987): *Proporzdemokratie nach zwanzig Jahren: Überlegungen zur Theoriebildung in der komparatistischen Forschung über politische Strategien in der Schweiz und in Österreich [Konferenzbeitrag]*. Tutzing: Deutsche Vereinigung für Politikwissenschaft, Arbeitskreis Politische Kulturforschung.
- Lehmbruch, Gerhard (1991): Konkordanzdemokratie. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Wörterbuch Staat und Politik*, 311–316. München: Piper.
- Lehmbruch, Gerhard (1998): *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. 2. Aufl. Opladen: Barbara Budrich.
- Lehmbruch, Gerhard (2012): Die Entwicklung der vergleichenden Politikforschung und die Entdeckung der Konkordanzdemokratie – eine historisch-institutionelle Perspektive. In: Köppl, Stefan/Kranenpohl, Uwe (Hrsg.): *Konkordanzdemokratie*, 33–50. Baden-Baden: Nomos.
- Lijphart, Arend (1977): *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. Yale: Yale University Press.
- Naßmacher, Karl-Heinz (1977a): Einleitung: Kommunalen Sozialismus oder Kommunalisierung der Sozialdemokratie? In: Naßmacher, Karl-Heinz (Hrsg.): *Kommunalpolitik und Sozialdemokratie*, 9–17. Bonn/Bad Godesberg: Verlag Neue Gesellschaft.
- Naßmacher, Karl-Heinz (1977b): Kommunalpolitik und Sozialdemokratie. In: Naßmacher, Karl-Heinz (Hrsg.): *Kommunalpolitik und Sozialdemokratie*, 209–240. Bonn/Bad Godesberg: Verlag Neue Gesellschaft.
- Nicke, Katrin (2021): *Linke Akteure in den Städten und Gemeinden. Zum Zustand der Demokratie und zur Rolle der Partei auf kommunaler Ebene*. Studie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung.
- Schniewind, Aline (2010): Kommunale Parteiensysteme zwischen Mehrheits- und Verhandlungsdemokratie. Ein Vergleich der Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands. In: Freitag, Markus/Vatter, Andreas (Hrsg.): *Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland: Institutionen, Staatstätigkeiten und politische Kulturen*, 131–176. Münster: LIT.

- Vatter, Andreas/Heidelberger, Anja (2014): Volksentscheide nach dem Sankt-Florian-Prinzip? In: Feld, Lars/Huber, Peter/Jung, Otmar/Lauth, Hans-Joachim/Wittreck, Fabian (Hrsg.): *Jahrbuch für direkte Demokratie 2013*, 9–52. Baden-Baden: Nomos.
- Vospornik, Stefan (2014): *Modelle der direkten Demokratie: Volksabstimmungen im Spannungsfeld von Mehrheits- und Konsensdemokratie – Ein Vergleich von 15 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos.

David H. Gehne

Zufall als neuer Impuls für die kooperative Demokratie?

Die Wirkung aleatorischer Auswahlverfahren am Beispiel der Bürgerkonferenz Bochum 2023

1. Einleitung: Kooperative Demokratie und die Herrschaft der „üblichen Verdächtigen“

Im Rahmen von Bürgerbeteiligungsverfahren kann immer wieder beobachtet werden, dass die Personen, die sich beteiligen, als Gruppe keinen sozialen Querschnitt der Bevölkerung einer Kommune abbilden. Die Anwesenden entsprechen häufig dem sogenannten „3-M-Mantra“, das auch für Mandatsträger:innen und Bürgermeister:innen beschrieben worden ist: „male, middle-aged and middle-class“ (Heinelt et al. 2018: 34). Es kommen also die „üblichen Verdächtigen“, wie eine auch in der Literatur zu Bürgerbeteiligung beliebte Formulierung lautet, wobei bei der Verwendung dieser Phrase nicht immer ganz klar ist, wer damit eigentlich gemeint ist. Die Feststellung der sozialen Selektivität von Beteiligung gehört zu den Klassikern der Partizipationsforschung und kann auf beinahe alle Verfahren der repräsentativen, direkten und auch kooperativen Demokratie bezogen werden, bei denen die Teilnahme auf Freiwilligkeit beruht (Alemann et al. 2005; Gehne 2014; Bogumil/Holtkamp 2023: 176; Schäfer 2015; Vetter/Remer-Bollow 2017).

Abbildung 1: Einladung zu einem Bürgerforum (Stadt Bochum)



**STADT
BOCHUM**

DSK Die Deutsche Sparkasse und
Bochumer Sparkassenverband

17.03.2015
ab 18:30 Uhr

1. Bürgerforum

Werne | Langendreer-Alter Bahnhof

IHRE MEINUNG IST GEFRAGT!

Die Stadt Bochum lässt gegenwärtig für den Bereich Werne | Langendreer-Alter Bahnhof ein integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept (ISEK) erstellen. Das ISEK bildet die Grundlage für die Beantragung von Mitteln der Städtebauförderung.

Die Ziele und Inhalte des ISEK sollen auf einer breiten Beteiligung der Öffentlichkeit basieren. Zu diesem Zwecke lädt die Stadt Bochum alle interessierten Bürgerinnen und Bürger aus Werne und aus Langendreer-

Alter Bahnhof dazu ein, Ihre Ideen im Rahmen des 1. Bürgerforums Werne | Langendreer-Alter Bahnhof einzubringen und zu diskutieren.

ORT:
Mertens
Willy-Brandt-Gesamtschule
Wittekindstr. 33
44894 Bochum

KONTAKTDATEN:
Stadt Bochum
Stadtplanung- und Bauordnungsamt
Herr Dr. Nils Lohse
0234 | 910.2328
E-Mail: N.Lohse@bochum.de
www.bochum.de/stadterneuerung-wfb





Quelle: Stadt Bochum

Zu einer Veranstaltung wie beispielsweise dem „1. Bürgerforum Werne – Langendreer Alter Bahnhof“ (vgl. Abbildung 1) wird öffentlich eingeladen und dabei explizit erwähnt, auf wen sich die Einladung bezieht (hier: alle interessierten Bürger:innen aus dem Planungsgebiet). Personen, die das zur Kenntnis genommen haben, entscheiden sich dann für oder gegen eine Teilnahme. Im Regelfall weiß man sehr wenig darüber, wer solche Einladungen registriert und auch nicht, warum jemand an einer Veranstaltung teilnimmt oder nicht. Eine Antwort auf die Frage, wer sich nicht beteiligt, gibt das von Brady, Verba und Schlozmann entwickelte Modell des „Civic Voluntarism“:

„Three answers immediately suggest themselves: because they can't, because they don't want to, or because nobody asked. 'They can't' suggests a paucity of necessary resources: time to take part in political activity, money to make contributions, and civic skills (i.e., the communications and organizational skills that facilitate effective participation). 'They don't want to' focuses on the absence of psychological engagement with politics—a lack of interest in politics, minimal concern with public issues,

a sense that activity makes no difference, and no consciousness of membership in a group with shared political interests. 'Nobody asked' implies isolation from the recruitment networks through which citizens are mobilized to politics." (Brady et al. 1995: 271)

Die Gründe für Nicht-Teilnahme sind also recht vielfältig und nicht allein auf den sozioökonomischen Status bezogen, da z.B. Politikinteresse und Vernetzung mit politisch interessierten Bürger:innen ebenso eine wichtige Rolle spielen können.

Dieses Problem von Partizipation wurde auch von Jörg Bogumil schon früh erkannt und beschrieben. Im Rahmen seiner Habilitationsschrift wurde zum einen das Konzept der kooperativen Demokratie entwickelt, aber auch an verschiedenen Stellen darauf hingewiesen, dass nur wenige Bürger:innen zeitintensive, dialogorientierte Verfahren anderen Freizeitbeschäftigungen vorziehen würden und dass die kommunale Förderung der Mitgestalter- und Auftraggeberrolle die partizipationserfahrene Mittelschicht begünstige (Bogumil 2001: 237). Vor dem Hintergrund der „sozialen Ausgleichsfunktion“ der Kommunen forderte er daher, dass Ratsmitglieder bei der Bewertung der Vorschläge und Ergebnissen von Beteiligungsverfahren

„[...] regulierend eingreifen, indem beispielsweise die Initiative von sozial ‚Schwächeren‘ besonders gefördert wird und die Beteiligungsangebote so konzipiert sind, dass Bürger aus allen sozialen Schichten zu Wort kommen (z.B. Planungszellen, repräsentative Bürgerbefragungen).“ (ebd.: 237)

Die vom Autor schon damals als ein „Heilmittel“ genannte Planungszelle ist hier deshalb von Interesse, da ein Merkmal dieses Beteiligungsverfahrens die zufällige Auswahl der beteiligten Personen aus dem Einwohnermelderegister ist (Dienel 2006: 166). Diese soll in der Regel zu einer „repräsentativeren“ Zusammensetzung der Gruppe der Teilnehmenden führen. Zwar wird die Planungszelle nach Peter C. Dienel seit über 50 Jahren stetig durchgeführt (Vergne 2014), das Prinzip der Zufallsauswahl der Teilnehmenden wurde aber – ausgehend von einer Kritik der Funktionsweise des Parlamentarismus bzw. von Wahlverfahren (Buchstein 2014; van Reybrouck 2013; Rieg 2020) – erst in den letzten Jahren wieder intensiver diskutiert und in Deutschland öffentlichkeitswirksam erstmals 2019 im Rahmen des „Bürgerrates Demokratie“ auf Bundesebene praktiziert¹. Inwieweit die aleatorische Auswahl von Beteiligten aber auch in die kooperative Demokratie auf kommunaler Ebene Einzug gehalten hat, soll in diesem Beitrag anhand eines konkreten Beispiels diskutiert werden.

1 Ein Überblick zu den bisher durchgeführten Bürgerräten unter <https://www.buergerrat.de/buergerraete/bundesweite-buergerraete/>.

Im Weiteren wird zunächst auf den Begriff kooperative Demokratie näher eingegangen und das Zusammenspiel der drei Formen der Demokratie in der Kommune erläutert. Dann wird das Beispiel der Bürgerkonferenzen in Bochum seit 2017 aufgegriffen und in eine kurze Beschreibung der lokalen Demokratie in Bochum eingebettet². Am Beispiel der Bürgerkonferenz 2023 wird anhand einer empirischen Analyse diskutiert, inwieweit hier der Zufall als neuer Impuls für die kooperative Demokratie wirken kann.

2. Kooperative, repräsentative und direkte Demokratie in der Kommune

Kooperative Demokratie ist eine begriffliche Neuschöpfung, deren Genese Ende der 1990er, Anfang der Nullerjahre eng verknüpft war mit verschiedenen empirischen Forschungsprojekten von Jörg Bogumil und Lars Holtkamp zum Thema Bürgerbeteiligung und bürgerschaftlichem Engagement (Holtkamp et al. 2006: 9)³.

Ausgehend vom Begriff des kooperativen Verwaltungshandels von Arthur Benz überträgt Bogumil in seiner Habilitationsschrift diesen auf die kommunale Ebene. In Abgrenzung zu anderen staatlichen Ebenen seien vor Ort die „Kontaktflächen zwischen ‚Obrigkeit‘ und Bürgerschaft [...] ausgedehnter, die Kontaktformen vielgestaltiger, die gegenseitigen Beeinflussungschancen intensiver und die Beziehungsqualität gestaltbarer“ (Bogumil 2001: 212). Daher würde der Begriff des kooperativen Verwaltungshandelns mit seinem Schwerpunkt auf Verhandlungen mit kooperativen Akteuren hier zu kurz greifen, sondern einzelne Bürger:innen und Bürgergruppen müssten miteinbezogen werden, wie die folgende Definition von kooperativer Demokratie zeigt:

„Unter kooperativer Demokratie werden freiwillige, dialogisch orientierte und auf kooperative Problemlösungen angelegte Verfahren der Bürger- und Verbände-beteiligung an der Politikformulierung und an der Politikumsetzung auf kommunaler Ebene verstanden.“ (ebd.: 212).

Kooperative Demokratie wird außerdem als Ergänzung und nicht als Ersatz von repräsentativer und direkter Demokratie in der Kommune gesehen. In der

2 Dieser Teil des Beitrags basiert auf einer gekürzten und aktualisierten Fassung von Gehne (2021a).

3 Vgl. Bogumil/Holtkamp/Schwarz (2003) zum Reformmodell Bürgerkommune und Gehne/Holtkamp (2005) zur repräsentativen Demokratie in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, die zur Einbettung der Fallstudienresultate des Projektes „Bürgerkommune“ diente.

Analyse von kommunaler Demokratie wird folgerichtig auch das Zusammenspiel dieser Demokratieformen untersucht (Holtkamp 2017; Bogumil/Holtkamp 2023). *Freiwillig* meint hier, dass diese Verfahren nicht gesetzlich vorgeschrieben sind, also von der Kommune entschieden werden kann, diese einzusetzen und in ihrer Form zu gestalten. Dies hat im Vergleich zu institutionalisierten Formen aber den Nachteil, dass es auch keine rechtliche Verbindlichkeit hinsichtlich des Verfahrens, der einzubeziehenden Personen oder Gruppen oder der Verwendung von Ergebnissen von kooperativen Verfahren gibt. Damit diese Seite der Freiwilligkeit nicht zu vorhersehbarer Frustration von beteiligten Bürger:innen führt, empfiehlt Jörg Bogumil vor allem der Vertretungskörperschaft, bei der Gestaltung von Elementen kooperativer Demokratie kontrolliert auf Macht zu verzichten, klar umrissene Kompetenzen abzutreten und nur in begründenden Einzelfällen von den Beteiligungsergebnissen abzuweichen (Bogumil 2002). Wie Tabelle 1 zeigt, können Bürgerbeteiligungsinstrumente nach zwei Kriterien in eine Vierfeldertabelle eingeordnet werden.

Tabelle 1: Bürgerbeteiligungsinstrumente im Überblick

	punktueller Beteiligung	dauerhafte Beteiligung
dialogorientiert (kooperative Demokratieelemente)	Bürgerforen oder Runde Tische Mediationsverfahren Planungszelle Bürgerhaushalte Stadtteilkonferenz	Integrations- und Ausländerbeiräte Seniorenbeiräte Behindertenbeiräte Kinder- und Jugendparlamente
nicht dialogorientiert	Bürgerversammlungen Bürgerbefragungen Einwohnerfragestunden Online-Abstimmungen	turnusmäßig wiederholte Bürgerbefragungen Bürgerpanel

Quelle: Bogumil/Holtkamp (2023: 152).

Das Kriterium der Dialogorientierung unterscheidet Verfahren danach, ob die Kommunikation eher einer Einbahnstraße gleicht oder wechselseitig funktioniert. Außerdem werden sie danach unterschieden, ob sie dauerhaft institutionalisiert sind, wie Ausländer- oder Seniorenbeiräte, oder zeitlich befristet angeboten werden. Ein typisches Element der kooperativen Demokratie sind beispielsweise Bürgerforen, die dialogorientiert sind und einmalig angeboten werden.

Einen Kernpunkt des Konzeptes der kooperativen Demokratie bilden die Beteiligungsrollen der Bürger:innen. Idealtypisch werden drei Rollen unterschieden (Holtkamp et al. 2006: 12):

- Bürger:innen als politische Auftraggeberin, die sich an der politischen Willensbildung beteiligt.
- Bürger:innen als Mitgestalter des Gemeinwesens, wenn sie sich ehrenamtlich oder bürgerschaftlich engagieren.
- Bürger:innen als Kunden der Leistungserstellung der Verwaltung.

Die Kundenrolle wird im Weiteren nicht betrachtet, da diese in Teilnehmungsformen keine besondere Rolle spielt, sondern sich eher auf Dienstleistungsaspekte des Verwaltungshandelns bezieht. Insgesamt gesehen kann man drei Formen von Demokratie in der Kommune unterscheiden, in denen die Bürgerschaft jeweils diese verschiedenen Rollen einnehmen kann.

Tabelle 2: Formen von Demokratie in der Kommune

	Formate	Auftraggeber	Mitgestalter	Rechtlicher Status
Repräsentative Demokratie	(Ober)Bürgermeister, Rat, Bezirksvertretung	Wahlberechtigte, Wähler:innen	Kandidierende, Partei- oder Wählergruppenmitglieder, Delegierte, Amts- und Mandatsträger	<i>Verfasst</i>
Direkte Demokratie	Bürgerbegehren, Bürgerentscheid	Wahlberechtigte, Abstimmende	Initiatoren von Bürgerbegehren, Aktive in der Durchführung	<i>Verfasst</i>
Kooperative Demokratie	Bürgerforen, Runde Tische, Einwohnerbeiräte	Teilnehmende an Foren etc.	Engagierte und ehrenamtlich Aktive	<i>Nicht-verfasst</i>

Quelle: Eigene Darstellung.

Neben der bereits vorgestellten kooperativen Demokratie gibt es die repräsentative Demokratie, die sowohl die Wahl zum Gemeinderat und weiterer Gremien, als auch die Direktwahl der Bürgermeister:innen umfasst. Die unmittelbare Entscheidung von Sachfragen in Abstimmungen durch die Bürgerschaft (Bürgerbegehren und Bürgerentscheid) wird als direkte Demokratie bezeichnet. Bei allen drei Formen können die Bürger:innen sowohl in der Rolle der Auftraggebenden als auch in einer deutlich aktiveren Rolle als Mitgestaltende teilnehmen (Beispiele Tabelle 2). Dabei wird der kommunalpolitische Alltag häufig durch die repräsentative Demokratie geprägt. Hier ist das Zusammenspiel zwischen Oberbürger-

meister:in und Rat am wichtigsten für die Funktionsfähigkeit der repräsentativen Demokratie. In einer Befragung von Ratsmitgliedern in NRW 2017 wurde das Verhältnis von Rat und Bürgermeister:in grundsätzlich als gut bewertet (Bogumil et al. 2017: 54).

Die direkte Demokratie (Bürgerbegehren und Bürgerentscheid) findet dagegen eher punktuell statt und richtet sich häufig gegen Entscheidungen der Ratsmehrheit, die dann anschließend durch einen Sachentscheid der Bürger:innen korrigiert werden sollen (sog. Korrekturbegehren) (Mehr Demokratie 2023: 10). Darüber hinaus hat z.B. in NRW der Rat die Möglichkeit, mit Zweidrittelmehrheit zu beschließen, dass die Bürger:innen in einer Sachfrage im Rahmen eines Bürgerentscheides anstelle des Rates entscheiden. Das charakteristische Zusammenspiel der drei Formen von Demokratie in der Kommune prägt die kommunale Demokratie einer Stadt.

Bei Formen der kooperativen Demokratie können die Teilnehmenden auf verschiedenen Wegen angesprochen und einbezogen werden.

Tabelle 3: Zugangsbedingungen zu dialogorientierten Verfahren

Bewertung	Freier Zugang	Zufallsauswahl
+	Sehr engagierte Teilnehmende Engagement und sozial selektive Zusammensetzung führen zu hoher Bereitschaft zur Übernahme von Aufgaben in der Mitgestalterrolle	Repräsentativ Keine „Unterwanderung“ durch Parteien möglich Weckt Interesse für Kommunalpolitik bei Bürger:innen, die vorher selten etwas damit zu tun hatten
-	Probleme, wenn sich viele freiwillig melden In der Regel stark sozial selektiv zusammengesetzt „Unterwanderung“ durch Parteien	Engagierten Bürger:innen nur schwer vermittelbar, dass sie als nicht Ausgewählte nicht teilnehmen können Ressourcenstarke kollektive Akteure können kaum einbezogen werden.

Quelle: Gekürzte Abbildung aus Holtkamp et al. (2006: 230).

Bei der Zufallsauswahl wird die Input-Legitimität als höher eingeschätzt. Es gelingt eher, wenig erfahrene Personen einzubeziehen und die Zusammensetzung wird dadurch repräsentativer. Außerdem können Parteien solche Verfahren nicht unterwandern, indem sie ihre Mitglieder dorthin schicken. Als Nachteil kann der Ausschluss von engagierten oder ressourcenstarken Verbänden oder Bürgerinitiativen gesehen werden, die nicht ausgelost worden sind. Beim Rekrutierungsmodus freier Zugang finden sich auf der Habenseite häufig sehr engagierte

Teilnehmende, die auch eine hohe Wahrscheinlichkeit für eine Übernahme der Mitgestaltendenrolle mitbringen. Es kann aber zu Problemen kommen, wenn zu viele Menschen teilnehmen wollen und die Zusammensetzung ist meistens sozial selektiv. Parteien können versuchen, Beteiligungsverfahren zu unterwandern und zu dominieren (Holtkamp et al. 2006: 239 f.). Die Autoren sehen zusammenfassend die Gefahr, dass die organisierten bzw. die organisationsfähigen Interessen sich in kooperativen Verfahren am stärksten einbringen würden und damit die nicht Organisierten zu den Verlierern im Verteilungskampf von Ressourcen werden könnten (ebd.: 262).

3. Kooperative Demokratie in Bochum

3.1 Neustart 2015?

Bochum ist eine Großstadt in Nordrhein-Westfalen im mittleren Ruhrgebiet mit 373.673 Einwohnern (Stand 31.12.2023). In NRW ist die Kommunalpolitik stark durch konkurrenzdemokratische Muster geprägt und vor allem in den Großstädten spielen Parteien eine sehr wichtige Rolle bei Wahlen und in der Regierungsphase (Holtkamp 2008: 121). Die Entwicklung der kommunalen Demokratie in Bochum in den letzten zwanzig Jahren wurde geprägt durch eine sinkende Wahlbeteiligung bei Ratswahlen, eine steigende Fragmentierung des Rates und einer wachsenden Dominanz des Oberbürgermeisters in der repräsentativen Demokratie. Seit September 2015 regiert Oberbürgermeister Thomas Eiskirch (SPD) die Stadt mit einer rot-grünen Ratsmehrheit, er wurde 2020 wiedergewählt. In seiner Antrittsrede 2015 kündigte der Oberbürgermeister an, dass er sich für die Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger:innen der Stadt einsetzen wolle, wohl auch unter dem Eindruck der sehr niedrigen Wahlbeteiligung von nur 33 % bei seinem Wahlsieg in der Stichwahl⁴.

Seit 2015 lässt sich in Bochum ein Ausbau von kooperativer Demokratie „von oben“ beobachten. Neben den Bürgerkonferenzen, die weiter unten noch näher betrachtet werden, wurde mit weiteren Elementen experimentiert (vgl. dazu Gehne 2021a: 217 ff.). Diese Phase mündete im Februar 2024 in der Verabschiedung der sog. „Eckpunkte der Bürgerbeteiligung der Stadt Bochum“ durch den Rat, einer Art Fahrplan für mehr Bürgerbeteiligung in Bochum mit Empfehlungen für die Durchführung von Beteiligungsverfahren, die die bisher

4 Antrittsrede von Thomas Eiskirch am 21.10.2015 im Rat der Stadt Bochum (Stadt Bochum 2015).

gemachten Erfahrungen mit neuen Formaten bündelten. Es wird festgelegt, dass „Bürgerbeteiligung bei außenwirkenden Planungsprozessen grundsätzlich verbindlich einzuplanen [ist], möglichst bis hin zum Umgang mit den Ergebnissen des Beteiligungsprozesses.“ Die Auswahl der beteiligten Bürger:innen soll im Regelfall durch Zufallsauswahl erfolgen, da „die an Beteiligungsformaten teilnehmenden Bürger:innen grundsätzlich ein gutes Abbild der Bürgerschaft bzw. von einem Vorhaben potentiell ‚Betroffener‘ darstellen“ sollen (Stadt Bochum 2024). Durchgeführt werden die meisten Verfahren derzeit durch die inhaltlich zuständigen Fachbereiche. Als zentrale Anlaufstelle gibt es bereits das Büro für Bürgerbeteiligung im Dezernat des Oberbürgermeisters, das auch Formate wie Bürgersprechstunden und die Bürgerkonferenz (s.u.) organisiert. Die Bochumer Bürger:innen üben darüber hinaus ihr Recht auf Artikulation und Beteiligung selbstbewusst und ohne Einladung „von oben“ aus. Sie sammeln Unterschriften, protestieren oder organisieren sich in Bürgerinitiativen, die häufig dann entstehen, wenn Interessenskonflikte auftauchen, z.B. beim Neubau von Straßen oder Gewerbegebieten.

3.2 Die Bochumer Bürgerkonferenzen 2017 – 2023

Bürgerkonferenzen spielen eine prominente Rolle in der Neuausrichtung von Bürgerbeteiligung durch die Stadt. Das Format wurde von der Stadtverwaltung entwickelt und durchgeführt. Seit 2017 haben insgesamt fünf Bürgerkonferenzen zu verschiedenen Themen mit jeweils um die 300 Teilnehmenden stattgefunden (siehe Tabelle 4). Die Veranstaltungen fanden vor der Corona-Pandemie zunächst jährlich in Präsenz statt, dann wurde 2021 während der Pandemie eine Online-Veranstaltung durchgeführt und 2023 fand wieder eine große Konferenz in Präsenz statt. In Zukunft wird weiterhin ein zweijähriger Rhythmus angestrebt.

Die Bürgerkonferenz hat das Ziel,

„[...] Meinungen und Einschätzungen der Bürgerschaft zu ausgewählten Themen (in ihrer gesellschaftlichen Gewichtung) abzubilden und Lösungsansätze zu diskutieren, zu hinterfragen und weiterzuentwickeln. [...] Die Bürgerkonferenz ist kein Entscheidungsgremium. [...] Die Diskussionsergebnisse der Bürgerkonferenz werden aufbereitet und dem Rat und der Verwaltung für die Einbindung im weiteren Entscheidungsprozess zur Verfügung gestellt.“ (Stadt Bochum 2017: 7)

Der Oberbürgermeister und alle Mitglieder des Verwaltungsvorstandes nehmen an der Bürgerkonferenz teil. Je nach Aufwand unterstützen 50 – 100 Mitarbeitende der Stadtverwaltung das Organisationsteam bei der Durchführung.

Tabelle 4: Bürgerkonferenzen seit 2017

Jahr	Thema	Ort und Datum	Teilnehmende
2017	Die Bochum Strategie	Ruhr-Kongress, 11.02.2017	278
2018	Ideen für die Stadtviertel	Mensa Ruhr-Universität, 17.03.2018	300
2019	Mobilität von morgen	Straßenbahndepot, 18.05.2019	371
2021	SMART CITY – Digitales Leben in unserer Stadt	Online wegen Corona-Pandemie, 20.06.2021	Ca. 350
2023	Familienfreundlichkeit	Jahrhunderthalle, 17.06.2023	312

Quelle: Eigene Darstellung, alle Angaben aus Stadt Bochum 2023

Die Veranstaltungen dauerten etwa vier bis fünf Stunden und folgten im Prinzip einem ähnlichen Ablauf. Nach einer Begrüßung durch den Oberbürgermeister im Plenum wird in zwei Phasen vor und nach dem Mittagessen in verschiedenen moderierten Runden über Aspekte des Themas diskutiert und Vorschläge zur Verbesserung gesammelt. Dabei kamen unterschiedlichste didaktische Methoden der Gruppenarbeit zum Einsatz. Die Veranstaltungen schlossen in der Regel wieder im Plenum mit einer ersten Präsentation von Ergebnissen und einem Ausblick darauf, wie mit den gesammelten Vorschlägen weiter umgegangen würde.

Die Bürgerkonferenz kann als Form der kooperativen Demokratie in der Auftraggeberrolle eingeordnet werden, da sie nicht rechtlich vorgeschrieben ist und keine Entscheidungen getroffen werden, sondern Informationsgewinnung und Austausch im Vordergrund stehen. Sie ähnelt dem Format des dialogorientierten Bürgerforums und findet punktuell und regelmäßig statt. Themen und Teilnehmende wechseln, auch wenn ein Teil der Alt-Teilnehmenden auch bei nachfolgenden Terminen wieder eingeladen werden können.

3.3 Die Bürgerkonferenz 2023 – wie repräsentativ ist die aleatorische Auswahl von Teilnehmenden?

Anlässlich der Bürgerkonferenz 2023 war es erstmals möglich, die Wirkung des aleatorischen Auswahlverfahrens auf die Zusammensetzung der Teilnehmenden empirisch zu untersuchen⁵.

5 Im Rahmen der Lehrveranstaltung „Diversität und Demokratie“ (Leitung: Dr. David H. Gehne) im Sommersemester 2023 im Bachelor-Studiengang Sozialwissenschaft an der

Ein innovatives Element der Bochumer Bürgerkonferenz liegt in der Ansprache der Teilnehmenden. Um eine möglichst repräsentative Zusammensetzung der Teilnehmenden gemessen an der Bochumer Bevölkerung ab 16 Jahren zu erreichen, werden Verfahren der Zufallsauswahl eingesetzt. Angestrebt wird eine Teilnehmendenzahl von je einer Person stellvertretend pro 1.000 Einwohner der Stadt, also beispielsweise im Jahr 2023 von 373. Dazu wird zunächst eine nach den Kriterien Alter, Geschlecht, Herkunft und Stadtbezirk geschichtete Zufallsstichprobe aus dem Einwohnermelderegister gezogen. Dann werden in drei Wellen mehrere tausend Personen angeschrieben und zu der Veranstaltung eingeladen. Nach der ersten Welle wird der Rücklauf von Personen, die ihren Teilnahmewunsch bekundeten, nach den genannten sozialstrukturellen Kriterien geprüft und die weiteren Wellen jeweils quotiert adressiert. Dies führte beispielsweise 2017 bei der dritten Welle dazu, dass nur noch junge Personen mit nicht-deutscher Herkunft angeschrieben wurden, da von ihnen noch nicht genügend Teilnehmende vorhanden waren. Schließlich werden etwa fünf Wochen vor der Veranstaltung die Einladungen zur Veranstaltung verschickt. Die Repräsentativität der Zusammensetzung der Anwesenden im Vergleich zur Bevölkerung wurde von der Stadt aber bisher nicht mehr kontrolliert (Stadt Bochum 2017: 9). Daher ließ sich bisher keine Aussage dazu treffen, wie weit die Zufallsauswahl der Einzuladenden dazu beiträgt, das Ziel einer repräsentativen Zusammensetzung der Teilnehmenden zu erreichen.

Im Rahmen der Begleitforschung wurden durch die Stadt detaillierte Daten zum Ablauf des Einladungsverfahrens zur Verfügung gestellt, die im Folgenden nach Stadtbezirken und Geschlecht ausgewertet werden können. Dazu werden zunächst die Rücklaufquoten gesamt und nach Subgruppen verglichen und anschließend die Verteilung der Merkmale der Bevölkerung Ende 2023 mit der Verteilung der schließlich eingeladenen Personen als Gruppe verglichen, um die Frage zu klären, ob die Bevölkerungsstruktur durch die Struktur der Teilnehmenden abgebildet wird, also die aleatorischen Verfahren zu einer repräsentativen Zusammensetzung führen. Als repräsentativ soll in diesem Zusammenhang eine möglichst strukturtreue Abbildung von a priori bekannten Merkmalen der Bevölkerung durch die Gruppe der Teilnehmenden verstanden werden. Merkmale

Ruhr-Universität Bochum wurde in Kooperation mit der Stadt Bochum eine Begleitforschung zur Bürgerkonferenz 2023 durchgeführt. Es konnten von der Stadt zur Verfügung gestellte Daten zum Einladungsverfahren ausgewertet und Teilnehmende vor und nach der Veranstaltung befragt werden. Der Autor dankt Alexandra Matthiesen, Björn Rostek und Matthias Zimmermann für ihr Engagement bei Durchführung und Auswertung der Befragung.

wie Einkommen oder Bildungsstand, die in der Partizipationsforschung wichtige unabhängige Merkmale für die Beteiligungsbereitschaft darstellen, konnten leider nicht einbezogen werden, da weder für die Bevölkerung noch für die Teilnehmenden passende Daten zur Verfügung standen.

Tabelle 5: Einladungen und Rücklauf Bürgerkonferenz 2023 nach Geschlecht und Stadtbezirken

Stadtbezirk	Einladungen gesamt			Rücklauf gesamt			Rücklauf gesamt%		
	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt
Mitte	1147	887	2034	57	51	108	5,0	5,7	5,3
Wattenscheid	793	680	1473	28	26	54	3,5	3,8	3,7
Nord	475	493	968	17	30	47	3,6	6,1	4,9
Ost	668	643	1311	29	33	62	4,3	5,1	4,7
Süd	670	667	1337	39	41	80	5,8	6,1	6,0
Südwest	629	601	1230	28	42	70	4,5	7,0	5,7
Bochum	4382	3971	8353	198	223	421	4,5	5,6	5,0

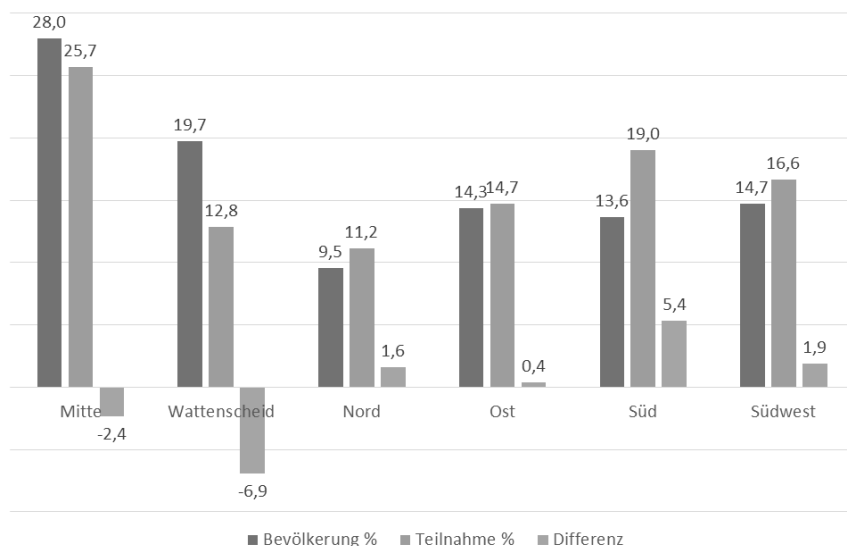
Quelle: Eigene Darstellung, Daten der Stadt Bochum.

Insgesamt wurden 8.353 Bochumer:innen zur Bürgerkonferenz eingeladen. Dazu wurden zunächst in einer ersten Welle 6.000 Männer und Frauen aus einer geschichteten Einwohnerstichprobe und 553 Personen, die bereits an einer Bürgerkonferenz teilgenommen hatten, angeschrieben und auf die Veranstaltung hingewiesen. In einer zweiten Welle wurden noch einmal 1.800 Personen angeschrieben, nachdem der bis etwa sechs Wochen vor der Veranstaltung verzeichnete Rücklauf kontrolliert worden war. Insgesamt haben 421 Personen sich zurückgemeldet und wollten an der Veranstaltung teilnehmen, was einer Rücklaufquote von 5,0 % entspricht. Vergleicht man die Rücklaufquoten in den Teilgruppen nach Geschlecht und Stadtbezirk, dann liegen die Gesamtquoten in den Stadtbezirken Süd (6,0 %), Südwest (5,7 %) und Mitte (5,3 %) etwas über dem Rücklauf für Bochum insgesamt, in Wattenscheid (3,7 %) und Ost (4,7 %) unter der Gesamtquote. Etwas höher lag der Rücklauf bei Frauen aus Süd (6,1 %) und Südwest (7,0 %) und am niedrigsten bei Männern aus Wattenscheid (3,5 %), Nord (3,6 %) und Frauen aus dem Stadtbezirk Wattenscheid mit 3,8 %. Ob diese Quoten sehr hoch oder sehr niedrig sind, kann aufgrund von fehlenden Vergleichswerten für ähnlich gelagerte Einladungsverfahren an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Aber gewisse Strukturen der sozial ungleichen Nutzung von Beteiligungsverfahren

ren sind erkennbar, die für Bochum typisch sind. Die Rangfolge der Stadtbezirke bei der Wahlbeteiligung zur Ratswahl 2020 beispielsweise entspricht der Rangfolge der Rücklaufquoten 2023, nur lag bei der Wahlbeteiligung 2020 Wattenscheid auf dem vorletzten Platz und Ost auf dem letzten. Gleichzeitig galt die Faustregel, dass je höher der Anteil der armen Bevölkerung im Stadtbezirk gemessen am Anteil der SGB II-Empfangenden unter 65 Jahren an der Bevölkerung war, desto niedriger war die Wahlbeteiligung bei der Kommunalwahl 2020 (Gehne 2021b: 334).

Welche Auswirkungen hat der Rücklauf auf die Einladung nun auf die Zusammensetzung der Teilnehmendengruppe?

Abbildung 2: Vergleich der Bevölkerungsstruktur und der Teilnehmendengruppe bei der Bürgerkonferenz 2023



Quelle: Eigene Darstellung, Daten der Stadt Bochum.

Im Jahr 2023 lebte 28 % der Bevölkerung der Stadt Bochum im Stadtbezirk Mitte, aber nur 25,7 % der Teilnehmenden an der Bürgerkonferenz kamen aus Mitte, sodass eine leichte Unterrepräsentation vorlag (-2,4 Prozentpunkte (PP)). Noch stärker war diese für die Bevölkerung aus Wattenscheid (-6,9 PP) feststellbar, während Süd (+5,4 PP), Südwest (+1,9 PP) und Nord (+1,6 PP) überrepräsentiert

waren. Auch gibt es Hinweise auf einen Zusammenhang von Über- oder Unterrepräsentation mit der sozialen Lage in den Stadtbezirken. In Wattenscheid lag der Anteil an Einwohnern unter 65 Jahren, die Leistungen aus dem SGB II erhielten 2021 bei 18,9 %, im Stadtbezirk Süd dagegen bei 10,6 %. Wie die Trendlinien in Abbildung 3 andeutet ist die Unterrepräsentation in ärmeren Stadtbezirken ausgeprägter (Mitte und Wattenscheid) als in weniger armen Stadtbezirken, die eher überrepräsentiert sind (Süd und Südwest).

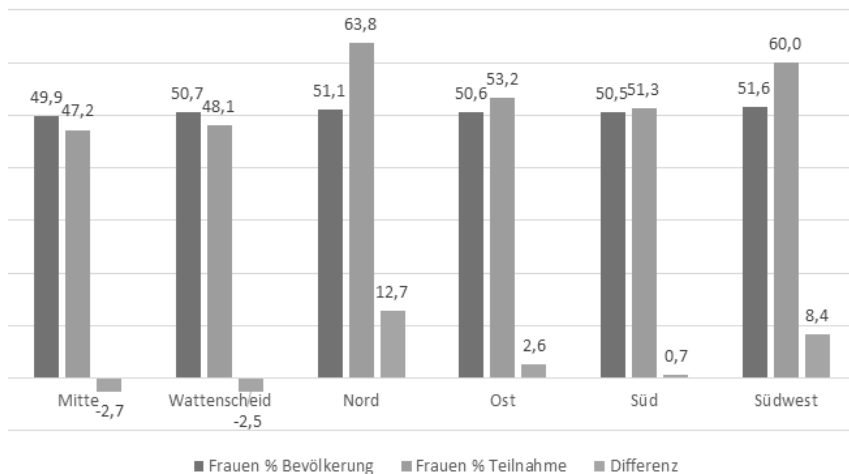
Abbildung 3: Unterrepräsentation 2023 und SGB II-Quote U65 nach Stadtbezirken 2021



Quelle: Eigene Darstellung, Daten der Stadt Bochum.

In einem zweiten Schritt wird der Anteil an Frauen aus den Stadtbezirken unter den Teilnehmenden mit den Anteilen der Bevölkerung verglichen.

Abbildung 4: Vergleich des Frauenanteils der Bevölkerung und der Teilnehmendengruppe bei der Bürgerkonferenz 2023



Quelle: Eigene Darstellung, Daten der Stadt Bochum.

Auch hier sind charakteristische Abweichungen feststellbar. Bei den Teilnehmenden aus Mitte (-2,7 PP) und Wattenscheid (-2,5 PP) lag der Frauenanteil unter dem der Bevölkerung, in Nord (+12,7 PP), Südwest (+8,4 PP) und Ost (+2,6 PP) lag er darüber.

Wenn also das Ziel war, dass die Bevölkerungsverteilung auf die Stadtbezirke und bestimmte Merkmale der Bevölkerung (z.B. Geschlecht) abgebildet werden sollten, so ist dies nicht vollständig gelungen. Der Einbezug eines Armutsindikators auf Ebene der Stadtbezirke lässt zumindest die Hypothese zu, dass auf räumlicher Ebene ein Zusammenhang zwischen Unterrepräsentation und Armut besteht.

Es gibt aber keinen geeigneten Vergleichsmaßstab, um einzuschätzen, wie groß die Abweichungen gemessen am Aufwand des aleatorischen Verfahrens waren. Im Vergleich zu 2017 hat die Stadt jedoch versucht, das aleatorische Verfahren weiterzuentwickeln. So stieg die Anzahl der Anschreiben von 3.600 bei der ersten Bürgerkonferenz auf 8.353 im Jahr 2023 an und auch die Versuche, Unterrepräsentation durch Quotierung der Stichprobe nach Alter und Geschlecht entgegenzuwirken, wurden weiter verfeinert (Stadt Bochum 2017: 9). Aber es scheint durchaus plausibel zu sein, dass durch das Verfahren mehr Personen auf

die Veranstaltung aufmerksam gemacht werden, als durch andere Formen der Einladung wie öffentliche Aushänge und Verbreitung über soziale Medien und Pressearbeit. Schließlich hat die Erfahrung bei den Bürgerkonferenzen seit 2017 dazu geführt, dass die Stadt Bochum bei den Eckpunkten der Bürgerbeteiligung der Zufallsauswahl bei der Rekrutierung von Teilnehmenden an Beteiligungsformaten auch in Zukunft eine wichtige Rolle eingeräumt hat.

4. Diskussion – Zufall als neuer Impuls für die kooperative Demokratie?

Kooperative Demokratie hat im Vergleich zu institutionalisierten Formen von Bürgerbeteiligung den Vorteil offen zu sein für Experimente aller Art. Die Gefahr liegt aber auch in der Privilegierung der partizipationserfahrenen Mittelschicht. Aber die kooperative Demokratie eignet sich für die Einführung aleatorischer Verfahren zur Ansprache von Bürger:innen zur Vermeidung einer zu großen Dominanz der „üblichen Verdächtigen“. Das Beispiel zeigt aber, dass der oft gebrauchte Terminus einer „Zufallsauswahl“ der Beteiligten zumindest irreführend ist. Eine zufällig ausgewählte Anzahl an Personen erhält eine Einladung zu einer Veranstaltung und wird über Partizipationsmöglichkeiten informiert. Da die Teilnahme an der Veranstaltung aber freiwillig ist, entscheiden sich Personen zur Teilnahme und werden nicht von der Stadt ausgewählt. Für eine „echte“ Zufallsauswahl müssten die ausgewählten Personen anschließend zur Teilnahme verpflichtet werden, um die Zufallsstichprobe zu realisieren. Das entspräche aber nicht der Definition von kooperativer Demokratie, da die Beteiligung freiwillig sein soll.

Bei der Bürgerkonferenz 2023 entschieden sich 95 % der Eingeladenen, nicht an der Veranstaltung teilzunehmen. Diese Entscheidung zur (Nicht-)Teilnahme wiederum wird vermutlich von den ersten beiden Gründen von Nicht-Teilnahme nach Brady et al. beeinflusst, so dass „*because they can't*“ und „*because they don't want to*“ sozial selektive Teilnahmemuster zur Folge haben. Zum einen ist der Aufwand, einen Samstag zu „opfern“ relativ groß und auch nicht jeder der Eingeladenen wird sich für das Thema „Familie“ interessiert haben, um nur zwei mögliche Gründe für eine Nichtteilnahme zu nennen. Allerdings kann der Faktor „*because nobody asked*“ ein Stück weit ausgeschaltet werden. Das Problem der Nicht-Teilnahme trotz Zufallsauswahl wird von den meisten Befürworter:innen der aleatorischen Demokratie in der Regel ignoriert, vielleicht weil sie die Wirkung des Zufalls meistens nicht empirisch überprüfen und so die Diskrepanz zwischen erzielter Zusammensetzung einer Gruppe und theoretischer

Repräsentationsvermutung ausblenden können (Rieg 2020). Bei der Anwendung aleatorischer Verfahren reicht es aber nicht, nur die Wirkung des Zufalls zu postulieren, sondern es sollte auch überprüft werden, wie Nicht-Teilnahme die Repräsentativität beeinflusst.

Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass der Einsatz aleatorischer Verfahren bei der Einladung zu einer Veranstaltung automatisch dazu führt, dass die Zusammensetzung der Gruppe der Teilnehmenden repräsentativ für die Bevölkerung steht. Es erscheint aber plausibel, dass wesentlich mehr und andere Personen durch das aleatorische Einladungsverfahren über die Veranstaltung informiert werden als bei normalen Einladungsverfahren. Insofern ist der Zufall ein sinnvoller Impuls für die kooperative Demokratie, da die Wahrscheinlichkeit steigt, nicht nur die „partizipationserfahrene Mittelschicht“ anzusprechen, sondern ein Beteiligungsverfahren auf eine breitere soziale Basis zu stellen und die Dominanz der „üblichen Verdächtigen“ etwas abzuschwächen.

Literatur

- Alemann, Ulrich von/Gehne, David H./Strünck, Christoph (2005): Lokale politische Kultur und die Krise der Repräsentation. Steuerungsmodelle zwischen Parteienstaat und direkter Demokratie. In: Behrens, Fritz/Heinze, Rolf G./Hilbert, Josef/Stöbe-Blossey, Sybille (Hrsg.): *Ausblicke auf den aktivierenden Staat*, 219–240. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg (2001): *Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg (2002): Kooperative Demokratie — Formen, Potenziale und Grenzen. In: Haus, Michael (Hrsg.): *Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik. Theoretische Analysen und empirische Befunde*, 151–166. Opladen: Leske + Budrich.
- Bogumil, Jörg/Garske, Benjamin/Gehne, David H. (2017): *Das kommunale Ehrenamt in NRW. Eine repräsentative Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Nachteilsausgleich kommunaler Mandatsträger bei flexiblen Arbeitszeiten*. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes NRW. Bochum: ZEFIR.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2023): *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung*. Vollst. überarb., akt. u. erw. Neuausgabe. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun (2003): *Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven*. Berlin: edition sigma.
- Brady, Henry E./Verba, Sidney/Schlozman, Kay L. (1995): Beyond SES: A Resource Model of Political Participation. *American Political Science Review* 89 (2): 271–294. DOI: 10.2307/2082425.

- Buchstein, Hubertus (2014): Deliberative und aleatorische Demokratietheorie. In: Flügel-Martinsen, Oliver/Gaus, Daniel/Hitzel-Cassagnes, Tanja/Martinsen, Franziska (Hrsg.): *Deliberative Kritik – Kritik der Deliberation*, 149–174. Wiesbaden: Springer VS.
- Dienel, Peter C. (2006): Innovation „Planungszelle“. *Verwaltung & Management* 12 (3).
- Gehne, David H. (2014): Die Unterstadt als demokratiefreie Zone – Ist Segregation eine Gefahr für die lokale Demokratie? In: Citlak, Banu/Engelbert, Angelika/Gehne, David H./Himmelmann, Ralf/Schultz, Annett/Wunderlich, Holger (Hrsg.): *Lebenschancen Vor Ort. Familie und Familienpolitik Im Kontext*, 277–293. Leverkusen/Opladen: Barbara Budrich.
- Gehne, David H. (2021a): Bochum – Kommunale Demokratie auf dem Prüfstand. In: Rudolph, Karsten/Rüther, Daniela (Hrsg.): *Bochum. Von hier aus*, 202–224. Münster: Aschendorff.
- Gehne, David H. (2021b): Wahlbeteiligung. In: Stadt Bochum (Hrsg.): *Sozialbericht 2021*, 329–339. Bochum.
- Gehne, David H./Holtkamp, Lars (2005): Fraktionsvorsitzende und Bürgermeister in NRW und Baden-Württemberg. In: Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hrsg.): *Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern*, 87–141. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heinelt, Hubert/Egner, Björn/Richter, Timo A./Vetter, Angelika/Kuhlmann, Sabine/Seyfried, Markus (Hrsg.) (2018): *Bürgermeister in Deutschland, Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnis*. Baden-Baden: Nomos.
- Holtkamp, Lars (2008): *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Holtkamp, Lars (2017): *Formen kommunaler Demokratien. direkt – repräsentativ – kooperativ*. Hagen: FernUniversität.
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (2006): *Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement*. Frankfurt/New York: Campus.
- Mehr Demokratie (2023): *Bürgerbegehrensbericht 2023*. Berlin.
- Rieg, Timo (2020): *Ausgeloste Bürgerparlamente. Warum die Politikwissenschaft dringend empirische Forschung zur aleatorischen Demokratie braucht*: Bayerischer Forschungsverbund ForDemocracy (Working Paper, Nr. 2).
- Schäfer, Armin (2015): *Der Verlust der politischen Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*. Frankfurt/New York: Campus.
- Stadt Bochum (2015): *Antrittsrede von Oberbürgermeister Thomas Eiskirch im Rat der Stadt Bochum am 21. Oktober 2015*. [https://www.bochum.de/C125830C0042AB74/vwContentByKey/W2BGXDJW831BOCMDE/\\$File/antrittsrede_eiskirch.pdf](https://www.bochum.de/C125830C0042AB74/vwContentByKey/W2BGXDJW831BOCMDE/$File/antrittsrede_eiskirch.pdf). Abgerufen am: 03.05.2024.
- Stadt Bochum (2017): *Bericht zur Bochumer Bürgerkonferenz 2017*.
- Stadt Bochum (2023): *Bürgerkonferenzen*. www.bochum.de/Referat-fuer-politische-Gremien-Buergerbeteiligung-und-Kommunikation/Buergerkonferenzen. Abgerufen am: 23.05.2024.
- Stadt Bochum (2024): *Eckpunktepapier der Bürgerbeteiligung der Stadt Bochum*. [bochum.ratsinfomanagement.net/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZXfbDR5edmZ8i0Px19TL85L99EFVpDnZo_rTB8Gw9hZj/Beschlussvorlage_der_Verwaltung_20232815.pdf](https://www.bochum.de/Referat-fuer-politische-Gremien-Buergerbeteiligung-und-Kommunikation/Buergerkonferenzen). Abgerufen am: 07.05.2024.
- van Reybrouck, David (2013): *Gegen Wahlen. Warum Abstimmen nicht demokratisch ist*. Göttingen: Wallstein.

- Vergne, Antonie (2014): Planungszelle – Citizens Juries – Jury Citoyen: Diffusion einer politischen Innovation. In: Diemel, Hans-Liuder/Franzl, Kerstin/Fuhrmann, Raban T./Lietzmann, Hans J./Vergne, Antonie (Hrsg.): *Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren. Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungszellen und Bürgergutachten*, 45–66. München: Franz Steiner.
- Vetter, Angelika/Remer-Bollow, Uwe (2017): *Bürger und Bürgerbeteiligung in der Demokratie. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.

Rolf G. Heinze

Revitalisierung des Kommunalen als Transformationsstrategie

1. Einleitung

In den letzten Jahren gab es in der Sozialwissenschaft und auch in der Öffentlichkeit eine breite Diskussion zur sozial-ökologischen Transformation¹ und insbesondere zum Klimawandel und zu einer Energie- und Mobilitätswende. Die Corona-Pandemie, die Verschärfung der ökologischen Krise sowie ein Krieg in Europa haben das Fortschrittsnarrativ jedoch brüchig werden lassen und die Widersprüche und Pathologien der gegenwärtigen Gesellschaftsformation spürbar gemacht. In jüngster Zeit wird deshalb immer mehr von einer „desillusionierten Gegenwart“ (Reckwitz 2019; vgl. auch Blühdorn 2024) gesprochen. Trotz verschiedener Strukturbrüche wird die Grundarchitektur der Gesellschaft jedoch erhalten bleiben, allerdings ergeben sich Neujustierungen zwischen den Funktionssystemen (Zivilgesellschaft, Politik, Wirtschaft, Wissenschaft), die im Beitrag diskutiert werden. Die strategische Linie der Gesellschaftsgestaltung, die im Folgenden aufgezeigt werden soll, zielt auf die Selbstorganisationskräfte, die vor allem auf kommunaler Ebene anzutreffen sind, sowie insbesondere neue Vernetzungen zwischen öffentlichen Institutionen und zivilgesellschaftlichen Organisationsformen. Dabei geht es nicht primär um kurzfristige Hilfen (etwa in Krisenzeiten), sondern um die grundlegende Anerkennung der Zivilgesellschaft als soziale Praxis, die gegenüber dem Markt und dem Staat eigene Handlungsressourcen mobilisiert. Nach Habermas verfügen moderne Gesellschaften über die drei Ressourcen Geld, Macht und Solidarität, aus denen sie ihren Bedarf an Steuerungsleistungen befrieden können (Habermas [1985] 2019: 158): „Deren Einflussphären müssten in eine neue Balance gebracht werden. Damit will ich sagen: die sozialintegrative Gewalt der Solidarität müsste sich gegen die ‚Gewalten‘ der beiden anderen Steuerungsressourcen, Geld und administrative Macht, behaupten können“ (ebd.: 158). Allerdings wird der Aufbau einer neuen Steuerungsarchitektur stärker von Konflikten begleitet als viele angesichts des Ukrai-

1 Transformationen bedeuten pragmatisch „grundlegende Strukturänderungen in einem oder mehreren Teilbereichen, die letztlich auf die gesamte Gesellschaft ausstrahlen“ (Benz/Czada 2019: 244).

nekrrieges vermutet haben. Krisen können Lernprozesse auslösen und deshalb sollte man nicht einem Gestaltungspessimismus verfallen, aber der Dauerkrisenmodus hat auch zu einer Steigerung subjektiver Verunsicherungen geführt und unterstützt eine ohnehin in Deutschland vorhandene diffuse Zukunftsskepsis. Deutsche Wähler werden im Vergleich als deutlich sicherheits- und stabilitätsorientierter gekennzeichnet (vgl. Korte 2024) und nach verschiedenen Umfragen ist das Sicherheitsgefühl weiter zurückgegangen.

2. Die Wiederentdeckung der Daseinsvorsorge und lokaler Infrastruktur

Gerade in den letzten Jahren entwickelten sich vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Verunsicherungen und Abstiegsängste emotionale Empörungskaskaden und polarisierte Positionen, in denen auch Fake-News und Verschwörungstheorien an Bedeutung gewannen. Der neu erwachte Populismus führt zur Ausbreitung einer Wagenburgmentalität und auch wenn man nicht so weit gehen will, vom „Jahrhundert des Populismus“ (Rosanvallon 2020; vgl. auch ders. 2022 und Hilbrich et al. 2021) zu sprechen, ist eine Zäsur in der politischen Kultur westlicher Länder festzustellen, die sich in angewachsenen Repräsentationslücken und in der Zunahme von Protestwählern und „Wutbürgern“ manifestiert. Diese fühlen sich von den traditionellen politischen Organisationen und ebenso den traditionellen Medien nicht mehr vertreten und erschweren eine rational geführte Debatte um eine wirksame Transformationsstrategie. Solch emotional aufgeladenen Bewegungen, die sich an einem überholten Vergangenheitsmodell orientieren, muss mit konstruktiven und zukunftsfähigen Antworten begegnet werden, damit aus dem Blick in den Rückspiegel nicht verklärte Nostalgie und letztlich Destabilisierung der Demokratie wird.

Zu warnen ist allerdings auch vor den großen Masterplänen, die zumeist gescheitert sind. Stattdessen ist bei anstehenden Strukturreformen eine Strategie der kleinen Schritte angesagt.² Gesucht wird eine experimentell und kontextuell angelegte Gestaltungsstrategie, die nicht die „große Transformation“ anzielt, sondern eher auf die feldspezifischen Ressourcen, eine intelligente Nutzung der Handlungsspielräume und eine organisierte Vernetzung mit den vielfältigen zivil-

2 Diese Politikstrategie empfiehlt Jörg Bogumil in seinen Publikationen und Beratungsprojekten; Anfang 2024 hat er bspw. gemeinsam mit Andreas Voßkuhle konstruktive Wege zum Abbau der Bürokratie vorgeschlagen, die über die jahrelang proklamierten Absichten hinausgehen und trotz aller in der Praxis gewonnenen Skepsis Gestaltungsoptimismus ausstrahlen (vgl. Bogumil/Voßkuhle 2024 und auch Bogumil et al. 2022).

gesellschaftlichen Akteuren setzt. Anknüpfen kann eine solche Transformationsstrategie an konzeptionellen Entwürfen, die sich in den letzten Jahren sowohl in politikwissenschaftlichen wie wirtschaftssoziologischen Diskursen als auch in der politischen Praxis abzeichnen: die Fokussierung auf die regionale und kommunale Ebene. Vorangetrieben wurde diese Orientierung durch die Corona-Krise. Das Virus hat nachdrücklich bewusstmacht, wie stark sowohl die Lebenslage und Gesundheit der Bevölkerung als auch die wirtschaftliche Wertschöpfung von einer funktionierenden Infrastruktur und öffentlicher Daseinsvorsorge abhängen.

Dass die etablierten Routinen der politischen Problemverarbeitung nicht mehr reibungslos funktionieren, ist allerdings keine neuartige Erkenntnis. Allerdings werden durch den Dauerkrisenmodus Statusängste und subjektive Erschöpfungen bis weit in die Mitte der Gesellschaft hineingetragen, erschüttern Erwartungssicherheiten und führen zur Ausbreitung eines neuen Populismus. Parallel zu den in der Soziologie diagnostizierten Erschöpfungszuständen in der Bevölkerung (vgl. Mau et al. 2023) geht das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der Politik und auch allgemein der Demokratie zurück. Die gewachsene Politikverdrossenheit trifft zunehmend auch die Verwaltungen auf kommunaler Ebene, denn „soziales Vertrauen [hängt] vom Vertrauen in die Qualität der staatlichen Institutionen ab. Eine gute öffentliche Verwaltung ist somit ein kausaler Faktor für ein hohes Maß an allgemeinem, generalisiertem Vertrauen“ (Jann 2022: 541).

Aus den früheren Debatten zur Risikogesellschaft sind die Steuerungsprobleme bei grundlegenden Wandlungsprozessen bereits bekannt. In einer organisierten Gesellschaft fällt es schon in „Normalzeiten“ der Politik immer schwerer, aus den punktuellen Krisenbearbeitungen zugunsten einer gestaltenden und vorausschauenden Perspektive auszubrechen. Politische Steuerung bedeutete in den letzten Jahrzehnten deshalb zumeist reaktives, kurzfristiges (Re-)Agieren auf aktuelle Herausforderungen. Dies wurde nicht nur in wissenschaftlichen Diskursen reflektiert, sondern auch im politisch-administrativen System führte es zu partiellen Umorientierungen. So wurde bereits in den 1980er und 1990er Jahren eine Debatte um den kooperativen Staat geführt, der seine Steuerungsfähigkeit über die Partizipation außerstaatlicher Akteure erweitern könnte. Die korporatistische Ergänzung des Steuerungsrepertoires ist aber angesichts der externen Schocks und tiefgreifenden Krisen an ihre Grenzen gestoßen, erforderlich sind nun, vor dem Hintergrund der viel diskutierten Transformation in eine nachhaltige Gesellschaft, neue Impulse für eine umstrukturierende Politik (bspw. in Fragen des Klimawandels und der Energieversorgung, der Mobilität oder der alternden Gesellschaft). Viel diskutiert wird eine Resilienz der Politik, „ein strategisches Vorgehen beim Aufbau von Steuerungssystemen, die über die bloße Korrektur

von Störungen und Fehlern hinaus wirken“ (Willke 2013: 71; vgl. auch ders. 2023 sowie Luhmann 2000 und Schimank 2019; zu Resilienzressourcen im Verwaltungshandeln siehe auch Behnke in diesem Band).

Eine derartige Schwerpunktsetzung zielt auf eine Korrektur sowohl der Regierungspolitik als auch mancher Gegenwartsanalysen, deren Lücken kurz zusammengefasst darin bestehen, dass sie weiterhin zu sehr auf den Staat oder den Markt als Steuerungsmedium fixiert sind und die real auffindbaren Leistungspotenziale in der Zivilgesellschaft bzw. im „Dritten Sektor“ (neben Markt und Staat) weitgehend ignorieren. Diese sind aber zentral für die soziale Ordnung und auch im Transformationsprozess in Richtung einer nachhaltigen Gesellschaft ist die soziale Praxis vor Ort (manche sprechen von einer Fundamentalökonomie) bedeutsam. Diese Gestaltungs- und Steuerungspotenziale müssen aber systematisch freigelegt und in organisierter Form vernetzt werden. Dies wird nur gelingen, wenn das politische Steuerungsrepertoire durch das Zusammenspiel mit den in den jeweiligen Funktionssystemen maßgeblich agierenden Organisationen angereichert wird. Dabei treten in vielen Handlungsfeldern Steuerungsprobleme insofern auf, als dass oft kein regulatorischer Rahmen vorhanden ist, um die zumeist abgeschotteten Silos der bürokratischen Problembearbeitung zu überwinden.

Man könnte auch von der Notwendigkeit für einen neuen Gesellschaftsvertrag sprechen, um die grundlegenden Umsteuerungsnotwendigkeiten zu verdeutlichen. Sowohl die einseitige Fixierung auf staatliche (hierarchische) Steuerung als auch das Vertrauen in das freie Spiel der Marktkräfte haben als Gestaltungsmodell abgedankt. In der Forschung zur Steuerung moderner Gesellschaft wird deshalb auf eine Neujustierung der Staatlichkeit gesetzt und in diesem Kontext gefordert, „dass für die gesellschaftsbezogene Zukunftsgestaltung die notwendige, aber schwierige, manchmal unwahrscheinliche Balancierung gesellschaftlicher Funktionssysteme eine besondere Beachtung verdient“ (Grunow 2023: 52). Da die Reichweite klassischer hierarchischer Steuerung zurückgeht, wird auch in international vergleichender Perspektive von einer kontextuell und experimentell ausgerichteten neuen Form von „tentative“ Governance gesprochen oder einem Transition Management als ein „dritter Weg zwischen zentraler Steuerung (Staat beziehungsweise Hierarchie) und dezentraler Koordination (Markt), der durch eine Kombination von langfristigen Visionen und kurzfristigem experimentellem Lernen geprägt ist“ (Weyer 2019: 151; vgl. auch Kuhlmann et al. 2019).

In den letzten Jahren ist deutlich geworden, dass über ein solches Transition Management Wandlungsprozesse besser gesteuert werden können. Beispielsweise sind erfolgreiche Wirtschaftsregionen nicht primär durch politische Vorgaben und Gesetze erfolgreich, sondern durch gemeinsame Strategien (Innovationsver-

bünde) von Akteuren aus Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft. Dafür werden allerdings aktive Gestaltungspersönlichkeiten benötigt, die als „Spinne“ in den Wissensnetzwerken wirken. Es reicht nicht, „runde Tische“ oder Cluster zu bilden, gefragt ist eine aktive Prozesssteuerung, damit aus „runden Tischen“ nicht „lange Bänke“ werden:

„Von daher erscheint es geboten, die Bürger*innen neben der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft (organisierte Gruppen wie Umwelt- oder Wirtschaftsverbände) stärker in Planung und Gestaltung von Politik einzubeziehen. Wenn die Menschen mitwirken können und dadurch Verantwortung übernehmen, sind sie eher motiviert, sich nicht von einfachen Parolen blenden zu lassen, sondern den Dingen auf den Grund zu gehen.“ (Renn 2022: 347f.; vgl. auch Heinze 2020)

Die Fokussierung auf die heterogen zusammengesetzte Zivilgesellschaft bzw. den Nonprofit-Sektor positioniert sich gut in die neue Schwerpunktsetzung der Innovationsforschung, die von der Konzentration auf technische Innovationen abgerückt ist zugunsten sozialer Innovationen und insbesondere einem Mix von sozialen und technischen Innovationen (vgl. die Beiträge in Howaldt et al. 2022). Dieser Innovationsbegriff geht über naturwissenschaftlich-technische Produkt- und Prozessinnovationen oder Marktinnovationen hinaus und zielt auf die Neukonfiguration politisch-sozialer Arrangements. Es handelt sich dann um eine Innovation, wenn von einer bestimmten Gruppe von Akteuren eine intentionale Neukonfiguration sozialer Praktiken in bestimmten Regelungsfeldern mit dem Ziel stattfindet, Herausforderungen und Probleme sozialintegrativer und zugleich effizienter zu lösen als dies auf der Grundlage etablierter Praktiken möglich ist. In diesem Kontext können Impulse von zivilgesellschaftlichen Organisationen und sozialen Netzwerken für soziale Innovationsprozesse gerade auf kommunaler Ebene förderlich sein.

Die Nutzbarmachung zivilgesellschaftlicher Potenziale gilt nicht nur für soziale Dienste, sondern auch in anderen Politikfeldern wie etwa dem Klimaschutz, dem Wohnen und der Sozialraumentwicklung oder der Energie- und Wasserversorgung. Im Feld der Daseinsvorsorge spielen die Kommunen generell eine entscheidende Rolle³ und können über ihre formellen Zuständigkeiten hinaus maßgeblich die Koordination und Kooperation mit den verschiedenen Organisationen und Akteuren vor Ort gestalten. Für ein solches Netzwerkmanagement

3 „Die besondere Rolle der Kommune im sozialpolitischen Arrangement in Deutschland ist vor allem darin zu sehen, dass sie neben ihrer Zuständigkeiten für Sozialhilfe und Grundsicherung, Wohngeld, Kinder- und Jugendhilfe und der Sozialdienste v.a. als ‚direkter‘ Kontakt und Berührungspunkt der Klient:innen des Sozialstaats gilt“ (Schroeder et al. 2023: 6).

müssen sie allerdings die zivilgesellschaftlichen Ressourcen genau kennen. Und hier gibt es in der Forschung durchaus Defizite, denn die besondere Spezifik der deutschen gemeinnützigen sozialen Infrastruktur auf kommunaler Ebene wird bislang in vielen sozialwissenschaftlichen Studien nicht hinreichend wahrgenommen. Wenn auch vereinzelt in den Diskursen zur Transformation von einem neu zu gestaltenden Gemeinwesen die Rede ist, werden die real existierenden dezentralen Selbstorganisationsformen jenseits von Markt und Staat kaum reflektiert (siehe aber die Beiträge von Czada zur Funktionalen Selbstverwaltung sowie von Lehner zu deliberativen Organisationen wie Genossenschaften in diesem Band).

Insofern schließe ich mich der Einschätzung von Weyer an, der den Rückzug vieler Soziologen auf die individuelle Mikroebene problematisiert und den Fokus auf die „Mesoebene des koordinierten Handelns in Organisationen“ (Weyer 2019: 163) richtet.⁴ Bezogen auf Transformationsprozesse bedeutet dies, sowohl die Institutionen der demokratischen Zivilgesellschaft einzubeziehen als auch die relativ abgeschotteten Politikarenen („Silos“) in den Blick zu nehmen, die im Hinblick auf einen Wandel zu einer nachhaltigen Gesellschaft überwunden werden müssen. Die Einbeziehung von öffentlichen Gemeinschaftsgütern, aber auch von sozialen Beziehungsnetzwerken und dem Nahbereich zivilgesellschaftlicher Solidarität wird inzwischen auch in neueren Publikationen – etwa zum Klimaschutz – angemahnt:

„Mit dem Klimawandel kommt eine riesige neue Aufgabe öffentlicher Daseinsvorsorge hinzu: Kollektivgüter zum Schutz vor Klimaerwärmung und für Anpassungsmaßnahmen an die Klimaveränderungen müssen eingerichtet und instand gehalten werden. In dieser Situation wird schmerzhaft bewusst, wie fehlgeleitet die einseitig auf dem Markt setzende Politik der letzten Jahrzehnte war. Für den Erhalt des Gemeinschaftsgutes Klima müssen öffentliche Mittel in drastisch erweitertem Umfang mobilisiert werden.“ (Beckert 2024: 192; vgl. auch Jansen 2024)

3. Zivilgesellschaftliche Ressourcen und Vernetzungsoptionen

Der Sozial- und Gesundheitssektor eignet sich besonders gut für einen Diskurs zur Neujustierung der Staatlichkeit, denn hier bietet sich auf kommunaler Ebene

4 In diesem Kontext möchte ich auf die fruchtbare Kooperation mit Jörg Bogumil in der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum hinweisen. In mehreren gemeinsamen Forschungsprojekten und Publikationen hat sich eine effiziente Zusammenarbeit zwischen Soziologie und Politikwissenschaft entwickelt (vgl. u. a. Bogumil et al. 2012, Bogumil et al. 2013, Bogumil/Heinze 2015, Bogumil/Heinze 2019 und Heinze et al. 2019a).

vielfältiges Anschauungsmaterial dafür, dass der Staat allein immer weniger in der Lage ist, die anstehenden Herausforderungen in den Griff zu bekommen. Es geht vielmehr darum, Formen der relationalen Steuerung zu entwickeln, um die in den Teilsystemen vorfindlichen Leistungspotenziale und Handlungslogiken miteinander zu verknüpfen. Im Sozialsektor werden solche Varianten der Kontextsteuerung insbesondere bei der Beteiligung verschiedener Nonprofit-Organisationen im Rahmen der Formulierung und Umsetzung staatlicher Sozialpolitik deutlich. In Deutschland haben zivilgesellschaftliche Organisationen und die Koproduktion sozialer Dienste eine lange Tradition und geraten in letzter Zeit wieder verstärkt in den Blickpunkt. Auch in wirtschaftswissenschaftlichen Debatten wird zunehmend von einer Pluralität der Ökonomik und unterschiedlichen Wirtschaftsstilen und -formen gesprochen.

Nicht-marktliche und jenseits des Staates angesiedelte Wirtschaftsformen wie etwa Genossenschaften oder auch die im deutschen Sozialsektor dominierenden freigemeinnützigen Wohlfahrtsverbände geraten sowohl in der Politik und der Verwaltung als auch in wissenschaftlichen Diskursen wieder in den Blickpunkt (vgl. u. a. die Beiträge in Abt et al. 2022). Ohne eine Vermessung der Leistungspotenziale der traditionellen und neuen zivilgesellschaftlichen Organisationsformationen ist jedoch ein Aufbruch in Richtung lokaler Demokratie bzw. einer neuen Infrastrukturpolitik nicht möglich. In sozialwissenschaftlichen Diskursen zeichnet sich auch ein Konsens um die Zukunftsfähigkeit wohlfahrtsstaatlicher Strukturen ab, wobei in allen europäischen Ländern die Lokalität als Versorgungs- und Mitwirkungsinstanz an Bedeutung gewinnt und strategische Überlegungen für eine neue Infrastrukturpolitik aufblühen. Benötigt werden dazu „Hybridorganisationen und fundamentalökonomische Bündnisse, in denen entweder lokale/regionale Verwaltungen oder intermediäre Institutionen die Führung übernehmen, um die Politik zu einer Erneuerung der Fundamentalökonomie zu bewegen“ (Foundational Economy Collective 2019: 233). Dieser neue Blick auf gemeinnützige Organisationen darf allerdings nicht übersehen, dass der Staat schon immer auf die selbstverantwortliche Koproduktion gesellschaftlicher Akteure angewiesen war. Insbesondere in Deutschland hat sich auf Basis des Subsidiaritätsprinzips eine vielschichtige Landschaft gemeinnütziger Organisationen etabliert – allen voran die gemeinnützigen Wohlfahrtsverbände. Sozial- und Gesundheits- aber auch die Energie- und Wasserversorgung sind ohne die gemeinwirtschaftlichen Organisationen nicht denkbar. Als korporative Akteure verfügen sie über ein nicht zu unterschätzendes Selbstgestaltungspotential, das die Steuerungsmöglichkeiten des Staates ergänzt. Da viele aber durch bürokrati-

sche Erstarrungen an Innovationskraft verloren haben, werden ein „Reset“ und neue Allianzen auf kommunaler Ebene benötigt.

Die Herausforderungen für eine solchermaßen neue Staatlichkeit haben sich in den letzten Jahren beträchtlich erhöht und erfordern neue Lösungswege. So trägt bspw. der demografische Wandel dazu bei, dass die Daseinsvorsorge und soziale Infrastrukturen vor Ort wichtiger werden, da gerade die wachsende Zahl älterer Menschen eine starke Bindung an das Wohnumfeld hat und eine Absicherung der gesundheitlichen und pflegerischen Versorgung ohnehin nicht allein über staatliche oder marktliche Lösungen möglich ist. Erforderlich ist ein Wohlfahrtsmix auf lokaler Ebene, eine kleinteilig vernetzte integrierte Versorgungsstruktur, die sich aus verschiedenen Akteuren zusammensetzt (vgl. Klein/Olk 2014 sowie Heinze 2020).

Dass solche auf Vernetzung und Nutzung zivilgesellschaftlicher Ressourcen setzenden Politikstrategien an Relevanz gewinnen, liegt nicht nur an dem Dauerkrisenmodus, der die Politik unter permanenten Handlungsdruck setzt. Hinzu kommen Umbrüche in der Wirtschaftslandschaft: Die Digitalisierung führt zu einer Dezentralisierung von Leben und Arbeiten. Wenn überall flächendeckend schnelles Internet verfügbar ist, lassen sich viele Tätigkeiten ortsunabhängig ausführen. Der Sozialraum rückt wieder stärker in den Fokus und damit können auch gemeinwirtschaftliche und genossenschaftliche Projekte vor Ort Aufwind bekommen. Eine integrierte und nachhaltig orientierte Steuerung auf dezentraler Ebene ist jedoch nicht selbstverständlich, sondern muss entwickelt werden. Zudem ist sie konfliktträchtig, denn sie kollidiert immer mit der Macht etablierter, Status quo orientierter Interessen und Institutionen. Krisen können zwar Lernprozesse in der Politik begünstigen, tun dies aber nicht zwangsläufig. Dies gilt auch für die Anerkennung einer öffentlichen Daseinsvorsorge und der Bedeutung der Zivilgesellschaft.

Interessant ist das breite politische Spektrum in Deutschland, das sich für eine Öffnung gegenüber solidarökonomischen Strategien ausspricht und nahezu alle politischen Strömungen umfasst. Auf EU-Ebene wird ebenfalls die Revitalisierung des Solidar- und Genossenschaftsgedankens im Rahmen der Debatte um soziale Innovationen angestrebt. Um den oft noch fragilen Zustand dieser neuen Organisationsformen zu beschreiben, könnte man von einem demokratischen Experimentalismus auf dezentraler Ebene sprechen (vgl. Sabel 2012), der sich in Reaktion auf die wachsenden Globalisierungstendenzen und das Versagen hierarchischer Governance in einzelnen Bereichen herausgebildet hat und eher interaktive, netzwerkartige Steuerungsformen auf dezentraler Ebene präferiert. Eine solchermaßen steuerungstheoretische Rekonstruktion des in Deutschland

traditionell als Ordnungssystem hochgehaltenen Subsidiaritätsprinzips würde allerdings nicht mehr allein den Vorrang der etablierten Organisationen (wie etwa der Wohlfahrtsverbände) bedeuten, sondern eine Rekombination und neue Balance zwischen den verschiedenen Typen von Eigenhilfe und Fremdhilfe und eine sektorenübergreifende Versorgung darstellen. Perspektivisch kann auf eine Strategie der aktivierenden Kooperation gesetzt werden, um die Akteure vom konkreten Mehrwert zu überzeugen.

Diese neue inhaltliche Fokussierung zeigt sich bereits in Modellvorhaben in verschiedenen Kommunen im Umfeld der Debatten um eine integrierte Versorgung (bspw. im Alter) wie auch dem Klimawandel. Der Bezug zur Lokalität und Regionalität eröffnet neue Dimensionen für nachhaltige politische Strategien. Vor dem Hintergrund weitgehend gescheiterter globaler Konferenzen und Abkommen zur Klima- und Energiewende können hierüber konkrete Lösungen für die anstehenden Herausforderungen konstruktiv angegangen werden.⁵ Sowohl im Klimawandel als auch bei der Bildung, der Demografie oder der Gesundheitsversorgung sind die Probleme zwar global oder national erfahrbar, die Lösungen aber zumeist lokal. Innovationen müssen deshalb vor Ort konzipiert und an die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Umstände angepasst werden. Der Bedarf an experimentell ausgerichteten und kommunal ansetzenden Handlungsstrategien wird sogar eher wachsen, denn dass die in den letzten Jahren aufgetretenen Risiken und Unsicherheiten zurückgehen werden, kann ernsthaft bezweifelt werden (vgl. Sabel/Victor 2022 sowie Blühdorn 2024).

Es gilt, Strategien für eine ungewisse Zukunft zu entwickeln, die jedoch nicht mehr als Masterplan konzipiert werden können, sondern an die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Umstände angepasst werden müssen. Wiesenthal hat die damit verbundene und nicht zu unterschätzende Zeitspanne anhand der Einführung sozialstaatlicher Sicherungssysteme in Westeuropa untersucht und zieht mit Blick auf aktuelle Transformationsprojekte folgendes Fazit:

„Die Transformation der in vielerlei Hinsicht heterogenen und differenzierten (Post-)Industriegesellschaft ist kein übersichtliches und uno actu absolvierbares Projekt, sondern allenfalls – sofern sie denn eines Tages ex post factum konstatiert werden könnte – das kumulative Resultat zahlreicher, je für sich arbiträr anmutender, asynchroner und nur lose verkoppelter Veränderungen von begrenzter Wirkung. Folglich ist sie auch nicht als Abarbeitung eines Masterplans vorstellbar,

5 So hat bspw. das Bundesland Niedersachsen Ende 2023 den Klimaschutz zur kommunalen Pflichtaufgabe erklärt und dauerhafte finanzielle Unterstützung durch das Land für das Klimaschutzmanagement in den Kommunen zugesichert (<https://www.umwelt.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/pressemitteilungen/novelle-klimagesetz-227891.html/>).

sondern – zumindest in ihren Anfängen – als eine Serie von Experimenten mit der sozialen Wirklichkeit zu verstehen.“ (Wiesenthal 2019: 381)

Der Umbau eines historisch erfolgreichen Sozialstaatsprojekts ist auch deshalb außerordentlich schwierig zu realisieren, denn die Entscheidungsströme, wie das Mülleimer-Modell von Cohen et al. (1972) aufzeigt, existieren weitgehend unabhängig voneinander, ihre Interaktionen sind stark situationsabhängig und deshalb nur schwer vorhersehbar (Bogumil/Jann 2020: 223). Von der öffentlichen Verwaltung wird ein Paradigmenwechsel von bürokratischer Organisation und Planung hin zu einer Rolle als Vernetzungsinstanz gefordert. Organisationen sind nun als Akteure des Wandels gefordert, Führungskräfte müssen zu „Change Agents“ werden. Diese neue strategische Option zur Steuerung von Sozialleistungen ist allerdings schwer zu realisieren, denn integrative Angebote stoßen in der etablierten Landschaft auf zahlreiche institutionelle Hürden.

Das Beharrungsvermögen und vor allem auch die Eigeninteressen der etablierten Akteure sind nicht zu unterschätzen, obwohl in der Forschung immer wieder darauf hingewiesen wird, dass der Spielraum für Variationen innerhalb eines Entwicklungspfad relativ groß ist und auch Pfadkombinationen möglich sind. Diese werden aber – wenn etwa Sicherungslücken und Fehlversorgungen offensichtlich werden und damit der Druck von außen wächst – aufgrund der dominierenden Besitzstandsinteressen und Koordinationsdefizite nicht als bewusste Transformationsstrategien umgesetzt. Vielmehr werden sie in die traditionellen Organisationslogiken eingepresst, denn „Umbau ist schwieriger als Zubau“ (Czada 2020). Realistisch betrachtet ist davon auszugehen, dass neue, nicht nur auf die klassischen Institutionen bezogene Umbaustrategien nur langsam in die politischen Entscheidungsprozesse einsickern. Es werden starke Impulse von außen benötigt, um die vielfältigen Blockaden und die Trennung der Funktionsbereiche in der Politik und den Verwaltungen kreativ anzugehen. Die Corona-Pandemie kann aufzeigen, wie externe Einflüsse ein kuratiertes Regieren bewirken:

„Politikmanagement verbindet die Steuerbarkeit des politischen Systems mit der Steuerungsfähigkeit der wichtigen politischen Akteurinnen. Regieren als eine Form des Politikmanagements nutzt Resilienz zur Krisenbewältigung. [...] Institutionelle Resilienz setzt auf offene (Selbst-) Lernprozesse: Fehlertoleranz, Reversibilität und Offenheit sind ihre Kennzeichen. Resilientes Lernen ist mehr als Krisenmanagement. Es ist eher die Fähigkeit der Akteurinnen im System kontinuierlich Veränderungen zu antizipieren und proaktiv darauf zu antworten. Das System bleibt im aktiven Lern-Modus der Selbst-Transformation.“ (Korte 2021: 28)

Dies impliziert für Transformationsanalysen sowohl den Einbezug der Strategie- und Handlungsfähigkeit der zentralen politischen Akteure als auch der Dynamik-

ken in einzelnen Subsystemen, weil nur dadurch die Frage nach den Transformationspotenzialen näher geklärt werden kann. Dabei wird eine Ausdifferenzierung in gesellschaftliche Subsysteme unterstellt, die auf Basis eigener relativ autonomer Handlungslogiken operieren (vgl. Kühl 2018). In neueren soziologischen Studien werden über den traditionellen Dualismus von Staat und Markt hinausgehende Steuerungskonzepte verstärkt als Option diskutiert:

„Es wurden innovative Lösungen propagiert und erprobt, die die Verflechtung mehrerer Handlungsebenen in den Blick nehmen und auf die Koordination der gesellschaftlichen Akteure setzen. Zudem sind die Konzepte von einem verhaltenen Optimismus geprägt, dass Steuerung grundsätzlich möglich ist, wenn man sie anders als bisher konzipiert, nämlich als das intelligente Zusammenspiel von zentraler Planung und dezentraler Koordination. Wie dieser neue Governance-Modus konkret funktioniert und welche Chancen und Risiken er mit sich bringt, kann man in Feldversuchen und Pilotprojekten oder aber mithilfe von Simulationsexperimenten herausfinden.“ (Weyer 2019: 152ff.)

Zivilgesellschaftliche Organisationen⁶ können Brücken zwischen den verschiedenen Gesellschaftsakteuren errichten und mithelfen, die kommunikativen Brüche und gesellschaftlichen Spaltungen zu verringern. Dies impliziert nicht, den Status quo bei ihnen zu erhalten; neue Verschränkungen zwischen den Steuerungsformaten erfordern auch die Überwindung mancher Organisationsblockaden in den traditionellen Verbänden und Selbstverwaltungseinrichtungen. In den aktuellen Diskussionen um soziale Innovationen (auch auf Regierungsebene) wird inzwischen die Bedeutung gemeinwohlorientierter Institutionen nicht nur anerkannt, sondern deren Partizipation als notwendig für die gesellschaftliche Transformationen angesehen.⁷ Interessant ist in diesem Kontext, wie stark dabei auf „Sozialunternehmen“ verwiesen wird. Zwar gibt es in den letzten Jahren

6 Die Debatte um solidarökonomische und soziale Beziehungsformen jenseits von Markt und Staat wird geprägt von einer Begriffsvielfalt, die auf unterschiedlichen Traditionen beruht. Im Folgenden werden deshalb Begriffe wie Zivilgesellschaft, Dritter Sektor oder Nonprofit-Sektor synonym verwandt.

7 Die Bundesregierung hat im September 2023 die „Nationale Strategie für Soziale Innovationen und Gemeinwohlorientierte Unternehmen“ verabschiedet. In dem 2024 vorgelegten Bericht der Expertenkommission werden soziale Innovationen definiert als „neue individuelle und kollektive Verhaltensweisen sowie Organisationsformen, die zur Lösung gesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Probleme beitragen und damit einen gesellschaftlichen Mehrwert schaffen. Sie werden von unterschiedlichen Akteuren wie Einzelpersonen, Haushalten, Gruppen und Unternehmen entwickelt. Sie können, müssen aber nicht, mit technologischen Innovationen im Zusammenhang stehen“ (EFI 2024: 97; vgl. auch die Beiträge in Howaldt et al. 2022).

einige neue Anbieter sozialer Dienste, die an den etablierten Sozialorganisationen vorbei sozialinnovative Projekte aufgebaut haben und sich nach außen öffentlichkeitswirksam als Social Entrepreneurs definieren (vgl. die Beiträge in Grande et al. 2014). Ihre primäre Motivation liegt ebenso wie in der traditionellen Wohlfahrtspflege nicht in der Gewinnerzielung. Bislang verfügen diese Social-Entrepreneurship-Projekte zwar im Vergleich zu den etablierten Akteuren über nur geringe Kapazitäten und bedienen vor allem sozialpolitische Nischen (niedrigschwellige Betreuungsangebote, Organisation ehrenamtlicher Unterstützungsangebote im Bildungs- und Kulturbereich etc.), weisen jedoch eine hohe Innovationskraft insbesondere in den Bereichen Sozialmarketing sowie Einbindung ehrenamtlichen Engagements auf. Sie entsprechen zumeist dem gerade bei Jüngeren oft formulierten Wunsch nach Gestaltungsfreiheiten sowie Autonomie im Rahmen sozialen Engagements. Die in solchen Sozialunternehmen Engagierten möchten ihre Aufgaben eigenständig interpretieren, ausfüllen und gestalten können. Hierarchische Top-Down-Organisationsstrukturen und Fremdbestimmung werden mehrheitlich abgelehnt und dieses Image haben viele traditionelle Verbände, die in vielen ihrer Einrichtungen in den letzten Jahrzehnten vermehrt auf betriebswirtschaftliche Effizienz gesetzt haben.

Zusammengenommen hat sich inzwischen in Deutschland ein buntes Bild einer wachsenden Experimentierlandschaft aus zivilgesellschaftlichen Organisationen und Netzwerken, die sich auch jenseits der „alten“ verbandlichen Strukturen ansiedeln, herausgebildet. Die Besinnung auf die eigene Kreativität und Autonomie sowie die Suche nach einer Selbstständigkeit in hybridartigen Formen können auch in den Kommunen Innovationen auslösen – bedacht werden müssen aber die institutionellen Besonderheiten der jeweiligen Handlungsfelder sowie kulturelle Faktoren und gesellschaftliche Leitbilder, die sich gegen Wandlungsprozesse zunächst sträuben. Viele innovative Projekte weisen bei der Innovationsumsetzung in die Regelversorgung einen hohen Bedarf an Feintuning auf. Um diese institutionellen Beharrungen zu überwinden, kommt es auf den richtigen Zeitpunkt für Innovationen und „Treiber“ vor Ort an.

Inhaltlich kann die Debatte um gemeinwohlorientierte Organisationsformen gut anknüpfen an die derzeitigen sozialwissenschaftlichen und politischen Diskussionen um tiefgreifende sozioökonomische Transformationsprozesse. Vermutet wird, dass der Nonprofit-Sektor bzw. zivilgesellschaftliche Organisationen als relevante Bausteine für gesellschaftliche Transformationen gesehen werden können (vgl. Willke 2020). Nicht nur politische Systeme tun sich allerdings schwer mit der Realisierung von Resilienz bewirkenden Maßnahmen – auch die Bürger:

„Die Deutschen sind durchaus Weltmeister in Resilienz im Sinne einer Veränderungsfähigkeit. Wir sind veränderungsfähig, aber mehrheitlich nicht veränderungsbereit. Die Prävention, die Antizipation, das Vorwegnehmen auf mögliche kommende Herausforderungen ist nicht unsere Stärke. Wir arbeiten gern ab, was auf uns zukommt.“ (Korte 2024: 196)

Der Hinweis auf die (durchaus schwierig zu nutzenden) Potenziale der Zivilgesellschaft sind aber nicht als Aufforderung zu verstehen, diese Ressourcen als Lückenbüßer zu nutzen und damit „Löcher“ in der öffentlichen Daseinsvorsorge zu stopfen, vielmehr sollen über innovative Neuvernetzungen strukturelle Defizite überwunden werden. Ähnlich wie soziale Bewegungen als Treibstoff für gesellschaftliche Transformationen in einzelnen Subsystemen aufzufassen sind, können die zivilgesellschaftlichen Potenziale problemlösend wirken.

Gefragt sind dafür auf breiter Front flexible, netzwerkförmige Steuerungsformen, die sich nicht einer bürokratischen Logik unterwerfen, sondern vielmehr von den Fähigkeiten der Akteure zu Selbststeuerung und zum „Organisationslernen“ ausgehen. Für eine solche Innovationsstrategie existiert kein exakter Bauplan, deutlich werden aber die institutionellen und kulturellen Voraussetzungen einer kooperativen Regulationsstruktur. Entsprechende Infrastrukturstrategien können deshalb nicht nur lokal/regional ansetzen, sondern benötigen Entfaltungsräume und müssen zentral auf der Bundesebene gefördert werden: „keine Dezentralisierung ohne zentrale Ermöglichung“ (Streck 2019: 28). Collier spricht in diesem Kontext von einem moralischen Pragmatismus, „der einen politischen Kurswechsel inspirieren könnte: weg von polarisiertem Versagen hin zu kooperativen Bemühungen, die Spaltungen in unseren Gesellschaften zu überwinden“ (Collier 2019: 291). Sichtbar wird dieser Pragmatismus anhand der Revitalisierung der Genossenschaftsidee, die dazu führte, dass der lange anhaltende Schrumpfungsprozess in Deutschland nicht nur zum Stillstand gekommen ist, sondern es wurde in den letzten Jahren sogar ein Nettoüberschuss erzielt. Viele der Neugründungen sind im Umfeld der Sozialwirtschaft und der lokalen Daseinsvorsorge zu verorten (vgl. u.a. Schmale 2016).⁸

Vor allem nach der Finanzkrise haben die Grundwerte der Genossenschaften wie Selbstverantwortung und Nachhaltigkeit wieder an Aktualität gewonnen.

8 „Genossenschaften sind im Kern Zusammenschlüsse gleichberechtigter Personen oder Unternehmen mit dem Ziel, durch den Aufbau einer Kooperationsbeziehung einen Mehrwert (wirtschaftlich, sozial oder kulturell) für alle Mitglieder hervorzubringen. Durch die doppelte Identität von Eigentümer und Nutzer der genossenschaftlichen Leistung lassen sich in der Gemeinschaft Kostenvorteile erlangen, die der Einzelne für sich allein nicht realisieren kann.“ (Philipps 2014: 1)

Die Gründung von gemeinwohlorientierten Organisationen wird allgemein zur Behebung eines sozialen und/oder infrastrukturellen Missstands oder zur Befriedigung eines Bedarfs einer bestimmten Gruppe von Individuen vor allem dann interessant, wenn passende „Lösungen“ am Markt oder durch staatliche Intervention auf sich warten lassen oder der Staat sich aus entsprechenden Feldern zurückzieht.

Die Genossenschaftsorganisation bietet zukunftsfähige sozialintegrative Lösungen, indem sie die unterschiedlichen Handlungslogiken der sozialen Institutionen integriert:

„die Logik sozialer Netzwerke im Sinne unspezifischer Reziprozitätserwartungen, die Marktlogik spezifischer Reziprozität und individueller Nutzenmaximierung, die Normen von Berufsehre und -ethos, die Organisationslogik spezifischer und begrenzter Normen, Loyalität und Reziprozität sowie die generalisierte Normen- und Regelerorientierung staatlich-öffentlicher Regime.“ (Pries 2021: 377)

Trotz des Aufschwungs verschiedener Formen gemeinwohlorientierter Ansätze und generell zivilgesellschaftlicher Aktivitäten darf jedoch nicht vergessen werden, dass sich in den letzten Jahrzehnten die Narrative in Richtung einer Ökonomisierung auch öffentlicher Dienste bewegten. Gerade im Feld der Infrastrukturen und des Wohnens setzte sich eine breite Privatisierungswelle durch, die derzeit aber kritisch hinterfragt wird. Nach der markteuphorischen Phase wird insbesondere seit der Finanzmarktkrise das Steuerungsparadigma des Marktes in vielen Fällen als eine Ursache der Defizite in der Infrastrukturausstattung gesehen. Anstelle von Marktlösungen kommen nun öffentliche und gemeinwohlorientierte Organisationsformen als Alternativen wieder zur Geltung, was sich auch in der aufblühenden und vielfältigen gewordenen Landschaft der Genossenschaften zeigt, die sich als soziale Stabilisatoren vor Ort erweisen. Der Stärkung der Selbstorganisationsfähigkeit und Eigenverantwortung auf dezentraler Ebene wird inzwischen auch in der Politik eine größere Bedeutung beigemessen.

Diese Wertschätzung liegt darin begründet, dass Genossenschaften schon mit ihrer Gründung einen sozialintegrativen Beitrag geleistet haben. Sie erfüllen idealtypisch die Anforderungen, die ein moderner Staat an Organisationen der Zivilgesellschaft stellt, weil sie die Selbstorganisation unterstützen, Sicherheit bieten und in geeigneter Weise ein öffentliches Gut produzieren:

„[...] Neugründungen von Genossenschaften im sozialen Bereich [können] als eine Antwort auf den Ökonomisierungsdruck in der sozialen Daseinsvorsorge verstanden werden. Angesichts angespannter kommunaler Kassenlage und zunehmend wettbewerblich organisierter Steuerung, stellen Genossenschaften eine unternehmerische Rahmung, die es ermöglicht, soziale, kulturelle und gesellschaftliche Belange zu verfolgen und zugleich wirtschaftlichen Aspekten Beachtung zu schenken.

Morphologisch dem Verein ähnlich, bieten sie das Potenzial autonomieerhaltend und partizipationsorientiert soziale Ziele zu verfolgen.“ (Ahles 2017: 130; vgl. auch Heinze et al. 2019b)

Auch wenn die Genossenschaft in Deutschland trotz steigender Gründungszahlen in den letzten Jahren noch immer eine eher randständige Unternehmensform ist, ist sie auch nach 150 Jahren noch eine attraktive „lebendige Wertegemeinschaft“. Vor dem Hintergrund wachsender Unsicherheiten und angesichts der Finanzkrisen der letzten Jahre könnten sie zukünftig vielleicht sogar eine noch stärkere Rolle als Steuerungsinstrument auf kommunaler Ebene einnehmen.

Insgesamt kann die vielschichtige zivilgesellschaftliche Partizipation als Labor für die sozialökologische Transformation aufgefasst werden. Die Problemlösungskompetenzen können zur kollektiven Nutzensteigerung gerade in Krisenzeiten beitragen und mithelfen, einen strategischen Wandel in Richtung einer neujustierten Staatlichkeit zu etablieren. „Diese Zivilgesellschaft ist der Garant für soziale Dienstleistungen und Solidarität, für die Sensibilisierung für ökologische Themen, für demokratische Prozesse und Proteste sowie für Innovationen jeglicher Art“ (Adloff/Busse 2020: 18).

4. Gemeinwohlorientierte Organisationen als Koproduzenten sozialer Dienste

Einen großen Bereich der Sozialwirtschaft in Deutschland stellt die Wohlfahrtspflege dar, was in den internationalen wohlfahrtsstaatlichen Diskursen oft nicht hinreichend registriert wird. Der deutsche Entwicklungspfad hebt sich von anderen westeuropäischen Wohlfahrtsstaatstypen dadurch ab, dass sich eine spezifische Koevolution von Wohlfahrtsverbänden und Wohlfahrtsstaat etabliert hat.

„Deutschland ist ein Paradebeispiel für einen Wohlfahrtsstaat neo-korporatistischer Prägung, in dem zivilgesellschaftliche Akteure eine wichtige Rolle im sogenannten Welfare Mix spielen. Das bedeutet, dass hierzulande nicht nur staatliche Behörden und öffentliche Einrichtungen für die Produktion, Finanzierung und Regulierung der Sozialleistungen verantwortlich zeichnen, sondern in die verschiedenen Tätigkeitsfelder des Wohlfahrtsstaates auch Verbände, lokale Vereine, Stiftungen und andere gemeinnützige Organisationen eingebunden sind.“ (Freise/Zimmer 2019: 11)

Nicht nur in politischen Diskursen gibt es deshalb einen Konsens, dass über den Markt viele fundamentale Infrastrukturaufgaben (etwa Theater, Museen oder Schwimmbäder, ganz zu schweigen von sozialen Betreuungsformen) nur begrenzt

oder gar nicht organisiert werden können. Zivilgesellschaftliche Institutionen⁹ wie Wohlfahrtsverbände sind in Deutschland die wesentlichen sozialen Dienstleistungsanbieter und haben sozialrechtlich und in der sozialpolitischen Praxis eine Vorrangstellung. Sie unterscheiden sich von anderen Anbietern dadurch, dass sie als sozialrechtlich abgesicherte Spitzenverbände nicht nur Träger sozialer Dienste sind, sondern auch Aufgaben der Sozialanwaltschaft übernehmen (vgl. die Beiträge in Heinze et al. 2018 und Hummel/Timm 2020).

Wenngleich konstatiert wird, dass Verbände ein konstitutives Element von Wohlfahrtsstaatlichkeit sind (vgl. Klenk 2019), werden Wohlfahrtsverbände in der sozialwissenschaftlichen Forschung nur am Rande berührt. In der kommunalen Sozialpolitik übernehmen allerdings die Wohlfahrtsverbände wichtige Funktionen: sie erbringen einen Großteil der sozialen Dienste in kommunaler Verantwortung. Hierzu gehören vor allem die Kinder- und Jugendhilfe sowie die Eingliederungshilfe, aber auch andere sozialpolitische Handlungsfelder von der Suchtberatung bis zur Alten- und Wohnungslosenhilfe. Diese soziale Architektur wird ordnungspolitisch und sozialrechtlich durch das Subsidiaritätsprinzip strukturiert, das eine institutionelle Rangordnung der Angebote an sozialen Diensten und Einrichtungen auf kommunaler Ebene definiert. Dabei haben die Wohlfahrtsverbände, Kirchen und andere privater Träger gegenüber den Kommunen einen Vorrang, allerdings kommt ihnen der Gewährleistungs- und Finanzierungsauftrag zu (vgl. Bäcker et al. 2020).

Die freigemeinnützige Wohlfahrtspflege grenzt sich im Selbstverständnis vom Marktsektor durch eine von der Gewinnerorientierung abweichende Wertgebundenheit ab. Vom Staatssektor unterscheidet sie sich in ihrer Selbstdarstellung durch die gesellschaftliche Verwurzelung, allerdings gibt es in Deutschland eine traditionell ausgeprägte Verknüpfung mit dem Wohlfahrtsstaat, so dass auch von einer Koproduktion sozialer Dienste gesprochen wird. Die vielfältige und enge wechselseitige Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Institutionen (insbesondere den Kommunen) und Wohlfahrtsverbänden wird auch als Wohlfahrtskorporatismus beschrieben. Einige Zahlen sollen den Leistungsumfang dieses oft im Schatten stehenden Sektors der verbandlichen Wohlfahrtspflege widerspiegeln

9 „Der Begriff ‚Zivilgesellschaft‘ bezeichnet alle Vereine, Verbände und Organisationen, die weder dem privaten oder kommerziellen Bereich noch dem staatlichen Sektor der Gesellschaft angehören. Das Universum dieser Vereine ist nahezu unendlich und umfasst beispielsweise Sportvereine, religiöse Organisationen, Gewerkschaften, Selbsthilfe- und Wohltätigkeitsorganisationen, Hobbyclubs, Verbraucherverbände, grass-roots Bewegungen und Kulturvereine.“ (van Deth 2023: 430)

(vgl. zu den Daten Heinze/Bieckmann 2020, Rauschenbach et al. 2021 sowie Hohendanner et al. 2024).

Der zahlenmäßig größte Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege ist der Deutsche Caritasverband mit rund 25.000 Einrichtungen, in denen über 690.000 Mitarbeitende tätig sind. Nach eigenen Angaben erreichen sie mit ihren Angeboten knapp 11 Millionen Menschen in Deutschland. Die Diakonie mit etwa 33.000 ambulanten und stationären Einrichtungen und Diensten, in denen fast 600.000 Mitarbeitende arbeiten, ist der soziale Dienst der evangelischen Kirche. Rund 10 Millionen Menschen werden von diakonischen Diensten medizinisch-pflegerisch versorgt, beraten und betreut. Zu den Spitzenverbänden zählt weiterhin die Arbeiterwohlfahrt (AWO), die fast 212.000 Beschäftigte aufweist. Mit 14.000 Einrichtungen/Diensten ist der Verband, wie auch die konfessionellen Wohlfahrtsverbände, breit aufgestellt, was auch für den Paritätischen als Dachverband von über 10.000 eigenständigen Organisationen, Einrichtungen und Gruppen im Sozial- und Gesundheitsbereich mit insgesamt rund 765.000 Beschäftigten gilt. Das Deutsche Rote Kreuz zählt gut 180.000 hauptberufliche Mitarbeitende sowie fast 2,8 Millionen Mitglieder in ganz Deutschland. Die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden hat im Jahr 2017 fast 100.000 Mitglieder und ist die Dachorganisation für 17 Landesverbände.

Wenn man auf diese Zahlen schaut, ergibt sich mit Blick auf die Beschäftigung das Bild eines „schlafenden Riesen“, allerdings sind die Dienste dezentral organisiert und erscheinen deshalb – anders als etwa Großunternehmen in der Industrie oder Banken – nicht als monolithischer Block. In den über 125.000 Einrichtungen der Wohlfahrtspflege sind derzeit zusammengefasst über 2,2 Millionen Personen hauptamtlich beschäftigt und in den Einrichtungen stehen über 4,3 Mio. Betten bzw. Plätze zur Verfügung. Im Vergleich zum Jahr 2000 wurden die Kapazitäten insgesamt deutlich erweitert: Die Zahl der Einrichtungen und Betten/Plätze stieg jeweils um ca. 33 Prozent, die der Beschäftigten noch deutlicher. In der Kinder- und Jugendhilfe stellen die wohlfahrtsverbandlichen Anbieter derzeit ca. 50 % und in der Gesundheits- und stationären Altenpflege ca. 30 % des Gesamtangebotes zur Verfügung. In einzelnen Bereichen (Stationäre Kinder- und Jugendhilfe, Angebote der Eingliederungshilfe) ist der Anteil noch wesentlich größer. Zudem werden die Beschäftigungsverhältnisse ergänzt durch Tätigkeiten im ehrenamtlichen und freiwilligen Engagement. „Grobe Schätzungen der Spitzenverbände zufolge engagieren sich derzeit noch rund 2,5–3 Mio. Bürger*innen in den Einrichtungen und Diensten der Freien Wohlfahrtspflege“ (Backhaus-Maul 2019: 84).

In den letzten Jahrzehnten hat sich die Angebotsstruktur im Sozial- und Gesundheitssektor weiter pluralisiert bzw. hybridisiert und es sind privatwirtschaftliche Organisationen sowie Social-Entrepreneurship-Projekte hinzugekommen. Insgesamt dürften derzeit hierzulande nach Schätzungen etwa 3,7 Millionen Beschäftigte in Non-Profit-Organisationen tätig sein (mit wachsender Dynamik), was nachdrücklich auf die Bedeutung dieses Sektors hinweist (vgl. Adloff/Busse 2020). Obwohl vor allem im Gesundheitssektor und der Altenpflege die Zahl der privat-gewerblichen Anbieter in den letzten Jahrzehnten erheblich angestiegen ist, stehen die zentralen Säulen des zivilgesellschaftlich geprägten Wohlfahrtssystems noch, sie zerfasern sich jedoch und es kommen neue Akteure hinzu.

„Die Bestimmung der Stellung der Freien Wohlfahrtspflege erfolgt nicht mehr ausschließlich entlang der bipolaren Konstellation ‚öffentliche‘ und ‚freie Träger‘ Wohlfahrtspflege [sic!]. Die ‚privat-gewerbliche‘ Trägerschaft hat für deren Bestimmung an Bedeutung gewonnen. Privat-gewerbliche Träger haben einen großen und stetig wachsenden Anteil an der entgeltfinanzierten Leistungserbringung. Mit Großkonzernen, Beratungsgesellschaften, Finanzinvestoren, Stiftungen und ‚Social Entrepreneurs‘ sind zudem Akteure hinzugekommen, die die Wohlfahrtspflege ‚neu‘ für sich entdeckt haben.“ (Steinke/Bibisidis 2018: 269; vgl. auch Grohs et al. 2014)

Die zentralen Säulen des korporatistisch geprägten deutschen Wohlfahrtssystems stehen noch, sie differenzieren sich allerdings aus und es sind vor allem neue Akteure mit nicht-traditionellen Organisationsideen hinzugekommen. Obwohl sich die traditionell starke Stellung der Wohlfahrtsverbände in der kommunalen Sozialpolitik bislang als stabil erwies, erfordern gewandelte Umwelten und neue soziale Herausforderungen neue Formen der Zusammenarbeit. Der vorgegebene Entwicklungspfad wird trotz Modifikationen und Pluralisierungstendenzen in einzelnen Handlungsfeldern nicht generell verlassen. Dennoch sind die im Subsidiaritätsprinzip immer mitgedachten hierarchischen Verantwortungszuschreibungen aufgrund der Ausdifferenzierung der Gesellschaft und kultureller Pluralisierungen zu relativieren und neu zu justieren. Dies bedeutet die Aushandlung eines neuen „Wohlfahrtsmixes“, der von öffentlichen, freigemeinnützigen und weiteren zivilgesellschaftlichen Akteuren bereitgestellten sozialen Dienstleistungen, wobei die Schnittstellen besser verzahnt werden müssen. Da nach der Corona-Pandemie ein gesteigertes Interesse an nachhaltiger Daseinsvorsorge und Formen gemeinwohlorientierter Dienstleistungsproduktion zu erkennen ist, ist das Umfeld für zivilgesellschaftliche Akteure wie die Wohlfahrtsverbände günstig.

Die Beiträge für eine erweiterte Steuerung der gegenwärtigen Gesellschaftsformation werden sich jedoch nur dann produktiv entfalten, wenn die Selbstreferenz und Geschlossenheit der Teilsysteme zugunsten einer angemessenen Verknüpfung überwunden werden. Hierfür bietet das weite Feld des Nonprofit-

Sektors genügend Anschauungsmaterial und kann auch als Labor für die subsystemspezifische Kontextsteuerung herangezogen werden. Es wird aber wohl nicht automatisch zu einer positiven Koordination der Akteurssysteme kommen, Versäulungen werden sich erst schrittweise auflösen und deshalb ist ein systematisches Schnittstellenmanagement erforderlich. Neue sektorenübergreifende Verbundsysteme, die die traditionellen Abschottungen auf kommunaler Ebene überwinden, entwickeln sich bislang nur inselhaft und benötigen aktive „Treiber“ (vgl. Bogumil et al. 2021). Deshalb ist es naiv zu glauben, dass sich sozialwissenschaftliche Erkenntnisse nahtlos in die gesellschaftspolitische Praxis umsetzen lassen. Sie können nur ein gewisses Maß an Orientierungswissen vermitteln, damit Irritationen auslösen und so Lernprozesse anregen und beschleunigen. Zivilgesellschaftliche Kompetenzen und Potenziale zu aktivieren und als Ressource politischer Steuerung zu nutzen, ist eine schwierige Steuerungsaufgabe und gelingt nicht immer. In vielen Fällen müssen sich die Politik und die Verwaltungen mit den oft massiv auftretenden Vetospielern in den einzelnen Politikaren anlegen.

„In Phasen des politischen Prozesses, angefangen von der Definition der Agenda bis hin zur Implementation, können an verschiedenen Vetopunkten immer neue Hürden auftreten. Im Wettbewerb um öffentliche Aufmerksamkeit und Wählerstimmen tendieren Parteien dazu, kurzfristige Interessen zu unterstützen, selbst wenn dies langfristigen Zielen entgegenwirkt.“ (Benz/Czada 2019: 246)

Auch wenn es in der Risikopolitikphase während der Corona-Pandemie durchaus gelang, konstruktiv Blockaden aufzulösen (bspw. hinsichtlich der Nutzung der Digitalisierung), müssen noch viele organisatorische Beharrungstendenzen und die Neigung zu übertriebener Regulierung und Bürokratisierung überwunden werden.

5. Fazit

Durch das intelligente Zusammenspiel gesellschaftlicher Funktionssysteme, das als Kontextsteuerung umschrieben werden kann, können sich unter gewissen Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen Innovationen ausbreiten. Ob die Politik eingetretene Pfade nur aus sachlichen Erwägungen heraus verlässt, ist allerdings fraglich. Die bisherigen Erfahrungen mit Krisen weisen auf Lernfortschritte hin, in vielen Fällen dominiert aber eher noch ein Wandel der Rhetorik, ohne dass sich Grundlegendes verändert hätte. Die Kosten für eine solche Ignoranz sind allerdings nicht nur hoch, sondern fördern und bekräftigen

Emotionsspiralen in Richtung Politikverdrossenheit, die sich ohnehin ausgebreitet haben, und schaffen damit weitere Konfliktzonen, anstatt rationale Diskurse zu den großen Herausforderungen zu organisieren. Allerdings muss man auch die Grenzen politischer Steuerung einbeziehen, da die Politik ihre eigene Logik des Machterhalts hat. Und auch die Wissenschaft, die bspw. in den Diskursen zum Klimawandel und in den Klimaprotestbewegungen oft als Beleg für einen strukturellen Umbruch herangezogen wird, genießt nicht mehr die Aura als herausgehobene Institution, der man vertrauen kann. Eher hat sich eine gewisse Wissenschaftsskepsis breitgemacht, zumal auch viele unterschiedliche Stimmen aus der Wissenschaft kommen und daher kein einheitlich akzeptiertes Bild präsentieren.

Trotz dieser Desillusionierungen sollte aber nicht Steuerungspessimismus das Gebot der Stunde sein und eine Gesellschaftsgestaltung schon kategorisch ausgeschlossen werden. Wenngleich bei der Umsetzung transformativer Politiken in allen westlichen Ländern nicht nur erhebliche Defizite unübersehbar sind, sondern darüber hinaus illiberale, autoritäre (oft nationalistisch) gesonnene Politikakteure erhebliche Machtzuwächse in den letzten Jahren erzielen konnten, sollte die Option einer organisierten Transformation nicht aus den Augen verloren werden. Auch soziologische Zeitdiagnosen haben sich allerdings oft von einer Gestaltungsperspektive verabschiedet. Diese Haltung impliziert jedoch, den Wandlungsprozessen als Getriebene ausgesetzt zu sein und die Konfusionen nur noch zu beobachten. Man kann die Desillusionierung aber auch als Chance begreifen:

„Das Ende der Illusionen muss jedoch nicht zwangsläufig in allumfassenden Pessimismus münden. Illusionslosigkeit kann eine Tugend sein, die einen nüchternen Realismus ermöglicht und den Raum für die Analyse öffnet. Jenseits dystopischer und nostalgischer Stimmungen gilt es, eine undogmatische und differenzierte Perspektive zu entwickeln, die kritisch ist, ohne in eine haltlose Generalabrechnung mit der Gegenwart abzudriften. Hier kommt nun die Soziologie ins Spiel, weil sie genau eine solche nüchterne Gegenwartsanalyse leisten kann.“ (Reckwitz 2019: 15; vgl. auch Mau et al. 2023)

Eine Sozioanalyse setzt allerdings eine gewisse Distanz zu den auch in soziologischen Kreisen beliebten Konflikt- und Zusammenbruchszenarien und den Hoffnungen auf bewegte Zeiten durch Basisproteste voraus. Dazu zählt ebenso die Achtsamkeit gegenüber vorschnellen spektakulären Beschreibungen gesellschaftlicher Wandlungsprozesse. So wurden die durchaus beeindruckenden Proteste gegen die Klimakrise vor einigen Jahren (u.a. durch „Fridays for Future“) schnell als Erfolg für eine alternative Klimapolitik gewertet. Aber inzwischen ist hier eine Ernüchterung – auch in sozialwissenschaftlichen Studien – eingetreten.

„Der zivilgesellschaftliche Optimismus und das Vertrauen der Bewegungen in die eigene Organisationsfähigkeit und politische Gestaltungsfähigkeit sind sichtbar angeschlagen“ (Blühdorn 2024: 11; vgl. auch Beckert 2024).

Eine geordnete Transformationsdynamik zeichnet sich noch nicht ab, wenn gleich sich inselartig institutionelle Innovationen entfalten, die eine neue Balance von Staat, Markt und dem Dritten Sektor (der Daseinsvorsorge oder der Ökonomie des Alltagslebens) hervorbringen. Denn neben der Ablehnung der eingeschliffenen Politikroutinen breiten sich Projekte wie Bürger-, Sozial- und Seniorenengagements, Social-Entrepreneurship-Projekte, lokale Selbsthilfeeinheiten, selbstverwaltete Unternehmen, Tauschräume und andere selbstorganisierte Projekte aus. Empirische Studien zeigen auch, dass in der Bevölkerung durchaus ein Interesse an Engagement und Gestaltung besteht, insbesondere bei denen mit einer hohen lokalen Verbundenheit (oder auch kommunalen Identität). In einer Befragung aus dem Jahr 2024 (mit über 5.000 Befragten) stimmen der Aussage „Ich fühle mich mit der Gemeinde, in der ich wohne, sehr verbunden“ fast zwei Drittel zu (fast 26 Prozent eindeutig, gut 38 Prozent eher) (Assmann 2024). Allerdings wurde auch die überbordende Bürokratie kritisiert, die das Engagement vor Ort schwäche.¹⁰

Trotz ausgiebiger Debatten über die Pathologien moderner (post-)industrieller Gesellschaften scheint die Zeit der Systemdebatten vorüber zu sein, es geht eher um pragmatische Korrekturen (auch wenn sie transformatorischen Charakter haben können) und die Entfaltung innovativer Umsteuerungen. Anstatt nach dem Muster „entweder – oder“ zu agieren (bspw. Markt versus Staat), werden neue Balancen zwischen den verschiedenen Steuerungsformen gesucht, die dann schrittweise diffundieren können. Dafür muss aber über die gegenwärtig nicht nur in der deutschen Regierungspolitik festzustellende Strategie des Abwartens überwunden werden. Dennoch sollten die Hoffnungen auf eine intelligente Kontextsteuerung und Gestaltungsdiskurse in einzelnen Handlungsfeldern nicht aufgegeben werden. Die Problemlösungskompetenzen im Non-Profit-Sektor können zur kollektiven Nutzensteigerung beitragen, was sich prominent bei der Bewäl-

10 „Der Wunsch der Bürgerinnen und Bürger ist also klar: Erstens wollen sie mehr Einfluss auf kommunale Entscheidungen nehmen. Demnach sollen mehr Entscheidungen zurück ins Dorf oder in die Stadt geholt, und nicht auf Bundes- oder Landesebene getroffen werden. Zweitens sollen den Kommunen bürokratische Aufgaben abgenommen werden, um die wichtigen Probleme vor Ort lösen zu können. Beide Wünsche lassen sich auch als Ruf nach einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung interpretieren – in den Kommunen sollen mehr und bessere Entscheidungen getroffen werden.“ (Assmann 2024: 16)

tigung der Corona-Krise anhand der Mobilisierung solidarischer Hilfe zeigte. Solche Erfahrungen können dabei helfen, einen strategischen Wandel in Richtung neujustierter Steuerungsstrukturen dauerhaft zu etablieren. Der Austausch zwischen Akteuren kann generell Perspektivwechsel ermöglichen, um sowohl Spannungsfelder frühzeitig zu erkennen als auch nach gemeinsamen Lösungen zu suchen.

Es sind sicherlich noch viele Hürden zu überwinden, um Gestaltung zu realisieren, aber es deuten sich in den zunehmend entgrenzten Politikfeldern neue Formen von „collaborative governance“ an. Oft fehlt es dabei nicht am Orientierungswissen, sondern an der Umsetzung und dementsprechenden Narrativen, die sich in einem Dschungel organisierter Interessen und komplizierter Akteurskonstellationen behaupten müssen. Aus organisationssoziologischer Sicht ist dies nicht überraschend, erfordert allerdings Lernbereitschaft sowie Treiber für solch ein strategisches Innovationsmanagement. Soziale Innovationen in Richtung eines ausbalancierten Akteursystems mit multiplen Funktionen und Vernetzungen können gelingen, wenn die Reorganisation intern offen und nach außen transparent verläuft. Für eine solche Innovationsstrategie existiert kein exakter Bauplan, deutlich werden aber die institutionellen und sozio-kulturellen Voraussetzungen einer kooperativen Regulationsstruktur. Entsprechende Infrastrukturstrategien können deshalb nicht nur lokal/regional ansetzen, sondern benötigen Entfaltungsräume und müssen zentral auf der Bundesebene und von den Ländern gefördert werden.

Verlaufsstudien über die Durchsetzung von Innovationen in Kommunen verweisen in diesem Kontext auf die Bedeutung von gemeinsam geteilten lokalen Erzählungen bzw. Narrativen.

„Nur wenn die kommunikativen Mechanismen genutzt werden und die ‚gute Geschichte‘ über Innovation mit einem lokal vorherrschenden Erzählmuster verbunden werden kann, wird eine strategische und praktische Veränderung möglich. Dann können lokale Akteure davon überzeugt werden, dieser neuen Erzählung darüber zu folgen, wie man in einem bestimmten lokalen Kontext innovativ sein kann.“ (Heinelt/Terizakis 2021: 49)

Diese strategischen Überlegungen passen gut zur Empfehlung von Wollmann, der das Lernpotenzial für die Kommunen dadurch verbessern möchte, dass aus der Evaluierung der verschiedenen Modellprojekte und generell experimenteller Politik konkrete Schlussfolgerungen für die Umsetzung vor Ort gezogen werden.

„Die noch vielfach beobachtbare Neigung, isolierte ‚Insellösungen‘ zu praktizieren, sollte dadurch überwunden werden, dass wissens- und erfahrungsbasierte Praxisvergleiche (Benchmarking, Best Practice) zwischen Ländern und Kommunen un-

ternommen werden – entsprechend dem „offenen Koordinationsverfahren“ (OMC), die als Ansätze wechselseitigen Lernens in der internationalen Diskussion und Praxis zunehmend im Schwange sind.“ (Wollmann 2023: 382)

Wenn auch solche sektorenübergreifenden Vernetzungen in Deutschland noch rar sind, werden sie sich aber durch den Nachweis ihrer Wirksamkeit und deren Positiverzählung schrittweise etablieren. Deshalb sollten die Hoffnungen auf eine intelligente Kontextsteuerung auf kommunaler Ebene nicht aufgegeben werden.

Literatur

- Abt, Jan/Blecken, Lutke/Bock, Stephanie/Diringer, Julia/Fahrenkrug, Katrin (Hrsg.) (2022): *Von Beteiligung zur Koproduktion. Wege der Zusammenarbeit von Kommune und Bürgerschaft für eine zukunftsfähige kommunale Entwicklung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Adloff, Frank/Busse, Tanja (2020): Solidarisch sein. Krisengewinner und Vermögende sollen in einen sozial-ökologischen Fonds einzahlen. *Süddeutsche Zeitung*, 21.04.2020, 18.
- Ahles, Lisa (2017): Konkurrenz oder Kooperation? Genossenschaften und Perspektiven der Wohlfahrtsverbände. In: Schmale, Ingrid/Blome-Drees, Johannes (Hrsg.): *Genossenschaft innovativ*, 111–134. Wiesbaden: Springer VS.
- Assmann, Dirk (2024): *Deutschlands Kommunen. Welche Rolle spielt lokale Verbundenheit? Ergebnisse einer aktuellen Umfrage*. Potsdam. Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.
- Bäcker, Gerhard/Naegele, Gerhard/Bispinck, Reinhard (2020): *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Ein Handbuch*. 6., vollst. überarb. u. erw. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Backhaus-Maul, Holger (2019): Zentrifugalkräfte in der Freien Wohlfahrtspflege: Wohlfahrtsverbände als traditionsreiche und ressourcenstarke Akteure. In: Freise, Matthias/Zimmer, Annette (Hrsg.): *Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel. Akteure, Strategien und Politikfelder*, 83–100. Wiesbaden: Springer VS.
- Beckert, Jens (2024): *Verkaufte Zukunft. Warum der Kampf gegen den Klimawandel zu scheitern droht*. Berlin: Suhrkamp.
- Benz, Arthur/Czada, Roland (2019): Politische Steuerung von Transformation - Das Beispiel der Energiepolitik. *dms – der moderne staat* 12 (2), 243–250. DOI: 10.3224/dms.v12i2.05.
- Blühdorn, Ingolfur (2024): *Unhaltbarkeit. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Berlin: Suhrkamp.
- Bogumil, Jörg/Gerber, Sascha/Heinze, Rolf G./Hoose, Fabian/Seuberlich, Marc (2013): *Zukunftsweisend. Chancen der Vernetzung zwischen Südwestfalen und dem Ruhrgebiet*. Essen: Klartext.
- Bogumil, Jörg/Gerber, Sascha/Vogel, Hans-Josef (2022): *Verwaltung besser machen. Vorschläge aus Wissenschaft und Praxis*. Bochum. ZEFIR (ZEFIR-Materialien, Bd. 19). DOI: 10.46586/rub.zefir.218.191.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Heinze, Rolf G. (2021): *Steuerung kommunaler Sozialpolitik im Kreis Recklinghausen. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Jobcenters der Kreisverwaltung Recklinghausen*. Bochum. ZEFIR (ZEFIR-Materialien, 16).
- Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.) (2015): *Auf dem Weg zur Wissenschaftsregion Ruhr. Regionale Kooperationen als Strategie*. Essen: Klartext.

- Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (2019): Von der Industrieregion zur Wissensregion – Strukturwandel im Ruhrgebiet. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (1–3): 39–46.
- Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G./Lehner, Franz/Strohmeier, Klaus P. (2012): *Viel erreicht – wenig gewonnen. Ein realistischer Blick auf das Ruhrgebiet*. Essen: Klartext.
- 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/Voßkuhle, Andreas (2024): Wie Bürokratieabbau wirklich gelingt. *FAZ*, 08.02.2024, 6.
- Cohen, Michael D./March, James G./Olsen, Johan P. (1972): A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly* 17 (1), 1–25. DOI: 10.2307/2392088.
- Collier, Paul (2019): *Sozialer Kapitalismus! Mein Manifest gegen den Zerfall unserer Gesellschaft*. München: Siedler.
- Czada, Roland (2020): Interessengruppen und Recht, Interessengruppen im Recht. *dms – der moderne staat* 13 (2), 300–321. DOI: 10.3224/dms.v13i2.10.
- Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (2024): *Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands*. Berlin.
- Foundational Economy Collective (Hrsg.) (2019): *Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik*. Berlin: Suhrkamp.
- Freise, Matthias/Zimmer, Annette (Hrsg.) (2019): *Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel. Akteure, Strategien und Politikfelder*. Wiesbaden: Springer VS. DOI: 10.1007/978-3-658-16999-2.
- Grande, Edgar/Jansen, Dorothea/Jarren, Otfried/Rip, Arie/Schimank, Uwe/Weingart, Peter (Hrsg.) (2014): *Neue Governance der Wissenschaft. Reorganisation – externe Anforderungen – Medialisierung*. Bielefeld: transcript.
- Grohs, Stephan/Schneiders, Katrin/Heinze, Rolf G. (2014): *Mission Wohlfahrtsmarkt. Institutionelle Rahmenbedingungen, Strukturen und Verbreitung von Social Entrepreneurship in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Grunow, Dieter (2023): Die Zukunft der funktional differenzierten Gesellschaft: Herausforderungen und Gestaltungsoptionen. In: Roters, Wolfgang/Gräf, Horst/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Zukunft denken und verantworten*, 37–69. Wiesbaden: Springer VS.
- Habermas, Jürgen ([1985] 2019): *Die Neue Unübersichtlichkeit*. 9. Auflage. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Heinelt, Hubert/Terizakis, Georgios (2021): Warum sind einige Städte innovativer als andere? Eine Antwort auf der Grundlage eines interpretativen Konzepts. In: Egner, Björn/Heinelt, Hubert/Hlépas, Nikolaos-Kommenos (Hrsg.): *Bedingungen lokaler Innovationen. Zur Bedeutung von kommunikativen Mechanismen und lokalen Narrativen*, 33–50. Baden-Baden: Nomos.
- Heinze, Rolf G. (2020): *Gesellschaftsgestaltung durch Neujustierung von Zivilgesellschaft, Staat und Markt*. Wiesbaden: Springer VS.
- Heinze, Rolf G./Bieckmann, Rabea (2020): Die Wohlfahrtsverbände als Akteure der Sozialwirtschaft. In: Hummel, Konrad/Timm, Gerhard (Hrsg.): *Demokratie und Wohlfahrtspflege. Mit einem Vorwort von Franziska Giffey*, 141–168. Baden-Baden: Nomos.
- Heinze, Rolf G./Bogumil, Jörg/Beckmann, Fabian/Gerber, Sascha (2019a): *Vernetzung als Innovationsmotor – das Beispiel Westfalen*. Münster: Stiftung Westfalen-Initiative.

- Heinze, Rolf G./Lange, Joachim/Sesselmeier, Werner (Hrsg.) (2018): *Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege. Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität*. Baden-Baden: Nomos.
- Heinze, Rolf G./Paetzel, Uli/Bölting, Torsten (Hrsg.) (2019b): *Wasser, Wohnen, Werte. Genossenschaften stiften Mehrwert*. Emscher-genossenschaft. Essen. https://www.inwis.de/fileadmin/user_upload/Tagung_Genossenschaften_Konferenzbroeschu_re_Final_ES_200_dpi.pdf.
- Hilbrich, Sören/Schäfer, Armin/Zürn, Michael (2021): Die demokratische Regression. Die politischen Ursachen des autoritären Populismus. *Politische Vierteljahresschrift* 62 (3), 559–561. DOI: 10.1007/s11615–021–00336–9.
- Hohendanner, Christian/Rocha, Jasmin/Steinke, Joß (2024): *Vor dem Kollaps!? Beschäftigung im sozialen Sektor. Empirische Vermessung und Handlungsansätze*. München/Wien: De Gruyter Oldenbourg.
- Howaldt, Jürgen/Kreibich, Miriam/Streicher, Jürgen/Thiem, Carolin (2022): *Zukunft gestalten mit Sozialen Innovationen*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Hummel, Konrad/Timm, Gerhard (Hrsg.) (2020): *Demokratie und Wohlfahrtspflege. Mit einem Vorwort von Franziska Giffey*. Baden-Baden: Nomos. DOI: 10.5771/9783748904069.
- Jann, Werner (2022): Legitimität, Wohlfahrtsstaat und Verwaltung. In: Nonhoff, Martin/Haunss, Sebastian/Klenk, Tanja/Pritzlaff-Scheele, Tanja (Hrsg.): *Gesellschaft und Politik verstehen. Frank Nullmeier zum 65. Geburtstag*, 529–544. Frankfurt a.M.: Campus.
- Jansen, Stephan A. (2024): Nah-Versorgung. *brandeins*, 2024 (04/2024). <https://www.brandeins.de/magazine/brand-eins-wirtschaftsmagazin/2024/naehe/nah-versorgung>.
- Klein, Ansgar/Olk, Thomas (2014): Transsektorale Vernetzung und assoziative Demokratie. In: Zimmer, Annette/Simsa, Ruth/Rentzsch, Christina (Hrsg.): *Forschung zu Zivilgesellschaft, NPOs und Engagement. Quo vadis?*, 431–448. Wiesbaden: Springer VS.
- Klenk, Tanja (2019): Interessenorganisationen und Wohlfahrtsstaat aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Perspektive. In: Schroeder, Wolfgang/Schulze, Michaela (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaat und Interessenorganisationen im Wandel. Theoretische Einordnungen und empirische Befunde*, 41–62. Baden-Baden: Nomos.
- Korte, Karl-Rudolf (2021): Kuratiertes Regieren: Bausteine der Resilienz. In: Florack, Martin/Korte, Karl-Rudolf/Schwanholz, Julia (Hrsg.): *Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmезeiten*, S.25 – 40. Frankfurt: Campus.
- Korte, Karl-Rudolf (2024): *Wählermärkte. Wahlverhalten und Regierungspolitik in der Berliner Republik*. Frankfurt/New York: Campus.
- Kühl, Stefan (2018): *Arbeit – Marxistische und systemtheoretische Zugänge*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kuhlmann, Stefan/Stegmaier, Peter/Konrad, Kornelia (2019): The tentative governance of emerging science and technology—A conceptual introduction. *Research Policy* 48 (5), 1091–1097. DOI: 10.1016/j.respol.2019.01.006.
- Luhmann, Niklas (2000): *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Mau, Steffen/Westheuser, Linus/Lux, Thomas (2023): *Triggerpunkte. Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft*. Berlin: Suhrkamp.
- Philipps, Robert (2014): *Möglichkeiten und Grenzen zur Stärkung der genossenschaftlichen Unternehmensform*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik.

- Pries, Ludger (2021): *Verstehende Kooperation. Herausforderungen für Soziologie und Evolutionsforschung im Anthropozän*. Frankfurt/New York: Campus. <https://directory.doabooks.org/handle/20.500.12854/132794>.
- Rauschenbach, Thomas/Berth, Felix/Hoffjan, Matthias (2021): Wohlfahrtsverbände als Profiteure des sozialen Wandels? *Sozial Extra* 45 (6), 376–381. DOI: 10.1007/s12054–021–00427–2.
- Reckwitz, Andreas (2019): *Das Ende der Illusionen. Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne*. Berlin: Suhrkamp.
- Renn, Ortwin (2022): Wissenschaftliche Politikberatung in Zeiten postfaktischer Verunsicherung. In: Bergem, Wolfgang/Schöne, Helmar (Hrsg.): *Wie relevant ist die Politikwissenschaft?*, 339–349. Wiesbaden: Springer VS.
- Rosanvallon, Pierre (2020): *Das Jahrhundert des Populismus. Geschichte, Theorie, Kritik*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Rosanvallon, Pierre (2022): *Die Prüfungen des Lebens*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Sabel, Charles F. (2012): Dewey, Democracy, and Democratic Experimentalism. *Contemporary Pragmatism* 9 (2): 35–55.
- Sabel, Charles F./Victor, David G. (2022): *Fixing the Climate. Strategies for an Uncertain World*. Princeton: Princeton University Press.
- Schimank, Uwe (2019): Coping: Entscheiden, wenn das kaum noch möglich ist. *Leviathan* 47 (2), 192–214. DOI: 10.5771/0340–0425–2019–2–192.
- Schmale, Ingrid (2016): Sozialgenossenschaften: eine wieder entdeckte Rechts- und Wirtschaftsform in der Sozialwirtschaft. In: Schmale, Ingrid/Blome-Drees, Johannes (Hrsg.): *Genossenschaft innovativ. Genossenschaften als neue Organisationsform in der Sozialwirtschaft*, 11–45. Wiesbaden: Springer VS.
- Schroeder, Wolfgang/Rhein, Philipp/Zindel, Jannik (2023): *Der Kasseler ‚Pakt gegen Armut‘*. Kassel. Universität Kassel. DOI: 10.17170/kobra-202310178862.
- Steinke, Joß/Bibisidis, Thomas (2018): Die Sicherung und Weiterentwicklung des Sozialstaates ist nichts für Sprinter. Oder: Worum es bei Debatten um die Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege gehen sollte. In: Heinze, Rolf G./Lange, Joachim/Sesselmeier, Werner (Hrsg.): *Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege. Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität*, 263–280. Baden-Baden: Nomos.
- Streeck, Wolfgang (2019): Vorwort zur deutschen Ausgabe. In: Foundational Economy Collective (Hrsg.): *Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik*, 7–30. Berlin: Suhrkamp.
- van Deth, Jan W. (2023): Zivilgesellschaft und ehrenamtliches Engagement in Deutschland und Südeuropa. In: Faas, Thorsten/Huber, Sascha/Krewel, Mona/Roßteutscher, Sigrid (Hrsg.): *Informationsflüsse, Wahlen und Demokratie. Festschrift für Rüdiger Schmitt-Beck*, 427–454. Baden-Baden: Nomos.
- Weyer, Johannes (2019): *Die Echtzeitgesellschaft. Wie smarte Technik unser Leben steuert*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Wiesenthal, Helmut (2019): Institutionelle Transformationen gestern – und morgen? In: Dörre, Klaus/Rosa, Hartmut/Becker, Karina/Bose, Sophie/Seyd, Benjamin (Hrsg.): *Große Transformation? Zur Zukunft moderner Gesellschaften. Sonderband des Berliner Journals für Soziologie*, 367–382. Wiesbaden: Springer VS.

- Willke, Helmut (2013): *Regieren. Politische Steuerung komplexer Gesellschaften*. Wiesbaden: Springer VS.
- Willke, Helmut (2020): Zum Problem der Steuerung komplexer Politikfelder. In: Reinbacher, Paul/ Oberneder, Josef/Wesenauer, Andrea (Hrsg.): *Warum Komplexität nützlich ist. Auf der Suche nach Antworten mit Helmut Willke*, 9–27. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Willke, Helmut (2023): *Klimakrise und Gesellschaftstheorie. Zu den Herausforderungen und Chancen globaler Umweltpolitik*. Frankfurt am Main/New York: Campus. <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=3648848>.
- Wollmann, Hellmut (2023): Entwicklungs- und Konfliktlinien des Bildungssektors im deutschen Föderalismus. Neue Dynamik durch Digitalisierung in Zeiten des Coronavirus? In: Roters, Wolfgang/Gräf, Horst/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Zukunft denken und verantworten*, 253–283. Wiesbaden: Springer VS.

Sören Petermann

Wittenberg ist nicht Paris! Zum Einfluss der Stadt auf das Erleben von Vielfalt

1. Einleitung

Mit Jörg Bogumil arbeite ich seit fast einer Dekade an der Ruhr-Universität Bochum zusammen. Wir gestalten das interdisziplinäre Studienprogramm „Stadt- und Regionalentwicklung“ – er aus verwaltungs- und kommunalwissenschaftlicher Perspektive, ich aus stadtsoziologischer. In unseren Forschungsarbeiten gibt es mehrere Berührungspunkte. Da wären erstens Formen und Ausgestaltung von gemeinwohlorientiertem Bürgerengagement. Während Jörg Bogumil einen Schwerpunkt auf das Ehrenamt, insbesondere das von kommunalen Mandatsträgern und ehrenamtlichen Bürgermeistern, legt (Bogumil et al. 2017a; Bogumil et al. 2024), lege ich meinen Schwerpunkt auf neuere Formen des freiwilligen Engagements von jüngeren Menschen. Zweitens haben wir zu den Folgen der Zuwanderung für deutsche Kommunen geforscht, wobei Jörg Bogumil intensiv zur Modernisierung des Verwaltungshandelns im Zuge verstärkter Ankunft von Geflüchteten wie auch zu den kommunalen Integrationszentren gearbeitet und publiziert hat (Bogumil et al. 2017b; Bogumil et al. 2018; Bogumil et al. 2023), während meine Arbeiten auf das soziale Zusammenleben der Bürger ausgerichtet sind. Schließlich besteht drittens ein regionaler Fokus auf die Städte und Kreise des Ruhrgebiets, auch wenn wir uns keineswegs ausschließlich mit dem Ruhrgebiet befassen. Von diesen drei Schnittpunkten greift mein Beitrag zur Festschrift die Folgen der Zuwanderung auf. Nicht nur die Kommunen müssen Antworten auf die zunehmende Vielfalt in ihren Integrationsbemühungen entwickeln; auch die städtischen Bevölkerungen erleben alltäglich diese Vielfalt. Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der Frage, wie die Menschen die zunehmende Vielfalt in ihren Städten erleben, insbesondere, ob sie damit für sich persönlich Vor- oder Nachteile verbinden. Konkret geht es um Städte unterschiedlicher Größe, Strukturstärke und Attraktivität in Ost und West, die vermuten lassen, dass die Unterschiede zwischen den Städten auch zu Unterschieden im Erleben von Vielfalt in diesen Städten führt – ganz so wie das Lied „Wittenberg ist nicht Paris“ der Band „Kraftklub“ suggeriert.

Die migrationsbezogene Vielfalt in Deutschland hat in den letzten Jahren markant zugenommen. Anhaltend hohe Zu- und Abwanderungsbewegungen sowie die verstärkte Zuwanderung von Geflüchteten in den Jahren 2015/16 und seit 2022 haben dazu beigetragen. Diese Entwicklung lässt sich am stetig ansteigenden Anteil von Ausländern bzw. von Personen mit Migrationshintergrund ablesen. Die Anzahl ausländischer Menschen in Deutschland ist von rund 7 Mio. im Jahr 2013 auf 12,9 Mio. im Jahr 2023 gestiegen.¹ Der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund ist von 20,8 % (2013) auf 29,7 % (2023) angewachsen; die Bevölkerung mit Migrationshintergrund belief sich 2023 auf 24,9 Mio.² Doch nicht nur die Anzahlen bzw. die Anteile sind gestiegen, sondern auch die Pluralität der Herkunftsländer und -regionen hat zugenommen. Das Gros der Bevölkerung mit Migrationshintergrund stammt aus Europa; dieser Anteil nimmt aber ab: Er lag 2013 bei 76,5 % und ging bis 2023 auf 66,0 % zurück. Der Anteil der Bevölkerung mit asiatischen Wurzeln stieg hingegen von 17,4 % auf 25,5 %. Aber auch die deutlich kleineren Anteile afrikanisch-stämmiger (3,7 % zu 5,5 %) und amerikanisch-stämmiger Bevölkerung (2,3 % zu 3,1 %) verzeichneten leichte Zuwächse zwischen 2013 und 2023. Die migrationsbezogene Vielfalt kommt vor allem in den Städten zum Tragen. So lebten 2023 in allen deutschen Städten mit mindestens 50.000 Einwohnern etwas mehr als ein Drittel (36,2 %) der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund aber mehr als die Hälfte (52,9 %) der Bevölkerung mit Migrationshintergrund (Destatis 2024).

Diese Statistiken implizieren eine zunehmende soziokulturelle Vielfalt an Lebensauffassungen, Lebensstilen und Wertevorstellungen. Hinter diesen Zahlen stehen somit alltägliche Wahrnehmungen, Beobachtungen und Begegnungen von verschiedenartigen Menschen in Straßen, öffentlichen Plätzen, öffentlichen Verkehrsmitteln, Schulen, Arbeitsplätzen, Freizeit- und Sportstätten, kulturellen und kommunalen Einrichtungen, Wartezimmern, Geschäften, Cafés usw. Das Erleben dieser Vielfalt kann nun individuell unterschiedliche Eindrücke vermitteln. Die zunehmende Vielfalt kann positiv erlebt werden, weil damit ein vielfältigeres Waren-, Kultur- und Gastronomieangebot, eine allgemein tolerantere Atmosphäre und damit ein insgesamt ungezwungenerer Umgang einher gehen. Sie kann aber auch negativ erlebt werden, weil damit Unsicherheiten, Ängste und potenzielle wie auch reale Konflikte verbunden werden. Wegen der Fülle der Eindrücke,

1 Diese Angaben beziehen sich auf die ausländische Bevölkerung nach Bevölkerungsfortschreibung zum 31.12.2013 und 30.11.2023. Es sind Berechnungsergebnisse auf Grundlage des jeweils letzten Zensus.

2 Diese Angaben basieren auf den Daten des Mikrozensus und dem Konzept des Migrationshintergrundes (im weiteren Sinne), das im Jahr 2020 überarbeitet wurde.

Begegnungen und Handlungssituationen mit verschiedenen Menschen ist nicht ausgeschlossen, dass urbane Vielfalt ambivalent erlebt wird, also positive und negative Eindrücke gleichzeitig vorkommen.

Dieser Aufsatz fragt einerseits, welche Eindrücke die zunehmende Vielfalt bei Stadtbewohnern hinterlässt, also wie sie diese Vielfalt erleben, und andererseits, wie sich Unterschiede im Erleben urbaner Vielfalt erklären lassen, insbesondere welche individuellen Lebensumstände und Eigenschaften sowie stadträumlichen Kontextbedingungen dieses Erleben urbaner Vielfalt beeinflussen.

Um diese beiden Fragen zu beantworten, setzt der Beitrag an soziologischen Forschungsarbeiten an, die sich mit Einstellungen gegenüber Zuwanderung befassen und dabei auf gängige Theorien zum Abbau von Vorurteilen (Kontakttheorie, z.B. Allport 1954; Pettigrew/Tropp 2006) oder zur Ausprägung von Konfliktlinien (Bedrohungstheorie, z.B. Blalock 1967; Blumer 1958) zurückgreifen. Empirische Studien zu diesen Theorien behandeln oftmals den Zusammenhang zwischen dem Niveau der Zuwanderung innerhalb sozialräumlicher Kontexte, wie Nachbarschaften, Kommunen oder Regionen, und den Einstellungen der Einheimischen, typischerweise deren Xenophobie (Legewie/Schaeffer 2016; Klinger et al. 2017; Jünger 2021; Weber 2015; Weins 2011).

Diesen Ansatz aufgreifend, setzt dieser Beitrag neue Akzente, indem er nicht Xenophobie, sondern urbane Diversitätserfahrungen als zu erklärendes Phänomen in den Mittelpunkt stellt.³ Diese Diversitätserfahrungen speisen sich aus dem alltäglichen Erleben, das sich überwiegend lokal in der bewohnten Stadt abspielt. Mit diesem Perspektivwechsel werden gleich mehrere Kritikpunkte bisheriger Studien angesprochen. Erstens werden die räumliche Gebundenheit und der Bezug auf alltägliche Gewohnheiten, d.h. die Lebenswelt der Menschen, stärker akzentuiert. Zweitens handelt es sich um Erfahrungen und gelebte Praxis aller Menschen in diversen, komplexen Gesellschaften, nicht um eine starre Insider-Outsider-Trennung zwischen Einheimischen und Zugewanderten. Dies eröffnet die Möglichkeit, das Erleben zunehmender urbaner Vielfalt aus der Perspektive nicht nur von Einheimischen, sondern von allen Stadtbewohnern zu beschreiben. Damit gelingt eine Darstellung einer in Verschiedenheit vereinten anstatt einer polarisierten Stadtgesellschaft. Drittens wird die Eindimensionalität von xenophoben Einstellungen aufgebrochen. Da sich das Erleben urbaner Vielfalt aus mannigfaltigen Eindrücken und Begegnungen mit verschiedenen Menschen und

3 Neben den zahlreichen Studien zur Xenophobie gibt es bereits einige Untersuchungen zu allgemeinen Diversitätserfahrungen (Zick/Küpper 2010; Schönwälder et al. 2016; Harris et al. 2024) und zu Diversitätserfahrungen im persönlichen Umfeld (Tran et al. 2022).

ganz unterschiedlichen Handlungssituationen speist, wird angenommen, dass es ambivalent ist. D.h. Vorteile und Nachteile urbaner Vielfalt können von einer Person gleichzeitig und in unterschiedlichem Ausmaß erlebt werden.

Die Unterschiede im persönlichen Erleben der Vielfalt in Groß- und Mittelstädten werden über einerseits individuelle Lebensbedingungen und andererseits städtische Kontexteigenschaften erklärt. Es wird nicht erwartet, dass zwischen Städten differierende Ausländeranteile eins zu eins in Diversitätserfahrungen übertragen werden, sondern dass Diversitätserleben zuvorderst ein individueller Prozess ist, in dem Werthaltungen, direkte Intergruppen-Interaktionen und verfügbare Ressourcen verarbeitet werden. Erst darüber hinaus spielt die situative Gegebenheit der jeweiligen Stadt eine Rolle. Niveau und Zunahme migrationsbezogener Vielfalt aber auch die Strukturstärke bzw. -schwäche sowie die Größe einer Stadt sind die kontextuellen Bedingungen, die sich auf Diversitätserleben auswirken sollten.

Im Folgenden wird zunächst der theoretische Hintergrund zum individuellen Prozess und den stadträumlichen Kontextbedingungen beschrieben. Im Anschluss werden die genutzten Befragungsdaten kurz vorgestellt und die relevanten individuellen und stadträumlichen Merkmale operationalisiert und in ihren Verteilungen beschrieben. Nach einer knappen Vorstellung der Analysestrategie werden die Untersuchungsergebnisse dargestellt und interpretiert. Ein Fazit fasst die Ergebnisse zusammen, geht auf Beschränkungen ein und gibt einen Ausblick.

2. Theoretischer Hintergrund

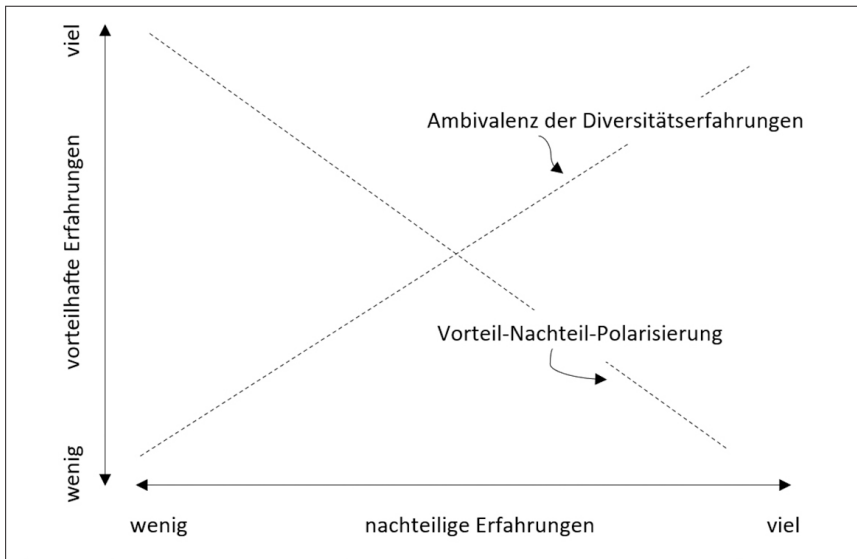
2.1 *Das Erleben urbaner Vielfalt*

Mit der Definition von Stadt als Niederlassung gesellschaftlich heterogener Individuen (Wirth 1974) ist Vielfalt als integraler Bestandteil von Stadtgesellschaften gesetzt. Mit der eingangs beschriebenen Zunahme der zugewanderten Bevölkerung und der Verbreiterung der Herkunftskontexte zwischen 2013 und 2023 erhielten die deutschen Stadtgesellschaften einen jüngsten Diversitätsschub, von dem erwartet werden kann, dass er die Wahrnehmungen und das Erleben der Stadtbewohner beeinflusst. Dieser Beitrag behandelt das Erleben der zunehmenden Vielfalt in deutschen Städten, also die individuelle Verarbeitung von Diversitätserfahrungen. Anders als Einstellungen gegenüber zugewanderten, fremden Menschen setzt das Erleben urbaner Vielfalt an der alltäglichen Lebenswelt, den urbanen Routinen und Gewohnheiten von Stadtbewohnern an und fragt, wie die Zunahme der Vielfalt verarbeitet wird. Eine solche Perspektive auf vielfältige

Stadtgesellschaften bezieht alle Menschen als gleichberechtigte Teilhaber ein und überwindet damit eine einseitige Sicht von Einheimischen auf Zugewanderte. Es geht also nicht um eine Einpassung von Außenstehenden in eine homogene Stadtgesellschaft, sondern um Teilhabe an und Zusammenleben in einer in vielerlei Hinsicht heterogenen Stadtgesellschaft.

Diese Perspektive eröffnet einen differenzierteren Blick auf die Wahrnehmung spürbarer Folgen der Zuwanderung und damit einhergehender Heterogenität. So kann beispielsweise die gesamte Atmosphäre der Stadt als offener und toleranter wahrgenommen werden. Das Angebot an Geschäften, Waren, Dienstleistungen, kulturellen und gastronomischen Angeboten kann eine größere Auswahl offerieren. Andererseits können gewohnte Routinen gestört oder unterbrochen werden, so dass man seine Stadt kaum wiedererkennt. Auch kann das Gefühl, sich sicher durch die Straßen der Stadt bewegen zu können, mit zunehmender urbaner Vielfalt leiden. Insbesondere aufgrund der mannigfaltigen Begegnungs- und Interaktionsmöglichkeiten in einer Stadt sind vorteilhafte und nachteilige Erfahrungen gleichzeitig erlebbar. Somit bringen diese Beispiele nicht nur Vorteile und Nachteile zunehmender urbaner Vielfalt zum Ausdruck, sondern können einen zweidimensionalen Erfahrungsraum urbaner Vielfalt implizieren, der sich konzeptionell entlang der vorteilhaften Erfahrungen einerseits und der nachteiligen Erfahrungen andererseits aufspannt. Die Klassen des Erlebens urbaner Vielfalt sind in diesem Raum verortet, und zwar entlang einer Achse der klassischen Vorteil-Nachteil-Polarisierung und entlang einer zweiten Achse der Intensität der Ambivalenz von gleichzeitig keinen zu gleichzeitig starken Vor- und Nachteilen (Abbildung 1).

Abbildung 1: Schematische Darstellung des Erfahrungsraums urbaner Vielfalt



Quelle: Eigene Darstellung.

2.2 Individueller Prozess des Erlebens urbaner Vielfalt

Das Erleben urbaner Vielfalt ist ein individueller Prozess der Verarbeitung von situativen Gegebenheiten in der Stadt. Dieser Prozess wird von individuellen Eigenschaften geprägt. Wir greifen auf Literaturen zurück, die Werthaltungen, Intergruppen-Interaktionen und verfügbare Ressourcen in diesem Prozess berücksichtigen (vgl. Harris et al. 2024; Schönwälder/Petermann 2024).

2.2.1 Werthaltungen

In der politischen Soziologie sind Argumente entwickelt worden, die Einstellungen zur Zuwanderung und zu Zuwanderungsprozessen aus grundlegenden, stabilen Überzeugungen, Werthaltungen bzw. Prinzipien herleiten (Dalton/Welzel 2014; Davidov et al. 2008a; Jenkins-Smith et al. 2014: 484). Davidov und Kollegen (2008b: 421) betonen, dass Werthaltungen eine allgemeine Struktur für politische Einstellungen bieten, die Menschen erlaubt, ihre Beurteilungen in einer relativ konsistenten Weise zu strukturieren. Angelehnt an die Schwartz-Werteskala konnten sie auch empirisch belegen, dass die beiden Werthaltungen der Selbst-

transzendenz (Universalismus, Menschlichkeit) und Konservatismus (Sicherheit, Konformität, Tradition) bestimmten Zuwanderungseinstellungen zugrunde liegen (Davidov/Meuleman 2012; Davidov et al. 2014), wobei Selbsttranszendenz zustimmende und Konservatismus ablehnende Einstellungen zur Zuwanderung bewirken (Davidov/Meuleman 2012: 767). Wir wollen diese Argumentation auf das Erleben urbaner Vielfalt übertragen, indem wir humanitäre und traditionale Werthaltungen unterscheiden und deren Einfluss auf die verschiedenen Klassen von Diversitätserfahrungen untersuchen.

2.2.2 Intergruppen-Interaktionen

Die auf Allport (1954) zurückgehende Kontakthypothese setzt voraus, dass sich Menschen einer Eigengruppe zuordnen, die sich von einer Fremdgruppe unterscheidet, und der Fremdgruppe mit Vorurteilen begegnet wird. Diese Vorurteile werden durch den direkten Kontakt zu Mitgliedern der Fremdgruppe abgebaut. Nimmt man an, dass die Eigenschaften „einheimisch“ und „zugewandert“ relevante Kriterien der Gruppenzuordnung sind, dürften kooperative Intergruppen-Interaktionen dazu beitragen, Vorurteile abzubauen. Allport hatte zunächst vier Bedingungen benannt, unter denen Vorurteile abgebaut werden. In einer Metaanalyse zur Kontakttheorie konnte gezeigt werden, dass diese Bedingungen zwar den Abbau der Vorurteile begünstigen, aber nicht zwangsläufig erfüllt sein müssen (Pettigrew/Tropp 2006). Begünstigende Bedingungen sind etwa tiefgründig angelegte Kontakte und hilfsbereite und freundliche Stimmungen der Handlungssituationen, wie sie etwa in dauerhaften Sozialbeziehungen unter Nachbarn und in persönlichen Netzwerken angelegt sind. Die Argumentation der Kontakttheorie soll auf das Erleben urbaner Vielfalt übertragen werden. Wir erwarten, dass Intergruppen-Interaktionen unter Nachbarn und in persönlichen Netzwerken die Diversitätserfahrungen in der Stadt beeinflussen.

2.2.3 Soziale Lage und Ressourcen

Der Ressourcen-Ansatz legt nahe, dass verfügbare Ressourcen die Nutzung gebotener Vorteile wie auch die Abwehr von Nachteilen ermöglichen bzw. besser umsetzen lassen. Menschen, die mit vielen Ressourcen ausgestattet sind, können somit von den Konsequenzen zunehmender urbaner Vielfalt stärker profitieren als ressourcenarme Menschen. Aus der sozialen Lage abgeleitete allgemeine Ressourcen sind zum Beispiel Einkommen und Wissenskompetenzen. Einkommen erlaubt, eine größere Auswahl an Waren und Dienstleistungen zu nutzen und sich vor antizipierten Gefahren zunehmender Vielfalt stärker zu schützen. In empiri-

schen Studien zu Einstellungen gegenüber Fremden (Klinger et al. 2017) und zur migrationsbezogenen Vielfalt (Harris et al. 2024; Schönwälder/Petermann 2024) ist Bildung ein starker Prädiktor. Wir erwarten, dass die Ressourcen der sozialen Lage die Diversitätserfahrungen in der Stadt beeinflussen.

2.3 Stadträumlicher Kontext für das Erleben urbaner Vielfalt

Nach dem ersten Gesetz der Geografie, wonach nähere Sachen stärker zusammenhängen als weiter entfernte Sachen (Tobler 1970), ist zu erwarten, dass Menschen, die in derselben Stadt wohnen, urbane Vielfalt ähnlicher erleben als Menschen, die in verschiedenen Städten wohnen. Dieses Gesetz bietet deshalb Raum für Erklärungen, die sich auf den stadträumlichen Kontext beziehen. Da wir das Erleben zunehmender Vielfalt in den Städten untersuchen, sollte in erster Linie das Niveau und die Zunahme migrationsbezogener Vielfalt mit Diversitätserfahrungen einher gehen.

2.3.1 Migrationsbezogene Vielfalt

In der Erklärung von Xenophobie spielt die Theorie der Gruppenbedrohung (Blumer 1958; Blalock 1967) eine starke Rolle. Wer sich von einer Fremdgruppe aufgrund einer Konkurrenzsituation ökonomisch oder kulturell bedroht sieht, entwickelt negative Einstellungen gegenüber dieser Fremdgruppe. In empirischen Studien geht deshalb oftmals das Ausmaß von Fremdgruppenanteilen als Indikator der Gruppenbedrohungen in Erklärungen von xenophoben Einstellungen ein (Czymara/Schmidt-Catran 2016; Gorodzeisky/Semyonov 2018; Hainmueller/Hopkins 2014; Lengfeld/Dilger 2018; Meuleman et al. 2009; Quillian 1995; Schneider 2008). Solche Bedrohungen werden vor allem unterstellt, wenn keine Kontakte oder nur oberflächliche Begegnungen mit Fremdgruppenmitgliedern gegeben sind. Jüngere Studien verweisen darauf, dass weniger das aktuelle Niveau als vielmehr eine starke Zunahme von Fremdgruppenanteilen zu xenophoben Einstellungen führt (Hopkins 2010), da Situationen starker Veränderungen mit Gefühlen der Unsicherheit bzw. des Kontrollverlustes einhergehen. Wir erwarten, dass Niveau und Zunahme der urbanen Vielfalt die Diversitätserfahrungen in der Stadt beeinflussen.

3. Daten und Methoden

3.1 Daten

Für die empirische Untersuchung der Zusammenhänge zwischen Werthaltungen, Intergruppen-Interaktionen und Ressourcenausstattung sowie dem Niveau und der Zunahme der migrationsbezogenen Vielfalt mit dem Erleben urbaner Vielfalt verwenden wir Daten aus der *Diversity Assent* (DivA)-Erhebung. Im Unterschied zu anderen Erhebungen enthält die DivA-Erhebung ein breites Spektrum an Fragen zur Erfahrung von Vielfalt und zu den Ansichten darüber. Um die Qualität zu sichern und Erhebungsfehler zu reduzieren, wurden vor der Haupterhebung kognitive Tests und ein quantitativer Pretest mit 60 Interviews durchgeführt. Der Fragebogen wurde ins Englische, Russische und Türkische übersetzt, um auch Befragte einzubeziehen, deren Deutschkenntnisse möglicherweise nicht ausreichen, um die Umfrage zu beantworten. DivA ist eine telefonische Befragung, die von November 2019 bis April 2020 durchgeführt wurde (für Details siehe den technischen Bericht in Drouhot et al. 2021). Die Erhebung umfasst 2.917 Interviews und deckt die erwachsene Bevölkerung im urbanen Deutschland ab. Obwohl die Rücklaufquote mit 5,4 % niedrig ist, gibt es kaum Verzerrungen hinsichtlich Alter, Geschlecht und Bildungsniveau gegenüber den Vergleichsdaten des deutschen Mikrozensus (eine 1%-Stichprobe der deutschen Bevölkerung). Dennoch wird die Poststratifikationsgewichtung verwendet, um möglichst unverzerrte deskriptive Werte und Verteilungen zu erhalten. Die Daten sind repräsentativ für die städtische Bevölkerung in deutschen Städten mit mindestens 50.000 Einwohnern. Die Befragung ist besonders gut für die hier interessierende Fragestellung geeignet, weil sie auf einer zweistufigen Zufallsstichprobe beruht. Auf der ersten Stufe wurden – stratifiziert nach Stadtgröße, Ausländeranteil und Arbeitslosenquote – 20 Städte ausgewählt. Auf der zweiten Stufe wurden innerhalb jeder Stadt zunächst zufällig Telefonhaushalte (eine Mischung aus Festnetz- und Mobiltelefonnummern) und dann in jedem Haushalt nach einem üblichen Kish-Raster einzelne Personen ausgewählt. Aufgrund des mehrstufigen Stichprobenverfahrens werden die Analysen durch eine Designgewichtung ausgeglichen. Dieses Stichprobendesign ermöglicht nicht nur eine Bündelung der Befragten aus jeweils der gleichen Stadt, sondern auch die Zuspiegelung von weiteren statistischen Daten pro Stadt, die zum Test der stadträumlichen Kontextbedingungen notwendig sind. Die Daten der Stadtebene werden der Datenbank „Wegweiser Kommune“ entnommen; sie basieren auf dem Jahr 2019 (Wegweiser Kommune 2024).

3.2 Operationalisierung und Messung des Erlebens urbaner Vielfalt

Das Erleben urbaner Vielfalt ist ein mehrdimensionales Konstrukt, das sich auf eine Vielzahl von Situationen, Gegenstandsbereichen und Menschen beziehen kann. Die gesamte Breite von Erlebnissen kann in einer Befragung nicht abgedeckt werden. Wir haben mit fünf Statements einen kleinen Ausschnitt davon erhoben. Drei Statements bilden im Allgemeinen als vorteilhaft bewertete Aussagen: eine größere Auswahl beim Einkaufen und Ausgehen, eine offener und toleranter Atmosphäre sowie das eigene ungezwungeneres Bewegen in der Stadt. Zwei weitere Statements beziehen sich auf im Allgemeinen als nachteilig bewertete Aussagen: das Unsicherheitsgefühl, im Dunkeln unterwegs zu sein, und eine kaum wieder zu erkennende Stadt. Konkret haben wir die persönliche Betroffenheit zu Auswirkungen zunehmender Diversität in der eigenen Stadt auf einer 4-Punkte-Likert-Skala erfragt (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Statements zum Erleben zunehmender Vielfalt in der Stadt

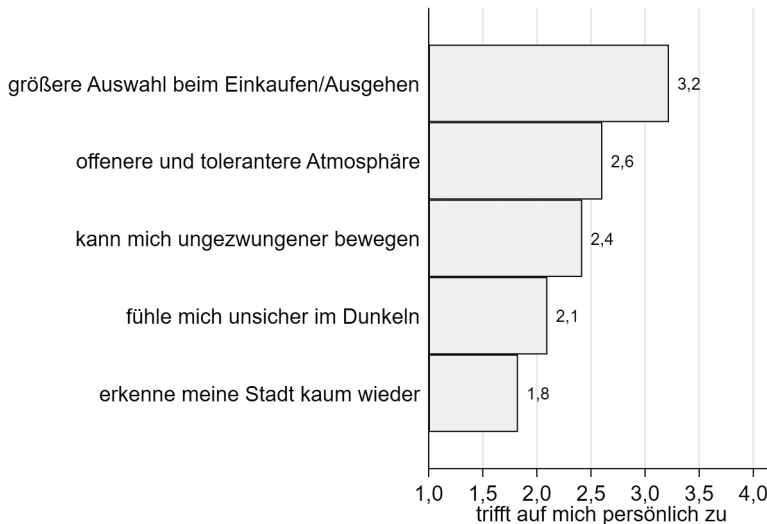
Kürzel	Wortlaut des Statements
große Auswahl	Mir gefällt, dass ich eine größere Auswahl beim Einkaufen und Ausgehen nutzen kann.
offen und tolerant	Die Atmosphäre in [STADT] ist durch die zunehmende Vielfalt offener und toleranter geworden.
ungezwungener bewegen	Durch die zunehmende Vielfalt in [STADT] kann ich mich selbst ungezwungener bewegen.
unsicher im Dunkeln	Durch die zunehmende Vielfalt in [STADT] fühle ich mich unsicher, wenn ich im Dunkeln unterwegs bin.
kaum wiedererkennen	Durch die zunehmende Vielfalt in [STADT] erkenne ich meine Stadt kaum noch wieder.

Quelle: DivA Befragung 2019/20, eigene Darstellung.

Die Survey-Fragen zum Erleben zunehmender Vielfalt in der Stadt wurden eingeleitet mit: „Jetzt nochmal ein anderes Thema. In deutschen Städten hat ja in den letzten Jahren die Vielfalt deutlich zugenommen. Wie erleben Sie das?“. Um keine Effekte der Reihenfolge der Items zu produzieren, wurden den Befragten die folgenden Statements in einer zufälligen Reihenfolge präsentiert. Die Statements sollten auf einer 4-Punkte-Likert-Skala beantwortet werden. Die Antwortoptionen waren: Trifft dies auf Sie persönlich „vollkommen zu“, „eher zu“, „eher nicht zu“ oder „überhaupt nicht zu“? Nicht vorgelesen wurden die Antwortoptionen

„weiß nicht“, „keine Angabe“ und „Befragte/r bestreitet, dass die Vielfalt zugenommen hat“. Der Abbildung 2 ist die Verteilung der Mittelwerte dieser fünf Statements zu entnehmen.

Abbildung 2: Das Erleben verschiedener Aspekte urbaner Vielfalt



Quelle: Eigene Darstellung, DivA Befragung 2019/20, $n_{\min} = 2.721$ (gewichtet); Skala von überhaupt nicht (1) bis vollkommen (4) zutreffend

Im Ergebnis zeigt sich, dass die drei vorteilhaften Konsequenzen zunehmender urbaner Vielfalt häufiger, das heißt von mehr Menschen, erlebt werden als die beiden nachteiligen Konsequenzen. Damit ist über alle Befragten hinweg eine positive Bilanz erlebter Vielfalt in den Städten zu ziehen. So trifft es auf vier von fünf Menschen vollkommen oder eher zu, dass sie eine größere Auswahl erleben, während es auf einen von fünf Menschen vollkommen oder eher zutrifft, dass er seine Stadt kaum wiedererkennt. Es zeigt sich zudem, dass die fünf Statements im möglichen Antwortspektrum nahezu gleichmäßig abgestuft genannt werden. Im Durchschnitt gibt es keine polarisierten Nennungen starker Betonung der Vorteile oder einer seltenen Nennung der Nachteile. Vielmehr deutet sich an, dass alle Vor- und Nachteile jeweils von einem substantziellen Anteil der Befragten als relevante Konsequenzen erachtet werden. Mit anderen Worten sind Ambivalenzen im Sinne gleichzeitigen Erlebens von Vor- und Nachteilen einzelner Befragter

sehr wahrscheinlich. Es ist also nicht sinnvoll, die fünf Statements eindimensional auf einer Skala zusammenzufassen. Um das mehrdimensionale, ambivalente Erleben zunehmender urbaner Vielfalt abzubilden, werden stattdessen mehrere Gruppen – so genannte latente Klassen – identifiziert, denen Befragte mit ähnlichem Erleben im Spektrum dieser Vor- und Nachteile zugeordnet werden. Die latente Klassenanalyse (LCA) identifiziert eine optimale Lösung mit sechs Klassen. Jedem Befragten wird pro latente Klasse eine Wahrscheinlichkeit für die Zugehörigkeit zugewiesen. Befragte werden also nicht starr genau einer latenten Klasse zugeordnet, sondern haben in der Regel unterschiedliche Wahrscheinlichkeiten der Zugehörigkeit zu jeder der sechs Klassen.⁴ Um nun aber den Charakter der sechs Klassen zu bestimmen und diese distinktiv zu benennen, werden die Antwortmuster – also das Spektrum des Erlebens von Vor- und Nachteilen – von Befragten nur für die latente Klasse mit der jeweils höchsten Wahrscheinlichkeit des Befragten analysiert.

Die Klasse 1 enthält stärkste Vorteile und keine Nachteile, weist also eine eindeutige Polarisierung auf. Für eine große Auswahl, eine offene und tolerante Atmosphäre und das ungezwungenere Bewegen werden deutlich höhere Mittelwerte erzielt, während für die Unsicherheit im Dunkel und das Kaum-Wiedererkennen deutlich niedrigere Mittelwerte zu verzeichnen sind. Etwa 22 % der Befragten weisen ihre höchste Zugehörigkeitswahrscheinlichkeit für diese Klasse auf. Die Klasse 2 verweist auf eine deutliche Polarisierung mit stark wahrgenommenen Nachteilen, während die drei Vorteile eher oder überhaupt nicht zutreffen. Etwa 8 % der Befragten nehmen diese Position ein. Es ist herauszustellen, dass die ersten beiden Klassen Gegenpole auf der Achse der Vor- und Nachteile erlebter Konsequenzen der zunehmenden Vielfalt in Städten sind. In diesen Klassen kommen keine Ambivalenzen, sondern Polarisierungen zum Ausdruck.

Die dritte Klasse weist für alle fünf Nennungen substantiell höhere Mittelwerte als in Abbildung 2 aus. Damit werden sowohl Vor- als auch Nachteile als zutreffend erlebt, wobei die Vorteile auch in dieser Klasse allesamt häufiger genannt werden als die Nachteile. Weder die Vor- noch die Nachteile sind aber so stark ausgeprägt wie die Vorteile in Klasse 1 und die Nachteile in Klasse 2. Diese Klasse verweist auf ambivalente Eindrücke, da Vor- und Nachteile gleichzeitig zutreffen. Rund 23 % der Befragten lassen sich dieser Klasse mit höchster Wahrscheinlichkeit zuordnen. Dieser substantielle Anteil der Befragten belegt, dass es

4 Die Wahrscheinlichkeit ist für die Analysen auf einen prozentualen Anteilswert (0–100 %) reskaliert worden.

sich bei ambivalentem Erleben zunehmender Vielfalt nicht um ein Randphänomen handelt.

Eine vierte Klasse verweist darauf, dass die Statements „große Auswahl“ und „offen und tolerant“ eher zutreffen, während das Statement „ungezwungener bewegen“ eher nicht zutrifft. Die beiden nachteiligen Statements „unsicher im Dunkeln“ und „kaum widerzuerkennen“ treffen überhaupt nicht zu. Circa 21 % der Befragten haben ihre höchste Zugehörigkeitswahrscheinlichkeit zu dieser Klasse. Zwar weisen die Ausprägungen der fünf Statements gewisse Parallelen zur Klasse 1 auf, dennoch kann hier nicht von polarisierter Wahrnehmung der Vorteile gesprochen werden. Angehörige dieser Klasse scheinen die zunehmende Vielfalt als sich neu bietende Gelegenheiten, aber ohne Veränderungen sozialer Normen des Zusammenlebens in der Stadt zu erleben.

Für die Angehörigen der fünften Klasse treffen im Vergleich zur Verteilung von allen Befragten (Abbildung 2) die drei vorteilhaften Statements weniger stark und die beiden nachteiligen Statements stärker zu. Die fünfte Klasse weist damit eine stark ausgewogene Verteilung der Vor- und Nachteile auf. Die Mittelwerte aller fünf Statements bewegen sich zwischen den Nennungen „trifft eher zu“ und „trifft eher nicht zu“, d.h. Konsequenzen zunehmender urbaner Vielfalt werden eher moderat erlebt. Die Statements „große Auswahl“ (Vorteil) und „unsicher im Dunkeln“ (Nachteil) treffen eher zu, die drei anderen Statements treffen eher nicht zu. 19 % der Befragten sind dieser Klasse am ehesten zuzurechnen. Man kann auch für diese Klasse ein ambivalentes Bild von Vor- und Nachteilen reklamieren, allerdings ist das Niveau der Wahrnehmungen deutlich moderater als in Klasse 3.

Die sechste Klasse weist eine klare Positionierung aus, weil alle fünf Statements nicht zutreffen, also weder die Vorteile noch die Nachteile als Konsequenzen zunehmender urbaner Vielfalt erlebt werden. Diese Position wird selten vertreten; nur 7 % der Befragten gehören mit höchster Wahrscheinlichkeit dieser Klasse an. In dieser Klasse sind abermals die beiden Statements „große Auswahl“ und „unsicher im Dunkeln“ am stärksten vertreten (wie in Klasse 5), aber das Niveau aller Nennungen tendiert deutlich Richtung „trifft nicht zu“. Die univariaten Statistiken zu den latenten Klassen und allen weiteren Variablen sind in Tabelle 2 zusammengefasst.

Tabelle 2: Univariate Statistiken

Variable	min	max	Mittelwert	Standard- abweichung	Fallzahl
<i>Erleben zunehmender urbaner Vielfalt</i>					
Statement: Große Auswahl	1	4	3,220	0,867	2.782
Statement: offen und tolerant	1	4	2,605	0,881	2.721
Statement: ungewohnter bewegungen	1	4	2,419	0,956	2.792
Statement: unsicher im Dunkeln	1	4	2,097	1,040	2.873
Statement: kaum wiederzuerkennen	1	4	1,825	0,899	2.871
Klasse 1: stärkste Vor-, keine Nachteile	0,000	99,554	21,988	32,346	2.903
Klasse 2: keine Vor-, stärkste Nachteile	0,000	99,993	7,945	23,378	2.903
Klasse 3: stärkere Vor- und Nachteile	0,000	96,177	22,529	29,803	2.903
Klasse 4: einige Vor-, keine Nachteile	0,000	92,555	21,156	27,172	2.903
Klasse 5: moderate Vor- und Nachteile	0,000	96,153	19,268	28,119	2.903
Klasse 6: keine Vor- und keine Nachteile	0,000	99,815	7,115	18,746	2.903
<i>Werthaltungen</i>					
Humanitarismus	-7,186	2,212	0,000	1,367	2.731
Traditionalismus	-3,971	3,219	0,000	1,379	2.731
<i>Intergruppen-Interaktionen</i>					
mind. eine persönliche Beziehung	0	1	0,884		2.860
Kontakthäufigkeit in Nachbarschaft	0	100	44,155	40,054	2.857
<i>Soziale Lage und Ressourcen</i>					
Bildung in Jahren	8	18	11,860	3,398	2.903
Monatliches Äquivalenzeinkommen					
niedrig (bis zu 1.250 €)	0	1	0,242		2.910
mittel (mehr als 1.250 bis 3.200 €)	0	1	0,466		2.910
hoch (mehr als 3.200 €)	0	1	0,113		2.910
fehlende Angabe zum Einkommen	0	1	0,178		2.910
gefühlte Benachteiligung	1	4	1,431	0,653	2.894
<i>Individuelle Kontrollvariablen</i>					
Alter in Jahren	18	99	47,709	18,277	2.887
weibliches Geschlecht	0	1	0,522		2.910
mit Migrationshintergrund	0	1	0,401		2.910

<i>Migrationsbezogene Vielfalt</i>					
Ausländeranteil 2019	5,700	29,500	18,182	6,584	2.910
Zunahme Ausländeranteil 2014–2019	2,300	6,500	3,515	1,138	2.910
<i>Stadtgröße</i>					
<i>Gemeindegroßenklasse</i>					
Mittelstadt (50 bis unter 100 Tsd.)	0	1	0,318		2.910
Großstadt (100 bis unter 500 Tsd.)	0	1	0,421		2.910
Metropole (500 Tsd. und mehr)	0	1	0,261		2.910
<i>Strukturstärke</i>					
Beschäftigungsquote	45,700	67,500	59,321	4,840	2.910
Kaufkraft (Euro pro Haushalt)	34.122	51.809	44.884,070	4.748,384	2.910

Quelle: Eigene Darstellung. Alle Statistiken sind gewichtet.

3.3 Operationalisierung und Messung individueller Merkmale

Mit Humanitarismus und Traditionalismus werden zwei Werthaltungen operationalisiert. Beide Merkmale werden mittels einer Hauptkomponentenanalyse (PCA) erzeugt. Humanitarismus korreliert dabei besonders hoch mit den drei Statements „Wir sollten immer einen Weg suchen, um anderen zu helfen, denen es schlechter geht als uns selbst.“, „Unsere Gesellschaft sollte auch in Krisen anderswo Verantwortung übernehmen.“ und „Unsere Gesellschaft sollte immer Menschen in Not helfen, egal wer sie sind.“ Traditionalismus hängt stark mit den drei Statements „Unsere Gesellschaft sollte sich in erster Linie um die Dinge kümmern, die zu ihrem eigenen Vorteil sind.“, „Unsere Gesellschaft sollte mehr Kraft darauf verwenden, ihre kulturelle Einheit zu schützen.“ und „Unsere traditionellen Werte müssen die Grundlage unserer Gesellschaft bleiben.“ zusammen. Die Faktorscores selbst sind nicht direkt interpretierbar; höhere Werte verweisen jeweils auf ausgeprägteren Humanitarismus bzw. Traditionalismus.

Für die Intergruppen-Interaktionen sind zwei Variablen gebildet worden. Beide beziehen sich auf die Unterscheidung von zwei Gruppen, nämlich Menschen, die aus Deutschland stammen (ohne Migrationshintergrund) und Menschen, die selbst oder deren Eltern nicht aus Deutschland stammen (mit Migrationshintergrund). Da für jeden Befragten zunächst ermittelt wurde, ob ein Migrationshintergrund vorliegt oder nicht, kann darauf aufbauend ermittelt werden, ob Intergruppen-Interaktionen vorliegen. Eine Variable bildet persönliche Beziehungen als Interaktionen ab. Dieser Indikator misst, ob mindestens eine Intergruppen-Beziehung existiert. Das

trifft auf 88 % der Befragten zu. Eine zweite Variable bildet die Häufigkeit von Intergruppen-Kontakten in der Nachbarschaft ab.

Die aus der sozialen Lage resultierende Verfügbarkeit von Ressourcen wird durch drei Variablen gemessen. Für den erfragten höchsten Bildungsabschluss wurde die typische Ausbildungsdauer angesetzt und somit die absolvierte Bildung in Jahren gemessen (im Durchschnitt rund 12 Jahre). Das monatliche Haushaltseinkommen wurde in Einkommensklassen gemessen und kann mit Hilfe von Informationen zur Haushaltszusammensetzung in das Äquivalenzeinkommen umgerechnet werden. Dieses wurde in die drei Kategorien niedrig (bis 1.250 €; 24 %), mittel (bis 3.200 €; 47 %) und hoch (mehr als 3.200 €; 11 %) überführt. Eine vierte Kategorie bündelt die Befragten ohne gültige Angabe zum Äquivalenzeinkommen (18 %). Des Weiteren wurde die gefühlte Benachteiligung („Wenn ich vergleiche, was ich habe und was die meisten anderen Menschen haben, fühle ich mich benachteiligt.“) auf einer Skala von 1 („trifft vollkommen zu“) bis 4 („trifft überhaupt nicht zu“) gemessen (Mittelwert: 1,4). Schließlich werden noch die drei individuellen Kontrollvariablen Alter (Durchschnitt von rund 48 Jahren), Geschlecht (52 % weiblich) und Migrationshintergrund (40 %) in die Analysen einfließen.

3.4 Operationalisierung und Messung stadträumlicher Kontextbedingungen

Da das Erleben zunehmender Vielfalt in Städten untersucht wird, spielt die Stadt als räumlicher Kontext eine entscheidende Rolle. Drei stadträumliche Kontextbedingungen werden berücksichtigt, neben der migrationsbezogenen Vielfalt werden die Stadtgröße und die Strukturstärke der Städte als Kontrollvariablen in den Blick genommen (vgl. Taylor/Mateyka 2011).

Die migrationsbezogene Vielfalt wird über den Ausländeranteil zum Jahresende 2019, also zum Befragungszeitpunkt, und über die Veränderung des Ausländeranteils in den letzten fünf Jahren, also von 2014 zu 2019, gemessen. Passender wäre der Anteil Personen mit Migrationshintergrund als Indikator der Vielfalt, aber leider ist dieses Merkmal nicht über die 20 Städte vergleichbar und zu den benötigten Zeitpunkten verfügbar. Deshalb wird wie in vielen bisherigen Studien üblich auf den Ausländeranteil zurückgegriffen. Die letzten fünf Jahre als Zeitspanne für Veränderungen sind ein Kompromiss aus überschaubarem Zeitraum von Veränderungen, den individuellen Wohndauern in der Stadt und den tatsächlichen Veränderungen der in diesem Zeitraum nach Deutschland eingewanderten Bevölkerung. Zwar können Befragte Veränderungen der Vielfalt in unterschiedlich langen Zeiträumen überblicken, diese Zeiträume hängen aber von ihrem Alter und ihrer Wohndauer in der Stadt ab, so dass der Fünf-Jahres-

Zeitraum einen guten Kompromiss über alle Befragten hinweg darstellt. Der Ausländeranteil in den 20 Städten liegt zwischen 5,7 % und 29,5 % bei einem Mittelwert von 18,2 %. Die Veränderung in den letzten fünf Jahren schwankt zwischen +2,3 und +6,5 Prozentpunkten, d.h. in allen 20 Städten trifft die Annahme einer zunehmenden Vielfalt tatsächlich zu.

In die Analysen werden noch die Stadtgröße und zwei Indikatoren der Strukturstärke der Stadt einfließen. Die Stadtgröße wird nicht über die Einwohnerzahl, sondern über Gemeindegrößenklassen operationalisiert. Es werden drei Typen unterschieden: Mittelstädte mit 50.000 bis unter 100.000 Einwohnern, Großstädte mit 100.000 bis unter 500.000 Einwohnern und Metropolen mit 500.000 und mehr Einwohnern. 32 % der Befragten leben in den elf untersuchten Mittelstädten, 42 % in den sieben Großstädten und 26 % in den beiden Metropolen. Die Strukturstärke wird über die beiden Indikatoren der Beschäftigungsquote und der Kaufkraft operationalisiert. Die Beschäftigungsquote ist der prozentuale Anteil der am Wohnort als sozialversicherungspflichtig beschäftigt gemeldeten Menschen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 64 Jahren. Die Quote beträgt im Durchschnitt 59 % und schwankt zwischen 46 % und 67 %. Die Kaufkraft ist Summe aller Haushaltsnettoeinkommen geteilt durch die Anzahl der Haushalte. Der Indikator wird in Euro pro Haushalt ausgewiesen und weist auf die wirtschaftliche Stärke der Einwohnerschaft einer Kommune hin. Die Kaufkraft schwankt zwischen rund 34.000 und 52.000 Euro bei einem Mittelwert von rund 45.000 Euro.

4. Ergebnisse

4.1 Regressionsmodelle zum Erleben zunehmender Vielfalt in der Stadt

Für jede der sechs latenten Klassen wird ein Mehrebenen-Regressionsmodell geschätzt (Tabelle 3). Mehrebenen-Regressionsmodelle berücksichtigen, dass Befragte aus derselben Stadt möglicherweise ähnlicher in ihren Einschätzungen, also im Erleben zunehmender Vielfalt sind, als Befragte aus verschiedenen Städten. Dann wären die Befragten aus einer Stadt nicht unabhängig voneinander. Weil sie in der gleichen Stadt leben, also einen gemeinsamen räumlichen Kontext teilen, werden die beiden Ebenen der Personen und des stadträumlichen Kontextes in diesen Regressionsmodellen explizit berücksichtigt. Mit den Intraklassenkoeffizienten (ICC) kann berechnet werden, welcher Anteil im Erleben der zunehmenden urbanen Vielfalt dem Zusammenleben in der gleichen Stadt zugeschrieben werden kann. Wie Tabelle 2 zu entnehmen ist, sind jeweils ein

ICC für das geschätzte Modell und ein ICC ohne unabhängige Variablen, das sogenannte Nullmodell, berechnet worden. Das Ergebnis ist ernüchternd. Für alle sechs Regressionsmodelle liegt dieser Anteil bei null Prozent.⁵ D.h. die Wahrscheinlichkeit, einer Klasse anzugehören, kann nicht auf die Ähnlichkeit von Befragten aus der gleichen Stadt zurückgeführt werden. Mit anderen Worten, Gemeinsamkeiten von Befragten in Bezug auf ihr Erleben von urbaner Vielfalt ergeben sich hauptsächlich durch individuelle Lebensbedingungen, aber nicht daraus, dass man in einer spezifischen Stadt lebt.

Das bedeutet aber nicht, dass städtische Eigenschaften keinen Einfluss auf das Vielfaltserleben haben. Es können immer noch ausländerreiche, große oder strukturstarke Städte zusammen einen Einfluss auf den Gewinn von Eindrücken rund um die urbane Vielfalt haben. Also nicht, weil man in einer bestimmten Stadt – etwa in Wittenberg oder in Paris – lebt, sondern weil man in einem Typ von Stadt lebt, der wie Wittenberg oder wie Paris ist, empfindet man die Vielfalt anders. Das bestätigen auch die sechs Regressionsmodelle, die neben signifikanten Effekten der Werthaltungen, der Intergruppen-Interaktionen, der Ressourcenausstattung und der individuellen Kontrollvariablen eben auch signifikante Effekte der migrationsbezogenen Vielfalt und der stadträumlichen Kontrollvariablen aufweisen.

Es fällt aber auch auf, dass Effekte der unabhängigen Variablen nicht über alle sechs Klassen des Erlebens zunehmender Vielfalt gleich sind. Dies kann als weiterer Beleg interpretiert werden, dass die zunehmende Vielfalt in der Stadt auf unterschiedliche Art und Weise erlebt werden kann, so dass eine eindimensionale Betrachtung entlang der Vorteile und Nachteile zu kurz greift. Neben der Vorteil-Nachteil-Polarisierung, auf der sich die drei Klassen 1, 5 und 2 – mit den stark kontrastierenden Klassen 1 und 2 – verorten lassen, ist auch die zweite Achse der Ambivalenz oder Gleichzeitigkeit von Vor- und Nachteilen besetzt, die sich entlang der Intensität erlebter Vielfaltskonsequenzen bewegt, und auf der die Klassen 3, 5 und 6 mit abnehmender Intensität verortet sind. Die folgende Interpretation bezieht sich deshalb auf die vier kontrastreichen Klassen 1 und 2 sowie 3 und 6, deren Regressionsergebnisse zusätzlich über Koeffizientenplots (Abbildungen 3 bis 6) dargestellt sind. In diesen Abbildungen sind Koeffizienten mit Sternchen signifikant, üben also einen statistischen Effekt auf die Zugehörigkeit zur jeweiligen Klasse aus.

5 Selbst wenn keine unabhängigen Variablen berücksichtigt werden, liegen die ICCs zwischen 0 % und maximal 2,2 %.

Tabelle 3: Mehrebenen-Regressionsmodelle des Erlebens zunehmender Vielfalt in der Stadt (latente Klassen)

Variablen	Klasse 1 stärkste Vor-, keine Nachteile	Klasse 2 keine Vor-, stärkste Nachteile	Klasse 3 stärkere Vor- und Nachteile	Klasse 4 einige Vor-, keine Nachteile	Klasse 5 moderate Vor- und Nachteile	Klasse 6 keine Vor- und keine Nachteile
<i>Individualebene</i>						
<i>Werthaltungen</i>						
Humanitarismus†	4,887 *** (0,482)	-2,922 *** (0,297)	0,734 (0,430)	1,367 *** (0,385)	-3,155 *** (0,423)	-0,911 ** (0,304)
Traditionalismus†	-3,652 *** (0,492)	2,639 *** (0,302)	2,499 *** (0,438)	-4,628 *** (0,393)	3,426 *** (0,431)	-0,285 (0,310)
<i>Intergruppen-Interaktionen</i>						
mindestens eine persönliche Beziehung†	-0,522 (1,953)	-2,144 (1,201)	1,787 (1,740)	1,856 (1,560)	0,312 (1,711)	-1,288 (1,231)
Kontakthäufigkeit in Nachbar- schaft†	0,074 *** (0,017)	-0,006 (0,011)	-0,005 (0,015)	-0,018 (0,014)	-0,037 * (0,015)	-0,008 (0,011)
<i>Soziale Lage</i>						
Bildung in Jahren†	-0,075 (0,187)	-0,383 *** (0,115)	-0,111 (0,167)	0,501 *** (0,149)	-0,089 (0,164)	0,156 (0,118)
<i>Monatliches Äquivalenzeinkommen (Referenz: mittel)</i>						
niedrig (bis zu 1.250 €)	0,245 (1,923)	2,741 * (1,183)	0,565 (1,714)	-1,682 (1,537)	-3,556 * (1,685)	1,686 (1,213)
hoch (mehr als 3.200 €)	0,937 (1,859)	0,069 (1,143)	-2,787 (1,656)	2,498 (1,485)	-0,787 (1,629)	0,071 (1,172)
fehlende Angabe zum Einkommen	-1,234 (1,724)	1,613 (1,061)	-0,957 (1,536)	-1,328 (1,378)	0,391 (1,511)	1,515 (1,087)

Variablen	Klasse 1 stärkste Vor-, keine Nachteile	Klasse 2 keine Vor-, stärkste Nachteile	Klasse 3 stärkere Vor- und Nachteile	Klasse 4 einige Vor-, keine Nachteile	Klasse 5 moderate Vor- und Nachteile	Klasse 6 keine Vor- und keine Nachteile
gefühlte Be- nachteiligung†	-2,842 ** (1,037)	-0,069 (0,638)	5,238 *** (0,924)	-2,958 *** (0,828)	2,644 ** (0,908)	-2,013 ** (0,654)
<i>Individuelle Kontrollvariablen</i>						
Alter in Jahren†	0,158 *** (0,042)	-0,018 (0,026)	0,071 (0,038)	-0,128 *** (0,034)	-0,126 *** (0,037)	0,042 (0,027)
weibliches Geschlecht	-5,267 *** (1,266)	2,626 *** (0,779)	2,751 * (1,128)	-3,386 *** (1,012)	4,215 *** (1,109)	-0,938 (0,798)
mit Migrations- hintergrund	3,912 * (1,622)	-0,421 (0,997)	1,626 (1,445)	-2,091 (1,296)	-2,549 (1,421)	-0,477 (1,022)
<i>Stadräumliche Kontextebene</i>						
<i>Migrationsbezogene Vielfalt</i>						
Ausländeranteil 2019†	0,254 * (0,121)	0,172 * (0,075)	0,050 (0,108)	-0,378 *** (0,097)	0,060 (0,106)	-0,158 * (0,077)
Zunahme Ausländerant. 2014-2019†	-1,727 (0,892)	1,891 *** (0,549)	-0,527 (0,795)	0,042 (0,713)	1,173 (0,781)	-0,851 (0,562)
<i>Stadtgröße</i>						
Gemeindegrößenklasse (Referenz: Großstadt)						
Mittelstadt (50 bis unter 100 Tsd.)	2,082 (1,861)	-0,239 (1,145)	-2,978 (1,658)	1,297 (1,487)	-2,809 (1,630)	2,648 * (1,173)
Metropole (500 Tsd. und mehr)	4,661 * (2,067)	-1,141 (1,271)	-0,597 (1,842)	0,794 (1,651)	-3,708 * (1,811)	-0,009 (1,303)
<i>Strukturstärke</i>						
Beschäftigungs- quote†	-0,033 (0,189)	-0,319 ** (0,116)	-0,079 (0,168)	0,043 (0,151)	0,169 (0,165)	0,219 (0,119)

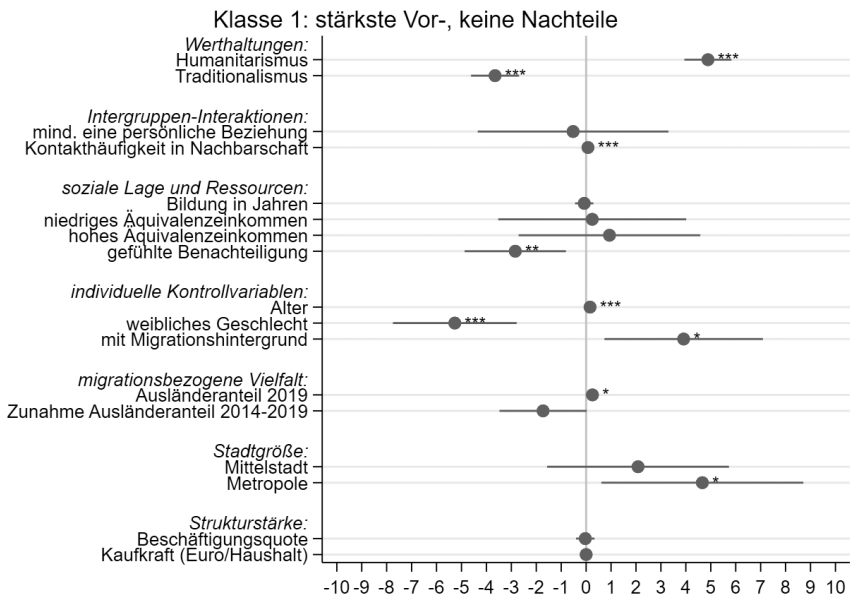
Variablen	Klasse 1 stärkste Vor-, keine Nachteile	Klasse 2 keine Vor-, stärkste Nachteile	Klasse 3 stärkere Vor- und Nachteile	Klasse 4 einige Vor-, keine Nachteile	Klasse 5 moderate Vor- und Nachteile	Klasse 6 keine Vor- und keine Nachteile
Kaufkraft (Euro/Haushalt)†	0,000 (0,000)	0,000 * (0,000)	-0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	0,000 (0,000)
Konstante	22,598 *** (2,296)	7,282 *** (1,412)	19,222 *** (2,046)	20,851 *** (1,834)	20,955 *** (2,011)	9,092 *** (1,447)
<i>Modellstatistiken</i>						
Fallzahlen (Individuen/Städte)	2.584/20	2.584/20	2.584/20	2.584/20	2.584/20	2.584/20
Wald Chi ² -Test (Freiheitsgrade)	380,8 *** (18)	361,4 *** (18)	117,0 *** (18)	393,3 *** (18)	250,6 *** (18)	61,0 *** (18)
ICC _{ohne UV} / ICC _{mit UV}	0,022/0,000	0,015/0,000	0,000/0,000	0,008/0,000	0,013/0,000	0,008/0,000

Alle Modelle sind lineare Mehrebenen-Regressionen. † Diese Variablen sind auf den Mittelwert zentriert. Berichtet werden die Koeffizienten und z-Statistiken in Klammern. Signifikanzniveaus: * $\alpha \leq 0,05$, ** $\alpha \leq 0,01$, *** $\alpha \leq 0,001$.

4.2 Regressionsmodelle der Vorteil-Nachteil-Polarisierung

Die erste Klasse mit der stärksten Betonung der Vorteile und der Abwesenheit von Nachteilen zeigt die erwarteten Zusammenhänge mit den Werthaltungen: Wer humanitäre Werte, aber keine traditionellen Werte vertritt, gehört eher dieser Klasse an (Tabelle 3 und Abbildung 3). Auch häufige Intergruppen-Kontakte in der Nachbarschaft erhöhen die Wahrscheinlichkeit der Zugehörigkeit zu dieser Klasse. Ressourcenarmut, gemessen als gefühlte Benachteiligung, führt zu einer geringeren Klassenzugehörigkeit. Ältere Menschen, Männer und Menschen mit Migrationshintergrund gehören eher dieser Klasse an. Schließlich haben Menschen aus Städten mit hohem Ausländeranteil und Menschen aus Großstädten eine höhere Wahrscheinlichkeit, dieser Klasse anzugehören.

Abbildung 3: Einflüsse auf die Zugehörigkeit zu Klasse 1 „Stärkste Vor-, keine Nachteile“

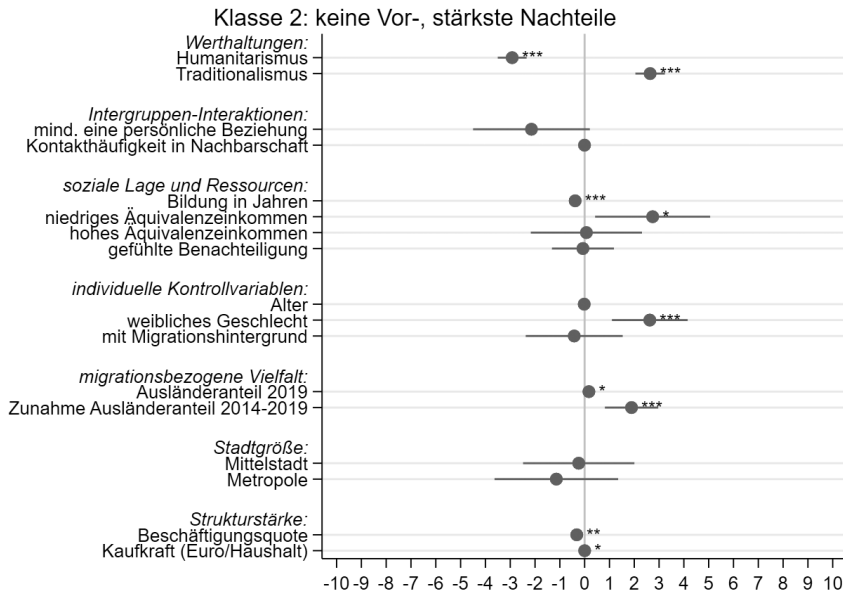


Quelle: Eigene Darstellung. DivA-Befragung 2019/20, Fallzahlen: 2.584 Individuen in 20 Städten,

* $\alpha < 0,05$, ** $\alpha < 0,01$, *** $\alpha < 0,001$

Die Klasse 2 bildet den Gegenpol zur Klasse 1. Interessant ist, dass sich kein exaktes Spiegelbild der Effekte gegenüber der Klasse 1 ergibt. Die humanitären und traditionellen Werthaltungen zeigen die erwarteten Effekte: Angehörige dieser Klasse verfolgen ausgeprägte traditionale Werte aber kaum humanitäre Werte. Die Intergruppen-Interaktionen haben keinen Einfluss auf das Erleben von Nachteilen der zunehmenden Vielfalt. Menschen mit niedriger Bildung und niedrigem Äquivalenzeinkommen gehören eher der Klasse 2 an. Damit werden die nachteiligen Folgen der zunehmenden urbanen Vielfalt vor allem von ressourcenarmen Menschen betont. Frauen gehören der Klasse 2 signifikant häufiger an als Männer. Ein hohes Niveau und die Zunahme des Ausländeranteils begünstigen die Zugehörigkeit zu dieser Klasse. Höhere Erwerbsbeteiligung in der Stadt verringert die Klassenzugehörigkeit aber eine höhere Kaufkraft erhöht sie.

Abbildung 4: Einflüsse auf die Zugehörigkeit zu Klasse 2 „keine Vor-, stärkste Nachteile“



Quelle: Eigene Darstellung. DivA-Befragung 2019/20, Fallzahlen: 2.584 Individuen in 20 Städten, * $\alpha < 0,05$, ** $\alpha < 0,01$, *** $\alpha < 0,001$

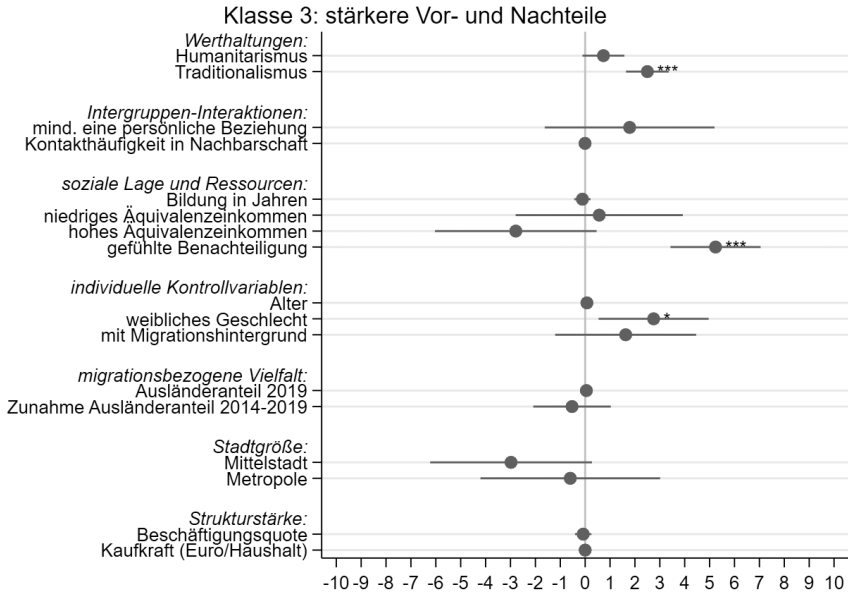
Auf der Achse der Vorteil-Nachteil-Polarisierung zeigen sich für die Werthaltungen und das Geschlecht lineare Effekte. Vorteile werden von Personen mit starken humanitären und schwachen traditionellen Werten sowie von Männern betont, während spiegelbildlich Nachteile von Personen mit schwachen humanitären und starken traditionellen Werten sowie von Frauen betont werden. Darüber hinaus werden Vorteile von Personen mit häufigem Intergruppenkontakt in der Nachbarschaft, fehlender Benachteiligung verfügbarer Ressourcen, von älteren Personen und von Personen mit Migrationshintergrund betont. Nachteile werden von Menschen mit geringer Bildung und geringem Einkommen, also von ressourcenarmen Menschen betont. Damit wirken Intergruppen-Interaktionen und die Ressourcenausstattung jeweils unterschiedlich auf Vorteile oder auf Nachteile im Erleben urbaner Vielfalt; es gibt keine linearen Zusammenhänge. Bezogen auf die stadträumlichen Bedingungen zeigen sich ebenfalls interessante nicht-lineare Effekte. Bei hohem Ausländeranteil werden sowohl Vor- als auch Nachteile betont. Ein hohes Niveau migrationsbezogener Vielfalt scheint also beides – vor- und nachteilige Erfahrungen – zu produzieren. Die Zunahme des Ausländeranteils wirkt hingegen nur auf die Betonung von Nachteilen. Wenig überraschend werden in Metropolen stärker Vorteile der Vielfalt betont. Ein Puzzle sind die gegenteiligen Effekte der beiden Indikatoren der Strukturstärke einer Stadt. Plausibel erscheint, dass mit höherem Niveau der Erwerbstätigkeit die Zugehörigkeit der Klasse 2 und damit die Betonung von Nachteilen gering ausfällt. Dass aber bei höherer Kaufkraft die Nachteile stärker betont werden, ist weniger plausibel.

4.3 Regressionsmodelle der Ambivalenzen der Diversitätserfahrungen

Auf der Achse der Ambivalenzen der Diversitätserfahrungen sind die beiden Zugehörigkeiten zu Klasse 3 (Erleben starker Vor- und starker Nachteile) und zu Klasse 6 (Erleben weder von Vor- noch Nachteilen) verortet.

Das Regressionsmodell zu Klasse 3 ist in Abbildung 5 dargestellt. Es ergeben sich drei signifikante Effekte. Personen mit starken traditionellen Werten, Personen mit starker gefühlter Benachteiligung bei der Ressourcenverteilung und Frauen gehören wahrscheinlicher dieser Klasse an. Andere individuelle und stadträumliche Merkmale haben keinen Einfluss.

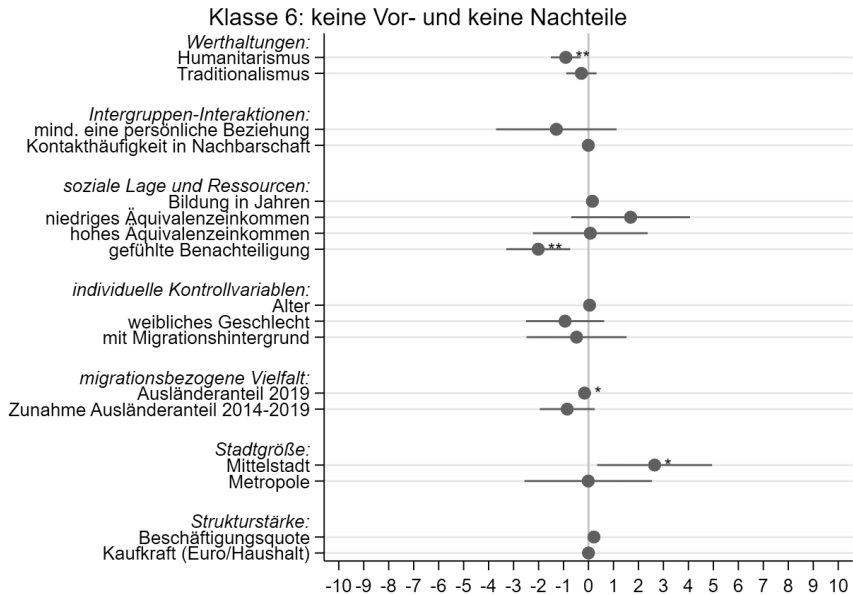
Abbildung 5: Einflüsse auf die Zugehörigkeit zu Klasse 3 „stärkere Vor- und Nachteile“



Quelle: Eigene Darstellung. DivA-Befragung 2019/20, Fallzahlen: 2.584 Individuen in 20 Städten, * $\alpha < 0,05$, ** $\alpha < 0,01$, *** $\alpha < 0,001$

Das Regressionsmodell zu Klasse 6 (Abbildung 6) belegt, dass Personen mit starken humanitären Werten und Personen mit starker gefühlter Benachteiligung eher nicht dieser Klasse angehören. Zudem haben in diesem Regressionsmodell auch stadträumliche Merkmale signifikante Effekte. So ist die Zugehörigkeit zu dieser Klasse für Städte mit hohem Ausländeranteil geringer und für Mittelstädte höher.

Abbildung 6: Einflüsse auf die Zugehörigkeit zu Klasse 6 „keine Vor- und keine Nachteile“



Quelle: Eigene Darstellung. DivA-Befragung 2019/20, Fallzahlen: 2.584 Individuen in 20 Städten,

* $\alpha < 0,05$, ** $\alpha < 0,01$, *** $\alpha < 0,001$

Die beiden Regressionsmodelle entlang der Intensität ambivalenter Diversitätserfahrungen zeigen signifikante Effekte der Werthaltungen und der Ressourcenausstattung. Interessant sind die Effekte zu den Werthaltungen, denn sie verweisen darauf, dass Personen mit starken Ausprägungen von Werthaltungen eher der Klasse 3 angehören und Personen mit schwachen Ausprägungen von Werthaltungen eher der Klasse 6, wobei die Zugehörigkeit zu Klasse 3 nur für traditionelle Werte und die Nicht-Zugehörigkeit zu Klasse 6 nur für humanitäre Werte signifikant ist. Hinsichtlich der Ressourcenausstattung spielt nur die gefühlte Benachteiligung, nicht aber Bildung und Einkommen eine Rolle. Für sich stark benachteiligt fühlende Personen ist die Zugehörigkeit zu Klasse 3 signifikant höher und die Zugehörigkeit zu Klasse 6 signifikant geringer. Plausibel sind die Effekte für Personen, die keine Vor- und Nachteile einer zunehmenden urbanen Vielfalt erleben, weil sie Bewohner von Mittelstädten oder Städten mit geringem

Ausländeranteil sind. Beide Stadteigenschaften verweisen darauf, dass die Präsenz von Vielfalt im Stadtleben eher gering ist.

5. Diskussion

Unsere Städte haben in den letzten Jahren eine zunehmende migrationsbezogene Vielfalt erfahren, wodurch sich die Stadtgesellschaften und das städtische (Zusammen-)Leben entsprechend verändert haben. Dieser Beitrag hat untersucht, welche Eindrücke die zunehmende Vielfalt bei Stadtbewohnern hinterlässt, also wie diese urbane Vielfalt von den Stadtbewohnern erlebt wird.

Dabei ging es nicht um eine Einstellung für oder gegen Zuwanderung oder heterogene Stadtgesellschaften seitens der Einheimischen, sondern um das mitunter gleichzeitige Erleben von Vorteilen und Nachteilen, und zwar von einheimischen wie zugewanderten Stadtbewohnern. Insgesamt werden Vorteile stärker wahrgenommen als Nachteile. Diversitätserfahrungen sind komplexer als eindimensionale Xenophobie-Einstellungen. Denn die erfragten Vor- und Nachteile mischen sich in sechs relevante Gruppen, die sich im Erleben urbaner Vielfalt deutlich unterscheiden. Das erweiterte, komplexere Konzept von Diversitätserwartungen findet somit eine empirische Bestätigung. Ein interessanter Befund zu dieser Klasseneinteilung ist, dass diese sich auf die beiden Achsen der Vorteil-Nachteil-Polarisierung und der Ambivalenz der Diversitätserfahrungen verorten lassen.

Der Beitrag fragt zweitens, wie sich Unterschiede im Erleben urbaner Vielfalt erklären lassen, insbesondere welche individuellen Lebensumstände und Eigenschaften sowie stadträumlichen Kontextbedingungen dieses Erleben urbaner Vielfalt beeinflussen. Wie vermutet, beeinflussen Werthaltungen, Intergruppen-Interaktionen und Ressourcenausstattung die Diversitätswahrnehmungen. Einen besonders starken und konsistenten Einfluss haben die Werthaltungen. Von den Intergruppen-Interaktionen lässt sich nur belegen, dass häufiger Intergruppenkontakt in der Nachbarschaft tatsächlich Vorurteile im Sinne erlebter Nachteile abschwächt. Andererseits ist Ressourcenarmut im Sinne geringer Bildung und geringen Einkommens ein Treiber, der die Nachteile der urbanen Vielfalt stärker betont. Für die Achse der ambivalenten Diversitätserfahrungen spielen die Intergruppen-Interaktionen und die Ressourcenausstattung im Sinne von Bildung und Einkommen nur eine untergeordnete Rolle. Vielmehr wird die Intensität, Vor- und Nachteile gleichzeitig wahrzunehmen, neben den Werthaltungen von der

gefühlten Benachteiligung beeinflusst: Wer sich benachteiligt fühlt, erlebt Vor- und Nachteile intensiver.

Wir stellen auch Einflüsse der stadträumlichen Kontextbedingungen fest, die auf Unterschiede zwischen mehr oder weniger vielfältigen Städten und zwischen unterschiedlich großen Städten verweisen. Ein hoher Ausländeranteil bewirkt sowohl das Erleben von ausschließlich Vorteilen (Klasse 1) wie auch das Erleben von ausschließlich Nachteilen (Klasse 2). Werden aber Vorteile und gleichzeitig Nachteile erlebt (Klasse 3), geht dies nicht mit einem höheren Ausländeranteil einher. Mit anderen Worten, kanalisiert ein hoher Ausländeranteil die Erfahrung von Diversität in eine bestimmte polarisierende Richtung, aber nicht in den Bereich ambivalenter Diversitätserfahrungen. Werden hingegen weder Vor- noch Nachteile erlebt, ist das auf einen geringen Ausländeranteil und damit einen Mangel an migrationsbezogener Vielfalt zurückzuführen. In Übereinstimmung mit einem Teil der Literatur zeigt sich, dass die Zunahme migrationsbezogener Vielfalt mit dem Erleben von Nachteilen urbaner Vielfalt einhergeht. Schließlich stellen wir auf die Stadtgröße bezogen fest, dass Bewohner von Metropolen dazu neigen, ausschließlich die Vorteile urbaner Vielfalt zu betonen (Klasse 1), und dass Bewohner von Mittelstädten dazu neigen, weder Vor- noch Nachteile urbaner Vielfalt in ihrer Stadt zu erfahren – insofern ist, bezogen auf das Erleben urbaner Vielfalt, Wittenberg tatsächlich nicht Paris.

Diese Arbeit weist eine Reihe von Limitationen auf. Zunächst ist die theoretische Argumentation der Einflüsse der Diversitätserfahrungen der Literatur zu Einstellungen gegenüber Zuwanderung und Migranten entlehnt. Die Argumente, die sich auf die Diversitätserfahrungen beziehen, müssten weiterentwickelt werden, indem zum Beispiel weitere Ursachen in den Blick genommen werden. Die Identifizierung von Klassen des Erlebens urbaner Vielfalt wurde bisher kaum vorgenommen; dieser Beitrag ist einer der ersten Versuche, der lediglich auf fünf Items basiert. Die Studie hat insofern einen explorativen Charakter – weitere Entwicklungsarbeit ist notwendig. Die hier vorgestellten Ergebnisse sind aber ermutigend, weil sie aufzeigen, dass sich die Komplexität der Diversitätserfahrungen entlang zweier Achsen ordnen lässt. Schließlich sind mit den hier genutzten Daten nur Querschnittsanalysen möglich, d.h. es können zwar statistische Effekte aber keine kausalen Ursachen bestimmt werden. Trotz dieser Einschränkungen haben die Ergebnisse dennoch aufzeigen können, dass die Untersuchung des Erlebens urbaner Vielfalt bereichernd für die Debatte um Zuwanderung und Fremdenfeindlichkeit sein kann, weil sie einerseits einen Weg aus der Insider-Outsider-Perspektive weist, und weil sie auf Ambivalenzen im Umgang mit Diversität verweist, die in Untersuchungen zu eindimensionalen Einstellungen gegenüber

Zuwanderung und Migranten nicht zum Vorschein kommen. Schließlich bleibt noch darauf zu verweisen, dass Erfahrungen urbaner Vielfalt ganz überwiegend individuell gemacht und verarbeitet werden, dass aber städtische Bedingungen in diese Verarbeitung einfließen.

Literatur

- Allport, Gordon W. (1954): *The Nature of Prejudice*. Cambridge: Perseus.
- Blalock, Hubert M. (1967): *Toward a Theory of Minority-Group Relations*. New York: Capricorn.
- Blumer, Herbert (1958): Race Prejudice as a Sense of Group Position. *Pacific Sociological Review* 1: 3–7.
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Heuberger, Moritz/Krönke Christoph (2018): *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg/Garske, Benjamin/Gehne, David H. (2017a): *Das kommunale Ehrenamt in NRW. Eine repräsentative Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Nachteilsausgleich kommunaler Mandatsträger bei flexiblen Arbeitszeiten*. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes NRW. Bochum: ZEFIR.
- Bogumil, Jörg/Gehne, David H./Süß, Louisa A. (2024): *Ehrenamtliche Bürgermeister in Deutschland. Das unbekanntes Wesen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André (2017b): Verwaltungshandeln in der Flüchtlingspolitik. Vollzugsprobleme und Optimierungsvorschläge für den Bereich der kommunalen Integration. *Verwaltungsarchiv* 108 (4): 467–488.
- 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.
- Czymara, Christian S./Schmidt-Catran, Alexander W. (2016): Wer ist in Deutschland willkommen? Eine Vignettenanalyse zur Akzeptanz von Einwanderern. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 68 (2): 193–227.
- Dalton, Russel J./Welzel, Christian (2014): *The civic culture transformed*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Davidov, Eldad/Meuleman, Bart (2012): Explaining attitudes towards immigration policies in European countries: The role of human values. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 38 (5): 757–775. DOI: 10.1080/1369183X.2012.667985.
- Davidov, Eldad/Meuleman, Bart/Billiet, Jaak/Schmidt, Peter (2008a): Values and Support for Immigration: A Cross-Country Comparison. *European Sociological Review* 24 (5): 583–599. DOI: 10.1093/esr/jcn020.

- Davidov, Eldad/Meuleman, Bart/Schwartz, Shalom H./Schmidt, Peter (2014): Individual values, cultural embeddedness and anti-immigration sentiments. Explaining differences in the effect of values toward immigration across Europe. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 66 (1): 263–285. DOI: 10.1007/s11577-014-0274-5.
- Davidov, Eldad/Schmidt, Peter/Schwartz, Shalom H. (2008b): Bringing values back in: the adequacy of the European social survey to measure values in 20 countries. *Public Opinion Quarterly* 72 (3): 420–445. DOI: 10.1093/poq/nfn035.
- Destatis (2024): *Migration und Integration. Themen Bevölkerung*. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/_inhalt.html. Abgerufen am: 30.07.2024.
- Drouhot, Lucas G./Petermann, Sören/Schönwälder, Karen/Vertovec, Steven (2021): *The “Diversity Assent” (DivA) Survey – Technical Report*. Göttingen: Max Planck Institute for the Study of Religious and Ethnic Diversity (Working Papers, WP 21–20).
- Gorodzeisky, Anastasia/Semyonov, Moshe (2018): Competitive threat and temporal change in anti-immigrant sentiment: Insights from a hierarchical age-period-cohort model. *Social Science Research* 73: 31–44. DOI: 10.1016/j.ssresearch.2018.03.013.
- Hainmueller, Jens/Hopkins, Daniel J. (2014): Public attitudes toward immigration. *Annual Review of Political Science* 17 (1): 225–249.
- Harris, Eloisa/Schönwälder, Karen/Petermann, Sören/Vertovec, Steven (2024): Diversity assent: conceptualisation and an empirical application. *Ethnic and Racial Studies* 47 (15): 3212–3236. DOI: 10.1080/01419870.2023.2277317.
- Hopkins, Daniel J. (2010): Politicized Places: Explaining Where and When Immigrants Provoke Local Opposition. *American Political Science Review* 104 (1): 40–60. DOI: 10.1017/S0003055409990360.
- Jenkins-Smith, Hank/Silva, Carol L./Gupta, Kuhika/Ripberger, Joseph T. (2014): Belief system continuity and change in policy advocacy coalitions: Using cultural theory to specify belief systems, coalitions, and sources of change. *Policy Studies Journal* 42 (4): 484–508. DOI: 10.1111/psj.12071.
- Jünger, Stefan (2021): Subjektiv geschätzter und tatsächlicher Ausländeranteil in der Nachbarschaft. Analysen mit dem georeferenzierten ALLBUS 2016 und dem Zensus 2011. In: Wolbring, Tobias/Leitgöb, Heinz/Faulbaum, Frank (Hrsg.): *Sozialwissenschaftliche Datenerhebung im digitalen Zeitalter*, 173–197. Wiesbaden: Springer VS.
- Klinger, Julia/Müller, Stefan/Schaeffer, Merlin (2017): Der Halo-Effekt in einheimisch-homogenen Nachbarschaften. Steigert die ethnische Diversität angrenzender Nachbarschaften die Xenophobie in Deutschland? *Zeitschrift für Soziologie* 46 (6): 402–419. DOI: 10.1515/zfsoz-2017-1022.
- Legewie, Joscha/Schaeffer, Merlin (2016): Contested Boundaries: Explaining Where Ethnoracial Diversity Provokes Neighborhood Conflict. *American Journal of Sociology* 122 (1): 125–161. DOI: 10.1086/686942.
- Lengfeld, Holger/Dilger, Clara (2018): Kulturelle und ökonomische Bedrohung. Eine Analyse der Ursachen der Parteidentifikation mit der „Alternative für Deutschland“ mit dem Sozioökonomischen Panel 2016. *Zeitschrift für Soziologie* 47 (3): 181–199.

- Meuleman, Bart/Davidov, Eldad/Billiet, Jaak (2009): Changing attitudes toward immigration in Europe, 2002–2007. A dynamic group conflict theory approach. *Social Science Research* 38 (2): 352–365.
- Pettigrew, Thomas F./Tropp, Linda R. (2006): A Meta-Analytic Test of Intergroup Contact Theory. *Journal of Personality and Social Psychology* 90 (5): 751–783. DOI: 10.1037/0022–3514.90.5.751.
- Quillian, Lincoln (1995): Prejudice as a response to perceived group threat. Population composition and anti-immigrant and racial prejudice in Europe. *American Sociological Review* 60 (4): 586–611.
- Schneider, Silke L. (2008): Anti-immigrant attitudes in Europe. Outgroup size and perceived ethnic threat. *European Sociological Review* 24 (1): 53–67.
- Schönwälder, Karen/Petermann, Sören (2024): Vielfalt aus Sicht der Bevölkerung: eine alltägliche Normalität. In: Gesemann, Frank/Filsinger, Dieter/Münch, Sybille (Hrsg.): *Handbuch Lokale Integrationspolitik*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schönwälder, Karen/Petermann, Sören/Hüttermann, Jörg/Vertovec, Steven/Hewstone, Miles/Stolle, Dietlind/Schmid, Katharina/Schmitt, Thomas (2016): *Diversity and Contact. Immigration and Social Interaction in German Cities*. London: Palgrave Macmillan UK.
- Taylor, Marylee C./Mateyka, Peter J. (2011): Community Influences On White Racial Attitudes: What Matters and Why? *The Sociological Quarterly* 52 (2): 220–243. DOI: 10.1111/j.1533 – 8525.2011.01202.x.
- Tobler, Waldo R. (1970): A Computer Movie Simulating Urban Growth in the Detroit Region. *Economic Geography* 46: 234–240. DOI: 10.2307/143141.
- Tran, Kien/Weigelt, Ina/Sauermann, Pia/Gaupp, Nora/Bergruber, Anne/Herz, Andreas, Zsach, Maren (2022): Bedingungen für Offenheit gegenüber gesellschaftlicher Diversität bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen. *Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation* 42 (4): 399–418.
- Weber, Hannes (2015): Mehr Zuwanderer, mehr Fremdenangst? Ein Überblick über den Forschungsstand und ein Erklärungsversuch aktueller Entwicklungen in Deutschland. *Berliner Journal für Soziologie* 25 (4): 397–428. DOI: 10.1007/s11609–016–0300–8.
- Wegweiser Kommune (2024): *Kommunale Daten für eine innovative Zukunft*. www.wegweiser-kommune.de/.
- Weins, Cornelia (2011): Gruppenbedrohung oder Kontakt? *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 63 (3): 481–499. DOI: 10.1007/s11577–011–0141–6.
- Wirth, Louis (1974): Urbanität als Lebensform. In: Herlyn, Ulfert (Hrsg.): *Stadt- und Sozialstruktur: Arbeiten zur sozialen Segregation, Ghettobildung und Stadtplanung*, 42–66. München: Nymphenburger Verlagshandlung.
- Zick, Andreas/Küpper, Beate (2010): Vorurteile und Toleranz von Vielfalt – von den Fallen alltäglicher Wahrnehmung. In: van Keuk, Eva/Ghaderi, Cinur/Joksimovic, Ljiliana/David, Dagmar M. (Hrsg.): *Diversity – transkulturelle Kompetenz in klinischen und sozialen Handlungsfeldern*, 54–65. Stuttgart: Kohlhammer.

Sebastian Kurtenbach und Klaus Peter Strohmeier

Nachbarschaft in der fragmentierten Gesellschaft

1. Einleitung

Mit Jörg Bogumil haben wir in verschiedenen Rollen zusammengearbeitet. Sebastian Kurtenbach hat bei ihm im M.A. Studienprogramm Stadt- und Regionalentwicklung an der Ruhr-Universität Bochum studiert, sie haben gemeinsam zur armutsgeprägten Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien publiziert (Kurtenbach/Bogumil 2014) und er wurde vor allem zu Beginn seiner Promotionszeit von ihm intensiv beraten. Peter Strohmeier und Jörg Bogumil haben Jahrzehnte auf „Zwillingsprofessuren“, die eine soziologisch, die andere politik- und verwaltungswissenschaftlich, in der Fakultät für Sozialwissenschaft zusammengearbeitet, dort am Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung geforscht und gemeinsam das M.A. Studienprogramm Stadt- und Regionalentwicklung entwickelt. Aus ihrer jahrelangen Zusammenarbeit sind mehrere gemeinsame Forschungsprojekte und Publikationen entstanden. Das wichtigste davon war die wissenschaftliche Begleitforschung bzw. die fachliche Evaluation des Landesprogramms „Kein Kind zurücklassen – Kommunen beugen vor“ von 2012 bis 2016. Hier ging es darum, im Zusammenwirken aller Akteure, die direkt oder indirekt das Aufwachsen von Kindern beeinflussen, Kommunen zu Orten zu machen, die gut für Kinder sind. Das ist kommunale Querschnittspolitik im besten Sinne (Strohmeier et al. 2016). Die Perspektive, die uns mit Jörg Bogumil immer verbunden hat, war die Erklärung gesellschaftlicher Probleme auf der lokalen Ebene mit dem Ziel, Lösungspfade aufzuzeigen, die die Dinge besser machen. Diesen Weg wollen wir in diesem Beitrag weitergehen.

Zahlreiche Entwicklungen wie die Auswirkungen der Digitalisierung, die zunehmende kulturelle Diversifizierung, die politische Polarisierung und die wachsende soziale Ungleichheit haben in den letzten Jahren dazu geführt, dass der gesellschaftliche Zusammenhalt als gefährdet angesehen wird. In der Tat weisen verschiedene Studien, wie die grundlegende Arbeit von Putnam (2000), aber auch Studien zur politischen Polarisierung in Zeiten des Populismus (Ginsburgh et al. 2021) oder zur wachsenden sozialen Ungleichheit (OECD 2017), schon seit längerem in diese Richtung. Solche Analysen betonen die Differenz zwischen Gruppen, was sie aber auslassen, ist die Frage, wie gesellschaftlicher Zusammenhalt noch organisiert und aufrechterhalten werden kann. Dabei gibt es mit der

Nachbarschaftsebene einen Ort und eine eigene Art von sozialen Beziehungen, die sozialen Zusammenhalt erhalten oder fördern können, womit den Quartieren eine besondere Bedeutung zukommt.

Damit hat die Nachbarschaftsebene besondere Relevanz für die Frage, wie sozialer Zusammenhalt (dazu mehr in Kapitel 3) trotz verschiedener Spaltungslinien dennoch hergestellt und aufrechterhalten wird. Denn sie ist eine der wenigen alltäglichen Erfahrungswelten, in denen unterschiedliche Gruppen ihren Alltag wechselseitig erfahrbar gestalten und zum Teil auch koordinieren (El-Mafaalani et al. 2025). Wir nehmen an, dass nachbarschaftliches Zusammenleben den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördert. Angesichts aktueller gesellschaftlicher Fragmentierungstendenzen¹, d.h. sich überlagernder, sich gegenseitig verstärkender, aber durchaus auch gegenläufiger Entwicklungen, die Gruppen in Konfliktpositionen zueinander bringen (Mau et al. 2023), ist das von Bedeutung.

Nachbarschaft ist ein traditionsreiches Forschungsfeld, zu dem zahlreiche Befunde vorliegen (Campbell/Lee 1992; Chaskin 1997; Ruonavaara 2022). Diese Arbeiten verweisen auf die integrative Kraft nachbarschaftlichen Zusammenlebens (Srivarathan et al. 2022) und die Produktion geteilter und kontrollierter Normen (Baumgartner 1988), die das Zusammenleben vor Ort mitbestimmen. Dementsprechend ist die vorliegende Arbeit an der Schnittstelle der in der Soziologie geführten Diskussionen um soziale Spaltung bzw. sozialen Zusammenhalt einerseits (Schiefer/van der Noll 2017) und nachbarschaftliches Zusammenleben andererseits (Hirvonen/Lilius 2019) angesiedelt. Untersucht wird die integrative Wirkung von Nachbarschaft. Die forschungsleitende Frage lautet: *Inwiefern wird unter den Bedingungen gesellschaftlicher Fragmentierung sozialer Zusammenhalt durch nachbarschaftliches Zusammenleben aufrechterhalten?*

Diese Frage wird in kontrastierenden räumlichen Kontexten untersucht. Konkret wird im Rahmen einer Interviewstudie in städtischen und ländlichen Räumen Deutschlands nach geteilten Deutungen gesucht. Diese können darauf hinweisen, dass Nachbarschaft auch unter sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen sozialen Zusammenhalt schafft und erhält. Dieses Potenzial und seine Grenzen näher zu bestimmen, ist das Ziel der Beantwortung der forschungsleitenden Frage. Dazu werden im zweiten Abschnitt die bisherigen Forschungen zu Segregation und Fragmentierung mit Schwerpunkt auf der Literatur über Deutschland dargestellt. Im dritten Abschnitt untersuchen wir das Verhältnis

1 Auch Jörg Bogumil nutzt den Fragmentierungsbegriff in seinen Arbeiten, adressiert hier aber die Fragmentierungen zwischen den Institutionen des Sozialstaats und deren oft problematische Wirkungen auf die sozialpolitische Problembearbeitungsfähigkeit (siehe Bogumil/Gräfe 2024).

von sozialer Kohäsion und nachbarschaftlichem Zusammenleben. Im vierten Abschnitt wird das empirische Design vorgestellt, und im fünften Abschnitt werden die Ergebnisse der Interviewstudie diskutiert. Im abschließenden Fazit werden die Ergebnisse zusammenfassend erörtert, die forschungsleitende Frage wird beantwortet, und weiterer Forschungsbedarf wird formuliert.

2. Segregation und Fragmentierung

Bei der Untersuchung von Nachbarschaft als räumliche und soziale Beziehung unterschiedlicher Qualität (Kurtenbach 2024b: 43) spielt ihre kontextuelle Einbettung eine entscheidende Rolle, was sowohl für nationale als auch für kleinräumige Bezüge gilt. Bezogen auf Stadtteile zeigt sich, dass die dort eingebetteten nachbarschaftlichen Beziehungen in ihrer sozialstrukturellen Zusammensetzung variieren, was in der Segregationsanalyse zum Ausdruck kommt. In Deutschland hat die soziale und demografische Segregation innerhalb der Großstädte in den letzten Jahren deutlich zugenommen, während die ethnische Segregation abgenommen hat (Friedrichs/Triemer 2009; Helbig/Jähnen 2018; Jeworutzki et al. 2017). Das bedeutet, dass innerhalb der Städte eine zunehmende Polarisierung zwischen Arm und Reich stattfindet, die jeweilige Quartiersbevölkerung aber kulturell heterogener wird, auch weil Deutschland seit etwa zwanzig Jahren eine verstärkte Zuwanderung aus anderen EU-Ländern sowie von Flüchtlingen verzeichnet. An die Stelle weniger großer Zuwanderergruppen sind viele kleinere getreten, weshalb zunehmend von „Superdiversität“ gesprochen wird (El-Mafaalani 2022; El-Mafaalani et al. 2025; Vertovec 2007). Erweitert man den Blick und untersucht regionale Unterschiede, so sind sowohl prosperierende Großstädte als auch stagnierende urbane Räume sowie eine heterogene Entwicklung in ländlichen Räumen zu beobachten (Bogumil et al. 2012; Bogumil et al. 2013; Heider et al. 2023).

Die Skizzierung der Segregationstendenzen deutet bereits an, dass einfache lineare Zusammenhänge von einer neuen Komplexität abgelöst werden, die an Qualität gewinnt, wenn nicht nur die Sozialstruktur, sondern auch soziokulturelle Entwicklungen berücksichtigt werden. Auffällig sind hier die Ergebnisse zur Wahlpräferenz für rechtspopulistische Parteien. Auf regionaler Ebene zeigt sich ein Ost-West-Gefälle, wobei die Zustimmung in der ehemaligen DDR besonders hoch ist (Geilen/Mullis 2021; KAS 2021; Mau 2024). Zusammenhänge mit der Sozialstruktur sind hier also nicht eindeutig. Innerhalb von Städten korreliert der Wahlerfolg von Rechtspopulisten jedoch häufig positiv mit der Armutsquote

und dem Migrantenanteil (Strohmeier/Kersting 2023). Solche Muster sind nicht nur in Deutschland, sondern in mehreren europäischen Ländern zu beobachten, etwa in Schweden (Strömblad/Malmberg 2016), und sind Ausdruck gesellschaftlicher Fragmentierung. Reckwitz (2024) bietet dazu an, dies als Reaktion auf Verlusterfahrungen bzw. Verlustbefürchtungen zu fassen, was durch Populisten aufgegriffen und verstärkt wird.

Die soziokulturellen Argumente lassen sich auf weitere Beispiele wie die Klimakrise oder die Impfbereitschaft im Zuge der Covid-19-Pandemie ausweiten, zeigen aber, dass die einfache sozialstrukturelle Betrachtung von Ungleichheiten heute nicht mehr ausreicht, um das Potenzial des sozialen Zusammenhalts zu untersuchen. An die Stelle der Diagnose der Polarisierung ist die Beschreibung der Fragmentierung getreten. Deren Kern sind komplexere und mehrdimensionale Spaltungslinien (Mau et al. 2023), die mit dem Zerfall in Gemeinschaften einhergehen, die sich gegenseitig als fremd wahrnehmen. Fragmentierung bringt also eher Differenzerfahrungen mit sich, die zu einer Rhetorik des erodierenden sozialen Zusammenhalts führen. Denn während die klassische Polarisierungsthese Gruppen aufeinander bezieht, werden solche wechselseitigen Bezüge unter den Bedingungen der Fragmentierung gelockert (El-Mafaalani et al. 2025). In der Folge sind Netzwerke eher homogen und strukturell voneinander getrennt, was sich auch empirisch zeigt (Teichler et al. 2023).

Die zeitgeschichtliche Diagnose wird in der soziologischen Debatte zwar diskutiert, im Kern aber akzeptiert. Es stellt sich die Gegenfrage, wie in einer fragmentierten Gesellschaft sozialer Zusammenhalt noch aufrechterhalten oder hergestellt werden kann (Mau et al. 2023). Denn die Treiber der Fragmentierung, wie die digitale Kommunikation in Echokammern (Ross Arguedas et al. 2022) oder die Homogenisierung von Freundschaftsbeziehungen in Bezug auf politische Einstellungen (Butters/Hare 2022), sind durchaus wirkmächtig. Das nachbarschaftliche Zusammenleben bietet hier jedoch ein besonderes Potenzial, da es ganz unterschiedliche Haushalte aufgrund der räumlichen Nähe in eine soziale Beziehung zueinander setzt (Kurtenbach 2024b). Damit könnte Nachbarschaft auch unter den Bedingungen der Fragmentierung den Zusammenhalt fördern, was empirisch noch nicht geklärt ist.

3. Das Verhältnis von sozialem Zusammenhalt und Nachbarschaft

Sozialer Zusammenhalt ist unter dem Begriff *social cohesion* ein sowohl in der soziologischen Stadtforschung (Forrest/Kearns 2001) als auch in der Sozialpsy-

chologie (Bruhn 2009) etabliertes Konzept, das eine angenommene wechselseitige Beziehung zwischen Mitgliedern einer Gruppe in den Mittelpunkt stellt. „Social cohesion refers to the extent of connectedness and solidarity among groups in society.“ (Manca 2014: 6026) Sie identifiziert zwei Hauptdimensionen: das Zugehörigkeitsgefühl zu einer Gemeinschaft und die Beziehungen zwischen den Mitgliedern innerhalb der Gemeinschaft selbst. Die Definition der Gruppe, mit der Solidarität empfunden wird, variiert stark und kann sich auf den Nationalstaat, Herkunftsgruppen aber auch Nachbarschaften beziehen. Dabei ist die theoretische Ausarbeitung des Konstrukts trotz zahlreicher Forschungsarbeiten unscharf geblieben, wobei hier die Aspekte der sozialen Beziehungen, der Identifikation mit einem Ort sowie der Orientierung an gemeinsamen Interessen und Werten leitend sind (Schiefer/van der Noll 2017). Forrest und Keans (2001: 2129) haben in ihrer impulsgebenden Diskussion zum sozialen Zusammenhalt in Nachbarschaften „Common values and a civic culture“, „Social order and social control“, „Social solidarity and reductions in wealth disparities“, „Social networks and social capital“ sowie „Place attachment and identity“ als Elemente sozialer Kohäsion auf lokaler Ebene beschrieben. Dabei ist von einer wechselseitigen Handlungserwartung und nicht unbedingt von einer spezifischen Handlungspraxis auszugehen. Das bedeutet, dass sozialer Zusammenhalt auch dann wahrgenommen werden kann, wenn er sich noch nicht in Handlungen manifestiert hat. Eine Besonderheit besteht darin, dass sozialer Zusammenhalt entweder durch alltägliche Praktiken oder durch die gemeinsame Bewältigung einer Krisensituation, wie z.B. einer Naturkatastrophe, entsteht (Fan et al. 2020).

Mit der Erforschung des sozialen Zusammenhalts gehen auch Erwartungen einher, dass dieser grundsätzlich die Lebensqualität verbessert, wie Studien aus verschiedenen Themenfeldern zeigen. So konnte in einer britischen Querschnittsstudie zu armutsgeprägten Kommunen ein positiver Zusammenhang zwischen sozialer Kohäsion und Wohlbefinden nachgewiesen werden. Demnach hat sozialer Zusammenhalt in der Nachbarschaft auch ein Präventionspotenzial gegenüber Krankheiten wie Depression (Williams et al. 2020). Der Zusammenhang zwischen sozialer Kohäsion und Lebensqualität wurde auch in einer Längsschnittstudie für Hocheinkommensländer herausgearbeitet, so dass hier von einem allgemeinen Befund ausgegangen werden kann (Baranyi et al. 2020). Eine weitere Klärung dieses Zusammenhangs ermöglicht eine kanadische Studie, die den Zusammenhang zwischen sozialer Kohäsion und Wohlbefinden in Bezug auf ältere Menschen untersucht und bestätigt, wobei auch hier die *street connectivity* einen positiven Effekt auf die Lebensqualität hat (Engel et al. 2016). Dies weist auf einen möglichen Mechanismus hin, der in der Studie nicht adressiert

wird. Denn neben der körperlichen Aktivität geht es darum, dass Menschen den Straßenraum zu Fuß durchqueren und dabei andere wahrnehmen, erkennen und sich nachbarschaftlich verhalten, wozu unter anderem spezifische Grundregeln wie das nachbarschaftliche Grüßen gehören (Frank 2021). Daraus entwickelt sich wiederum das Gefühl von *place attachment* and *identity* bzw. *belonging* (Blokland/Nast 2014) als Element des sozialen Zusammenhalts.

Daran knüpfen zahlreiche Studien an, die den sozialen Zusammenhalt auf der Ebene von Stadtteilen untersuchen. Die Koinzidenz von räumlicher Nähe und sozialer Beziehung wird dabei stets als Nachbarschaftsbeziehung verstanden, wobei auch hier keine Qualitätskriterien für diese Beziehung berücksichtigt werden. Eine US-amerikanische Arbeit auf Basis von „MIDUS“, der „Midlife in the United States Study“ (Ryff et al. 2014), zeigt mittels einer Sensitivitätsanalyse, dass die soziale Integration in die Nachbarschaft eng mit der positiven Wahrnehmung des Ortes zusammenhängt (Carbone/Clift 2021). Demnach werden neben sozialstrukturellen Merkmalen auch soziokulturelle Merkmale wie *collective efficacy* (Sampson et al. 1997) relevant. Eine ebenfalls in den USA durchgeführte städtevergleichende Studie zeigt, dass sich sowohl sozialstrukturelle Homogenität als auch soziale Kohäsion positiv auf die wahrgenommene soziale Kontrolle auswirken (Collins et al. 2017). Soziale Kontrolle kann dabei als nachbarschaftliche Praxis verstanden werden, die demnach vor allem unter den Bedingungen von wahrgenommener Ähnlichkeit und Zusammenhalt entsteht. Wie genau das Verhältnis von sozialer Kohäsion und Nachbarschaft strukturiert ist, bleibt jedoch unklar. Dieser Frage geht eine Interviewstudie im suburbanen Raum um die neuseeländische Hauptstadt Auckland nach. Die Auswertung der fünfzehn qualitativen Interviews macht deutlich, dass es an Orten der Begegnung fehlt, an denen ein Gemeinschaftsgefühl entstehen kann (Witten et al. 2003). Demnach würde sozialer Zusammenhalt dann entstehen, wenn nachbarschaftliche Praktiken durch Begegnungen in der Nachbarschaft gezeigt werden. Dazu bedarf es jedoch entsprechender Rahmenbedingungen.

Hier knüpft die breite Debatte um den Zusammenhang von sozialem Zusammenhalt und gebauter Umwelt an, die in der Stadtplanung bereits seit längerem geführt wird (z.B. Raman 2010). Eine Ebene der Debatte beschäftigt sich mit der Frage, wie Nachbarschaften strukturiert sind und welche Erwartungen die Bewohner aneinander haben. Die Beschreibung der Siedlung Casa Malta in Helsinki verbindet die Frage nach dem sozialen Zusammenhalt mit den in die Planung einfließenden Logiken der Funktionalität des Quartiers (Korpela 2012: 343). Offenbar fließen zwei Aspekte zusammen, die den sozialen Zusammenhalt fördern. Zum einen eine Überschaubarkeit des Ortes und zum anderen ein durch

die Umgebung vermitteltes Identifikationsangebot. Beides sind Aspekte, die auch in ländlichen Räumen zu beobachten sind, in denen die soziale Kohäsion als höher beschrieben wird (Avery et al. 2021; Kurtenbach et al. 2022). In Bezug auf die Beschaffenheit eines Quartiers scheint aber auch eine Nutzungsmischung den sozialen Zusammenhalt zu fördern (Mouratidis/Poortinga 2020), aber auch Grünflächen wie Parks (Jennings/Bamkole 2019). Dies verweist wiederum auf die Notwendigkeit von Begegnungsräumen für die Förderung des nachbarschaftlichen Zusammenlebens und damit des sozialen Zusammenhalts (Dolley 2020; Williams/Hipp 2019).

Der Forschungsstand zeigt zum einen, dass die Betrachtung sozialstruktureller Unterschiede allein nicht mehr ausreicht, um das Ausmaß der zu beobachtenden Ungleichheit in Hocheinkommensländern wie Deutschland zu beschreiben. Es sind weitere Spaltungslinien hinzugekommen, so dass die Beziehungen zwischen den Gruppen immer brüchiger werden. Die zu prüfende Hypothese wäre dann, dass Nachbarschaft dies zumindest in Teilen ausgleicht und damit den sozialen Zusammenhalt fördert. Bei der Sichtung der Studien haben sich vier Aspekte herauskristallisiert, die bei der empirischen Analyse des Zusammenhangs von Nachbarschaft und sozialem Zusammenhalt zu berücksichtigen sind. Eine wichtige Rolle spielen (1) nachbarschaftliche Praktiken und Regeln, die sowohl Orientierung als auch Zugehörigkeit vermitteln. Es sollte daher untersucht werden, ob sich solche Regeln in unterschiedlichen Nachbarschaften finden lassen und ob sie die vermutete Wirkung haben. Darüber hinaus spielt die (2) Interpretation des Ortes, ob als vertraut, gefährlich oder vielfältig, eine Rolle für die Vertrauensbereitschaft und letztlich für das Ausmaß des sozialen Zusammenhalts. Auch (3) die gebaute Umwelt mit der lokalen Infrastruktur, wie örtlichen „Third Places“ scheint nachbarschaftliche Beziehungen und soziale Kohäsion zu fördern. Bislang ist dies jedoch ein Befund, der vor allem für urbane Räume vorliegt und in Bezug auf Nachbarschaftsbeziehungen noch weiter zu analysieren ist. Schließlich ist (4) der Zusammenhang zwischen Nachbarschaft und sozialem Zusammenhalt selbst in seiner Struktur noch nicht hinreichend bekannt, auch wenn erste Befunde dazu vorliegen. Alle vier Aspekte werden in der empirischen Untersuchung der Studie berücksichtigt.

4. Empirisches Design

Die Diskussion des Forschungsstandes hat gezeigt, dass nachbarschaftliches Zusammenleben auch unter Bedingungen gesellschaftlicher Fragmentierung zumin-

dest das Potenzial hat, sozialen Zusammenhalt zu fördern. Um dies empirisch zu klären, werden 102 qualitative Interviews ausgewertet, in denen Nachbarschaft in unterschiedlichen Kontexten interpretiert wird. Dahinter steht die Annahme, dass eine Überlagerung von Perspektiven aus unterschiedlichen Kontexten einen Hinweis auf eine zu verallgemeinernde Erkenntnis liefert. Gleichzeitig weist eine Heterogenität der Perspektiven darauf hin, dass der gleiche Gegenstand kontextuell unterschiedlich verhandelt wird und daher nicht uneingeschränkt verallgemeinert werden kann.

Bei der Auswahl des Materials wurde eine doppelte Kontrastierung nach räumlichen Merkmalen gewählt. Die erste Stufe besteht aus der Kategorisierung Stadt und Land, die zweite aus der sozialstrukturellen Kontrastierung zwischen den ausgewählten Städten und Dörfern. Als städtische Kontexte wurden die Städte Bonn als relativ sozial durchmischter gesamtstädtischer Kontext und Dortmund als relativ sozialstrukturell polarisierter Kontext ausgewählt. Als innerstädtische Untersuchungskontexte wurden die jeweils relativ stark sozial und ethnisch segregierten Stadtteile Bonn-Tannenbusch, eine Großwohnsiedlung am Stadtrand, und die Dortmunder Nordstadt, ein ehemaliger Arbeiterviertel in Innenstadtnähe, ausgewählt. Das ermöglicht eine Vergleichbarkeit der städtischen Fälle bei gleichzeitiger Berücksichtigung des unterschiedlichen Grades der sozialen Polarisierung der beiden Städte. Für den ländlichen Raum wurden sozialstrukturell relativ stabile Orte im alten Bundesgebiet, wie: Metelen, Wettringen, Schapen (ein ländlicher Stadtteil von Braunschweig) und Schandelah ausgewählt, als ostdeutsche Fälle haben wir die Einheitsgemeinde Gerbstedt und Wieck, Ladebow und Eldena, ländliche Stadtteile von Greifswald, und die Gemeinde Groß Kiesow untersucht.

Die Interviews wurden zwischen September 2020 und März 2023 im Rahmen der beiden Forschungsprojekte „Digitales Dorfleben“² und „Radikalisierende Räume“³ durchgeführt. Alle Interviews waren leitfadengestützt und thematisierten die Perspektive auf den Ort und das nachbarschaftliche Zusammenleben. Hinzu kamen Fragen zum ehrenamtlichen Engagement vor Ort und zur Rolle des digitalen Raums. Die Interviews waren als Einzelgespräche konzipiert, die Leitfragen dienten lediglich als Gesprächsrahmen, es blieb den Interviewpartnern überlassen, was sie genau thematisieren wollten. Nachfragen wurden vor allem zur Konkretisierung einzelner Aspekte gestellt.

2 <http://digitales-dorfleben.de>

3 <https://radikalisierende-raeume.de>

Die Gewinnung der Interviewpartner erfolgte durch Ansprache über Social Media, Anzeigen in der Lokalzeitung, Vermittlung durch lokale Akteure und Hinweise von Vereinsvorsitzenden oder Ortsbürgermeistern. Alle Interviewpartner waren mindestens 16 Jahre alt, davon 47 weiblich und 55 männlich. Keiner der Befragten ordnete sich einem anderen Geschlecht zu. Die Interviews dauerten zwischen 9:44 und 52:43 Minuten. Alle Interviews wurden aufgezeichnet und anschließend mit Hilfe künstlicher Intelligenz transkribiert und anonymisiert. Die Interviewsprache war Deutsch, die wiedergegebenen Aussagen wurden übersetzt und sprachlich geglättet.

Die Auswertung der Transkripte erfolgte inhaltsanalytisch (Mayring 2021), indem Textsegmente mit Nachbarschaftsbezug markiert wurden. Dies ermöglicht eine fallübergreifende Interpretation der gegenstandsbezogenen Interpretation der Aussagen, ohne die Kontrastierung zwischen den Fällen aufzuheben. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Anzahl der Interviews pro Ort und die identifizierten Narrationen zu Nachbarschaft und Ortswahrnehmung.

Tabelle 1: Genutzte Interviews pro Ort

Ort	Charakterisierung	Anzahl Interviews	Anzahl Codings zum Thema Nachbarschaft
Bonn-Tannenbusch	Segregierter urbaner Fall	20	119
Dortmund Nordstadt	Segregierter urbaner Fall	20	182
Metelen	Ländlicher Fall in West-deutschland	9	66
Wettringen	Ländlicher Fall in West-deutschland	10	68
Schapen	Ländlicher Fall in West-deutschland	10	129
Schandelah	Ländlicher Fall in West-deutschland	10	148
Gerbstedt	Ländlicher Fall in Ost-deutschland	9	80
Wieck/Ladebow/Eldena	Ländlicher Fall in Ost-deutschland	6	50
Groß Kiesow	Ländlicher Fall in Ost-deutschland	8	68

Zur Beantwortung der forschungsleitenden Frage wurde das Material daher nach dem Zusammenhang von Nachbarschaft und sozialem Zusammenhalt durchsucht. Eine besondere Herausforderung bestand darin, dass der Begriff, wie dargestellt, nur vage definiert ist. Daher wurde soziales Vertrauen heuristisch gefasst mit den Aspekten: (1) nachbarschaftliche Praktiken und Regeln des nachbarschaftlichen Zusammenlebens und (2) die Deutung des Ortes in Bezug auf das Zusammenleben. Da in der Literatur die Frage offengeblieben ist, welche (3) Wirkungszusammenhänge zwischen sozialem Zusammenhalt und nachbarschaftlichem Zusammenleben bestehen, wird in der Auswertung des Materials auch versucht, diese zu klären. Ebenfalls im Forschungsstand zur sozialen Kohäsion wurde (4) die Rolle der baulichen Umwelt hervorgehoben, die Rahmenbedingungen für soziale Kohäsion schaffen kann. Auch dieser Aspekt wurde bei der Interpretation des Materials berücksichtigt. Die folgende Darstellung der Interpretationen erfolgt getrennt nach Stadt und Land, anschließend folgt eine zusammenfassende Betrachtung, in der diskutiert wird, inwieweit es einen gemeinsamen Kern von Nachbarschaft im Zusammenhang mit sozialem Zusammenhalt gibt.

5. Empirische Ergebnisse

Im Folgenden wird nacheinander die Nachbarschaft in städtischen und ländlichen Räumen untersucht.

5.1 Nachbarschaft in urbanen Räumen

Bei der Auswertung der stadträumlichen Interviews fällt der Kontrast zwischen den beiden Stadtteilen auf. Obwohl es sich in beiden Fällen um Orte mit einem hohen Maß an Armut und ethnischer Heterogenität handelt, wird in Bezug auf Bonn-Tannenbusch von familiären Nachbarschaftsbeziehungen gesprochen, während die Dortmunder Nordstadt eher als anonym gilt und nachbarschaftliche Kontakte zwar vorhanden sind, das Vertrauen in die Nachbarschaft als soziales Umfeld jedoch gering ist. Ein Grund dafür scheint die hohe Fluktuation in der Dortmunder Nordstadt als Ankunftsquartier (Hans/Hanhörster 2020) zu sein, wodurch sich die Nachbarschaft relativ schnell verändert, was in Tannenbusch nicht der Fall ist (Kurtenbach 2024a).

„Also ich finde es familiär. Wir sind schon alle eins, sag ich mal. Man kennt sich, weil es eher kleiner ist und es ist immer was los, also es ist immer was los, es ist immer spannend, man hat immer was zu tun. Man hört immer was.“ (Tannenbusch_I3)

In Bezug auf nachbarschaftliche Praktiken und Regeln des nachbarschaftlichen Zusammenlebens wird dieser Kontrast dann weniger deutlich. Denn Kontakte werden durchaus gesucht, z.B. nach dem Einzug und vereinzelt auch über digitale Nachbarschaftsnetzwerke. Dabei spielt die wahrgenommene oder zugeschriebene Schichtzugehörigkeit oder ethnische Herkunft keine signifikante Rolle, wohl aber die Sprache. Denn diese ermöglicht die nachbarschaftliche Kommunikation überhaupt erst, weshalb sprachlich homogene Nachbarschaften als relativ eng beschrieben werden.

Wichtig sind vor allem spezifische Regeln und Verhaltensformen, die die nachbarschaftlichen Beziehungen strukturieren, wie z.B. das Grüßen, kleine Formen der Nachbarschaftshilfe oder auch das Annehmen von Paketen. Daraus entsteht Vertrauen in die Nachbarschaft und Vertrautheit mit dem Ort (Frank 2021).

„Jeder für sich, jeder für sich, jeder unter sich. Natürlich, wenn man irgendwie Hilfe braucht oder wenn man, ich weiß nicht, wenn ich gerade Kuchen backe und plötzlich merke, ich habe keine Eier mehr, dann sind die sehr offen und geben einem das, was man braucht, wenn man Hilfe braucht. Wir haben auch oft Hilfe gebraucht und so, mit Möbeln, neulich ist auch plötzlich einer ins Haus gekommen und dann haben sie auch den Nachbarn verständigt und bitte bring ihn raus, weil ich habe meine kleine Schwester oder plötzlich Angst, weil er hat auch geschrien und alles, also wenn man Hilfe braucht, die sind für einen da. Aber so in der Freizeit zu sagen, ach komm, Tee trinken oder so, das passiert nicht.“ (Nordstadt_I6)

Die Erzählung verweist auf die Aushandlung von Nähe und Distanz, die für nachbarschaftliche Beziehungen typisch ist. Denn während Hilfeleistungen in Anspruch genommen und Solidarität erfahren werden können, werden tiefergehende persönliche Austauschbeziehungen und das Vordringen in den privaten Bereich, hier beschrieben durch das gemeinsame Teetrinken, kaum zugelassen. So entstehen zwar ein lokales Zugehörigkeitsgefühl und das Erleben von Solidarität, aber noch keine Gemeinschaft.

Diese Trennung zwischen abstrakter Zugehörigkeit und privater Distanz findet sich auch in der Deutung des Ortes in Bezug auf das Zusammenleben wieder. Hier wird sowohl in Bonn-Tannenbusch als auch in der Dortmunder Nordstadt der enge Zusammenhalt vor allem mit Familienmitgliedern in der Nachbarschaft und die lose Bindung mit anderen lokalen Kontakten in Verbindung gebracht. Die Distanzierung von der Nachbarschaft geht gleichzeitig mit der Wahrnehmung von Kriminalität im Stadtteil einher. Das bedeutet, dass in beiden städtischen Fällen die Nachbarschaft nicht als Instrument zur Bewältigung einer bedrohlichen Umwelt gesehen wird, sondern als Teil des Problems, von dem man sich durch Vermeidungs- und Ausweichverhalten distanziert. Es besteht also

ein Zusammenhang zwischen der Interpretation von Nachbarschaft als abstraktes soziales Gebilde und der Praxis nachbarschaftlicher Beziehungsgestaltung.

Interviewer: „Was meinst du damit, dass du nicht weißt, ob du in Tannenbusch Kinder großziehen könntest?“

Antwort: „In dem Sinne, weil ich dann einfach Angst hätte, dass die halt auch zum Beispiel in die, in diese ganzen kriminellen Sachen hineinwachsen. Das würde ich nicht wollen. Ich würde schon wollen, dass die halt woanders entwickelt werden. Also zum Beispiel jetzt bei mir, also bei uns hat es jetzt geklappt, aber ich wüsste nicht, ob ich das so machen könnte wie meine Eltern zum Beispiel.“ (Tannenbusch_I9)

Betrachtet man nun den Zusammenhang zwischen sozialem Zusammenhalt und nachbarschaftlichem Zusammenhalt, so lässt sich aus dem Interviewmaterial der beiden städtischen Fälle ableiten, dass durch die Einhaltung nachbarschaftlicher Umgangsformen wie Grüßen, Nothilfe und respektvoller Distanzwahrung sozialer Zusammenhalt in der Nachbarschaft erzeugt wird. Dieser Zusammenhang ist jedoch durchaus fragil und anfällig für äußere Einflüsse, wie z.B. die diskutierte Wahrnehmung von Kriminalität vor Ort. Mit der Einhaltung nachbarschaftlicher Umgangsformen geht jedoch ein weiterer Aspekt einher, der für das Verhältnis von nachbarschaftlichem und sozialem Zusammenhalt von Bedeutung ist: die durchgängig anzutreffende Streitkultur unter Nachbarn. Sie zeichnet sich durch ein hohes Maß an Kompromissbereitschaft bei gleichzeitig wahrgenommener und zugeschriebener Statusgleichheit aus. Zwar wurde in den Interviews, auch auf direkte Nachfrage, von Konflikten berichtet, aber in keinem Fall von eskalierten Konflikten. Auch dies ist eher ein Indiz dafür, dass Nachbarschaft den sozialen Zusammenhalt fördert.

„Das Zusammenleben ist auch, also die Nachbarschaften sind nett. Also es gibt viele, die nett sind, die ich kennengelernt habe und wir sind jetzt nicht so, dass wir uns auch jeden Tag streiten. Also ich hab jetzt keinen Streit gesehen zwischen den Nachbarn oder so. Wir sind so wie eine Familie find ich.“ (Nordstadt_I6)

Bei der Untersuchung, inwieweit die bauliche Umwelt nachbarschaftliche Beziehungen ermöglicht oder einschränkt, sind zwei unterschiedliche Aspekte zu beachten. Zum einen kann die Wahrnehmung von Missständen, wie z.B. Müll auf der Straße, zu Unsicherheiten führen. Wie zahlreiche Studien zur Broken-Windows-Theorie auch in Deutschland zeigen, besteht hier ein Zusammenhang zwischen der Wahrnehmung von *physical* und *social disorder* (Janssen et al. 2022; Keuschnigg/Wolbring 2015; Kurtenbach 2017). Der Mechanismus hierbei ist, dass die Wahrnehmung von *incivilities* wie Verschmutzung zu Misstrauen gegenüber der Umwelt führt, auch weil jemand für die Verschmutzung verantwortlich ge-

macht wird. Dieses diffuse Gefühl wiederum untergräbt das Vertrauen in die Nachbarschaft und schwächt damit auch den sozialen Zusammenhalt.

„Ich hab schon öfter mitbekommen, dass Leute, also wenn ich draußen bin, hab ich schon öfter mitbekommen, dass Leute, die spazieren gehen oder einfach da sind, das einfach auf den Boden werfen. Also, das fliegt jetzt nicht irgendwie mit dem Wind aus einer Mülltonne oder so, sondern ich glaube, da fehlt vielen Leuten das Bewusstsein für so etwas. Und dann werfen die das einfach auf den Boden und. Ja, das ist halt so. Das ist irgendwie schade, weil ich würde lieber auch in einer sauberen, sauberen Umgebung wohnen, wo man keine Angst haben muss, dass man in Scherben oder Müll oder sonst irgendwas tritt, wenn man draußen ist.“ (Nordstadt_I9)

Zum anderen wird in den Interviews auf die Bedeutung von „Third Places“ hingewiesen, wie z.B. Grünflächen oder andere Teile des öffentlichen Raums, in denen Nachbarschaft erfahrbar wird. Solche Orte fehlen in der Regel und sollten im Rahmen einer integrierten Quartiersentwicklung ebenfalls berücksichtigt werden. Dabei ist es oft nicht notwendig, dass solche Orte moderiert werden, z.B. durch eine pädagogische Fachkraft, sondern dass sich Menschen begegnen. Die Interpretation solcher Begegnungsorte variiert allerdings auch in den Interviews, und zwar in Abhängigkeit von der Tageszeit. Während solche „Third Places“ tagsüber als wünschenswert beschrieben werden, werden sie abends, vor allem von Frauen, als gefährlich interpretiert. Dies deutet auf eine Vielschichtigkeit des Verhältnisses von „Third Places“ und Nachbarschaft hin, die in weiterführenden Studien untersucht werden sollte.

5.2 Nachbarschaft in ländlichen Räumen

Obwohl mit sieben Dörfern aus unterschiedlichen Regionen Deutschlands mehr Fälle aus dem ländlichen als aus dem städtischen Raum in diese Untersuchung einfließen, lassen sich kaum signifikante Kontraste zwischen der Alltagsgestaltung in Dörfern ablesen. Dabei darf nicht übersehen werden, dass regionale Unterschiede auch zwischen ländlichen Räumen in Deutschland deutlich ausgeprägt sind (Heider et al. 2023). Sie scheinen sich aber kaum auf das alltägliche Zusammenleben auszuwirken, mit Ausnahme der Rolle der Heimatvereine, die in den westdeutschen Bundesländern häufiger vorzufinden sind als in den ostdeutschen. Ein Grund für die im Vergleich zu städtischen Quartieren geringeren Kontraste zwischen den Dörfern dürfte in der geringen Fluktuation in allen untersuchten Dörfern und der damit einhergehenden zeitlichen Stabilität nachbarschaftlicher Beziehungen liegen.

Bei der Interpretation der Aussagen zu nachbarschaftlichen Praktiken und Regeln des Zusammenlebens zeigen sich die gleichen Muster wie bei der Untersuchung der städtischen Fälle. Mit der Rolle des Nachbarn gehen Verhaltenserwartungen wie Grüßen oder kleine Hilfeleistungen einher, die in den Interviews der ländlichen Fälle um die Erwartung einer grundsätzlichen Bereitschaft zu kurzen Austauschgesprächen erweitert werden. Dazu werden Anlässe wie Dorffeste oder Kinder im Haushalt thematisiert.

„Ist auch alles gut. Wie gesagt, aber so funktioniert es erstmal. Die Leute kennen sich untereinander weitestgehend, man kennt die Kinder, man weiß, wo die Kinder sind. Das ist eben auch wichtig. Es kann immer was sein.“ (Wieck/Ladebow/Elde-na_I6)

Diese nachbarschaftliche Kommunikationsebene wird in den digitalen Raum ausgeweitet, was sich auch darin zeigt, dass deutlich häufiger und intensiver über die digitale Vernetzung in der Nachbarschaft berichtet wird, vor allem über Messenger-Dienste. Allerdings gibt es auch hier informelle Regeln, was online über die Nachbarschaft ausgehandelt wird, insbesondere in Gruppenchats. Üblich ist der Austausch von Informationen, z.B. über Veranstaltungen im Dorf, oder das Ausleihen von Gegenständen. Persönliche Konflikte oder emotionale Auseinandersetzungen hingegen sollten nach Ansicht der Befragten nicht digital in Nachbarschaftsgruppen thematisiert werden.

„Und da trifft man sich, das geht auch über WhatsApp. Und ja, ‚kannst du mal helfen oder Schnick-Schnack mal was tragen, er kommt hierher, ich komme dorthin. Das ist alles kein Problem. Die Neuen kenne ich noch nicht so gut, weil gerade in den Wintermonaten zieht sich alles so und so zurück. Das fängt jetzt wieder an. Heute scheint die Sonne. Ich schau jetzt schon raus und ich höre jetzt schon wieder, so ist das auf dem Land, man denkt immer das Landleben ist ruhig. Kommen Sie mal am Wochenende aufs Land. Da hört man Kettensägen, da hört man Fräsen, da hört man alles! Das ist ein Lärm, unglaublich. (lacht) Ja und äh, insofern, hier läuft schon wieder, hier hat schon wieder jemand eine neue Kettensäge bekommen!“ (Schandelah_I7)

Enger als in den städtischen Fällen ist der Zusammenhang zwischen den Regeln des nachbarschaftlichen Zusammenlebens und der Deutung des Ortes. Hier wirkt sich offenbar die oft lange, z.T. über Generationen andauernde Ortsansässigkeit der Familien aus. Dadurch entsteht eine Vertrautheit mit dem Raum, die sich auch auf das Zusammenleben auswirkt. Verbalisiert wird dies in den Interviews durch Erzählungen über das Familiensystem der Nachbarn und dass man auch deren Kinder hat aufwachsen sehen. Diese Erfahrung ist eng mit dem Raum verbunden, so dass die Vertrautheit mit den Nachbarn mit der Nachbarschaft als abstrakter Gemeinschaft verbunden ist.

„Also ich habe zwei erwachsene Töchter und die waren auch mal klein und allein da ging es schon los, wenn die mit ihren Inlinern im Dorf rumgefahren sind und keine Ahnung, und eine ist auf die Nase gefallen und hat geblutet, saß am Straßenrand. Dann hat hier das Telefon geklingelt. Also man hat schon aufeinander geachtet, ohne dass man jetzt viel Kontakt hat.“ (Schandelah_II)

Der bereits mehrfach angesprochene zeitliche Aspekt der Nachbarschaftsbeziehungen ist auch als kausaler Einfluss zwischen Nachbarschaft und sozialem Zusammenhalt zu sehen. Demnach sollten relativ stabile Nachbarschaften auch ein höheres Maß an sozialem Zusammenhalt aufweisen, und zwar unabhängig von der jeweiligen Sozialstruktur. Dies geschieht dadurch, dass sich im Laufe der Zeit Anlässe für nachbarschaftlichen Austausch ergeben, die aufeinander aufbauen. Als wichtig werden in diesem Zusammenhang auch lokale Vereine genannt, die den Rahmen für den Austausch und teilweise auch für die Kulturproduktion bilden.

„Dann haben sie sich plötzlich hier im Dorf getroffen und dann meistens, ‚ach komm rein, lass uns nen Kaffee trinken!‘ Dann sind die reingekommen und haben nen Kaffee getrunken. So haben sich kleine Gemeinschaften gebildet. Wie zum Beispiel wir, als ich hierher kam, haben wir mal einen Kegelverein gegründet. Aber am Ende waren wir, glaube ich, fast 18 Mann. Es kamen immer mehr. ‚Können wir bei euch mitmachen?‘ Und so weiter und so hat sich das dann geschlossen, der Kreis der Freundschaft. Aus einem kleinen Kreis ist ein großer Kreis geworden. Und dann hatten sie im Dorf mehrere, also Beispiel jetzt, mehrere Kegelvereine, dann haben wir im Dorf gegeneinander gekegelt.“ (Schandelah_I3)

Auch die Erfahrung einer erfolgreichen nachbarschaftlichen Krisenbewältigung, wie sie in Metelen bei einem Schneechaos einige Jahre vor der Befragung mehrfach berichtet wurde, wirkt sich positiv auf den sozialen Zusammenhalt aus. Ebenso ist die Versorgung und Betreuung hilfebedürftiger Menschen, z.B. älterer Menschen, eine Gemeinschaftsleistung, die den sozialen Zusammenhalt stärkt.

„In dem Haus wohnt noch meine Mutter, die ist jetzt 85, das ist auch nicht schlecht. Die hat natürlich ihre alten Freunde und Bekannten hier. Das gibt ihr natürlich auch die Möglichkeit, hier auch in dem hohen Alter noch zurechtzukommen. Das sind mehrere Damen, die sich dann hier zusammengetan haben, die dann auch mal zusammen Mittagessen. Und so hat sie sich auch ein bisschen ihre Selbständigkeit bewahrt. Das liegt natürlich auch daran, dass die hier auch vor Ort sind. Dass die alle so ein bisschen auf die Nachbarn aufpassen. Das klappt eigentlich ganz gut.“ (Schandelah_4)

Bezüglich der Rolle der baulichen Umwelt werden in den Interviews drei Aspekte genannt. Erstens bietet die Überschaubarkeit und räumliche Abgrenzung eines Dorfes ein leicht zugängliches Identifikationsangebot, das den sozialen

Zusammenhalt fördert. Zweitens sind auch hier „Third Places“ von Bedeutung, wie Gemeinschaftsräume oder auch Feste. Im Fall von Gerbstedt, das in einer strukturschwachen Region liegt, ist diese Form der Infrastruktur jedoch aus Kostengründen entweder gefährdet oder weitgehend abgebaut worden. Damit verringern sich auch die Möglichkeiten des nachbarschaftlichen Austauschs, was den sozialen Zusammenhalt gefährden kann. Drittens, und dies ist eine Besonderheit des ländlichen Raums, gibt es öffentlich einsehbare private Orte, vor allem Gärten, in denen sich Nachbarn treffen können. In Verbindung mit kommunikativen Verhaltenserwartungen können diese das Fehlen von „Third Places“ bis zu einem gewissen Grad kompensieren.

„So einen Kommunikationsraum habe ich von dem, was die alte Schule war, da ist auch eine Küche drin, mit Spülmaschine, also ganz modern, kann gemietet werden für kleine Familienfeiern oder so. Auch Beerdigungen machen manche, Kaffeetrinken da drin, so 30 Leute, maximal 35 passen da rein.“ (Gerbstedt_I2)

„Oder dass man sich abends zum Grillen zusammensetzt oder die einfach so vorbeikommen, weil sie gerade vorbeigefahren sind und man sieht oder die gesehen haben, dass man draußen ist. Das ist schon sehr schön, muss ich sagen.“ (Groß Kiesow_I6)

Insgesamt zeigt sich bei der Betrachtung von Nachbarschaft und sozialem Zusammenhalt im ländlichen Raum, dass sowohl die nachbarschaftlichen Beziehungen intensiver sind als auch der Grad des sozialen Zusammenhalts höher ist als in städtischen Fällen. Offenbar fördern nachbarschaftliche Beziehungen den sozialen Zusammenhalt, was jedoch die Realisierung nachbarschaftlicher Praktiken und „Third Places“ voraussetzt.

5.3 Reflexion zu Nachbarschaft und sozialem Zusammenhalt

Die empirische Untersuchung von Nachbarschaft und sozialem Zusammenhalt in städtischen und ländlichen Räumen hat eine Reihe von Gemeinsamkeiten aufgezeigt. Da es sich um kontrastierende Fälle handelt, kann daher von verallgemeinerbaren Ergebnissen ausgegangen werden. Die Ergebnisse lassen sich zu drei Befunden verdichten, die im Folgenden dargestellt werden.

Mit der Rolle des Nachbarn gehen Verhaltenserwartungen einher, die das Zusammenleben in der Nachbarschaft organisieren. Dazu gehören Praktiken wie das Grüßen, gegenseitige Rücksichtnahme, eine kooperative Streitkultur oder die Annahme von Paketen bei Abwesenheit. Auf den ersten Blick erscheinen solche Verhaltensweisen banal, aber sie ermöglichen die Kooperation zwischen Menschen und gleichen gleichzeitig soziale Unterschiede oder kulturelle Zugehö-

rigkeiten aus. Zugleich ist es ein Ausweis der Zugehörigkeit zur Nachbarschaft als kollektiver Kategorie, verbunden mit der Erwartung, sich ebenfalls so zu verhalten.

Werden nachbarschaftliche Verhaltenserwartungen erfüllt, fördert dies das Vertrauen zwischen Nachbarn, aber auch in das Quartier als abstraktes Kollektiv. Dadurch entsteht sozialer Zusammenhalt, der eine zeitliche Komponente erhält. Nachbarschaftliches Verhalten kann sich demnach nur über einen längeren, aber nicht genau bestimmbareren Zeitraum entwickeln, aber auch eingeschränkt werden, wenn die Erwartungen an das nachbarschaftliche Zusammenleben nicht erfüllt werden. So fördert Vertrauen in die Nachbarschaft den sozialen Zusammenhalt und ermöglicht damit auch Handlungspraktiken, die sich an die Nachbarschaft als Kollektiv richten und nicht nur an die Nachbarn als Individuen.

Dabei kommt den „Third Places“ als Teil der baulichen Umwelt eine besondere Rolle zu. Denn sie ermöglichen die Begegnung mit Nachbarn und das Erleben von Nachbarschaft. Damit bieten sie den Rahmen, um Menschen in ihrer Rolle als Nachbarn wahrzunehmen und anzusprechen. Allerdings sind „Third Places“ vor allem in städtischen Quartieren zu finden und in ländlichen Räumen aufgrund geringer finanzieller Ressourcen der Kommunen teilweise nicht mehr zugänglich. Die Praxis der nachbarschaftlichen Begegnung verlagert sich dann zwar in den privaten Raum, wie z.B. Gärten, deren Zugänglichkeit aber wesentlich stärker reglementiert ist.

6. Fazit

Ausgangspunkt der Studie war die Beobachtung, dass es trotz gesellschaftlicher Fragmentierung mit der Nachbarschaft eine Alltagspraxis gibt, die Zusammenhalt organisieren kann. Damit würde auf der Ebene der Nachbarschaften eine grundlegende gesellschaftliche Leistung erbracht. Um dies zu untersuchen, wurde der Zusammenhang von Nachbarschaft und sozialem Zusammenhalt in neun verschiedenen räumlichen Kontexten in Deutschland auf der Basis von 102 qualitativen Interviews untersucht. Die Ergebnisse sind trotz der sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Untersuchungsorte überlappend, so dass sie als verallgemeinerbare Befunde gelten können.

Die forschungsleitende Frage war: „Inwiefern wird unter den Bedingungen gesellschaftlicher Fragmentierung sozialer Zusammenhalt durch nachbarschaftliches Zusammenleben hergestellt bzw. aufrechterhalten?“ Nachbarschaften sind wichtig, weil sie sozialen Zusammenhalt in einer fragmentierten Gesellschaft

herstellen. Ermöglicht wird dies durch Verhaltensweisen, die mit der Rolle des Nachbarn einhergehen. Daraus entsteht Vertrautheit mit der Nachbarschaft als Kollektiv, die sich in Handlungsweisen ausdrückt, die nicht nur personenbezogen, sondern auch gruppenbezogen sind. Gefördert wird dies durch „Third Places“, an denen sich Menschen als Nachbarn begegnen und wahrnehmen können.

Die Ergebnisse bestätigen empirisch Argumente, die im Forschungsstand zu sozialem Zusammenhalt und Nachbarschaft vorgetragen werden. Dabei wurde das Verhältnis von Nachbarschaft und sozialem Zusammenhalt bislang aber nicht explizit untersucht, sodass ihr Verhältnis auch nicht geklärt war. Das wurde nun nachgeholt, sodass auf die Rolle von Nachbarschaft als lokaler Ort zur Förderung von sozialem Zusammenhalt auch in einer fragmentierten Gesellschaft verwiesen werden kann. Dabei muss auch die förderliche und rahmensetzende Rolle der baulichen Umwelt mitbedacht werden muss.

Die Ergebnisse führen zu zwei politischen Schlussfolgerungen. Erstens ist es sinnvoll, durch lokale politische Programme (z.B. in der Stadt- und Quartiersentwicklung) in besonderem Maße nachbarschaftliche Initiativen vor Ort zu stärken. Solche Projekte können z.B. Mietergärten („urban gardening“; Camps-Calvet et al. 2015), Feste oder andere niedrigschwellige Anlässe für Begegnung und Austausch sein. Nützlich wären auch Budgets für bürgerschaftliches Engagement. Dort können sich z.B. Nachbarschaftsinitiativen um finanzielle Förderung ihrer Vorhaben bewerben und einen Zuschuss beantragen. Voraussetzung wären entsprechende Mittel im Haushalt der Kommune. Prinzipiell sollte lokale Politik *bottom-up* Initiativen fördern und weitestgehend auf eine einflussnehmende *top-down*-Logik verzichten. Zwar gibt es durchaus Ansätze für eine solche Förderung von Nachbarschaft, aber noch unsystematisch und mit widersprechenden Logiken. Zweitens, und das betrifft vor allem die Planungspolitik, braucht es „Third Places“, und das sowohl in urbanen Quartieren als auch in ländlichen Räumen (Kersten et al. 2022). Ihre Leistung für das nachbarschaftliche Zusammenleben ist hoch, doch vor allem in strukturschwachen Regionen und Kommunen wurden die „dritten“ Orte des Austauschs aufgrund der Finanzschwäche der Kommunen zurückgebaut. Das kann (und wird) langfristig sozialen Zusammenhalt und die nachbarschaftlichen Solidarpotenziale gefährden.

Die Studie weist auch auf weitergehenden Forschungsbedarf hin. Die Rolle von „Third Places“ für den sozialen Zusammenhalt vor Ort sollte gezielt mit Mehr-Methoden Designs in unterschiedlichen Ortstypen untersucht werden. Die empirischen Befunde basieren bisher zumeist auf einer Datensorte. Es gibt auch zu wenig vergleichende Untersuchungen. Die (neue) Rolle digitaler nachbarschaftlicher Netzwerke für die Entwicklung und Erhaltung des sozialen Zu-

sammenhalts müsste ebenfalls vergleichend untersucht werden. Auch die Frage, ob und wie Organisationen vor Ort, wie Stadtteilbüros, sozialen Zusammenhalt fördern können, ist bislang nicht hinreichend untersucht und sollte in vergleichenden Studien vertieft werden.

Literatur

- Avery, Eileen E./Hermsen, Joan M./Kuhl, Danielle C. (2021): Toward a Better Understanding of Perceptions of Neighborhood Social Cohesion in Rural and Urban Places. *Social Indicators Research* 157 (2): 523–541. DOI: 10.1007/s11205-021-02664-0.
- Baranyi, Gergő/Sieber, Stefan/Cullati, Stéphane/Pearce, Jamie R./Dibben, Chris J. L./Courvoisier, Delphine S. (2020): The Longitudinal Associations of Perceived Neighborhood Disorder and Lack of Social Cohesion With Depression Among Adults Aged 50 Years or Older: An Individual-Participant-Data Meta-Analysis From 16 High-Income Countries. *American journal of epidemiology* 189 (4): 343–353. DOI: 10.1093/aje/kwz209.
- Baumgartner, Mary P. (1988): *The moral order of the suburb*. Oxford/New York: Oxford Univ. Press.
- Blokland, Talja/Nast, Julia (2014): From Public Familiarity to Comfort Zone: The Relevance of Absent Ties for Belonging in Berlin's Mixed Neighbourhoods. *International Journal of Urban and Regional Research* 38 (4): 1142. DOI: 10.1111/1468-2427.12126.
- Bogumil, Jörg/Gräfe, Philipp (2024): *Fragmentierung der Sozialpolitik – Schnittstellen und Brüche zwischen unterschiedlichen Sozialpolitikfeldern. Eine Literaturstudie*. Duisburg/Bremen: Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (DIFIS-Studie, 2024/6).
- Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G./Gerber, Sascha/Hoose, Fabian/Seuberlich, Marc (2013): *Zukunftsweisend. Chancen der Vernetzung zwischen Südwestfalen und dem Ruhrgebiet*. Essen: Klartext.
- Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G./Lehner, Franz/Strohmeier, Klaus P. (2012): *Viel erreicht – wenig gewonnen. Ein realistischer Blick auf das Ruhrgebiet*. Essen: Klartext.
- Bruhn, John (2009): *The Group Effect*. New York: Springer.
- Butters, Ross/Hare, Christopher (2022): Polarized Networks? New Evidence on American Voters' Political Discussion Networks. *Political Behavior* 44 (3): 1079–1103. DOI: 10.1007/s11109-020-09647-w.
- Campbell, K. E./Lee, B. A. (1992): Sources of Personal Neighbor Networks: Social Integration, Need, or Time? *Social Forces* 70 (4): 1077–1100. DOI: 10.1093/sf/70.4.1077.
- Camps-Calvet, Marta/Langemeyer, Johannes/Calvet-Mir, Laura/Gómez-Baggethun, Erik/March, Hug (2015): Sowing Resilience and Testation in Times of Crises: The Case of Urban Gardening Movements in Barcelona. *Partecipazione e Conflitto* 8 (2): 417–442. DOI: 10.1285/i20356609v8i2p417.
- Carbone, Jason T./Clift, Jennifer (2021): Neighborhood social integration as a predictor of neighborhood perceptions. *Journal of Community Psychology* 49 (6): 2179–2193. DOI: 10.1002/jcop.22536.
- Chaskin, Robert J. (1997): Perspectives on Neighborhood and Community: A Review of the Literature. *Social Service Review* 71 (4): 521–547. DOI: 10.1086/604277.

- Collins, Charles R./Neal, Zachary P./Neal, Jennifer W. (2017): Transforming social cohesion into informal social control: Deconstructing collective efficacy and the moderating role of neighborhood racial homogeneity. *Journal of Urban Affairs* 39 (3): 307–322. DOI: 10.1080/07352166.2016.1245079.
- Dolley, Joanne (2020): Community gardens as third places. *Geographical Research* 58 (2): 141–153. DOI: 10.1111/1745–5871.12395.
- El-Mafaalani, Aladin (2022): Das Integrationsparadox: Wandlungsdynamiken, Konfliktlinien und Krisenerscheinungen in der superdiversen Klassengesellschaft. In: Glathé, Julia/Gorriahn, Laura (Hrsg.): *Demokratie und Migration*, 139–157. Baden-Baden: Nomos.
- El-Mafaalani, Aladin/Kurtenbach, Sebastian/Strohmeier, Klaus P. (2025): *Kinder: Minderheit ohne Schutz*. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Engel, Lidia/Chudyk, Anna M./Ashe, Maureen C./McKay, Heather A./Whitehurst, David G. T./Bryan, Stirling (2016): Older adults' quality of life – Exploring the role of the built environment and social cohesion in community-dwelling seniors on low income. *Social Science & Medicine* 164: 1–11. DOI: 10.1016/j.socscimed.2016.07.008.
- Fan, Chao/Jiang, Yucheng/Mostafavi, Ali (2020): Emergent social cohesion for coping with community disruptions in disasters. *Journal of the Royal Society Interface* 17 (164): 20190778. DOI: 10.1098/rsif.2019.0778.
- Forrest, Ray/Kearns, Ade (2001): Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood. *Urban Studies* 38 (12): 2125–2143. DOI: 10.1080/00420980120087081.
- Frank, Susanne (2021): Seismograph des Zusammenlebens: Zur Bedeutung des Grüßens in heterogenen Quartieren. *Leviathan* 49 (1): 133–152. DOI: 10.5771/0340–0425–2021–1–133.
- Friedrichs, JÄrgen/Triemer, Sascha (2009): *Gespaltene StÄdte? Soziale und ethnische Segregation in deutschen GroÙstÄdten*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Geilen, Jan L./Mullis, Daniel (2021): Polarisierte StÄdte: Die AfD im urbanen Kontext. Eine Analyse von Wahl- und Sozialdaten in sechzehn deutschen StÄdten. *Geographica Helvetica* 76 (2): 129–141. DOI: 10.5194/gh-76–129–2021.
- Ginsburgh, Victor/Perelman, Sergio/Pestieau, Pierre (2021): Populism and Social Polarization in European Democracies. *CESifo Economic Studies* 67 (4): 371–404. DOI: 10.1093/cesifo/ifab006.
- Hans, Nils/Hanhörster, Heike (2020): Accessing Resources in Arrival Neighbourhoods: How Foc-i-Aided Encounters Offer Resources to Newcomers. *Urban Planning* 5 (3): 78–88. DOI: 10.17645/up.v5i3.2977.
- Heider, Bastian/Scholz, Benjamin/Siedentop, Stefan/Radzyk, Jacqueline/Rönsch, Jutta/Weck, Sabine (2023): *Ungleiches Deutschland. Sozioökonomischer Disparitäten 2023. Wissenschaftlicher Hintergrundbericht*. Berlin: Friedrich-Ebert Stiftung (FES Diskurs). <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/20535.pdf>.
- Helbig, Marcel/JÄhnen, Stefanie (2018): *Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer StÄdte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen StÄdten*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) (Discussion Paper, P 2018–001). <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2018/p18-001.pdf>.
- Hirvonen, Jukka/Lilius, Johanna (2019): Do neighbour relationships still matter? *Journal of Housing and the Built Environment* 34 (4): 1023–1041. DOI: 10.1007/s10901–019–09656–0.

- Janssen, Heleen J./Oberwittler, Dietrich/Gerstner, Dominik (2022): Dissecting Disorder Perceptions: Neighborhood Structure and the Moderating Role of Interethnic Contact and Xenophobic Attitudes. *International Criminal Justice Review* 32 (4): 429–456. DOI: 10.1177/1057567719896020.
- Jennings, Viniece/Bamkole, Omoshalewa (2019): The Relationship between Social Cohesion and Urban Green Space: An Avenue for Health Promotion. *International journal of environmental research and public health* 16 (3). DOI: 10.3390/ijerph16030452.
- Jeworutzki, Sebastian/Knüttel, Katharina/Niemand, Catharina/Schmidt, Björn-Jan/Schräpler, Jörg-Peter/Terpoorten, Tobias (2017): *Räumlich segregierte Bildungsteilhabe in NRW und im Ruhrgebiet*. In: *Wege zur Metropole Ruhr*. ZEFIR. Bochum (ZEFIR-Materialien, Bd. 6), 27–224.
- Kersten, Jens/Neu, Claudia/Vogel, Berthold (2022): *Das Soziale-Orte-Konzept. Zusammenhalt in einer vulnerablen Gesellschaft*. Bielefeld: transcript.
- Keuschnigg, Marc/Wolbring, Tobias (2015): Disorder, social capital, and norm violation: Three field experiments on the broken windows thesis. *Rationality and Society* 27 (1): 96–126. DOI: 10.1177/1043463114561749.
- Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) (2021): *Bundestag Election in Germany on 26 September 2021*. Berlin.
- Korpela, Salla (2012): Casa Malta: A Case Study of a Contemporary Co-Housing Project in Helsinki. *Built Environment* 38 (3): 336–344. DOI: 10.2148/benv.38.3.336.
- Kurtenbach, Sebastian (2017): Perceptions of social disorder in public spaces in a disadvantaged neighborhood: The example of Cologne-Chorweiler. *Journal of Community Psychology* 45 (7): 940–956. DOI: 10.1002/jcop.21903.
- Kurtenbach, Sebastian (2024a): Neighbourhoods and Social Cohesion: Why Neighbourhoods Still Matter. *Built Environment* 50 (1): 73–94. DOI: 10.2148/benv.50.1.73.
- Kurtenbach, Sebastian (2024b): *Soziologie der Nachbarschaft*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Kurtenbach, Sebastian/Bogumil, Jörg (2014): Armutszuwanderung aus Rumänien und Bulgarien – Möglichkeiten und Grenzen kommunalen Handelns. *Verwaltung & Management*: 207–212. DOI: 10.5771/0947-9856-2014-4-207.
- Kurtenbach, Sebastian/Küchler, Armin/Rees, Yann (2022): Digitalisierung und nachbarschaftlicher Zusammenhalt im ländlichen Raum. *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 80 (3): 329–343. DOI: 10.14512/rur.108.
- Manca, Anna R. (2014): Social Cohesion. In: Michalos, Alex C. (Hrsg.): *Encyclopedia of quality of life and well-being research*, 6026–6028. Dordrecht: Springer.
- Mau, Steffen (2024): *Ungleich vereint*. Berlin: Suhrkamp.
- Mau, Steffen/Westheuser, Linus/Lux, Thomas (2023): *Triggerpunkte. Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft*. Berlin: Suhrkamp.
- Mayingr, Philipp (2021): *Qualitative Content Analysis: A Step-by-Step Guide*. London: Sage.
- Mouratidis, Kostas/Poortinga, Wouter (2020): Built environment, urban vitality and social cohesion: Do vibrant neighborhoods foster strong communities? *Landscape and Urban Planning* 204: 103951. DOI: 10.1016/j.landurbplan.2020.103951.
- OECD (2017): *Understanding the socio-economic divide in Europe*. Paris.

- Putnam, Robert D. (2000): *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster.
- Raman, Shibu (2010): Designing a Liveable Compact City: Physical Forms of City and Social Life in Urban Neighbourhoods. *Built Environment* 36 (1): 63–80. DOI: 10.2148/benv.36.1.63.
- Reckwitz, Andreas (2024): *Verlust. Ein Grundproblem der Moderne*. Berlin: Suhrkamp.
- Ross Arguedas, Amy/Robertson, Craig T./Fletcher, Richard/Nielsen, Rasmus K. (2022): *Echo chambers, filter bubbles, and polarisation: a literature review*. Oxford: University Of Oxford; Reuters Institute for the study of Journalism. DOI: 10.60625/risj-etxj-7k60.
- Ruonavaara, Hannu (2022): The Anatomy of Neighbour Relations. *Sociological Research Online* 27 (2): 379–395. DOI: 10.1177/13607804211012708.
- Ryff, Carol/Almeida, David/Ayanian, John/Binkley, Neil/Carr, Deborah S./Coe, Christopher/Davidson, Richard/Grzywacz, Joseph/Karlamangla, Arun/Krueger, Robert/Lachman, Margie/Love, Gayle/Mailick, Marsha/Mroczek, Daniel/Radler, Barry/Seeman, Teresa/Sloan, Richard/Thomas, Duncan/Weinstein, Maxine/Williams, David (2014): *Midlife in the United States (MIDUS 3), 2013–2014*. DOI: 10.3886/ICPSR36346.v6.
- Sampson, R. J./Raudenbush, S. W./Earls, F. (1997): Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy. *Science (New York, N.Y.)* 277 (5328): 918–924. DOI: 10.1126/science.277.5328.918.
- Schiefer, David/van der Noll, Jolanda (2017): The Essentials of Social Cohesion: A Literature Review. *Social Indicators Research* 132 (2): 579–603. DOI: 10.1007/s11205–016–1314–5.
- Srivarathan, Abirami/Kristiansen, Maria/Jørgensen, Terese S. H./Lund, Rikke (2022): The association between social integration and neighborhood dissatisfaction and unsafety: a cross-sectional survey study among social housing residents in Denmark. *Archives of public health* 80 (1): 190. DOI: 10.1186/s13690–022–00945–9.
- Strohmeier, Klaus P./Gehne, David H./Bogumil, Jörg/Micosatt, Gerhard/van Görtz, Regiona (2016): *Die Wirkungsweise kommunaler Prävention: Zusammenfassender Ergebnisbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung des Modellvorhabens „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ (KeKiz) des Landes NRW und der Bertelsmann Stiftung*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Strohmeier, Klaus P./Kersting, Volker (2023): Riskante Relegation. Die Rückseite des Strukturwandels im Ruhrgebiet. *Forum Geschichtskultur Ruhr* (02/2023): 5–11.
- Strömblad, Per/Malmberg, Bo (2016): Ethnic Segregation and Xenophobic Party Preference: Exploring the Influence of the Presence of Visible Minorities on Local Electoral Support for the Sweden Democrats. *Journal of Urban Affairs* 38 (4): 530–545. DOI: 10.1111/jua.12227.
- Teichler, Nils/Gerlitz, Jean-Yves/Cornesse, Carina/Dilger, Clara/Groh-Samberg, Olaf/Lengfeld, Holger/Nissen, Eric/Reinecke, Jost/Skolarski, Stephan/Trautmüller, Richard/Verneuer-Emre, Lena M. (2023): *Entkoppelte Lebenswelten? Soziale Beziehungen und gesellschaftlicher Zusammenhalt in Deutschland – Erster Zusammenhaltsbericht des FGZ*. Bremen: SOCIUM, Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt. DOI: 10.26092/elib/2517.
- Vertovec, Steven (2007): Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies* 30 (6): 1024–1054. DOI: 10.1080/01419870701599465.

- Williams, Andrew J./Maguire, Kath/Morrissey, Karyn/Taylor, Tim/Wyatt, Katrina (2020): Social cohesion, mental wellbeing and health-related quality of life among a cohort of social housing residents in Cornwall: a cross sectional study. *BMC public health* 20 (1): 985. DOI: 10.1186/s12889-020-09078-6.
- Williams, Seth A./Hipp, John R. (2019): How great and how good? Third places, neighbor interaction, and cohesion in the neighborhood context. *Social Science Research* 77: 68–78. DOI: 10.1016/j.ssresearch.2018.10.008.
- Witten, Karen/McCreanor, Tim/Kearns, Robin (2003): The Place of Neighbourhood in Social Cohesion: Insights from Massey, West Auckland. *Urban Policy and Research* 21 (4): 321–338. DOI: 10.1080/0811114032000147386.

André Jethon und Christoph Reichard

Zur Rolle von Performance-Informationen bei der Kontrolle von Produkthaushalten

1. Einleitung und Problemstellung

Im öffentlichen Haushaltswesen hat sich seit einigen Jahrzehnten das Konzept des *Performance Budgeting* (PB) verbreitet, eine Erweiterung des klassischen Input-Budgets um Informationen über die angestrebten öffentlichen Leistungen und die beabsichtigten Wirkungen bei den Zielgruppen sowie generell (vgl. z.B. Vries et al. 2019; Mauro et al. 2017; Reichard/Küchler-Stahn 2019). Solche Budgets werden inzwischen in zahlreichen Ländern auf verschiedenen staatlichen Ebenen praktiziert. In Deutschland ist das seit etwa 20 Jahren vor allem auf kommunaler Ebene der Fall, jedoch auch in einigen Bundesländern.

Das Thema PB wird in den Verwaltungswissenschaften aus unterschiedlichen Perspektiven diskutiert, z.B. aus finanzwissenschaftlicher und ökonomischer Sicht (Staatsausgaben, Verschuldung usw.), aus manageriellem Blickwinkel (z.B. Steuerung der Effektivität und Effizienz administrativer Leistungen), im Hinblick auf Recht- und Ordnungsmäßigkeit (z.B. Einhaltung von Budgetregeln) und schließlich in politikwissenschaftlicher Hinsicht (z.B. Politikprozesse im Zuge der Budgetplanung). In aller Regel konzentrieren sich wissenschaftliche Analysen und Debatten bisher auf die Stufe der Budgetplanung und -entscheidung im üblicherweise jährlichen Budgetzyklus. Demgegenüber sind die Zyklusstufen Budgetvollzug und Budgetkontrolle eher selten zum Analysethema gemacht worden. Dies gilt für Deutschland ebenso wie international. Budgetvollzug und -kontrolle sind zumindest außerhalb des Bereichs der Rechnungslegung sowohl in wissenschaftlichen Analysen wie auch in eher praxisbezogenen Diskussionen „unterbelichtet“. Der vorliegende Beitrag strebt daher an, etwas Licht in diese empirisch wie analytisch vernachlässigte Stufe des Budgetzyklus zu werfen. Das Analyseinteresse richtet sich dabei auf die deutsche Kommunalverwaltung und hier vor allem auf den kommunalen Haushalt.

In Deutschland sind Anfang der 2000er Jahre in nahezu allen Bundesländern auf kommunaler Ebene Performance Budgets eingeführt worden (vgl. z.B. Deutscher Städtetag/PwC 2011; Reichard 2012). Im Zuge einer umfassenden Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, die u.a. durch die einige

Jahre zuvor erfolgten Reformexperimente rund um das „Neue Steuerungsmodell“ (NSM) beeinflusst worden war (vgl. KGSt 1993; Reichard 1996; Bogumil et al. 2008; siehe auch Grohs in diesem Band), sollten u.a. Produkthaushalte etabliert werden, die auf die Reformansätze des Performance Budgets zurückgreifen. Damit war u.a. eine Neugliederung des Haushalts nach Produktbereichen, -gruppen und Produkten verbunden. Für alle oder zumindest alle wesentlichen Leistungen bzw. Produkte sollten im Produkthaushalt Ziele angegeben werden, die mit den entsprechenden Maßnahmen sowie den damit verbundenen Finanzmitteln erreicht werden sollten. Die Ziele sollten vor allem auf die angestrebten kommunalen Leistungen sowie auf die aus diesen resultierenden Wirkungen auf Zielgruppen und Politikfelder ausgerichtet sein.

Die Implementierung dieser Maßnahmen zog sich über viele Jahre hin. Die Umstellung des kommunalen Rechnungswesens von kameraler auf kaufmännische (doppelte) Buchführung und auf einen detaillierten kaufmännischen Jahresabschluss mit Bilanz, Ergebnis- und Finanzrechnung beanspruchte die Reformkapazitäten der Kommunen fast vollständig. Die andere Seite der Haushalts- und Rechnungswesen-Reformen – der Produkthaushalt – wurde demgegenüber stark vernachlässigt und spielte wohl auch für die den Reformprozess begleitenden Kommunalministerien der Länder eine nur geringe Rolle. Zum Teil hing diese lang anhaltende „Reformdurststrecke“ auch mit dem zunehmenden Bedeutungsverlust des NSM – analog zur Entwicklung des *New Public Management* auf internationaler Ebene (vgl. z.B. Hood/Dixon 2015) – zusammen (vgl. z.B. Holtkamp 2008).

Die leider nur lückenhaft und begrenzt vorliegende neuere Empirie zeigt, dass in etwa einem Drittel bis zur Hälfte aller deutschen Kommunen die Haushaltspläne zumindest teilweise Ziele und Kennzahlen enthalten, wobei die Schwankungen je nach Bundesland und nach Gemeindegröße erheblich sind (für weitere Nachweise vgl. Jethon/Reichard 2022b: 103). Die Aussagefähigkeit und Steuerungsrelevanz dieser Produktziele und -kennzahlen wird von Beobachtern nicht selten als nur gering eingeschätzt (Jethon/Reichard 2022b: 104ff.). Es wundert daher nicht, dass kritische Beobachter des kommunalen Managements schon früh feststellten, dass eine Steuerung von Kommunen über derartige Produkthaushalte nicht sehr erfolgreich zu sein scheint (vgl. Bogumil et al. 2011).

Die bisherigen Analysen von Konzept und Praxis des Produkthaushalts haben sich weitgehend auf den Haushaltsplan konzentriert, mithin auf die geplanten kommunalen Leistungen und Wirkungen. Inwieweit diese geplanten Ziele und Wirkungen auch eingetreten sind, etwa nach Abschluss des betreffenden Budgetjahres, scheint demgegenüber in der kommunalen Praxis kaum eine Rolle

zu spielen. Zumindest gibt es hierfür in der deutschen wie auch der internationalen Literatur nur wenige Hinweise. Zwar verlangen in Deutschland die kommunalen Haushaltsverordnungen im Zusammenhang mit der Rechnungslegung eine Berichterstattung über erreichte Ziele im Rahmen von Rechenschafts- bzw. Lageberichten, in der Praxis scheint dies jedoch nicht sonderlich ernst genommen zu werden. Zudem sind diese Berichte meist hochgradig kleinteilig und formal, auch kommen sie für die nachfolgende Haushaltsplanung meist zu spät.

In diesem Beitrag wird untersucht, welche Relevanz Ist-Daten zu Produktzielen bei der Prüfung und Evaluierung von Produkthaushalten nach Abschluss eines Budgetjahres in deutschen Kommunen haben. Der Analysefokus richtet sich dabei sowohl auf die Relevanz im Gemeinderat wie auch auf die Rolle von Ist-Daten in Verhandlungen zwischen der Kämmerei und den Fachbereichen sowie innerhalb von Fachbereichen. Vor diesem Hintergrund fragen wir uns mit Blick auf die kommunale Praxis, welchen Sinn eigentlich detaillierte Produktziele und zugehörige Kennzahlen im Produkthaushalt haben, wenn sich „im Nachhinein“ keiner in den Kommunen dafür interessiert, inwieweit die geplanten Ziele erreicht worden sind und welche Anpassungsmaßnahmen und Reaktionen erforderlich wären.

Um etwas mehr Licht in die beschriebene diffuse Lage zu bringen, haben die Autoren zunächst eine ausführliche Literaturanalyse durchgeführt, die sowohl die internationale Situation wie auch die Lage in Deutschland im Hinblick auf die Ex-post-Analyse von Zielen und Kennzahlen in Performance Budgets umfasst. Des Weiteren wurde in Zusammenarbeit mit der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) eine Umfrage bei kommunalen Managern durchgeführt, um ein erstes empirisches Bild von der Ex-post-Nutzung von Produktzielen und -kennzahlen in deutschen Kommunalverwaltungen zu erhalten. Die Ergebnisse der Umfrage werden analysiert und diskutiert; sie werden mit den Befunden der Literaturanalyse abgeglichen und es werden Folgerungen sowie Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis erarbeitet.

2. Literaturanalyse: Wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Kontrolle von Verwaltungshandeln, insbesondere im Kontext von Performance Budgeting

Die Kontrolle von Verwaltungshandeln ist ein vielschichtiges wissenschaftliches Thema mit zahlreichen unterschiedlichen Analyseaspekten. Prüfung und Kontrolle administrativen Handelns ist seit langem etabliert, etwa als Rechtmäßig-

keits- und Ordnungsmäßigkeitskontrolle. Hierfür haben sich auch besondere Kontrollorgane herausgebildet, z.B. Rechnungshöfe. Die Vielfalt politisch-administrativer Kontrollen spiegelt sich in der wissenschaftlichen Literatur, vor allem in zahlreichen rechts- und politikwissenschaftlichen Publikationen. Managementbezogene und betriebswirtschaftliche Analysen von Problemen der Verwaltungskontrolle sind demgegenüber seltener.

Ein zentraler Aspekt der Kontrolle von Verwaltungshandeln ist die Frage nach der Erreichung der zuvor im Planungsprozess gesetzten Ziele, sowohl in Bezug auf Ergebnisse und Wirkungen von Verwaltungshandeln wie hinsichtlich des Ressourceneinsatzes (Finanzmittel, aber auch Personalressourcen). Zur Messung der eingesetzten Finanzmittel stehen verschiedene Methoden des Rechnungswesens und des Auditing zur Verfügung. Demgegenüber kann die Erreichung der politisch angestrebten Wirkungen und z.T. auch der dafür nötigen Leistungen oft nur indirekt anhand mehr oder weniger aussagekräftiger Kennzahlen (Performance-Indikatoren) beurteilt werden. Diese unausgewogene Situation wird auch in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung deutlich: Während die Literatur rund um das Thema Rechnungslegung und Finanzkontrolle – vor allem in Bezug auf tradierte kameralistische Ansätze der Rechnungslegung und -prüfung – kaum überschaubar ist, ist die Zahl der Studien eher gering, die sich methodisch aussagekräftig der Wirkungsanalyse administrativen Handelns widmen.

Bei der Auseinandersetzung mit Fragen der Evaluation und Kontrolle von Ergebnissen und Wirkungen von Verwaltungshandeln lassen sich zwei Blickwinkel unterscheiden: die Wirkungsprüfung allgemein einschließlich der damit befassten Institutionen (Performance Auditing) sowie die Evaluierung der im Budget formulierten Ziele (Evaluierung von Performance Budgets). Bei der Prüfung des administrativen Aufgabenvollzugs sind auch fiskalische Aspekte relevant, oft kommt es zu schwerpunktmäßigen Untersuchungen oder auch Behördenvergleichen. Bei der Kontrolle vollzogener Performance Budgets nach abgeschlossenem Budgetjahr liegt der Fokus eher auf einzelnen Produkten bzw. Produktgruppen und den mit ihnen erzielten Wirkungen im Vergleich zum erfolgten Mitteleinsatz. In beiden Fällen geht es insgesamt letztlich darum, Rechenschaft über die abgelaufene Periode abzulegen und Folgerungen für die künftige Politikgestaltung bzw. für folgende Budgetjahre abzuleiten.

Performance Auditing

Während der Kontrollfokus von Auditing traditionell stark auf formale Recht- und Ordnungsmäßigkeit ausgerichtet war, hat es in jüngerer Zeit einige Impulse in Richtung *Performance Auditing* gegeben (vgl. z.B. Ferry et al. 2022; Grossi

et al. 2023; Rana et al. 2022). Dies wurde auch von der *New Public Management*-Welle mit ihrem stärkeren Fokus auf Performanz beeinflusst (Parker et al. 2019). Stark plakativ wurde dieser Trend auch mit *Audit Explosion* bezeichnet (Power 1994).

Die Intensität der Befassung von Rechnungshöfen mit Performance Audits ist im internationalen Vergleich sehr unterschiedlich. Während vor allem angelsächsische Staaten – analog zur stärkeren Intensität der „NPM-Welle“ in diesen Ländern – den Performance-Aspekt stärker akzentuiert haben, blieb dieser vor allem in kontinentaleuropäischen Staaten im Vergleich zur Prüfung von Rechts- und Ordnungsmäßigkeit weiterhin nachrangig. Die vertiefte Beurteilung der Wirksamkeit durchgeführter Policies verlangt von den Prüfenden eine „Policy-Perspektive“, weil der Erfolg einer Policy im Hinblick auf Ergebnisse und Wirkungen im Vergleich zum finanziellen Input bewertet wird. Dies wird traditionell jedoch als Primat der „Politik“ angesehen. „Neutrale“ Rechnungshöfe sollten sich hier eher heraushalten (vgl. z.B. zur kritischen Debatte über dieses Neutralitätsgebot in Deutschland Derlien 1992; Seyfried 2011).

Im deutschen öffentlichen Sektor hat sich der Trend zu *Performance Audits* nur wenig „explosiv“ abgespielt. Zwar setzen sich die Rechnungshöfe immer wieder auch mit Effektivitäts- und Wirksamkeitsproblemen auseinander (vgl. Ebner et al. 2019; Geißler 2013) und die Prüfberichte insbesondere des Bundesrechnungshofes (BRH) machen häufiger deutlich, dass angestrebte Politikwirkungen durch Bundesbehörden nicht vollständig erreicht worden sind (siehe auch das Erfordernis der Erfolgskontrolle nach § 7 Bundeshaushaltsordnung). Relativ aktuell weist der BRH etwa darauf hin, dass das nötige Instrumentarium der Erfolgs- und Wirkungskontrollen bei den Bundesbehörden nicht vorhanden sei (BRH 2023). Versucht man einen Querschnitt durch die jüngeren Berichte von Landesrechnungshöfen zu ziehen, fällt auf, dass dort verschiedentlich auf die Notwendigkeit von Erfolgskontrollen durch die Landesverwaltungen hingewiesen wird und das Fehlen solcher Evaluierungen immer wieder beklagt wird (vgl. etwa Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 2023: 68ff., 202ff.). Gelegentlich führen Landesrechnungshöfe selbst Erfolgskontrollen in einzelnen Landesbehörden durch, meist indes mit einem starken Fokus auf Effizienz und weniger auf Effektivität von Policies. Vermutlich sind die Prüfer mit routinemäßigen Ordnungsmäßigkeits- und Effizienzprüfungen stark ausgelastet und für Wirkungsprüfungen auch weniger qualifiziert.

Eine Sichtung der deutschsprachigen Literatur lässt insgesamt erkennen, dass Wirkungsevaluierungen auf Bundes- und Landesebene durch Behörden und Rechnungshöfe zwar zunehmend erfolgen, dass diese aber meist ein „add-on“

zu weiterhin dominanten Rechts- und Ordnungsmäßigkeits- sowie zu Effizienzprüfungen sind. Bislang hat ein markanter Kurswechsel des Prüfungswesens in Deutschland nicht stattgefunden.

Auf kommunaler Ebene ist dies noch viel weniger der Fall. Hier kann man ironisch eher von einer „*audit implosion*“ sprechen (Monfardini/Maravic 2012). Die Rechnungsprüfungsämter (RPA), die als relativ autonome Einheiten in vielen Kommunen für Prüfung und Evaluierung zuständig sind, sind weiterhin in starkem Maße auf Rechts- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung fixiert (vgl. zur extremen Vielfalt und Unübersichtlichkeit des kommunalen Auditing in Deutschland z.B. Geißler 2022; Glöckner/Mühlenkamp 2009). Obwohl die Empirie hierzu dünn ist, scheinen sich die kommunalen RPAs nur begrenzt um die Kontrolle realisierter Produktziele im abgeschlossenen Haushalt zu kümmern. Es gibt zwar seit einiger Zeit Bemühungen, die RPAs stärker auf Wirkungsevaluierungen auszurichten (vgl. Richter 2014; Glöckner/Mühlenkamp 2009), aber in der Regel steht die Rechts- und Ordnungsmäßigkeitskontrolle weiter im Zentrum. Ferner sind die RPAs immer noch sehr stark mit der für sie neuartigen Prüfung doppischer Jahresabschlüsse ausgelastet. In etlichen Gemeinden ist die Prüfung bei personellem Rückbau der RPA auf private Wirtschaftsprüfer ausgelagert worden, die den Wirkungsaspekt noch viel weniger im Blick haben (Geißler 2022). Die Zuständigkeiten für die Kontrolle der Kommunen in Deutschland sind im Übrigen stark zersplittert. Abgesehen von der Kontrolle durch RPAs sind auch die Aufsichtsbehörden mit Kontrollfunktionen befasst und zusätzlich führen auch die Rechnungshöfe Kontrollen durch.

Spezifische Unterstützungs- und Analyseeinrichtungen im Zusammenhang mit Performance Audits:

Nur selten finden sich in der internationalen Verwaltungspraxis – abgesehen von den Rechnungshöfen – spezifische *Institutionen*, die sich mit den Leistungen und vor allem Wirkungen administrativen Handelns kritisch befassen. Ausnahmen sind etwa das *Office of Management and Budget (OMB)* der US-Bundesregierung (vgl. z.B. Gilmour et al. 2006; Moynihan 2013) oder die *Wirkungscontrollingstelle* in der österreichischen Bundesverwaltung (Seiwald et al. 2022: 114; BMKÖS 2023). In einigen Ländern sind ferner Unterstützungsdienste nationaler Parlamente etabliert worden, z.B. in Österreich, Portugal, den Niederlanden oder der Tschechischen Republik. Solche Dienste helfen Abgeordneten dabei, die Finanz- und Performance-Informationen im Budget bzw. im zugehörigen Berichtswesen zu beurteilen und entsprechende Entscheidungen zu treffen (vgl. Seiwald et al. 2022; Jorge et al. 2016).

Spending Reviews:

Seit einigen Jahren hat sich vor allem auf zentralstaatlicher Ebene die Praxis der *Spending Reviews* herausgebildet. Diese Analysevariante beruht auf einem dialogischen Ansatz, an dem Fach- und Finanzministerien sowie der Rechnungshof beteiligt sind. Solche kritischen Ex-post-Analysen der in ausgewählten Politikfeldern durch administrative Leistungen bewirkten (Policy-)Effekte von abgegrenzten Programmen mit dem Ziel der Identifikation von Einsparoptionen werden in etlichen Ländern seit einigen Jahren durchgeführt, z.B. in Großbritannien, Frankreich, Italien, den Niederlanden oder Schweden. Aktuell nutzen etwa 75 % aller OECD-Staaten solche Reviewkonzepte (Doherty/Sayegh 2022). Hierzu gibt es mittlerweile positive Erfahrungen und eine reichhaltige Literatur (vgl. z.B. Bernhart et al. 2021; Robinson 2014; Tryggvadottir 2022). Seit 2016 werden *Spending Reviews* auch vom Bundesfinanzministerium durchgeführt (BMF 2016). Gesteuert durch einen Lenkungsausschuss wird jährlich zu einigen ausgewählten Politikthemen je eine interministerielle Arbeitsgruppe eingerichtet, die u.a. die Angemessenheit der Ziele eines Programms sowie Effektivität und Effizienz der realisierten Policies beurteilt. Dabei werden die formulierten Politikziele mittels Performance-Indikatoren konkretisiert und es wird die Zielerreichung kritisch bewertet. Beispiele analysierter Policies sind in Deutschland etwa die Förderung beruflicher Mobilität oder der kombinierte Güterverkehr (vgl. ebd.) sowie aktuell die Verbesserung der Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt mit einem Schwerpunkt Nachhaltigkeit (vgl. BMF 2024).

Evaluierung von Performance Budgets – Internationale Erfahrungen auf staatlicher Ebene:

Der internationale Forschungsstand zum PB ist in Bezug auf die Phasen des Budgetzyklus sehr unterschiedlich: Während es eine umfassende wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Planung von PBs sowie mit der Entscheidung über PBs durch die politischen Gremien gibt (vgl. Raudla 2022), sind Befunde über den Budgetvollzug und die Prüfung bzw. Kontrolle von PBs nach abgeschlossenem Budgetjahr ausgesprochen rar. Es scheint, dass die Evaluierung und Rechenschaftslegung vollzogener Budgets im Hinblick auf erbrachte administrative Leistungen und erzielte Wirkungen jenseits klassischer Rechts- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung in Praxis wie Wissenschaft ein „blinder Fleck“ sind.

In den USA, wo PBs auf allen staatlichen Ebenen durchaus relevant sind, finden sich lediglich zwei empirische Studien zu Wirkungen von Performance Budgets (vgl. Lu et al. 2015). Die wenigen Befunde zeigen, dass PB zu eher geringen Verhaltensänderungen der Akteure führt, dass klare Handlungsregeln für den

Fall von Zielabweichungen gesetzt werden sollten und dass PB allenfalls dann wirkt, wenn die Politik Druck auf schwache Bereiche macht und die betreffenden Exekutivpolitiker auch zur Rechenschaft zieht – was indes eher selten passiert (vgl. Lu/Willoughby 2019: 137ff.).

Mit Blick auf das Politikinteresse an Ergebnissen im Jahresabschluss eines Landes hat sich z.B. in Malta gezeigt, dass Parlamentsmitglieder nur wenig interessiert sind, unabhängig davon, ob sie der Regierungsseite oder Opposition angehören und wie lange sie Parlamentsmitglied sind (Caruana/Farrugia 2018). Dies wird u.a. auf die späte Zugänglichkeit und die zu technischen und abstrakten Inhalte solcher Informationen zurückgeführt. Auch in Estland wird ein geringes Interesse der Parlamentsmitglieder an Ex-post-Daten registriert, die – allerdings erst zwei Jahre später – in sogenannten Performance Reports dem Parlament vorgelegt werden (Raudla 2012). Staatliche Finanzkrisen scheinen im Übrigen kein Faktor zu sein, der erheblichen Einfluss auf die Nutzungsintensität von Performance Informationen (PI) bei politischen Akteuren hat (vgl. die Dreiländerstudie zu Österreich, Irland und Portugal von Raudla/Bur 2023). Eine aktuelle Studie aus dem portugiesischen Parlament lässt erkennen, dass Abgeordnete finanzielle Budgetinformationen durchaus zur Kenntnis nehmen und sie vor allem in der Opposition als „Munition“ gegenüber dem Regierungslager verwenden (vgl. Jorge et al. 2023). Auch eine Studie aus Kroatien kommt zum Ergebnis, dass Finanzinformationen in der Ex-post-Phase von politischen Akteuren auf allen staatlichen Ebenen durchaus genutzt werden, wobei Informationen bevorzugt werden, die in den eigenen Verantwortungsbereich fallen (vgl. Pajković et al. 2023).

Ein brisantes Thema ist in diesem Zusammenhang: Wie soll die Exekutive und insbesondere das Finanzministerium bei Zielabweichungen reagieren (Lu et al. 2015: 443)? Soll z.B. bei Übererfüllung eines Performanceziels „zur Belohnung“ mehr Geld zugeteilt werden? Oder sollen die Zuweisungen eher gekürzt werden, weil das Ziel vielleicht ja auch mit geringeren Mitteln hätte erreicht werden können? Bei Untererfüllung des Ziels stellt sich analog die umgekehrte Frage nach Mittelsteigerung. Hierzu gibt es keine eindeutigen empirischen Aussagen. Interessant sind Befunde der OECD auf Basis einer Befragung der *Senior Budget Officers* ihrer Mitgliedsstaaten (OECD 2019: 52ff.). Die meistgenannten Maßnahmen bei Untererfüllung von Performancezielen sind:

- keine Änderungen des Budgetansatzes
- Publikmachung der schwachen Performance
- seltener: Änderung des entsprechenden Programms
- ebenfalls seltener: intensivere Überwachung des Programms

Eine weitere OECD-Umfrage lässt erkennen, dass es bei Zielabweichungen üblicherweise zu keiner Reaktion von Regierung bzw. Finanzministerium kommt (OECD 2018: 39). Das mögliche Problem: bei strikter Reaktion auf Untererfüllung von Performancezielen durch einzelne Einheiten kann es zu unerwünschten Reaktionen der betreffenden Organisationseinheiten kommen, z.B. zu Datenmanipulation, Gaming, selektiver Datennutzung usw. Die OECD nennt als Beispiel etwa Manipulation von Patientenwartelisten in UK („performance perversity“; vgl. auch Shaw 2016: 7). Sie empfiehlt unter Verweis auf Erfahrungen in den USA, in Australien und in den Niederlanden daher „weiche“ Konzepte und einen eher indirekten Link zwischen Performance und Mittelzuteilung (ebd.: 7ff.). Beim Performance Budgeting – wie generell im Performance Management – besteht das Risiko eines *Negativity Bias*: schwache Performance wird bestraft, gute Performance jedoch ignoriert, was sich auch in entsprechenden Medienberichten widerspiegeln kann.

Internationale Erfahrungen auf Kommunalebene:

Auch hier finden sich nur in geringem Umfang empirische Aussagen zur Nutzung von PI in der Ex-post-Phase des Budgetzyklus, wobei nicht immer klar zwischen Finanz- und Performance Informationen unterschieden wird. Gelegentlich legen empirische Befunde nahe, dass PI von Ratsmitgliedern oder Exekutivpolitikern bei Budgetkontrollen genutzt werden, so etwa in norwegischen Gemeinderäten (Askim 2007: 464) oder von frisch gewählten kommunalen Ratsmitgliedern in Italien zur Durchsetzung ihrer politischen Ziele, wo sie z.B. als „Munition“ in politischen Debatten sowie für „blame games“ verwendet werden (Guarini 2016).

Demgegenüber gibt es einige Befunde, die ein eher geringes Interesse kommunaler Akteure an Finanz- bzw. Performance Informationen in der Ex-post-Phase erkennen lassen (vgl. Reichard 2024). Bspw. spielen Finanzinformationen keine Rolle in Diskussionen von flämischen Gemeindeparlamenten im Rahmen der Budget-Rechenschaftslegung (Buylen/Christiaens 2016). Bürgermeister in Italien nutzen zwar PI auch in der Ex-post-Phase, allerdings in geringerem Umfang als bei der Budgetplanung (Giacomini 2020). Auch auf kommunaler Ebene gibt es gelegentlich Hinweise zu Reaktionen von Politikern auf gute bzw. schlechte Performance einzelner Organisationseinheiten. In dänischen und flämischen Kommunen zeigt sich etwa, dass niedrige Leistungen einer Organisationseinheit nicht durch Budgetkürzungen bestraft werden, sondern dass diesen Einheiten mehr Finanzmittel zugeteilt werden (vgl. Nielsen et al. 2015; Bleyen et al. 2015; George et al. 2017).

Prüfung und Kontrolle von Produkthaushalten in Deutschland:

Nur selten befassen sich Analysen zu deutschen Verwaltungen auch mit der Ex-post-Kontrolle des Budgetvollzugs, wobei es in aller Regel um die Prüfung des (Finanz-)Mittleinsatzes im abgelaufenen Budgetjahr im Rahmen der Rechnungslegung geht.

Landesebene: In seiner Evaluierung der „Neuen Verwaltungssteuerung“ (NVS) in Hessen weist Lüder (2013: 277ff.) auch kurz auf das in diesem Kontext entwickelte Berichtswesen hin, u.a. auf Führungs- und Quartalsberichte sowie auf das Führungsinformationssystem des Finanzministeriums. Dort werde auch über Ist-Werte von Produkten (u.a.m.) berichtet. Allerdings werden diese Berichte eher als „Informationsfriedhöfe“ eingeschätzt und das Interesse von Abgeordneten wie von Managern daran sei sehr gering. Mittlerweile hat sich die Output-Orientierung in der Landesverwaltung zurückentwickelt (vgl. Nowak/Lorenz 2022). Im Zuge der „Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der FHH (SNH)“ in Hamburg ist auch ein finanz- wie produktbezogenes Berichtswesen (weiter-)entwickelt worden, mit dem in Quartalsberichten detailliert über die aktuelle finanzielle Entwicklung, aber auch von Leistungs- und Wirkungszielen informiert wird (s. Abschn. 4).

Kommunalebene: Eine Sichtung der empirischen Literatur zur Nutzung in deutschen Kommunen in der Stufe der Prüfung und Kontrolle des Budgetvollzuges ergibt in Bezug auf PI kaum konkrete Befunde. Von den zehn Studien, die sich überhaupt mit der Nutzung von PI im Kontext des Produkthaushalts empirisch auseinandersetzen (vgl. Jethon/Reichard 2022a: 155), geht keine einzige konkret und explizit auch auf die Ex-post-Stufe ein. Eine Studie aus Sachsen zeigt, dass in jeder vierten Kommune ein Berichtswesen mit Zielen und zugehörigen Kennzahlen vorhanden und in weiteren 17 Prozent der Kommunen ein solches Berichtswesen zumindest teilweise implementiert worden ist (vgl. Geißler et al. 2020: 29). Eine empirische Einzelfallstudie im höheren Kommunalverband Landschaftsverband Westfalen-Lippe bestätigt diesen Befund für die Nutzergruppe der kommunalpolitischen Mehrheitsfraktionen, die nicht bereit sind, sich an der Zielerreichung ihrer politischen Schwerpunkte messen zu lassen, da man sich nicht dem politischen Gegner ausliefern möchte (vgl. Jethon 2017: 158f.).

Insgesamt lässt sich aus der Analyse der Literatur ableiten, dass sich im Vergleich zur Phase der Planung von PBs nur wenige Autoren explizit und auf empirischer Basis mit der Ex-post-Kontrolle und Evaluierung vollzogener PBs hinsichtlich realisierter Performanz auseinandersetzen. Zwar haben sich in jüngerer Zeit Bemühungen um Leistungs- und Wirkungskontrollen von Budgets im

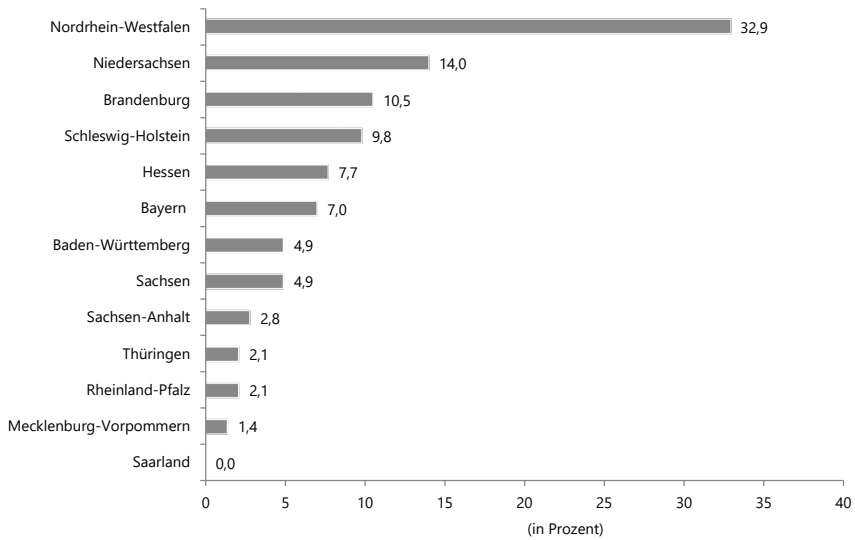
Zuge der Entwicklung von Performance Audits verstärkt. In Deutschland ist indes bislang primär auf Bundes- und Landesebene der Fall gewesen.

3. Ex-post-Nutzung von Performance Informationen im Rahmen von Performance Budgeting in deutschen Produkthaushalten – Befunde aus einer Umfrage

Diese spärliche empirische Basis in Bezug auf die Nutzung von PI in der Ex-post-Phase des Haushaltszyklus auf kommunaler Ebene haben die Autoren dieses Beitrages zum Anlass genommen, eine kurze Umfrage unter kommunalen Praktikern durchzuführen, um hierdurch ein erstes Stimmungsbild davon zu gewinnen, welche Rolle Leistungs- und Wirkungsziele sowie damit zusammenhängende Kennzahlen bei der Kontrolle von Produkthaushalten nach Abschluss des Budgetjahres in Rat und Verwaltung spielen. Die Umfrage wurde in die Dezember-Ausgabe 2023 des KGSt-Journals der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und in die Informationen aus dem Programmbereich Finanzmanagement der KGSt aufgenommen (vgl. KGSt 2024a: 10). Der Erhebungszeitraum dauerte bis Mitte Januar 2024.

An der – im statistischen Sinne nicht-repräsentativen – Umfrage haben sich 288 Personen beteiligt, die die Fragen ganz oder teilweise beantwortet haben. Entgegen der Erwartung haben auch 50 Personen aus dem Stadtstaat Hamburg teilgenommen, ferner einige weitere aus verschiedenen anderen Bundesländern (die zumindest teilweise jedoch mit Kommunalprüfungen zu tun haben). Bei der folgenden Auswertung sind 53 Antworten aus den Stadtstaaten Hamburg und Berlin nicht mitgerechnet worden. Somit wird eine Basis von 235 Antwortenden aus Kommunen einschließlich einiger weniger Antworten aus Länderinstitutionen mit einem gewissen kommunalen Prüfungsfokus zugrunde gelegt, wobei berücksichtigt werden muss, dass nicht alle Antwortenden alle Fragen beantwortet haben. Erwartungsgemäß können nahezu die Hälfte der Antwortenden (45,5 %) dem Finanzbereich zugeordnet werden, 21 % den Fachämtern. Je etwa 17 % rechnen sich dem Bereich Rechnungsprüfung/Revision bzw. „Sonstiges“ zu.

Abbildung 1: Umfrageteilnehmer aus Kommunen nach Flächenländern (n=235)



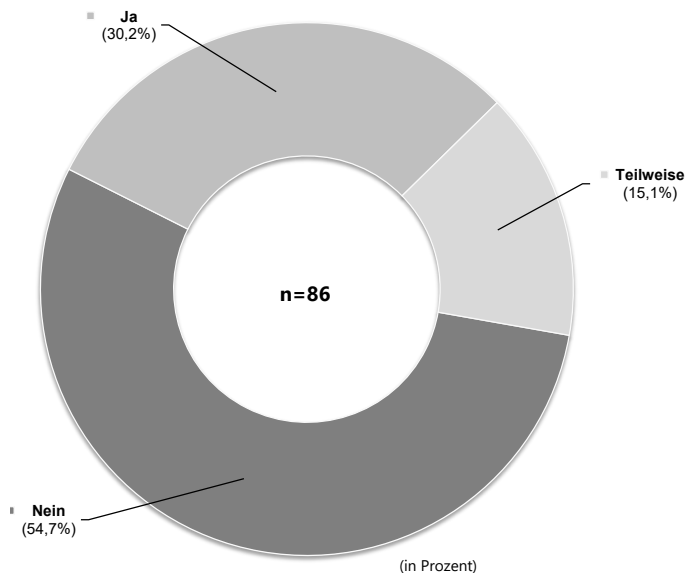
Quelle: Eigene Darstellung.

Bei weitem die meisten Antworten kamen aus Kommunen in NRW (32,9 %), auch Niedersachsen, Brandenburg und Schleswig-Holstein waren stärker vertreten (vgl. Abb. 1).

Die meisten Antworten kommen aus Großstädten bzw. größeren Landkreisen (37,7 %), aber auch kleinere Kommunen bis 60.000 Einwohner waren mit 30,8 % gut vertreten.

Auf die Frage, ob Ist-Werte von leistungs- bzw. produktorientierten Zielen und Kennzahlen des Produkthaushalts in Dokumenten zum Jahresabschluss dargestellt werden, antworteten 54,7 % mit „Nein“, 30,2 % mit „Ja“ und 15,1 % mit „Teilweise“ (vgl. Abb. 2).

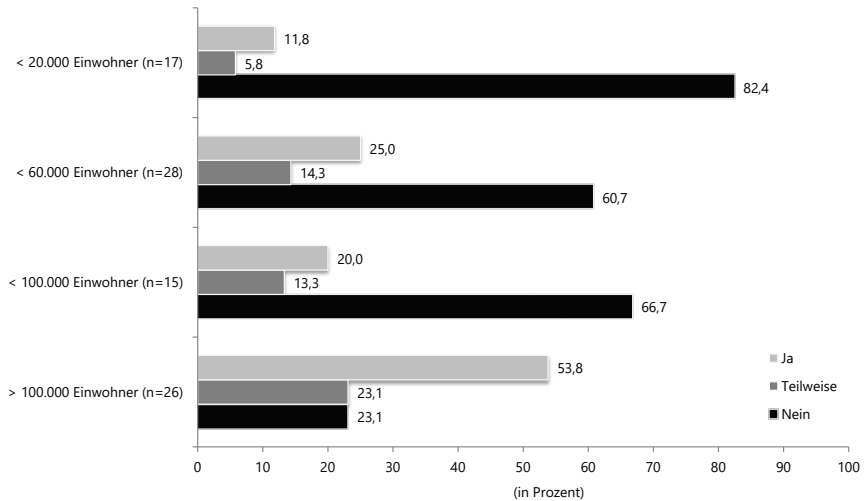
Abbildung 2: Darstellung von Ist-Werten produktorientierter Ziele und Kennzahlen im Jahresabschluss



Quelle: Eigene Darstellung.

Damit wird letztlich die Annahme bestätigt, dass die systematische Prüfung der Produktziel-Verwirklichung und eine entsprechende Rechenschaftslegung nicht durchgängig realisiert werden, was die Praxis von detaillierten Produktbudgets zusätzlich infrage stellen muss. Dabei sollte jedoch auch die Größenklasse von Kommunen berücksichtigt werden: Differenzierte und aufwändige Dokumentationen sind in der Regel in kleineren Kommunen kaum erforderlich. Es überrascht insoweit nicht, dass die Größenklasse der Kommunen für deutliche Akzente sorgt: Lediglich Antwortende aus Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohnern tendieren mehrheitlich zu „Ja“, während die Antwortenden in kleineren Kommunen deutlich zur Ablehnung neigen (vgl. Abb. 3).

Abbildung 3: Darstellung von Ist-Werten produktorientierter Ziele und Kennzahlen im Jahresabschluss, Größenklassenvergleich (n=86)



Quelle: Eigene Darstellung.

Auf die nachstehend erörterten Fragen wurden leider jeweils nur eine geringe Zahl an Antworten gegeben. Der Jahresabschluss bzw. der haushaltsrechtlich ohnehin vorgeschriebene Rechenschafts- bzw. Lagebericht werden in über zwei Dritteln der Fälle als Dokumentenart genannt, in der Ist-Werte von Produktzielen und entsprechende Kennzahlen dargestellt werden. Einige Antwortende verweisen auch nur schlicht auf den Haushaltsplan der Folgejahre. Der Detaillierungsgrad der gemeldeten Ist-Daten zu erreichten Zielen und entsprechenden Kennzahlen wird als eher hoch angegeben („produkt-scharf“).

Wenig überraschend erklärt fast die Hälfte der Antwortenden, dass die fraglichen Ist-Werte von Zielen und Kennzahlen gar nicht im Rat bzw. Kreistag präsentiert und diskutiert werden. 22,2 % beobachten demgegenüber eine regelmäßige Diskussion dieser Ist-Werte im Rat, weitere 30,6 % zumindest eine gelegentliche Debatte. Nicht viel anders sieht es bei der Nutzung solcher Ist-Werte bei Verhandlungen zwischen der Kämmerei und den Fachbereichen aus: 19,4 % konstatieren eine regelmäßige Nutzung, 52,8 % eine gelegentliche und 27,8 % gar keine Nutzung solcher Ist-Werte. Sehr ähnlich sind die Angaben der Befragten bei der Frage, inwieweit Ist-Werte innerhalb von Fachbereichen und -ämtern z.B. bei der Finanzmittelpflege eine Rolle spielen. Und wenig überraschend

ist auch das klare „Nein“, das von 75 % der Befragten auf die Frage kommt, ob produktorientierte Ziele und Kennzahlen außerhalb des Haushaltskreislaufs als Ist-Werte entscheidungsrelevant sind.

Die Ergebnisse aus dem Stadtstaat *Hamburg* sind insgesamt deutlich positiver: knapp 60 % bejahen den Ausweis von Ziel-Ist-Werten in Jahresabschluss-Dokumenten, es gibt keine „Nein“-Antworten. Zwei Drittel aller Antwortenden sagen, dass solche Daten regelmäßig im Landesparlament diskutiert werden. Und ebenfalls eine Mehrzahl der Antwortenden sieht eine regelmäßige oder zumindest gelegentliche Nutzung von Ist-Werten in Verhandlungen zwischen Finanz- und Fachbereichen sowie innerhalb einzelner Fachbereiche. Es darf vermutet werden, dass diese deutliche Zustimmung Hamburger Verwaltungsangehöriger zur Auseinandersetzung mit Informationen über die Realisierung von Leistungs- und Wirkungszielen im Kontext der Ex-post-Kontrolle des Haushalts vor allem mit dem dort schon länger gut funktionierenden zielorientierten Finanzmanagement zu tun hat, aber wohl auch auf eine positive „gelebte“ Verwaltungskultur im Stadtstaat Hamburg zurückzuführen ist (s. auch Abschn. 4).

Die hier kurz präsentierten Ergebnisse der Umfrage sind allenfalls ein „Stimmungsbild“; es gibt zweifellos einige methodische Schwächen. Die Ergebnisse basieren auf einer kleinen Zahl an vollständigen Antworten, die auch zufallsabhängig sein dürften (sich spontan angesprochen fühlende und antwortwillige Leser der KGSt-Informationen, noch dazu kurz vor Weihnachten). Aus der Umfrage lässt sich auch nicht ableiten, in welchen Antwortfällen Produktziele überhaupt und flächendeckend in den Haushaltsplänen der betreffenden Gemeinden formuliert worden sind.

Nichtsdestotrotz deuten die Ergebnisse der Umfrage darauf hin, dass produktorientierte Ziele und die mit ihnen verbundenen Kennzahlen bei der Kontrolle und Rechenschaftslegung des kommunalen Haushalts derzeit keine wesentliche Rolle spielen. Dies gilt sowohl für die Prüfung und Kontrolle des Haushalts im engeren Sinne wie auch für damit verbundene Diskussionen im Gemeinderat, zwischen Finanz- und Fachbereichen sowie innerhalb von Fachbereichen. Damit stellt sich erneut die kritische Frage, weshalb in vielen Kommunen bei der Planung und Aufstellung des Produkthaushalts so ein großer Aufwand mit der Formulierung von detaillierten Produktzielen betrieben wird, wenn sich – salopp gesagt – danach niemand dafür interessiert, inwieweit diese Ziele denn erreicht worden sind (oder allenfalls deutlich später bei nachfolgenden Budgetplanungen, wenn die Ist-Werte von Produktzielen des Vorvorjahrs im Haushalt aufgelistet werden). Über die Sinnhaftigkeit eines detaillierten Produkthaushalts ist immer wieder diskutiert worden (vgl. z.B. Bogumil 2022; Jethon/Reichard 2022b; Dott

et al. 2022) – nun zeigt diese erste kleine Umfrage aus Ex-post-Sicht erneut die Fragwürdigkeit dieses Ansatzes auf und bestätigt im Übrigen, dass in der öffentlichen Finanzwirtschaft gleichsam traditionell die Rechnungslegung eine weitaus geringere Relevanz als der Plan genießt (Schwartzing 2021: 219).

4. Innovative Ansätze

Auch wenn die Prüfung und Kontrolle abgeschlossener Produkthaushalte im Hinblick auf die Erreichung von Leistungs- und Wirkungszielen – wie die vorliegende Empirie zeigt – in der deutschen kommunalen Praxis wenig relevant ist, gibt es doch einige Ansätze für Versuche, diese Situation zu verbessern. Im Folgenden stellen wir einige Beispiele vor.

Wirkungsorientierte Steuerung in Hamburg

Auch wenn die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) als Stadtstaat nicht zur Kommunalverwaltung im engeren Sinne gerechnet werden kann, sind die dort erfolgten Verwaltungsreformen auch für Kommunen interessant. Dementsprechend wird der Fall FHH hier kurz dargestellt. Seit etwa 20 Jahren hat die FHH schrittweise ein ergebnisorientiertes Steuerungskonzept für den Landeshaushalt eingeführt, das auch auf die Planung und Kontrolle von Wirkungen administrativen Handelns abstellt (vgl. z.B. FFH 2009). Dieses Konzept wird schrittweise weiterentwickelt und ist auch vor einiger Zeit extern evaluiert worden (vgl. Gahmann et al. 2021; FFH 2021). Der FHH-Haushalt weist relativ detaillierte Leistungs- und Wirkungsziele mitsamt zugehörigen Kennzahlen aus; diese spielen sowohl bei der Budgetsteuerung durch die Finanzbehörde wie auch im politischen Entscheidungsprozess in der Bürgerschaft eine Rolle. Darüber hinaus hat man in der FHH ein sehr ausführliches Berichtswesen zum jeweils aktuellen Budgetjahr etabliert: Die Finanzbehörde der FHH veröffentlicht stets Quartalsberichte im laufenden Haushaltsjahr¹. Während der 1. und 3. Bericht sich auf die Finanzdaten konzentrieren, informiert der ausführliche Halbjahresbericht sehr detailliert über den Stand der Zielerreichung sowie die zugehörigen Kennzahlen für jede Produktgruppe, was bei der Planung des Folgehaushalts nützlich sein kann. Der 4. Quartalsbericht enthält eine umfassende Aufstellung von Soll- und Ist-Werten der politisch besonders relevanten Kennzahlen des aktuellen Haushalts. Nach

1 Sie finden sich auch im Internet: <https://www.hamburg.de/fb/unterjaehrige-berichte/17130906/quartals-und-halbjahresberichte/>

Einschätzung der Evaluation spielen Leistungs- und Wirkungskennzahlen bei der Ex-post-Beurteilung des aktuellen Budgetjahres in der FHH bislang allerdings noch keine große Rolle, weil die Kennzahlenqualität häufig begrenzt sei (vgl. FFH 2021: 66). Dies bestätigen auch einige Stichproben in Halbjahresberichten für 2023: Während sich in einigen Politikfeldern weitreichende Wirkungsziele mit plausiblen Kennzahlen finden, überwiegen in anderen Bereichen eher kleinteilige Leistungsziele. Insgesamt scheinen die sehr ausführlichen Halbjahresberichte wohl eher für rasche ad-hoc-Steuerungsimpulse im laufenden Budgetjahr sowie für frühzeitige Signale an die Komposition des Folgebudgets geeignet zu sein als für eine vertiefte Evaluierung der Zielwirkungen.

Wirkungsevaluation in Mannheim

Die Stadt Mannheim hat in jüngerer Zeit umfassende Managementreformen initiiert, die auch eine ausgebaute strategische Steuerung und Ansätze zum Qualitätsmanagement umfassen (vgl. Stadt Mannheim 2013; Makowsky-Stoll/Dörzenbach 2018). Auf der Basis eines Leitbildes „Mannheim 2030“ wurde eine Reihe strategischer Ziele formuliert, die auch Ausgangspunkt für die produktzielorientierte Haushaltsplanung und -kontrolle sind (vgl. z.B. den Vorbericht 2024 im Haushaltsplan 2024: 15ff.; vgl. ferner die kritische Analyse des Mannheimer Produktbudget-Konzepts in van Helden/Reichard 2021). Der Mannheimer Vorbericht enthält auch eine Reihe von Strategiekonzepten für zentrale städtische Politikfelder wie Wohnen, Schule und Beruf oder Klimaschutz. Die strategischen Ziele werden durch „Top-Indikatoren“ konkretisiert, deren Ist-Werte der letzten sieben Jahre ebenfalls ausgewiesen werden. Bei der Strategieentwicklung werden die durch regelmäßige Bürgerbefragungen ermittelten Bewertungen der Lebensqualität berücksichtigt (vgl. Stadt Mannheim 2014 sowie Makowsky-Stoll/Dörzenbach 2018: 257ff.).

Auch im Hinblick auf die hier im Zentrum stehende Ex-post-Kontrolle der Produktzielerreichung stellt Mannheim eine Ausnahme dar. Die Stadt erstellt einen ausführlichen Jahresbericht, der nicht auf die Details des finanziellen Jahresabschlusses eingeht (diese sind Gegenstand des kommunalrechtlich vorgeschriebenen Rechenschaftsberichtes), sondern auf Informationen zur Verwirklichung der auf dem Leitbild basierenden zentralen Vorhaben der Stadt (z.B. Masterplan Schulbau) und der maßgeblichen Wirkungsziele (z.B. „Klimagerechte Stadt“), wozu auch die Entwicklung der Top-Indikatoren im Zeitverlauf einschließlich zahlreicher befragungsbasierter Bürgerzufriedenheitsaussagen gehört (vgl. z.B. Stadt Mannheim 2023). Dieser Jahresbericht ist primär strategisch orientiert, er ist mit den Zielen und Kennzahlen im Produkthaushalt nicht direkt ge-

koppelt. Außerdem erstellen etliche Fachämter regelmäßige Monitoring-Berichte zu wichtigen städtischen Politikfeldern (etwa der Monitoring-Bericht zur Bürgerbeteiligung oder zum Wohnungsmarkt). Insgesamt kann man die Verknüpfung von wirkungsorientierter strategischer Planung und deren regelmäßiger (auch befragungsbasierter) Realisierungsüberprüfung mit dem aufgrund der kommunalrechtlichen Vorgaben weiterhin notwendigen kleinteiligen Haushaltsplan in Mannheim als einen deutlichen Fortschritt in Richtung eines sinnvollen *Performance Budgeting* ansehen, der auch eine praktikable Zielerreichungskontrolle nach vollzogenem Haushaltsjahr ermöglicht.

Nachhaltigkeits-Haushalt

Seit die UN 2015 die „Agenda 2030“ mit 17 *Sustainable Development Goals* (SDGs) und zahlreichen Unterzielen verabschiedet hat, spielt das Nachhaltigkeits-Budget in der deutschen Kommunalpraxis (wie auch in anderen Ländern) zumindest auf der Ankündigungsebene eine starke Rolle (vgl. Butzer-Strothmann/Ahlers 2024; Gnädinger/Volk 2022; KGSt 2024b: 63ff.; Lorson/Haustein 2022). In vielen Gemeinden sind SDGs in den Produkthaushalt aufgenommen worden. Die Beurteilung und Steuerung dieser SDGs wird durch mehr als hundert SDG-Indikatoren unterstützt (vgl. Bertelsmann Stiftung 2022; siehe auch sdg-portal.de). Inwieweit SDGs konkret bei der Haushaltsplanung und vor allem bei der Ex-post-Evaluierung von Produktzielen eine Rolle spielen, ist weniger klar einzuschätzen. Es gibt zwar einzelne Fälle von Evaluierung, so z.B. in Köln (vgl. Stadt Köln 2021), aber sonst sind empirische Befunde eher begrenzt (vgl. Peters et al. 2020). Es entsteht der Eindruck, dass ein intensives regelmäßiges Monitoring von SDGs noch wenig stattfindet.

Gegenwärtig kann man zum Nachhaltigkeits-Budget sagen, dass dadurch wirkungsbezogene Ziele und Indikatoren auch im Budgetkontext mehr Aufmerksamkeit bekommen und dass der „Hype“ um SDGs vielleicht eine stärkere Wirkungsorientierung bei der Haushaltsplanung, -steuerung und -kontrolle fördern kann. Insofern geht der Nachhaltigkeitshaushalt in eine ähnliche Richtung wie andere erwähnte Bemühungen um einen stärker strategisch und auf Wirkungen ausgerichteten Haushalt. In Bezug auf den in diesem Beitrag zentralen Aspekt der Ex-post-Kontrolle des Produkthaushalts kann man hoffen, dass die zahlreichen nun verfügbaren SDG-Indikatoren und zugehörigen Messverfahren dazu beitragen, sich mehr als bislang für die Kontrolle und Evaluierung der Realisierung von Leistungs- und Wirkungszielen zu engagieren. Man sollte jedoch nicht übersehen, dass rund um die SDGs in vielen Kommunen derzeit eine gewisse „Modewelle“ entstanden ist, die auch wieder abflauen kann. Insofern kann eine

nachhaltige Wirkung der aktuellen SDG-Aktivitäten auf eine verstärkte Kontrolle und Rechenschaftslegung im Budgetkontext nicht garantiert werden.

5. Zusammenfassende Einordnung und Ausblick

Die vorstehenden Untersuchungen haben gezeigt, dass auch nach jahrelangem Regelbetrieb kommunaler Produkthaushalte in Deutschland eine systematische Prüfung der Produktzielerreichung und eine entsprechende Rechenschaftslegung bis heute kaum umgesetzt worden sind. Soweit Ist-Werte zu Produktbudgets überhaupt routinemäßig im Jahresabschluss dargestellt werden, stoßen diese sowohl im Management wie auch in den politischen Gremien auf wenig Interesse und sind insofern kaum entscheidungsrelevant. Vor dem Hintergrund, dass Produktziele und -kennzahlen schon im Planungsprozess kaum relevant sind (vgl. Jethon/Reichard 2022b), ist das ebenso ernüchternde Bild für die Rechnungslegung zwar nicht sonderlich überraschend. Dieses Desinteresse an kommunalen Produktzielen und ihrer Verwirklichung erscheint umso unverständlicher, als man gerade in Zeiten akuter Finanzkrisen, in denen viele Kommunalhaushalte in bedrohliche Schieflagen geraten sind und insoweit der Rechtfertigungsdruck gegenüber den Ländern für eine höhere kommunale Finanzausstattung stark zugenommen hat, doch eigentlich eine intensivere Auseinandersetzung mit der tatsächlichen Leistungszielerreichung in den Gemeinde- bzw. Stadträten und im Verwaltungsmanagement erwarten sollte.

Seit etlichen Jahren ist immer wieder – nicht zuletzt von Jörg Bogumil – darauf hingewiesen worden, dass weder bloße Rechtspflicht noch ausreichend lange Regelbetriebsroutinen Garanten für eine stärker ergebnisorientiert ausgerichtete Steuerung der kommunalen Haushaltswirtschaft durch Verwaltung und Politik sind, sofern die Besonderheiten öffentlicher Verwaltungen und die Rationalität politischer Prozesse nicht angemessen beachtet werden. Inwieweit der Stadtstaat Hamburg mit seiner langen Haushaltssteuerungstradition und den verdichteten Vorschriften zu den produktorientierten Leistungszwecken in der Landeshaushaltsordnung als Vorbild für kommunale Reformen dienen kann, kann gegenwärtig nicht geklärt werden.

Der generelle Verzicht auf eine ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung und -kontrolle kann indes nicht die Alternative sein. Dies würde nichts anderes als die Rückkehr zum tradierten „Input-Haushalt“ bedeuten, d.h. Finanzmittel für bestimmte Maßnahmen zur Verfügung zu stellen, ohne deren Erfolg zu beurteilen. Es muss also trotz aller eher ernüchternden empirischen Befun-

de unverändert darum gehen, auf der Grundlage empirischer Befunde sowie übertragbarer internationaler Erfahrungen Perspektiven für eine ausgewogene Neuausrichtung der budgetären Produktsteuerung abzuleiten.

Hierfür werden folgende Ansätze gesehen:

1. Neuorientierung des Produktbudgets in Richtung einer eher strategischen Aufgaben- und Finanzplanung: Es dürfte heute nicht mehr ernsthaft bestritten werden, dass eine Vielzahl an Zielen und Kennzahlen in Performance Budgets eher zu Zahlenfriedhöfen bzw. Kennzahlenbürokratie als zu Steuerungsgewinnen führt. Es bedarf vielmehr der Konzentration auf politisch relevante Produkte sowie der Begrenzung der Performance-Daten auf eine beschränkte Zahl an besonders relevanten Wirkungsinformationen. Ziel sollte dabei sein, die kommunalen Handlungsfelder bzw. -notwendigkeiten und die dazugehörigen strategischen Zielsetzungen zufriedenstellend abzubilden. Hierzu könnte der in vielen Städten bereits strategisch angelegte Vorbericht des Haushalts – ggf. in eine mittelfristige Planung eingebettet – als Grundlage verwendet werden. Die – bislang völlig unterentwickelte – Kontrolle der Verwirklichung dieser strategischen Ziele würde sodann in einem noch zu entwickelnden Monitoring- und Evaluierungsbericht für Management und Politik dokumentiert werden.
2. Mittel- und Langfristbetrachtung über Wahlzyklen hinaus: Der Zukunftsbezug sollte durch eine Vorausschau auf erwartete zukünftige Effekte im Hinblick auf Ressourceneinsatz, Leistungen und Wirkungen ausgeweitet werden – so wie es zum Beispiel im Rahmen der „Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung“ in der Schweiz üblich ist (vgl. Schedler/Summermatter 2009). Der dabei zu wählende Zeitraum sollte jedoch möglichst über Wahlzyklen hinausreichen. Hiermit würde der Kommunalpolitik ein längerfristiger Orientierungsrahmen gegeben, der auf die einzelnen Legislaturperioden entsprechend heruntergebrochen werden könnte.
3. Dialogorientierte Entwicklung von produktorientierten Zielen und Kennzahlen mit der Kommunalpolitik: An einer gefühlten „Eigentümerschaft“ auf Seiten der Kommunalpolitik hinsichtlich gewählter Performance Informationen fehlt es gerade dann, wenn produktorientierte Ziele und Kennzahlen durch die Verwaltung bereitgestellt und eben nicht durch die Politik selbst ausgewählt und gesetzt werden. Es spricht daher viel für den Versuch einer gemeinsamen dialogorientierten Entwicklung, auch wenn Politiker sich in dieser Hinsicht erfahrungsgemäß eher passiv verhalten (vgl. Jethon 2017; Jethon/Reichard 2022b).

4. Stärkung der Nutzungsintensität produktorientierter Ziele und Kennzahlen auch bei der Budgetausführung, Kontrolle und Rechenschaftslegung: Es sollte mehr Gewicht auf die Evaluierung strategisch wichtiger Politikbereiche und Produktgruppen gelegt werden. In diesem Zusammenhang kann es sich als sinnvoll erweisen, das in zahlreichen Ländern auf zentralstaatlicher Ebene erfolgreich praktizierte Konzept der Spending Reviews auch zumindest in größeren Städten in angepasster Form zu erproben. Unabhängig von einer eher mittelfristig und strategisch ausgerichteten Evaluierung wichtiger kommunaler Vorhaben empfiehlt es sich, Ansätze zu prüfen, Informationen zur Zielerreichung bereits im jeweils laufenden Budgetjahr zu gewinnen, um daraus Konsequenzen für den noch nicht verabschiedeten Folgehaushalt zu ziehen (siehe hierzu die Hamburger Erfahrungen in Abschn. 4).
5. Neuausrichtung der örtlichen und überörtlichen Prüfung, deren Schwerpunkt bis heute immer noch vor allem bei einer formalen Rechts- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung liegt. Es wäre empfehlenswert, auch Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen in die Pflichtaufgaben der Prüfungseinrichtungen aufzunehmen und die Qualifikationen der Rechnungsprüfer in diese Richtung zu entwickeln (vgl. Glöckner/Mühlenkamp 2009).
6. Auch wenn die kommunale Aufgabenvielfalt eines Produkthaushaltes an sich schon komplex genug ist, greift die Konzentration auf den Kernhaushalt aus managerieller Perspektive zu kurz, wenn man bedenkt, dass sich auch das Wirken kommunaler Unternehmen und Beteiligungen auf die Erfüllung strategischer Zielsetzungen in den einzelnen kommunalen Politikfeldern auswirkt. Insofern sollte eine mittelfristig angelegte strategische Steuerung der Kommune neben der Kernverwaltung auch den Kranz der Beteiligungen mitberücksichtigen.

Diese Abhandlung hat gezeigt, dass in Deutschland wie auch international über die Evaluierung und Kontrolle der in Performance Budgets formulierten Strategien und Ziele wenig empirische Informationen vorliegen. Es erscheint empfehlenswert, diese Wissenslücke zu schließen.

Literatur

- Askim, Jostein (2007): How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience. *International Review of Administrative Sciences* 73 (3): 453–472.
- Bernhart, Josef/Decarli, Peter/Maffei, Davide, Promberger, Kurt (2021): *Spending Reviews. Fallstudie Italien*. Bozen: Eurac.

- Bertelsmann Stiftung (2022): *SDG-Indikatoren für Kommunen*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bleyen, Pieter/Lombaert, Stijn/Bouckaert, Geert (2015): Measurement, Incorporation and use of performance information in the budget. *Society and Economics* 37 (3): 331–355.
- Bogumil, Jörg (2022): Outputorientierte Steuerung im kommunalen Haushalt – ein jahrzehntelanges Missverständnis! *Verwaltung & Management* 28 (3): 128–132. DOI: 10.5771/0947-9856-2022-3-128.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Holtkamp, Lars (2011): Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen. Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW. *Verwaltung & Management* 17 (4): 171–180.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K. (2008): *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. 2. Aufl. Berlin: edition sigma.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2016): *Spending Reviews im Bundeshaushalt. Monatsbericht des BMF*. September 2016.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2024): *Abschlussbericht II. Spending Review. Verbesserung der Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt mit einem Schwerpunkt Nachhaltigkeit*. Stand: 27. März 2024.
- Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport (BMKÖS) (2023): *Bericht über die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung 2022*. Wien.
- Bundesrechnungshof (BRH) (2023): *Erfolgskontrollen als Voraussetzung für eine wirkungsorientierte Haushaltsführung. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*.
- Butzer-Strothmann, Kristin/Ahlers, Friedel (Hrsg.) (2024): *Kommunales Nachhaltigkeitsmanagement*. Berlin/Heidelberg: Springer Gabler.
- Buylen, Benedicte/Christiaens, Johan (2016): Talking numbers? Analysing the presence of financial information in councillors' speech during the budget debate in Flemish municipal councils. *International Public Management Journal* 19 (4): 453–475.
- Caruana, Josette/Farrugia, Brady (2018): The use and non-use of the government financial report by Maltese Members of Parliament. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 31 (4): 1124–1144.
- Derlien, Hans-Ulrich (1992): Der Rechnungshof zwischen Finanzkontrolle und Programmevaluation. In: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik*, 81–94. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Deutscher Städtetag/PwC (2011): *Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. Ergebnisse eines Kooperationsprojekts des Deutschen Städtetages mit der PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft*. Köln. https://landesverwaltungsamt.thueringen.de/fileadmin/TLVwA/Inneres_und_Kommunales/Kommunalrecht_Kommunale_Finanzen/evaluierung_pwc.pdf.
- Doherty, Laura/Sayegh, Amanda (2022): *How to Design and Institutionalize Spending Reviews*. Washington: International Monetary Fund (IMF) (IMF How-to-Note, 22/4). <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2022/09/20/How-to-Design-and-Institutionalize-Spending-Reviews-523364>.

- Dott/Beatrice/Gerstacker, Michael/Middelhoff, Tobias/Dott, Beatrice (2022): Ziele und Kennzahlen als Instrumente der politischen Steuerung. *Verwaltung & Management* 28 (1): 5–14. DOI: 10.5771/0947-9856-2022-1-5.
- Ebner, Harald/Rossoll, Anna/Stangl, Liane (2019): Neue Wege in die Finanzkontrolle: Prüfung wirkungsorientierten Verwaltungshandelns. In: Hill, Hermann/Mühlenkamp, Holger (Hrsg.): *Neue Wege in der Finanzkontrolle*, 119–136. Berlin: Duncker&Humblot.
- Ferry, Laurence/Radcliffe, Vaughan/Steccolini, Ileana (2022): The future of public audit. *Financial Accountability and Management* 38 (3): 325–336.
- Freie Hansestadt Hamburg (FFH) (2009): *Hamburg richtig steuern – Neues Haushaltswesen*. Hamburg: Finanzbehörde Hamburg.
- Freie Hansestadt Hamburg (FFH) (2021): *Doppik weiter denken. Mehr Budgetierung wagen. Evaluation der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNH)*. Hamburg: Finanzbehörde Hamburg.
- Gahmann, Andrea/Lasar, Andreas/Schramm, Thorsten (2021): Evaluation der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens der Freien und Hansestadt Hamburg – Methoden, Prozesse, Erfahrungen. *Verwaltung & Management* 27 (5): 223–230. DOI: 10.5771/0947-9856-2021-5-223.
- Geißler, René (2013): Neue Steuerungsinstrumente in den Landesverwaltungen. Kritische Beobachtungen der Landesrechnungshöfe. *dms – der moderne staat* 6 (2): 485–506.
- Geißler, René (2022): Local Government Auditing in Germany. In: Ferry, Laurence/Ruggiero, Pasquale (Hrsg.): *Auditing Practices in Local Governments: An International Comparison*, 73–82. Leeds: Emerald.
- Geißler, René/Jänchen, Isabelle/Lubk, Claudia (2020): Die Umsetzung der Doppik in den Gemeinden des Freistaates Sachsen. *LebensWerte Kommune* 3.
- George, Bert/Desmidt, Sebastian/Nielsen, Poul A./Bækgaard, Martin (2017): Rational planning and politicians' preferences for spending and reform. replication and extension of a survey experiment. *Public Management Review* 19 (9): 1251–1271.
- Giacomini, Davide (2020): Use of Accounting Information by Mayors in Local Government. *Public Money and Management* 43 (4): 341–349.
- Gilmour, John B./Lewis, David E./Gilmour, J. B. (2006): Assessing Performance Budgeting at OMB: The Influence of Politics, Performance, and Program Size. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (2): 169–186. DOI: 10.1093/jopart/muj002.
- Glöckner, Andreas/Mühlenkamp, Holger (2009): Die kommunale Finanzkontrolle. *Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung* 19 (4): 397–420. DOI: 10.1007/s00187-008-0065-0.
- Gnädinger, Marc/Volk, Felix (2022): Nachhaltigkeitssteuerung über den Produkthaushalt. *Der Gemeindehaushalt* (12/2022): 277–282.
- Grossi, Giuseppe/Hay, David C./Kuruppu, Chamara/Neely, Daniel (2023): Changing the boundaries of public sector auditing. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management* 35 (4): 417–430.
- Guarini, Enrico (2016): The day after: newly-elected politicians and the use of accounting information. *Public Money and Management* 36 (7): 499–506.
- Holtkamp, Lars (2008): Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells. *dms – der moderne staat* 1 (2): 423–446.

- Hood, Christopher/Dixon, Ruth (2015): What We Have to Show for 30 Years of New Public Management: Higher Costs, More Complaints. *Governance* 28 (3): 265–267.
- Jethon, André (2017): *Das neue kommunale Finanzmanagement zwischen Ergebnissteuerung und Mikropolitik. Eine Einzelfallstudie im Landschaftsverband Westfalen-Lippe*. Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verl.
- Jethon, André/Reichard, Christoph (2022a): Usability and actual use of performance information in German municipal budgets: the perspective of local politicians. *Public Money and Management* 42 (3): 152–159.
- Jethon, André/Reichard, Christoph (2022b): Ziele und Kennzahlen im Produkthaushalt: weiter wie bisher? Problemlagen und Perspektiven ergebnisorientierter Steuerung. *Verwaltung & Management* 28 (3): 93–113.
- Jorge, Susana/Jorge de Jesus, Maria/Nogueira, Sonia (2016): Information brokers and the use of budgetary and financial information by politicians: the case of Portugal. *Public Money and Management* 36 (7): 515–520.
- Jorge, Susana/Nogueira, Sonia/Jorge de Jesus, Maria (2023): Financial information use in parliamentary debates in a changing context. *Public Organization Review* 23: 1611–1638.
- KGSt (1993): *Das Neue Steuerungsmodell*. KGSt-Bericht 5. Köln.
- KGSt (2024a): *Journal März 2024*. 69(3).
- KGSt (2024b): *Kommunales Nachhaltigkeitsmanagement. Bericht 2/2024*. Köln.
- Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2023): *Bemerkungen 2023 des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein mit Bericht zur Landshaushaltsrechnung 2021*. Kiel.
- Lorson, Peter/Haustein, Ellen (2022): Instrumente zur Einbettung der UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) in die kommunale Ergebnis- und Finanzsteuerung. *Verwaltung & Management* 28 (1): 31–40.
- Lu, Elaine Y./Mohr, Zachary/Tat-Kei Ho, Alfred (2015): Taking Stock: Assessing and Improving Performance Budgeting Theory and Practice. *Public Performance & Management Review* 38 (3): 426–458.
- Lu, Elaine Y./Willoughby, Katherine (2019): *Public Performance Budgeting. Principles and Practice*. New York/London: Routledge.
- Lüder, Klaus (2013): Die Neue Verwaltungssteuerung des Landes Hessen. Interpretative Chronik einer Reform. In: Wallmann, Walter/Nowak Karsten/Mühlhausen, Peter/Steingässer, Karl-Heinz (Hrsg.): *Moderne Finanzkontrolle und öffentliche Rechnungslegung*, 237–299. Neuwied: Luchterhand.
- Makowsky-Stoll, Oliver/Dörzenbach, Alexandra (2018): Steuerung mit Zielen. Zur Rolle von Umfragedaten im Zielsystem der Stadt Mannheim. In: Schönfeld-Nastoll, Ulrike/Gutfleisch, Ralf/Schöb, Anke/Dörzenbach, Alexandra (Hrsg.): *Lebensqualität aus Bürgersicht 2012 und 2015 – Deutsche Städte im Vergleich*, 253–262. Stuttgart: Verband Deutscher Städtestatistiker.
- Mauro, Sara G./Cinquini, Lino/Grossi, Giuseppe (2017): Insights into performance-based budgeting in the public sector: a literature review and a research agenda. *Public Management Review* 19 (7): 911–931.
- Monfardini, Patrizio/Maravic, Patrick von (2012): Municipal Auditing in Germany and Italy: Explosion, Change, or Recalcitrance? *Financial Accountability & Management* 28 (1): 52–76.

- Moynihan, Donald P. (2013): Advancing the Empirical Study of Performance Management. *The American Review of Public Administration* 43 (5): 499–517. DOI: 10.1177/0275074013487023.
- Nielsen/Poul A./Bækgaard, Martin (2015): Performance information, blame avoidance and politicians' attitudes to spending and reform: Evidence from an experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (2): 545–569.
- Nowak, Karsten/Lorenz, Kevin (2022): Generationengerechtigkeit als Steuerungsziel. dargestellt am Beispiel des Landes Hessen. *Verwaltung & Management* 28 (3): 138–144.
- OECD (2018): *OECD Best practices for performance budgeting*. Paris.
- OECD (2019): *OECD Good practices for performance budgeting*. Paris.
- Pajković, Ivana/Redmayne, Nives B./Vašiček, Vesna (2023): The use and perceived usefulness of public sector financial statements by politicians – evidence from Croatia. *Journal of Public Budgeting and Financial Management* 35 (6): 180–198.
- Parker, Lee D./Jacobs, Kerry/Schmitz, Jana (2019): New public management and the rise of public sector performance audit: Evidence from the Australian case. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 32 (1): 280–306.
- Peters, Oliver/Holz, Philip/Jossin, Jasmin (2020): Monitoring der Sustainable Development Goals auf kommunaler Ebene und die Bedeutung von Flächenindikatoren. In: Meinel, Gotthard/Schumacher, Ulrich/Behnisch, Martin/Krüger, Tobias (Hrsg.): *Flächennutzungsmonitoring XII mit Beiträgen zum Monitoring von Ökosystemleistungen und SDGs*, 149–158. Berlin: Rhombos.
- Power, Michael (1994): *The Audit Explosion*. London: Demos.
- Rana, Tarek/Steccolini, Ileana/Bracci, Enrico/Getie Mihret, Dessalegn (2022): Performance auditing in the public sector: A systematic literature review and future research avenues. *Financial Accounting & Management* 38 (3): 337–359.
- Raudla, Ringa (2012): The use of performance information in budgetary decision-making by legislators. Is Estonia any different? *Public Administration* 90 (4): 1000–1015.
- Raudla, Ringa (2022): Politicians' use of performance information in the budget process. *Public Money & Management* 42 (3): 144–151. DOI: 10.1080/09540962.2021.1989779.
- Raudla, Ringa/Bur, Sebastian (2023): Austerity and the use of performance information in the budget process. *Public Money and Management* 43 (6): 627–634.
- Reichard, Christoph (1996): *Umdenken im Rathaus – Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*. Berlin: Sigma.
- Reichard, Christoph (2012): Umsetzung und Praxis des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. *Verwaltung & Management* 18 (3): 118–121.
- Reichard, Christoph (2024): Debate: Why are politicians reluctant to use performance information in the control phase of the performance budget cycle? *Public Money and Management*. DOI: 10.1080/09540962.2024.2415179.
- Reichard, Christoph/Küchler-Stahn, Nicole (2019): Performance Budgeting in Germany, Austria and Switzerland. In: Vries, Michiel S. de/Nemec, Juraj/Špaček, David (Hrsg.): *Performance-Based Budgeting in the Public Sector*, 101–124. New York: Palgrave-Macmillan.
- Richter, Martin (2014): Die kommunale Rechnungsprüfung im System der Corporate Governance und Compliance von Kommunen. *Compliance Berater* (7/2014): 228–233.

- Robinson, Mark (2014): Spending Reviews. *OECD Journal on Budgeting* 13 (2): 81–120.
- Schedler, Kuno/Summermatter, Lukas (2009): Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan als Instrument der mittelfristigen Steuerung in der Schweiz. *dms – der moderne staat* 2 (2): 391–410. DOI: 10.3224/dms.v2i2.08.
- Schwarting, Gunnar (2021): Gesamtabschluss — Pflicht oder Kür? *Der Gemeindehaushalt* 122 (10): 217–221.
- Seiwald, Johann/Gschiel, Petra/Polzer, Tobias (2022): Parlamentarische Diskussion über die Erreichung von Wirkungszielen in Österreich. *Verwaltung & Management* 28 (3): 114–121.
- Seyfried, Markus (2011): Noch immer „Stiefkind der Sozialwissenschaften“? Ein Plädoyer für mehr politikwissenschaftliche Forschung über Rechnungshöfe. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42 (3): 537–549.
- Shaw, Trevor (2016): Performance budgeting practices and procedures. *OECD Journal on Budgeting* 15 (3). DOI: 10.1787/16812336.
- Stadt Köln (2021): *Abschlussbericht Evaluierung des Nachhaltigkeitshaushalts bei der Stadt Köln*. Köln.
- Stadt Mannheim (2013): *Umfassendes Qualitätsmanagement als Steuerungsunterstützung. CHAN-GE²-Projekt Nr. 13*.
- Stadt Mannheim (2014): *Urban Audit. Umfrage zur Lebensqualität aus Bürgersicht*. Statistischer Bericht. Mannheim 04/2014. Mannheim.
- Stadt Mannheim (2023): *Jahresbericht 2022 der Stadt Mannheim*. Mannheim.
- Stadt Mannheim (2024): *Haushaltsplan 2024 der Stadt Mannheim*. Mannheim.
- Tryggvadóttir, Álfur (2022): OECD Best Practices for Spending Reviews. *OECD Journal on Budgeting* 22 (1).
- van Helden, Jan/Reichard, Christoph (2021): Best-practice cases on performance budgeting in German and Dutch local government. In: Holzer, Marc/Ballard, Andrew (Hrsg.): *The Public Productivity and Performance Handbook*, 335–369. New York: Routledge.
- Vries, Michiel S. de/Nemec, Juraj/Špaček, David (Hrsg.) (2019): *Performance-Based Budgeting in the Public Sector*. New York: Palgrave-Macmillan.

Hellmut Wollmann

50 Jahre Arbeitskreis Lokale Politikforschung („Lopofö“): Rückblick auf seine Entstehung, „Heidelberg-Connexion“ und frühe Agenda

1. Einleitung

In dem Beitrag werden die Entstehung und die frühe Phase des vielfach kurz „Lopofö“ genannten Arbeitskreises „Lokale Politikforschung“ innerhalb der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) behandelt, der inzwischen auf eine über 50-jährige Geschichte zurückblickt und damit einer der „langlebigsten“ (und nach wie vor aktivsten) DVPW-Arbeitskreise ist. Zwar liegen zur Entwicklung und zum Stand der lokalen Politikforschung bereits mehrere Aufsätze vor (vgl. Wollmann 1991; Heinelt 1997; Heinelt/Mayer 2001; Bogumil 2002; Heinelt/Vetter 2008), jedoch scheint die im Folgenden gewählte Fokussierung auf die Entstehung und frühe Phase des Lopofö geeignet, die disziplinengeschichtlichen Entstehungsbedingungen und -verläufe der politikwissenschaftlichen Forschung in der bundesdeutschen Nachkriegszeit am Beispiel der lokalen Politikforschung beispielhaft herauszuarbeiten.

2. Persönliche Vorbemerkung und *captatio benevolentiae*

Zunächst gestatte ich mir, einige persönliche Bemerkungen vorzuschicken. Der Rückblick auf die Entstehung des Lopofö legt es nahe, zunächst und zuvörderst *Rolf-Richard Grauhan* ehrend zu gedenken, der maßgebliches Gründungsmitglied und der Spiritus Rector des 1972 gebildeten Lopofö war und 1979 mit 45 Jahren viel zu früh verstarb (vgl. Narr 1980). Ich war mit ihm seit den 1950er Jahren freundschaftlich verbunden. Seine und meine Lebenswege weisen frühe Gemeinsamkeiten und Überschneidungen auf. Wir studierten beide – zeitlich versetzt – Jura und Politikwissenschaft, schlossen beide als Volljuristen ab, waren beide in Heidelberg Doktoranden des deutsch-amerikanischen Politikwissenschaftlers Carl Joachim Friedrich und verbrachten beide – zeitlich versetzt – Forschungsaufenthalte an der Harvard Universität, wo wir beide insbesondere am dortigen „Center for Urban Studies“ folgenreiche Anstöße in der lokalen Poli-

tikforschung erhielten (vgl. Wollmann 2017: 242). Grauhan war von 1961 bis 1967 wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politische Wissenschaft (IPW) der Universität Heidelberg und ich wurde von 1968 bis 1974 sein Nachfolger. Unsere Verbindung und „Heidelberg Connexion“ trugen wesentlich dazu bei, dass die Gründungsversammlung des Lopofos im Jahr 1972 in Heidelberg am dortigen IPW stattfand. Grauhan war von 1972 bis 1975 Sprecher des Lopofos. Ich folgte ihm von 1975 bis 1996 in dieser Funktion nach.

Zum andern soll dieser Rückblick auch an *Gerhard Banner* (1932–2020) und damit eine weitere „Heidelberg Connexion“ erinnern. In den späten 1950er Jahren war Banner in Heidelberg als persönlicher Referent des Heidelberger Oberbürgermeisters sowie als Dozent für Fachfranzösisch am Heidelberger Dolmetscher-Institut tätig. Der intensive Austausch zwischen Grauhan und Banner in ihrer Heidelberger Zeit führte zu ersten gemeinsamen Publikationen (siehe Grauhan 1972; Banner 1972). Erste Kontakte und Gespräche mit Banner hatte ich als Student an der Heidelberger Uni in den mittleren 1950er Jahren, woraus sich eine dauerhafte Verbindung entwickelte. Banner sollte in der Folgezeit als „einflussreicher Grenzgänger zwischen Wissenschaft und Praxis“ (vgl. Reichard/Wollmann 2021) die Diskussionen im Lopofos mehrfach bestimmend beeinflussen, worauf noch einzugehen ist.

Schließlich möchte ich diesen persönlichen Vorspann dazu nutzen, die kollegiale und freundschaftliche Verbindung mit Jörg Bogumil hervorheben, dem dieser Band gewidmet ist. Ich lernte ihn in den 1980er Jahren als anregenden und kreativen Kollegen und Freund kennen und schätzen, der die Diskussionen im Lopofos, zeitweise (2002/2003) als dessen Sprecher, vorantrieb und bereicherte. Ich freue mich, ihn – zusammen mit Sabine Kuhlmann – als Mitherausgeber der Schriftenreihe „Stadtforschung aktuell“ gewonnen zu haben, die ich 1983 im Zusammenhang mit dem Lopofos begründete und die sich seitdem (mit inzwischen weit über 200 Bänden) als eine beachtete publizistische Plattform für Bücher aus den Reihen des Lopofos (und darüber hinaus) erwiesen hat.

Schließlich möchte ich als *captatio benevolentiae* um Nachsicht bitten, wenn in diesem Rückblick auf die Entstehung und frühe Phase des Lopofos, an der ich lebhaft mitgewirkt habe, Autobiographisches und Autobiographisches unangemessen und ungehörig in den Vordergrund treten sollten.

3. Die Gründungsversammlung und „Heidelberg Connexion“ des Lopof

Die Gründungsversammlung des Lopof fand 1972 – bezeichnend für seine „Heidelberg Connexion“ – in Heidelberg im „Haus zum Riesen“ statt, dem damaligen Sitz des dortigen Instituts für Politische Wissenschaft. Der Teilnehmerkreis, der sich 1972 unter der Ägide von Grauhan versammelte, spiegelte die Multidisziplinarität wider, die den Ursprung und Aufbruch der lokalen Politikforschung kennzeichnete. Er umfasste u.a. Politikwissenschaftler (Werner Väh, Rudolph Bauer), Juristen (Rolf Richard Grauhan, Hellmut Wollmann, Rudolph Billerbeck), Soziologen (Hartmut Häußermann, Walter Siebel, Marianne Rodenstein) und Stadtplaner (Adalbert Evers, Helga Fassbinder). Der publizistische Ertrag der Gründungsphase des Lopof ist in den von Grauhan herausgegebenen Sammelbänden dokumentiert (vgl. Grauhan 1975b).

Die Aufbruchsphase war konzeptionell vor allem von drei Anstößen gekennzeichnet.

Zum einen wurde das Forschungsfeld programmatisch als lokale Politikforschung definiert – mit emphatischem Akzent auf „lokal“. Darin machte sich der Einfluss der US-amerikanischen Forschung und ihrer gängigen Terminologie einer „local politics“ geltend. In diesem Sinne sollte, wie es Grauhan programmatisch formulierte, „der Stellenwert lokaler politischer Ereignisse und Problemlagen im gesellschaftlichen System in den wissenschaftlichen Blick gerückt werden“ (Grauhan 1975a: 12) und damit die der traditionellen eher juristisch geprägten Kommunalwissenschaft eigentümliche Fixierung auf die kommunale Selbstverwaltung mit dem Akzent auf „kommunal“ und „Verwaltung“ vermieden werden.

Zum andern waren die Diskussionen im „Lopof“ anfänglich überwiegend von einem (ansatzweise marxistisch inspirierten) „politikökonomischen“ Theorieansatz geleitet (vgl. Grauhan 1975a: 14), wobei die von Adalbert Evers zusammen mit Michael Lehmann vorgelegte Arbeit über politisch-ökonomische Determinanten der Planung und Politik in den Kommunen der Bundesrepublik (siehe Evers/Lehmann 1972; Evers 1975: 43 et seq.) eine bestimmende Rolle spielte (siehe Grauhan 1975a: 14).

Schließlich war der Aufbruchsstimmung des „Lopof“ ein „systemkritisches“ Forschungsverständnis eigentümlich, in dem der „Praxisbezug“ politikwissenschaftlicher Forschung nicht in „Politikberatung“ für die amtierenden politischen und administrativen Häupter“ (ebd.: 36) zu sehen sei, sondern sich an den Interessen der den von herrschender Politik Betroffenen auszurichten habe.

Die in der Gründungsphase diskutierten Arbeiten waren denn auch überwiegend darauf angelegt, den Zusammenhang zwischen gesamtgesellschaftlichen,

-ökonomischen und -staatlichen Bestimmungsfaktoren und Entwicklungen einerseits und Veränderungsprozessen auf der lokalen Ebene andererseits und hierbei die in den in den politisch-administrativen Handlungsvorgaben (Finanz-, Rechts-, Planungssystem usw.) liegenden Restriktionen des kommunalen Handlungsspielraums zu thematisieren. Die These einer politökonomisch bedingten systemischen Zentralisierung und einer entsprechenden Marginalisierung und Funktionalisierung der Handlungsspielräume der dezentralen, zumal lokalen Ebenen und Akteure wurde von Claus Offe (in einem Lopofo-Beitrag) auf die Formel gebracht, sie sei als „zentralstaatliche ‚Strategie der Ausgliederung‘ als eine Puffer- und Filterzone (zu begreifen), die geeignet ist, Verantwortlichkeiten von der zentralen Ebene abzuwälzen und dem kommunalen System zuzuweisen“ (Offe 1975: 304).

Als Beispiel dieses politik-ökonomisch inspirierten Analyseansatz sei auf eine im Lopofo diskutierte Untersuchung verwiesen, in der das 1971 verabschiedete Städtebauförderungsgesetz und Städtebauförderungsprogramm als eine bundespolitische und -gesetzliche Intervention aufgefasst wurde („wo und für wen?“, Wollmann 1974), deren „Systemrationalität“ und „Selektivität“ (vgl. Offe 1972) die „Erhaltung und Sicherung der ‚Privatstruktur‘ [...] zum Ziel hat“ (Wollmann 1975: 262) und die in einer empirischen Fallstudie einer innerstädtischen Sanierung (der Heidelberg Altstadt) als die lokale Umsetzung dieser „Systemrationalität“ und („strukturell verbürgten“) Priorisierung von „Kapitalverwertungsinteressen“ analysiert und interpretiert wurde.

4. Implementationsforschung

Die Einwirkung zentraler Vorgaben und Steuerung auf die lokale Ebene blieb weiterhin eine Kernfrage des Lopofo. Hierbei gingen konzeptionelle Anstöße von der 1973 veröffentlichten bahnbrechenden Studie von Pressman und Wildavsky aus, in der diese die „Implementation“ bundestaatlicher Förderprogramme am Beispiel von Oakland untersuchten und mit dem beziehungsreichen Untertitel einleiteten: „How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland. Or: Why It’s Amazing that Federal Programs Work At All“ (Pressman/Wildavsky 1973). 1977 organisierte der Lopofo eine Tagung, die um die Durchführung („Implementation“) staatlicher und kommunaler Planungen kreiste und aus welcher der Sammelband „Politik im Dickicht der Bürokratie“ (Wollmann 1980b; 1980a) hervorging. Beispielhaft war eine Untersuchung des „Standortprogramms des Landes Nordrhein-Westfalen 1975“, das als besonders fortgeschrittenes Ins-

trument zur landesplanerischen Steuerung der Infrastrukturinvestitionen der Gemeinden galt. Die Studie gelangte zum (ernüchternden) Ergebnis, dass „der von vielen prognostizierte ‚Durchgriff‘ der Landesregierung auf die Kommunen [...] nicht stattgefunden“ habe (Baestlein et al. 1980: 123). Zugleich ergaben sich personelle und konzeptionelle Verbindungen mit dem von Renate Mayntz koordinierten mehrjährigen DFG-Forschungsverbund „Implementationsforschung“ (vgl. Mayntz 1980, hierin Baestlein/Konukiewitz 1980; und Mayntz 1983, hierin Wollmann 1983).

5. Policy-orientierte Politikforschung

Im Laufe der 1980er Jahre wurde die „Politikfeld“- bzw. „Policy-Forschung“ als Erforschung der Entstehung, des Verlaufs und der Ergebnisse staatlicher Politik auch in Deutschland zunehmend als Herausforderung und als Aufgabe der Politikwissenschaft betrachtet (siehe Hartwich 1985), womit sie Anschluss an die in den USA seit langem etablierte Richtung angewandter Politikforschung fand. Das Vordringen der „Politikfeldforschung“ und ihr Praxis- und Beratungsbezug löste innerhalb der politikwissenschaftlichen Disziplin eine lebhafte Diskussion aus, die sich, mit gewissen Anklängen an den sog. Positivismusstreit der 1960er Jahre über Methoden und Werturteile in den Sozialwissenschaften, um ihr „Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft“ (ebd.) drehte. Von Hans-Hermann Hartwich, dem damaligen Vorsitzenden der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, initiiert und organisiert, fand im November 1984 eine Fachtagung als Forum dieser Auseinandersetzung statt (dokumentiert im Tagungsband Hartwich 1985). Von den Verfechtern einer „traditionellen“ Politikwissenschaft wurde gegen die Policy-Forschung vor allem eingewandt, sie fördere eine Fragmentierung des Faches, gefährde ihre Theoriefähigkeit, verlöre die „klassischen“ Fragen „nach Macht, Herrschaft, Interessen und Legitimität“ (ebd.: 5) politischen Handelns aus dem Blick und setze durch ihre Politiknähe ihre wissenschaftliche Selbstbestimmung aufs Spiel. Dem hielten Vertreter der Policy-Forschung entgegen, dass just sie geeignet sei, empirisch fundierte und letztlich „theoriefähige“ Aussagen über die politische und gesellschaftliche Wirklichkeit zu gewinnen und in einer Anwendungs- und Beratungsfunktion eine kritische „Aufklärung“ der Politik- und Verwaltungswelt leisten zu können. In diesem Verständnis wurde auch aus den Reihen der lokalen Politikforschung argumentiert, dass Policy-Forschung ein „Kernbereich“ der politischen Wissenschaft sei, „was denn sonst?“ (ebd.).

So wurde dann auch in der lokalen Politikforschung die auf einzelne Politikfelder gerichtete Forschung „immer mehr zum Mainstream“ (Bogumil 2001: 15). In einer Abfolge jährlicher Tagungen des Lopofo wurden kommunale Handlungs- und Politikfelder abgeschritten und in mehreren Arbeitsgruppen diskutiert. Eine 1981 in Essen organisierte Lopofo-Tagung (mit über 100 Beiträgen) gab einen Überblick über die Bandbreite, in der sich die lokale Politikforschung inzwischen entwickelt hatte (siehe den Tagungsband Hesse/Wollmann 1983). Diese umfassten überwiegend der Policy-Forschung zuzurechnende Beiträge, unter anderen zur kommunalen Wohnungspolitik (siehe Evers et al. 1983) und kommunalen Umweltpolitik (siehe Hucke/Ueberhorst 1983), griffen jedoch auch thematisch weiter aus – etwa „Großstadt und soziale Bewegungen“ (Grottian/Nelles 1983) und „Kommunalplanung vor neuen Herausforderungen“ (Löhlhöffel/Schimanke 1983).

6. Krise des Sozialstaats

Vor dem Hintergrund der 1973 einsetzenden Wirtschafts- und Beschäftigungskrise rückten Fragen nach dem Potential und den Grenzen des Sozialstaats und die Rolle der lokalen Ebene und ihrer Akteure in den Mittelpunkt der Debatten.

Einer der im Lopofo verfolgten Diskussionsschwerpunkte, der in dem Band „Die Zweite Stadt. Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik“ (Blanck et al. 1986) seinen publizistischen Niederschlag fand, wurde insbesondere von der Vorstellung geleitet, dass neben den etablierten („formalen“, „konventionellen“) kommunalen Strukturen und Handlungsmustern (der „Ersten Stadt“) zunehmend „informelle“ und „unkonventionelle“ Organisationen und Akteure einer „Zweiten Stadt“ Bedeutung gewinnen, in der sich zunehmend „neue soziale Bewegungen“ und „Ressourcen und Potentiale gesellschaftlicher Selbsthilfe“ geltend machen und sich „im Ausbau von örtlicher Gemeinschaft, Ehrenamtlichkeit, freiwilliger Selbsthilfe [...] materialisieren“ (Evers 1986: 31). Darin klingt die „Doppelstruktur“ der lokalen Ebene zwischen politischer Kommune und (zivil-)gesellschaftlicher Gemeinde an, die die historische Entwicklung der lokalen Ebene kennzeichnet (vgl. Wollmann 2002). In der Verknüpfung des „informellen“ (zivilgesellschaftlichen) Sektors mit den „formalen“ Sektoren Staat und Markt wurde die „Chance für eine reformerische Realpolitik“ gesehen (Evers 1986: 44). Zugleich wurde die Frage einer neuen lokalen Sozialstaatlichkeit und Stadtpolitik als „Erneuerung des Sozialstaats von unten?“ gestellt (Wollmann 1986). Die Fragestellung nach der „alternativen“ Rolle der Stadt beschäftigte den Lopofo

weiterhin. In dem Lopof-Band „Brennpunkt Stadt“ (siehe Heinelt/Wollmann 1991) verfolgte Hartmut Häußermann die Frage: „Lokale Politik und Zentralstaat. Ist auf kommunaler Ebene ‚alternative Politik‘ möglich?“ (Häußermann 1991).

7. Kommunalverfassung, die „Banner-These“

In den späten 1980er Jahren rückte eine politische und politikwissenschaftliche Diskussion auf die Tagesordnung des Lopof, die Gerhard Banner mit seiner These von den politischen und operativen Vorzügen des direkt gewählten Bürgermeisters (à la Baden-Württemberg) gegenüber anderen institutionellen Varianten der kommunalen Leitungsfunktionen ausgelöst hatte (siehe Banner 1983). Diese vielfach so genannte „Banner-These“ wurde 1989 auf einer Lopof-Tagung (unter lebhafter Mitwirkung von Banner, siehe Banner 1989) diskutiert und fand in einem Sammelband „Stadtdirektor oder Bürgermeister“ (Schimanke 1989) Ausdruck. Die von Banner angestoßene Debatte dürfte merklich dazu beigetragen haben, den „Siegeszug“ der Direktwahl der Bürgermeister in allen Bundesländern in den frühen 1990er Jahren publizistisch-medial zu fördern (hierzu und zu aktuellen Entwicklungen der Kommunalverfassungen siehe Holtkamp in diesem Band).

8. Modernisierung der Kommunalverwaltung

Von dem Vereinigten Königreich ausgehend wurden die internationale Diskussion und Praxis einer tiefgreifenden Modernisierung der staatlichen und kommunalen Verwaltung zunehmend von den Maximen des sog. *New Public Management* (NPM) angetrieben (siehe Hood 1991), an die nach 1990 die deutsche Reformdebatte und -praxis zunächst vor allem auf der kommunalen Ebene Anschluss fand.

Wiederum spielte Gerhard Banner eine bahnbrechende Rolle, indem die KGSt unter seiner Leitung und mit seiner prägenden Handschrift das sog. Neue Steuerungsmodell (NSM) formulierte (vgl. Banner 1991) und er für dessen Einführung und Anwendung in Kommunalpolitik und -praxis in zahlreichen publizistischen und medialen Auftritten und Wortmeldungen warb. Als Variante der *New-Public-Management*-Maximen zielte das NSM insbesondere auf eine (manageriale) „Binnenmodernisierung“ der kommunalen Verwaltung (vgl. Bogumil 2001: 114 et seq.; siehe auch Kuhlmann sowie Grohs in diesem Band).

Die in Politik- und Verwaltungswissenschaft ausgelöste Diskussion des NSM wurde im Lopofo in einer Folge von Tagungen und Veröffentlichungen aufgegriffen: „Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?“ (Reichard/Wollmann 1996), „Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege zur Ressourcenmobilisierung“ (Heinelt/Mayer 1997), „Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke“ (Grunow/Wollmann 1998) und „Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency“ (Kersting/Vetter 2003).

In der Diskussion der Modernisierung der kommunalen Politik und Verwaltung ist Jörg Bogumil im Laufe der Jahre innerhalb des Lopofo, dessen Sprecher er zeitweilig (2002/2003) war, ebenso wie in der allgemeinen verwaltungspolitischen Diskussion mit einer Fülle einflussreicher Publikationen und Projekte hervorgetreten (siehe Bogumil 1997, 2001, 2002, 2017; Bogumil/Kißler 1995, 1996, um nur diese herauszugreifen). Die von ihm zusammen mit Stephan Grohs, Sabine Kuhlmann und Anna Ohm durchgeführte Evaluation „Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung“ gelangte zur (ambivalenten) Schlussfolgerung:

„Zahlreiche Maßnahmen wurden in die Wege geleitet, zum Teil erfolgreich, aber auch mit deutlichen Rückschlägen. Eine einheitliche Entwicklung, ein umfassender ‚Paradigmenwechsel‘ der deutschen Verwaltung vom weberianischen Bürokratiemodell zum New Public Management ist allerdings nicht festzustellen“ (Bogumil et al. 2007: 318, vgl. auch Bogumil 2017: 139).

Das sich ausprägende „Amalgam“ von NPM/NSM-inspirierten Modernisierungsmaximen und traditionellen Organisationsprinzipien wurde als „neo-Weberian“ bezeichnet (siehe Bouckaert 2023; Kuhlmann/Wollmann 2019: 350; Wollmann 2024: 49).

In seinen Arbeiten verbindet Jörg Bogumil in beispielhafter Weise souveräne konzeptionelle Kompetenz mit umfassender und eindringender empirischer Kenntnis der Verwaltungs- und Reformpraxis und mit einer Praxisorientierung, die in seiner vielfältigen Mitwirkung an praxisnahen Forschungsprojekten und seiner wiederholten Berufung in Reformkommissionen gründet. Hierin spiegeln sich nicht nur seine hohe persönliche Anerkennung als national und international reputierter und wirkender Wissenschaftler, sondern auch der Bedeutungsgewinn wider, den die anwendungsorientierte Verwaltungswissenschaft und -forschung ihm als ihrem hervorragenden Vertreter verdankt.

Chapeau, lieber Jörg!

Literatur

- Baestlein, Angelika/Hunnius, Gerhard/Jann, Werner/Konukiewitz, Manfred (1980): Der 'Goldene Zügel' und die Kommunen. Ein Rückblick auf die These vom staatlichen 'Durchgriff' am Beispiel der Standortprogrammplanung in Nordrhein-Westfalen. In: Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung*, 103–129. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Baestlein, Angelika/Konukiewitz, Manfred (1980): Implementation der Raumordnungspolitik. Die Schwierigkeiten der Koordination. In: Mayntz, Renate (Hrsg.): *Implementation politischer Programme*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Banner, Gerhard (1972): Politische Willensbildung und Führung in Großstädten mit Oberstadtdirektoren-Verfassung. In: Grauhan, Rolf R. (Hrsg.): *Großstadt-Politik*, 162 ff. Gütersloh: Bertelsmann-Fachverlag.
- Banner, Gerhard (1983): Zur politisch-administrativen Steuerung in der Kommune. In: Löhlhöfel, Dieter von/Schimanke, Dieter (Hrsg.): *Kommunalplanung vor neuen Herausforderungen*, 139 ff. Basel: Birkhäuser.
- Banner, Gerhard (1989): Kommunalverfassungen und Selbstverwaltungsleistung. In: Schimanke, Dieter (Hrsg.): *Stadtdirektor oder Bürgermeister*, 37–61. Basel: Birkhäuser.
- Banner, Gerhard (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. *Verwaltung — Organisation — Personal* (1/1991): 6–11.
- Blanke, Bernhard/Evers, Adalbert/Wollmann, Hellmut (Hrsg.) (1986): *Die zweite Stadt. Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bogumil, Jörg (2001): *Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg (2002): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel — Stationen der politik- und kommunalwissenschaftlichen Debatte. In: Bogumil, Jörg (Hrsg.): *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen*, 7–51. Opladen: Leske + Budrich.
- Bogumil, Jörg (2017): Modernisierung lokaler Politik. In: Kuhlmann, Sabine/Schwab, Oliver (Hrsg.): *Starke Kommunen – wirksame Verwaltung. Fortschritte und Fallstricke der internationalen Verwaltungs- und Kommunalforschung*, 117–142. Wiesbaden: Springer VS.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K. (2007): *10 Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1995): *Vom Untertan zum Kunden. Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung*. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1996): Der Bürger als Kunde? Zur Problematik von "Kundenorientierung" in kommunalen Gestaltungsvorhaben. In: Wollmann, Hellmut/Reichard, Christoph (Hrsg.): *Kommunalverwaltungen im Modernisierungsschub?*, 183–194. Basel/Boston/Berlin: Birkhäuser.
- Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1997): Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie. In: Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hrsg.): *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie*, 9–22. Baden-Baden: Nomos.

- Bouckaert, Geert (2023): The neo-Weberian state: From ideal type model to reality? *Max Weber Studies* 23 (1): 13–59. DOI: 10.1353/max.2023.0002.
- Evers, Adalbert (1975): Agglomerationsprozesse und Staatsfunktionen. In: Grauhan, Rolf R. (Hrsg.): *Lokale Politikforschung, Band 1*, 41–101. Frankfurt: Campus.
- Evers, Adalbert (1986): Zwischen Arbeitsamt und Ehrenamt. Unkonventionelle lokale Initiativen im Schnittpunkt von Arbeit und sozialen Diensten. In: Blanke, Bernhard/Evers, Adalbert/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Die zweite Stadt. Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik*, 15–50. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Evers, Adalbert/Lange, Hans G./Wollmann, Hellmut (1983): *Kommunale Wohnungspolitik*. Basel: Birkhäuser.
- Evers, Adalbert/Lehmann, Michael (1972): *Politisch-ökonomische Determinanten für Planung und Politik in den Kommunen der Bundesrepublik*. Offenbach: Sozialistisches Büro.
- Grauhan, Rolf R. (1972): *Großstadtpolitik – Texte zur Analyse und Kritik lokaler Demokratie*. Gütersloh: Bertelsmann-Fachverlag.
- Grauhan, Rolf R. (1975a): Einführung. Lokale Politikforschung. In: Grauhan, Rolf R. (Hrsg.): *Lokale Politikforschung, Band 1*, 11–37. Frankfurt: Campus.
- Grauhan, Rolf R. (1975b): *Lokale Politikforschung, Band 1 und 2*. Frankfurt: Campus.
- Grottian, Peter/Nelles, Winfried (1983): *Großstadt und neue soziale Bewegungen*. Basel/Boston/Stuttgart: Birkhäuser.
- Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut (1998): *Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke*. Basel: Birkhäuser.
- Hartwich, Hans-Hermann (Hrsg.) (1985): *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Häußermann, Hartmut (1991): Lokale Politik und Zentralstaat. Ist auf kommunaler Ebene „alternative Politik“ möglich? In: Heinelt, Hubert/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik in den 80er und 90er Jahren*, 52–92. Basel: Birkhäuser.
- Heinelt, Hubert (1997): Neuere Debatten zur Modernisierung der Kommunalpolitik. Ein Überblick. In: Heinelt, Hubert/Mayer, Margit (Hrsg.): *Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege der Ressourcenmobilisierung*, 12–28. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heinelt, Hubert/Mayer, Margit (Hrsg.) (1997): *Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege der Ressourcenmobilisierung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. DOI: 10.1007/978-3-322-97388-7.
- Heinelt, Hubert/Mayer, Margit (2001): Lokale Politikforschung in Deutschland. Entwicklungen und Besonderheiten im internationalen Vergleich. In: Schröter, Eckhard (Hrsg.): *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*, 63–76. Opladen: Leske + Budrich.
- Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika (2008): Die lokale Politikforschung in Deutschland. Auf der Suche nach aktuellen Themen. In: Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika (Hrsg.): *Lokale Politikforschung heute*, 7–10. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heinelt, Hubert/Wollmann, Hellmut (1991): Lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren. In: Heinelt, Hubert/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik in den 80er und 90er Jahren*, 7–14. Basel: Birkhäuser.

- Hesse, Jens J./Wollmann, Hellmut (1983): *Probleme der Stadtpolitik in den 80er Jahren*. Frankfurt/New York: Campus.
- Hood, Christopher (1991): A New Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69 (1): 3–19.
- Hucke, Jochen/Ueberhorst, Reinhard (1983): *Kommunale Umweltpolitik*. Basel: Birkhäuser.
- Kersting, Norbert/Vetter, Angelika (2003): *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut (2019): *Introduction to Comparative Public Administration*. 2nd Edition. Cheltenham: Edward Elgar.
- Löhlhöffel, Dieter von/Schimanke, Dieter (1983): *Kommunalplanung vor neuen Herausforderungen, Bausteine für die Verwaltungspraxis der 80er Jahre*. Basel: Birkhäuser.
- Mayntz, Renate (Hrsg.) (1980): *Implementation politischer Programme*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mayntz, Renate (Hrsg.) (1983): *Implementation politischer Programme II*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Narr, Wolf-Dieter (1980): Nachruf Rolf-Richard Grauhan. *Politische Vierteljahresschrift* 21: 212–213.
- Offe, Claus (Hrsg.) (1972): *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Frankfurt.
- Offe, Claus (1975): Zur Identität der kommunalen Ebene. In: Grauhan, Rolf R. (Hrsg.): *Lokale Politikforschung. Band 2*, 303–309. Frankfurt: Campus.
- Pressman, Jeffrey L./Wildavsky, Aaron B. (1973): *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.) (1996): *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?* Basel: Birkhäuser.
- Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (2021): Nachruf Gerhard Banner – Einflussreicher Grenzgänger zwischen Wissenschaft und Praxis. *Verwaltung & Management* 26: 303–304.
- Schimanke, Dieter (Hrsg.) (1989): *Stadtdirektor oder Bürgermeister*. Basel: Birkhäuser.
- Wollmann, Hellmut (1974): Das Städtebauförderungsgesetz als Instrument staatlicher Intervention – wo und für wen? *Leviathan* 2: 199–231.
- Wollmann, Hellmut (1975): Der Altstadtsanierung erster Teil als Cityerweiterungsplanung — der Fall Heidelberg. In: Grauhan, Rolf R. (Hrsg.): *Lokale Politikforschung. Band 2*, 221 ff. Frankfurt: Campus.
- Wollmann, Hellmut (1980a): Implementationsforschung – eine Chance für kritische Verwaltungsforschung? In: Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Politik im Dickicht der Bürokratie*, 9–42.
- Wollmann, Hellmut (Hrsg.) (1980b): *Politik im Dickicht der Bürokratie*.
- Wollmann, Hellmut (1983): Implementation durch Gegenimplementation von unten. In: Mayntz, Renate (Hrsg.): *Implementation politischer Programme II*, 168–196. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Wollmann, Hellmut (1986): Stadtpolitik – Erosion oder Erneuerung des Sozialstaats „von unten“? In: Blanke, Bernhard/Evers, Adalbert/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Die zweite Stadt. Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik*, 79–101. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Wollmann, Hellmut (1991): Entwicklungslinien lokaler Politikforschung. Reaktion auf oder Antizipation von sozio-ökonomischen Entwicklungen? In: Heinelt, Hubert/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik in den 80er und 90er Jahren*, 15–30. Basel: Birkhäuser.
- Wollmann, Hellmut (2002): Zur „Doppelstruktur“ der lokalen Ebene zwischen politischer Kommune und („zivil“-) gesellschaftlicher Gemeinde. In: Haus, Michael (Hrsg.): *Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik. Theoretische Analysen und empirische Befunde*, 328–345. Opladen: Leske + Budrich.
- Wollmann, Hellmut (2017): „Spurensuche“. Eine autobiographische Skizze. In: Kuhlmann, Sabine/Schwab, Oliver (Hrsg.): *Starke Kommunen – wirksame Verwaltung. Fortschritte und Fallstricke der internationalen Verwaltungs- und Kommunalforschung*, 241–281. Wiesbaden: Springer VS.
- Wollmann, Hellmut (2024): *Local Government and Governance in Germany. Challenges, Responses, Perspectives*. Cham: Springer.

IV. Abschluss

Stefan Immerfall

Wer zu früh kommt ... wird manchmal doch nicht bestraft

Verwaltungswissenschaft statt Kritische Theorie

Michail Gorbatschow wird der Satz zugeschrieben: „Wer zu spät kommt, den bestraft das Leben.“ Das mag in weltpolitischen Zusammenhängen zutreffen; im wirtschaftlichen, wie im öffentlichen Leben trifft indes oft das Gegenteil zu. Häufig unterschätzen Erfinder und Wirtschaftspioniere die Hürden, bis eine Idee Marktreife hat. Es sind nicht selten die Nachahmer, die die Früchte einer Innovation ernten. Auch in der Politik bleibt eine Idee, deren Zeit noch nicht gekommen ist, oft ungehört.

Es gilt also auch manchmal der Satz: wer zu früh kommt, den bestraft das Leben. Jörg Bogumils und meine Diplomarbeit stellt ein bescheidenes Beispiel hierfür dar. Wir haben uns einerseits viel zu viel vorgenommen, andererseits einigen der durchaus neuen Ideen zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt und sie daher nicht sorgfältig genug ausgearbeitet. Am Ende ist es dann aber doch – was unsere wissenschaftlichen Karrieren betrifft – gut ausgegangen.

Wir kamen beide 1980 an die Ruhr-Universität Bochum – Jörg aus dem Norden, ich aus dem Süden –, weil uns das Versprechen einer interdisziplinären Sozialwissenschaft anzog. Sozialwissenschaft(en) als Studiengang gab es damals nur an fünf, sechs Universitäten. Bei dem Versprechen der Interdisziplinarität ist es im Studienverlauf dann überwiegend geblieben, denn letztlich mussten die Studierenden die Verbindung zwischen den soziologischen, politik- und wirtschaftswissenschaftlichen Angeboten meist selbst herstellen. Vielleicht ist das heute anders.

Im Gegensatz zu vielen unserer Kommilitonen fanden wir Statistik und Methodenlehre anziehend. Mit Hilfe von Prof. Werner Voß vom Lehrstuhl für empirische Sozialforschung konnten wir noch im Studium eine kleine empirische Befragung zu Zukunftsangst im lokalen Kontext auf die Beine stellen. Zukunftsangst war damals, in den 1980er Jahren zu Zeiten intensiven Wettrüstens von Ost und West, in aller Munde. Kaum vorstellbar heute, dass für die statistische Auswertung der Befragung damals noch Kenntnisse einer Programmiersprache wie Fortran erforderlich waren. Im Ergebnis zeigte sich: Bochums Bürger hatten

überwiegend weder Angst vor der Zukunft noch vor dem Atomtod. Das ist eben das Schöne an der empirischen Sozialforschung: Empirie kann den eigenen Annahmen und Vorurteilen widersprechen (so man sie lässt).

Bei einem dankenswert weiter geduldigen Prof. Voß schrieben Jörg und ich dann gemeinsam auch unsere Diplomarbeit: „Vorempirische Aspekte der Sozialforschung“, so der leicht überkandidelte Titel. Wir nahmen uns nichts weniger vor, als die zentralen Annahmen herauszuarbeiten, derer sich alle wichtigen Ansätze der empirischen Sozialforschung durchgängig bedienen müssen, um zu ihren Erkenntnissen zu gelangen. Als die vier wichtigsten Ansätze betrachteten wir den Mainstream der quantitativen Sozialforschung (analytisch-nomologische Sozialforschung), die marxistisch-leninistische Sozialforschung, die qualitative Sozialforschung und die Frankfurter Schule.

In Wahrheit war unser Vergleich von vornherein gezinkt. So richtig ernst genommen haben wir die marxistisch-leninistische Erkenntnistheorie à la DDR nicht. Wir haben sie einfach nur der Vollständigkeit halber mit aufgenommen. Und mit dieser Einschätzung lagen wir wohl nicht ganz falsch. Wo sie für die empirische Forschungspraxis praktisch wurde – wie z. B. in dem didaktisch gut aufbereiteten Lehrbuch von Clauss & Ebner (1971) – folgte sie im Grunde dem allgemeinen Modell wissenschaftlicher Erklärungen; ansonsten waren die erkenntnistheoretischen Schriften mit den Zitaten der marxistisch-leninistischen Klassiker gewürzt. Je nach Jahrgang mit oder ohne Stalin. Es sollte aber nicht vergessen werden, dass es dieser Strömung ungeachtet ihres bescheidenen wissenschaftlichen Nährwerts gelang, aufgrund ihrer organisatorischen Schlagkraft auch an westdeutschen Universitäten zeitweise einen gewissen Einfluss zu erlangen (Sahner 1982).

Mehr Sympathie brachten wir der qualitativen Sozialforschung entgegen. Wir hoben ihre berechtigte Kritik an einem physikalischen Verständnis der sozialen Welt hervor, welche die Unterschiede zwischen dem sozialwissenschaftlichen gegenüber dem naturwissenschaftlichen Vorgehen unterschläge. Zu der damaligen Zeit (1983) waren die Ansätze von Anselm Strauss, Barney Glaser, Herbert Blumer, Howard Schwartz und Jerry Jacobs, vor allem natürlich von Erving Goffman und Harold Garfinkel in der Methodenausbildung in Deutschland noch kaum vertreten. Erst allmählich erschienen hierzu die ersten Lehrbücher. Mit der Erweiterung der einschlägigen Abschnitte unserer Diplomarbeit zu einem Lehrbuch der Methoden des interpretativen Paradigmas wären wir also früh auf dem wissenschaftlichen Buchmarkt gewesen. Dem stand unser (zu großer) Anspruch entgegen, eine umfassende Verbindung der verschiedenen Methodenansätze zu entwickeln. Immerhin konnten wir – nach Fürsprache von Jürgen

Ritsert, den wir in Frankfurt kennengelernt, mehrfach besucht und unsere Arbeit besprochen hatten – unsere Diplomarbeit beim Campus-Verlag publizieren (Bogumil/Immerfall 1985).

Unserer politischen Einstellung gemäß galten die wissenschaftlichen Sympathien quasi „natürlich“ der Kritischen Theorie eines Max Horkheimers und Theodor W. Adornos (aber auch Leo Löwenthal, Erich Fromm, Herbert Marcuse und Friedrich Pollock) und ihrem Programm einer aufklärerischen Gesellschaftstheorie. Das brachte gewisse Schwierigkeiten mit sich, da ihre Hauptvertreter nach der Rückkehr aus dem Exil nach Frankfurt selbst kaum noch empirisch forschten. Nach Wolfgang Bonß waren sie zu einer veränderten Beurteilung der empirischen Sozialforschung gekommen: In der total verwalteten Welt glaubten sie, nur im „ideologiekritisch defensiven Duktus“ überleben zu können. Dies führte sie weg von der „materialistischen“ und hin zu einer „resignativen Sozialforschung“ (ebd.: 73 und Fn.51).

Wir haben uns daher zum einen auf die gesellschaftsdiagnostischen Aussagen der Frankfurter Rückkehrer nach dem 2. Weltkrieg konzentriert. Trotz aller Kritik an der demokratischen Verfasstheit wollten sie – nicht zuletzt mit ihren Radiobeiträgen – dazu beitragen, dass die Demokratie in Deutschland diesmal Fuß fasst (s. v. a. Adorno 1977). Heute haben die Überlegungen von Horkheimer und Adorno zu den Voraussetzungen rechtsradikaler Bewegungen und zu den Ambivalenzen des wirtschaftlich-technischen Fortschritts neue Aktualität bekommen (vgl. u. a. Clemens et al. 2022).

Zum anderen haben wir uns auf die intensive und nicht zuletzt imponierend interdisziplinäre, empirische Forschung des Frankfurter Instituts in der Zwischenkriegszeit konzentriert. Nachdrücklich beeindruckt hat uns, dass empirische Sozialforschung buchstäblich Leben retten kann. Dies bezieht sich auf die – insbesondere von Erich Fromm konzipierte – Arbeiter- und Angestellten-Erhebung im Schatten der Wahlerfolge der Hitlerpartei (Bogumil/Immerfall 1985: 85). Die Untersuchung sollte den Zusammenhang zwischen psychischen Strukturen, Weltanschauung und objektiver Lage von qualifizierten Arbeitern und Angestellten erhellen. Zwischen 1929 und 1931 wurden 3300 Fragebögen verteilt, wovon 1100 ausgefüllt zurückkamen. Der 271 Posten umfassende Fragebogen bezog sich auf politische Einstellungen, allgemeine Orientierungen gegenüber Familie, Autorität und Kultur, auf Freizeitverwendung, sowie auf die objektive soziale Lage. Die auf dem Proletariat liegenden Hoffnungen mussten nach der Analyse des empirischen Materials fallen gelassen werden. Leo Löwenthal erinnert sich:

„Als wir das Resultat bekamen, das war wohl Anfang 1931, da ist uns das Herz in die Hose gefallen. Denn auf der ideologischen Oberfläche waren diese guten

Sozialdemokraten und linken Zentrumswähler alle sehr liberal und republikanisch, aber auf einer tieferen, psychologischen Stufe war der größte Teil ganz autoritär, mit Bewunderung für Bismarck und strenge Erziehung und die „Frau gehört ins Haus“ und so weiter – was Sie wollen. Das war also ganz grauenvoll, was sich da gezeigt hat. [...] Wir haben also ganz bewusst eine Politik der Emigration betrieben, einige Jahre bevor irgendein Mensch daran gedacht hat.“ (zitiert nach Greffrath 1979: 208 ff.)

Jörg und ich zählen als Angehörige der geburtenstarken Jahrgänge zwischen Mitte der 1950er und der 1960er Jahre zu den Baby-Boomern, auch durchaus abschätzig „Boomer“ genannt. Zwar stimmt eine Alterskohorte nie in ihren Persönlichkeitsmerkmalen überein, und nur selten lassen sich Einstellungen durch ein Geburtsjahr erklären (Schröder 2018). Dennoch kann ein Rückblick auf die „Boomerzeit“ doch erhellend oder zumindest amüsant sein (Bude 2024). Vor allem aber macht sie die Bedeutung der Demographie deutlich – was mir viel später erst Stefan Hradil vermittelt hat (Hradil/Immerfall 1997). Denn zunächst einmal waren wir viele. Im universitären Milieu hat sich die demographische Überfüllung durch die Bildungsexpansion zusätzlich verstärkt. Wir selbst waren beide Bildungsaufsteiger: Jörg stammt aus einer Facharbeiterfamilie, ich aus dem kleinbäuerlichen Milieu. Die Ruhr-Universität, selbst eine, wenn auch äußerlich wenig ansehnliche, Reformuniversität, zog besonders viele Erst-Studierende an. Ich erinnere, dass wir einige Tricks anwandten, um überfüllte Seminare auf ein Arbeitsniveau zu verkleinern. So schickten wir zum Referieren für eine der ersten Sitzungen einen Kommilitonen vor, von dem wir wussten, dass er zwar hochkompetent, aber auch ausufernd und langatmig vortragen würde. Die nächsten Sitzungen schrumpften daraufhin zuverlässig auf eine angenehme Seminargröße.

Am Ende hatten es die Boomer gut, wie Gustav Seibt lakonisch anmerkt: „Den Übergang von der Industriemoderne des Wirtschaftswunders in die Konsum- und Selbstverwirklichungsgesellschaft haben sie gut genutzt, allerdings um den ungeheuerlichen Preis eines gewaltigen gestiegenen Naturverbrauchs“ (Seibt 2024). Doch das war seinerzeit noch nicht absehbar. Von drohenden Katastrophen – Atomtod, Smogalarm, Waldsterben, Wettrüsten – war aber zu unserer Studienzeit schon die Rede. Die Arbeitslosenquote stieg zwischen 1974 und 1985 von 4,2 auf 9,3 Prozent. Die Aussichten auf eine Karriere in der Wissenschaft waren denkbar schlecht: Der Universitätsaus- und Neubau war weitgehend abgeschlossen, die Professuren besetzt. Überhaupt sollte der öffentliche Dienst im Zuge der in Mode kommenden angebotsorientierten Wirtschaftspolitik eher als ausgebaut werden. Jörg und ich versuchten Vorkehrungen zu treffen, um als selbstständige Sozialforscher zu reüssieren, indem wir eine (kurzlebige) Unternehmung für empirische Forschung gründeten.

Trotz dieser schlechten Aussichten auf dem Arbeitsmarkt blickten wir damals (und wohl die meisten unseren Kommilitoninnen und Kommilitonen) meiner Erinnerung nach positiv in die Zukunft. Unser persönlicher Fortschrittsglaube hatte sich ja bereits in der Wahl des Studienfaches niedergeschlagen. Wir glaubten – und ich denke, ein Stück weit glauben wir das immer noch –, dass sozialwissenschaftliche Erkenntnisse zu einer besseren Gesellschaft beitragen können. Trotz aller Krisenerscheinungen blickten junge Menschen in den 1980er Jahren, gerade solche, die sich – wie wir – dem linken Spektrum zuordneten, wohl generell deutlich positiver in die Zukunft als ihre Altersgenossinnen und -genossen heute. Heute gilt umgekehrt, dass trotz Arbeitskräftemangel nur eine Minderheit optimistisch in die Zukunft blickt. Besonders pessimistisch sind junge Menschen (AXA Group 2024). Ausgerechnet die selbsternannte Fortschrittskoalition konnte keine Aufbruchstimmung vermitteln, wofür nicht nur die äußeren Umstände verantwortlich gemacht werden können.

„Wir haben zunehmend eine Fortschrittsgesellschaft ohne Fortschrittsglauben,“ warnt Andreas Reckwitz im Handelsblatt (Jakobs/Reckwitz 2023). Wird eine auf wirtschaftlichen Fortschritt gebürstete Gesellschaft politisch instabil, wenn die Mehrheit nicht mehr glaubt, dass es wenigstens ihren Kindern besser gehen wird? Und damit sind wir wieder bei Adorno und Horkheimer, die bei aller Kritik an der bürgerlich-liberalen Demokratie doch auch ihre Brüchigkeit fürchteten.

Literatur

- Adorno, Theodor W. (1977): *Kulturkritik und Gesellschaft II. Gesammelte Schriften*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- AXA Group (2024): *Mind Your Health in The Workplace. 2024 Mind health report*. Fourth Edition. Köln. <https://www.axa.com/en/press/publications/mind-health-report-2024>.
- Bogumil, Jörg/Immerfall, Stefan (1985): *Wahrnehmungsweisen empirischer Sozialforschung. Zum (Selbst-) Verständnis des sozialwissenschaftlichen Erfahrungsprozesses*. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Bude, Heinz (2024): *Abschied von den Boomern*. München: Carl Hanser.
- Clauss, Günter/Ebner, Heinz (1971): *Grundlagen der Statistik für Psychologen, Pädagogen und Soziologen*. Berlin (Ost): Verlag Volk u. Wissen.
- Clemens, Manuel/Päthe, Thorben/Petersdorff, Marc (Hrsg.) (2022): *Die Wiederkehr des autoritären Charakters. Transatlantische Perspektiven*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Greffrath, Mathias (1979): *Die Zerstörung einer Zukunft: Gespräche mit emigrierten Sozialwissenschaftlern*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

- Hradil, Stefan/Immerfall, Stefan (Hrsg.) (1997): *Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Jakobs, Hans-Jürgen/Reckwitz, Andreas (2023): Soziologe Reckwitz: „Populismus ist Verlustunternehmertum“. *Handelsblatt*, 05.08.2023.
- Sahner, Heinz (1982): *Theorie und Forschung. Zur paradigmatischen Struktur der westdeutschen Soziologie und zu ihrem Einfluß auf die Forschung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schröder, Martin (2018): Der Generationenmythos. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 70 (3): 469–494.
- Seibt, Gustav (2024): Da war noch was. *Süddeutsche Zeitung*, 2024 (27.01.2024), 15.

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Nathalie Behnke ist Professorin und Leiterin des Arbeitsbereichs Öffentliche Verwaltung, Public Policy am Institut für Politikwissenschaft der TU Darmstadt. In ihrer Forschung beschäftigt sie sich grundsätzlich mit Fragen der Verwaltungskoordination im Mehrebenensystem. Hierzu gehören Arbeiten zum Föderalismus in Deutschland und in vergleichender Perspektive, zur föderalen Finanzverfassung, zu Multilevel Governance, zu Institutionen und Prozessen horizontaler und vertikaler Koordination auf regionaler und lokaler Ebene sowie zu Krisenmanagement und Resilienzsteigerung.

Arthur Benz ist Professor (i.R.) für Politikwissenschaft an der Technischen Universität Darmstadt. Er forschte über Mehrebenensysteme in Bundesstaaten und der Europäischen Union, insbesondere zu institutionellen Reformen und zur Koordination in Politik und Verwaltung. Die Ergebnisse seiner Forschung hat er u.a. in den Büchern „Föderale Demokratie“ (2020) und „Policy Change and Innovation in Multilevel Governance“ (2021) zusammengefasst.

Martin Burgi ist seit Oktober 2012 Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Umwelt- und Sozialrecht und Direktor der Forschungsstelle für Vergaberecht und Verwaltungskooperationen an der LMU München, zuvor war er seit 1999 Lehrstuhlinhaber an der Ruhr-Universität Bochum und Mitglied des Kuratoriums des dortigen Instituts für Berg- und Energie-recht. Er ist Visiting Professor an der George Washington University Law School, Washington D.C., am King's College London und der Universidad Autónoma Madrid. Er war von 2014 bis 2016 Vorsitzender der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer und ist Mitherausgeber u.a. der Zeitschriften Die Verwaltung und Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht.

Roland Czada wurde 2002 auf den Lehrstuhl „Staat und Innenpolitik“ der Universität Osnabrück berufen, den er bis 2019 innehatte. Zuvor war er Professor für Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft an der FernUniversität Hagen und Gastprofessor für Transformationsforschung an den Universitäten Kapstadt (2001–02) und Tokio (2003). Auf Stationen an der FU Berlin (1981–84) und der Universität Konstanz (Promotion 1986, Habilitation 1992) folgte ein mehrjähriger Forschungsaufenthalt am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln.

Falk Ebinger ist Verwaltungswissenschaftler und begleitet derzeit im Staatsministerium Baden-Württemberg Agenden im Bereich Verwaltungsmodernisierung und Bürokratieabbau. Zuvor lehrte und forschte er zu diesem Thema an der Wirtschaftsuniversität Wien, der Universität Konstanz und der Ruhr-Universität Bochum.

David H. Gehne ist Geschäftsführer des Zentrums für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR) an der Ruhr-Universität Bochum. Schwerpunkte in Forschung und Lehre sind Bürgermeister:innen, Partizipation auf kommunaler Ebene, kommunale Sozialpolitik und soziale Segregation.

Philipp Gräfe ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik. Er promoviert bei Jörg Bogumil zur deutschen Verwaltungsdigitalisierung und forscht darüber hinaus zu Themen der Verwaltungskoordination und -verflechtung, zur Digitalpolitik und zur Ausgestaltung des deutschen Sozialstaats mit einem Schwerpunkt auf Bürokratielasten.

Sascha Gerber studierte von 2002 bis 2008 Sozialwissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum. Von 2008 bis 2019 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Jörg Bogumil. U.a. forschte er zur Verwaltungsmodernisierung und -digitalisierung. 2019 promovierte er zu einem hochschulpolitischen Thema und wurde anschließend Dezernent für Datenanalyse bei der Bezirksregierung Arnsberg. Seit 2023 leitet er dort das Sachgebiet Verwaltungsmodernisierung und E-Government und nimmt seit 2024 zudem stellvertretend die Aufgaben des Hauptdezernenten des Dezernat 14 (Organisationsangelegenheiten, IuK-Technik, Innenrevision) wahr.

Stephan Grohs ist Professor für Politik- und Verwaltungswissenschaften an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Schwerpunkte in Forschung und Lehre sind subnationale Politik und Verwaltung im europäischen Vergleich, Politikfelder wie Sozial-, Umwelt- und Planungspolitik, Verwaltungsorganisation und -reformen.

Jonas Hafner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik an der Ruhr-Universität Bochum. Neben der Migrations- und Integrationspolitik sowie -verwaltung befasst er sich aus politikwissenschaftlicher und organisationssoziologischer Perspektive mit der Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik im Rechtskreis Zweites Buch Sozialgesetzbuch.

Rolf G. Heinze war von 1988 bis 2021 Lehrstuhlinhaber für Allgemeine Soziologie, Arbeit und Wirtschaft an der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum (RUB); von 2021 bis 2024 Seniorprofessor an der RUB. Seit 1994 ist er geschäftsführender wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung (InWIS) an der RUB.

Lars Holtkamp ist Professor für Politik und Verwaltung am Institut für Politikwissenschaft an der FernUniversität Hagen. Nach Studium und Promotion der Sozialwissenschaften an der Ruhr-Universität Bochum folgte die Habilitation an der FernUniversität Hagen. Neben seinem Lehrgebiet in Politik und Verwaltung war er 25 Jahre lang Ratsmitglied in der Stadt Waltrop.

Stefan Immerfall ist Professor für Soziologie an der Pädagogischen Hochschule Schwäbisch Gmünd. Er forscht zu Fragen von Bildung, Migration und europäischer Integration. Prof. Immerfall ist Mitherausgeber der Zeitschrift „Gesellschaft. Wirtschaft. Politik“ (GWP).

Werner Jann ist emeritierter Professor für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam. Nach Stationen in Speyer, Washington D.C. und Berkeley war er u.a. Ministerialbeamter und Mitglied einer Reihe von Regierungskommissionen. Er war Präsident der European Group of Public Administration (EGPA), Vizepräsident des International Institute of Administrative Sciences (IIAS), Mitglied des UN Committee of Experts on Public Administration (CEPA) und Gastprofessor in Wellington, Bangkok, Tokio und Adjunct Professor an der Universität Bergen, Norwegen.

André Jethon ist seit 2023 Beigeordneter und Kämmerer der Stadt Lünen und war davor insgesamt 30 Jahre bei kommunalen Umlageverbänden beschäftigt. Als promovierter Sozialwissenschaftler und mit einer praktischen Feldkompetenz in sämtlichen kommunalen Ebenen forscht er seit mehr als zehn Jahren nebenberuflich in den Bereichen der öffentlichen Finanzwirtschaft, des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens sowie des Performance Managements im Zusammenhang mit dem Haushalt. In jüngerer Zeit hat er sich auf Fragestellungen rund um die Finanzierung sozialer Leistungen in Deutschland spezialisiert.

André Kastilan ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik an der Ruhr-Universität Bochum. Schwerpunkte seiner Forschung sind die Betrachtung von Politik und Verwaltung

im Bereich Migration und Integration sowie die Wahrnehmung zuwanderungsbedingter Pluralisierungsprozesse in der Gesellschaft.

Franz Lehner ist schweizerischer Sozialwissenschaftler. Von 1981 bis 2011 war er Professor für Politische Wissenschaft und für angewandte Sozialforschung an der Ruhr-Universität Bochum. Von 1990 bis 2006 war er Präsident des Instituts Arbeit und Technik im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen. Sein neuestes Buch ist „Deliberative Governance for Sustainable Development: An Innovative Strategy for Environment, Economy and Society“ (2023).

Tanja Klenk ist Professorin für Verwaltungswissenschaft an der Helmut-Schmidt-Universität / Universität der Bundeswehr Hamburg. Ein Schwerpunkt ihrer Forschung bilden Fragen der Governance und der Organisation von Sozialstaatlichkeit, insbesondere im Kontext der digitalen Transformation von Staat und Verwaltung. Sie ist Mitherausgeberin des „Handbuchs Digitalisierung in Staat und Verwaltung“ (Klenk/Nullmeier/Wewer 2024).

Sabine Kuhlmann ist Professorin für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam und war von 2019 bis 2023 Inhaberin des Hedda Andersson Chair an der Universität Lund/Schweden. Sie ist seit 2011 Mitglied und seit 2016 Stellvertretende Vorsitzende des Nationalen Normenkontrollrats der Bundesregierung. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in der vergleichenden Verwaltungswissenschaft und Kommunalforschung, Verwaltungsdigitalisierung, Public-Sector-Reformen und Better Regulation sowie jüngst der Crisis Governance.

Frank Nullmeier ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bremen, Leiter der Abteilung Theoretische und normative Grundlagen des SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik, stellvertretender Direktor des Deutschen Instituts für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung. Seine Forschungsschwerpunkte sind Sozialstaatstheorie, Sozialpolitikforschung und interpretative Policy-Analyse.

Sören Petermann ist Professor für Soziologie mit dem Schwerpunkt Stadt und Region an der Ruhr-Universität Bochum. Seine Forschungsinteressen liegen in Effekten sozialräumlicher Kontextbedingungen auf soziales Zusammenleben in einem weiten Bereich wissenschaftlicher Felder wie Erfahrungen von Vielfalt, residenzielle Mobilität, freiwilliges Engagement und subjektives Wohlbefinden. Seine empirische Forschung fokussiert auf die Rolle sozialer Kontakte und sozialen Kapitals in diesen thematischen Bereichen.

Ludger Pries ist Senior-Professor, vormals Inhaber des Lehrstuhls für Soziologie/Organisation, Migration, Mitbestimmung an der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum. Forschungsschwerpunkte sind die (international vergleichende) Organisations- und Arbeitssoziologie, Migrationssoziologie, Transnationalisierungsforschung. Von 2011 bis 2015 war er Mitglied und stellvertretender Vorsitzender des Sachverständigenrats für Integration und Migration. Von 2015 bis 2017 war er Inhaber des Wilhelm-und-Alexander-von-Humboldt-Lehrstuhls an El Colegio de México in Mexiko-Stadt.

Christoph Reichard war zuletzt von 1997 bis 2006 Professor für Public Management an der Universität Potsdam und von 1998 bis 2002 Direktor des dortigen Kommunalwissenschaftlichen Instituts. Seine Hauptarbeitsgebiete waren Public-Management-Reformen, Performance Management, öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen, Personalmanagement, Verwaltungsbildung und öffentliche Unternehmen. Seine Forschung hat sich in über 300 Publikationen niedergeschlagen. In jüngerer Zeit liegt der Forschungsschwerpunkt auf Aspekten des Performance Managements im Zusammenhang mit dem Haushalt.

Josef Schmid ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen (seit 1998); zuvor Prof. für Vergleichende Politikwissenschaft an der Universität Osnabrück; Wiss. Assistent und Habilitation an der Ruhr-Universität Bochum; Studium und Promotion an der Universität Konstanz. Seine Arbeitsgebiete sind Wohlfahrtsstaatsvergleiche, Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Parteien und Verbände. Von 2010–2022 war er hauptamtlicher Dekan der (fusionierten) Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät.

Louisa Süß ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin am Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik und dem ZEFIR der Ruhr-Universität Bochum. Ihre Forschungsgebiete liegen im Bereich der lokalen Politikforschung, vor allem bei haupt- und ehrenamtlichen Bürgermeistern sowie der Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung für Grundschulkin-der auf der kommunalen Ebene.

Sylvia Veit leitet den Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, insbesondere Digital Government an der Helmut-Schmidt-Universität / Universität der Bundeswehr in Hamburg. Zuvor war sie Professorin für Public Management an der Universität Kassel. Sie forscht zu Verwaltungsreformen und Digitalisierung, politisch-administrativen Beziehungen und Politikberatungssystemen.

Hans-Josef Vogel ist Regierungspräsident Arnberg a.D, ehem. Bürgermeister und Stadtdirektor der Stadt Arnberg, u.a. Mitglied des Ausschusses der Regionen der Europäischen Union. Er ist seit 2023 Vorstandsvorsitzender des Landesverbandes Erneuerbare Energien NRW und ist Mitglied des Hochschulrates der Fachhochschule Südwestfalen.

Uwe Wagschal ist Professor für Vergleichende Regierungslehre an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Zuvor war er Professor an der Universität Heidelberg sowie an der LMU München. Die Assistentenzeit verbrachte er an den Universitäten Bremen und Heidelberg. Neben einer Tätigkeit bei Avenir Suisse in der Schweiz nahm er noch u.a. Lehraufträge für folgende Universitäten war: Harvard, Sankt Gallen, Universität Zürich, WWU Wien, Erfurt, HSE Moskau. Seine Schwerpunkte sind Demokratieforschung, Öffentliche Finanzen, Wahlforschung sowie Institutionen.

Hellmut Wollmann war Hochschullehrer für Verwaltungswissenschaft an der Humboldt-Universität Berlin (1994–2001) und vorher an der Freien Universität Berlin (1974–1994). Seine Arbeitsfelder umfassen die Vergleichende Politik- und Verwaltungsforschung mit den Schwerpunkten kommunale Ebene und Evaluationsforschung.

Schriftenverzeichnis von Jörg Bogumil

(Stand: Oktober 2024)

Monographien

Bogumil, Jörg/Gehne, David H./Süß, Louisa A. (2024): *Ehrenamtliche Bürgermeister in Deutschland*. Das unbekannte Wesen. Wiesbaden: Springer VS.

Gräfe, Philipp/Wehmeier, Liz M./Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2024): *Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland*. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2023): *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung*. Eine praxisorientierte Einführung. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

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.

Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2020): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 3. vollständig überarbeitete Auflage. Wiesbaden: Springer VS.

Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Gerber, Sascha/Schwab, Christian (2019): *Bürgerämter in Deutschland*. Organisationswandel und digitale Transformation. Baden-Baden: Nomos.

Heinze, Rolf G./Bogumil, Jörg/Beckmann, Fabian/Gerber, Sascha (2019): *Vernetzung als Innovationsmotor – das Beispiel Westfalen*. Ibbenbüren: IVD.

Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Heuberger, Moritz/Krönke Christoph (2018): *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik*. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Heinze, Rolf G./Gerber, Sascha/Gräf, Ilse-Dore/Jochheim, Linda et al. (2013): *Modernisierung der Universitäten*. Umsetzungsstand und Wirkungen neuer Steuerungsinstrumente. Berlin: edition sigma.

Bogumil, Jörg/Gerber, Sascha/Heinze, Rolf G./Hoose, Fabian/Seuberlich, Marc (2013): *Zukunftsweisend*. Chancen der Vernetzung zwischen Südwestfalen und dem Ruhrgebiet. Essen: Klartext.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2013): *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung*. Eine praxisorientierte Einführung. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G./Lehner, Franz/Strohmeier, Klaus P. (2012): *Viel erreicht – wenig gewonnen*. Ein realistischer Blick auf das Ruhrgebiet. Essen: Klartext Verlag.

Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Grohs, Stephan/Reiter Renate (2011): *Dezentralisierung des Staates in Europa*. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2009): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2., völlig überarbeitete Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bauer, Michael W./Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin (2007): *Modernisierung der Umweltverwaltung*. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern. Berlin: edition sigma.

Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K. (2007): *10 Jahre Neues Steuerungsmodell*. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: edition sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors („Gelbe Reihe“) Sonderband, 29).

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Schneider, Karsten/Wollmann, Hellmut (2007): *Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell. Berlin: edition sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors („Gelbe Reihe“), 30).

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2006): *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung*. Eine policyorientierte Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg/Kottmann, Steffen (2006): *Verwaltungsstrukturreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen*. Ibbenbüren: IVD.

Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (2006): *Kooperative Demokratie*. Das politische Potenzial von Bürgerengagement. Frankfurt a.M.: Campus.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2005): *Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg*. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Ibbenbüren: IVD.

Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2005): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg/Reichard, Christoph/Siebart, Patricia (2004): *Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW*. Ibbenbüren: IVD.

Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Geert/Budäus, Dietrich/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo et al. (2004): *Status-Report Verwaltungsreform*. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: edition sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors („Gelbe Reihe“), 24).

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun (2003): *Das Reformmodell Bürgerkommune*. Leistungen – Grenzen – Perspektiven. Berlin: edition sigma.

Bogumil, Jörg (2001): *Modernisierung lokaler Politik*. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo (2001): *Verwaltung auf Augenhöhe*. Strategie und Praxis kundenorientierter Dienstleistungspolitik. Berlin: edition sigma.

Bogumil, Jörg/Schmid, Josef (2001): *Politik in Organisationen*. Organisations-theoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele. Opladen: Leske + Budrich.

Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg (2000): *Modernisierung des Staates*. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. 2., vollständig aktualisierte und stark erweiterte Auflage. Opladen: Leske + Budrich.

Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg (1998): *Modernisierung des Staates*. New Public Management und Verwaltungsreform. 1. Auflage. Opladen: Leske + Budrich.

Kißler, Leo/Bogumil, Jörg/Greifenstein, Ralph/Wiechmann, Elke (1997): *Moderne Zeiten im Rathaus?* Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis. Berlin: edition sigma.

Bogumil, Jörg (1995): *Die Kellerkinder der Bildungsexpansion*. Bildungsschwache junge Erwachsene als Adressaten sozialstaatlicher Politik. Eine kommunale Fallstudie am Beispiel der Entwicklung in Dortmund zwischen 1982 und 1992. Sinzheim: Pro Universitate.

Bogumil, Jörg/Elker, Jürgen/Flach, Silke/Schwinger/Eberhard (1995): *Wohnhilfen für junge Volljährige*. Die Praxis des neuen Kinder- und Jugendhilfegesetzes. Eine empirische Untersuchung am Beispiel des Landesverbandes Westfalen-Lippe. Bielefeld: Verlag Soziale Hilfe.

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1995): *Vom Untertan zum Kunden?* Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung. Berlin: edition sigma.

Kißler, Leo/Bogumil, Jörg/Wiechmann, Elke (1994): *Das kleine Rathaus*. Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch den Bürgerladen Hagen. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg/Reketat, Heike/Schwinger, Eberhard (1992): *Junge Erwachsene im Abseits – Möglichkeiten bedarfsgerechter Wohnhilfen*. Bielefeld: Verlag Soziale Hilfe.

Bogumil, Jörg/Lange, Hans-Jürgen (1991): *Computereinsatz in Parteien und Verbänden*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Bogumil, Jörg/Immerfall, Stefan (1985): *Wahrnehmungsweisen empirischer Sozialforschung*. Zum (Selbst-) Verständnis des sozialwissenschaftlichen Erfahrungsprozesses. Frankfurt a.M., New York: Campus.

Herausgegebene Sammelbände

Andersen, Uwe/Bogumil, Jörg/Marschall, Stefan/Woyke, Wichard (Hrsg.) (2021): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. 8., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: Springer VS.

Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Proeller, Isabella (Hrsg.) (2019): *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise*. Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe der Deutschen Sektion des Internationalen Institutes für Verwaltungswissenschaften, 42).

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (Hrsg.) (2016): *Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland. Zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*. Wiesbaden: Springer VS (Stadtforschung aktuell).

Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.) (2015): *Auf dem Weg zur Wissenschaftsregion Ruhr. Regionale Kooperationen als Strategie*. Essen: Klartext.

Wiechmann, Elke/Bogumil, Jörg (Hrsg.) (2014): *Arbeitsbeziehungen und Demokratie im Wandel. Festschrift für Leo Kießler*. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.) (2010): *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Stadtforschung aktuell, 115).

Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.) (2009): *Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz*. Berlin: edition sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors („Gelbe Reihe“) Sonderband, 34).

Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.) (2006): *Politik und Verwaltung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (PVS (Politische Vierteljahresschrift) Sonderheft, 37).

Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hrsg.) (2005): *Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Stadtforschung aktuell, 102).

Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut (Hrsg.) (2004): *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Stadtforschung aktuell, 96).

Bogumil, Jörg (Hrsg.) (2002): *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen*. Opladen: Leske + Budrich (Stadtforschung aktuell, 87).

Bogumil, Jörg/Vogel, Hans-Josef (Hrsg.) (1999): *Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis. Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente*. Köln.

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hrsg.) (1998): *Stillstand auf der „Baustelle“? Barrieren der kommunalen Verwaltungsmodernisierung und Schritte zu ihrer Überwindung*. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hrsg.) (1997): *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie*. Baden-Baden: Nomos.

Kißler, Leo/Bogumil, Jörg/Wiechmann, Elke (Hrsg.) (1993): *Anders verwalten. Praxis und Perspektiven kommunaler Gestaltungsprojekte*. Marburg: Schüren.

Bogumil, Jörg/Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.) (1988): *Sozialverträglichkeit und Soziale Beherrschbarkeit*. Hagen (Polis – Arbeitspapiere aus der Fernuniversität Hagen, Sonderband).

Zeitschriftenaufsätze

Bogumil, Jörg/Gräfe, Philipp (2024): *Verwaltungsverflechtungen im föderalen System*. *Politische Vierteljahresschrift* 65, 417–446. DOI: 10.1007/s11615–023–00525–8.

Bogumil, Jörg/Gräfe, Philipp (2024): *Woran OZG-Projekte scheitern*. *Innovative Verwaltung* (1–2): 24–27.

Bogumil, Jörg/Voßkuhle, Andreas (2024): *Wie Bürokratieabbau wirklich gelingt*. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 08.02.2024 (33): 6.

Süß, Louisa A./Bogumil, Jörg/Gehne, David H. (2024): *Ehrenamtliche Bürgermeister*innen in Deutschland. Engagement zwischen Gestaltung und Belastung*. *Alternative Kommunalpolitik* 45 (4): 50–51.

Bogumil, Jörg/Gehne, David H./Süß, Louisa A. (2023): *Rheinland-Pfalz – Hochburg der ehrenamtlichen Bürgermeister*. *Gemeinde und Stadt* (8): 233–235.

Bogumil, Jörg/Gerber, Sascha/Vogel, Hans-Josef (2023): *Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung im Bereich Erneuerbare Energien. Woran hakt es bei der Umsetzung?* *Verwaltung & Management* 29 (5): 219–227.

Süß, Louisa A./Bogumil, Jörg/Gehne, David H. (2023): *Ehrenamtliche Bürgermeister:innen in Niedersachsen*. *Die niedersächsische Gemeinde* 75 (2): 15–17.

Süß, Louisa A./Bogumil, Jörg/Gehne, David H. (2023): Ehrenamtliche Bürgermeister:innen in Schleswig-Holstein. Fundament der politischen Repräsentation im ländlichen Raum. *Die Gemeinde* (4/23): 95–98.

Bogumil, Jörg (2022): Outputorientierte Steuerung im kommunalen Haushalt – ein jahrzehntelanges Missverständnis! *Verwaltung & Management* 28 (3): 128–131.

Bogumil, Jörg/Gehne, David H./Süß, Louisa A. (2022): Nebenberuflich Verwalten: Die Rolle des ehrenamtlichen Bürgermeisters in der Verwaltungszusammenarbeit. *Verwaltung & Management* 28 (6): 251–257.

Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2022): Verwaltungsverflechtung als „missing link“ der Föderalismusforschung: Administrative Bewältigung der Flüchtlingskrise im deutschen Mehrebenensystem. *der moderne staat* 15 (1), 84–108. DOI: 10.3224/dms.v15i1.06.

Süß, Louisa A./Bogumil, Jörg/Gehne, David H. (2022): Der ehrenamtliche Bürgermeister: Ein unbekanntes Wesen. *Ländlicher Raum* 21 (3): 54–58.

Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2021): Digitale Transformation in deutschen Kommunen. Das Beispiel der Bürgerämter und was man daraus lernen kann. *Die Verwaltung* 54 (1): 105–132.

Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (2019): Von der Industrieregion zur Wissensregion. Strukturwandel im Ruhrgebiet. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 69 (1–3): 39–46.

Ebinger, Falk/Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg (2019): Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. *Local Government Studies* 45 (1), 1–23. DOI: 10.1080/03003930.2018.1530660.

Bogumil, Jörg (2018): Die niedersächsischen Ämter für regionale Landesentwicklung – Auslaufmodell oder neue Bündelungsbehörde? *Neues Archiv für Niedersachsen* (2): 53–60.

Bogumil, Jörg/Gerber, Sascha/Kuhlmann, Sabine/Schwab, Christian (2018): Bundesweite Umfrage zu Bürgerämtern. Mehr Aufgaben, mehr Arbeit. *Alternative Kommunalpolitik* (4): 36–38.

Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg (2018): Performance measurement and benchmarking as „reflexive institutions“ for local governments: Germany, Sweden, and England Compared. *International Journal of Public Sector Management* 31 (4): 543–562.

Bogumil, Jörg (2017): Schulaufsicht im Bundesländervergleich. Ein Überblick. *Lernende Schule* 20 (78): 12–16.

Bogumil, Jörg/Fahlbusch, Boris/Kuhn, Hans-Jürgen (2017): Neuordnung der Schulaufsicht. *Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen* (5): 188–191.

Bogumil, Jörg/Garske, Benjamin/Gehne, David H. (2017): Kommunale Mandats-träger: überaltert, überarbeitet und einflusslos? – Neue Erkenntnisse zur Situation der lokalen Demokratie in Deutschland. *Gesellschaft. Wirtschaft. Politik* 66 (4): 523–536.

Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André (2017): Verwaltungshandeln in der Flüchtlingspolitik. Vollzugsprobleme und Optimierungsvorschläge für den Bereich der kommunalen Integration. *Verwaltungsarchiv* 108 (4): 467–488.

Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kuhlmann, Sabine (2016): Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder und die Zukunft des Verwaltungsvollzugsystems Asyl. *Verwaltung & Management* 22 (3), 126–136. DOI: 10.5771/0947-9856-2016-3-126.

Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kuhlmann, Sabine (2016): Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Vollzugsdefizite und Koordinationschaos bei der Erstaufnahme und Asylantragsbearbeitung. *Die Verwaltung* 49 (2), 289–300. DOI: 10.3790/verw.49.2.289.

Bogumil, Jörg/Seuberlich, Marc (2016): Mehr Aufgaben, weniger Personal. *Der Personalrat* 33 (12): 8–12.

Jochheim, Linda/Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (2016): Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument von Universitäten? Eine empirische Analyse ihrer Wirkungsweise. *der moderne staat* 9 (1), 203–225. DOI: 10.3224/dms.v9i1.23649.

Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2015): Legitimation von Verwaltungshandeln – Veränderungen und Konstanten. *der moderne staat* 8 (2), 237–251. DOI: 10.3224/dms.v8i1.21189.

Jochheim, Linda/Bogumil, Jörg (2015): Wirkungen neuer Steuerungsinstrumente auf die Aktivitätsstrukturen von Universitäten – Leistungsorientierte Mittelvergabe, Zielvereinbarungen und W-Besoldung im Fallstudienvergleich. *Hochschulmanagement* 10 (3/4): 106–112.

Bogumil, Jörg (2014): Haushaltskrise und gute Dienstleistungen. *Der Personalrat* 31 (4): 139.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Junkernheinrich, Martin/Wagschal, Uwe (2014): Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite. *Politische Vierteljahresschrift* 55 (4): 614–647.

Kurtenbach, Sebastian/Bogumil, Jörg (2014): Armutszuwanderung aus Rumänien und Bulgarien – Möglichkeiten und Grenzen kommunalen Handelns. *Verwaltung & Management* 20 (4), 207–212. DOI: 10.5771/0947-9856-2014-4-207.

Bogumil, Jörg (2013): Neues Steuerungsmodell und Doppik in der Praxis. *Deutsches Pfarrerblatt* 113 (5): 284–287.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2012): Angeleitetes Lernen über Leistungsvergleiche? Zwischenbilanz nach acht Jahren Gemeindeprüfungsanstalt NRW. *Die Verwaltung* 45 (1): 123–140.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2012): Die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen – und was Baden-Württemberg daraus lernen kann. *RP Report – Mitarbeiterzeitung des Regierungspräsidiums Stuttgart* (4): 22–26.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Holtkamp, Lars (2012): Vom Versuch unerfreuliche Ergebnisse als normative Wissenschaft abzutun. Eine Replik auf die Replik von Christoph Reichard. *Verwaltung & Management* 18 (1): 3–6.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2012): Doppik in der Praxis: Bisher vor allem intransparent und ineffizient! *Verwaltung & Management* 18 (3): 113–168.

Grohs, Stephan/Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2012): Überforderung, Erosion oder Aufwertung der Kommunen in Europa? Eine Leistungsbilanz im westeuropäischen Vergleich. *der moderne staat* 5 (5): 125–148.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Holtkamp, Lars (2011): Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen. Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW. *Verwaltung & Management* 17 (4): 171–180.

Bogumil, Jörg (2010): Die Zukunft der ehrenamtlichen Kommunalverwaltung. *Die Verwaltung* 43 (2): 151–166.

Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Holtkamp, Lars (2010): Zersplitterte Kommunalparlamente oder Stärkung lokaler Demokratie? Warum die Abschaffung der Fünf-

prozenthürde in Nordrhein-Westfalen ein Fehler war. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41 (4): 788–803.

Reiter, Renate/Grohs, Stephan/Ebinger, Falk/Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg (2010): Impacts of Decentralization. The French Experience in a Comparative Perspective. *French Politics* 8 (2): 166–189.

Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan (2009): Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the "New Steering Model"? *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 1 (2): 31–54.

Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Reiter, Renate (2008): Möglichkeiten und Grenzen nationaler Stadtpolitik – eine politikwissenschaftliche Perspektive. *Raumforschung und Raumordnung* 66 (2): 118–129.

Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan (2008): Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the "New Steering Model"? *Public Administration Review* 68 (5): 851–863.

Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan (2008): La modernisation de L'administration locale en Allemagne: succès ou échec de la nouvelle gestion publique? *Politiques Et Management Public* 27 (4): 25–44.

Bogumil, Jörg (2007): Regierung und Verwaltung. *Politische Bildung* 40 (4): 38–55.

Bogumil, Jörg (2007): Verwaltungsstrukturereformen in den Bundesländern. Abschaffung oder Reorganisation der Bezirksregierungen? *Zeitschrift für Gesetzgebung* 22 (3): 246–257.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2007): Die Bürgerkommune – Das Konzept in Theorie und Praxis. *Neues Verwaltungsmanagement* (2): 1–29.

Bogumil, Jörg (2006): Editorial: Wandel kommunaler Entscheidungsprozesse. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft* 45 (2): 5–12.

Bogumil, Jörg (2006): Grundlinien moderner Kommunalpolitik. *Demokratische Gemeinde* 58 (2): 10–11.

Bogumil, Jörg (2006): Ökonomisierung der Verwaltung. Auswirkungen zunehmender Vermarktlichung der Verwaltung auf die kommunale Steuerungsfähigkeit. *Neues Verwaltungsmanagement* (6): 1–32.

Bogumil, Jörg (2006): Politik der kleinen Schritte. *360 Grad – Fachmagazin für das Management im öffentlichen Sektor*: 10–13.

Bogumil, Jörg (2006): Verwaltungsmodernisierung und die Logik der Politik. Auswirkungen des Neuen Steuerungsmodells auf das Verhältnis von Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft* 45 (2): 13–24.

Bogumil, Jörg (2005): On the Relationship between Political Science and Administration Science in Germany. *Public Administration* 83 (3): 669–684.

Bogumil, Jörg (2005): Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen. Die Neuordnung der Mittelinstanzen. *Neues Archiv für Niedersachsen* (1): 42–53.

Bogumil, Jörg (2004): Ökonomisierung der Verwaltung. Konzepte; Praxis, Auswirkungen und Probleme einer effizienzorientierten Verwaltungsmodernisierung. *Politische Vierteljahresschrift* 45 (Sonderheft 34): 209–231.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2004): Bürgerkommune unter Konsolidierungsdruck? Eine empirische Analyse von Erklärungsfaktoren zum Implementationsstand der Bürgerkommune. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft* 43 (1): 103–126.

Bogumil, Jörg/Gehne, David H. (2003): Gestaltungsfreiheit im Süden größer. Eine Umfrage unter Bürgermeistern in NRW und Baden-Württemberg deckt erhebliche Unterschiede in den Möglichkeiten des Amtes auf. *Städte- und Gemeindeat NRW* 57 (10): 26–28.

Bogumil, Jörg/Gehne, David H./Holtkamp, Lars (2003): Bürgermeister und Gemeindeordnungen im Leistungsvergleich. *Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen* (10): 337–339.

Bogumil, Jörg (2002): Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung. *Verwaltungsarchiv* 93 (1): 129–148.

Bogumil, Jörg (2002): Verwaltungsmodernisierung und aktivierender Staat. *perspektiven des demokratischen sozialismus* 19 (1): 43–65.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Klie, Thomas/Roß, Paul-Stefan (2002): Wie sollen „Organisationen des Dritten Sektors“ im Sozial- und Kulturbereich von den Kommunen gefördert werden. Ergebnisse einer Expertise für die Enquete-Kom-

mission des Deutschen Bundestages „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. *Landkreis Nachrichten Baden-Württemberg* (2): 119–121.

Bogumil, Jörg (2001): Im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Der Wandel kommunaler Entscheidungsprozesse am Beispiel Nordrhein-Westfalens. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft* 40 (2): 105–123.

Bogumil, Jörg (2001): Neue Formen der Bürgerbeteiligung. Ist die kooperative Demokratie auf dem Vormarsch? *der Städtetag* (6): 32–36.

Bogumil, Jörg (2001): Staatsaufgaben im Wandel. *Politische Bildung* 34 (3): 28–41.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2001): Die Bürgerkommune – eine unsoziale Modewelle? Eine Replik auf Roland Roth. *Demokratische Gemeinde* 53 (11): 26–27.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2001): Die Neugestaltung des kommunalen Kräfte dreiecks. Zur Konzeption der Bürgerkommune. *Verwaltung, Organisation, Personal* 23 (4): 10–12.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2000): König Kunde. Zum Konzept der Bürgerkommune und des bürgerschaftlichen Engagements. *Alternative Kommunalpolitik* (1): 43–47.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (1999): Bürgerschaftliches Engagement als Herausforderung für die lokale Demokratie. *perspektiven des demokratischen sozialismus* 16 (4): 17–29.

Bogumil, Jörg/Grafenstein, Ralph/Kißler, Leo/Wiechmann, Elke (1998): Verwaltungsmodernisierung und Personalratsarbeit. Problemfelder und Optimierungsvorschläge. *Der Personalrat* 15 (6): 230–235.

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1998): Die Beschäftigten im Modernisierungsprozeß. Akteure oder Agierende? *Industrielle Beziehungen* 5 (3): 298–321.

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1998): Verwaltungsmodernisierung auf dem Prüfstand der Partizipationspraxis. Erfahrungen mit Beschäftigtenbeteiligung in den Kommunalverwaltungen Hagen, Saarbrücken und Wuppertal. *WSI-Mitteilungen* 51 (1): 54–60.

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1997): Der Staat in Augenhöhe? Durch „Kundenorientierung“ zu einem neuen Verhältnis zwischen Staat und Bürger. *Alternative Kommunalpolitik* (1): 55–59.

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1996): Reformmaßnahmen sorgen für Verunsicherung. Ergebnisse einer Beschäftigtenbefragung im Rahmen der Einführung eines Neuen Steuerungsmodells in der Stadtverwaltung Hagen. *Verwaltung, Organisation, Personal* 19 (10/11): 23–26.

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1995): Bediente Kunden? Anmerkungen zu den Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung. *Mitbestimmung* (4/5): 24–27.

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1995): Neue Steuerung der öffentlichen Verwaltung – wohin steuert der Personalrat? *Der Personalrat* 12 (10): 414–418.

Bogumil, Jörg/Schwinger, Eberhard (1995): Wohnhilfen für junge Volljährige. *wohnungslos* (1): 5–7.

Bogumil, Jörg/Reketat, Heike/Schwinger, Eberhard (1992): Teilstationäre Wohnhilfen für junge Erwachsene – eine Chance für die Kellerkinder der Bildungsexpansion? *Gefährdetenhilfe* (3): 30–32.

Bogumil, Jörg (1991): Technikeinsatz in den Gewerkschaften. Der wenig beachtete Umstrukturierungsprozeß. *Gewerkschaftliche Monatshefte* 41 (6): 399–408.

Bogumil, Jörg (1989): Chancen einer Gegenmacht? Computereinsatz in umweltpolitischen Gruppen. *Wechselwirkung – Technik Naturwissenschaft Gesellschaft* 11 (43): 35–38.

Bogumil, Jörg (1989): Computereinsatz in den Gewerkschaften. Der erste Schritt zur politischen Modernisierung? *Gewerkschaftliche Monatshefte* 39 (4): 244–254.

Beiträge in Sammelbänden, Handbüchern, Lexika und Wörterbüchern

Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André (2024): Die Umsetzung des Migrationsrechtes in den Ausländerbehörden. Problemlagen und Optimierungspotenziale. In: Berlit, Uwe/Hoppe, Michael/Kluth, Winfried (Hrsg.): *Jahrbuch des Migrationsrechts für die Bundesrepublik Deutschland 2023*, 355–372. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André (2024): Kommunales Integrationsmanagement im Bundesländervergleich. In: Gesemann, Frank/Filsinger, Dieter/Münch, Sybille (Hrsg.): *Handbuch Lokale Integrationspolitik*, 1–30. Wiesbaden: Springer VS.

Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André (2024): Migrations- und Integrationsverwaltung im föderalen Mehrebenensystem. In: Gesemann, Frank/Filsinger, Dieter/Münch, Sybille (Hrsg.): *Handbuch Lokale Integrationspolitik*, 1–26. Wiesbaden: Springer VS.

Gräfe, Philipp/Bogumil, Jörg (2024): Digitalisierung der kommunalen Sozialverwaltung. In: Brettschneider, Antonio/Grohs, Stephan/Jehles, Nora (Hrsg.): *Handbuch Kommunale Sozialpolitik*, 1–15. Wiesbaden: Springer VS.

Bogumil, Jörg (2023): Die Bedeutung der Verwaltungsorganisation für die Reform der öffentlichen Verwaltung. In: Kahl, Wolfgang/Mager, Ute (Hrsg.): *Verwaltungsorganisation*, 41–58. Baden-Baden: Nomos (Arbeitsgespräche zum Verwaltungsrecht, 4).

Bogumil, Jörg (2023): Die Zukunft des Ruhrgebietes. Auf dem Weg zur ökologischen Wissensregion. In: Roters, Wolfgang/Gräf, Horst/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Zukunft denken und verantworten. Herausforderungen für Politik, Wissenschaft und Gesellschaft im 21. Jahrhundert*, 659–667. Wiesbaden: Springer VS.

Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André (2023): Kommunale Integrationspolitik. In: Bätge, Frank/Effing, Klaus/Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (Hrsg.): *Integration in Kommunen. Bedeutung, aktuelle Entwicklungen und Perspektiven aus Theorie und Praxis*, 125–137. Wiesbaden: Springer VS.

Bogumil, Jörg (2022): Das neue Ruhrgebiet: Die transformierte Wissensregion. In: Hombach, Bodo/Richter, Frank (Hrsg.): *Auf Streife durchs Revier. Kriminalität im Ruhrgebiet und gesellschaftliche Folgen*, 25–41. Baden-Baden: Tectum.

Bogumil, Jörg (2022): Im Dickicht kommunaler Sozialverwaltungen: Problemlagen und Handlungsoptionen. In: Nonhoff, Martin/Haunss, Sebastian/Klenk, Tanja/Pritzlaff-Scheele, Tanja (Hrsg.): *Gesellschaft und Politik verstehen. Frank Nullmeier zum 65. Geburtstag*, 545–562. Frankfurt am Main: Campus.

Bogumil, Jörg/Gräfe, Philipp (2022): Digitalisierung in der Kommune. In: Neu, Claudia (Hrsg.): *Handbuch Daseinsvorsorge. Ein Überblick aus Forschung und Praxis*, 236–243. Berlin: VKU.

Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2022): The politics of administrative reforms. In: Ladner, Andreas/Sager, Fritz (Hrsg.): *Handbook on the Politics of Public Administration*, 125–138. Cheltenham: Edward Elgar.

Bogumil, Jörg (2021): Bochum als Shootingstar der Wissensarbeit: ein gutes Beispiel für den Strukturwandel im Ruhrgebiet! In: Rudolph, Karsten/Rüther, Daniela (Hrsg.): *Bochum. Von hier aus*, 185–202. Münster: Aschendorff.

Bogumil, Jörg (2021): Gewaltenteilung. In: Andersen, Uwe/Bogumil, Jörg/Marschall, Stefan/Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. 8., überarbeitete und erweiterte Auflage, 365–367. Wiesbaden: Springer VS.

Bogumil, Jörg (2021): Öffentliche Verwaltung. In: Andersen, Uwe/Bogumil, Jörg/Marschall, Stefan/Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. 8., überarbeitete und erweiterte Auflage, 680–689. Wiesbaden: Springer VS.

Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas (2021): Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. In: Andersen, Uwe/Bogumil, Jörg/Marschall, Stefan/Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. 8., überarbeitete und erweiterte Auflage, 56–59. Wiesbaden: Springer VS.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2021): Kommunalpolitik. In: Andersen, Uwe/Bogumil, Jörg/Marschall, Stefan/Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. 8., überarbeitete und erweiterte Auflage, 442–450. Wiesbaden: Springer VS.

Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2021): Territorial Administration in Germany: Institutional Variants, Reforms, and Actors at the Meso-Level of Government. In: Tanguy, Gildas/Eymeri-Douzans, Jean-Michel (Hrsg.): *Prefects, Governors and Commissioners. Territorial Representatives of the State in Europe*, 327–352. Cham: Palgrave Macmillan.

Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg (2021): Administrative Reforms in the Multi-level System: Reshuffling Tasks and Territories. In: Kuhlmann, Sabine/Proeller, Isabella/Schimanke, Dieter/Ziekow, Jan (Hrsg.): *Public Administration in Germany*, 271–291. Cham: Palgrave Macmillan.

Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg (2021): The Digitalisation of Local Public Services. Evidence from the German Case. In: Bergström, Tomas/Franzke, Jochen/

Kuhlmann, Sabine/Wayenberg, Ellen (Hrsg.): *The Future of Local Self-Government. European Trends in Autonomy, Innovations and Central-Local Relations*, 101–113. Cham: Palgrave Macmillan.

Bogumil, Jörg (2020): Die Zukunft des Ruhrgebietes. Auf dem Weg zur ökologischen Wissensregion. In: Roters, Wolfgang/Gräf, Horst/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Zukunft denken und verantworten. Herausforderungen für Politik, Wissenschaft und Gesellschaft im 21. Jahrhundert*, 543–551. Wiesbaden: Springer VS.

Bogumil, Jörg (2020): Neues Steuerungsmodell (NSM). In: Görres-Gesellschaft/Verlag Herder (Hrsg.): *Staatslexikon. Recht – Wirtschaft – Gesellschaft. Bd. 4: Milieu – Schuldrecht*. 8. Auflage, 281–284. Freiburg im Breisgau: Herder.

Bogumil, Jörg (2020): Public Management. In: Görres-Gesellschaft/Verlag Herder (Hrsg.): *Staatslexikon. Recht – Wirtschaft – Gesellschaft. Bd. 4: Milieu – Schuldrecht*. 8. Auflage, 1083–1084. Freiburg im Breisgau: Herder.

Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas (2020): Kommunale Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland. In: Immerfall, Stefan/Pugliese, R. R. (Hrsg.): *Integration vor Ort / L'integrazione sul posto. Die Praxis der Asylpolitik im deutsch-italienischen Vergleich / Asilo politico e il processo di integrazione nel confronto italo-tedesco*, 55–76. Stuttgart: Franz Steiner.

Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas (2020): Kommunen in der Migrations- und Integrationspolitik. Herausforderungen, Verwaltungsvollzug und Handlungsempfehlungen. In: Egner, Björn/Sack, Detlef (Hrsg.): *Neue Koalitionen – alte Probleme*, 127–152. Wiesbaden: Springer VS.

Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2020): Integrationsverwaltung im Föderalismus. In: Knüpling, Felix/Kölling, Mario/Kropp, Sabine/Scheller, Henrik (Hrsg.): *Reformbaustelle Bundesstaat*, 459–486. Wiesbaden: Springer VS.

Schwab, Christian/Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Gerber, Sascha (2020): Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in Bürgerämtern. In: Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*, 437–448. Wiesbaden: Springer VS.

Bogumil, Jörg (2019): Kommunale Selbstverwaltung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, 1127–1132. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL).

Bogumil, Jörg (2019): Verwaltung, öffentliche. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, 2829–2839. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL).

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2019): Verwaltungs(struktur)reformen in den Bundesländern. In: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 5., vollständig überarbeitete Auflage, 251–261. Wiesbaden: Springer VS.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2019): Bürger und Verwaltung. In: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 5., vollständig überarbeitete Auflage, 165–179. Wiesbaden: Springer VS.

Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Proeller, Isabella (2019): Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. In: Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Proeller, Isabella (Hrsg.): *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise*, 7–26: Nomos.

Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg (2019): Neo-Weberianischer Staat. In: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 5., vollständig überarbeitete Auflage, 139–151. Wiesbaden: Springer VS.

Kuhlmann, Sabine/Schwab, Christian/Bogumil, Jörg/Gerber, Sascha (2019): The Digitalization of Local Public Services in Germany. In: Briesen, Detlef/Thanh, Pham Q./Hang, Nguyen T. T. (Hrsg.): *E-Government and Administrative Reform in Germany and Vietnam*, 97–106. Göttingen: Cuvillier.

Bogumil, Jörg (2018): Die Logik der Politikberatung. Analysen am Beispiel der Verwaltungspolitik der Länder. In: Bauer, Michael W./Grande, Edgar (Hrsg.): *Perspektiven der Verwaltungswissenschaft*, 153–182. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg (2018): Kommunale Selbstverwaltung – Gemeinden/Kreise. In: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): *Handbuch Staat*, 765–774. Wiesbaden: Springer VS.

Bogumil, Jörg (2017): 20 Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz. In: Brüning, Christoph/Schliesky, Utz (Hrsg.): *Kommunale Verwaltungsreform. 20 Jahre Neues Steuerungsmodell*, 13–30. Baden-Baden: Nomos (Verwaltungswissenschaften in juristischer Perspektive, 3).

Bogumil, Jörg (2017): Die verschlungenen Wege der Politikberatung. In: Hoose, Fabian/Beckmann, Fabian/Schönauer, Anna-Lena (Hrsg.): *Fortsetzung folgt. Kon-*

tinuität und Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft, 431–445. Wiesbaden: Springer VS.

Bogumil, Jörg (2017): Modernisierung lokaler Politik. In: Kuhlmann, Sabine/Schwab, Oliver (Hrsg.): *Starke Kommunen – wirksame Verwaltung. Fortschritte und Fallstricke der internationalen Verwaltungs- und Kommunalforschung*, 117–142. Wiesbaden: Springer VS.

Bogumil, Jörg (2017): Regierungspräsidium sind ein wichtiger Bestandteil moderner Landesverwaltung! In: Regierungspräsidium Kassel (Hrsg.): *Wir machen Staat.Klar.*, 5–13. Kassel: Regierungspräsidium Kassel.

Bathge, Thomas/Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Fuhrmann, Tobias/Holtkamp, Lars/Seuberlich, Marc (2016): Zur anhaltenden Varianz kommunaler Entscheidungsstrukturen in Deutschland. In: Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (Hrsg.): *Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland. Zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*, 179–189. Wiesbaden: Springer VS.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Holtkamp, Lars/Seuberlich, Marc (2016): Institutionelle Reflexivität in der öffentlichen Verwaltung. In: Moldaschl, Manfred/Daniela, Manger (Hrsg.): *Im Spiegel der Organisation. Innovationsfähigkeit durch Institutionelle Reflexivität*, 63–86. Mering: Rainer Hampp.

Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg (2016): Institutionelle Reflexivität durch systematische Fremdbeobachtung. Lernen über Leistungsvergleiche am Beispiel der Gemeindeprüfungsanstalt NRW? In: Moldaschl, Manfred/Daniela, Manger (Hrsg.): *Im Spiegel der Organisation. Innovationsfähigkeit durch Institutionelle Reflexivität*, 107–133. Mering: Rainer Hampp.

Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg (2016): Von den Blitzreformen zur neuen Behutsamkeit. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.): *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage, 139–160. Wiesbaden: Springer VS.

Ebinger, Falk/Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg (2016): Institutionelle Reflexivität durch verpflichtende Selbstbeobachtung. Wirkungen des neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW. In: Moldaschl, Manfred/Daniela, Manger (Hrsg.): *Im Spiegel der Organisation. Innovationsfähigkeit durch Institutionelle Reflexivität*, 87–105. Mering: Rainer Hampp.

Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg (2016): Ost- und westdeutsche Kommunen zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. In: Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (Hrsg.): *Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland. Zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*, 7–47. Wiesbaden: Springer VS.

Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Seuberlich, Marc (2016): Quantitative Analyse der Entscheidungsstrukturen im Ost–Westvergleich. In: Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (Hrsg.): *Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland. Zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*, 49–89. Wiesbaden: Springer VS.

Beckmann, Fabian/Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G./Kitzinger, Christoph/Schickentanz, Maren/Seuberlich, Marc (2015): Auf dem Weg zur Wissensregion Ruhr. Handlungskonsequenzen für Politik und Verwaltung. In: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): *Auf dem Weg zur Wissenschaftsregion Ruhr. Regionale Kooperationen als Strategie*, 259–266. Essen: Klartext.

Bogumil, Jörg (2015): New Public Management. In: Nohlen, Dieter/Grotz, Florian (Hrsg.): *Kleines Lexikon der Politik*. 6., überarbeitete und erweiterte Auflage, 415–417. München: C.H.Beck.

Bogumil, Jörg (2015): Verwaltungsreformen auf Länderebene Die zunehmende Heterogenisierung der Landesverwaltung und ihre Folgen. In: Döhler, Marian/Franzke, Jochen/Wegrich, Kai (Hrsg.): *Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag*, 272–299. Baden-Baden: Nomos (Modernisierung des öffentlichen Sektors („Gelbe Reihe“) Sonderband, 45).

Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G./Kitzinger, Christoph/Seuberlich, Marc (2015): Wissenschaftsregionen und die Bedeutung regionaler Kooperationen. In: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): *Auf dem Weg zur Wissenschaftsregion Ruhr. Regionale Kooperationen als Strategie*, 13–50. Essen: Klartext.

Bogumil, Jörg/Jochheim, Linda/Gerber, Sascha (2015): Universitäten zwischen Detail- und Kontextsteuerung: Wirkungen von Zielvereinbarungen und Finanzierungsformeln im Zeitvergleich. In: Bungarten, Pia/John-Ohnesorg, Marei (Hrsg.): *Hochschulgovernance in Deutschland*, 55–78. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Kuhlmann, Sabine/Veit, Sylvia/Bogumil, Jörg (2015): Public Service Systems at Subnational and Local Levels of Government: A British-German-French Com-

parison. In: Meer, Frits M. v. d./Raadschelders, Jos C. N./Toonen, Theo A. J. (Hrsg.): *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*. 2. Auflage, 162–184. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bogumil, Jörg (2014): 20 Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz. In: Wiechmann, Elke/Bogumil, Jörg (Hrsg.): *Arbeitsbeziehungen und Demokratie im Wandel. Festschrift für Leo Kißler*, 39–58. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg (2014): Möglichkeiten von Leistungsmessung und Leistungsvergleichen in öffentlichen Verwaltungen – ein zusammenfassender Kommentar. In: Ziekow, Jan (Hrsg.): *Bewerten und Bewertet-Werden. Wirkungskontrolle und Leistungssicherung in der öffentlichen Verwaltung*, 79–82. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg (2014): Zivilgesellschaftliche Modelle: Bürgerkommune und Kommunalverwaltung. In: König, Klaus/Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Sommermann, Karl-Peter/Ziekow, Jan (Hrsg.): *Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung*, 415–432. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg/Gerber, Sascha (2014): Kleinräumige Sozialraumanalysen – der Ansatz der Bochumer Stadtsoziologie. In: Citlak, Banu/Engelbert, Angelika/Gehne, David H./Himmelmann, Ralf/Schultz, Annett/Wunderlich, Holger (Hrsg.): *Lebenschancen Vor Ort. Familie und Familienpolitik im Kontext*, 220–242. Opladen: Budrich UniPress.

Bogumil, Jörg/Seuberlich, Marc (2014): Lokale Politikforschung – Eine politikwissenschaftliche Sicht auf Stadt und Raum. In: Oßenbrügge, Jürgen/Vogelpohl, Anne (Hrsg.): *Theorien in der Raum- und Stadtforschung. Einführungen*, 45–56. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Bogumil, Jörg/Wiechmann, Elke (2014): Einleitung. In: Wiechmann, Elke/Bogumil, Jörg (Hrsg.): *Arbeitsbeziehungen und Demokratie im Wandel. Festschrift für Leo Kißler*, 11–22. Baden-Baden: Nomos.

Kuhlmann, Sabine/Grohs, Stephan/Bogumil, Jörg (2014): Reforming Public Administration in Multilevel Systems: An Evaluation of Performance Changes in European Local Governments. In: Bohne, Eberhard/Graham, John D./Raadschelders, Jos C. N./Lehrke, Jesse P. (Hrsg.): *Public Administration and the Modern State. Assessing Trends and Impact*, 205–222. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Heinze, Rolf G./Gerber, Sascha/Gräf, Ilse-Dore/Jochheim, Linda/Schickentanz, Maren (2013): Zwischen Selbstverwaltungs- und Managementmodell. Umsetzungsstand und Bewertungen der neuen Steuerungsinstrumente in deutschen Universitäten. In: Grande, Edgar/Jansen, Dorothea/Jarren, Otfried/Rip, Arie/Schimank, Uwe/Weingart, Peter (Hrsg.): *Neue Governance der Wissenschaft. Reorganisation – externe Anforderungen – Medialisierung*, 49–71. Bielefeld: transcript.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2013): Leistungsvergleiche zwischen Lernen und Kontrolle. Die Institutionalisierung von Innovation durch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW. In: Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung*, 125–140. Opladen: Barbara Budrich.

Bogumil, Jörg/Gerber, Sascha/Schickentanz, Maren (2013): Handlungsmöglichkeiten kommunaler Demografiepolitik. In: Hüther, Michael/Naegele, Gerhard (Hrsg.): *Demografiepolitik. Herausforderungen und Handlungsfelder*, 259–280. Wiesbaden: Springer VS.

Bogumil, Jörg/Ruddat, Claudia (2013): Local policy processes: economisation, professionalisation, democratisation. In: Blum, Sonja/Schubert, Klaus (Hrsg.): *Policy analysis in Germany*, 119–134. Bristol: Policy Press.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Jochheim, Linda (2012): Spitzenbeamte und ihr Verhalten bei politisch relevanten Entscheidungen. In: Bull, Hans P./Schimanke, Dieter/Veit, Sylvia (Hrsg.): *Bürokratie im Irrgarten der Politik. Gedächtnisband für Hans-Ulrich Derlien*, 151–175. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg (2011): Die politische Führung öffentlicher Dienste – Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation. In: Koch, Rainer/Conrad, Peter/Lorig, Wolfgang H. (Hrsg.): *New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung*. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, 111–128. Wiesbaden: Gabler.

Bogumil, Jörg (2011): Die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung. In: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Götrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 4., aktualisierte und ergänzte Auflage, 536–545. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg (2011): Jenseits von New Public Management: Konzepte, Diskussionlinien und Entwicklungspfade der Staats- und Verwaltungsreform in Deutschland. In: Beck, Joachim/Larat, Fabrice (Hrsg.): *Reform von Staat und Verwal-*

tung in Europa – jenseits von New-Public-Management?, 145–158. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg (2011): Möglichkeiten und Grenzen nationaler Stadtpolitik. In: Hanesch, Walter (Hrsg.): *Die Zukunft der „Sozialen Stadt“: Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in den Kommunen*, 81–95. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg (2011): Regieren und Bürgerpartizipation – Möglichkeiten und Grenzen. In: Lamping, Wolfram/Schridde, Henning (Hrsg.): *Der konsultative Staat. Reformpolitik und Politikberatung. Festschrift für Bernhard Blanke*, 293–304. Opladen: Barbara Budrich.

Bogumil, Jörg (2011): Steuerung und Koordination der „Metropolregion“ Ruhrgebiet. Ein Problemaufriss. In: Engel, Klaus/Großmann, Jürgen/Hombach, Bodo (Hrsg.): *Phönix flieg! Das Ruhrgebiet entdeckt sich neu*, 577–592. Essen: Klartext.

Bogumil, Jörg (2011): Verwaltungsreformen auf Länderebene und ihre Auswirkungen auf die Kommunen. In: Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): *Handbuch kommunale Sozialpolitik*, 65–73. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg (2011): Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern. In: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 4., aktualisierte und ergänzte Auflage, 45–52. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine (2011): Evaluation des Neuen Steuerungsmodells. In: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 4., aktualisierte und ergänzte Auflage, 554–563. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2011): Bürgerkommune. In: Olk, Thomas/Hartnuß, Birger (Hrsg.): *Handbuch Bürgerschaftliches Engagement*, 41–53. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2011): Bürgerkommune. In: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 4., aktualisierte und ergänzte Auflage, 177–186. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Grohs, Stephan/Bogumil, Jörg (2011): Management sozialer Dienste. In: Evers, Adalbert/Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (Hrsg.): *Handbuch Soziale Dienste*, 299–314. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Heinze, Rolf G./Bogumil, Jörg/Gerber, Sascha (2011): Vom Selbstverwaltungsmodell zum Managementmodell? Zur Empirie neuer Governance-Strukturen im deutschen Hochschulsystem. In: Schmid, Josef/Amos, Karin/Schrader, Josef/Thiel, Ansgar (Hrsg.): *Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen*, 121–148. Baden-Baden: Nomos.

Reiter, Renate/Ebinger, Falk/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg (2011): Dezentralisierungsstrategien im Leistungsvergleich: Wirkungen von Dezentralisierungspolitik auf die Leistungsfähigkeit der Lokalsysteme in Deutschland, Frankreich und England. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2011. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, 67–82. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg (2010): Die Ebenen der Verwaltung, die Verteilung der Aufgaben und die Realität der Verwaltungspolitik. In: Schimanke, Dieter (Hrsg.): *Verwaltung und Raum. Zur Diskussion um Leistungsfähigkeit und Integrationsfunktion von Verwaltungseinheiten*, 77–89. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg (2010): New Public Management. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe. Bd. 2: N-Z. 4.*, aktualisierte und ergänzte Auflage, 656–657. München: C.H.Beck.

Bogumil, Jörg (2010): Parteien in der Kommunalpolitik. Hoffnungsträger oder Auslaufmodell? In: Gehne, David H./Spier, Tim (Hrsg.): *Krise oder Wandel der Parteiendemokratie? Festschrift für Ulrich von Alemann*, 37–48. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan (2010): Möglichkeiten und Grenzen von Regionalverwaltungen. In: Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, 89–110. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2010): Die kommunale Ebene. In: Olk, Thomas/Klein, Ansgar/Hartnuß, Birger (Hrsg.): *Engagementpolitik. Die Entwicklung der*

Zivilgesellschaft als politische Aufgabe, 382–403. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg/Kohrsmeyer, Maren/Gerber, Sascha (2010): Politikfeldübergreifende Koordination – eine intrakommunale Herausforderung. In: George, Wolfgang/Bonow, Martin (Hrsg.): *Regionales Zukunftsmanagement. Band 4: Kommunale Kooperation*, 156–167. Lengerich: Pabst Science.

Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2010): Kommunalisierung und Regionalisierung – Perspektiven der Verwaltungsforschung. In: Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, 347–352. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2010): Kommunalisierung, Regionalisierung, Kooperation – die „neue Welle“ subnationaler Verwaltungsreform. In: Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, 11–19. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg (2009): Kommunale Selbstverwaltung unter Reformdruck – Aktuelle Partizipations- und Ökonomisierungstrends in Deutschland. In: Foljanty-Jost, Gesine (Hrsg.): *Kommunalreform in Deutschland und Japan. Ökonomisierung und Demokratisierung in vergleichender Perspektive*, 17–30. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg (2009): Zivilgesellschaftliche Modelle: Kommunalverwaltung und Bürgerkommune. In: König, Klaus/Kropp, Sabine (Hrsg.): *Theoretische Aspekte einer zivilgesellschaftlichen Verwaltungskultur. 2. Symposium des Arbeitskreises „Theoretische Aspekte der Verwaltungskultur“*, 85–102. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer.

Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan (2009): Von Äpfeln, Birnen und neuer Steuerung. Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Reformprojekten in Hochschulen und Kommunalverwaltungen. In: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): *Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz*, 139–149. Berlin: edition sigma.

Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (2009): Einleitung. In: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): *Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz*, 7–12. Berlin: edition sigma.

Gerber, Sascha/Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G./Grohs, Stephan (2009): Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument. In: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): *Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz*, 93–122. Berlin: edition sigma.

Bogumil, Jörg (2008): Erfolgsbedingungen für Kommunalisierungen. Erfahrungen aus aktuellen Verwaltungsstrukturereformen. In: Burgi, Martin/Palmen, Manfred (Hrsg.): *Symposium. Die Verwaltungsstrukturereform des Landes Nordrhein-Westfalen*, S.145 – 159, Düsseldorf: Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen.

Bogumil, Jörg (2008): Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung. In: Fisch, Rudolf/Müller, Andrea/Beck, Dieter (Hrsg.): *Veränderungen in Organisationen. Stand und Perspektiven*, 325–350. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2008): Verwaltungspolitik in den Bundesländern: Vom Stiefkind zum Darling der Politik. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.): *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*, 275–288. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg (2008): Machtgewinn der Kommunen? In: Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael (Hrsg.): *Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern*, 13–22. Potsdam: Universitätsverlag.

Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg (2008): Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika (Hrsg.): *Lokale Politikforschung heute*, 165–195. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg (2007): Paradigmenwechsel durch Ergebnisorientierung in der öffentlichen Verwaltung? In: Schimanke, Dieter (Hrsg.): *Qualität und Ergebnis öffentlicher Programme. Ein Werkstattbericht*, 12–24. Münster: Waxmann.

Bogumil, Jörg (2007): Verwaltungspolitik im Bundesländervergleich — Große Entwürfe statt inkrementalistische Reformen? In: Bandelow, Nils C./Bleek, Wilhelm (Hrsg.): *Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien. Festschrift für Ulrich Widmaier*, 111–122. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg (2007): Bürgerkommune und Local Governance. In: Schwalb, Lilian/Walk, Heike (Hrsg.): *Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe?*, 231–250. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg (2007): Verbände auf kommunaler Ebene. In: Winter, Thomas von/Willems, Ulrich (Hrsg.): *Interessenverbände in Deutschland*, 539–561. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg (2007): Public Service Systems at Subnational and Local Levels of Government: a British-German-French Comparison. In: Raadschelders, Jos C. N./Toonen, Theo A. J./Meer, Frits M. v. d. (Hrsg.): *The Civil Service in the 21st Century. Comparative Perspectives*. 1. Auflage, 137–151. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Benz, Arthur/Bogumil, Jörg (2006): Des «fonctionnaires dominants» au cœur du système fédéral: le cas de l'Allemagne. In: Dreyfus, Françoise/Eymeri, Jean-Michel (Hrsg.): *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, 118–134. Paris: Economica.

Bogumil, Jörg (2006): Deregulierung und Entbürokratisierung: Chance oder Risiko für die Umweltpolitik. In: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (Hrsg.): *Bilanz und Perspektiven – Handlungsfelder der deutschen Umweltpolitik. Tagungsband zum Symposium „20 Jahre Bundesumweltministerium“*, 153–160. Berlin.

Bogumil, Jörg (2006): Verwaltungsreform. In: Voigt, Rüdiger/Walkenhaus, Ralf (Hrsg.): *Handwörterbuch zur Verwaltungsreform*, 368–373. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (2006): Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung. In: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): *Politik und Verwaltung*, 9–26. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2006): Wirkungen lokaler Verwaltungsreformen. Möglichkeiten und Probleme der Performanzevaluation. In: Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag*, 349–370. Berlin: edition sigma.

Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Grohs, Stephan (2006): Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung. In: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): *Politik und Verwaltung*, 151–184. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg (2005): Die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung. In: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, 494–502. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg (2005): Kommune/Kommunale Selbstverwaltung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, 515–521. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL).

Bogumil, Jörg (2005): Politik und Verwaltung. In: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, 494–502. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2005): Bürgerkommune. In: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, 128–136. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg (2004): Ansätze einer Evaluation von New Public Managementmaßnahmen in ausgewählten OECD-Ländern. In: Simon, Klaus (Hrsg.): *Verwaltungen, Experten und Bürger im Reformprozess. Wirkungen und Evaluierung von Verwaltungszusammenarbeit mit Entwicklungsländern*, 37–51. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg (2004): Bürgerkommunen als Perspektive der Demokratieförderung und Beteiligungsstärkung. In: Kessler, Fabian/Otto, Hans-Uwe (Hrsg.): *Soziale Arbeit und Soziales Kapital. Zur Kritik lokaler Gemeinschaftlichkeit*, 113–122. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg (2004): Probleme und Perspektiven der Leistungsmessung in Politik und Verwaltung. In: Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis*, 392–398. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg (2004): Zehn Jahre „Public Management“ – Lehren für die Reformfähigkeit öffentlicher Verwaltungen. In: Stykow, Petra/Beyer, Jürgen (Hrsg.): *Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung. Reformfähigkeit und die Möglichkeit rationaler Politik. Festschrift für Helmut Wiesenthal*, 312–336. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2004): Local Governance und gesellschaftliche Integration. In: Lange, Stefan/Schimank, Uwe (Hrsg.): *Governance und gesellschaftliche Integration*, 147–166. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg (2003): Die politische Führung öffentlicher Dienste – Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation. In: Koch, Rainer/Conrad, Peter (Hrsg.): *New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung*, 61–78. Wiesbaden: Gabler.

Bogumil, Jörg (2003): Politische Rationalität im Modernisierungsprozess. In: Schedler, Kuno/Kettinger, Daniel (Hrsg.): *Modernisieren mit der Politik. Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen*, 15–42. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.

Bogumil, Jörg (2003): Veränderungen im Kräftedreieck zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung. In: Grunow, Dieter (Hrsg.): *Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Zwischen Ärmelschoner und E-Government*, 109–142. Münster: Aschendorff.

Bogumil, Jörg/Klie, Thomas/Holtkamp, Lars/Roß, Paul-Stefan (2003): Öffentliche Förderung von Organisationen des Dritten Sektors im Sozial- und Kulturbereich. In: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ Deutscher Bundestag (Hrsg.): *Politik des bürgerschaftlichen Engagements in den Bundesländern*, 155–244. Opladen: Leske + Budrich.

Bogumil, Jörg (2002): Direkte Demokratie als verhandlungsdemokratischer Impuls — Wirkungen kommunaler Referenden in NRW. In: Schiller, Theo/Mittendorf, Volker (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*, 194–206. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Bogumil, Jörg (2002): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel — Stationen der politik- und kommunalwissenschaftlichen Debatte. In: Bogumil, Jörg (Hrsg.): *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen*, 7–51. Opladen: Leske + Budrich.

Bogumil, Jörg (2002): Kooperative Demokratie — Formen, Potenziale und Grenzen. In: Haus, Michael (Hrsg.): *Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale*

Politik. Theoretische Analysen und empirische Befunde, 151–166. Opladen: Leske + Budrich.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2002): Kommunale Engagementförderung – Ein praxisbezogener Überblick. In: Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung/Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (Hrsg.): *Kommunale Engagementförderung. Ein praxisbezogener Überblick*, 2–19. Gütersloh.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2002): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem. In: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan H. (Hrsg.): *Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs*, 71–90. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

Bogumil, Jörg/Vogel, Hans-Josef (2002): The "Citizens' Community" Arnsberg in Germany: Empowering and Enabling Citizens. In: Bovaird, Tony/Löffler, Elke/Parrado-Díez (Hrsg.): *Developing Local Governance Networks in Europe*, 29–40. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg (2001): Modernisierung, Staatsaufgaben, Bürgerorientierung. In: Frieß, Sieglinde/Hickel, Rudolf/Mai, Herbert/Mückenberger, Ulrich (Hrsg.): *Modernisierung des öffentlichen Dienstes – eine Zukunftsbilanz*, 41–46. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2001): Kommunale Verwaltungsmodernisierung und bürgerschaftliches Engagement. In: Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (Hrsg.): *Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahme und Perspektiven*, 549–567. Opladen: Leske + Budrich.

Kißler, Leo/Bogumil, Jörg/Greifenstein, Ralph (2001): Beschäftigtenbeteiligung, Arbeitszufriedenheit und Motivation: Licht und Schattenseiten der Teamarbeit. In: Kißler, Leo/Wiechmann, Elke (Hrsg.): *Partizipation im Rathaus auf dem Prüfstand von Forschung und Praxis*, 81–101. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg (2000): Modernisierung der Landesverwaltungen – Institutionelle Ausgangslage, Implementationsstand und Zukunftsperspektiven. In: Kißler, Leo/Kersting, Norbert/Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): *Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung*, 123–134. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg (2000): Sozialpolitik. In: Budrich, Barbara/Kost, Andreas/Sommer, Ulrike/Varwick, Johannes (Hrsg.): *NRW-Lexikon. Politik. Gesellschaft. Wirtschaft. Recht. Kultur*. 2., überarbeitete Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg (1999): Alle Politik ist lokal. In: Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G./Wehrhöfer, Ulrich (Hrsg.): *Bürgergesellschaft und Gemeinwohl. Analyse. Diskussion. Praxis*, 159–168. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg (1999): Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Der Bürger als Auftraggeber, Mitgestalter und Kunde. In: Kubicek, Herbert/Braczyk, Hans-Joachim/Klump, Dieter/Müller, Günter/Neu, Werner/Raubold, Eckart/Roßnagel, Alexander (Hrsg.): *Multimedia @ Verwaltung. Marktnähe und Bürgerorientierung mit elektronischen Dienstleistungen. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999*, 51–61. Heidelberg: Hüthig.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (1999): Auf dem Weg zur lokalen Bürgerschaft? Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland. In: Bogumil, Jörg/Vogel, Hans-Josef (Hrsg.): *Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis. Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente*, 107–119. Köln.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (1999): Der Bürger als Auftraggeber, Kunde und Mitgestalter – ein Systemisierungsvorschlag zur Einordnung bürgerschaftlichen Engagements. In: Bogumil, Jörg/Vogel, Hans-Josef (Hrsg.): *Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis. Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente*, 13–18. Köln.

Bogumil, Jörg (1998): Akteursstrategien im kommunalen Modernisierungsprozess. In: Grunow, Dieter/Wollmann, H. (Hrsg.): *Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke*, 60–72. Basel, Boston, Berlin: Birkhäuser.

Bogumil, Jörg (1998): Implementationsprobleme in fortgeschrittenen Modernisierungsstädten und Schritte zu ihrer Überwindung. In: Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hrsg.): *Stillstand auf der „Baustelle“? Barrieren der kommunalen Verwaltungsmodernisierung und Schritte zu ihrer Überwindung*, 131–149. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg (1998): Kommunale Verwaltungsreform. In: Andersen, Uwe (Hrsg.): *Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch*, 80–102. Köln, Stuttgart, Berlin: Kohlhammer.

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1998): Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse. In: Budäus, Dietrich/Conrad, Peter/Schreyögg, Georg (Hrsg.): *New Public Management*, 123–149. Berlin, New York: De Gruyter.

Bogumil, Jörg (1997): Das Neue Steuerungsmodell und der Prozeß der politischen Problembearbeitung – Modell ohne Realitätsbezug? In: Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hrsg.): *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie*, 33–43. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg (1997): Modernisierung des Staates durch Public Management. Stand der aktuellen Diskussion. In: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.): *Modernisierung des Staates?*, 21–44. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1997): Modernisierung der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis. In: Heinelt, Hubert/Mayer, Margit (Hrsg.): *Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege der Ressourcenmobilisierung*, 118–142. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1997): Modernisierung des Staates – ein neuer Mix von öffentlicher Regulierung, Marktdynamik und gesellschaftlicher Teilhabe? In: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.): *Modernisierung des Staates?*, 101–114. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1997): Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie. In: Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hrsg.): *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie*, 9–22. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg (1996): Sozialpolitik. In: Angermund, Ralph/Budrich, Barbara/Esser, Heinz/Kost, Andreas (Hrsg.): *NRW-Lexikon. Politik. Gesellschaft. Wirtschaft. Recht. Kultur*, 232–237. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1996): Der Bürger als Kunde? Zur Problematik von „Kundenorientierung“ in kommunalen Gestaltungsvorhaben. In: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?*, 183–194. Basel, Boston, Berlin: Birkhäuser.

Bogumil, Jörg (1995): Beschäftigtenbeteiligung am Beispiel des Bürgerladens Hagen. In: ÖTV-Kreisverwaltung Frankfurt (Hrsg.): *Reformansätze im öffentlichen Dienst*, 78–83. Frankfurt.

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1995): Der Bürgerladen Hagen – Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch mehr Arbeitsqualität. In: Naschold, Frieder/Pröhl, Marga (Hrsg.): *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Dokumentation zum Symposium*. 2 Bände, 65–78. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Bogumil, Jörg (1994): Vom Modellversuch zum Modernisierungsträger – der Bürgerladen Hagen. In: Fritsch, Rolf/Matschke, Jürgen (Hrsg.): *Reformen statt Ruinen. Anstöße zur Modernisierung der Verwaltung in Städten und Gemeinden*, 61–71. Stuttgart: Courier.

Bogumil, Jörg (1993): Erkenntnisse aus der Entwicklung der Bürgerberatung in den alten Bundesländern. In: Stiftung Weiterbildung (Hrsg.): *Fachtagung „Bürgerberatung“*, 39–47. Berlin.

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1993): Kundenorientierung durch den Hagener Bürgerladen. In: Kißler, Leo/Bogumil, Jörg/Wiechmann, Elke (Hrsg.): *Anders verwalten. Praxis und Perspektiven kommunaler Gestaltungsprojekte*, 87–102. Marburg: Schüren.

Forschungsberichte, Expertisen und Gutachten

Bogumil, Jörg/Gräfe, Philipp (2024): *Fragmentierung der Sozialpolitik – Schnittstellen und Brüche zwischen unterschiedlichen Sozialpolitikfeldern. Eine Literaturstudie*. Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (DIFIS). Duisburg, Bremen (DIFIS-Studie, 2024/6).

Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André (2023): *Zuständigkeiten und Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen in den Politikfeldern Migration und Integration. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrats für Integration und Migration für das SVR-Jahresgutachten 2024*. Bochum.

Bogumil, Jörg (2022): *Vorschlag für das künftige Leistungsangebot im Familienratshaus Hamm*. Bochum.

Bogumil, Jörg/Gerber, Sascha/Vogel Hans-Josef (2022): *Verwaltung besser machen. Vorschläge aus Wissenschaft und Praxis*. Bochum: ZEFIR (ZEFIR-Materialien, 19).

Bogumil, Jörg/Gräfe, Philipp (2022): *Digitalisierung der kommunalen Sozialverwaltung. Eine Untersuchung am Beispiel des Kreises Recklinghausen*. Bochum: ZEFIR (ZEFIR-Materialien, 21).

Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Heuberger, Moritz/Marienfeldt, Justine (2022): *Bürgernahe Verwaltung digital? I-Kfz und digitaler Kombiantrag. Elternleistungen in Praxistest*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn (FES diskurs).

Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas (2021): *Kommunale Integrationspolitik in Nordrhein-Westfalen. Bestandsaufnahme und Zukunftsoptionen. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI)*. Bochum.

Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Heinze, Rolf G. (2021): *Steuerung kommunaler Sozialleistungen im Kreis Recklinghausen. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Jobcenters der Kreisverwaltung Recklinghausen*. Bochum (ZEFIR-Materialien, 16).

Bogumil, Jörg/Gehne, David H. (2019): *Weiterentwicklung des Weiterbildungsgesetzes in NRW. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft (MKW)*. Bochum.

Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas (2019): *Kommunale Integrationsarbeit in Nordrhein-Westfalen. Ausgangsanalyse und Handlungsempfehlungen. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI)*. Bochum.

Schwab, Christian/Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Gerber, Josef (2019): *Digitalisierung der Bürgerämter in Deutschland*. Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf (Study, 427).

Bogumil, Jörg/Bogumil, Simon/Ebinger, Falk (2017): *Weiterentwicklung der baden-württembergischen Naturschutzverwaltung. Wissenschaftliches Ergänzungsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg*. Bochum, Kassel, Wien.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Roggero, Matteo (2017): *Nachhaltige kommunale Umweltverwaltung. Organisationsuntersuchung im Amt für Umweltschutz des Landratsamtes Waldshut*. Bochum.

Bogumil, Jörg/Garske, Benjamin/Gehne, David H. (2017): *Das kommunale Ehrenamt in NRW. Eine repräsentative Analyse unter besonderer Berücksichtigung des*

Nachteilsausgleich kommunaler Mandatsträger bei flexiblen Arbeitszeiten. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW. Bochum.

Bogumil, Jörg/Garske, Benjamin/Gehne, David H. (2017): *Das kommunale Ehrenamt in NRW. Eine repräsentative Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Nachteilsausgleich kommunaler Mandatsträger bei flexiblen Arbeitszeiten.* Bochum: ZEFIR (ZEFIR-Materialien, 5).

Bogumil, Jörg/Gerber, Sascha (2017): *Evaluation der Gemeindeprüfungsanstalt NRW.* Bochum.

Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Seuberlich, Marc (2017): *Die niedersächsischen Ämter für regionale Landesentwicklung – Ergebnisse der begleitenden wissenschaftlichen Evaluation. Wissenschaftliches Abschlussgutachten im Auftrag der Staatskanzlei in Niedersachsen.* Bochum.

Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas (2017): *Integrationspolitische Akteure und Institutionen in den Bundesländern. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR).* Bochum.

Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André (2017): *Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es – Und wie kann man sie lösen?* Essen.

Bogumil, Jörg/Seuberlich, Marc (2017): *Kommunale Präventionspolitik. Auf dem Weg zu einer etablierten Verwaltungspraxis?* Bertelsmann Stiftung, Gütersloh (Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“ Werkstattbericht, 10).

Bogumil, Jörg (2016): *Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales (TMIK).* Bochum.

Bogumil, Jörg/Bogumil, Simon/Ebinger, Falk/Grohs, Stephan (2016): *Weiterentwicklung der baden-württembergischen Umweltverwaltung. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg.* Bochum, Speyer, Wien.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Roggero, Matteo (2016): *Nachhaltige kommunale Umweltverwaltung. Gutachten zur Organisation des Umweltschutzamtes im Landratsamt Bodenseekreis*. Bochum.

Bogumil, Jörg/Fahlbusch, Boris/Kuhn, Hans-Jürgen (2016): *Weiterentwicklung der Schulverwaltung des Landes NRW. Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums*. Bochum, Berlin.

Bogumil, Jörg/Seuberlich, Marc (2016): *Die neuen Ämter für regionale Landesentwicklung – eine erste Bestandsaufnahme*. Bochum.

Bogumil, Jörg/Seuberlich, Marc (2016): *Wissenschaftliche Evaluation der Ämter für regionale Landesentwicklung (Modul 4). Die Wahrnehmung der Ämter für regionale Landesentwicklung durch die Kommunen. Ergebnisse einer Befragung der Hauptverwaltungsbeamten*. Bochum.

Strohmeier, Klaus P./Gehne, David H./Bogumil, Jörg/Micosatt, Gerhard/Görtz, Regina von (2016): *Die Wirkungsweise kommunaler Prävention. Zusammenfassender Ergebnisbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung des Modellvorhabens „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ (KeKiZ) des Landes NRW und der Bertelsmann Stiftung*. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Bogumil, Jörg/Gehne, David H./Garske, Benjamin/Seuberlich, Marc/Hafner, Jonas (2015): *Auswirkungen der Aufhebung der kommunalen Sperrklausel auf das kommunalpolitische Entscheidungssystem in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag der SPD-Landtagsfraktion*. Bochum.

Bogumil, Jörg/Seuberlich, Marc (2015): *Gestalten statt Verwalten. Ressortübergreifende Präventionspolitik. Bertelsmann Stiftung*. Gütersloh (Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“ Werkstattbericht, 4).

Bogumil, Jörg/Seuberlich, Marc (2015): *Weiterentwicklung des Zweckverbandes Großraum Braunschweig und der Region. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Zweckverbandes Großraum Braunschweig*. Bochum, Braunschweig.

Bogumil, Jörg/Garske, Benjamin/Gerber, Sascha (2014): *Dritte Zielgruppenbefragung für die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)*. Bochum.

Bogumil, Jörg/Kintzinger, Christoph/Mehde, Veith (2014): *Einkreisung kreisfreier Städte im Land Brandenburg. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg*. Bochum, Hannover.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2013): *Die Zukunft der Straßenbauverwaltung in Brandenburg. Möglichkeiten einer effizienten und effektiven Aufgabenwahrnehmung im Straßenwesen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft*. Bochum.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2012): *Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg. Stellungnahme im Auftrag der Enquetekommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunfts-fest – Brandenburg 2020“ des brandenburgischen Landtages*. Bochum.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Gerber, Sascha/Kuhlmann, Sabine/Grohs, Stephan/Seuberlich, Marc/Garske, Benjamin/Richter, Philipp/Stirn, Isabel (2010): *Zweite Zielgruppenbefragung für die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Endfassung*. Bochum.

Bogumil, Jörg/Pielow, Johann-Christian/Ebbinghaus, Jens/Gerber, Sascha/Kohrsmeyer, Maren (2010): *Die Gestaltung kommunaler Daseinsvorsorge im Europäischen Binnenmarkt – empirische Untersuchung zu den Auswirkungen des europäischen Beihilfe- und Vergaberechts insbesondere im Abwasser- und Krankenhaussektor sowie in der Abfallentsorgung*. Hg. v. Minister für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Holtkamp, Lars (2009): *Auswirkungen der Abschaffung der kommunalen 5 %-Sperrklausel auf das kommunalpolitische Entscheidungssystem in NRW. Wissenschaftliches Gutachten erstellt im Auftrag der SPD-Landtagsfraktion im nordrhein-westfälischen Landtag*. Unter Mitarbeit von Benjamin Garske. Bochum.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Grohs, Stephan (2008): *Modernisierung der Verwaltungsstrukturen im Großraum Braunschweig. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Braunschweig*. Bochum.

Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G./Grohs, Stephan/Gerber, Sascha (2007): *Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument? Eine empirische Analyse der Mitglieder und Aufgabenbereiche. Abschlussbericht der Kurzstudie*. Unter Mitarbeit von Katrin Lenz und Manfred Wannöffel. Bochum.

Bauer, Michael W./Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin (2006): *Modernisierung der Verwaltungsorganisation und von Verwaltungsverfahren im Umweltschutz. Gutachten im Auftrag des Rat von Sachverständigen für Umweltfragen. Enderbericht*. Konstanz.

Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Ebinger, Falk (2006): *Ergebnisse der Zielgruppenbefragung für die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)*. Bochum.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Wollmann, Hellmut (2003): *Öffentlicher Sektor und private Akteure in der Stadt der Zukunft. Studie im Auftrag der Enquêtekommission des Landtages von Nordrhein-Westfalen „Zukunft der Städte in NRW“*. Berlin, Hagen.

Bogumil, Jörg (2002): *Zum Verhältnis von Politik- und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*. Hagen (Polis – Arbeitspapiere aus der Fernuniversität Hagen, 54).

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2002): *Bürgerkommune konkret. Vom Leitbild zur Umsetzung. Ein Leitfaden für die kommunale Praxis erarbeitet für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung*. Hg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2002): *Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie. Erste Ergebnisse einer explorativen Studie*. Hagen (Polis – Arbeitspapiere aus der Fernuniversität Hagen, 55).

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2002): *Entscheidungs- und Implementationsprobleme bei Sozialraumbudgets aus politikwissenschaftlicher Sicht. Expertise im Auftrag der Regiestelle E&C (Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten) der Stiftung SPI*. Hagen.

Bogumil, Jörg/Klie, Thomas/Holtkamp, Lars/Roß, Paul S. (2001): *Öffentliche Förderung von Organisationen des dritten Sektors im Sozial- und Kulturbereich. Gutachten für die Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“*. Hagen, Freiburg.

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (2000): *Die Stadtverwaltung Detmold aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage aus dem Jahr 2000*. Detmold.

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo/Greifenstein, Ralph (2000): *Verwaltungsreform in Detmold. Ergebnisbericht der Evaluation, Manuskript*. Hagen, Marburg.

Bogumil, Jörg (1999): *Modernisierung der Landesverwaltung*. Hagen (Polis – Arbeitspapiere aus der Fernuniversität Hagen, 42).

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1999): *Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung in der Stadtverwaltung Hagen. Bericht an die Hans-Böckler-Stiftung, Phase II: Konzeptentwicklung.* Hagen.

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1998): *Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung in der Stadtverwaltung Hagen. Bericht an die Hans-Böckler-Stiftung, Phase I: Bestandsaufnahme.* Hagen.

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo/Greifenstein, Ralph/Wiechmann, Elke (1996): *Zwischen Strukturkonservatismus und Modernisierungsbereitschaft. Ergebnisse einer Beschäftigtenumfrage im Rahmen der Einführung eines Neuen Steuerungsmodells in der Stadtverwaltung Hagen.* Hagen (Polis – Arbeitspapiere aus der Fernuniversität Hagen, 35).

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo/Wiechmann, Elke (1993): *Kundenorientierung der Stadtverwaltung. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Hagen* (Polis – Arbeitspapiere aus der Fernuniversität Hagen, 27).

Bogumil, Jörg/Lange, Hans-Jürgen (1987): *Politik, Wissenschaft und Technik. Drei Aspekte zur Informatisierung der Gesellschaft.* Hagen (Polis – Arbeitspapiere aus der Fernuniversität Hagen, 7).

Bogumil, Jörg (1986): *Die Grünen – der beschwerliche Weg von der Bewegung zur Partei.* Hagen (Polis – Arbeitspapiere aus der Fernuniversität Hagen, 3).

Herausgeberschaften etc.

Seit 2007 Mitherausgeber und seit 2018 geschäftsführender Herausgeber der Reihe „Modernisierung des öffentlichen Sektors“ („Gelbe Reihe“), Nomos.

Seit 2008 Mitherausgeber der Zeitschrift „der moderne staat“ – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Verlag Barbara Budrich.

Seit 2009 Mitglied des Advisory Boards der Zeitschrift “Halduskultuur”, Ragnar Nurkse Department of Innovation and Governance an der Technischen Universität Tallinn (Estland).

Seit 2021 Mitherausgeber der Reihe „Stadtforschung aktuell“, Springer VS.