



Studienabschlussarbeiten

Sozialwissenschaftliche Fakultät

Riedl, Marinus:

Implementationsdefizite in Deutschland: Der
Verwaltungsapparat vor dem Kollaps? Eine
Medienanalyse

Masterarbeit, Sommersemester 2022

Sozialwissenschaftliche Fakultät

Ludwig-Maximilians-Universität München

<https://doi.org/10.5282/ubm/epub.93934>



Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom
Geschwister-Scholl-Institut
für Politikwissenschaft

2022

Marinus Riedl

**Implementationsdefizite in
Deutschland: Der
Verwaltungsapparat vor dem
Kollaps? Eine Medienanalyse**

Masterarbeit bei
Dr. Yves Steinebach
2022

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	IV
1. Die öffentliche Verwaltung vor dem Kollaps?	1
2. Untergrabung der demokratischen Regierungsführung: wachsender Regelbestand als chronische Überlastung des Verwaltungsapparates?	3
2.1 „Rules breed Rules“: Policy Growth und die wichtigsten Konzepte	4
2.2 Probleme durch Policy Growth – plausibel, aber auch evident?	10
2.3 Kurzzusammenfassung und Forschungslücke	17
3. Messprobleme und die epidemiologische Forschungsagenda	18
3.1 Idealistisches Messkonzept	21
3.2 Minimalistische Messkonzepte	22
3.3 Infringement Procedures als möglicher Ausweg der Messprobleme?	23
3.4 Das „Entweder-oder-Problem“ – Performance Measuring als fruchtbarer Ansatz	26
3.5 Die Medienanalyse als geeignetes Analyseinstrument	31
3.6 Kurzzusammenfassung des Kapitels	38
4. Daten und Herangehensweise	39
4.1 Daten: Frankfurter Allgemeine Zeitung und Süddeutsche Zeitung als Qualitätsmedien	41
4.2 Der „ <i>Typical Case</i> “ Deutschland	43
4.2.1 „ <i>Policy Accumulation</i> “ und Mehrbelastung der Verwaltung in Deutschland	44
4.2.2 Stagnierende Ressourcenkapazitäten der öffentlichen Verwaltung	46
4.2.3 Der gemächliche Digitalisierungsfortschritt	50
4.3 Kurzzusammenfassung des Kapitels	53

5.	Analyse	54
5.1	Prävalenz der Implementationsdefizite – empirische Muster	56
5.2	Private Verwaltungen und Akteure	59
5.3	Öffentliche Verwaltung und Aufteilung der Politikfelder	61
5.3.1	Arbeit, Bildung, Familie und Soziales – eine strukturelle Überlastung	62
5.3.2	Öffentliche Verwaltung allgemein – ein kontinuierlicher Überlastungsanstieg	68
5.3.3	Bau, Umwelt, Verkehr und Wohnen – von Stuttgart 21 dominiert	73
5.3.4	Inneres, Justiz, Migration und Sicherheit – die „Flüchtlingskrise“ als exogener Schock	76
5.3.5	Gesundheit und Pflege – die Corona-Pandemie als Belastungsprobe	80
5.3.6	Wirtschaft und Finanzen – das fast vernachlässigte Politikfeld	84
5.3.7	Sonstiges	87
5.3.8	Krisen als Überlastungsspitzen und Treiber	89
6.	Diskussion	92
7.	Zusammenfassung	95
	Literaturverzeichnis	V
	Eidesstattliche Erklärung	

Abkürzungsverzeichnis

I

BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BDZV	Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BLLV	Bayerischer Lehrer- und Lehrerinnenverband
DBB	DBB Beamtenbund und Tarifunion
DEMIS	Deutsches Elektronisches Melde- und Informationssystem für den Infektionsschutz
DESI	Digital Economy and Society Index
EBA	European Banking Authority
EU	Europäische Union
EZB	Europäische Zentralbank
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FFH	Fauna-Flora-Habitat
FISCUS	Föderales Integriertes Standardisiertes Computer-Unterstütztes Steuersystem
FIU	Financial Intelligence Unit
G8	Abitur nach acht Jahren am Gymnasium in Jahrgangsstufe 12
G9	Abitur nach neun Jahren am Gymnasium in Jahrgangsstufe 13
NC	Numerus Clausus
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PPP	Purchasing Power Parity
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
SORMAS	Surveillance, Outbreak Response Management and Analysis System
SZ	Süddeutsche Zeitung

Abbildungsverzeichnis

II

Abbildung 1: Anzahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in europäischen Ländern im Jahr 2007 und 2019 im Vergleich (absolute Zahlen in tausend).	14
Abbildung 2: Beschäftigte im öffentlichen Sektor zwischen 2007 und 2019 in Irland, Spanien, Portugal, Griechenland und Italien.	15
Abbildung 3: Performance Measurement Framework der gesetzgebenden und der umsetzenden Ebene der öffentlichen Verwaltung.	29
Abbildung 4: Prozentualer Anstieg der Zahl der sozialpolitischen, der moralpolitischen und der umweltpolitischen Elemente auf Grundlage des Basisjahres 1975 in Deutschland.	44
Abbildung 5: Zahl der Social Policy Instrumente, der Environmental Policy Instrumente (1980 bis 2005) und der Asylum Policy Instrumente über Zeit (1980 bis 2015) in Deutschland.	44
Abbildung 6: Entwicklung des Erfüllungsaufwands der öffentlichen Verwaltung über Zeit in Deutschland (2011 bis 2021).	45
Abbildung 7: Anzahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in tausend in Deutschland (2000 bis 2020).	46
Abbildung 8: Gesamtwirtschaftliche Ausgaben für die öffentliche Verwaltung in Deutschland in Millionen Euro (PPP) und in Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Vergleich zum OECD-Durchschnitt über Zeit.	49
Abbildung 9: Index für digitale Wirtschaft und Gesellschaft 2021, Kernpunkt digitale öffentliche Dienste in Prozent (Deutschland im europäischen Vergleich).	52
Abbildung 10: Entwicklung der digitalen öffentlichen Dienste in Deutschland und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Durchschnitt von 2016 bis 2021.	53
Abbildung 11: Anzahl der Artikel mit der Kombination Verwaltung und „Überlastung“, oder Verwaltung und „Überforderung“ oder Verwaltung und „Stress“.	56
Abbildung 12: Entwicklung der Berichterstattung nach den Suchbegriffen: „Verwaltung Überlastung“, „Verwaltung Überforderung“ und „Verwaltung Stress“ von 1998 bis 2021.	57
Abbildung 13: Anzahl der Artikel in 5-Jahres Intervallen.	57
Abbildung 14: Entwicklung der Berichterstattung der SZ und FAZ über Zeit im Vergleich.	58
Abbildung 15: Anzahl der Artikel über die private Verwaltung über Zeit.	60

Abbildung 16: Anzahl der Artikel der öffentlichen Verwaltung im Vergleich mit der Anzahl der Artikel der privaten und öffentlichen Verwaltung gesamt.	60
Abbildung 17: Anzahl der Artikel der öffentlichen Verwaltung im Politikfeld Arbeit, Bildung, Familie und Soziales.	63
Abbildung 18: Anzahl der Artikel der öffentlichen Verwaltung im Sektor öffentliche Verwaltung allgemein.	68
Abbildung 19: Anzahl der Artikel der öffentlichen Verwaltung im Politikfeld Bau, Umwelt, Verkehr und Wohnen.	73
Abbildung 20: Anzahl der Artikel der öffentlichen Verwaltung im Politikfeld Inneres, Justiz, Migration und Sicherheit.	77
Abbildung 21: Anzahl der Artikel der öffentlichen Verwaltung im Politikfeld Gesundheit und Pflege.	81
Abbildung 22: Anzahl der Artikel der öffentlichen Verwaltung im Politikfeld Wirtschaft und Finanzen.	85
Abbildung 23: Anzahl der Artikel der öffentlichen Verwaltung im Bereich Sonstiges.	87
Abbildung 24: Die Gesamtzahl der Berichte über die öffentliche Verwaltung und die Berichterstattung der Politikfelder Inneres, Justiz, Migration, Sicherheit, Gesundheit und Pflege und Wirtschaft und Finanzen.	89
Abbildung 25: Stufenweise Erhöhung der Anzahl der Artikel über Überlastung in der öffentlichen Verwaltung nach und während der Finanz- und Wirtschaftskrise, der „Flüchtlingskrise“ und der Corona-Pandemie.	91
Abbildung 26: Zusammenfassender Überblick der Politikfelder und der Berichterstattung der öffentlichen Verwaltung gesamt mit prognostizierten Werten für das Jahr 2022 (schraffierte Fläche).	96

Tabellenverzeichnis

IV

Tabelle 1: Aufbau der Süddeutschen Zeitung und Frankfurter Allgemeinen Zeitung.	37
Tabelle 2: Anzahl der Artikel nach Suchkombination.	42
Tabelle 3: Übersicht der Rankings in Deutschland in verschiedenen Indizes in Bezug zur Bürokratisierung, dem Bürokratieabbau und der Bürokratieeffizienz im OECD-Vergleich.	48
Tabelle 4: Anzahl der Artikel in absoluten Zahlen und Prozent, die die öffentliche (aufgeteilt in regionale und überregionale) und die private Verwaltung betreffen.	55
Tabelle 5: Anzahl der Artikel der öffentlichen Verwaltung nach Politikfeld.	61

Abstract

In der hier vorgestellten konzeptionellen Arbeit wurde der Frage nachgegangen: *Inwieweit die Prävalenz der Implementationsdefizite in der öffentlichen Verwaltung zunimmt und worin sich diese Umsetzungsdefizite begründen?* Zwar erscheint die Vermutung, die im Rahmen der Policy-Growth-Literatur aufgestellt wurde, plausibel, dass die öffentliche Verwaltung bei stagnierenden Ressourcenkapazitäten und zugleich anwachsendem *Policy-Growth* vor verstärkter Überlastung steht und dies zu vermehrten Implementationsdefiziten führen kann, jedoch fehlt es bisher an einer systematischen Untersuchung dessen. Anhand einer Medienanalyse der beiden Qualitätszeitungen Frankfurter Allgemeine Zeitung und Süddeutsche Zeitung wird für das Fallbeispiel Deutschland gezeigt, dass die Berichterstattung über die Überlastung der öffentlichen Verwaltung im Zeitverlauf zugenommen hat. Die verstärkte Überlastung der öffentlichen Verwaltungen resultiert sowohl aus endogenen als auch aus exogenen Faktoren, die sowohl strukturelle als auch temporäre Überforderungen für öffentliche Verwaltungen schaffen. Endogene Überlastungen werden unter anderem durch politische Entscheidungsträger initiiert, die Gesetze erweitern, neue schaffen oder diese verkomplizieren. Exogene Überlastungen können durch exogene Events wie Krisen entstehen, die zu temporären Überlastungsspitzen der öffentlichen Verwaltung führen und das Überlastungsniveau nachhaltig erhöhen.

Schlagwörter: FAZ, Medienanalyse, Policy Accumulation, Policy Growth, SZ

1. Die öffentliche Verwaltung vor dem Kollaps?

Berichte und Brandbriefe von und über überlastete Lehrer, Ärzte oder Richter sind in Deutschland keine Seltenheit. Schulen, Gesundheitsämter, Gerichte und der Verwaltungsapparat als Ganzes werden immer wieder vor neue Herausforderungen gestellt, die zu temporären, aber auch zu strukturellen Überforderungen führen können. Sei es durch politische Entscheidungsträger oder durch exogene Events wie die aktuell andauernde Corona-Pandemie.

Der öffentlichen Verwaltung werden fortwährend neue Aufgaben und Aufgabengebiete durch politische Entscheidungsträger zuteil, die geprüft, verwaltet und umgesetzt werden müssen. Während politische Entscheidungsträger jedoch neue Gesetze verabschieden oder bestehende Reformen erweitern und dadurch die Komplexität des Policy-Portfolios erhöhen, schaffen sie kaum Gesetze ab (Bardach 1976: 123). Die Folge ist ein sich anhäufender Regelbestand, der die Implementation von Gesetzen durch die öffentliche Verwaltung erschwert. Dabei kommt hinzu, dass die Ressourcenkapazität, was die personelle und technische Ausstattung betrifft, in vielen öffentlichen Verwaltungen stagniert (Adam et al. 2019: 4).

In der Literatur um den „*Policy Growth*“ liegt deshalb die Vermutung nahe, dass der „*Policy Growth*“ bei stagnierenden Ressourcenkapazitäten der Bürokratien zu steigenden Implementationsdefiziten und Überlastungen in den Verwaltungen führen kann. Und obwohl dieses Argument in der Theorie plausibel erscheint, fehlt ein systematischer Versuch, der diese anekdotisch vermutete Evidenz prüft (Adam und Knill 2018: 226).

In bisherigen Studien wurde entweder die Erforschung des „*Policy Growth*“ oder aber die Untersuchung fallorientierter Implementationsdefizite in den Vordergrund gerückt. Einen blinden Fleck stellt es in der Literatur jedoch dar, sowohl den „*Policy Growth*“ als auch die Ursachen für Implementationsdefizite gemeinsam zu untersuchen. In dieser konzeptionellen Arbeit soll ein erster Versuch unternommen werden, den blinden Fleck in der Literatur zu erhellen.

Es wird dabei der übergeordneten Frage nachgegangen:

Inwieweit nimmt die Prävalenz der Implementationsdefizite in der öffentlichen Verwaltung zu und worin begründen sich diese Umsetzungsdefizite?

Diese umfangreiche Forschungsfrage beinhaltet zwei Teilfragen, nämlich:

1. *Nimmt die Prävalenz der Implementationsdefizite in der öffentlichen Verwaltung zu?*

2. Welche Ursachen führen zu Implementationsdefiziten?

Anhand des Falls Deutschland soll weiter behandelt, ob Implementationsdefizite ausschließlich aufgrund von endogenen Faktoren entstehen oder ob exogene Events ebenfalls Umsetzungsdefizite hervorrufen können. Außerdem soll in den Blick genommen werden, ob mögliche Überlastungen der Verwaltung strukturell oder temporär sind. Als theoretische Annäherung wird die „*Policy Accumulation*“ von Adam et al. 2019 herangezogen, die in der Literatur mit am deutlichsten das Argument aufnimmt, dass das Anwachsen des Regelbestands bei gleichbleibenden Ressourcen zur Überlastung der öffentlichen Verwaltung führen kann.

Im nun folgenden Kapitel werden der Forschungsstand und das Argumentationsmuster der Literatur vorgestellt. Auf Basis des Forschungsstandes soll dann erläutert werden, warum bisherige Konzepte ungeeignet dafür waren, sowohl die Prävalenz als auch die Ursachen von Implementationsdefiziten zu analysieren. Einen Ausweg der bislang andauernden Forschungslücke bietet eine umfangreiche zweigeteilte Medienanalyse über Zeit.

In einem ersten Schritt wurden knapp 1.100 Zeitungsartikel der beiden Qualitätszeitungen Frankfurter Allgemeine Zeitung und Süddeutsche Zeitung auf die Prävalenz der Implementationsdefizite untersucht. Die Analyse zeigt, dass die Berichterstattung über die Überlastung, Überforderung und den Stress der öffentlichen Verwaltung deutlich zugenommen hat. Dabei lassen sich klare Differenzen zwischen den untersuchten Politikfeldern erkennen. Während beispielsweise der Sektor „öffentliche Verwaltung allgemein“ über Zeit einen kontinuierlichen Anstieg in Bezug auf die Überlastung der öffentlichen Verwaltung aufweist, werden andere Ressorts wie die Gesundheit und Pflege von exogenen Events dominiert.

In einem zweiten Schritt wurden 200 Artikel randomisiert ausgewählt und qualitativ auf ihren Inhalt geprüft. Hierbei konnte festgestellt werden, dass es sich entgegen der Vermutung der „*Policy Accumulation*“ nicht ausschließlich um endogene Faktoren handelt, die zu Überlastungen der öffentlichen Verwaltungen führen, sondern auch um exogene Faktoren. Als exogene Events nehmen Krisen eine entscheidende Rolle bei der Überlastung von öffentlichen Verwaltungen ein. Sie führen nicht nur temporär zu Überlastungsspitzen der Verwaltungen, sie heben weiter das Überlastungsniveau auch nach dem Erreichen des Krisen-Höhepunkts nach oben.

Danach folgt eine Diskussion über die Schwächen und Stärken dieser Arbeit, ehe die Ergebnisse nochmals zusammengefasst werden. Diese zeigen, dass in öffentlichen Verwaltungen sowohl

temporäre als auch strukturelle Überlastungen vorherrschen, die sowohl aufgrund von endogenen als auch exogenen Faktoren entstehen.

2. Wachsender Regelbestand als chronische Überlastung des Verwaltungsapparates?

Folgt man der Literatur rund um den steigenden Regelbestand, dann stehen sowohl die demokratische Regierungsführung als auch die Verwaltung als Ganzes vor einem großen hausgemachten und damit endogenen Problem. Denn während der Regelbestand kontinuierlich anwächst und deutlich mehr Gesetze geschaffen als abgeschafft werden, stagnieren beziehungsweise sinken gar die Personalkapazitäten der Verwaltungen in vielen Ländern (Adam und Knill 2018: 42 ff.).

Die Waage zwischen dem anwachsenden Haufen des Regelbestands und den stagnierenden Kapazitäten der Vollzugsverwaltung scheint, verstärkt zugunsten des Regelwachstums auszuslagen. In unterschiedlicher Nachdrücklichkeit und mit verschiedenen Formulierungen eint die Wissenschaftler dieses Forschungsstrangs das Argument, dass das ständige Regelwachstum zu strukturellen Überforderungen der Vollzugsverwaltungen und dadurch zu vermehrten Implementationsdefiziten führen kann (Adam und Knill 2018: 42 ff.).

Adam et al. (2019) gehen noch einen Schritt weiter und beschreiben in ihrem Buch „Policy Accumulation and the Democratic Responsiveness Trap“ das Problem der Responsiveness Trap, welche zur Untergrabung der demokratischen Regierungsführung führen kann. Demokratien stecken deshalb in einer Zwickmühle, weil „being unresponsive will undermine their legitimacy, while being responsive – and thereby accumulation policies and regulations – will slowly and silently overburden the administrative, evaluative, and communicative capacities that help support the legitimacy of democratic government in the long run“ (Adam et al. 2019: 7 f.).

Das Anwachsen von Regeln, das mit einem Anstieg der Komplexität einhergeht, kann also die strukturelle Überlastung der Verwaltung und die Untergrabung der demokratischen und legitimen Regierungsführung fördern (Adam et al. 2019: 7 f.). Das „Anwachsen von Regeln“, wie es an dieser Stelle vom Autor verallgemeinernd und etwas trivial als „Sammelbegriff“ der bisherigen unterschiedlichen Ausformulierungen in der Literatur verstanden wird, wird von Adam et al. als „*Policy Accumulation*“ bezeichnet. Definiert wird diese als „the end result of a

continuous addition of new policy elements to existing policy portfolios without the compensatory reduction of already existing policy elements” (Adam et al. 2019: 17).

Wie bereits angedeutet, ist die „*Policy Accumulation*“ nur eines von mehreren Konzepten, welches sich intensiv mit der Vermehrung beziehungsweise Akkumulation von Policies beschäftigt und das Argument teilt, dass der Regelbestand immer größer wird und sich deshalb Implementationsdefizite vermehren müssten. Zwar scheint es so, dass die wichtigsten Konzepte die hier vorgestellte Vermutung teilen, freilich gibt es jedoch auch zwischen ihnen dahingehend Unterschiede, was analysiert wird, welche Elemente des Regelwachstums in den Vordergrund gerückt und welche methodischen Herangehensweisen verwendet werden.

Um eine gemeinsame Basis und zugleich einen Überblick über den Forschungsstand zu schaffen, wird nun überblicksartig der Ursprung als auch die wichtigsten Konzepte der Literatur in Bezug zum wachsenden Regelbestand vorgestellt. Darauf aufbauend sollen weitere potenzielle Folgen dieser Entwicklung thematisiert werden, ehe die festgestellte Forschungslücke in den Blick gerückt wird. Denn die Vermutung scheint zwar plausibel, dass „*Rule Growth, Policy Accumulation oder Policy Layering*“ zu Überlastungen von Verwaltungen führen und dadurch vermehrt Implementationsdefizite entstehen können, jedoch fehlt es an systematischen Analysen dessen.

2.1 „Rules breed Rules“: Policy Growth und die wichtigsten Konzepte

„*Rules breed Rules*“ (van Witteloostuijn und de Jong 2008: 502; Weber 1980). Bereits Max Weber erkannte vor nun knapp 100 Jahren, dass die Anwendung und Produktion von Regeln die Legitimation von Bürokratien bietet. Dabei fanden zu Beginn der Bürokratieforschung vor allem zwei entgegengesetzte Theorien Anwendung. Zum einen eine optimistische und zum anderen eine pessimistische Interpretation von Bürokratie. In der positiven Sichtweise wird davon ausgegangen, dass ein Prozess, der fortlaufende Anpassungen des Gesetzes- oder Regelwerks einer Organisation bereitstellen kann, gut dafür geeignet ist, Konflikte zu lösen und die Zusammenarbeit zu koordinieren (van Witteloostuijn und de Jong 2008: 502).

Die pessimistische Interpretation hingegen geht von der Bürokratie als potenzielle Regelsetzungsmaschine aus (van Witteloostuijn und de Jong 2008: 502). Dies lässt sich damit begründen, dass die Bürokratisierung als ein sich eigenständig entfaltender Prozess verstanden werden kann, der geleitet ist „by the need for increased control in terms of more rules, the need to unify and coordinate many rules, and the fact that many rules create new problems that must

be solved with further rules” (Jakobsen und Mortensen 2015: 499; Steinebach und Knill 2017: 431). March et al. sprechen bei diesem „Rules breed Rules“-Prozess von „Feedback“, das Regeln selbst produzieren kann (March et al. 2000: 14).

Vor allem die potenziell negativen Auswirkungen der Bürokratisierung und des damit einhergehenden Regelwachstums haben in der Forschung der Verwaltungs- und Politikwissenschaft starken Einzug gehalten. Dabei wird das Anwachsen und Erweitern von Gesetzen und Regeln nicht per se als ablehnender Prozess begriffen. Vielmehr können Regeln auch als Antwort auf Modernisierungsprozesse oder den technischen Fortschritt dienen (Kaufmann und van Witteloostuijn 2012: 279).

Was aber, wenn die „Regelsetzungsmaschine“ fortlaufend neue Regeln und Gesetze kreiert, verfeinert und erweitert, „alte“ und ineffiziente aber nicht abgeschafft werden? Weber fokussiert sich in seinen Arbeiten auf das Bilden und Rationalisieren von Vorschriften im modernen Staat. Der „Tod“ beziehungsweise das Abschaffen des Rechts, in Form von Regeln, Gesetzen oder Vorschriften, spielt bei Weber dagegen höchstens eine Nebenrolle (Jennings et al. 2005: 632).

In seinem Beitrag „Policy Termination as a Political Process“ untersuchte Eugene Bardach genau deshalb das Abschaffen beziehungsweise das Nicht-Abschaffen von Gesetzen. Er kam zu dem Ergebnis, dass teils durchaus in Erwägung gezogen wird, Policies zu beenden, jedoch findet dies nur in einem überschaubaren Rahmen statt. Vielmehr bleiben Gesetze auch dann erhalten, wenn sie eigentlich keinem besonderen Zweck mehr dienen oder überholt sind (Bardach 1976: 123; Knill 2020: 100). Bardach führt das darauf zurück, da es für Politiker unattraktiv(er) ist, Gesetze oder Regeln abzuschaffen, als neue zu verabschieden. Denn je länger Regeln existieren, desto stärkere Unterstützungsschichten kreieren sie im Laufe der Zeit, wodurch das Beenden der Policy immer kostspieliger wird (Bardach 1976: 128 f.).

Aus Bardachs Ergebnissen erstarkte ein Forschungsbereich, der das Abschaffen, das Beibehalten und das Erweitern von Policies in den Fokus rückt. Neben der „*Policy Accumulation*“, die eingangs erwähnt wurde, sollen die wichtigsten Konzepte in diesem Gebiet kurz skizziert werden. Diese sind die „*Policy-Landschaft*“ oder „*Policyscape*“ von Mettler, der „*Policy State*“ von Orren und Skowronek und das „*Policy Layering*“ von Thelen.

Zuvor soll allerdings noch das Konzept des „*Rule Growth*“ als Forschungsstrang vorgestellt werden. Dieser zeichnet sich in erster Linie dadurch aus, dass sowohl auf der nationalen als auch auf der organisatorischen und supranationalen Ebene ein deutlicher Zuwachs am gesamten

Regelbestand festgestellt wird (unter anderem Jennings et al. 2005). Van Witteloostuijn und de Jong (2008) stellen beispielsweise auf Basis der „Weberschen Bürokratie“ einen Regelzuwachs im Hochschulwesen in den Niederlanden im Zeitraum von 40 Jahren fest (van Witteloostuijn und de Jong 2008: 502).

In Zusammenarbeit mit Wesley Kaufmann analysierte Arjen van Witteloostuijn (2012) außerdem die Wirkung der supranationalen Ebene, also der EU, auf den Regelbestand des niederländischen Wettbewerbsrechts, später (2018) auf den niederländischen Gastransport. Mit ihrem ökologischen Ansatz kommen sie zu dem Ergebnis, dass die nationalen und die europäischen Regeln im Gesamtbestand der Niederlande erheblich zugenommen haben. In späteren Arbeiten bezeichnen die Autoren diese Entwicklung als Kaskadeneffekte (Kaufmann und van Witteloostuijn 2012: 266; Kaufmann und van Witteloostuijn 2018: 650).

Dass die Europäische Union das Regelwachstum verstärken kann und es aufgrund ihres institutionellen Aufbaus mit zwei Kammern schwierig ist, Policies auf EU-Ebene abzubauen, scheint plausibel (Steinebach und Knill 2017: 432). Nichtsdestoweniger diagnostizieren Steinebach und Knill, dass die Europäische Kommission im Zeitraum der Wirtschaftskrise von 2008 bis 2009 zumindest im Bereich der Wasserschutz- und Luftreinhaltepolitik höchstens ein schwacher beziehungsweise kein Treiber für Politikwachstum war (Steinebach und Knill 2017: 429). Vielmehr erwies sich die Europäische Kommission durch Stagnation als ein Ort des passiven Politikabbaus, indem sie aufgrund der Krise die bestehende Gesetzgebung nicht an die neue Umweltpolitik und den technologischen Fortschritt anpasste (Steinebach und Knill 2017: 441).

Wie Kaufmann/van Witteloostuijn und Steinebach/Knill zeigen, gibt es auf der europäischen Ebene durchaus entgegengesetzte Phänomene, die weiteren Erklärungsbedarf haben. Einerseits die Ausweitung, andererseits die Stagnation und den passiven Abbau von Policies. In seinem Beitrag „Simultaneous Policy Expansion and Reduction? Tracing Dismantling in the Context of Experimentalist Governance in European Union Environmental Policy“ unterfüttert Jan Pollex, die etwas paradox anmutende Entwicklung eines simultanen Auf- und Abbaus von Regeln durch die EU in der Umweltpolitik, mit empirischen Ergebnissen (Pollex 2022: 617).

Neben supranationalen Organen dienen zusätzlich auch Gerichte und deren Richter als moderne Quelle des Rechts. Durch ihre Rechtsprechung haben auch sie die Fähigkeit, den Regelwachstum anzukurbeln (Jennings 2005; Kaufmann und van Witteloostuijn 2018). Das Bundesverfassungsgericht in Deutschland urteilte beispielsweise 2021, dass das

Klimaschutzgesetz von 2019, nicht mit den Grundrechten vereinbar sei und das Gesetz verschärft werden müsse (Bundesverfassungsgericht 2021).

Insgesamt sind es verschiedene Entscheidungsträger, die auf unterschiedlichen Ebenen Regelwachstum fördern können. Von daher ist es sinnvoll, je nach Akteur und Institution differenziert zu betrachten, welche Wirkung sie auf den Regelbestand haben. Nir Kosti und David Levi-Faur unternehmen den Versuch, die Koproduktion und Interaktion der primären und der sekundären Gesetzgebung in Israel zu analysieren (Kosti und Levi-Faur 2019).

Sie gehen deshalb der Frage nach, „how dynamics of secondary legislation (or regulation) respond to the dynamics of primary legislation“ (Kosti und Levi-Faur 2019: 433). Die beiden Autoren stellen dabei fest, dass der Rückgang der Produktion des Sekundärrechts (Recht durch Exekutive) mit einem Anstieg des Primärrechts (Recht durch Legislative) einhergeht (Kosti und Levi-Faur 2019: 436). Während das Sekundärrecht in Israel seit 1985 rückläufig ist, was das Verabschieden von Gesetzen und die Länge der Gesetzestexte betrifft, stiegen diese Variablen im gleichen Zeitraum für das Primärrecht erheblich an. Deshalb liegt die Vermutung nahe, dass das Primärrecht das Sekundärrecht in Israel immer mehr ersetzt (Kosti und Levi-Faur 2019: 436). Dies würde gegen die Theorie der demokratischen Gesetzgebung von Kelsen (1967) sprechen, wonach das Primär- und das Sekundärrecht hierarchisch sind.

Den Befund des wachsenden Primärrechts, aber auch der gesteigerten Zahl an Verwaltungsvorschriften teilen Jakobsen und Mortensen, die den „*Rule Growth*“ von 1989 bis 2011 in Dänemark inspizieren. Bei ihnen liegt das Hauptaugenmerk allerdings nicht ausschließlich auf den verschiedenen Arten des Rechts, weiter rücken sie die Parteiideologie und die Veränderung der politischen Agenda in den Vordergrund. Denn auch die Ideologie einer Regierungspartei und die Wichtigkeit eines Politikbereichs auf der politischen Agenda können zu einem Unterschied im Umfang des Regelwachstums führen (Jakobsen und Mortensen 2015: 507 f.).

Die Hypothesen, dass Parteien, die auf einer Links-Rechts-Skala links verortet werden können und dass Politikbereiche, die auf der politischen Agenda salienter erscheinen, zu größerem Regelwachstum führen, erfahren bei Jakobsen und Mortensen an empirischer Bestätigung. Zumindest scheint dies für den Fall der Regierungsparteien und der politischen Agenda in Dänemark zuzutreffen (Jakobsen und Mortensen 2015: 507 f.).

Einem anderen Ansatz folgt Suzanne Mettler mit ihrem Konzept der „*Policyscape*“. Während sich die Forschung des „*Rule Growth*“ eher auf der deskriptiven Ebene abspielt und den

Regelwachstum untersucht, liegt der Fokus der „*Policyscape*“ auf Policies, die zu Institutionen wurden, ein Eigenleben kreierten und nun eine eigene Wirkung auf die Regierung haben (Mettler 2016: 369). Genauer wird die „*Policy-Landschaft*“, „a landscape densely laden with policies created in the past that have themselves become established institutions, bearing consequences for governing operations, the policy agenda, and political behavior“, ins Zentrum gerückt (Mettler 2016: 369).

Politische Entscheidungen sind also keine statischen Maßnahmen, vielmehr entwickeln sie sich im Laufe der Zeit. Allerdings kann dies in einer Weise vonstattengehen, die die Entscheidungsträger der Maßnahme nicht vorhersehen konnten. Aufgrund der eigenen Dynamik können sich also vom Initiator der Policy unbeabsichtigte und laterale Effekte entwickeln. Wenn die entsprechenden Policies nun nicht ausreichend gepflegt werden, dann haben diese die Fähigkeit, sich selbstständig weiterzuspinnen (Mettler 2016: 369).

Anhand der umfangreichen Studie von Mettler, die die 20 wichtigsten politischen Prioritäten in den USA untersucht, lassen sich aber genau diese unbeabsichtigten Effekte durch das Nicht-Pflegen von Policies seit den späteren 1990er Jahren erkennen. Grund dafür sind unter anderem die parteipolitischen Polarisierungen, die die politische Kapazität der USA untergraben. Was wiederum dazu geführt hat, dass bestimmte Politikbereiche nicht gepflegt werden konnten und diese daraufhin eine Eigendynamik entwickelten (Mettler 2016: 369).

Das Maßnahmen eine Eigendynamik entwickeln, muss nicht zwangsläufig negativ sein. Jedoch führen beispielsweise Versäumnisse bei der Pflege des Verkehrs- oder Sicherheitssystems unweigerlich zu Problematiken, die die demokratische Regierungsführung gefährden können. Wird das Verkehrssystem nicht in einem entsprechenden Zustand gehalten, dann führt dies zu einer verschlechternden Beschaffenheit von Straßen, Brücken und der Infrastruktur in Gänze. Das wiederum kann Auswirkungen auf die Kosten der Instandhaltung, die Arbeitsplatzverhältnisse und damit auf die Wirtschaft und die sozialen Verhältnisse ganz allgemein haben (Mettler 2016: 370).

Wenn weiter die Kapazitäten für die regelmäßige Überprüfung und Wartung von politischen Maßnahmen nicht gegeben sind, kann es aufgrund der Eigendynamiken der geschaffenen Institutionen zur Untergrabung der demokratischen Regierungsführung kommen. Laut Mettler sollte die Pflege von Policies für politische Entscheidungsträger dementsprechend immer wichtiger werden (Mettler 2016: 369).

Während sich Mettler auf die Eigendynamik von geschaffenen Institutionen fokussiert, nimmt bei Karen Orren und Stephen Skowronek (2017) der „*Policy State*“ eine überragende Rolle ein (die USA als Fallbeispiel). Bei einer zunehmend aktiveren und verstärkten Position der Regierung, schwindet nämlich zugleich der Einfluss der Verfassung (Zacka 2018: 31). Orren und Skowronek befassen sich beim „*Policy State*“ nicht mit spezifischen Policies, sondern mit Policies als Instrument der Regierung (Zacka 2018: 28).

Eine Policy kann dadurch als ein programmatisches und absichtliches Engagement verstanden werden, das für ein bestimmtes Ziel der Regierung herangezogen wird, meist als Reaktion auf neue Probleme, veränderte Umstände oder auf die Forderungen von Wählergruppen. Die tragende Behauptung des „*Policy State*“ ist, dass sich im Laufe der Geschichte die Politik „has gone from being an instrument of government to being synonymous with government as a whole“ (Zacka 2018: 28).

Die Politik kann damit als die Antwort der Regierung auf den Wandel der Zeit verstanden werden, die immer mehr Themenkomplexe und Bereiche der Gesellschaft durchdringt und somit auch über diejenigen Grenzen hinausgewachsen ist, die vom politischen System der USA festgelegt wurden (Burt 2019: 64).

Während die Konzepte „*Policyscape*“ und „*Policy State*“ die Auswirkungen von in der Vergangenheit, aber auch von neu eingeführten Policies studieren, fixiert sich das „*Policy-Layering*“ überwiegend auf einzelne Policies. Genauer: „*Policy Layering*“ untersucht einzelne Policies, die durch das Hinzufügen von politischen Elementen in ihrer Struktur schrittweise verändert werden (Mahoney und Thelen 2012: 16).

Das „*Policy Layering*“ stammt aus der inkrementellen Literatur und im Unterschied zu anderen Konzepten werden beim „*Layering*“ keine völlig neuen Regeln oder Institutionen eingeführt. Hier werden bei bereits bestehenden Regeln Änderungen, Ergänzungen oder Überarbeitungen angefügt (van Heijden 2011: 12; Mahoney und Thelen 2012: 16).

Dies wiederum kann zu starken Veränderungen der ursprünglichen Policy führen, wenn die Ergänzungen oder die Überarbeitungen die grundlegende Logik der Policy umkehren oder die beständige Reproduktion des „*original core*“ gefährdet ist (Mahoney und Thelen 2012: 16).

Zwar sind die Verfechter des Status Quo durchaus in der Lage, den ursprünglichen Status der Regel zu bewahren, jedoch können Modifikationen oder Änderungen im Zeitverlauf nicht verhindert werden. Daraus folgt: Jedes hinzugefügte Element bewirkt für sich genommen erstmals nur eine kleine Änderung. Wenn jedoch die steigende Anzahl der Veränderungen

kumuliert, dann kann dies langfristig zu großen Veränderungen in der Wirkungsweise der ursprünglichen Regel führen (Mahoney und Thelen 2012: 16 f.).

Wie der Terminus „kumuliert“ beim „*Policy Layering*“ bereits andeutet, haben das „*Policy Layering*“ und die „*Policy Accumulation*“ einen hohen Verwandtschaftsgrad und eine ähnliche Logik. Die „*Policy Accumulation*“ unterscheidet sich nun dahingehend, dass der Fokus der Untersuchung verstärkt auf den unterschiedlichen sektoralen Entwicklungen im Zeitverlauf liegt (Adam et al 2019: 16). Weiter konzentriert sich die Forschung der „*Policy Accumulation*“ auf die Policy Outputs, was bei den vorangegangenen Ansätzen weit weniger oder gar nicht der Fall ist.

Durch die Unterscheidung einer Policy in zwei Dimensionen, nämlich die Dimension der Policy-Instrumente und die der Policy-Ziele, wird ein zweidimensionaler Portfolioraum geschaffen, in der die „*Policy Accumulation*“ stattfindet. Policy-Ziele sind dabei definiert als, die Gesamtheit, der von der Regierung behandelten Themen. Die Policy-Instrumente hingegen werden als die Mittel verstanden, die den Regierungen zur Verfügung stehen, um eben jene politischen Ziele zu erreichen (Adam et al. 2019: 17).

In diesem kurzen Überblick wurde der Versuch unternommen, die einzelnen Konzepte und ihre Differenzen vorzustellen. Tendenziell werden das „*Rule Growth*“, das „*Policy Layering*“ oder die „*Policy Akkumulation*“ für deskriptive Arbeiten herangezogen, die sich auf einzelne politische Bereiche, Elemente oder verschiedene Sektoren über Zeit fokussieren. Dahingegen richten Forscher, die die „*Policyscape*“ oder den „*Policy State*“ heranziehen, die Auswirkungen von immer mehr Policies in den Blick.

Und obwohl es freilich Unterschiede zwischen den Ansätzen gibt, sind sie deshalb stark verbandelt, da sie die gleiche Hauptvermutung teilen.

Nämlich: *Der „Policy Growth“ kann zu strukturellen Überforderungen der Verwaltungen und dadurch zu vermehrten Implementationsdefiziten führen.*

2.2 Probleme durch Policy Growth – plausibel, aber auch evident?

Wie im vorherigen Abschnitt bereits angeklungen, vermuten Forscher im Rahmen des „*Policy Growth*“, dass es zu Überlastungen der Verwaltungen und dadurch zur Untergrabung der demokratischen Regierungsführung kommen kann. Hier soll nun erläutert werden, welche Probleme genau für die Implementation von Gesetzen entstehen können und worauf sich diese begründen. Da sich die vorgestellten Ansätze ähneln, sollen die grundlegenden Probleme, des

„*Policy Growth*“ zusammengefasst werden. Die „*Policy Accumulation*“ wird dabei als theoretische Anlehnung verstanden. Dies begründet sich darin, da in der späteren Analyse sowohl die Prävalenz der Implementationsdefizite als auch die Ursachen für mögliche Implementationsdefizite ergründet werden soll(en).

Die „*Policy Accumulation*“ in Verbindung mit der epidemiologischen Implementationsagenda bietet hierbei die meisten Ansatzpunkte, um die beiden Ebene zu erforschen, wengleich erwähnt werden soll, dass die „*Policy Accumulation*“ in dieser Arbeit nicht als eigenständige Theorie dienen soll. Die Schwierigkeiten, die mit dem „*Policy Growth*“ einhergehen, lassen sich auch in den anderen Konzepten in ähnlicher Form identifizieren. Dadurch, dass die „*Policy Accumulation*“ allerdings das „Neueste“ der vorgestellten Konstrukte ist, führt es mögliche Folgen des „*Policy Growth*“ weiter aus, die nun thematisiert werden sollen.

1. Anspruchsvolle politische Debatte: Aufgrund des steten Erweiterns, Veränderns und Verabschiedens von Policies wird die Komplexität der Policies kontinuierlich gesteigert, wodurch auch die Anforderungen an die politische Debatte erhöht werden. Während Politikexperten viel Zeit und Mühe investieren, um komplexe politische Inhalte zu analysieren und zu verstehen, hat die öffentliche Arena immer mehr Schwierigkeiten dabei, die komplexen Inhalte vollständig zu umfassen und zu begreifen (Adam et al. 2019: 64 ff.; Adam et al. 2020: 537).

Wenn Debatten über politische Inhalte in Expertenarenen stattfinden, dann sind der schriftliche Austausch und ausgiebige Debatten zwischen den Experten die Regel. Im Gegensatz dazu steht die öffentliche Arena. Diese erhält ihre Informationen meist von Medien, die als Informationskanal dienen (Adam et al. 2020: 538).

Diese Form der Informationsgewinnung unterscheidet sich allerdings grundlegend von den Wissenskammern in der Expertenarena. Denn die öffentliche Arena kann oder will nicht dieselbe Zeit und Mühe aufwenden, um politische Inhalte voll umfassend zu verstehen, wie es Experten tun. Eher ist die öffentliche Arena durch eine deutlich kürzere Aufmerksamkeitsspanne gekennzeichnet, wodurch Informationskanäle einem erhöhten Druck ausgesetzt sind, komplexe Policies zu vereinfachen. Dies hat wiederum zur Folge, dass die Anforderungen an eine anspruchsvolle politische Debatte untergraben werden (Adam et al. 2019: 68; Adam et al. 2020: 538).

Die Vereinfachung von komplexen Policies ist dabei oftmals notwendig, da das erforderliche Hintergrund- oder Fachwissen, welches nötig ist, um die Debatte auf der Expertenebene zu

verfolgen, nicht vorausgesetzt werden kann. Das Ergebnis: Öffentliche Arenen sind immer weniger in der Lage, komplexer werdende Inhalte zu verstehen und diese zu diskutieren (Adam 2020: 538).

Daraus resultiert, dass sich die Kluft zwischen den Debatten in der Expertenarena und den Debatten in der öffentlichen Arena kontinuierlich vergrößert. Dieses als „*diverging discourse hypothesis*“ bezeichnete Auseinanderdriften führt dazu, dass eine anspruchsvolle und dem Themenkomplex angemessene Debatte immer schwieriger wird (Adam et al. 2019: 68).

2. *Evidenzbasierte Politikgestaltung*: Ein zweiter Aspekt, der durch das Regelwachstum verstärkt werden kann, ist das Vernachlässigen evidenzbasierter Politikgestaltung. Wissenschaftlern bemängeln dabei, dass politische Entscheidungsträger einerseits nicht gut genug geschult sind, komplexe wissenschaftliche Untersuchungen zu verstehen und andererseits, dass das verständliche Erläutern von wissenschaftlichen Ergebnissen meist schwierig ist (Adam et al. 2020: 538).

Durch den ansteigenden Regelbestand wird die evidenzbasierte Politikgestaltung weiter erschwert, da Policy-Mixe durch das Hinzufügen neuer Policy-Elemente immer komplexer werden. Zwar können Wissenschaftler durch fortgeschrittene Methoden die Wirkungen einzelner Policy-Elemente messen, jedoch kollidiert die kleinteilige Politikevaluierung mit übergeordneten Überzeugungen von Politikern (Adam et al. 2019: 146 ff.; Adam et al. 2020: 538).

Denn obwohl Forscher nuancierte Ergebnisse zu einzelnen Policy-Elementen liefern können, tendieren Politiker dazu, den Policy-Mix als Ganzes und nach ihren eigenen Überzeugungen, Erfahrungen und Informationen zu bewerten. Dabei ist Politikern durchaus bewusst, dass das Messen von einzelnen Policy-Elementen steigende Herausforderungen mit sich bringt (Adam et al. 2019: 144; Adam et al. 2020: 538).

Der anwachsende Regelbestand untergräbt also das Ziel einer evidenzbasierten Politikgestaltung, indem das gesteigerte Komplexitätswachstum kleinteilige Analysen nötig macht, die wiederum die Kommunikation der diffizilen Ergebnisse erschwert (Adam et al. 2020: 538).

Es stellt sich von daher die Frage: „If we cannot tell whether or not a certain policy reform was successful in attaining its policy goals, how can politicians ever be wrong? And how can they ever be right?“ (Adam et al. 2019: 163).

3. *Effektive Politikumsetzung*: Das dritte und für die Analyse dieser Arbeit relevanteste Problem, welches mit der „*Policy Accumulation*“ einhergeht, ist das Beeinträchtigen der nicht selektiven und effektiven Durchsetzung und Umsetzung von politischen Maßnahmen (Adam et al. 2020: 537). Grund hierfür ist, dass sich Vorschriften und zusätzliche Gesetze, die durch politische Entscheidungsträger verabschiedet werden, nicht von selbst um- und durchsetzen. Es sind Bürokraten und die Vollzugsverwaltung, die Gesetze umsetzen und prüfen müssen und für die weitere Umsetzungslasten durch die „*Policy Accumulation*“ entstehen (Adam et al. 2020: 537).

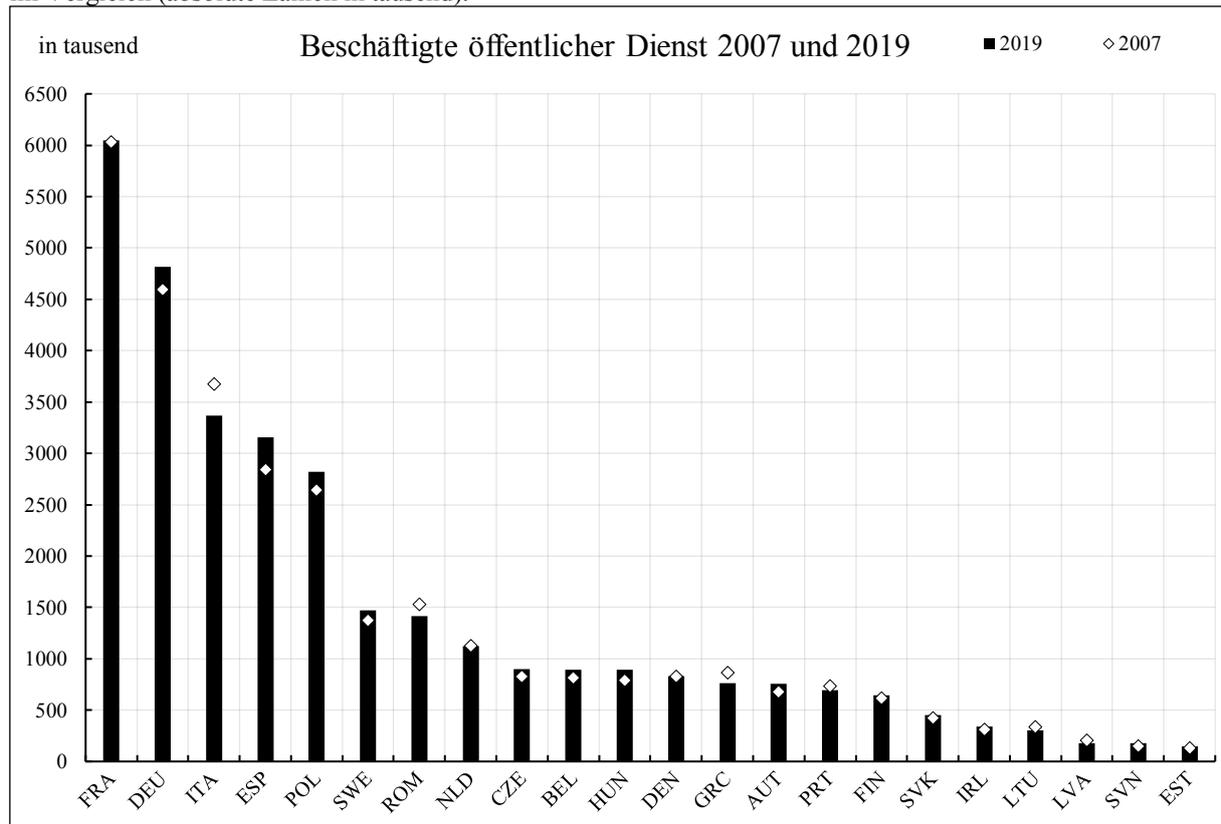
Im Zuge des „*Policy Growth*“ häufen sich die Umsetzungslasten in den Verwaltungsebenen stetig an, die für die Umsetzung und Durchführung von Vorschriften zuständig sind. Aufgrund dessen, dass sich die Policy-Dichte und die Komplexität der Policies erhöht, führt dies auch zu umfangreicheren und komplexeren Aufgaben für Bürokraten. Der Zustand, der anwachsenden Umsetzungslast verstärkt sich weiter, wenn bei zunehmender Belastung, die Verwaltungsressourcen nicht entsprechend angepasst werden (Adam et al. 2020: 537).

Dabei herrscht in der Forschung durchaus Konsens darüber, dass ausreichende Verwaltungskapazitäten die Grundlage für eine ordnungsgemäße Anwendung, Umsetzung und Durchsetzung von politischen Maßnahmen ist (Adam et al. 2020: 537; Limberg et al. 2021: 441). Unter dem Begriff der Verwaltungskapazität wird „the capacity of [bureaucratic]intermediaries to carry out requisite actions, that foster increased commitment to policy goals, and that help to signal desired course action“ verstanden (Limberg et al. 2021: 441).

Die Entwicklung in vielen westlichen Demokratien zeigt allerdings, dass die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Sektor über die letzten Jahrzehnte hinweg tendenziell rückläufig ist oder stagniert. Seit den 90er Jahren ist der Trend erkennbar, dass einerseits die „*Policy Accumulation*“ voranschreitet, (für einen Überblick Adam et al. 2019: 25 ff.; Knill et al. 2020a: 767) andererseits aber die Verwaltungskapazitäten nicht entsprechend angepasst werden (Lobao et al. 2018: 392).

Dem Verwaltungsapparat stehen somit, bei immer aufwändigeren und komplexeren Aufgaben, keine ausreichenden personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung, um vorgegebene Aufgaben weiterhin ordnungsgemäß um- und durchzusetzen. Implementationsdefizite sind die Folge (Adam et al. 2020: 537). Abbildung 1 spiegelt das Bild wider, dass in vielen europäischen Ländern die Beschäftigtenzahl im öffentlichen Dienst über Zeit rückläufig ist oder stagniert.

Abbildung 1: Anzahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in europäischen Ländern im Jahr 2007 und 2019 im Vergleich (absolute Zahlen in tausend).



Eigene Darstellung; Quelle: OECD – Government at a Glance 2021.

Notiz: Die schwarzen Balken geben die Beschäftigtenzahl der jeweiligen EU-Länder im Jahr 2019 an. Die weiße Raute gibt die Beschäftigtenzahl des jeweiligen Landes im Jahr 2007 an.

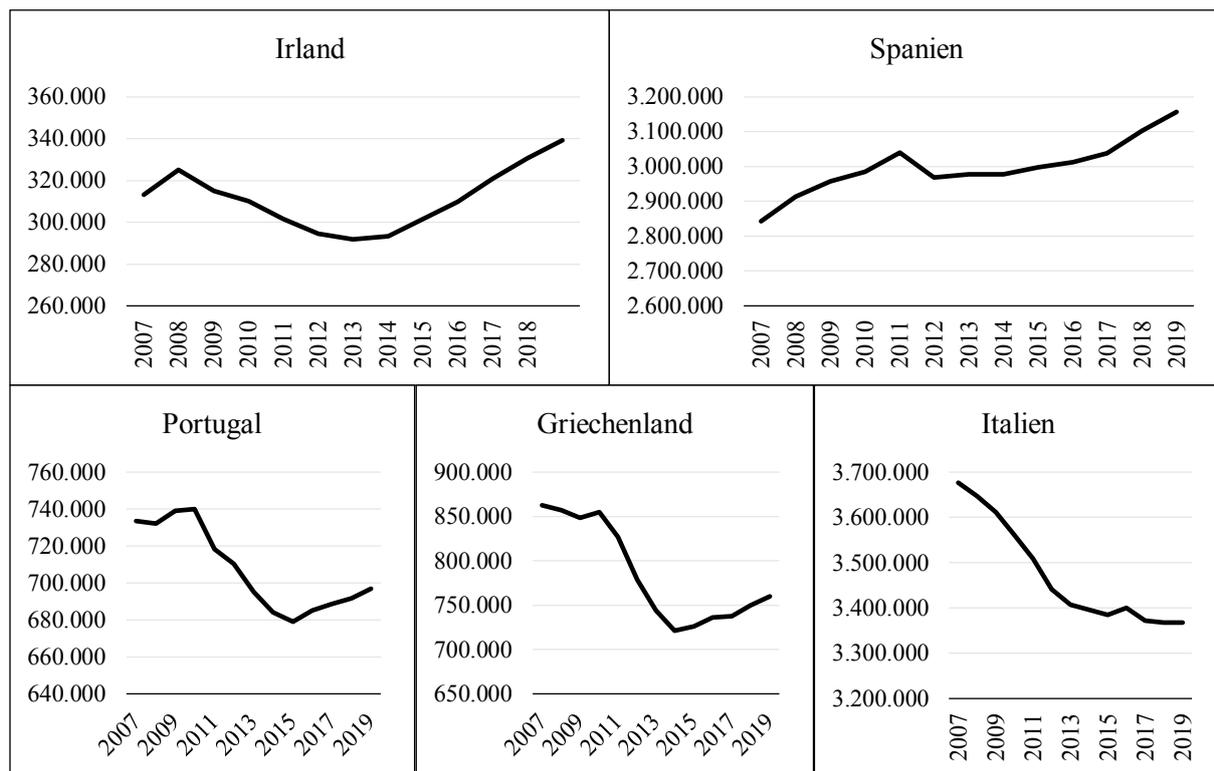
Auf den ersten Blick scheint es trivial, die Verwaltungskapazitäten zu erhöhen und entsprechend anzupassen. Jedoch sind Regierungen unterschiedlichen Zwängen ausgesetzt, die es erschweren, zusätzliche Verwaltungskapazitäten zu schaffen. Aufgrund fiskalischer Engpässe haben Regierungen beispielsweise im öffentlichen Sektor Sparmaßnahmen und Privatisierungen durchgesetzt, wodurch andere Bereiche der Wirtschaft entlastet werden sollten (Lobao et al. 2018: 401).

Dies soll kurz am Beispiel der Finanz- und Wirtschaftskrise in der EU erläutert werden. Abbildung 2 verdeutlicht den Spardruck und das Entgegenwirken ausgewählter Regierungen im Rahmen der Finanzkrise ab 2007. Vor allem in den Ländern, die besonders stark von der Finanz- und Wirtschaftskrise betroffen waren, sind während und nach der Krise deutliche Rückgänge in der Personalkapazität der öffentlichen Verwaltung zu sehen. Dabei darf nicht vernachlässigt werden, dass die Sparzwänge dadurch verstärkt wurden, indem europäischen Mitgliedstaaten verschiedene Reformen und Sparmaßnahmen von Staaten wie Griechenland forderten. Wodurch sich auch Unterschiede zwischen den Ländern erkennen lassen (Bach und Bordogna 2013: 280).

Während Irland und Spanien mittlerweile den Höchststand an Bürokraten erreicht haben, liegen Portugal, Griechenland und Italien weit unter dem Niveau vor der Krise. Dies liegt zum einen daran, da vor allem dort die Sparzwänge hoch waren und zum anderen, da insbesondere in diesen Ländern die Verwaltung als ineffizient und kostenintensiv galten und gelten (Bordogna und Pedersini 2012: 118; Tosun et al. 2022: 353).

Durch die Umsetzung des New Public Management Ansatzes wurden in Irland neue institutionelle Arrangements geschaffen und gefestigt, die den öffentlichen Sektor effizienter und effektiver gestalten. Die italienische Verwaltung hingegen gilt nach wie vor als marodes Konstrukt (Tosun et al. 2022: 353). Die Probleme in Italien begründen sich darin, dass es zum einen keine formale Hierarchie zwischen den Regierungsebenen gibt und zum anderen die administrativen Kompetenzen unklar verteilt sind. Das schwache Zusammenspiel zwischen der Ministerial- und der Vollzugsbürokratie führt deshalb zu einer labilen Verwaltungsstruktur (Knill et al. 2020a: 770).

Abbildung 2: Beschäftigte im öffentlichen Sektor zwischen 2007 und 2019 in Irland, Spanien, Portugal, Griechenland und Italien.



Eigene Darstellung: Quelle: OECD – Government at a Glance 2021.

Neben wirtschaftlichen Zwängen kann auch der gesellschaftliche Druck dazu führen, dass der Aufbau von Kapazitäten erschwert oder verhindert wird. In den 1980er Jahren wurden überwiegend kapitalistische Staaten dahingehend kritisiert, dass sie Ressourcen ineffizient

verteilt, die vom privaten Sektor effizienter hätten genutzt werden können (Lobao et al. 2018: 392).

Zusätzlich zur fehlerhaften Ressourcenallokation wurde weiter Druck auf die Regierungen ausgeübt, da aufgrund der „Stagflation“ verstärkt Kritik an der Arbeitsmarkt-, Geld- und Fiskalpolitik geäußert wurde. Dies resultierte in der Forderung, dass die Rolle des Staates verringert werden sollte. Das betraf unter anderem die Kürzung von öffentlichen Ausgaben und die Verringerung der Steuerlast, wodurch ökonomische Anreize geschaffen werden sollten (Lobao et al. 2018: 392).

Doch obwohl ausreichende Verwaltungskapazitäten eine entscheidende Voraussetzung dafür sind, Policies ordnungsgemäß durch- und umzusetzen, ist es für Regierungen keine triviale Aufgabe, diese an den Regelwachstum entsprechend anzupassen (Lobao et al. 2018: 401; Knill et al. 2020a: 759; Limberg et al. 2021: 441).

Das immer weiter aus dem Gleichgewicht kommende Verhältnis zwischen dem anwachsenden Regelbestand und der stagnierenden Verwaltungskapazität kann die Umsetzungslast der Vollzugsverwalter durch dreierlei Faktoren erhöhen: die *Expansion*, die *Densification* und die *Complexification* (Adam et al. 2019: 96 f.).

1. *Expansion*: Unter der „*Expansion*“ wird verstanden, dass durch das Hinzufügen von neuen politischen Elementen zu bereits vorhandenen Policy-Portfolios, neue Umsetzungsaufgaben für Vollzugsbürokraten entstehen. Der anwachsende Regelbestand wirkt sich dann auf die Menge der Durchführungsaufgaben aus (Adam et al. 2019: 96).

2. *Densification*: Bei der „*Densification*“ können zusätzliche Ziel- oder Bevölkerungsgruppen mit bestimmten Pflichten, Rechten oder Vorteilen ausgestattet werden, wodurch das Gebiet der Bevölkerungs- oder Zielgruppe dichter besiedelt wird. Die „*Densification*“ findet beispielsweise dann statt, wenn Unternehmen neue Emissionsvorgaben einhalten müssen, die ihr Anforderungsprofil verdichten (Adam et al. 2019: 97).

3. *Complexification*: Wie der Name der „*Complexification*“ impliziert, kann das Regelwachstum die Komplexität für die Umsetzung von politischen Maßnahmen erhöhen und dadurch zusätzliche Kapazitäten in Form von Zeit und Arbeit beanspruchen (Adam et al. 2019: 97).

Aufgrund der zunehmenden Umsetzungslast, bei stagnierenden Verwaltungskapazitäten, hat sich in der Literatur das Argument gefestigt, dass der „*Policy Growth*“ die Gefahr einer

zunehmenden strukturellen Überlastung der Verwaltung verstärkt und daraufhin die Prävalenz der Implementationsdefizite steigt (Adam et al. 2019: 113).

Um die kontinuierlich steigende Umsetzungslast bei stagnierenden Ressourcen zu bewältigen, müssen Vollzugsverwalter auf Bewältigungsstrategien zurückgreifen, die zu Verzögerungen, Rückständen und zu selektiven Umsetzungen führen (Adam et al. 2019: 114; Limberg et al. 2021: 441).

1. Inkrementeller Ansatz: Bei diesem Ansatz werden die aufgetragenen Aufgaben zwar routinemäßig weitergeführt, jedoch werden inkrementelle Maßnahmen ergriffen, um die Arbeitslast stückweise zu verringern. Lehrer oder Hochschulen können beispielsweise eine begrenzte Zahl von Wahlmodulen anbieten, um ihren Lehrumfang zu reduzieren (Tummers et al. 2015: 1099). Diese Strategie kann sowohl von einzelnen Vollzugsbürokraten als auch von ganzen Organisationen angewendet werden, indem unter anderem Servicezeiten für Kunden gekürzt werden (Tummers et al. 2015: 1105; Adam et al. 2019: 114).

2. Prioritätenansatz: Wenn die Regelumsetzer nach einer Priorisierung entscheiden und sich vorrangig auf Fälle konzentrieren, die die besten Erfolgsaussichten haben, dann wird der Prioritätenansatz angewandt. Beispielsweise können Vollzugsverwalter bei der Hilfe der Arbeitssuche ihren Fokus auf Arbeitssuchende legen, die die größten Chancen haben, einen Job zu finden und nicht auf diejenigen, die am dringlichsten eine Arbeit benötigen (Adam et al. 2019: 114).

Aufgrund des zunehmenden Arbeitsumfangs greifen Regelumsetzer auf verschiedene Strategien zurück, um die steigende Umsetzungslast zu bewältigen. Dies hat zur Folge, dass beim inkrementellen Ansatz Verzögerungen bei der Umsetzung stattfinden und beim Prioritätenansatz bestimmte Maßnahmen systematisch anderen vorgezogen werden (Adam et al. 2019: 115). In der Praxis können die beiden Strategien auch gemeinsam auftreten.

2.3 Kurzzusammenfassung und Forschungslücke

Die bisherigen Ausführungen scheinen das vorangegangene Argument, *dass der „Policy Growth“ die Gefahr einer zunehmenden strukturellen Überlastung der Verwaltung erhöht und sich deshalb die Prävalenz der Implementationsdefizite vermehrt*“ zu stärken. Die Vermutung erscheint plausibel, dass der fortwährend anwachsende Regelbestand bei stagnierenden Ressourcenkapazitäten zu Implementationsdefiziten führt.

Dabei herrscht weitestgehend Konsens darüber, dass sich der Regelbestand in Form von zusätzlichen Regeln, dem Hinzufügen von Policy Elementen oder dem Abändern von Regeln erhöht. Dies belegen Studien in den verschiedenen Bereichen des „*Rule Growth*“ (unter anderem van Witteloostuijn und de Jong 2008; Jakobsen und Mortensen 2015; Adam et al. 2017) oder der „*Policy Accumulation*“ (unter anderem Adam et al. 2019; Knill et al. 2020a; Knill und Steinebach 2021). Dabei gehen die verschiedenen Autoren auf unterschiedliche Untersuchungsinteressen ein. Darunter Fragen wie, welche Rolle spielt die EU beim „*Rule Growth*“ oder welche Folgen haben Krisen auf den Regelbestand. All diesen Aspekten wurde bisher nachgegangen.

Und obwohl die Forschung des „*Policy Growth*“ ein fruchtbares Feld mit nützlichen Erkenntnissen ist, wurde die angenommene Folge, dass die Verwaltung vor einer strukturellen Überlastung steht und sich die Prävalenz der Implementationsdefizite erhöht, fast gänzlich in der Forschung vernachlässigt. In dieser Arbeit wird ein erster Versuch unternommen, diesen blinden Fleck zu schließen.

3. Messprobleme und die epidemiologische Forschungsagenda

Wie bereits angeklungen, sollen im Folgenden zwei Phänomene gemessen werden, die in der Forschung bisher separat oder gar nicht untersucht wurden. Nämlich:

- 1. die Prävalenz der Implementationsdefizite,*
- 2. Ursachen für mögliche strukturelle Überlastungen der Verwaltung beziehungsweise Implementationsdefizite.*

Mit der systematischen Messung von Bürokratie und Implementationsdefiziten stößt die Forschung bisher an ihre Grenzen. Während Untersuchungen immer komplexer werden, welches Element, welche Folgen für die Bürokratie hat und wie effizient eine bestimmte Bürokratie ist, steckt die Implementationsforschung teils noch in den 80er Jahren fest (Kaufmann und van Witteloostuijn 2018; Adam und Knill 2018: 223).

Mit ihrem epidemiologischen Ansatz unternehmen Adam und Knill (2018) deshalb den Versuch, die „Mainstream“ Implementationsforschung, die vor allem durch „Fallorientiertheit“ charakterisiert ist, zu ergänzen (Adam und Knill 2018: 223; Adam et al. 2019: 177). Der Fokus der Implementationsforschung soll sich damit nicht mehr überwiegend auf bestimmte „*Policy Failures*“ richten, vielmehr geht es bei einer epidemiologischen Forschungsagenda „um die

Erfassung der Inzidenz und Prävalenz von Implementationsdefiziten innerhalb der Vollzugsverwaltung allgemein“ (Adam und Knill 2018: 224).

Die im epidemiologischen Ansatz zu untersuchende Analyseeinheit ist nun nicht mehr die eine Policy, „sondern die Verbreitung unterschiedlicher Implementationsprobleme innerhalb einer Population von Vollzugsverwaltungen, die für ein bestimmtes Politikfeld zuständig sind“ (Adam und Knill 2018: 224).

Bereits im vorangegangenen Kapitel wurde von Vollzugsverwaltung, Vollzugsverwaltern und Regelumsetzern und Ähnlichem gesprochen. Einfachheitshalber wird in dieser Arbeit „die Vollzugsverwaltung“ synonym für Implementationsakteure wie Bundes-, Landes-, Bezirks- oder kommunale Ämter sowie für (Hoch)Schulen, die Polizei und Gerichte verwendet.

Wenn im Laufe also von „Vollzugsverwaltung“ oder von „Regelumsetzern“ oder Ähnlichem gesprochen wird, sollen diese als Synonyme aufgefasst werden, auch in dem Wissen, dass dies möglicherweise zu definatorischen Komplikationen führen könnte. Lehrer oder Richter, die an sich keine Bürokraten, sondern Beamte des öffentlichen Dienstes sind, werden hier ebenfalls unter die öffentliche Verwaltung gefasst, weil sie ebenso Gesetze und Vorschriften umsetzen. Lipsky führt hierfür den Begriff der „*Street-Level Bureaucrats*“ ein, die in „*Street-Level Bureaucracies*“ arbeiten.

Die „*Street-Level Bureaucracy*“ wird „as public service employment of a certain sort, performed under certain conditions“ definiert, wobei “street-level bureaucrats interact with citizens in the course of the job and have discretion in exercising authority; in addition, they cannot do the job according to ideal conceptions of the practice because of the limitations of the work structure” (Lipsky 1980: XVII). Die “*Street-Level Bureaucrats*“ sollen in diesem Sinne keine definatorische Nuancierung der „Vollzugsverwaltung“ sein, sondern zur Vereinfachung ebenfalls unter dieser Begrifflichkeit laufen.

Wichtiger erscheint es, die Ebenen zu unterscheiden, auf der Bürokraten fungieren. Die „Vollzugsverwalter“ („Bottom“) sollen hier für alle Bürokraten stehen, die Regeln durch- und umsetzen und tendenziell nicht bei der Ausarbeitung von Regeln beteiligt sind. Sie sind also für die Implementation von Regeln zuständig. Dagegen stehen die Bürokraten, die auf ministerialer Ebene („Top“) Regeln ausarbeiten und wiederum mit der Umsetzung wenig bis nichts zu tun haben. Durch das Ausarbeiten neuer Regeln schieben Ministerialbürokraten ihre Last auf die Schreibtische der „Vollzugsverwalter“ (Knill et al. 2020b: 158).

Diese Unterscheidung ist von daher sinnvoll, da der „*Policy Growth*“ vor allem die Vollzugsverwaltung betrifft und eine gesteigerte Prävalenz von Implementationsdefiziten auf dieser Ebene festzustellen sein sollte. Die epidemiologische Forschungsagenda von Adam und Knill hat nun den Vorteil, da sie es ermöglicht, die Entwicklung des Regelwachstums und der Implementationsdefizite zu untersuchen und sich Ursachen für Implementationsdefizite analysieren lassen (Adam und Knill 2018: 224).

Die traditionelle Implementationsforschung, die sich vor allem auf Fallstudien stützt, ist für Studien von Akkumulationsprozessen über Zeit und in verschiedenen Politikfeldern ungeeignet. Zwar leisten Fallstudien mit einzelnen Policies als Analyseeinheit wichtige Beiträge, jedoch bleibt eine deskriptive Lücke. Fragen wie: Nehmen Implementationsdefizite zu oder ab oder gibt es sektorale Unterschiede über Zeit, bleiben ungeklärt (Adam und Knill 2018: 237; Adam et al. 2019: 178).

Im Gegensatz dazu kann mit einer epidemiologischen Herangehensweise erfasst werden, ob Implementationsdefizite in verschiedenen Bereichen erstens zunehmen und zweitens, ob diese temporär oder strukturell sind (Adam und Knill: 2018: 237). Zentrale Konzepte dieser deskriptiven Forschungsagenda sind die Prävalenz und die Inzidenz. Die „Inzidenz bezeichnet die Anzahl innerhalb einer Untersuchungsperiode neu auftretender Krankheitsfälle“ (Adam und Knill 2018: 243). Die Prävalenz hingegen „beschreibt die absolute Verteilung von Gesundheitsproblemen unterschiedlicher Art innerhalb der Population“ (Adam und Knill 2018: 243).

Während in der Epidemiologie die Bevölkerung als Ganzes als Population zur Messung der Inzidenz und Prävalenz dient, werden die klassischen Verwaltungseinheiten, die für die Implementation von Regeln zuständig sind, als Population für den epidemiologischen Ansatz der Implementationsforschung herangezogen. Dabei wird nicht unterschieden, ob es sich um private oder um Verwaltungen des öffentlichen Sektors handelt (Adam und Knill 2018: 243; Adam et al. 2019: 179).

Der epidemiologische Ansatz scheint die erfolgversprechendste Forschungsagenda in der Implementationsforschung zu sein, um die beiden vorangestellten Analyseeinheiten zu untersuchen. Um diese nun zu operationalisieren, bedarf es einem neuen Messkonzept, da vorangegangene Messversuche fehlerhaft, ungenau oder zu umfangreich waren, um die Prävalenz der Implementationsdefizite und die Gründe dafür zu studieren. Bevor die hier vorgeschlagene Medienanalyse vorgestellt wird, sollen Messkonzepte diskutiert werden, die

eben nicht die Prävalenz der Implementationsdefizite und die Gründe dafür zufriedenstellend messen oder in ihrer Umsetzbarkeit auf arge Probleme stoßen.

3.1 Idealistisches Messkonzept

Adam und Knill erläutern selbst, wie ein idealistischer Ansatz der epidemiologischen Implementationsforschung aussehen könnte und welche Probleme dieser mit sich bringt. Wenn es nach der Idealvorstellung geht, dann würde ein Panel etabliert werden, welches die Mitarbeiter von Verwaltungsbehörden in regelmäßigen Abständen über ihren Arbeitsaufwand, ihre Tätigkeiten und ihre Strategien bei der Bearbeitung der Umsetzungslast befragen würde (Adam und Knill 2018: 245; Adam et al. 2019: 180).

Anhand eines solchen Panels könnten jährlich oder im zwei-Jahresrhythmus Veränderungen und kausale Mechanismen über den Zeitverlauf hinweg untersucht werden. Es wäre dann ein Messkonzept, welches über die reine Deskription hinausgehen würde. Dieser Ansatz wäre zwar ein sehr fruchtbares Konzept, um Veränderungen der Bedingungen und kausale Mechanismen festzustellen, jedoch stößt der idealistische Ansatz auf zwei große Probleme (Adam und Knill 2018: 245).

1. Ressourcenaufwand: Eine erste Schwierigkeit ist es, die umfangreichen Ressourcen, die ein solch ambitioniertes Panel benötigen würde, über Dauer bereitzustellen.

2. Politisches Mandat: Selbst, wenn das Ressourcenproblem über Zeit gelöst werden könnte, was bei anderen Panels wie dem SOEP beispielsweise der Fall ist, braucht man das politische Mandat, von vielen verschiedenen politischen Akteuren (Adam und Knill 2018: 245; Adam et al. 2019: 180).

Dies ist eine hohe Hürde, die es zu überspringen gilt, denn politische Akteure haben freilich nicht das Verlangen, mit möglicherweise hausgemachten und unerwünschten Erkenntnissen in Verbindung zu stehen, die ein solches Panel für ihre Behörde ergeben könnte. Bevor ein solch idealistischer Ansatz überhaupt realisiert werden kann, gilt es also Vertrauen mit der Vielzahl an verschiedenen politischen Akteuren zu schaffen (Adam und Knill 2018: 256).

Für die Leiter des möglichen Panels geht es darum, zweifelsfrei für die politische Seite klarzustellen, welchen Nutzen ein solches Panel haben könnte. Beispielsweise könnten negative Entwicklungen festgestellt und beendet und Arbeitsprozesse verbessert und gefördert werden. Um mögliche Hemmnisse von politischen Entscheidungsträgern zu nehmen, könnten Befragungen anonym stattfinden, wodurch keine Verwaltungseinheit oder deren Leiter bei

ineffizienten und unzufriedenstellenden Ergebnissen „an den Pranger gestellt wird“ (Adam und Knill 2018: 256).

Insgesamt bedarf ein solch idealistischer Ansatz, der Name kommt nicht von ungefähr, enormen Ressourcen und einer Vielzahl politischer Mandate. Ob ein solches Panel, zu realisieren ist, scheint zumindest fraglich.

3.2 Minimalistische Messkonzepte

Um den Problemen des Ressourcenaufwands und des politischen Vertrauens in einem Panel zu umgehen, können auch weniger ambitionierte, aber ebenfalls hilfreiche Konzepte angewendet werden. Bei minimalistischeren Ansätzen wird die große Anzahl der Verwaltungseinheiten auf nur wenige oder eine einzige reduziert (Adam und Knill 2018: 245).

Dies hat den Vorteil, dass das politische Mandat nur noch auf wenige oder eine Person verteilt ist. So ist es realistischer und einfacher einen Landrat davon zu überzeugen, dass eine Analyse seines Verwaltungsapparates wertvolle Erkenntnisse bringen könnte. Bei einer zufällig ausgeführten Befragung der Vollzugsverwalter des Landkreises, welche jährlich stattfinden könnte, würden bereits hilfreiche „Einblicke in die Prävalenz von Implementationsproblemen und ihre Entwicklung im Zeitverlauf“ gewährt werden (Adam und Knill 2018: 246).

Dieses Vorgehen ist aber verständlicherweise der Kritik ausgesetzt, da die untersuchte Verwaltungseinheit nicht zufällig ausgewählt werden würde (Adam und Knill 2018: 246). Dadurch könnte sich eine Auswahl ergeben, in der beispielsweise nur Landräte vom minimalistischen Ansatz zu überzeugen sind, die bereits effiziente Verwaltungseinheiten vorweisen. Das würde zu Verzerrungen der Analyse führen. Weiter könnten politische Entscheidungsträger die Erhebungen für politische Zwecke nutzen, um der Bevölkerung zu signalisieren, dass beispielsweise die Ressourcenkapazität vor dem Ende der Amtsperiode erhöht oder Sparmaßnahmen in der Verwaltung umgesetzt wurden.

Der minimalistische Ansatz, der vor allem für Längsschnittuntersuchungen geeignet ist, könnte durch punktuelle Querschnittsvergleiche von verschiedenen Implementationseinheiten ergänzt werden (Adam und Knill 2018: 246). Untersuchungen, die verschiedene Verwaltungseinheiten studiert haben, könnten so zu einem umfangreicheren Gesamtbild zusammengetragen werden. Auch hier wäre der Ressourcenaufwand und das Überzeugen von politischen Mandatsträgern überschaubar.

Dabei stellt sich allerdings das Problem, dass die Messung einer erheblichen Disziplinierung benötigt. Diese ist jedoch dadurch gefährdet, da sich verschiedenen Forscherteams in verschiedenen Untersuchungen engagieren und deshalb die Konstanz der Messinstrumente möglicherweise nicht gegeben ist (Adam und Knill 2018: 246).

Von daher steht die epidemiologische Forschungsagenda tendenziell nicht vor der Schwierigkeit, neue Methoden zu entwickeln, vielmehr benötigt es eine klare Disziplinierung und Koordination bei der Umsetzung der Methoden. Die Autoren schlagen in Bezug auf den idealistischen, aber vor allem für die minimalistischen Ansätze einen konsistenten Kriterienkatalog vor, anhand dessen die Messinstrumente valide gehalten werden (Adam und Knill 2018: 247; Adam et al. 2019: 180).

Dieses Unterfangen untersteht allerdings wiederum einem enormen Umfang, wenn man bedenkt, dass der „*Policy Growth*“ auf der supranationalen, der nationalen, der organisatorischen, der öffentlichen und der privaten Ebene stattfindet.

3.3 Infringement Procedures als möglicher Ausweg der Messprobleme?

In der EU gibt es aufgrund der abgeschlossenen EU-Verträge für die Kommission die Möglichkeit, Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten einzuleiten, die das gültige EU-Recht nicht ordnungsgemäß umsetzen (Europäische Kommission 2022). Bei „*Infringement Procedures*“ stellt die Europäische Kommission entweder durch eigene Untersuchungen das Verletzen des EU-Rechts fest oder Bürgerinnen und Bürger, Interessengruppen oder Unternehmen melden den Verstoß von EU-Recht bei der Kommission (Europäische Kommission 2022).

Wenn ein Mitgliedsland das EU-Recht nicht umsetzt oder den mutmaßlichen Verstoß nicht behebt, dann kann die EU ein förmliches Vertragsverletzungsverfahren oder auf Englisch Infringement Procedures gegen das EU-Land aufnehmen. Wenn also Implementationsdefizite der EU-Staaten gegenüber dem EU-Recht vorherrschen, dann kann die Europäische Kommission eingreifen und Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Dieses umfasst verschiedene Phasen. Zu Beginn wendet sich die Kommission mit einem förmlichen Schreiben an den Vertragsverletzer, wenn dieser das Umsetzungsdefizit nicht behebt, kann schlussendlich eine Geldstrafe durch den Europäischen Gerichtshof verhängt werden (Börzel und Buzogány 2018: 318; Europäische Kommission 2022).

Während sich die meisten Untersuchungen, wie beispielsweise die Umsetzung der EU-Umweltpolitik, auf der qualitativen Ebene bewegt haben, ermöglicht die Analyse von

Vertragsverletzungsverfahren einen quantitativen Blick über Zeit und Politikfelder, wodurch systematische Vergleiche möglich sind (Börzel und Buzogány 2019: 319).

Dadurch, dass über Infringement Procedures alle Arten von Rechtsakten und deren Verstöße über einen langen Zeitraum erfasst werden können, bietet das Vertragsverletzungsverfahren eine umfassende Untersuchung der Implementationsdefizite von EU-Rechtsvorschriften (Börzel und Buzogány 2019: 319).

Die Daten der Vertragsverletzungsverfahren enthalten dabei Informationen darüber, warum das Verfahren eingeleitet wurde und wie sich der Prozess fortentwickelt hat. Konnten Vertragsverletzungen also zügig geklärt werden oder mussten mehrere Phasen des Verfahrens eingeleitet werden. Weiter wird durch die Daten Aufschluss gegeben, ob es sich bei dem Regelverstoß um eine Nichtmitteilung, um eine fehlerhafte Anwendung oder eine fehlerhafte Implementation des Rechts handelt (Hartlapp und Falkner 2008: 14).

Dabei haben die Daten des Vertragsverletzungsverfahrens den Vorteil, dass sie das Zusammenspiel zwischen der supranationalen und der nationalen Ebene über einen bestimmten Zeitraum und über bestimmte Politikfelder hinweg erkenntlich machen (Hartlapp und Falkner 2008: 14). Je nachdem wie die Daten nun aufbereitet werden, kann auch die Anzahl der eingeläuteten Phasen untersucht werden (Hartlapp und Falkner 2008: 14).

Jedoch sind Vertragsverletzungsverfahren der Kritik ausgesetzt, dass sie lediglich die „Spitze des Eisbergs“ darstellen, da nur die sichtbaren Fälle des Regelverstoßes berücksichtigt werden (Hartlapp und Falkner 2008: 14). Denn die Europäische Kommission ist nicht in der Lage, alle von ihr oder von der Bevölkerung aufgedeckten Rechtsverstöße rechtlich nachzuverfolgen. Die Kommission selbst stützt sich auf die selektive Umsetzung, indem sie sich auf die Fälle konzentriert, die systematisch sind (Börzel und Buzogány 2019: 319).

Wenn, wie in dieser Analyse, der Fokus auf die Ursachenforschung und die Entwicklung der Prävalenz von Implementationsdefiziten gelegt wird, dann steht auch das Vertragsverletzungsverfahren vor der Problematik, wie die „anekdotisch vermutete Evidenz“ der steigenden Prävalenz von Implementationsdefiziten gemessen wird (Adam et al 2019: 181). Wenn durch die Kommission nur die „Spitze des Eisbergs“ überprüft wird, dann lassen sich über Zeit höchstens Trends erkennen, ob die Spitze wächst oder schrumpft.

Es steht außerdem die Frage im Raum, ob die systematische Untersuchung von EU-Regelverstößen ein valides Ergebnis über die Prävalenz der Implementationsdefizite der öffentlichen Verwaltung liefert. Zumindest erscheint es nicht abwegig zu vermuten, dass das

systematische Verstößen von Regeln auf dieser Ebene vor allem auf politische oder ideologische Interessen der politischen Entscheidungsträger zurückzuführen ist. Wenn die Europäische Kommission Verfahren gegen Polen und Ungarn einleitet, weil diese beiden Staaten „die Grundrechte von LGBTIQ-Personen“ verletzen und teils den Rechtsstaat untergraben, dann sind diese Entscheidungen von den Staatsoberhäuptern und Ministerialbürokraten vorgegeben und getragen (Europäische Kommission 2021a).

Außerdem ist anzuzweifeln, ob anhand von Verfahrensverletzungsverfahren strukturelle Überlastungen von Vollzugsbeamten festgestellt werden können. Eine strukturelle Überlastung entwickelt sich für Lehrer oder Ärzte tendenziell dann, wenn diese im Zeitverlauf mehr Schüler oder Patienten, bei gleichbleibenden Ressourcen, haben. Das Ansteigen der Schülerzahl pro Lehrer verletzt per se allerdings kein EU-Recht.

Des Weiteren geht mit der Analyse von Vertragsverletzungsverfahren die Schwierigkeit einher, dass es sich auf Verletzungen des EU-Rechts bezieht. Das EU-Recht ist jedoch freilich nicht allumfassend und gewährt den Mitgliedsstaaten auch ihre eigenen Rechte und Vorschriften, die sich teils deutlich unterscheiden.

Insgesamt gibt die Untersuchung von Vertragsverletzungsverfahren deshalb nur bedingt Aufschluss darüber, wie es um die tatsächlichen Umsetzungsdefizite der öffentlichen Verwaltung steht. Um diesen Problemen zu umgehen, haben Falkner et al. (2005) oder Haverland et al. (2011) auf verschiedene Designs zurückgegriffen, die einem epidemiologischen Ansatz jedoch nicht vollumfänglich gerecht werden. Falkner et al. führten bei ihrer umfangreichen Studie von sechs EU-Richtlinien in 15 verschiedenen EU-Mitgliedstaaten 90 interviewbasierte Fallstudien durch (Falkner et al. 2005: 47 ff.). Durch die Herangehensweise Fallstudien mit Experteninterviews zu qualifizieren, werden zwar die Gründe von Implementationsdefiziten erläutert, jedoch wird die Prävalenz der Umsetzungsdefizite über Zeit fast gänzlich vernachlässigt (Adam et al. 2019: 181).

Der Ansatz von Haverland et al. führt zu einer entgegengesetzten Problematik. Die Autoren versuchten anhand der Zeit, die ein politischer Entscheidungsträger bei der Umsetzung einer EU-Richtlinie benötigt, die Qualität der politischen Implementation zu bewerten (Haverland et al. 2011: 269 ff.). Diese Herangehensweise hat jedoch eine schwache bis keine Aussagekraft über die inhaltliche Ebene der Implementation (Adam et al. 2019: 182).

Die bisherige Forschung steht vor einem „Entweder-oder-Problem“. Entweder liegt der Fokus der Studien auf der Prävalenz der Implementationsdefizite oder in der Ursachenforschung der

Implementationsdefizite. Auch durch die Analyse von Vertragsverletzungsverfahren wird diese Krux nicht gelöst.

3.4 Das „Entweder-oder-Problem“ – Performance Measuring als fruchtbarer Ansatz

Egal, ob in der Literatur um den „*Policy Growth*“, in der Verwaltungswissenschaft oder in der Untersuchung von Organisationen, es zieht sich wie ein roter Faden durch, dass entweder die Ursachen oder die Prävalenz von Umsetzungsdefiziten untersucht werden. In Anlehnung an die römische Mythologie wurden die beiden unterschiedlichen Analyseeinheiten bisher eher als janusköpfige Phänomene behandelt. Zwar teilen die beiden Analyseeinheiten eine gemeinsame Basis, jedoch hat diese Basis zwei Gesichter. Auf der einen Seite das Gesicht, dass die Prävalenz der Implementationsdefizite zeigt und auf der anderen Seite das Gesicht der Ursachen von Implementationsdefiziten.

Im vorherigen Kapitel wurde gezeigt, dass Studien des „*Policy Growths*“ vor allem die Prävalenz, die Dichte und das Ansteigen des Regelwachstums in den Blick nehmen. Die Literatur um das „*Performance Management*“, die „*Bureaucracy Effectiveness*“ oder die „*Bureaucracy Reputation*“ hingegen richten ihr Augenmerk überwiegend auf qualitative und inhaltliche Faktoren.

Während die Forschungsausrichtung des „*Policy Growth*“ bereits behandelt wurde, soll an dieser Stelle überblicksartig darauf eingegangen werden, warum auch das „*Performance Management*“ die Prävalenz und die Begründungen der Implementationsdefizite eher getrennt betrachtet. Dabei wäre eine gemeinsame Untersuchung durchaus realisierbar.

Der Fokus des „*Performance Management*“ im öffentlichen Sektor lag bisher einerseits auf ökonomischen Kennzahlen und andererseits auf dem Verhältnis zwischen Verwaltung und Kunden. Für die Evaluierung der ökonomischen Kennzahlen wird das „*Performance Measurement*“ herangezogen, welches sich innerhalb des „*Performance Managements*“ vorrangig um die Erhebung und Messung von Indikatoren beschäftigt (Hilgers 2008: 130 ff.). Dadurch, dass das „*Performance Management*“ eigentlich aus der Wirtschaftswissenschaft stammt, wurde das Konzept in Bezug auf den öffentlichen Service um verschiedene Begrifflichkeiten erweitert (Pidd 2012: 25).

Aus dem Blickwinkel der Wirtschaftswissenschaften gibt es bei der Untersuchung des „*Performance Management*“ drei Kernelemente, die zusammen als drei-E-Konzept bezeichnet

werden (Pidd 2012: 25). Sowohl in der privaten als auch in der öffentlichen Verwaltung gelten diese drei Kernelemente: die Effektivität, die Effizienz und die Economy. An dieser Stelle sollen nun die Kernelemente und die erweiterten Indikatoren der öffentlichen Verwaltung vorgestellt werden.

1. *Effektivität*: Bei diesem Element „geht es um die Abstimmung zwischen Politik und Verwaltung durch Ziele“ (Hilgers 2008: 109). Die Effektivität ist dabei „das Verhältnis geplanter Ziele zum tatsächlichen Realisierungsgrad und damit der Wirkung des Verwaltungshandelns (Outcome)“ (Hilgers 2008: 109). Um die Effektivität zu messen, werden Maßgrößen bestimmt, anhand derer festgelegt werden kann, inwieweit das geplante Ziel tatsächlich erreicht wurde.

2. *Effizienz*: Hier werden sowohl die Ziele als auch die Maßnahmen und Instrumente zur Erreichung der Ziele „in Form von Input und Output“ festgelegt. Genauer stellt die Effizienz das Verhältnis eines Outputs zu den erforderlichen Ressourcen dar (Hilgers 2008: 109). Die Effizienz wird anhand der Zielwirkungen der eingesetzten Maßnahmen unter der Berücksichtigung von Qualitätsvorgaben bewertet (Hilgers 2008: 110).

3. *Economy*: Dabei handelt es sich um die Prozessebene, auf der die Kostenwirtschaftlichkeit im Mittelpunkt steht. Sowohl der Outcome als auch der Output stehen bereits fest. Als Bewertungskriterium der Economy wird der Ressourcenverbrauch herangezogen. Dabei gilt das ökonomische Prinzip, dass ein vorgegebenes Ziel mit kleinstmöglichem Ressourceneinsatz erfüllt werden soll (Hilgers 2008: 110).

Da das Konzept des „*Performance Management*“ nicht äquivalent auf den öffentlichen Service übertragen werden kann, wurden dafür weitere Elemente berücksichtigt (Pidd 2012: 26 ff.).

Wirksamkeit: Mit dieser Ebene soll die Gesetzes- und Vorschriftenkonformität mit eingebunden werden. Einfacher gesagt: Es soll die Ordnungsmäßigkeit bei der Durchführung von Gesetzen beachtet werden (Hilgers 2008: 110).

Gerechtigkeit: Eine weitere Erweiterung ist die „Equity“, bei der nach der Gerechtigkeit öffentlicher Programme gefragt wird. Gibt es also Indizien und Belege dafür, dass die Bevölkerung durch ein öffentliches Programm gerecht behandelt wird oder stammen aus dem Programm Vor- beziehungsweise Nachteile für Menschen (Pidd 2012: 26 ff.).

Ethik: Dabei wird der Frage nachgegangen, ob ein öffentliches Programm innerhalb der vereinbarten Werte und Normen läuft oder ob diese möglicherweise verletzt werden (Pidd 2012: 26 ff.).

Produktivität: Die Produktivität ist eine Untergruppe der Effizienz und misst, wie viele Produktionseinheiten in einem bestimmten Zeitintervall bei vorgegebener Ressourcenmenge gefertigt werden. Wenn also der Output gesteigert wird, dann steigert sich auch die Produktivität (Pidd 2012: 26 ff.).

Prozessmaße: Hierunter fallen verschiedene Kennzahlen, die die Arbeitsbelastung der Verwaltungsarbeiter in den Mittelpunkt rücken. Es wird beispielsweise gemessen, wie viele Fälle pro Mitarbeiter anfallen oder wie viel Zeit benötigt wird, um einen Fall abzuschließen (Pidd 2012: 26 ff.).

Dienstleistungsqualität: Die Dienstleistungsqualität bezieht sich auf die Zufriedenheit der Dienstleistungsnutzer. Die soeben angesprochenen Prozessmaße fallen unter die Kategorie der Dienstleistungsqualität. Unter anderem können erhöhte Wartezeiten einen Einfluss auf die Zufriedenheit der Nutzer haben (Pidd 2012: 26 ff.).

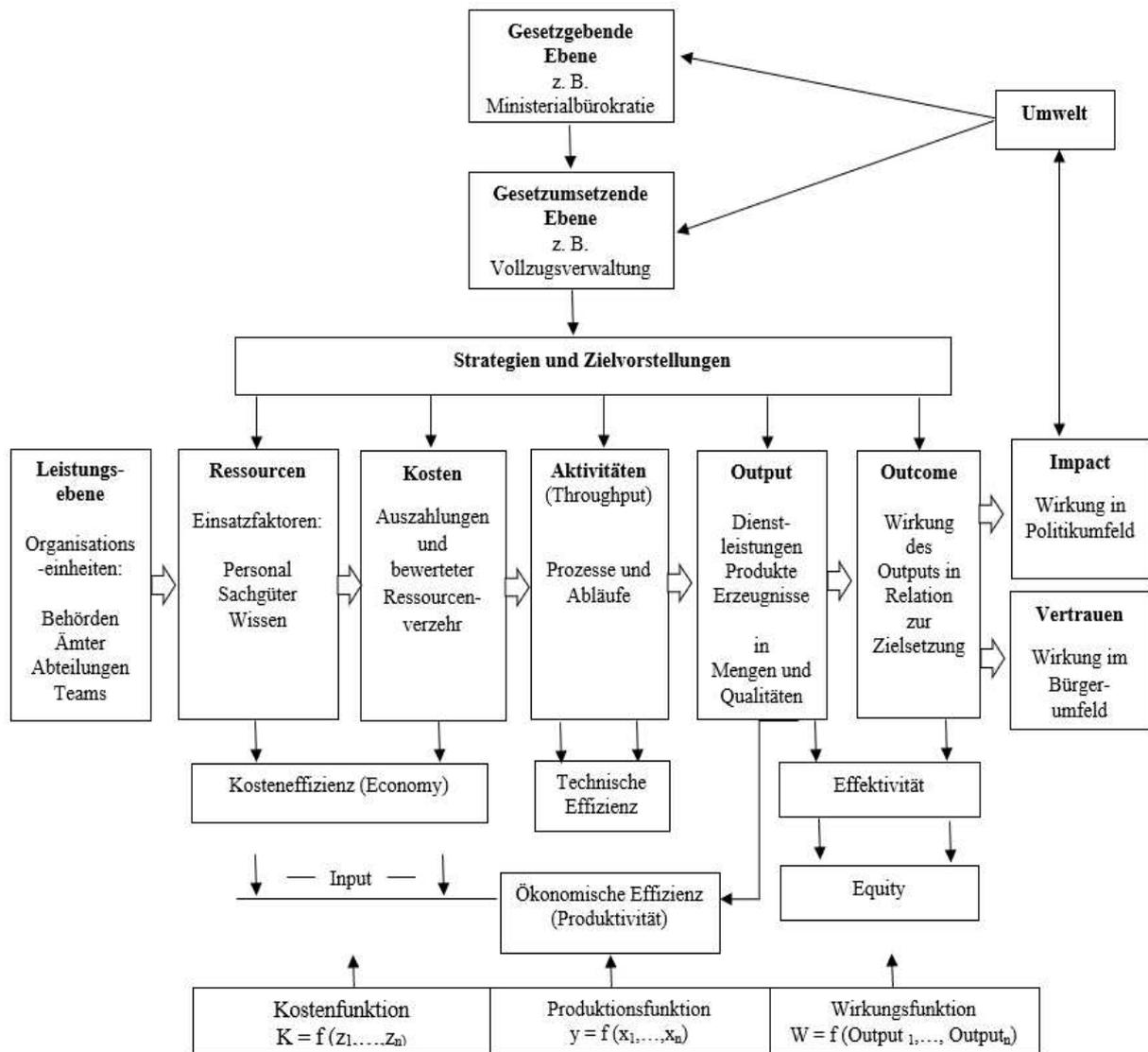
Setzt man die einzelnen Mosaiksteine und Ebenen zusammen, ergibt sich ein komplexes Gesamtbild der Performance Messung. Abbildung 3 zeigt in Anlehnung an Hilgers (2008), wie ein mögliches Framework für den öffentlichen Sektor aussehen könnte, wenn die hier vorgestellten Ebenen zusammengefügt werden. Da in der Literatur rund um die „*Policy Accumulation*“ Implementationsdefizite durch das Zusammenspiel der gesetzgebenden Ebene und der Vollzugsbürokratie und damit durch endogene Faktoren entstehen, soll das von Hilgers (2008) vorgeschlagene Framework etwas umgewandelt werden.

Es ist zu erkennen, dass in diesem Framework alle Elemente enthalten sind, um Ursachen und die Prävalenz der Implementationsdefizite zu messen. Die Dienstleistungsqualität, die Prozessmaße, die Effizienz und die Effektivität dienen als geeignete Messinstrumente, um Begründungen für Implementationsdefizite zu liefern. Da das „*Performance Management*“ auch über Zeit messbar ist, können außerdem Trends, saisonale Unterschiede und abrupte Änderungen festgehalten und begründet werden (Pidd 2012: 171).

Das „*Performance Management*“ beziehungsweise die zu messenden Indikatoren des „*Performance Measurement*“ bringen viele Voraussetzungen mit, um der hier vorgetragenen Forschungsfrage nachzugehen und der Implementationsforschung als Ganzes hilfreiche Ergebnisse zu liefern. Jedoch stößt auch dieser Ansatz auf Probleme, die gelöst werden

müssten, um eine systematische Untersuchung der Prävalenz der Implementationsdefizite und deren Ursachen zu ermöglichen.

Abbildung 3: Performance Measurement Framework der gesetzgebenden und der umsetzenden Ebene der öffentlichen Verwaltung.



Eigene Darstellung nach Hilgers (2008: 111).

1. **Starke Kundenorientierung:** In der bisherigen Literatur zum „Performance Management“ ist eine starke Kundenorientierung üblich (Schedler und Ösze 2001: 267). Messungen der Dienstleistungs- oder Produktqualität oder auch der Kundenzufriedenheit sind deshalb keine Seltenheit. Bei der Untersuchung der Prävalenz von Implementationsdefiziten und den möglichen Gründen dafür, hilft diese Herangehensweise nur bedingt weiter. Die Kundenzufriedenheit über eine Verwaltungseinheit gibt, wenn nur implizite Hinweise darüber, ob beispielsweise die „Policy Accumulation“ die Produkt- und Servicequalität beeinflusst.

Diese Herausforderung könnte umgangen werden, wenn in Anlehnung an die Prinzipal-Agent-Theorie nicht nur die Bürger als Kunden beziehungsweise Agenten angesehen werden, sondern auch die Vollzugsverwaltung. Die Vollzugsverwaltung wäre dann der Agent der gesetzgebenden Ebene. Dadurch würde sich die Richtung der Indikatoren ändern und die vorgegebenen Ziele der gesetzgebenden Ebene würden mit den gegebenen Ressourcen der Vollzugsverwaltung in Beziehung gesetzt werden.

Dabei soll nicht vernachlässigt werden, dass es bereits eine Vielzahl von Indizes und den Literaturstrang der „*Bureaucracy Efficiency*“ gibt, die ihren Fokus auf diese Thematik richten. Die Indizes und die „*Bureaucracy Efficiency*“ kämpfen jedoch wiederum mit dem „Entweder-oder-Problem“. Denn entweder basieren sie auf Experteninterviews, die kaum Aussagekraft über die Prävalenz von Implementationsdefiziten liefern oder sie umfassen quantitative Daten, die wiederum keine Begründungen für Umsetzungsdefizite geben.

2. *Übertragbarkeit*: Eine zweite Schwierigkeit ist die Übertragbarkeit des „*Performance Managements*“ und den Indikatoren des „*Performance Measurements*“ aus der Wirtschaft auf die öffentliche Verwaltung. Öffentliche Verwaltungen haben im Gegensatz zu privaten Verwaltungen oftmals nur ungenaue und sich teils widersprechende Ziele, die sich nur schwer oder nicht interpretieren lassen (Schedler und Ösze 2001: 270). Weiter unterscheiden sich öffentliche Verwaltungen, da sie aufgrund einer tendenziell eher schwachen strategischen Führung ohne ein explizit festgelegtes Zielsystem arbeiten können (Schedler und Ösze 2001: 270). Außerdem agieren sie in einer so instabilen Umwelt, wodurch das Festlegen „von Zielen gegenüber Anspruchsgruppen unmöglich wird“ (Schedler und Ösze 2001: 270). Ein weiterer Grund, der die Übertragbarkeit erschwert, ist, dass aufgrund politischer Absichten widersprechende oder teils gar keine Ziele verfolgt werden (Schedler und Ösze 2001: 270).

Zwischen der Theorie und der praktischen Anwendung des „*Performance Measurement*“ ergeben sich deshalb deutliche Diskrepanzen. David und George Frederickson bemängeln dabei, dass „lediglich die Zielsetzungen des Managements (wie Einhaltung von Fristen)“ und nicht die Auswirkungen des Gesamtprogramms gemessen werden (Schedler und Ösze 2001: 271; Frederickson und Frederickson 2006).

3. *Umfang und Messung*: Wenn bei einer potenziellen Analyse alle hier aufgeführten Indikatoren berücksichtigt würden, dann fordert dies einen enormen Umfang bei der Umsetzung der Messung, aber auch beim theoretischen Wissen. Durch die kleinteilige definitorische Unterscheidung der Indikatoren erscheint es zumindest fraglich, ob die Indikatoren getrennt voneinander gemessen werden können. Ist dies nicht der Fall, entsteht die

Problematik, dass nicht klar identifizierbar ist, worin sich die Implementationsdefizite begründen. Es entsteht die Frage, ob Indikatoren wie die Effizienz, die Effektivität oder die Equity überhaupt klar voneinander getrennt analysiert werden können. In der öffentlichen Verwaltung erscheinen diese Zurechnungsprobleme als ein realistisches Szenario (Hilgers 2008: 133).

Insgesamt stellt das „*Performance Management*“ und das „*Performance Measuring*“ einige Aspekte vor, die bei der Untersuchung der Prävalenz von Implementationsdefiziten und den Gründen von Umsetzungsdefiziten hilfreich erscheinen. Jedoch ist in der Forschung ein neuer Blickwinkel vonnöten, der sich verstärkt auf die Verwaltung als Agent konzentriert. Hinzu kommt, dass klar abtrennbare Definitionen notwendig sind, um feststellen zu können, welcher Indikator für mögliche Implementationsdefizite verantwortlich ist. Mit den bisherigen Analyseeinheiten und der großen Anzahl an Indikatoren erscheint eine Untersuchung, ohne Zurechnungsprobleme nur schwierig durchzuführen.

3.5 Die Medienanalyse als geeignetes Analyseinstrument

Die bisher vorgestellten Messkonzepte geben nur bedingt Aufschluss darüber, ob sich die Prävalenz der Umsetzungsdefizite erhöht und welche Gründe möglicherweise dafür zuständig sind. Ein Messinstrument, welches nun Abhilfe schaffen kann, ist die Medienanalyse. Die Medienanalyse gehört neben der Medientheorie und der Mediengeschichte zu den drei Hauptarbeitsbereichen der Medienwissenschaft (Hickerthier 2010: 336).

Ganz allgemein gesprochen wird die Medienanalyse, „als Sammelbegriff für alle wissenschaftlichen Untersuchungen von Medien“ verstanden, „sofern sie theoriegeleitet, möglichst verallgemeinerbar, nachprüfbar sind und sich dem wissenschaftlichen Diskurs stellen“ (Hickerthier 2010: 338; Kübler 2001: 43).

In dieser Arbeit soll auf die wissenschaftliche Untersuchung von Medien zurückgegriffen werden, da dadurch die meisten der grundlegenden Probleme der eben vorgestellten Ansätze gelöst werden können. Anders als der idealtypische und der minimalistische Ansatz ist eine Medienanalyse, zumindest in Deutschland, höchstens bedingt von politischen Mandatsträger abhängig, die eine ungewünschte Berichterstattung verbieten wollen. Vielmehr haben Massenmedien für die moderne Gesellschaft die Funktion, Informationen über politische Programme bereitzustellen, Meinungen durch eine offene und freie Argumentation zu bilden und Kontrolle und Kritik auszuüben, indem Missstände aufgespürt und über diese berichtet werden (Meyn 2004: 275). Des Weiteren hat die Medienanalyse den Vorteil, dass die

notwendigen Ressourcenkapazitäten geringer sind und Massenmedien genügend Informationen bieten, um die Prävalenz der Implementationsdefizite und mögliche Gründe dafür zu analysieren.

Bei der Analyse von Medien könnte allerdings eine ähnliche „Eisberg-Problematik“ entstehen wie bei den Vertragsverletzungsverfahren. Dies könnte von daher der Fall sein, da private Medienanstalten kommerzielle Unternehmen sind, die auf finanzielle Einnahmen angewiesen sind. Üblicherweise werden diese durch den Absatz von Zeitungen, die Klicks von Onlinemedien oder durch die Werbung im jeweiligen Medium generiert. Wenn nun von der Vermutung ausgegangen wird, dass Medien den Prozess von politischen Entscheidungsfindungen kontroverser und konflikträchtiger darstellen als es in der Expertenarena tatsächlich der Fall ist, dann berichten Medien möglicherweise auch nur dann von Implementationsdefiziten, wenn diese erhöhte Aufmerksamkeit erregen (Adam et al. 2019: 69).

Durch eine Medienanalyse könnte also dahingehend eine Verzerrung auftreten, da es möglicherweise nur die emotionalsten und kontroversesten Einzelevents in die Berichterstattung schaffen und somit strukturelle Überlastungen verborgen bleiben.

Um dem entgegenzutreten, soll für die Analyse ein Medium herangezogen werden, das sowohl die regionale als auch die überregionale Ebene abbildet. Wenn die beiden verschiedenen Untersuchungsebenen in die Analyse aufgenommen werden, dann verringert sich der Effekt, dass nur der Eisberg der Implementationsdefizite abgebildet wird. Dies resultiert daraus, dass im regionalen Teil hauptsächlich politische Themen behandelt, die zwar auf der politischen Agenda der Region, aber nicht auf der überregionalen Agenda auftauchen. Im überregionalen Teil wiederum wird vor allem über kontroverse Einzelevents oder deutschlandweite Themen berichtet.

Würde nur der überregionale Teil zur Untersuchung herangezogen werden, dann würde sich das Argument halten, dass nur der Eisberg der Implementationsdefizite abgebildet wird, da dort über die konflikträchtigen und kontroversesten Geschichten geschrieben wird. Zwar ist die regionale Berichterstattung wiederum der Eisberg einer Region, nimmt man die beiden Ebenen allerdings zusammen, dann ergibt sich ein aufschlussreiches Gesamtbild über strukturelle Überlastungen und die Prävalenz von Umsetzungsdefiziten.

Das Medium, welches dieses Zusammenspiel am besten erfüllt, ist die Zeitung. Im Gegensatz zur Zeitung fokussieren sich Nachrichtensendungen von Fernsehsendern überwiegend auf

überregionale und internationale Themen. Dies hat damit zu tun, dass Nachrichtensendungen in den Hauptsendern wie die Tagesschau der ARD nur sehr begrenzt Zeit haben, über die wichtigsten Themen der politischen Agenda auf der nationalen und internationalen Ebene zu berichten (Knill et al. 2022: 8).

Die Tagesschau, die in Deutschland aktuell den größten Anteil an politischen Themen (71,4 Prozent) unter den TV-Nachrichten aufweist, hat 15 Minuten und in der Regel zehn Einzelbeiträge dafür Zeit, über die wichtigsten Geschehnisse des Tages zu informieren (Maurer et al. 2021: 318).

Von den zehn Beiträgen befassen sich sieben über die nationale und internationale Politik, wodurch deutlich wird, dass in einzelnen Nachrichtensendungen nur die Spitze des Eisbergs von Umsetzungsdefiziten gezeigt wird. Das Medium Fernsehen beziehungsweise die Nachrichtensendungen der Hauptsender, hier für das Beispiel Deutschland, scheinen nicht dafür geeignet, die Prävalenz von Umsetzungsdefiziten und Gründe dafür erkennbar zu machen.

Das soll jedoch nicht bedeuten, dass Nachrichtensendungen gänzlich ungeeignet sind, Überlastungen und Überforderungen von Verwaltungen zu analysieren. Betrachtet man die Berichterstattung der deutschen Nachrichtensendungen von 2020 bis 2022, dann lassen sich freilich Überlastungen und Implementationsdefizite von Gesundheitsämtern und Krankenhäusern im Zuge der Corona-Pandemie identifizieren. Medien richten sich dabei wie politische Entscheidungsträger an Policy-Windows, um als politischer Akteur auch die politische Agenda vorzugeben (Kamps 2019: 70).

Policy-Windows sind dabei als „opportunities for action of given initiatives“, zu verstehen, die sich dann öffnen können, wenn beispielsweise Focusing Events oder exogene Schocks wie die Corona-Pandemie zu einem potenziellen Agenda-Wechsel führen und diesen fokussieren (Kingdon 2003: 165 ff.). In Nachrichtensendungen ist das klare Spezifizieren auf Themen wie die Corona-Pandemie, die teils über 90 Prozent der Berichterstattung dominierte, keine Seltenheit (Maurer et al. 2021: 305). Deshalb erscheinen Nachrichtensendungen eher ungeeignet, um die Prävalenz von Implementationsdefiziten zu untersuchen.

Weitere Medien, welche an enormer Wichtigkeit zugenommen haben, sind die sozialen und die Online-Medien. Eine Untersuchung von Online-Medien hat die Vorteile, dass die Informationskapazität enorm ist, Medienberichte in Echtzeit übertragen werden und auch vermeintliche Rahmenthemen behandelt werden. Der Online-Journalismus stellt damit eine

Kombination aus Fernsehen, Hörfunk und den Printmedien da, der seit den 90er Jahren rapide zunimmt (Rauchenzauner 2006: 29).

Elektronische Medien haben aufgrund ihrer auf Schnell- und Kurzfristigkeit ausgerichteten Form damit zu jonglieren, einerseits schnell und andererseits informativ zu sein, was sich wiederum auf die Qualität beziehungsweise den Informationsgehalt von Online-Medien auswirken kann (Rauchenzauner 2006: 29).

Aufgrund der Schnelllebigkeit der Gesellschaft ist dies jedoch keine Schwäche der Online-Medien, sondern eine gesamtgesellschaftliche Entwicklung und teils auch Forderung an die Medien als Ganzes, dass Informationen schnellstmöglich bereitgestellt werden. Deshalb haben auch die traditionellen Medienanstalten, die zuvor Zeitungen oder Nachrichtensendungen produzierten und teils nach wie vor produzieren, elektronische-Auftritte im Internet geschaffen (Rauchenzauner 2006: 29).

Das revidiert auch das Argument, dass Online-Medien tendenziell keine ausführlichen Analysen oder Hintergrundinformationen von Sachthemen liefern können (Rauchenzauner 2006: 29). Es ist zu bezweifeln, dass ein gravierender Unterschied bei der Printausgabe der SZ oder FAZ, die als Qualitätszeitungen gelten, im Vergleich zu den jeweiligen Online-Auftritten zu verzeichnen sind. Vielmehr ist entscheidend, ob sich die Medienanstalt für sich als Qualitätsmedium oder als Boulevardmedium begreift und diesen eigenen Anspruch auch qualitativ umsetzt (Kerschner et al. 2015: 341).

Zwar mag es unterschiedliche Ausrichtungen zwischen den Print- und Onlineredaktionen geben, der Anspruch einer gesamten Medienanstalt bleibt jedoch der gleiche. Und so ist es auch nicht verwunderlich, dass wichtige Themen der politischen Agenda sowohl auf der Online-Seite als auch auf dem Papier erscheinen und sich diese nicht nur ähneln, sondern auch identisch übernommen werden.

Bei einer Untersuchung von Online-Medien stößt man jedoch auf das große Problem, dass sie oftmals keinen stabilen Analyserahmen über Zeit liefern. Dies hat zum einen den Grund, weil die Masse der Online-Berichterstattung im Zeitverlauf enorm zugenommen hat und zum anderen treten starke Multiplikatoreffekte auf. Diese resultiert daraus, da Online-Dienste aufgrund ihrer Schnelllebigkeit auf Inhalt von Presseagenturen zurückgreifen (Content-Sharing). In den verschiedenen Online-Plattformen werden so fast zeitgleich identische Artikel veröffentlicht. Dies wiederum führt zu starken Verzerrungen, wenn die Prävalenz der Implementationsdefizite untersucht werden soll (Loosen 2016).

Die Multiplikatoreffekte lassen sich allerdings eindämmen. Beispielsweise indem nur ein Medium analysiert oder nur jeweils einer der identischen oder sehr ähnlichen Artikel der verschiedenen Medienanstalten in die Studie aufgenommen wird.

Deutlich diffiziler wird es jedoch, wenn anhand von Online-Medien festgestellt werden soll, ob die Berichterstattung über Implementationsdefizite über Zeit angewachsen ist. Sofern der Argumentation der „*Policy Accumulation*“ gefolgt wird, dass diese zu verstärkten Umsetzungsdefiziten und strukturellen Überlastungen der öffentlichen Verwaltung führt, dann sollte dies auch anhand der Berichterstattung erkennbar sein. Dies lässt sich einerseits darauf zurückzuführen, dass Medien eine Kontroll- und Aufdeckungsfunktion von Missständen haben, und andererseits bieten Implementationsdefizite kontroverse und konfliktreiche Meldungen für Medienanbieter.

Wird eine Medienanalyse anhand von Online-Medien durchgeführt, dann ergibt sich die Schwierigkeit zu untersuchen, ob sich eine vermehrte Berichterstattung über Implementationsdefizite in einer tatsächlich gestiegenen Überforderung begründet, oder ist die Anzahl der Berichte über das Thema einfach deshalb erhöht, weil die Masse an Online-Berichten exponentiell zugenommen hat.

Durch methodische Kniffe wie Gewichtungen, sind Analysen durch elektronische Medien durchaus umsetzbar, jedoch ist es kein triviales Unterfangen den Messrahmen konstant zu halten, nachdem die Masse an Online-Medien über Zeit exponentiell zunimmt. Aussagen über die Prävalenz von Implementationsdefiziten und deren Ursachen sind deshalb mit Vorsicht zu betrachten.

Aufgrund der enormen Rolle, die soziale Medien mittlerweile bei der Informationsgewinnung spielen, sollen auch diese nicht vernachlässigt werden (Maurer et al. 2021: 15). Nach Habermas sind die Neuen Medien, worunter die sozialen Medien fallen, keine wirklichen Medien. Er begründet dies darin, weil ihr Plattformcharakter die produktive Rolle von Programmen und Journalisten untergräbt. Dadurch verändern soziale Medien das Kommunikationsmuster, welches bisher vorherrschte, radikal (Habermas 2021: 487).

Grund dafür ist, dass durch die Plattformisierung jeder potenzielle Nutzer zum unabhängigen und gleichberechtigten Autor avancieren kann (Habermas 2021: 487). Das Internet beziehungsweise soziale Medien oder Blogs führen also dazu, dass die Neuen Medien allen Bürgern eine eigene öffentlich wahrnehmbare Stimme geben können, welche für eine mobilisierende Macht genutzt werden kann (Habermas 2021: 487). Dadurch, dass durch die

sozialen Medien jeder zum Autor werden kann, verstärkt sich die Schwierigkeit, den Messrahmen konstant zu halten, was valide Aussagen über die Prävalenz der Implementationsdefizite erschwert. Die zweite Ebene, nämlich die Ursachen für Implementationsdefizite, unterliegt der Problematik, dass aufgrund von Fake-News eine Unterwanderung der politischen Öffentlichkeit durch die sozialen Medien voranschreitet, wodurch sich eine Entwicklung hin zu einer „Post-Truth-Demokratie“ ergibt (Habermas 2021: 491). Das wiederum verkompliziert es, erfundene Erklärungsversuche von tatsächlichen Ursachen von Implementationsdefiziten zu unterscheiden.

Um den ausgeführten Problemen entgegenzutreten, sollen in dieser Arbeit mit der Süddeutschen Zeitung (SZ) und der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) zwei Qualitätszeitungen der deutschen Presse für die Untersuchung herangezogen werden (Adam et al. 2019: 77; Knill und Steinebach 2022: 608). Die SZ als auch die FAZ sind in Deutschland die beiden führenden Tageszeitungen, die sowohl überregionale als auch regionale Themen in ihren Printausgaben behandeln, was die Analyse von Implementationsdefiziten auf verschiedenen Ebenen ermöglicht.

Während die SZ tendenziell eher die links-liberale Leserschaft anspricht, wird die FAZ eher als konservative Zeitung eingestuft (Mitchell et al. 2018: 6; Knill und Steinebach 2022: 608). Die Variation der Ausrichtungen der Zeitungen könnte möglicherweise Hinweise darüber liefern, welche Politikfelder und Ebenen besonders von Implementationsdefiziten betroffen sind und worin sich diese begründen.

Zwei Qualitätszeitungen zu analysieren, scheint von daher sinnvoll, da Zeitungen einen über den Zeitverlauf stabilen Messrahmen liefern. Der Umfang und die Struktur, also die Seiten- und Artikelzahl von Zeitungen, bleiben im Verlauf tendenziell konstant (siehe Tabelle 1). Auch wenn konjunkturelle und ökonomische Zwänge Veränderungen des Layouts oder der Struktur der Zeitung nach sich ziehen können (BDZV 2022).

Für die Messung der Prävalenz von Implementationsdefiziten ist dies von Vorteil, weiter können Fake-News beziehungsweise die Entwicklung der „Post-Truth-Demokratie“ zumindest in Teilen reduziert werden, da explizit Zeitungen ausgewählt wurden, die dem Qualitätsjournalismus zugeschrieben und als analytisch eingestuft werden (Steiner 2017).

Dabei darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass Redakteure keine rein objektive Quelle darstellen. Auch sie nehmen wissentlich oder unterschwellig Argumentationsmuster auf, die eine bestimmte Wirkung auf den Leser haben (Knill et al. 2022: 9).

Tabelle 1: Aufbau der Süddeutschen Zeitung und Frankfurter Allgemeinen Zeitung.

Struktur: Süddeutsche Zeitung		Struktur: Frankfurter Allgemeine Zeitung	
Teil 1	Nachrichten/Politik/Thema des Tages/Seite 3/Meinung/Panorama	Teil 1	Politik/Nachrichten/Thema des Tages/Meinung
Teil 2	Feuilleton/Medien/Wissen/Wetter	Teil 2	Feuilleton/Kultur/Wissen/Gesellschaft
Teil 3	Wirtschaft/Geld	Teil 3	Wirtschaft/Politik
Teil 4	Sport/München/Bayern/TV- und Hörfunkprogramm	Teil 4	Finanzmarkt/Sportteil
Teil 5	Lokal- /Landkreisteil/Leute	Teil 5	Rhein-Main-Zeitung
Teil 6	Bayernteil/Leute	Teil 6	Beilagen und Sonderseiten

Quelle: Süddeutsche Zeitung (2022) und Frankfurter Allgemeine Zeitung (2022).

Nichtsdestoweniger haben Qualitätsmedien zumindest den Anspruch einer faktenbasierten und analytischen Berichterstattung. Deswegen können Qualitätszeitungen valide Begründungen für Implementationsdefizite liefern. Dies liegt weiter daran, dass Redakteure nur einen begrenzten Spielraum beziehungsweise Zeilen für ihren Artikel zur Verfügung haben. Journalisten, die für Printmedien tätig sind, müssen einen Artikel in der Regel kurz und prägnant in einem vorgegebenen und limitierten Umfang formulieren (Knill et al. 2022: 9).

Die Verwendung einer Medienanalyse anhand von Qualitätszeitungen stellt sich insgesamt als das geeignetste Analyseinstrument dar, um die Prävalenz und die Ursachen von Implementationsdefiziten zu studieren. Weiter kann festgestellt werden, ob es sich um exogene oder endogene Faktoren handelt, die Implementationsdefizite verursachen und ob diese strukturell oder temporär sind.

Qualitätszeitungen sind deshalb ein geschicktes Instrument, da:

- 1. der Ressourcenaufwand überschaubar ist, sie die nötigen Informationskapazitäten aufweisen und kein politisches Mandat vonnöten ist,*
- 2. sowohl die regionalen als auch die überregionalen Verwaltungsebenen behandelt werden,*
- 3. sie über Zeit einen stabilen und qualitativen und damit validen Messrahmen bilden,*
- 4. sowohl die Prävalenz als auch die Ursachen der Implementationsdefizite studiert werden können.*

3.6 Kurzzusammenfassung des Kapitels

In diesem Kapitel sollten fünf potenzielle Ansätze überprüft werden, wie die Prävalenz von Implementationsdefiziten gemessen werden und Begründungen von Umsetzungsdefiziten und strukturellen Überlastungen festgestellt werden können. In der Literatur wurde bisher zumeist nur eine der Komponenten behandelt.

Der idealtypische sowie die minimalistischen Ansätze, wie sie Adam und Knill vorstellen (2018), haben großes Potenzial, hilfreiche Ergebnisse für die Implementationsforschung zu liefern. Jedoch müssten zum einen enorme Ressourcen über Zeit bereitgestellt werden und zum anderen werden Zustimmungen politischer Mandatsträger benötigt, die vom Nutzen solcher Untersuchungen erst überzeugt werden müssten, die Umsetzungsdefizite in ihrer Behörde aufdecken könnten (Adam und Knill 2018). Zwar könnten einzelne Schwierigkeiten durch Anonymisierung von Verwaltungseinheiten gelöst werden, jedoch liegen diese Konzepte noch in den Kinderschuhen.

Ein weiterer Ansatz, der zunächst vielversprechend erscheint, ist die Untersuchung von Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission. Das Studieren dieser Verfahren ermöglicht einen quantitativen Blickwinkel über verschiedene Politikfelder über Zeit, wodurch auch systematische Vergleiche möglich sind (Börzel und Buzogány 2019). Allerdings behandeln Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission nur systematische Regerverletzungen, weswegen nur die „Spitze des Eisbergs“ der Regerverletzungen behandelt werden. Das macht es wiederum nur schwerlich möglich, valide Aussagen über die Prävalenz von Implementationsdefiziten zu treffen.

Um dem entgegenzuwirken, bietet der Forschungsstrang des „*Performance Managements*“ im Rahmen des „*Performance Measurements*“ eine Vielzahl von Indikatoren, die sowohl qualitative als auch quantitative Ergebnisse über die Verwaltung liefern können. Allerdings wird bisher fast ausschließlich die Bevölkerung als Kunde der Verwaltung verstanden, vielmehr müsste auch die Vollzugsverwaltung als Agent der Ministerialbürokratie verstanden werden. In Kapitel 3.4 wurde ein mögliches Konzept vorgestellt, welches diesen Zusammenhang für weitere Forschung veranschaulicht. Die zentrale Schwierigkeit im „*Performance Measuring*“ liegt jedoch darin, die Indikatoren zu verstehen und klar trennbar voneinander zu definieren. Bisher ist dies allerdings nicht in ausreichendem Maße geschehen.

Ein weiteres Analyseinstrument, welches bisher fast gänzlich vernachlässigt wurde, sind die Medien. Wenn jedoch eine Veränderung der Prävalenz der Implementationsdefizite stattfindet,

dann sollte das aufgrund der Informations- und Aufdeckungsfunktion anhand der Medien erkennbar sein. Dabei unterscheiden sich die Medienformate in ihrer Eignung, ob die Prävalenz und die Ursachen der Implementationsdefizite valide untersucht werden können. Während Fernsehnachrichten aufgrund ihrer kurzen Sendedauer nur den Eisberg der Implementationsdefizite abbilden, liefert die Online-Berichterstattung wegen ihres exponentiellen Wachstums und aufgrund von Multiplikatoreffekten keinen stabilen Messrahmen über Zeit.

Um den gezeigten Schwierigkeiten gegenzusteuern, können Printzeitungen verwendet werden. Dadurch, dass sie einen konstanten Messrahmen über Zeit bilden, können valide Ergebnisse über die Prävalenz von Implementationsdefiziten und Begründungen für diese festgehalten werden. Zwar vermag auch die Untersuchung von Zeitungen keinem idealtypischen Analyseinstrument zu entsprechen, jedoch ist es ein erster systematischer Versuch, die beiden Ebenen, (1) die Prävalenz von Implementationsdefiziten und (2) Gründe für Implementationsdefizite, gemeinsam zu studieren.

4. Daten und Herangehensweise

Für die Ausarbeitung der Forschungsfrage wurde der Fall Deutschland ausgewählt und die SZ und die FAZ als Qualitätszeitungen für die Medienanalyse herangezogen. Die Analyse soll dabei in zwei Schritten erfolgen, um einerseits die Entwicklung der Prävalenz der Implementationsdefizite zu erkennen und andererseits Begründungen dafür zu liefern, warum es zu Umsetzungsdefiziten kommt. Beruhen diese also auf der „*Policy Accumulation*“ und damit auf endogenen Faktoren oder gibt es andere Erklärungsansätze für Umsetzungsdefizite, die beispielsweise exogene Ursachen haben? Weiter soll festgestellt werden, ob es sich um strukturelle oder saisonale Überlastungen handelt.

Um der Entwicklung der Prävalenz der Implementationsdefizite nachzugehen, soll im Zeitverlauf von 1998 bis 2022 anhand der Anzahl der Artikel erfassbar gemacht werden, ob die Berichterstattung zum Thema Implementationsdefizite gestiegen ist. Dies ermöglicht es, eine Tendenz zu erkennen, ob die Prävalenz im Zeitverlauf zugenommen hat.

Um die Ursachen für Umsetzungsdefizite zu identifizieren, werden in einem zweiten Schritt 200 Artikel, die randomisiert ausgesucht wurden, qualitativ analysiert. Dadurch verspricht sich der Autor, dass erforscht werden kann, ob sich Implementationsdefizite rein durch endogene Phänomene wie der „*Policy Accumulation*“ ergeben oder ob diese auch durch exogene Faktoren

auftreten können. Weiter soll dann festgestellt werden, ob es sich um strukturelle oder temporäre Überlastungen von Verwaltungen handelt.

Die Kombination der beiden Ebenen stellt dann die erste systematische Untersuchung der Prävalenz der Implementationsdefizite und der Ursachen dieser dar.

Der Zeitraum von 1998 bis 2022 wurde gewählt, um eine Variation der Regierungsparteien zu erhalten. Während von 1998 bis 2005 Rot-Grün die Regierung stellte, wurde diese im Laufe durch eine Schwarz-Rote (2005 bis 2009 und 2013 bis 2021) und eine Schwarz-Gelbe Regierung (2009 bis 2013) ersetzt.

Zwar wird die Bedeutung der Regierungskoalition beim Konzept der „*Policy Accumulation*“ nur angeschnitten, auf Basis von Jakobsen und Mortensen (2015) könnte die ideologische Ausrichtung der Regierungskoalition allerdings Auswirkungen auf die Stärke der „*Policy Accumulation*“ haben. Des Weiteren spricht für den Zeitraum von 24 Jahren, dass ein umfassendes Bild der letzten beiden Jahrzehnte erhalten wird und „Single-Event-Probleme“ wie kurzfristige oder konjunkturelle Krisen vermieden werden.

Der Fall Deutschland ist deshalb von besonderer Bedeutung, da er einem „*typical case*“ für repräsentative und fortgeschrittene Demokratien nahekommmt. Der Zweck von typischen Fällen besteht darin, das „Typische“ für diejenigen Fälle zu beschreiben und zu veranschaulichen, die mit diesem Umfeld unvertraut sind. Dabei werden typische Fälle anhand von statistischen Daten oder in Zusammenarbeit mit Informanten eingeordnet (Suri 2011: 68). Beim Anwenden der „*typical case strategy*“ ist es wichtig, „to attempt to get broad consensus about which cases are typical – and what criteria are being used to define typicality“ (Patton 2002: 236). Wobei dieser Ansatz nicht „*definite*“, sondern „*illustrative*“ ist (Patton 2002: 236).

Der Fall Deutschland wird anhand von drei verschiedenen Faktoren als „*typical case*“ für fortgeschrittene repräsentative Demokratien angesehen. Zum einen ist Deutschland im OECD-Vergleich eher durchschnittlich von der „*Policy Accumulation*“ betroffen und zum anderen stagnierte die Ressourcenkapazität der Verwaltung bei einem nur durchschnittlichen Digitalisierungsfortschritt in den letzten beiden Jahrzehnten (Adam 2019: 22 ff.; Brenner 2021: 30 ff.).

Deutschland erscheint also als typischer Fall, da sowohl die „*Policy Accumulation*“ bei stagnierender Verwaltungskapazität voranschreitet als auch der vermeintliche Ausweg, die Digitalisierung, ebenfalls nur durchschnittliche Fortschritte verbucht. Betrachtet man den Fall

Deutschland, dann sollten sich wichtige Ergebnisse für die fortgeschrittenen und repräsentativen Demokratien in der EU und OECD ergeben.

4.1 Daten: Frankfurter Allgemeine Zeitung und Süddeutsche Zeitung als Qualitätsmedien

Wie bereits angedeutet, werden für diese Analyse die SZ und die FAZ als Qualitätszeitungen zur Untersuchung der vorgestellten Forschungsfrage verwendet. Dafür werden die Daten verwendet, die von den Archiven der beiden Zeitungen zugänglich sind.

In einem ersten Schritt wurden, die drei breit angelegten Suchbegriffe „Überlastung“, „Überforderung“ und „Stress“ mit dem Suchbegriff „Verwaltung“ kombiniert und Zeitungsartikel gesucht, die diese Kombinationen aufwiesen.

Dieser Ansatz lehnt sich an Knill und Steinebach (2021) und Berry et al. (2015), die anhand von Suchbegriffen, die die Asylpolitik betreffen, erkennen wollten, ob die „Flüchtlingskrise“ die „*Policy Accumulation*“ in diesem Politikfeld verstärkt hat.

Folgt man diesem Muster, ergeben sich für die beiden Zeitungen insgesamt 1.337 Artikel (siehe Tabelle 2). Dabei ist zu erkennen, dass die beiden Medien eine ähnliche Anzahl an Berichten mit diesen Suchbegriffen veröffentlichten.

Freilich soll hierbei angemerkt werden, dass auch andere „Suchkombinationen“ wie Effektivität, Komplexität oder andere möglich gewesen wären. Die hier ganz allgemein gehaltenen Begriffe erscheinen jedoch durchaus als sinnvoll, da sie relativ neutral für exogene als auch für endogene Umsetzungsdefizite zugänglich sind.

Anders ausgedrückt, vermutet der Autor: Wenn Suchbegriffe wie Komplexität verwendet werden, dann könnte dies zu Verzerrungen dahingehend führen, dass überproportional endogene Gründe für Umsetzungsdefizite gefunden werden. Diese Vermutung begründet sich darin, dass die „Komplexität“ kein plötzlich erscheinendes Phänomen ist, sondern meist als Folge von menschlichen Handlungen entsteht.

Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Gesetze verabschiedet werden. Mit der Komplexität würde also implizit die Vermutung der „*Policy Accumulation*“ aufgenommen werden, dass Überlastungen aufgrund von endogenen Faktoren entstehen. Das wiederum würde die Untersuchung verfälschen, ob Implementationsdefizite nun aufgrund von endogenen oder auch von exogenen Phänomenen entstehen.

Tabelle 2: Anzahl der Artikel nach Suchkombination.

Süddeutsche Zeitung		Frankfurter Allgemeine Zeitung	
Suchkombination	Anzahl Artikel	Suchkombination	Anzahl Artikel
„Verwaltung Überlastung“	165	„Verwaltung Überlastung“	178
„Verwaltung Überforderung“	99	„Verwaltung Überforderung“	164
„Verwaltung Stress“	368	„Verwaltung Stress“	363
Insgesamt: 632		Insgesamt: 705	
Doppelungen und Artikel über das Ausland: 219			
Artikel für die Analyse gesamt: 1.119			

In einem weiteren Schritt wurden alle Artikel herausgenommen, die doppelt auftraten und rein das Ausland betrafen. Artikel, die das Ausland oder die EU, zugleich aber Deutschland thematisierten, blieben für die Analyse erhalten, da auch durch supranationale Regularien Akkumulationen entstehen können.

Die Gesamtzahl der Artikel reduzierte sich so auf 1.119. Auf Basis der 1.119 Artikel, sollen dann empirische Muster erkennbar gemacht werden, was die Entwicklung der Prävalenz von Implementationsdefiziten für die private und öffentliche Verwaltung betrifft.

Durch die Zufallsgeneratorfunktion von Excel werden dann 200 Zeitungsartikel per Randomisierung ausgewählt, die für die Ursachenfindung der Implementationsdefizite herangezogen werden. Durch die Randomisierung sollen Einflussgrößen beziehungsweise Drittvariablen kontrolliert werden, wodurch eine systematische Verzerrung der Messung und damit der Ergebnisse verhindert werden soll (Rost 2003: 4; Kottmann 2015).

Für die auszuführende Untersuchung werden die Archive der beiden Zeitungen als Datenbanken verwendet. Durch Primär- und Sekundärliteratur werden weitere Daten verwendet, um einerseits die „*Policy Accumulation*“ in Deutschland und andererseits die Stagnation der Ressourcenkapazität in den Verwaltungen in Deutschland festzustellen. Hierfür werden Daten unter anderem von Adam et al. (2019), dem Statistischen Bundesamt, dem Normenkontrollrat, dem Monitor öffentlicher Dienst, der OECD und der Europäischen Kommission verwendet.

4.2 Der „*Typical Case*“ Deutschland

Als „*typical case*“ ist das Fallbeispiel Deutschland besonders geeignet, um wichtige Ergebnisse für fortgeschrittene repräsentative Demokratien zu liefern. Zur Einordnung, ob und warum Deutschland ein „*typical case*“ ist, werden drei Indikatoren herangezogen.

Die drei Indikatoren sind:

1. die „*Policy Accumulation*“,
2. die *Ressourcenkapazität der öffentlichen Verwaltung*
3. und der *Digitalisierungsfortschritt*.

Der erste Indikator wurde deshalb gewählt, da anhand der „*Policy Accumulation*“ der „*Policy Growth*“ in Deutschland im internationalen Vergleich erfasst werden soll. Wie stark ist also Deutschland im Vergleich zu anderen Nationen von der „*Policy Accumulation*“ betroffen und gibt es in Deutschland überhaupt eine erkennbare „*Policy Accumulation*“? Der zweite Indikator soll die Entwicklung der Ressourcenkapazität der öffentlichen Verwaltung in Bezug auf die personelle und auf die finanzielle Komponente aufzeigen.

Diese zwei Indikatoren spiegeln die typische Argumentation von Autoren des „*Policy Growth*“ beziehungsweise der „*Policy Accumulation*“ wider, dass sich bei zunehmender „*Policy Accumulation*“ und nicht angepasster Ressourcen strukturelle Überlastungen der Verwaltungen und Implementationsdefizite vermehren (Adam et al. 2019). Der dritte Indikator „*Digitalisierungsfortschritt*“ wurde deshalb ausgesucht, da die Digitalisierung als hilfreiches Mittel zur Bewältigung der „*Policy Accumulation*“ verstanden wird (Adam et al. 2019: 172).

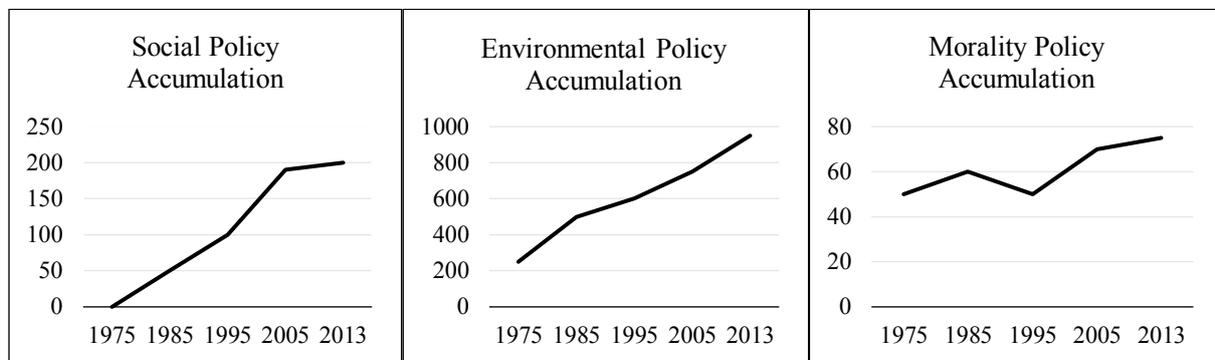
Denn die Digitalisierung könnte potenziell positive Effekte bieten, wodurch der ständige Druck der anfallenden „*Policy Accumulation*“ für Verwaltungsmitarbeiter abgefedert werden kann. Beispielsweise können zusätzliche Arbeitsbelastungen kompensiert werden, indem effiziente technische Programme zur Verfügung gestellt werden, die Arbeitsabläufe automatisieren und vereinheitlichen (Adam et al. 2019: 172).

Zwar kann der Digitalisierungsfortschritt kein Allheilmittel dafür sein, dass die potenzielle Arbeitsüberlastung durch die „*Policy Accumulation*“ vollständig eingedämmt wird, jedoch können Effizienzgewinne durch einen gezielten technischen Einsatz relativ schnell erreicht werden (Dunleavy 2006: 160 ff.; Adam et al. 2019: 172).

4.2.1 „Policy Accumulation“ und Mehrbelastung der Verwaltung in Deutschland

Was die „Policy Accumulation“ betrifft, so stellt sich für den Fall Deutschland heraus, dass dort die Akkumulation von Policies im internationalen Vergleich durchschnittlich stark ausgeprägt ist (Adam et al. 2019: 24 ff.). Dies zeigt sich anhand von Adam et al. 2019, die feststellen, dass Deutschland für die Sozial-, die Umwelt- und die Moralpolitik durchschnittliche Akkumulationswerte im Vergleich zu 20 OECD-Ländern aufweist (Übersicht siehe Adam et al. 2019: 24 ff.). Dennoch lassen sich in verschiedenen Politikfeldern in Deutschland klare Akkumulationsprozesse über Zeit erkennen (siehe Abbildung 4 und 5).

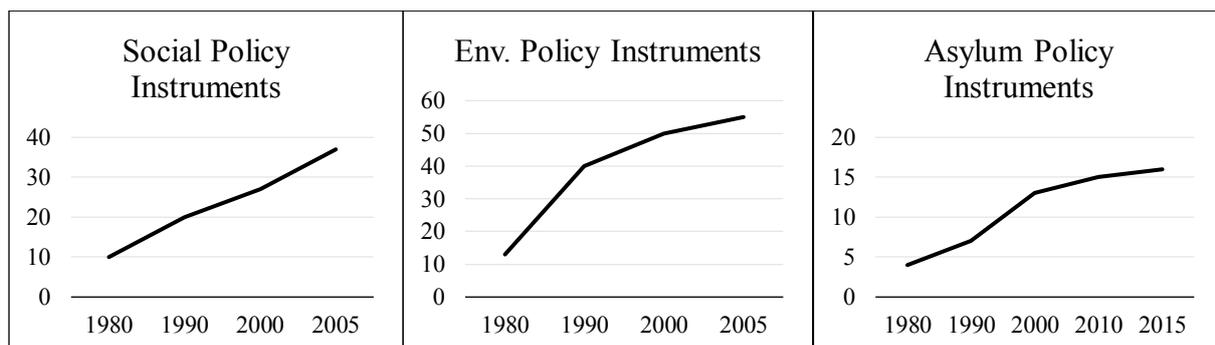
Abbildung 4: Prozentualer Anstieg der Zahl der sozialpolitischen, der moralpolitischen und der umweltpolitischen Elemente auf Grundlage des Basisjahres 1975 in Deutschland.



Eigene Darstellung nach Adam et al. 2019: 24 ff.

Während in Abbildung 4 der prozentuale Anstieg der „Policy Accumulation“ in der Sozial-, der Umwelt- und der Moralpolitik abgetragen ist, zeigt Abbildung 5, die Anzahl der Policy Instrumente in der Sozial-, Umwelt- und Asylpolitik über Zeit. Sowohl in Abbildung 4 als auch in Abbildung 5 lässt sich sehen, dass in Deutschland „Policy Accumulations-Prozesse“ stattfinden und immer mehr Instrumente durch die politischen Entscheidungsträger implementiert wurden (Adam et al. 2018: 277; Knill und Steinebach 2021: 611).

Abbildung 5: Zahl der Social Policy Instrumente, der Environmental Policy Instrumente (1980 bis 2005) und der Asylum Policy Instrumente über Zeit (1980 bis 2015) in Deutschland.



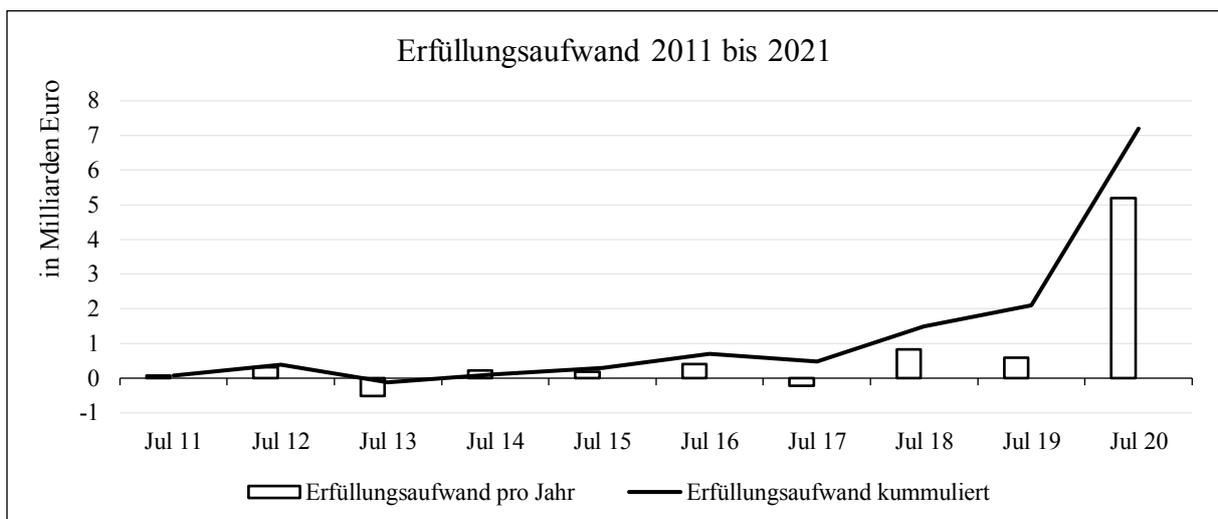
Eigene Darstellung nach Adam et al. 2018: 277 ff.; und Knill und Steinebach 2021: 611.

Ein weiteres Indiz für die Mehrbelastungen von Verwaltungen ist der sogenannte Erfüllungsaufwand, der seit 2011 vom Nationalen Normenkontrollrat erhoben wird. Dabei müssen die unterschiedlichen Ressorts „bei neuen Regelungsentwürfen umfassend alle Folgekosten für Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger sowie für die Verwaltung ausweisen“ (Nationaler Normenkontrollrat 2011: 72).

Um die Folgekosten zu berechnen, hat die Bundesregierung, das Statistische Bundesamt und der Nationale Normenkontrollrat einen Leitfaden entwickelt. Anhand dessen wird dann für jeden Regelungsentwurf ermittelt, „wie hoch die Änderungen des Aufwands im Einzelfall ist und wie häufig diese Verpflichtung pro Jahr erfüllt werden muss“ (Nationaler Normenkontrollrat 2022). Die erwarteten Folgekosten des Einzelfalls werden dann mit der Fallzahl, die jährlich erwartet wird, multipliziert (Normenkontrollrat 2022). Betrachtet man den Erfüllungsaufwand für die Verwaltung, dann lässt sich ein starker Trend hin zu einem immer größer werdenden Erfüllungsaufwand für den Verwaltungsapparat erkennen (Abbildung 6). Nur in zwei Jahren konnte der Erfüllungsaufwand durch Entlastungen verringert werden (2013 und 2017).

In allen anderen Jahren stieg der Erfüllungsaufwand kontinuierlich an. Vor allem seit 2018 nimmt der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung deutlich zu. Der Höhepunkt wurde im Jahr 2020 erreicht, als dieser um 5,2 Milliarden Euro anwuchs (Nationaler Normenkontrollrat 2021). Insgesamt liegt der kumulierte Erfüllungsaufwand für die Verwaltung mittlerweile bei über 7,2 Milliarden Euro (Nationaler Normenkontrollrat 2021).

Abbildung 6: Entwicklung des Erfüllungsaufwands der öffentlichen Verwaltung über Zeit in Deutschland (2011 bis 2021).



Eigene Darstellung: Quelle: Nationaler Normenkontrollrat (2011 bis 2021).

Notiz: Die Linie gibt den kumulierten Erfüllungsaufwand an, die Balken den jeweiligen Erfüllungsaufwand pro Jahr. Gemessen in Milliarden Euro.

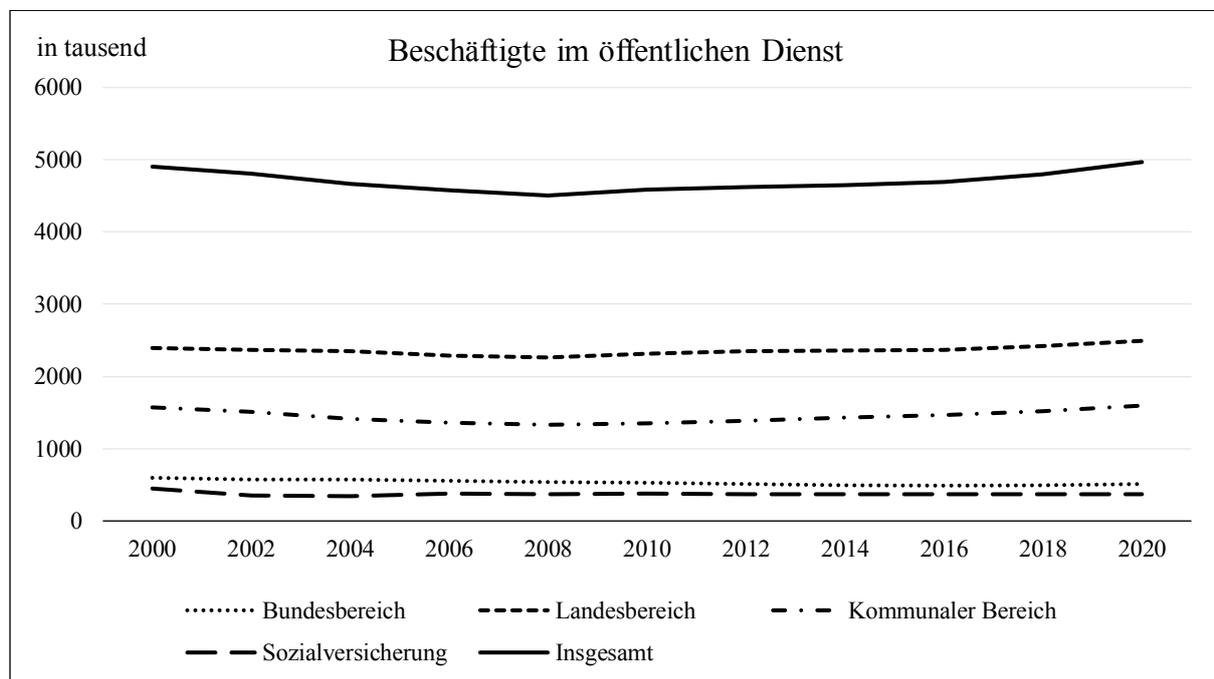
Beim Erfüllungsaufwand ist wichtig zu beachten, dass dieser kumuliert wird, da die Folgekosten von Regelungsentwürfen nicht nach einem Jahr enden, sondern über den Zeitverlauf beständig sind, wenn zugleich keine Entlastungsmaßnahmen unternommen werden.

4.2.2 Stagnierende Ressourcenkapazitäten der öffentlichen Verwaltung

Der zweite Indikator, der zeigt, dass Deutschland ein geeigneter typischer Fall für die Analyse ist, betrifft die Ressourcen. Genauer die Personalkapazitäten und die finanziellen Ressourcen, die der öffentlichen Verwaltung bereitgestellt werden. Wie in vielen anderen Ländern (siehe Abbildung 1) ist auch in Deutschland eine Stagnation der Personalkapazität der Verwaltung zu erkennen (siehe Abbildung 7).

Zwar steigt die Beschäftigtenzahl seit dem Tiefpunkt im Jahr 2008 wieder an, jedoch ist der Anstieg nur leicht und begründet sich in den Sparmaßnahmen der Regierung im Zuge der Wirtschaftskrise und der zusätzlichen Beschäftigung bei der Kinderbetreuung. In anderen Bereichen wurden die Ressourcenkapazitäten nicht aufgestockt (Adam und Knill 2018: 231; Statista 2022: 25)

Abbildung 7: Anzahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in tausend in Deutschland (2000 bis 2020).



Eigene Darstellung: Quelle: Statistisches Bundesamt 2022.

Zwar ist die Zahl der Beschäftigten über Zeit relativ gleichbleibend, jedoch impliziert dies nicht, dass die Verwaltung deshalb verstärkt überlastet ist. Eine Stagnation der Personalkapazität kann mehrere Gründe haben. Zum einen könnte das Ausgangsniveau der Personalkapazität hoch gewesen sein und zum anderen könnten technische Entwicklungen oder

das Bereitstellen finanzieller Ressourcen die vermehrte Arbeit bei gleichbleibenden Verwaltungsmitarbeitern eindämmen. Das Argument des hohen Ausgangsniveaus der Personalkapazität in Deutschland lässt sich entkräften. Zwar rangiert die Bundesrepublik mit knapp fünf Millionen Beschäftigten im öffentlichen Dienst hinter Frankreich auf Platz zwei in Europa, jedoch ist der „Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst an der Gesamtbeschäftigung (in %)“ mit knapp zehn Prozent einer der geringsten im EU-Vergleich (Brenner 2021: 31 f.).

Des Weiteren steht der öffentliche Dienst in Deutschland vor der Herausforderung, dass über 50 Prozent der Arbeiter älter als 45 Jahre sind und der prozentuale Anteil derjenigen, die in den Ruhestand gehen, zunimmt. In den nächsten zehn Jahren scheidet knapp 1,3 Millionen Bürokraten aus dem öffentlichen Dienst aus (Brenner 2021: 24 ff.).

Der DBB Beamtenbund und Tarifunion, der die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes vertritt, hat vorgerechnet, dass dem öffentlichen Sektor aktuell über 300.000 Mitarbeiter fehlen (DBB Beamtenbund und Tarifunion 2021).

Hierbei darf nicht vernachlässigt werden, dass es sich beim DBB Beamtenbund und Tarifunion um eine Vertretung der Beamten und Tarifbeschäftigten handelt, dessen klare Aufgabe es auch ist, teils überdeutlich auf mögliche Missstände hinzuweisen. Trotzdem vermerkte auch der damals zuständige Innenminister Horst Seehofer einen Personalmangel im öffentlichen Dienst und verstärkte die Forderung nach mehr Personal und einer schnelleren Digitalisierung (Seehofer 2021a).

Was die finanziellen Mittel betrifft, die die Bundesrepublik zur Verfügung stellt, liegt Deutschland prozentual betrachtet ebenfalls im Mittelfeld der OECD Staaten. 5,66 Prozent der gesamtstaatlichen Ausgaben des Bruttoinlandsprodukts entfallen auf die allgemeine öffentliche Verwaltung. Der Durchschnitt der OECD-Staaten liegt bei 5,3 Prozent (Brenner 2021: 30).

Damit stellt Deutschland im OECD-Vergleich, prozentual betrachtet, durchschnittlich hohe finanzielle Mittel für die öffentliche Verwaltung bereit. Zwar kann dies daraus resultieren, dass Deutschland seine finanziellen Instrumente gezielter anwendet als andere Staaten oder die Verwaltung bereits effizient arbeitet und deshalb geringere finanzielle Mittel nötig sind, zieht man jedoch verschiedene Indizes heran, dann lässt sich eine erhöhte Effizienz für Deutschland nicht feststellen. Vielmehr rangiert Deutschland, wie es für einen „*typical case*“ zu erwarten ist, meist im Mittelfeld der OECD-Staaten (siehe Tabelle 3) (Wegrich 2018: 380).

Tabelle 3: Übersicht der Rankings von Deutschland in verschiedenen Indizes in Bezug zur Bürokratisierung, dem Bürokratieabbau und der Bürokratieeffizienz im OECD-Vergleich.

Name Index	Kurzbeschreibung Index	Ranking Deutschland im OECD-Vergleich *	Letztes Erhebungsjahr
World Economic Forum: Global Competitiveness Index	Misst die makroökonomische Konkurrenzfähigkeit von Staaten	4/34	2018
World Bank: Doing Business	Messung der wichtigsten Regulierungen für kleinere Unternehmen anhand von Expertenbefragungen, wie Gründungen, Arbeitsschutz oder internationaler Handel	13/34	2019
International Civil Service Effectiveness Index	Anhand von 12 Attributen wird die Effektivität des öffentlichen Dienstes der Zentralregierung gemessen	18/34	2019
Fraser Institute: Economic Freedom of the World Index	Makroökonomischer Indikator, der fünf Bereiche misst: Recht und Rechtswesen, Größe Staat, Zugang Kredite, Regulierung unternehmerischer Aktivitäten, Freiheit internationaler Handel, Arbeits- und Geldmarkt	15/34	2019
Good Governance Indicators: Government Effectiveness Indicator	Messung der Fähigkeit von Bürokratien und Regierungen Policies zu formulieren und durchzusetzen	17/34	2020
Good Governance Indicators:	Messung der Auswirkungen von Regulierungen auf	10/34	2020

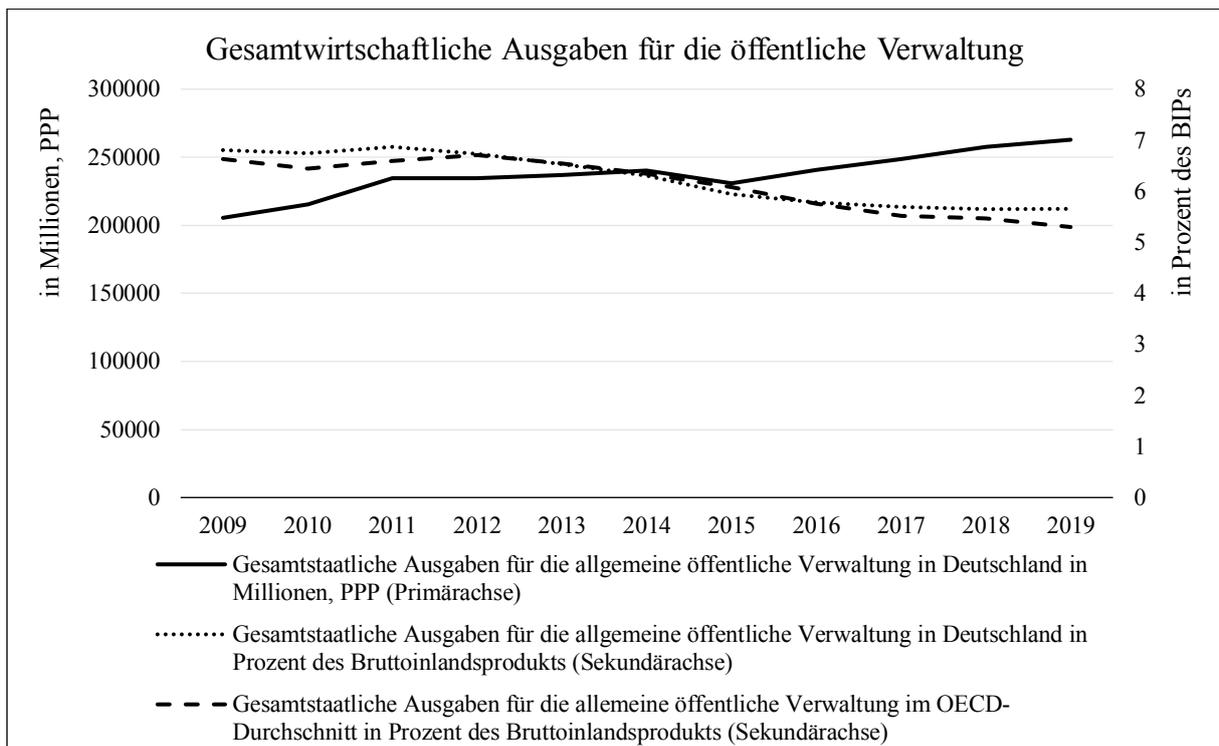
Regulatory Quality Indicator	wirtschaftliche Tätigkeiten		
Heritage Foundation: Index of Economic Freedom	Misst staatliche Interventionen in unterschiedlichen Märkten	14/34	2022

Eigene Darstellung in Anlehnung an Jann et al. 2007. Quellen: The World Bank 2019; The International Civil Service Effectiveness Index 2019; theglobaleconomy.com 2020; Gwartney et al. 2021; heritage.org 2022.

Notiz: Hier nur 34 OECD-Länder, da der Eintritt Kolumbiens (2020) und Costa Ricas (2021) teils noch nicht bei den Indizes berücksichtigt wurde und unvollständige Daten für Mexiko und die Türkei.

Insgesamt ist für Deutschland bei stagnierender Ressourcenkapazität eine eher durchschnittliche Effizienz und Performanz der Verwaltung zu erkennen. Dieses Mittelmaß trifft auch für die finanziellen Ressourcen und Ausgaben zu, die Deutschland im Bereich der öffentlichen Verwaltung bereitstellt und tätigt (Brenner 2021: 30). Über den Zeitverlauf hinweg liegt Deutschland, prozentual am Bruttoinlandsprodukt gemessen, nah am OECD-Durchschnitt, wobei die Ausgaben prozentual am Bruttoinlandsprodukt gemessen, sinken. Betrachtet man die absolute Zahl in Millionen Euro, dann steigen die Ausgaben seit 2015 kontinuierlich an (siehe Abbildung 8) (OECD 2022).

Abbildung 8: Gesamtwirtschaftliche Ausgaben für die öffentliche Verwaltung in Deutschland in Millionen Euro (PPP) und in Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Vergleich zum OECD-Durchschnitt über Zeit.



Eigene Darstellung: Quellen: Brenner 2021; OECD – Government at a Glance – 2021.

Notiz: Die durchgezogene Linie „Gesamtstaatliche Ausgaben für die allgemeine öffentliche Verwaltung in Deutschland in Millionen, PPP (Primärachse)“ bezieht sich auf die linke vertikale Primärachse, die in Millionen, PPP gemessen wird.

Die anderen beiden gestrichelten Linien beziehen sich auf die rechte vertikale Sekundärachse, die in Prozent des Bruttoinlandsproduktes gemessen werden.

Wenn die Personalkapazität, die finanzielle Kapazität und die Effizienz der Verwaltung in Deutschland herangezogen wird, dann zeigt sich, dass die Bundesrepublik im OECD-Vergleich durchschnittlich abschnidet. Insgesamt stagniert sowohl die Personalentwicklung als auch die finanziellen Ressourcen (in Prozent), die von der Regierung bereitgestellt werden.

Im internationalen Vergleich stellt Deutschland somit einen typischen Fall für repräsentative und entwickelte Demokratien dar. Denn auch in vielen anderen OECD-Nationen lässt sich der gleiche Trend erkennen, dass die personellen Kapazitäten in den Verwaltungen stagnieren (Abbildung 1) und die Ausgaben und Investitionen prozentual zum Bruttoinlandsprodukt gesehen, tendenziell zurückgehen – auch wenn die absolute Zahl in Deutschland in Millionen (PPP) gestiegen ist (Abbildung 8, durchgezogene Linie).

4.2.3 Der gemächliche Digitalisierungsfortschritt

Um der „*Policy Accumulation*“ bei stagnierenden Ressourcenkapazitäten entgegenzuwirken, schlagen Adam et al. (2019) anhand von vier kurz- bis langfristigen Zielen einen nachhaltigen Umgang mit der „*Policy Accumulation*“ vor.

1. Forderung nach einer besseren vertikalen Koordination zwischen der Basis, also der Vollzugsverwaltung, und den politischen Entscheidungsträgern. Durch eine verbesserte Koordination zwischen den Entscheidern und den Umsetzern soll die Ansammlung von Policies durch direkte Kommunikation und Zusammenarbeit vermieden werden (Adam et al. 2019: 169).

2. Investitionen in die öffentliche Verwaltung und seine Mitarbeiter: Ausreichend Personal und finanzielle Mittel sind der Grundstein für das Funktionieren von Verwaltungen. Gibt es genügend ausgebildetes Personal, dann ist auch die Mehrbelastung durch Gesetze leichter einzudämmen und die Motivation der Vollzugsverwalter bleibt auf einem höheren Niveau als bei ständiger Überforderung (Adam et al. 2019: 169).

3. Verstärkte politische Bildung: Diese kann dabei helfen, dass Bürger politischen Debatten, trotz ihrer stetig steigenden Komplexität, folgen können (Adam et al. 2019: 169).

4. Statistische Kompetenzen entwickeln: Eine weitere Maßnahme eines nachhaltigen Umgangs mit der „*Policy Accumulation*“ ist die Entwicklung statistischer Kompetenzen. Dies ist daher

von Bedeutung, da damit deskriptive Statistiken interpretiert werden können. Bei einem besseren Verständnis von Statistiken könnten politische Entscheidungsträger verstärkt eine evidenzbasierte Politikgestaltung betreiben. Zumindest würden diese Fähigkeiten aktiver geschult werden (Adam et al. 2019: 169).

Die von Adam et al. (2019) vorgelegten Umgangsmaßnahmen mit der „*Policy Accumulation*“ mögen in Zukunft wichtige Forderungen und Vorschläge für ein nachhaltiges Verständnis der „*Policy Accumulation*“ darstellen, für die Gegenwart sind diese jedoch noch unzureichend eingeleitet oder umgesetzt worden. Es werden eben trotz der Forderung nach mehr Personal im öffentlichen Dienst, nicht signifikant mehr Bürokraten eingestellt.

Deshalb wird die Forderung nach einer rascheren Digitalisierung der Verwaltungen immer wieder erneuert. Diese erscheint sowohl kurz- als auch langfristig als ein hilfreiches Instrument, um Verwaltungsabläufe effizienter zu gestalten, Policy-Anhäufungen einzudämmen und damit Bürokratiekosten einzusparen. So wurden „während der ersten Mandatszeit des NKR“ rund sechs Milliarden Euro Bürokratiekosten pro Jahr durch Gesetzesvorgaben, die die Digitalisierung der Verwaltung förderten, abgebaut (Nationaler Normenkontrollrat 2021: 17).

Sowohl Thomas de Maizière (2013 bis 2018), Horst Seehofer (2018 bis 2021) als auch Nancy Faeser (seit 2021), um die beiden letzten Innenminister und die aktuelle Innenministerin in Deutschland heranzuziehen, die für die öffentliche Verwaltung zuständig sind, betonten und betonten ihre Anstrengung, die Digitalisierung im öffentlichen Dienst schneller voranzutreiben (de Maizière 2017; Seehofer 2021b; Faeser 2022).

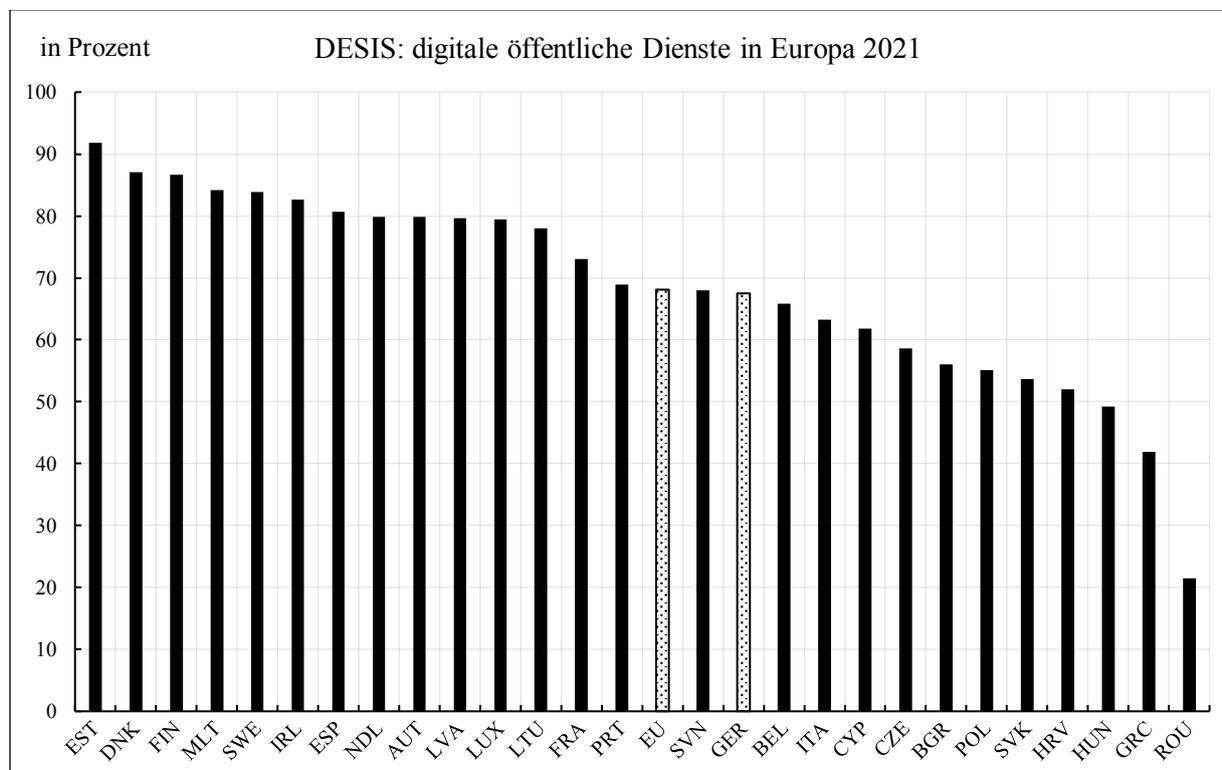
Doch obwohl die Digitalisierung als politisches Thema auf der Agenda der Ressortleiter regelmäßig auftaucht, schneidet Deutschland im europäischen Vergleich unterdurchschnittlich ab, was die digitale Verwaltung betrifft. Im Rahmen des Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft, kurz DESI, überwacht die Europäische Kommission den Stand der Digitalisierung und den Fortschritt dessen in den Mitgliedstaaten (Europäische Kommission 2021b: 2).

Der DESI ist dabei auf vier Kernpunkte aufgeteilt. Einer der Kernpunkte der Messung ist die digitale Verwaltung. Hierbei werden fünf Indikatoren herangezogen, wie die digitale Verwaltung in den jeweiligen Ländern ausgestattet ist und funktioniert. Die Indikatoren sind: E-Government-Nutzer, vorausgefüllte Formulare, digitale öffentliche Dienste für Bürger, digitale öffentliche Dienste für Unternehmen und offene Daten (Open Data) (Europäische Kommission 2021b: 16). Die vorausgefüllten Formulare und die digitalen öffentlichen Dienste für Bürger/Unternehmer werden anhand einer Skala von 0 bis 100 bewertet. Die E-Government-

Nutzer werden anhand der Prozentzahl der Internetnutzer und die Open Data anhand einer Höchstpunktzahl, die ebenfalls bis 100 Prozent skaliert ist, gemessen. Aus diesen fünf Faktoren ergibt sich dann eine Gesamtprozentzahl von 0 bis 100. Je höher die Prozentzahl, desto fortgeschrittener ist die Digitalisierung (Europäische Kommission 2021b: 16).

In Europa liegt Deutschland in Bezug auf die digitale Verwaltung auf Platz 16 und damit hinter dem europäischen Durchschnitt (siehe Abbildung 9). Vor allem bei den vorausgefüllten Formularen und den digitalen öffentlichen Diensten für die Bürger liegt die Bundesrepublik deutlich unter dem Durchschnitt (Europäische Kommission 2021b: 16).

Abbildung 9: Index für digitale Wirtschaft und Gesellschaft 2021, Kernpunkt digitale öffentliche Dienste in Prozent (Deutschland im europäischen Vergleich).



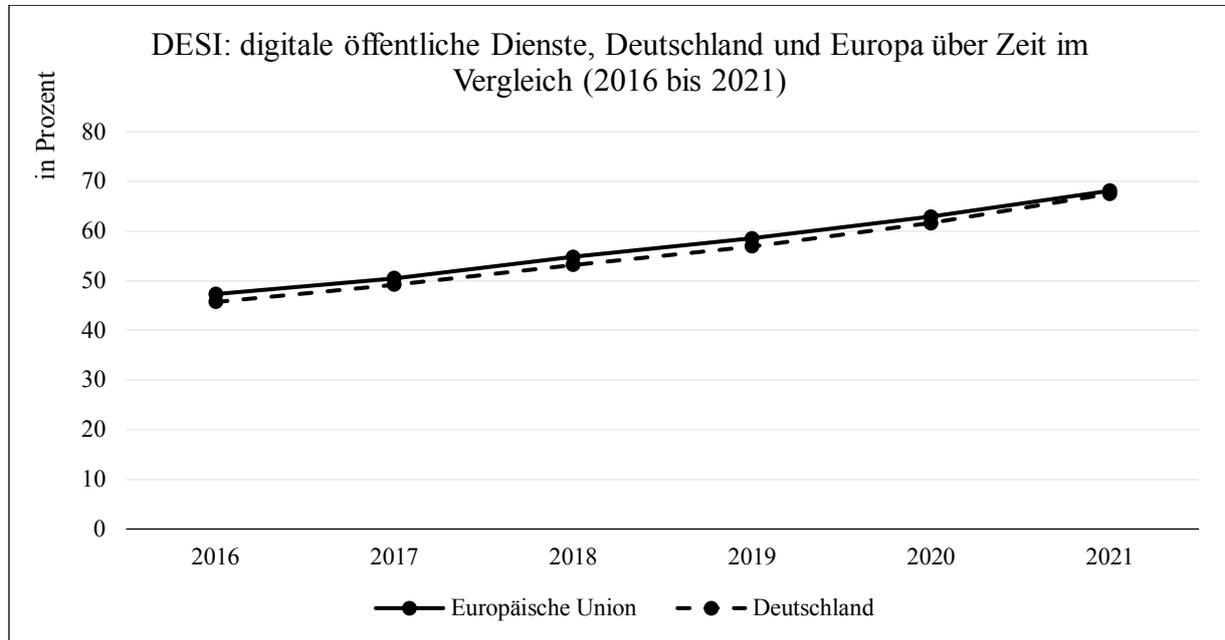
Eigene Darstellung in Anlehnung an (Brenner 2021: 36). Quelle: Europäische Kommission (2021b).

Dass Deutschland im europäischen Vergleich, was die Digitalisierung der öffentlichen Dienste angeht, zurückliegt, ist dabei keine Momentaufnahme. Wie Abbildung 10 zeigt, liegt die Bundesrepublik seit Jahren gegenüber den europäischen Mitgliedstaaten bei der Digitalisierung zurück (Nationaler Normenkontrollrat 2019: 56).

In Abbildung 10 lässt sich ablesen, dass sowohl der europäische Durchschnitt als auch der Digitalisierungsfortschritt Deutschlands kontinuierlich steigt, wobei Deutschland im gesamten Zeitraum unterhalb des europäischen Durchschnitts liegt. Doch während die Lücke zwischen

Deutschland und den europäischen Mitgliedstaaten zwischen 2017 und 2019 zugenommen hat, verringert sich diese seit 2020 (Nationaler Normenkontrollrat 2019: 56).

Abbildung 10: Entwicklung der digitalen öffentlichen Dienste in Deutschland und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Durchschnitt von 2016 bis 2021 in Prozent.



Eigene Darstellung in Anlehnung an Nationaler Normenkontrollrat 2019. Quelle: Europäische Kommission 2021b.

Zwar ist den politischen Akteuren, wie den Innenministern, das Problem der schleppenden Digitalisierung in Deutschland bewusst, jedoch hapert es nach wie vor an der Umsetzung. Denn obwohl 2017 das Onlinezugangsgesetz in Kraft trat, wodurch die Kommunen, Länder und der Bund dazu verpflichtet sind, bis Ende 2022 600 Verwaltungsleistungen zu digitalisieren, sind die Kommunen, Länder und der Bund weit davon entfernt, dieses Ziel im Jahr 2022 zu erreichen. Stand August 2022 sind von den 600 Verwaltungsleistungen 143 digital verfügbar (Nationaler Normenkontrollrat 2021: 19; Bundesministerium des Innern und für Heimat 2022).

4.3 Kurzzusammenfassung des Kapitels

In diesem Kapitel sollten die Herangehensweise und die Daten für die Untersuchung vorgestellt und erläutert werden, warum der Fall Deutschland besonders relevant für die Forschung ist. Als „*typical case*“ unterliegt Deutschland einer mittelmäßig stark ausgeprägten „*Policy Accumulation*“. Weiter stagnieren die Ressourcenkapazitäten, was die personelle Situation, aber auch die finanziellen Mittel angeht. Zwar steigen die Ausgaben (in Millionen Euro) und die Beschäftigtenzahl in der öffentlichen Verwaltung seit 2008 wieder an, jedoch ist dieser Anstieg gering. Ein Mittel, welches zur Eindämmung der „*Policy Accumulation*“ als hilfreich angesehen wird, ist die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Allerdings liegt die

Bundesrepublik im europäischen Vergleich im hinteren Mittelfeld, was die digitalen Services betrifft. Die drei Indikatoren: mittelmäßige „*Policy Accumulation*“, stagnierende Ressourcenkapazitäten und ein durchschnittlicher Digitalisierungsfortschritt deuten auf einen „*typical case*“ hin, der für den internationalen Vergleich von repräsentativen und fortgeschrittenen Demokratien äußerst fruchtbare Ergebnisse liefern kann.

Als Datenbanken werden die Archive der SZ und der FAZ verwendet. Anhand von über 1.100 Artikeln sollen über den vorgegebenen Zeitraum empirische Muster in Bezug auf die Prävalenz von Implementationsdefiziten und die strukturelle Überlastung von Verwaltungen untersucht werden.

5. Analyse

In der nun folgenden Analyse soll zwei übergeordneten Phänomenen nachgegangen werden:

- 1. der Prävalenz der Implementationsdefizite,*
- 2. Gründe für Implementationsdefizite und Überlastungen von Verwaltungen.*

Wie bereits angedeutet, wird dafür eine Medienanalyse in zwei Schritten angewendet. Zuerst werden über 1.100 Zeitungsartikel der SZ und der FAZ im Zeitraum von 1998 bis 2022 auf einen möglichen Anstieg der Prävalenz von Implementationsdefiziten untersucht.

Darauf aufbauend folgt eine qualitative Inhaltsanalyse von 200 Artikeln, anhand der Ursachen von Umsetzungsdefiziten studiert werden. Dabei soll auch den Fragen nachgegangen werden, ob diese strukturell oder temporär sind und ob sie auf exogene oder endogene Faktoren zurückzuführen sind.

Der Fokus der Untersuchung liegt dabei auf der öffentlichen Verwaltung. Zwar werden auch die privaten Verwaltungsapparate nicht vernachlässigt, jedoch werden diese in einem geringeren Umfang behandelt. Dies hat den Grund, da überwiegend öffentliche Verwaltungen für die tatsächliche Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen und für die Umsetzung von Vorschriften und Regeln zuständig sind (Salamon 2002; Adam et al 2017: 245).

Private Akteure und Verwaltungen spielen durchaus eine Rolle bei der Erbringung und Umsetzung von Dienstleistungen, im Vergleich zu öffentlichen Verwaltungen allerdings eine untergeordnete. Außerdem sind öffentliche Verwaltungen nach wie vor für die Umsetzung der meisten politischen Ergebnisse in der Praxis verantwortlich. Öffentliche Verwaltungen können dabei als direkte Antragssteller oder aber als indirekte Durchsetzungsinstanz fungieren, welche

die richtige Anwendung von Policies durch private Akteure prüft und überwacht (Adam et al. 2017: 245).

Diese Rollenverteilung spiegelt sich auch bei den Suchergebnissen der „Überlastung“, der „Überforderung“ und „Stress“ in Kombination mit der „Verwaltung“ wider. Durch den recht unspezifischen Begriff der „Verwaltung“ sollten sowohl die öffentlichen als auch die privaten Verwaltungen bei der Prävalenz von Implementationsdefiziten Berücksichtigung finden. Deshalb wurde auf spezifische Begriffe wie „öffentlicher Dienst“, oder „öffentliche Verwaltung“ verzichtet.

In der Berichterstattung liegt dennoch der Schwerpunkt der Berichterstattung klar bei der öffentlichen Verwaltung. Knapp 77 Prozent der 1.119 Berichte thematisieren die öffentliche Verwaltung, rund 23 Prozent die privaten Verwaltungen, was das vorangestellte Argument verstärkt (Tabelle 4). Weiter ist zu vermuten, dass die öffentliche Verwaltung für Zeitungen beziehungsweise für Medien generell interessanter sein könnte, da die potenzielle Dysfunktion des Staates alle Bürger betrifft und möglicherweise kontroversere öffentliche Debatten hervorrufen kann. Missstände von privaten Verwaltungen oder Firmen hingegen betreffen kleinere und spezifische Personengruppen.

Tabelle 4: Anzahl der Artikel in absoluten Zahlen und Prozent, die die öffentliche (aufgeteilt in regionale und überregionale) und die private Verwaltung betreffen.

Artikel gesamt	1.119 (100 Prozent)
Artikel öffentliche Verwaltung gesamt	865 (77,3 Prozent) (100 Prozent)
davon regionaler Bezug	440 (50,8 Prozent)
davon überregionaler Bezug	425 (49,2 Prozent)
Artikel private Verwaltung gesamt	254 (22,7 Prozent)

Um die verschiedenen lokalen Ebenen einzubeziehen, wurden die Zeitungsbeiträge nach ihrer (Über)Regionalität eingeteilt. Wenn ein Artikel über die öffentliche Verwaltung in einer Kommune, einer Stadt, einem Bezirk oder einem Landkreis handelte, dann wurde dieser der regionalen Berichterstattung zugeschrieben. Alle anderen Artikel, die sich mit ganzen Bundesländern oder Gesamtdeutschland befassten, wurden als überregionale Berichte vermerkt. Insgesamt ergibt sich eine ausgeglichene Berichterstattung über die regionale und die überregionale Verwaltung, wobei die SZ deutlich stärker über die regionalen Verwaltungen berichtet und FAZ verstärkt über die Überregionalen (Appendix 1).

5.1 Prävalenz der Implementationsdefizite – empirische Muster

Anhand der Berücksichtigung, der über 1.100 Artikel lässt sich ein klarer Trend dahingehend zeigen, dass die Berichterstattung, die die Begriffe „Überlastung“, „Überforderung“ und „Stress“ mit der „Verwaltung“ kombiniert, über den Zeitverlauf zugenommen hat (siehe Abbildung 11). Bei dieser Abbildung wurden die öffentlichen und die privaten Verwaltungen noch nicht getrennt betrachtet, um die Entwicklung der Berichterstattung über die Verwaltung in Gänze darzustellen.

Hier einen eindeutigen kausalen Zusammenhang zu schließen, wäre jedoch zu trivial. Denn durch die Suchkombinationen erscheinen nicht nur Gründe für Implementationsdefizite, andere Überlastungen, Überforderungen oder Stressszenarien sind ebenfalls mit einbegriffen. Aufgrund des deutlichen Trends, denn Abbildung 11 zeigt, scheint es zumindest plausibel, dass Implementationsdefizite zugenommen haben könnten, wobei im weiteren Verlauf spezifischere Untersuchungen nötig sind.

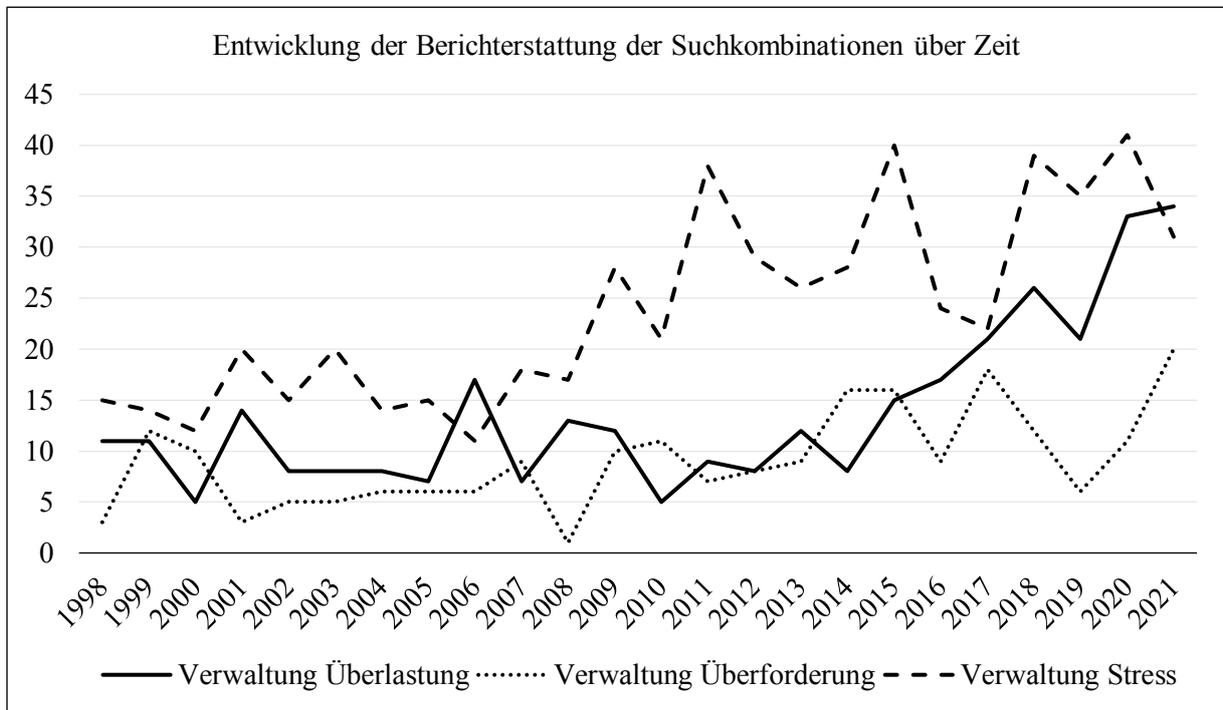
Abbildung 11: Anzahl der Artikel mit der Kombination Verwaltung und „Überlastung“, oder Verwaltung und „Überforderung“ oder Verwaltung und „Stress“.



Trennt man die Suchbegriffe auf, so lassen sich für die Kombinationen „Verwaltung – Überlastung“ und „Verwaltung – Stress“ klare Entwicklungen dahingehend erkennen, dass die Berichterstattung, trotz deutlicher Aufs und Abs, im Zeitverlauf deutlich zugenommen hat. Ein weniger eindeutiges Ergebnis liefert die Kombination „Verwaltung – Überforderung“, die über den Zeitverlauf ein relativ konstantes Niveau beibehält. Hierbei sollte jedoch beachtet werden,

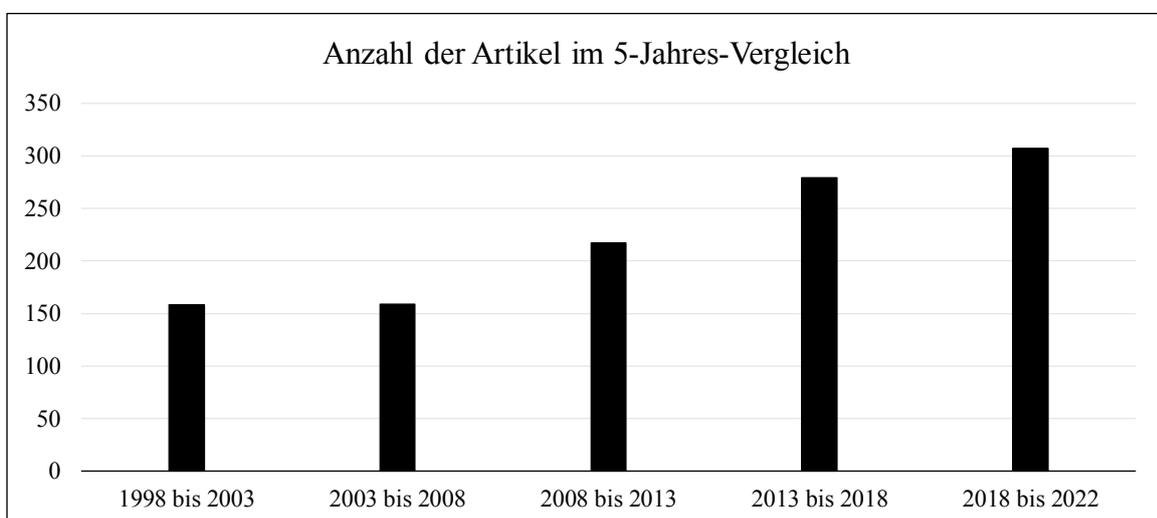
dass die jeweiligen Allzeithochs der drei Suchkombinationen alle zwischen 2020 und 2021 zu vermerken sind (siehe Abbildung 12).

Abbildung 12: Entwicklung der Berichterstattung nach den Suchbegriffen: „Verwaltung – Überlastung“, „Verwaltung – Überforderung“ und „Verwaltung – Stress“ von 1998 bis 2022.



Fasst man die Anzahl der Artikel in Zeitintervallen zusammen, dann ist diese Entwicklung noch anschaulicher (Abbildung 13). Abbildung 13 bildet die Entwicklung der Berichterstattung in 5-Jahres-Intervallen ab. Hierbei lässt sich über Zeit ein kontinuierlicher Anstieg der Berichterstattung mit den Suchkombinationen feststellen, der im letzten Intervall von 2018 bis 2022 mit 307 Artikeln seinen Höhepunkt hat und das, obwohl dieser Zeitraum (01.01.2018 bis 31.12.2021) nur vier Jahre umfasst und nicht fünf.

Abbildung 13: Anzahl der Artikel in 5-Jahres Intervallen.



Die allgemein gehaltenen deskriptiven Grafiken sollten an dieser Stelle zeigen, dass die Berichterstattung über Zeit in Bezug auf die Verwaltung und die für diese Arbeit verwendeten Suchbegriffe deutlich zugenommen hat. Bevor nun verstärkt auf die Unterscheidung der öffentlichen und privaten Verwaltung und den Politikfeldern eingegangen wird, sollen an dieser Stelle noch die Differenzen zwischen den beiden Zeitungen behandelt werden (siehe Abbildung 14).

Abbildung 14: Entwicklung der Berichterstattung der SZ und FAZ über Zeit im Vergleich.

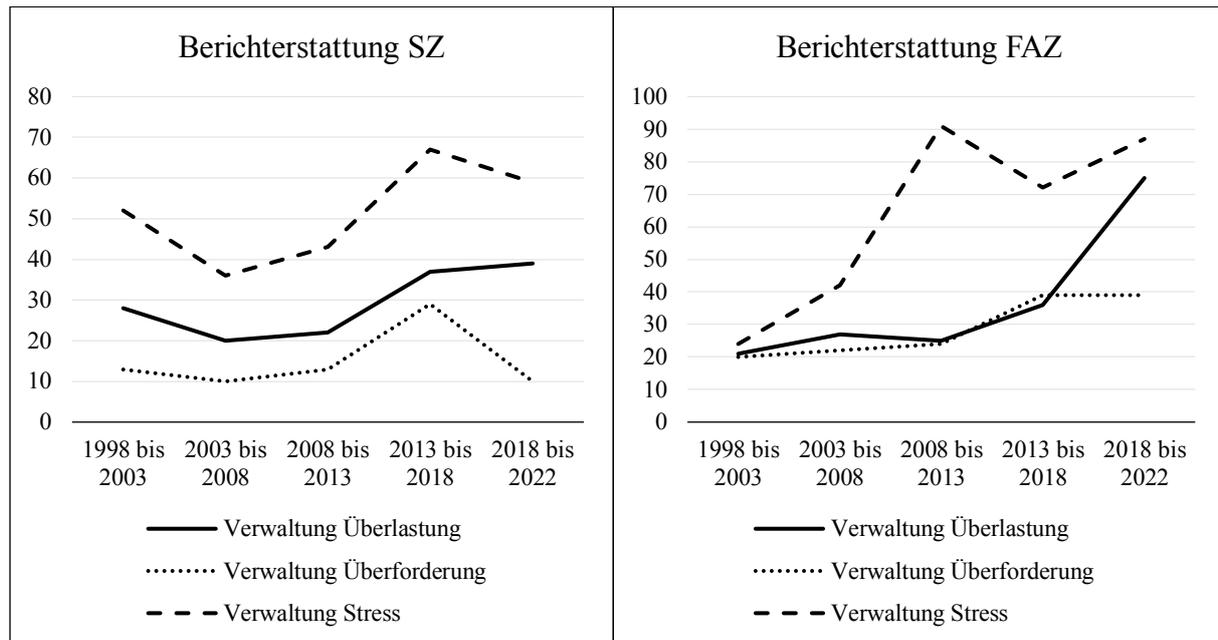


Abbildung 14 zeigt, dass bei beiden Zeitungen die Anzahl der Artikel in Bezug auf die vorgegebenen Suchbegriffe tendenziell gestiegen ist, vergleicht man das Anfangs- mit dem Endniveau. Vor allem nach dem Intervall von 2008 bis 2013 lässt sich ein starker Anstieg der Berichterstattung erkennen.

Hierbei ist weiterhin zu berücksichtigen, dass das letzte Intervall nur vier und nicht fünf Jahre umfasst, weswegen es den Anschein hat, dass die Artikelzahl bei der SZ rückläufig ist. Bei der FAZ stellt die Kombination „Verwaltung – Stress“ eine Ausnahme dar, da dort der Höhepunkt der Berichterstattung bereits im Intervall zwischen 2008 und 2013 zu finden ist.

Wie sich zeigen wird, ist dies auf die Finanz- beziehungsweise Wirtschaftskrise zurückzuführen, seit der sich private Akteure wie Versicherungen oder Banken sogenannten Stresstests der European Banking Authority (EBA) unterziehen müssen (EBA 2022).

Die gezeigten Ergebnisse von Abbildung 14 haben jedoch ihre Schwäche, da die Stichprobe klein ist und somit beispielsweise deutlich schwerer ins Gewicht fällt, dass der letzte Zeitraum

von 2018 bis 2022 nur vier Jahre berücksichtigt und nicht fünf, wodurch ein nicht vollständiger Trend für dieses Intervall abgebildet wird. Allerdings zeichnet sich ab, dass das letzte Zeitintervall trotz der verkürzten Dauer generell eine deutlich höhere Anzahl an Artikeln aufweist als die drei Zeitintervalle von 1998 bis 2013.

5.2 Private Verwaltungen und Akteure

Wie erläutert, liegt der Fokus dieser Arbeit auf den öffentlichen Verwaltungen, jedoch sollen auch die privaten Verwaltungen nicht gänzlich vernachlässigt werden. Einerseits, da sie ebenfalls für die Erbringung und Umsetzung von Dienstleistungen zuständig sind und andererseits, um Verzerrungen bei der Untersuchung öffentlicher Verwaltungen zu vermeiden.

Unter dem Begriff der privaten Verwaltungen und privaten Akteure werden alle privaten Verbände, Gemeinschaften oder Unternehmen wie Versicherungen, Banken und Konzerne gefasst. Weiter wurden hierzu Unternehmer und weitere Privatpersonen hinzugenommen, die keinen direkten Zusammenhang mit der Überlastung, Überforderung oder dem Stress der öffentlichen Verwaltung haben.

Wenn beispielsweise ein Landwirt oder ein Vorstand einer Firma in Berichten von Überlastung sprach, dann wurden diese Artikel zu der Kategorie „Privat“ gezählt. Privatpersonen wie zum Beispiel Lehrer, die dem öffentlichen Apparat angehören und ebenfalls von Überlastung sprachen, wurden dagegen zur Kategorie „öffentliche Verwaltung“ gefasst.

Von den insgesamt 1.119 Artikeln wurden 254 als „Privat“ eingestuft. Vor allem während und seit der Finanzkrise stieg die Berichterstattung über private Verwaltungen. Dies ist darauf zurückzuführen, da sich Versicherungen und Geldinstitute durch die Finanz- und später Wirtschaftskrise regelmäßig Stresstests der EBA unterziehen müssen. Diese Stresstests prüfen, wie gut Banken auf finanzielle und wirtschaftliche Schocks reagieren können und welche Schwachstellen sie aufweisen (EZB 2022).

Es sind also zum Großteil private Akteure, die auf ihre finanziellen Reaktionsfähigkeiten getestet werden. Es verwundert deshalb nicht, dass mit 54 Prozent das Politikfeld Finanzen und Wirtschaft am stärksten bei der Berichterstattung der privaten Verwaltungen vertreten ist. Danach folgen die Politikfelder Familie/Bildung/Soziales/Arbeit mit 13,4 Prozent und Bau/Umwelt/Verkehr/Wohnen mit rund 13 Prozent (Appendix 1).

Bisher wurden sieben solcher Stresstests durchgeführt (2010, 2011, 2014, 2016, 2018, 2020, 2021). Je nachdem, wie diese ausfallen, entwickelt sich auch die Berichterstattung. Wenn große

Banken wie die Deutsche Bank im Jahr 2014/2015 durch den Stresstest fallen, dann ist die Berichterstattung darüber tendenziell höher und kontroverser als bei Banken, die den Stresstest erfolgreich bewältigen (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2015b).

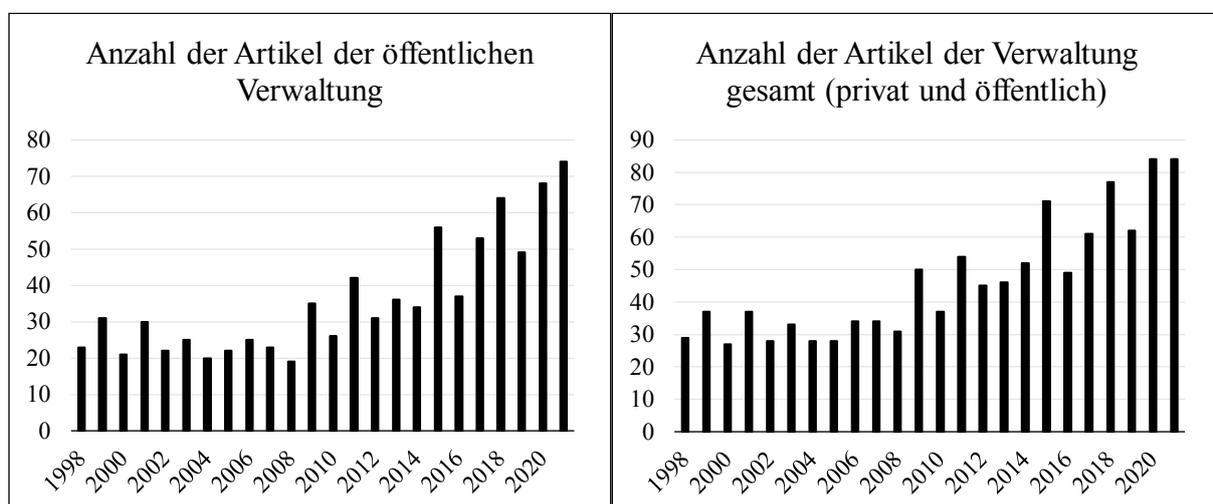
Abbildung 15: Anzahl der Artikel über die private Verwaltung über Zeit.



Bis 2006 lag die Berichterstattung über die private Verwaltung auf einem relativ gleichbleibenden Niveau. Erst mit dem Beginn der Immobilien- und später Finanz- und Wirtschaftskrise lässt sich ein Anstieg der Anzahl der Artikel vermerken. Zwar ist der Anstieg der Berichterstattung nicht kontinuierlich und von Auf- und Abschwüngen gekennzeichnet, jedoch liegt das Niveau der Berichterstattung ab 2007 tendenziell höher als zuvor. Ausnahme ist das Jahr 2017, in dem kein Stresstest unternommen wurde und welches auf dem gleichen Level wie im Jahr 2003 und 2004 liegt.

Werden die Artikel herausgerechnet, die sich mit der privaten Verwaltung beschäftigen, bleiben noch 865 Berichte über die öffentliche Verwaltung. Abbildung 16 zeigt die Berichterstattung der öffentlichen Verwaltung über Zeit und die Berichterstattung der Verwaltung insgesamt.

Abbildung 16: Anzahl der Artikel der öffentlichen Verwaltung im Vergleich mit der Anzahl der Artikel der privaten und öffentlichen Verwaltung gesamt.



Werden die beiden Grafiken aus Abbildung 16 verglichen, dann lassen sich nur geringfügige Unterschiede erkennen, was jedoch auch darauf zurückzuführen ist, dass die Stichprobe der öffentlichen Verwaltung aufgrund ihrer Größe dominierend ist. Es ist deshalb nicht überraschend, dass sich für die öffentliche Verwaltung ein deutlicher Anstieg über Zeit zeigt.

Ein Unterschied liegt jedoch darin, dass bei der öffentlichen Verwaltung der Tiefpunkt der Berichterstattung im Jahr 2008 erreicht und von 1998 bis 2008 tendenziell ein leichter Rückgang der Anzahl der Artikel festzustellen ist. Betrachtet man die Anzahl der Artikel, die die gesamte Verwaltung betreffen, dann wird dort der Tiefpunkt im Jahr 2001 erreicht und die Berichterstattung von 1998 bis 2008 ist relativ konstant.

5.3 Öffentliche Verwaltung und Aufteilung der Politikfelder

Bisher wurde sich mit der privaten Verwaltung auseinandergesetzt. Nun wird die öffentliche Verwaltung ausführlich analysiert. Hierfür wurden die Abteilungen der öffentlichen Verwaltung in sieben Politikfelder eingeteilt (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5: Anzahl der Artikel der öffentlichen Verwaltung nach Politikfeld.

Politikfeld	Anzahl Artikel je Politikfeld
Arbeit, Bildung, Familie, Soziales	187 (21,6 Prozent)
Verwaltung allgemein	186 (21,5 Prozent)
Bau, Umwelt, Verkehr, Wohnen	165 (19 Prozent)
Inneres, Justiz, Migration, Sicherheit	148 (17,1 Prozent)
Gesundheit und Pflege	101 (11,7 Prozent)
Wirtschaft und Finanzen	43 (5 Prozent)
Sonstiges (Kultur, Medien, Religion, Sport usw.)	35 (4,1 Prozent)
	Gesamt: 865 (100 Prozent)

Die Politikfelder „Familie, Bildung, Soziales, Arbeit“ und „Verwaltung allgemein“ haben mit knapp 21,5 Prozent den größten Anteil der Berichterstattung in Bezug auf die öffentliche Verwaltung. Gefolgt von den Feldern „Bau, Umwelt, Verkehr, Wohnen“ und „Inneres, Justiz, Migration, Sicherheit“ mit 19 beziehungsweise 17,1 Prozent. „Wirtschaft und Finanzen“ und „Sonstiges“ sind die beiden Schlusslichter, die deutlich weniger in den beiden Zeitungen thematisiert werden.

Bei der Einteilung der Politikfelder wurde sich an der Studie von Pappi et al. (2008) orientiert. Die Autoren untersuchen dabei „die Ministeriumsverteilung in den deutschen Landesregierungen seit dem Zweiten Weltkrieg“ bis zum Jahr 2006 (Pappi et al. 2008: 323).

Insgesamt studierten die Forscher 273 Landesregierungen und 2.478 unterschiedliche Ministerien. Aufgrund dessen, dass sich viele der knapp 2.500 Ministerialbezeichnungen nur leicht unterschieden und thematisch ähnliche Schwerpunkte hatten, konnte die Zahl der unterschiedlichen Ministerien auf 83 reduziert werden (Pappi et al. 2008: 329).

Anhand dieser 83 Ministerien wurde eine 83x83 Matrix erstellt, die die Häufigkeit zeigt, wie oft „die entsprechende Geschäftsfeldkombination zur Bezeichnung eines Ministeriums verwendet“ wurde (Pappi et al. 2008: 329). Verbindungen der Ministerialbezeichnungen, die häufig vorkamen, wurden schlussendlich zu einem Politikfeld zusammengefasst. Insgesamt ergaben sich dadurch 14 Politikfelder, die wiederum darauf untersucht wurden, wie viele Verbindungen sie zu anderen Politikfeldern haben (Pappi et al. 2008: 329).

Hier handelt es sich um sieben und nicht um 14 Politikfelder, da Politikfelder, die kaum bei der Berichterstattung Berücksichtigung fanden, zu Politikfeldern gezählt wurden, die die größte Verbindung miteinander haben. Felder wie „Kriegsfolgen“ oder „Aufbau und Wiederaufbau“ sind dahingehend Randthemen, da sie eher vor dem vorgegebenen Zeitraum thematisiert wurden. Die Landwirtschaft wurde in den Bereich Umwelt aufgenommen, welches wiederum eng mit dem Politikfeld Bau und Verkehr zusammenhängt (Pappi et al. 2008: 330).

Die Anzahl der Artikel, mit der Kombination Kultus und öffentliche Verwaltung, war sehr gering. Deshalb wurde die Kultur mit anderen Themen wie Sport, Religion und Sonstigem zusammengelegt, um eine größere Stichprobe zu generieren. Die Politikfelder „Staatskanzlei“ und „Sonderaufgaben“ wurden als „Verwaltung allgemein“ zusammengefasst.

Um spezifischer auf die Politikfelder eingehen und festzustellen zu können, mit welchen Implementationsdefiziten diese konfrontiert sind und ob diese aus endogenen Gründen resultieren, sollen von den 865 Artikeln 200 randomisiert ausgewählt und qualitativ auf ihren Inhalt analysiert werden. Anhand der Excel-Funktion „=ZUFALLSZAHLE()“ wurden Zufallszahlen für die Zeitungsartikel geschaffen. Die ersten 200 Artikel der Sortierung werden für die qualitative Untersuchung herangezogen (siehe Appendix 2).

5.3.1 Arbeit, Bildung, Familie und Soziales – eine strukturelle Überlastung

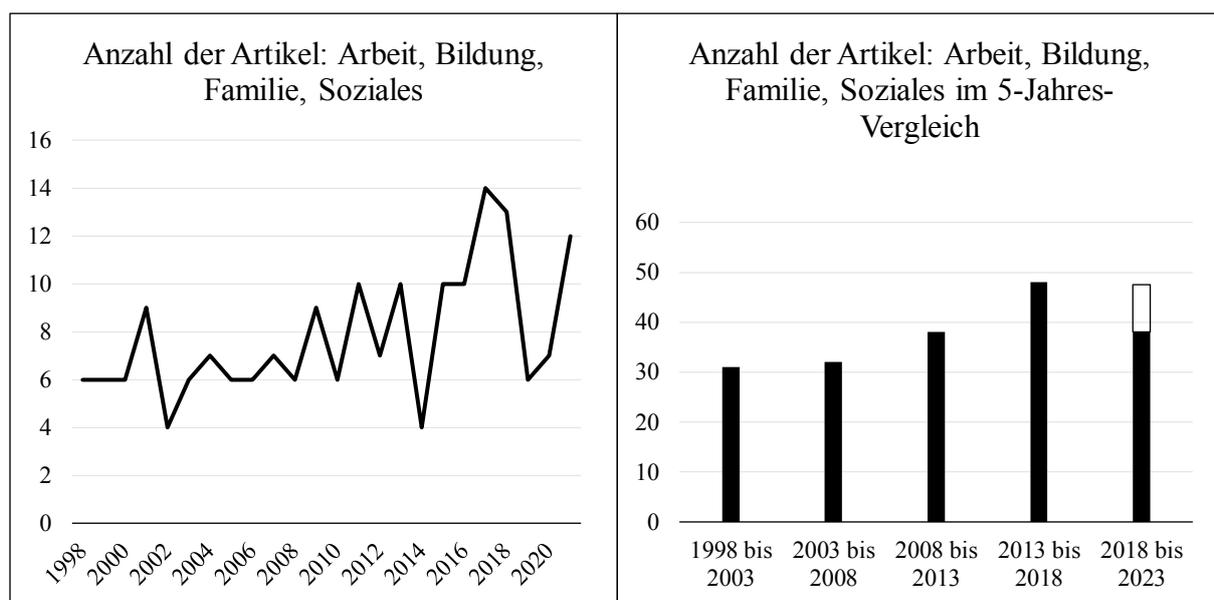
Das erste Politikfeld, welches studiert wird, ist das Feld „Arbeit, Bildung, Familie und Soziales“. Hierbei werden alle Vollzugsverwalter des öffentlichen Dienstes gefasst, die mit einem der Bereiche zu tun haben. In der Bildung sind dies beispielsweise Professoren oder Lehrer. Jugendämter oder Kitas können zum Themenschwerpunkt der Familie gezählt werden,

wohingegen die Bundesagenturen für Arbeit oder Sozialämter zu den anderen beiden Überbegriffen zugehörig sind.

Wie Abbildung 17 zeigt, häuft sich die Berichterstattung über die öffentliche Verwaltung im Politikfeld langsam an. Dabei ist zu erkennen, dass es kein stetiges Anwachsen der Artikelzahl pro Jahr ist, sondern ein fortwährender Wechsel zwischen neuen Hoch- und Tiefpunkten. Im Zeitverlauf steigen jedoch die Ausreißer nach oben tendenziell an, wohingegen die Tiefpunkte auf einem ähnlichen Niveau verbleiben. Aufgrund dessen, dass die Ausreißer nach oben tendenziell, bei gleichbleibenden Tiefpunkten, größer werden, steigt auch die Berichterstattung über Zeit leicht an.

Werden die Artikel zu einem fünf-Jahres-Intervall zusammenaddiert, dann lässt sich deshalb ein Anstieg der Berichterstattung sehen. An dieser Stelle muss wiederum angemerkt werden, dass das ursprüngliche Intervall von 2018 bis 2022 nur vier Jahre misst. Um dem entgegenzutreten, wird der durchschnittliche Wert der vier Jahre von 2018 bis 2022 hinzuaddiert, der eine ungefähre Prognose für das Jahr 2022 abgeben soll. Das schraffierte Feld des fünf-Jahres-Intervalls von 2018 bis 2023 zeigt die Prognose für 2022. Insgesamt deutet sich an, dass die Prävalenz der Implementationsdefizite eher zu- als abnimmt. Die deutliche Amplitude zwischen dem Tiefpunkt von 2014 (4 Artikel) und dem Hochpunkt von 2017 (14 Artikel) ergibt sich aufgrund der kleinen Stichprobe. In den Zeitraum fällt kein besonderes Event, das den Anstieg herbeiführte.

Abbildung 17: Anzahl der Artikel der öffentlichen Verwaltung im Politikfeld Arbeit, Bildung, Familie und Soziales.



Notiz: Die schraffierte Fläche der rechten Grafik beim Zeitintervall von 2018 bis 2023 gibt den prognostizierten Wert für 2022 an. Dieser liegt bei 9,5, da von 2018 bis 2022 im Schnitt 9,5 Artikel pro Jahr in diesem Politikfeld veröffentlicht wurden.

Von den 200 Artikeln, die per Zufall ausgewählt wurden, betreffen 45 das Politikfeld Arbeit, Bildung, Familie und Soziales. Der Großteil der Berichterstattung behandelt dabei das Thema Bildung und Erziehung, etwas weniger wird über die Schwerpunkte Arbeit und Soziales berichtet.

Generell zeigt sich für das Politikfeld, dass beide Zeitungen über den gesamten Zeitraum sowohl regional als auch überregional über Überlastungen der Vollzugsverwalter berichten. Das deutet auf strukturelle Überlastungen in den verschiedenen Bereichen wie Schulen, Universitäten, Jugendämtern oder Bundesagenturen für Arbeit hin. Das Politikfeld ist dabei deutlich von „*Policy Akkumulationen*“ betroffen.

Diese entstehen, wenn Kinder bereits ab fünf und nicht wie zuvor ab sechs Jahren in Berliner Schulen dürfen, wenn Universitäten Datenschutz-Grundverordnungen umsetzen oder Kindern Kitaplätze in einem bestimmten Umkreis gewährleistet werden müssen.

Weitere Akkumulationstreiber sind Reformen wie die zwischenzeitliche Abkehr des G9, also dem Abitur in 13 Jahren, zum G8, dem Abitur in 12 Jahren. Später wurden von den Bundesländern teils beide Optionen für die Schüler angeboten, wodurch für die Lehrer eine vergrößerte Umsetzungslast entstand, da sowohl Unterricht für die G9- also auch für G8-Absolventen vorbereitet werden muss und diese einen anderen Lehrplan haben (Mühlfenzl 2017: R5). Eine solche Reform betrifft jedoch nicht nur die Lehrer, die im Analysezeitraum fortwährend über Überlastung klagen, sondern auch die Hochschulen und Universitäten. Aufgrund des kontinuierlichen Anstiegs der Studierendenzahl sind auch sie an ihrer Belastungsgrenze (Wolters 2002: 12; Kaube 2002: 31).

Durch den doppelten Abiturjahrgang entstand eine deutlich höhere Nachfrage nach Studienplätzen. In Nordrhein-Westfalen erhielten deshalb im Jahr 2013 130.000 Abiturienten, und damit deutlich mehr, die Hochschulreife (Milatz 2013: C10).

Daraufhin wurden an der Universität Köln 10.000 zusätzliche Studienplätze bis 2015 geschaffen, das Personal musste um 30 Prozent aufgestockt und 15 Prozent mehr Professoren eingestellt werden. Dabei war die Universität Köln zu diesem Zeitpunkt mit knapp 40.000 Studierenden und dem Aussetzen der Wehrpflicht im Jahr 2011, wodurch ebenfalls mehr studierten, bereits „an der Grenze ihrer Leistungsfähigkeit“ (Milatz 2013: C10).

Neben Reformen wie diesen, führen weitere neu geforderte und notwendige Kompetenzen zu Akkumulationen und damit zu potenziellen Überlastungen. Lehrer müssen sich beispielsweise verstärkt mit den Themen Digitalisierung, Inklusion, Integration, Religion oder mit rechtlichen

Prozessen befassen. Brandbriefe von Lehrern und Rektoren an die Ministerialbürokratie sind seit Jahren keine Seltenheit. Egal, ob in Berlin (2018), in Bayern (2017) oder in Nordrhein-Westfalen (2014), die Beamten sprechen über Stresszustände, Überforderung und Überlastung aufgrund der Aufgabenfülle, die zu bewerkstelligen ist (Oselt und Dörries 2014: 8; Münzberg 2018: R9; Schmoll 2018: 4).

Rektoren klagen über zu viel Arbeit und zu wenig Personal, denn trotz der ansteigenden bürokratischen Arbeitsfülle und der verstärkten Management-Rolle, sollen Rektoren an Grund- und Mittelschulen zwei Drittel ihrer Arbeitszeit lehren (Lindenbach 2017: 32). Das restliche Drittel der Arbeitszeit sollen Rektoren für die Leitung der Schule nutzen. Darunter fallen jedoch immer mehr Aufgaben. Neben den Aufträgen, die Schule nach Außen zu vertreten, Konferenzen zu halten, Fortbildungsmöglichkeiten zu organisieren oder Qualitätsmanagement zu betreiben, muss eben auch eine bestimmte Stundenzahl gelehrt werden.

Schulleiter und Lehrer müssen sich durch die Digitalisierung neue Computerprogramme selbstständig aneignen und Medienentwicklungspläne umsetzen. Vor allem für ältere Lehrer kann das zu zusätzlichen Überlastungen führen, da sie möglicherweise weniger Erfahrung im Umgang mit digitalen Medien haben (Bögel 2011: R6). Ausgebildete Lehrer in Berlin betreuen während des regulären Schulbetriebs Quereinsteiger, die aufgrund des Lehrermangels eingesetzt werden, jedoch keine ausreichende pädagogische Ausbildung aufweisen (Lindenbach 2017: 32; Schmoll 2018: 4).

Ein weiteres Thema, welches zu Implementationsdefiziten im Schulbetrieb führt, ist die Inklusion und Integration von Schülern, die verschiedenen Religionen angehören und unterschiedliche Deutschkenntnisse aufweisen (Mönch 2017: 9; Benninghoff 2017: 4). In einem Brandbrief von Berliner Lehrern heißt es:

„Bevor in diesen Klassen eine Sprachstörung oder eine Entwicklungsverzögerung als solche erkannt werde, müsse das betroffene Kind schon sehr aus der Masse der kaum weniger gefährdeten Kinder herausragen“ (Schmoll 2018: 4). Weiter: um wenigstens diesen „extrem von Gewalt, Missbrauch, Vernachlässigung, Lernstörung, Schulversagen Bedrohten beizustehen, müssen Unmengen von Formalitäten bewältigt werden, die nichts mit unserem Lehrauftrag zu tun haben“ (Schmoll 2018: 4).

Die Folge ist, dass viele Lehrer und Rektoren angeben, dass sie überlastet sind.

Jedoch sind es nicht nur Vorgaben der Ministerialbürokratie wie das G8, Medienentwicklungspläne, Ganztagschulen oder Neuerungen des Verwaltungssystems, die zu einer strukturellen Überlastung führten und diese weiter verstärken, sondern auch exogene

Prozesse. Überlastungskatalysatoren sind auch die Eltern der Schüler, die vermehrt gegen Schulen und Lehrer klagen (Süddeutsche Zeitung 2007: 43; BLLV 2019).

Neben Klagen, die deshalb eingereicht werden, weil dem Kind aufgrund von Ordnungsverfahren Strafen durch die Schule drohen, prozessieren Eltern, wenn der Übertritt in eine gewünschte Schule, Universität oder Fachrichtung aufgrund des Notenschnitts nicht gewährleistet wird. Dies betrifft tendenziell Bundesländer oder Studienfächer, die klare Regeln haben, zu welchem Notenschnitt das Kind beispielsweise nach der vierten Klasse zum Gymnasium übertreten oder zu welchem NC ein bestimmtes Studienfach wie Medizin oder Jura studiert werden darf (BLLV 2019).

Aufgrund dessen, dass die Ministerialebene über die erforderliche Qualifikation für den Übertritt und den NC entscheidet, ist es durchaus naheliegend, dass es sich hierbei weiterhin um ein endogenes Phänomen handelt. Der Autor hingegen versteht das vermehrte Klagen der Eltern als exogene Reaktion des durch die Gesellschaft geförderten Leistungsdrucks gegenüber den Kindern. Dieser Leistungsdruck wirkt allerdings von außen über die Eltern auf die Kinder und wird durch Prozesse dann auf die Lehrer übertragen. Würde es sich um einen rein endogenen Effekt handeln, dann würde die Zahl der Klagen über Zeit relativ beständig bleiben, da auch die Hürden in der Regel konstant gehalten werden.

Neben den Lehrern und Rektoren gibt es im Bereich der Arbeit und des Sozialen weitere strukturelle Überlastungen von Behörden und Personal. Diese werden jedoch im Gegensatz zur Bildung oder Schule nicht durchgehend in der Berichterstattung berücksichtigt, sondern zumeist erst dann, wenn es sich um kontroverse Einzelschicksale handelt.

Dies betrifft beispielsweise den Fall „Kevin“ und das Jugendamt in Bremen im Jahr 2006. Dort wurde der Leichnam des zweieinhalb Jahre alten Kevins „im Kühlschrank seines rauschgiftabhängigen Ziehvaters gefunden“ (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2007: 4). Dabei haben die Ermittlungen ergeben, dass der zuständige Sozialarbeiter aufgrund von Überlastung Kontrollen der Haushalte vernachlässigte oder diese teils gar nicht durchführte, weshalb auch der Leichnam des Jungen Kevin erst einige Wochen nach dem Tod aufgefunden wurde (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2007: 4).

Richterin Barbara Lätzel, die 2010 das Urteil im Fall Kevin sprach, betonte bei ihrem Urteilsspruch die „gravierende Arbeitsüberlastung“ der Behörden (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2010). Während ein Amtsvormund im Regelfall zwischen 60 und 70 Kinder betreuen

sollte, waren es bei Kevins Sozialarbeiter zwischen 240 und 270 Kinder (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2010).

Zusätzlich zur strukturellen Überlastung des Sozialarbeiters und des Jugendamtes in Bremen führten wohl auch individuelle Peinlichkeitsempfinden des Sozialarbeiters und eine mangelhafte Zusammenarbeit des Jugendamtes und dem Amt der Sozialen Dienste in Bremen zum „Umsetzungsdefizit“ der Behörden (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2007).

Grund für Überlastungen, Überforderungen und Stress sind oftmals die geringen finanziellen Ressourcen, die den Behörden für Personal oder Räumlichkeiten zur Verfügung stehen. Aufgrund der finanziellen Lage beschloss der Stadtrat in Halle, dass sämtliche Jugendliche und Kinder, die in Heimen untergebracht wurden, um dort vor ihren leiblichen Eltern geschützt zu sein, wieder zu ihren Eltern beziehungsweise nach Hause geschickt werden (von Lucius 2007: 5). Wegen der deutlichen Kritik an der Dienstanweisung wurde diese jedoch aufgeschoben (von Lucius 2007: 5).

Neben Personalmangel und finanziellen Einschränkungen können auch Kompetenzzugewinne zu weiteren Umsetzungslasten führen. Mit der Verabschiedung der Hartz-IV-Gesetze bekamen unter anderem die Bundesagentur für Arbeit und die Sozialgerichte zusätzliche Aufgaben hinzu. Durch die Neu-Definition der Erwerbsfähigkeit wurden zwar die Sozialämter entlastet, die die kommunale Sozialhilfe betreuten, jedoch wandten sich die Kunden von nun an die Bundesagentur für Arbeit, um dort Arbeitslosengeld II zu beantragen (Fickinger 2004: 11).

Die Sozialgerichte mussten durch die Hartz-IV-Gesetze ebenfalls neue Aufgaben ausführen. Während zuvor die Verwaltungsgerichte für die Verfahren dieser Art zuständig waren, übernahmen von nun an die Sozialgerichte den Großteil der Verfahren ab 2005. Aufgrund der zahlreichen Mängel bei der Bewilligung des Arbeitslosengeldes wurden die Sozialgerichte von Rechtsschutz- und Klageverfahren „überhäuft“ (Deibel 2008: 7). Der damalige Chef der Bundesagentur für Arbeit, Frank-Jürgen Weise, sprach im Zuge dessen von einer „Katastrophe“ und einer Überlastung seiner Behörde (Deibel 2008: 7).

Insgesamt lassen sich im Politikfeld Arbeit, Bildung, Familie und Soziales strukturelle Überlastungen erkennen. Dabei spielen Akkumulationsprozesse durch das Hinzugewinnen neuer Arbeitsmengen und Aufgaben eine große Rolle. Obwohl diese Überlastungen zumeist aus Ministerialentscheidungen resultieren, gibt es auch exogene Einflüsse, die zu verstärkter Überlastung, Überforderung oder Stress führen. Im Bereich der Schulen wurde das Beispiel der

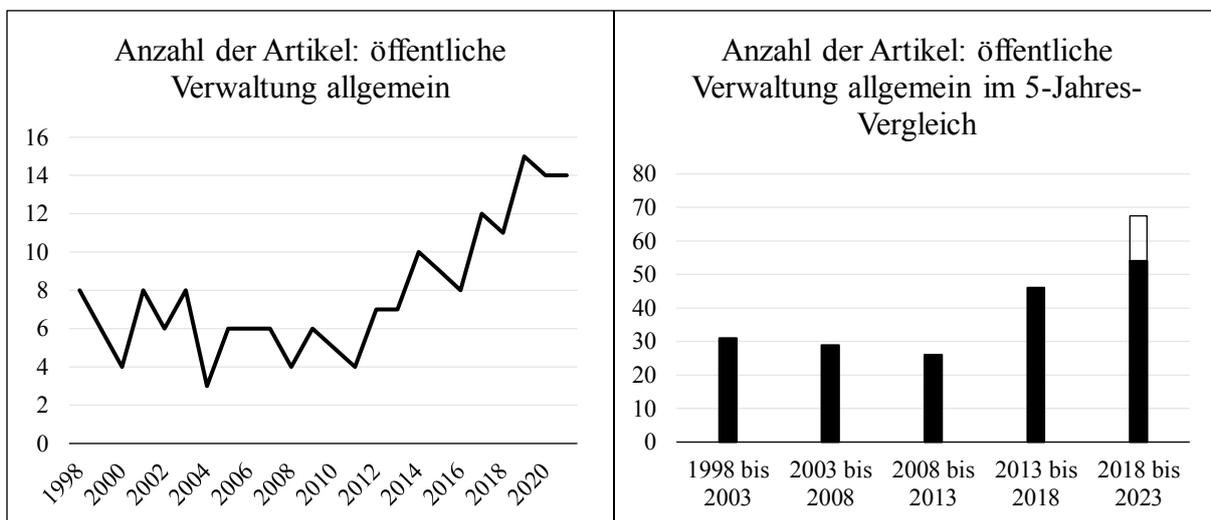
Eltern ausgeführt, die aufgrund des Leistungsdrucks der Gesellschaft für ihre Kinder über Noten klagen.

5.3.2 Öffentliche Verwaltung allgemein – ein kontinuierlicher Überlastungsanstieg

Das Feld der allgemeinen Verwaltung ist etwas unspezifischer als das Vorangegangene. Unter „Verwaltung allgemein“ fallen alle Artikel, die Verwaltungsabläufe, Verwaltungsaufgaben der Kommunen, der Stadt oder dem Land und Verwaltungsreformen der öffentlichen Verwaltung ganz allgemein behandeln. In diesen Bereich werden beispielsweise Debatten über den Föderalismus, die Durchführung von Wahlen, Gemeinderatssitzungen oder das Aushandeln tariflicher Verträge und Ähnliches gefasst.

Abbildung 18 zeigt die Anzahl der Artikel, die dem Bereich „Verwaltung allgemein“ zugeschrieben wurden. Hierbei ist eine leichte Trichterform zu erkennen. Vom ersten Intervall von 1998 bis 2003 bis zum dritten Intervall von 2008 bis 2013 nimmt die Berichterstattung in Bezug auf die Verwaltung im Allgemeinen ab. Danach steigt die Anzahl der Artikel stark an. Würde man den prognostizierten Wert von 13,5 für das Jahr 2022 (schraffierte Fläche) nicht berücksichtigen, dann wäre die Berichterstattung im letzten Intervall dennoch am höchsten.

Abbildung 18: Anzahl der Artikel der öffentlichen Verwaltung im Sektor öffentliche Verwaltung allgemein.



Notiz: Die schraffierte Fläche der rechten Grafik beim Zeitintervall von 2018 bis 2023 gibt den prognostizierten Wert für 2022 an. Dieser liegt bei 13,5, da von 2018 bis 2022 im Schnitt 13,5 Artikel pro Jahr in diesem Politikfeld veröffentlicht wurden.

Durch die Randomisierung wurden 52 Artikel zufällig ausgesucht, anhand derer Gründe für den Rückgang und die Zunahme der Berichterstattung über Zeit und für mögliche Implementationsdefizite studiert werden sollen. Dabei sind vier große Themenbereiche

festzustellen, die zu Überlastungen führen: Die Wahl, die Struktur der öffentlichen Verwaltung, die EU und die Föderalismusdebatte.

Ein erster großer Stressfaktor ist das Prozedere um Wahlen. Umsetzungsdefizite bei der Wahl können verschiedene Ursachen haben. In Germering, einer Kleinstadt in der Nähe von München, mussten 29.000 Briefe für einen Bürgerentscheid erneut versendet werden, da die kommunale Datenverarbeitung fälschlicherweise Gauting und nicht Germering auf die Entscheide schrieb. Dies wiederum führte zu einer Mehrbelastung der Germeringer Verwaltung, die den Bürgerentscheid wiederholt versenden musste (Lohr 2008: R1).

Neben menschlichen beziehungsweise maschinellen Fehlern können auch terminliche Überschneidungen oder die Suche nach Wahlhelfern zu Problemen bei der Umsetzung von Wahlen führen. In Bayern folgten 2013 die Bundestagswahlen eine Woche nach den Landtagswahlen, weshalb Kommunen vor der Herausforderung standen, ausreichend freiwillige Wahlhelfer für die beiden Wahlen zu finden (Schäl 2013: R7).

Für den Landkreis Wolfratshausen fielen 2013 neben den Landtags- und den Bundestags-, noch die Kommunal- und die Europawahlen an. „Innerhalb von nur sieben Monaten haben wir alle Wahlen, das habe ich in dieser Massivität in den vergangenen 30 Jahren noch nie erlebt“, stellte der Geschäftsleiter im Rathaus Wolfratshausen, Franz Gehring, fest (Schäl 2013: R7).

Terminlicher Druck und Überlastungen der Verwaltung sind bei der Realisierung von Wahlen keine Seltenheit. Auch 1998 lagen nur zwei Wochen zwischen der Landtagswahl in Bayern und der Bundestagswahl. Hierbei lag die Besonderheit, dass die Landtagswahl in Bayern auf das letzte Ferienwochenende fiel. Deswegen erwies es sich als schwierig, ausreichend Wahlhelfer zu rekrutieren und weiter nutzen überdurchschnittlich viele Wähler die Briefwahl, weswegen deutlich mehr Anträge auf Briefunterlagen bei den Verwaltungen eingereicht wurden (Kreitmeier 1998: 4).

„Die Kommunen werden durch die beiden Wahlen, von denen die eine äußerst ungünstig liegt, einer enormen Belastung ausgesetzt. Die Stimmung unter den Mitarbeitern sei schlecht, weil überdies in der Urlaubszeit auch viele Angestellte fehlen und die Arbeit dadurch noch mehr werde“, vermerkte der Geschäftsführer der Gemeinde Krailling, Adolf Lorenz (Kreitmeier 1998: 4).

Ein weiterer Punkt, der zu Überlastungen in den Verwaltungen führt, sind die Strukturen und der Personalmangel, den viele Kommunen, Städte, aber auch Länder betonen. In Kommunen und kleineren Städten gilt die Besonderheit, dass viele der Gemeinde- und Stadträte dieser Position ehrenamtlich nachgehen und dazu einen weiteren Hauptberuf ausführen (Effer und

Müller 2014: 48). Dies führt dazu, dass Gemeinde- und Stadträte Doppelbelastungen ausgesetzt sind, die zu weiterem Stress führen können – hauptamtliche Stadt- und Gemeinderäte nicht ausgeschlossen.

Ein Beispiel ist die Stadt Starnberg, wo Sitzungen aufgrund der umfangreichen Liste der Tagesordnungspunkte durch die Bürgermeisterin teils von 18:30 Uhr bis 1:30 Uhr andauern (Haacke 2017: R7). Dies ist freilich ein Extrembeispiel, weswegen es auch in der Zeitung gedruckt wurde. Jedoch sind überforderte, überlastete und teils nicht vollständig informierte Bürokraten keine Einzelfälle. „Die machen das alles in ihrer Freizeit. Die haben gar nicht die Zeit, sich in alles einzuarbeiten“, betonte unter anderem der frühere Gemeinderat in Oberammergau und heutige Fraktionsvorsitzende der Freien Wähler in Bayern, Florian Streibl (Effern und Müller 2014: 48).

Wichtige Ursachen für Personalmangel und Überlastungen sind oftmals finanzielle Einsparungen und Akkumulationen, die durch politische Entscheider forciert werden. Finanzielle Aspekte können bei der Gewinnung von Mitarbeitern eine Rolle spielen, da die öffentliche Verwaltung mit der freien Wirtschaft um Nachwuchs und Arbeitskräfte konkurriert, wobei die finanziellen Mittel in der freien Wirtschaft teils attraktiver sind (Salger 2014: R10).

Allerdings sind es nicht nur kleinere Kommunen, die mit finanziellen Engpässen konfrontiert sind, sondern auch die Ministerialebene. Wegen der konjunkturellen Situation beschloss der Stadtstaat Bremen, das Ressort für Bildung und Wissenschaft und das Ressort Gesundheit zusammenzulegen (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2012: 5). Dies führte jedoch zu Überlastungen und Schwierigkeiten in den beiden Ressorts, wodurch diese nach einem Jahr wieder getrennt besetzt wurden (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2012: 5).

Akkumulationsprozesse durch das Hinzugewinnen von Kompetenzen wie im Fall Bremen gehören zum politischen Geschäft und können starke Auswirkungen auf die öffentlichen Verwaltungen haben. Wenn der Gemeinderat in Vaterstetten beschließt, dass zusätzliche Informationsveranstaltungen vor den Ausschusssitzungen eingeführt werden, dann hat dies direkte Auswirkungen auf die Vorbereitungen und das Arbeitspensum der Verwaltung. Der damalige Bürgermeister der 20.000 einwohnerstarken Gemeinde, Peter Dingel, wies deshalb auf die Konsequenzen der Entscheidung hin: „Die Wochen mit mehreren Sitzungen sind ein enormer Stre[ss] für die Verwaltung“ (Bestle 1998: 5).

Ballungsräume und Großstädte sind aufgrund der Urbanisierung, des Zuzugs und der Migration ebenfalls mit Herausforderungen bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Dienste

konfrontiert. Trotz des starken Wachstums von München müssen dort alle Münchner, die einen Pass benötigen, persönlich zum zuständigen Kreisverwaltungsreferat. Dies führt zu langen Schlangen bei den Bürgerbüros, die wegen des großen Andrangs regelmäßig frühzeitig aufgrund von Überfüllung schließen (Süddeutsche Zeitung 2015: 17). Und obwohl die Bevölkerungszahl in München steigt, was zu mehr Behördengängen führt, wurden Stellen in den Bürgerbüros abgebaut. Erst später sollten neue Stellen geschaffen werden, nachdem der damalige Kreisverwaltungsreferent von einem „Zusammenbruch“ seiner Behörde sprach (Süddeutsche Zeitung 2015: 17).

In Berlin und Hamburg gibt es durch den Zuzug ähnliche Probleme. Zwar sind dort die Online-Angebote deutlich stärker ausgeprägt als in München, jedoch sind die Online-Systeme und Termine der Bürgerbüros wochenlang ausgebucht. Spontane, aber dringende Termine sind kaum noch rechtzeitig möglich (Süddeutsche Zeitung 2015: 17).

Wer sich in Berlin fristgerecht in den ersten zwei Wochen nach seinem Zuzug anmelden wollte, konnte dies wegen der terminlichen Auslastung erst Wochen später machen. Aufgrund der zeitlich engen Taktung der Termine in Hamburg und des daraus resultierenden Stresses auch für die Bürger, wurden dort täglich Mitarbeiter in den Kundenzentren beschimpft (Süddeutsche Zeitung 2015: 17).

Neben dem Zuzug von Menschen, der sich durch exogene Gründe (Flüchtlingskrise) verstärken kann, nimmt die EU durch Gesetzesvorgaben oder Richtlinien eine kumulative Rolle für die öffentliche Verwaltung ein. Durch den Vertrag von Lissabon wurden beispielsweise neue Aufgaben für die Landtage geschaffen und die Rechte des Europäischen Parlaments „bei Entscheidungsverfahren innerhalb der EU erheblich gestärkt“ (von Lucius 2010: 8).

Mit Artikel 4 wurde im Vertrag von Lissabon verankert, dass die EU „die jeweilige nationale Identität der Mitgliedstaaten und ihre Strukturen, auch die regionale und lokale Selbstverwaltung“ achte (von Lucius 2010: 8). Dadurch hob die EU ihre „Kommunalblindheit“ auf und stärkte ihren Einfluss auf die Landtage, die von „Selbstentleibung“ durch die EU sprachen (von Lucius 2010: 8).

Weiter können Vorgaben der EU zu zusätzlichen Kosten und Akkumulationen für die allgemeine Verwaltung führen. Aufgrund einer EU-Bestimmung sollte die Wasserqualität in den Schwimmbädern verbessert werden, wodurch die Gemeinden in Sachsen-Anhalt, die die vorgegebene Qualität noch nicht aufweisen konnten, ihre Bäder kostspielig aufbereiten mussten. Die Rechnungen von knapp 20.000 Euro je Schwimmbad sollten die Gemeinden

bezahlen (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2003: 4). Ein weiteres Gesetz, welches zwar nicht explizit von der EU gefordert wurde, aber bereits zuvor von vielen Mitgliedstaaten umgesetzt wurde, ist das Informationsfreiheitsgesetz. Durch das Gesetz wurde es Bürgern erleichtert, Akteneinsicht bei Bundesbehörden und Stellen des Bundes zu erhalten. Für die Verwaltungen hatte dies zur Folge, dass es deutlich mehr Anfragen der Bürger zur Akteneinsicht von Unterlagen gab (Tomik 2004: 4).

Ein großes Thema, welches die öffentliche Verwaltung in Gänze betrifft, ist die Diskussion über den Föderalismus und Bund-Länder-Reformen. Im Zuge der Corona-Pandemie wurde die Debatte über den Föderalismus erneuert. „Ein Land in der Föderalismus-Falle“ wurde beispielsweise in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung geschrieben (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2020: 19). Dies bezog sich unter anderem auf die Corona-Soforthilfen, die Unternehmen beantragen konnten. Während Unternehmer in Rheinland-Pfalz allerdings eine Versicherung vorlegen mussten, dass das Unternehmen aufgrund der Pandemie in eine wirtschaftliche Schieflage gekommen sei, die die Existenz bedrohe, waren die Vorgaben in Nordrhein-Westfalen weniger streng (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2020: 19). Dies führte dazu, dass in Rheinland-Pfalz deutlich weniger Unternehmer die Kriterien erfüllten als in Nordrhein-Westfalen (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2020: 19).

Ein weiterer Punkt, der im Rahmen der Corona-Pandemie am Föderalismus kritisiert wurde, ist die Uneinheitlichkeit in den Behörden. Dies betrifft unter anderem die Digitalisierung. Da es keine einheitlichen Vorgaben zwischen den Ländern gibt, verwenden die Behörden in den einzelnen Ländern verschiedene IT-Systeme (Bingener 2020: 1). Dies führte dazu, dass während der Corona-Pandemie unterschiedliche digitale Systeme verwendet wurden, die keine einheitliche Datenübertragung ermöglichten, was wiederum zusätzliche Arbeit bei der Datenübermittlung für die Ämter bedeutete (Bingener 2020: 1).

Wie sich auch in der Verwaltung allgemein zeigt, sind es nicht nur endogene Effekte, die zu Überlastung, Überforderung und Stress führen, sondern auch exogene Events wie die Corona-Pandemie oder „Flüchtlingskrise“, die neue Herausforderungen für die Verwaltungen bereitstellen. Die „Flüchtlingskrise“ beispielsweise führte zu einem Zuzug von Menschen, die neue Dokumente von Bürgerbüros und Ämtern benötigten. Jedoch führen auch typische Akkumulationen durch die EU oder die Ministerialebene zu Überlastungen der Ämter, die eben jene Bestimmungen der Wasserqualität oder den Vertrag von Lissabon umsetzen müssen.

Weiter zeigt sich, dass die Verwaltungen allgemein mit einer kontinuierlichen Überlastung zu tun haben, die sich durch anstehende Wahlen, umzusetzende EU-Bestimmungen und ein

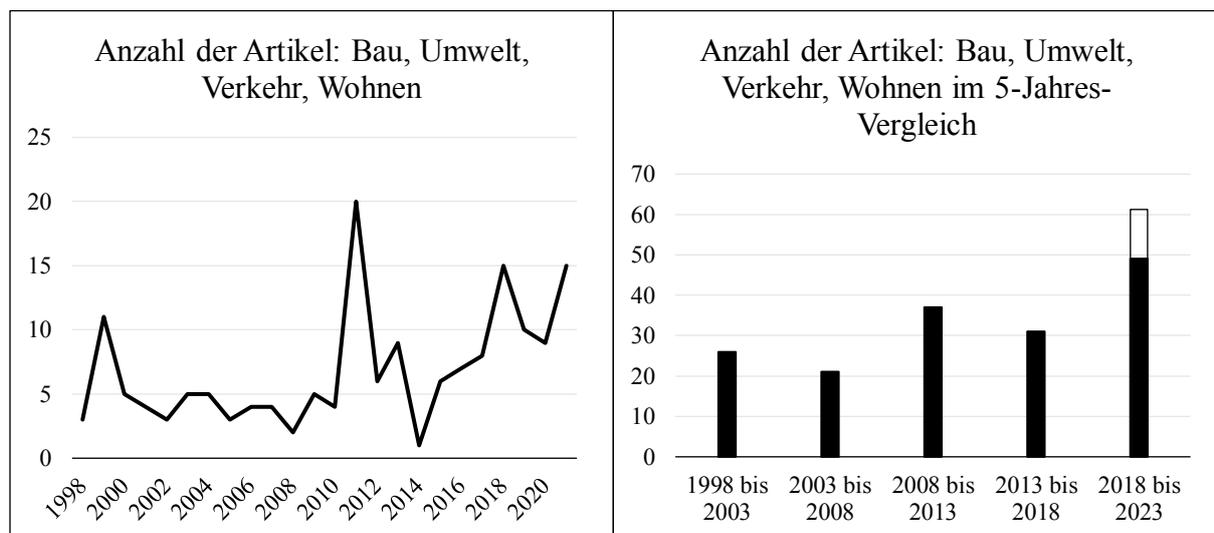
Anwachsen der Kompetenzen und der Komplexität ergibt. Durch Ausnahmesituationen wie exogene Schocks, die direkt Auswirkungen auf die öffentliche Verwaltung haben, verstärkt sich diese kontinuierliche Überlastung.

5.3.3 Bau, Umwelt, Verkehr und Wohnen – von Stuttgart 21 dominiert

Das dritte hier behandelte Politikfeld betrifft den Bau, die Umwelt, den Verkehr und das Wohnen. Bei der Berichterstattung des Themas ist zu berücksichtigen, dass oftmals nicht nur die Überforderung der öffentlichen Verwaltung thematisiert wird, sondern unter anderem die Überforderung von Straßenverkehrsteilnehmern durch bestimmte Beschilderungen oder Straßenverläufe.

In Abbildung 19 wird die Überforderung von Straßenverkehrsteilnehmern berücksichtigt, die zwar nicht explizit auf eine Überlastung der Verwaltung schließen lässt, jedoch ist die Verkehrsordnung und das Entgegenwirken von Überforderungen im Straßenverkehr auch Aufgabe der Gemeinden. Von den 12 Artikeln, die sich im Jahr 1999 beispielsweise mit dem Politikfeld befassen, handeln drei davon, die Menge der Straßenschilder in verschiedenen Gemeinden und Städten zu reduzieren, um der Überforderung der Autofahrer entgegenzuwirken (Süddeutsche Zeitung 1999a, b, c). Der Hochpunkt im Jahr 2011 ergibt sich durch die Diskussion und den Schlichtungsversuch im Rahmen des Großbauprojekts Stuttgart 21. Der Anstieg der Berichterstattung nach dem Tief im Jahr 2014 lässt sich durch den Bedeutungsgewinn des Themas Umwelt und dem Zusammenspiel des umweltfreundlichen Verkehrs, Baus und Wohnens erklären.

Abbildung 19: Anzahl der Artikel der öffentlichen Verwaltung im Politikfeld Bau, Umwelt, Verkehr und Wohnen.



Notiz: Die schraffierte Fläche der rechten Grafik beim Zeitintervall von 2018 bis 2023 gibt den prognostizierten Wert für 2022 an. Dieser liegt bei 12,25, da von 2018 bis 2022 im Schnitt 12,25 Artikel pro Jahr in diesem Politikfeld veröffentlicht wurden.

Insgesamt zeigt sich auch für das Politikfeld Bau, Umwelt, Verkehr und Wohnen eine ansteigende Berichterstattung über die Überlastung der öffentlichen Verwaltung. Zieht man die letzten drei Intervalle von Abbildung 19 heran, so sind diese allesamt größer als die beiden vorangegangenen Intervalle. Vor allem im letzten Zeitraum dominieren umweltpolitische Themen die Agenda, weshalb im Vergleich zum vorherigen Intervall ein deutlicher Anstieg zu vermerken ist.

Durch die Randomisierung wurden 33 Artikel ausgewählt, anhand derer sowohl Überlastungen aufgrund von endogenen als auch von exogenen Faktoren festgestellt werden können. Akkumulationen ergeben sich beispielsweise dann, wenn sich Gemeinden oder Städte dazu entschließen, Teil bestimmter Pilotprojekte oder Arbeitsgemeinschaften zu werden oder wenn diese durch Volksentscheide gefordert werden. Aufgrund des „Volksentscheids Fahrrad“, wofür mehr als 100.000 Stimmen in Berlin gesammelt wurden, wurde dort das erste Mobilitätsgesetz in Deutschland verabschiedet (Wehner 2018: 8).

Dies solle dazu führen, dass Berlin eine fahrradfreundlichere Stadt mit Radwegen an jeder Hauptstraße werde, die klar von den Fahrspuren der Autofahrer getrennt sind. Außerdem sollten Nebenstraßen zu Radwegen umfunktioniert werden und neue Parkhäuser für Fahrradfahrer entstehen (Wehner 2018: 8). Doch, weil in der Berliner Verwaltung aufgrund der finanziellen Situation über die letzten Jahrzehnte hinweg deutlich an Personal und der Ausstattung eingespart wurde, werden die Beschlüsse nur sehr langsam umgesetzt und führen zu weiteren Überlastungen der Berliner Verwaltungsmitarbeiter. „Von der Planung eines einfachen Fahrradstreifens bis zu seiner Verwirklichung dauert es jetzt schon drei Jahre; die aufwendigeren Radwege mit Pollern könnten noch länger bis zur Fertigstellung brauchen“ (Wehner 2018: 8).

Während in Berlin ein Volksentscheid für den Ausbau der Rad-Infrastruktur verantwortlich war, entschloss sich die Kreisstadt Fürstentfeldbruck dafür, sich für die „Arbeitsgemeinschaft fahrradfreundliche Kommune in Bayern“ zu bewerben. Wodurch sich die Kreisstadt eigenwillig Bedingungen auferlegt und das obwohl der Arbeitskreis Radverkehr in der öffentlichen Verwaltung aufgrund von Überlastungen der städtischen Mitarbeiter „dahindümpelte“ (Süddeutsche Zeitung 2012: R5).

Wenn es um das Thema Umwelt geht, ist es nicht ungewöhnlich, dass bestimmte Gebiete vom Gesetzgeber geschützt werden. Das Gebiet Isental sollte entgegen den Grundstückseigentümern und der öffentlichen Verwaltung als Fauna-Flora-Habitat ausgeschrieben und ausgeweitet werden. „In den letzten zwei Tagen hat unsere Verwaltung nichts anderes mehr tun können, als

die Einwendung gegen die Ausweisung ihrer Grundstücke im Isental als Fauna-Flora-Habitat (FFH-)Flächen auszufüllen“ (Süddeutsche Zeitung 2000: 5).

Dabei muss zwischen saisonalen und strukturellen Überforderungen der Verwaltungen unterschieden werden. Während die Überlastung von Parkplätzen und Straßen tendenziell eher saisonal zur Urlaubszeit oder an bestimmten Urlaubszielen auftreten, führen die Wohnungsnot, der Zuzug in Ballungsräume und der Klimawandel zu strukturellen Problemen.

Der Zuzug in Ballungsräume betrifft unter anderem die Auslastung der öffentlichen Verkehrsmittel, der Straßen und die Nachfrage nach mehr Wohnraum (Launer 1999: 2; Bögel 2018: R9; Wernicke 2018: 3). In Köln wurde die Verwaltung von der damaligen Oberbürgermeisterin, Henriette Reker, im Jahr 2016 dazu beauftragt, eine erste Analyse für ein neues Stadtviertel mit 6.000 Menschen durchzuführen. Aufgrund von Überlastung und anderen Prioritäten wurde die Analyse von der Verwaltung gar nicht erst geleistet (Wernicke 2018: 3). In anderen Ballungsräumen wie Berlin, München oder Hamburg gibt es ähnliche strukturelle Probleme beim Bau von Wohnungen.

Der Klimawandel stellt die öffentlichen Verwaltungen sowohl vor strukturelle als auch vor temporäre Schwierigkeiten. Während das verstärkte Bewässern von Stadtbäumen seit Jahren zunimmt, werden auch immer neue Regelungen geschaffen, die das Klima und die Umwelt schützen sollen. Im Jahr 2003 berichtete die Süddeutsche Zeitung in ihrem Artikel „Gießen, soviel die Kasse hergibt“ über den „Hitzestress im Pflanzenreich“ (Süddeutsche Zeitung 2003: 34). Neben den staatlichen Mitarbeitern wie Stadtgärtner wurden in Städten wie Hamburg die Feuerwehren gerufen, um die große Anzahl an Bäumen, die von der Trockenheit betroffen waren, zu gießen (Süddeutsche Zeitung 2003: 34).

Um von den fossilen Energieträgern wegzukommen, soll der Ausbau erneuerbarer Energien gefördert und verstärkt werden. Jedoch steht dem Ausbau von Windrädern ein klassisches Argument, der „*Policy Accumulation*“ im Weg. Denn „schon im Jahr 2007 hat ein Sondergutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen die Überforderung vieler Behörden wegen einer gefährlichen Mischung aus Personalabbau und immer komplizierteren Verfahren beklagt“ (Budras 2021: 17).

Auch deshalb hat sich die Verfahrensdauer, ein Windrad zu bauen, in den letzten 15 Jahren verdreifacht (Budras 2021: 17). Dabei stehen sich vor allem zwei Vorhaben gegenüber, die eigentlich beide das Ziel haben, die Umwelt zu schonen beziehungsweise den Klimawandel einzudämmen. Zum einen soll die Windkraft schneller ausgebaut werden und zum anderen soll

der Artenschutz weiterhin gewährleistet werden, bei dem auch die EU strenge Vorgaben an seine Mitgliedstaaten hat. Beim Bau eines großflächigen Windparks, der erneuerbare Energien schafft, sind eben teils jene Flächen betroffen, die geschützte Arten beheimaten, weswegen es oftmals zu Klagen von Naturschützern gegen den Bau von Windrädern in bestimmten Gebieten kommt. Das führt zu einer weiteren Verzögerung beim Bau von Windrädern (Budras 2021: 17).

Aufgrund des Klimawandels gibt es auch immer wieder starke exogene Schocks durch die Natur. Das war beispielsweise 2003 in Dresden oder 2021 im Ahrtal der Fall (Burger 2003: 3; Heeg und Jansen 2021: 25). Wegen des Hochwassers waren sowohl in Dresden als auch im Ahrtal mehrere tausend Einsatzkräfte im Einsatz, darunter das Technische Hilfswerk, Feuerwehren, Polizei- und Rettungskräfte sowie Soldaten (Heeg und Jansen 2021: 25).

Durch die Schwierigkeit solch exogene Schocks zu trainieren, kommt es „zwangsläufig zu einer Überforderung“ der Einsatzkräfte (Heeg und Jansen 2021: 25). An dieser Stelle sind es also nicht Akkumulationen, die zur Überlastung führen, sondern das exogene Event, hier das Hochwasser.

Wie bei den vorherigen Politikfeldern zeigt sich auch hier, dass die öffentliche Verwaltung endogene und exogene Ereignisse zu bewältigen hat. Exogene Überforderungen entstehen beispielsweise durch den Klimawandel, der sowohl strukturelle als auch temporäre Überlastungen mit sich bringt. Neben exogenen Schocks gibt es auch exogene Anreize durch Bürger- oder Volksentscheide, die dann vom Gesetzgeber möglicherweise umgesetzt werden, wie es in Berlin der Fall war. Neben den exogenen Ursachen von Überlastungen gibt es jedoch auch endogene Beispiele, die zusätzliche Arbeitslast und damit potenzielle Überforderungen schaffen können. Im Bereich des Wohnens sind dies meist strukturelle Überlastungen des zuständigen Bauamts, die aufgrund der enormen Nachfrage vor allem in den Ballungsräumen überlastet sind.

5.3.4 Inneres, Justiz, Migration und Sicherheit – „Flüchtlingskrise“ als exogener Schock

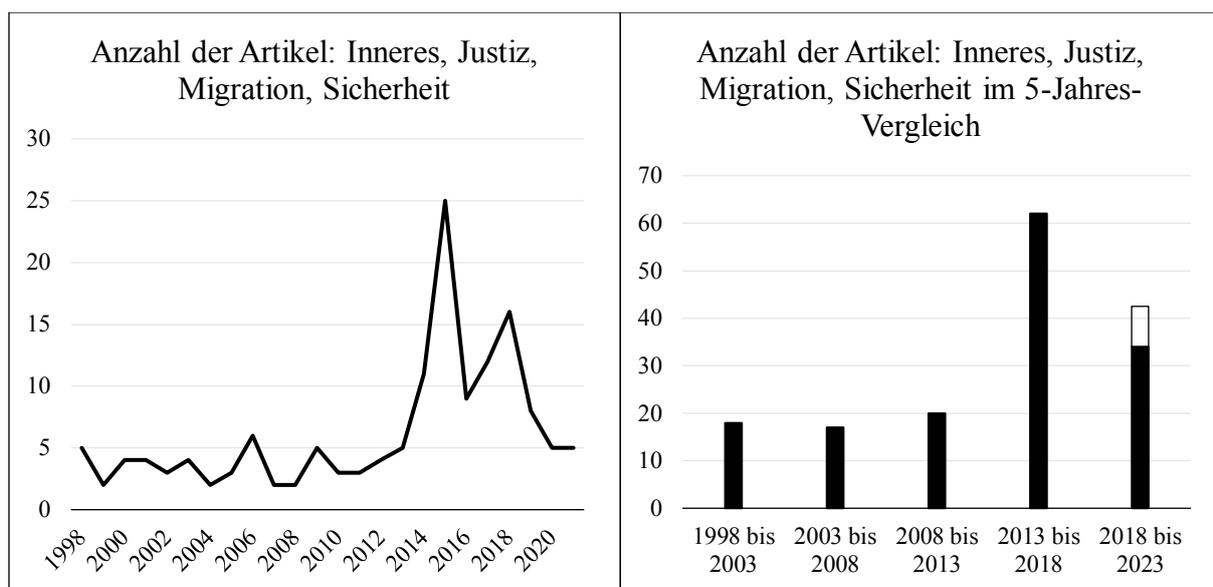
Der Fokus dieses Unterkapitels liegt auf den Bereichen, die vor allem das „Innere“ und die Justiz betreffen. Sowohl die Migration als auch die Sicherheit sind klassische Arbeitsbereiche, die unter das „Innere“ fallen. Das Politikfeld Justiz, welches zumeist als eigenständiges Feld aufgeführt wird, wurde aufgrund der geringen Anzahl der Artikel und der engen Verbundenheit mit dem Thema „Inneres, Sicherheit und Migration“ zu diesem aufgenommen (Pappi et al. 2008: 330). Unter das Politikfeld fallen unter anderem die Polizei, die Bundeswehr, die

Gerichte, Diskussionen um die Flüchtlingskrise und alle weiteren Debatten, die die innere Sicherheit und die Justiz Deutschlands betreffen.

Dominiert wird das Politikfeld von der Berichterstattung über die „Flüchtlingskrise“, die 2015 und 2016 ihren Höhepunkt fand. Bis dahin ist die Berichterstattung von 1998 bis 2013 auf einem relativ konstanten Niveau. Der 5-Jahres-Vergleich verfestigt das Ergebnis (siehe Abbildung 20).

Die ersten drei Intervalle liegen auf einem ähnlichen Niveau, erst mit der Berichterstattung über die „Flüchtlingskrise“ nimmt die Zahl der Artikel enorm zu. Das letzte Intervall, liegt zwar unter dem Niveau des Intervalls von 2013 bis 2018, dennoch liegt es deutlich über den ersten drei Intervallen. Die erhöhte Anzahl an Artikeln im letzten Intervall hängt auch mit der „Flüchtlingskrise“ und ihren Folgen zusammen, die in den Folgejahren weiterhin thematisiert wurden.

Abbildung 20: Anzahl der Artikel der öffentlichen Verwaltung im Politikfeld Inneres, Justiz, Migration und Sicherheit.



Notiz: Die schraffierte Fläche der rechten Grafik beim Zeitintervall von 2018 bis 2023 gibt den prognostizierten Wert für 2022 an. Dieser liegt bei 8,5, da von 2018 bis 2022 im Schnitt 8,5 Artikel pro Jahr in diesem Politikfeld veröffentlicht wurden.

Aufgrund der Dominanz der „Flüchtlingskrise“ überrascht es nicht, dass sich 19 der 31 Artikel, die durch die Randomisierung ausgewählt wurden, mit diesem Thema befassen. Die „Flüchtlingskrise“ führte zu vielen Herausforderungen für die Behörden und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes. Schulen standen und stehen zum einen vor der Schwierigkeit, dass Turnhallen als Übernachtungsmöglichkeiten für Geflüchtete zur Verfügung gestellt wurden und zum anderen, dass Klassen von geflüchteten Kindern einen anderen und spezifischen Unterricht notwendig machten (Süddeutsche Zeitung 2014: R7).

Weiter waren die Helfer und Verwaltungsmitarbeiter von „Flüchtlingsheimen“ durch die steigende Zahl der Asylsuchenden einem besonderen Arbeitspensum ausgesetzt. Dabei war es nicht ungewöhnlich, dass Arbeiter in „Flüchtlingseinrichtungen“ und Vollzugsverwalter, die für die Unterbringung der Geflüchteten zuständig waren, mehrere hundert Überstunden ansammelten (Sebald 2015: 81).

Durch das exogene Event „Flüchtlingskrise“ fühlten sich viele Gemeinden von der Ministerialbürokratie alleine gelassen. „Das Schlimmste ist, dass uns keiner gesagt hat, was auf uns zukommt. Keine vorgesetzte Behörde und kein Ministerium. Da gab es keine Besprechungen und keine Hinweise, wie man unter diesem Druck die Vorgaben vollzieht“ (Sebald 2015: 81). Für die Gemeinden und Städte sind vor allem die Verfahren aufwendig, um Wohnungen für Geflüchtete bereitzustellen.

„Wenn wir eine Wohnung oder eine andere potenzielle Unterkunft für Flüchtlinge gefunden haben, müssen wir den Freistaat fragen, ob wir sie zu dem vom Besitzer geforderten Preis anmieten dürfen. Dann geht das zwischen uns [„Ausländerbehörde“ in Miesbach] und der Regierung von Oberbayern hin und her, was Zeit und Nerven kostet. Machen wir das nicht, besteht das Risiko, dass der Freistaat die Kosten nicht übernimmt“, bemängelt der Leiter der „Ausländerbehörde“ Miesbach, Wolfgang Zierer (Sebald 2015: 81).

Neben den Schulen und Gemeinden hatten vor allem auch die Gerichte aufgrund der großen Anzahl an Asylanträgen ein deutlich erhöhtes Arbeitspensum zu bewerkstelligen. Das Verwaltungsgericht in Regensburg wies darauf hin, dass sich zwar die Zahl der Asylanträge verdreifacht hat, die personellen Kapazitäten des Gerichts jedoch unverändert blieben, womit auf eine Überlastung des Gerichts aufmerksam gemacht werden sollte (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2015a: 4).

Dabei sind besonders die Verwaltungsgerichte von der „Flüchtlingskrise“ betroffen, da sie für die Anträge und Klagen von Asylbewerbern zuständig sind. Während im Verwaltungsgericht Regensburg zwischen 2008 und 2012 durchschnittlich 437 Asylverfahren eingingen, waren es im Jahr 2014 rund 1.300 Verfahren (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2015a: 4). Verstärkt wird die Herausforderung für die Verwaltungsgerichte, durch das Dubliner Übereinkommen, wodurch teils Anträge aufgrund formaler Gründe überhaupt nicht in Deutschland bearbeitet werden dürfen (Jakob und Richter 2016: 6).

Zwar stellt die „Flüchtlingskrise“ ein exogenes Event dar, auf welches sich die meisten Behörden kaum vorbereitet hatten und Gesetze unzureichend waren, jedoch gab es auch kumulative Prozesse, die ein zusätzliches Arbeitspensum für bestimmte Behörden schuf. Beispielsweise wurde das Asylrecht so geändert, dass Geflüchtete nur Leistungen für höchstens

einen Monat im Voraus erhielten. Das hatte zur Folge, dass geflüchtete Menschen nun monatlich bei den Leistungsstellen erscheinen mussten und dadurch ein vermehrter Kundenverkehr für die Verwaltungen entstand (Küpper 2015: 4).

Weitere Maßnahmen von politischen Entscheidungsträgern führten zwar dazu, dass bestimmte Behörden entlastet, andere Behörden dafür verstärkt belastet wurden. In Berlin wurde durch das Errichtungsgesetz eine eigene Behörde für Geflüchtete eingerichtet, wodurch täglich mehr Geflüchtete registriert, und Asylanträge bearbeitet werden konnten. Daraus resultierte allerdings, dass die Leistungsstelle des Landesamts für Gesundheit und Soziales in Berlin deutlich mehr Kunden als zuvor hatte (Küpper 2015: 4).

Die Liste der Gesetze und Gesetzesänderungen, die im Zuge der „Flüchtlingskrise“ verabschiedet wurden, ist lang und würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Für eine ausführlichere Analyse der „*Policy Accumulation*“ im Rahmen der „Flüchtlingskrise“ siehe Knill und Steinebach (2021).

Die „Flüchtlingskrise“ soll nicht das einzige Thema sein, welches in diesem Unterkapitel Berücksichtigung findet. Neben der „Flüchtlingskrise“ spielt in der Berichterstattung auch die Überlastung verschiedener Gerichte und Richter eine große Rolle. Nachdem ein verurteilter Sexualstraftäter dagegen geklagt hatte, dass seine Sicherheitsverwahrung nicht innerhalb der vorgegeben zwei Jahre vom zuständigen Gericht überprüft wurde, gab das Bundesverfassungsgericht dem Straftäter recht. „Falls die Frist `trotz vollständigen Ausschöpfens der Arbeitskraft der beteiligten Richter` in Gefahr gerate, müsse sich der Vorsitzende an das Gerichtspräsidium wenden“ (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2004: 4).

Dabei haben Gerichte mit strukturellen, aber auch mit neu auftretenden Belastungen zu tun. Strukturelle Überlastungen ergeben sich beispielsweise, wenn die Zahl der Verfahren und die Komplexität dieser im Zeitverlauf steigt, während die Anzahl der Richter stagniert oder sinkt (Frankfurter Allgemeine Zeitung 1998: 6). Massenklagen sind solche Verfahren, die zu Überlastungen von Gerichten führen können.

Die Richter des Landgerichts Augsburg haben sich deshalb mit einem Brief an den Vorsitzenden des Bezirksrichterrates gewandt, in dem sie Unterstützung in Massenklagen wie dem „Dieselskandal“, dem Widerruf von Bankdarlehen und Klagen „gegen Beitragserhöhungen in der privaten Krankenversicherung“ fordern (Jung 2021: 20). In Augsburg würden die Dieselklagen und die daraus folgenden Widerrufsfälle „mittlerweile

einen Großteil der Zivilkammer einnehmen und das Berufsbild des Richters verändern“ (Jung 2021: 20).

Weiter lag das sogenannte Personalbedarfsberechnungssystem der Justiz, welches die geplanten und tatsächlichen Fälle bemisst, die ein Senat bearbeitet, in Bayern bei 125 Prozent (Jung 2021: 20). Das bedeutet, dass in Bayern 25 Prozentpunkte mehr Fälle bearbeitet werden müssen, als geplant, wobei unbearbeitete Altfälle nicht berücksichtigt sind (Jung 2021: 20).

Ein weiteres Beispiel, welches zu Überlastungen der Justiz führt, sind erweiterte Kompetenzen und neue Themenfelder. Das Bundesverfassungsgericht entschied, „dass die Regelungen des Klimaschutzgesetzes [...] insofern mit Grundrechten unvereinbar sind, als hinreichende Maßgaben für die weitere Emissionsreduktion ab dem Jahr 2031 fehlen“ (Bundesverfassungsgericht 2021). Aufgrund solcher Entscheidungen, die den Klimaschutz durch Menschenrechte zukünftiger Generationen einklagen, befürchten Juristen weitere Überforderungen der Gerichte, da: „Gerichte können solche politischen Fragen wirklich nicht klären und sind deshalb nicht der richtige Ort“ (Wieduwilt 2018: 16).

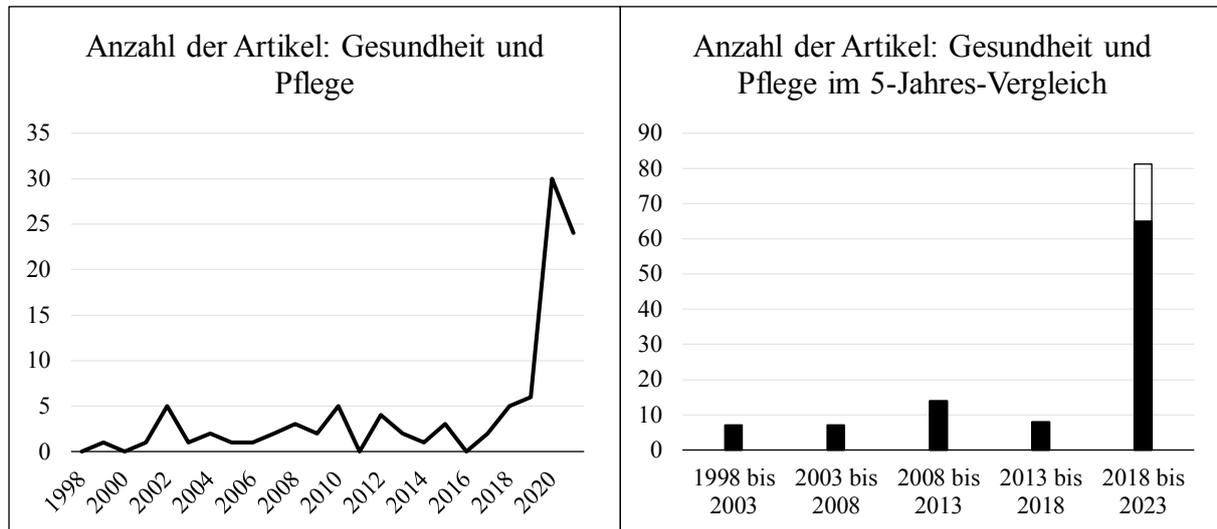
Insgesamt dominiert die Berichterstattung über die „Flüchtlingskrise“ das Politikfeld „Inneres, Justiz, Migration und Sicherheit“. Hierbei wurden verschiedene Behörden thematisiert, die direkt von Überlastungen durch den starken Anstieg der Geflüchteten betroffen waren. Vor allem für die Schulen, die Gemeinden, die zuständigen Behörden und die Verwaltungsgerichte erhöhte sich die Arbeitslast durch das exogene Ereignis „Flüchtlingskrise“. Politische Entscheidungsträger schufen durch Gesetze und Bestimmungen zwar Entlastungen, jedoch verursachten sie auch Akkumulationen und Mehraufwand. Ein weiteres großes Themenfeld ist die Überlastung der Gerichte, die im Zeitverlauf mit komplexeren Verfahren wie Massenklagen und neuen Bereichen wie dem Klimaschutz konfrontiert sind.

5.3.5 Gesundheit und Pflege – die Corona-Pandemie als Belastungsprobe

Mit über 100 Artikeln ist auch die Gesundheit und Pflege ein wichtiges Politikfeld in der Berichterstattung. Noch stärker als der Politiksektor „Inneres, Justiz, Migration und Sicherheit“ von der „Flüchtlingskrise“ dominiert wird, wird die Berichterstattung im Bereich der Gesundheit und Pflege von der Corona-Pandemie beherrscht. Von den 101 Artikeln entfallen 54 Artikel auf den Zeitraum der Corona-Pandemie ab 2020. In den 22 Jahren zuvor wurde in 47 Fällen über die Gesundheit und Pflege berichtet. In Abbildung 21 ist diese Entwicklung erkennbar.

Aufgrund der herausragenden Bedeutung der Corona-Pandemie in der Berichterstattung verwundert es auch nicht, dass die Überzahl der Artikel, die hier qualitativ untersucht werden, eben jene Pandemie betreffen. Durch die Randomisierung wurden im Bereich der Gesundheit und Pflege 24 Artikel ausgewählt, von denen 12 auf die Corona-Pandemie entfallen.

Abbildung 21: Anzahl der Artikel der öffentlichen Verwaltung im Politikfeld Gesundheit und Pflege.



Notiz: Die schraffierte Fläche der rechten Grafik beim Zeitintervall von 2018 bis 2023 gibt den prognostizierten Wert für 2022 an. Dieser liegt bei 16,25, da von 2018 bis 2022 im Schnitt 16,25 Artikel pro Jahr in diesem Politikfeld veröffentlicht wurden.

Simultan zur „Flüchtlingskrise“ stellt auch die Corona-Pandemie eine übergreifende Überlastung für mehrere verschiedene Behörden wie Gesundheitsämter, Krankenhäuser, Altenheime und Schulen dar. Durch den exogenen Schock, Corona-Pandemie, entstanden Überlastungen für Krankenhäuser, die Corona-Patienten versorgen und ausreichend Intensivbetten schaffen mussten. Aufgrund der großen Anzahl der Menschen, die wegen des Virus im Krankenhaus behandelt werden mussten, erhöhte sich die Umsetzungslast von Pflegepersonal und Ärzten rapide (Feckl 2020: R7).

Im März 2020 erwartete das Krankenhaus Ebersberg einen deutlichen Anstieg des Arbeitspensums für die Pflegekräfte.

„Wir werden die Pflegezuteilung, also das Verhältnis von Pflegekraft zu Patienten, ganz enorm dehnen müssen. Im Moment versorgt eine Fachkraft circa zwölf bis 13 Patienten auf den Normalstationen und zwei bis drei Beatmungsfälle auf der Intensivstation – sollten die Prognosen eintreten, wird sie doppelt so viele versorgen müssen“, so Peter Huber, Pflegedirektor der Kreisklinik Ebersberg (Feckl 2020: R7).

Neben den Pflegekräften und Ärzten, die in den Krankenhäusern praktizieren, sind freilich auch die Pflegekräfte und Ärzte in den Praxen und Heimen mit einem höheren Arbeitspensum konfrontiert. Aufgrund der großen Nachfrage nach den Impfstoffen und immer neuen Regeln,

die von der Bundesregierung und den Ländern beschlossen wurden (Beispiel: das Herabsetzen der Altersgrenze), erfolgte auch eine starke Belastung für die impfenden Hausärzte und die Impf-Hotlines (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2021: 2).

Des Weiteren erleben auch Ehrenamtliche und die Gesundheitsämter eine zusätzliche Arbeitslast durch die Pandemie. Ehrenamtliche wie beispielsweise vom Roten Kreuz halfen bei der Testung auf das Corona-Virus (Frasch 2020: 2). Mit dem Anstieg der Corona-Zahlen und dem regelmäßigen und kurzfristigen Ausweiten der Test-Kapazitäten, waren nicht nur die Ehrenamtlichen vor Ort besonders belastet, sondern auch die Gemeinden, Städte, Gesundheitsämter und Minister. Gemeinden, Städte und Länder mussten neue Testräumlichkeiten schaffen, Personal für die Testungen und die Auswertung gewinnen und über Maßnahmen während der Pandemie entscheiden, was teils zu Umsetzungsdefiziten auf den verschiedenen Ebenen führte (Frasch 2020: 2).

Mit am deutlichsten zeigt sich die Überlastung bei den Gesundheitsämtern, die hauptsächlich für die Kontaktverfolgung zuständig sind (Becker et al. 2020: 3). Während großflächige Test-Kapazitäten relativ schnell geschaffen wurden, kamen die Gesundheitsämter mit dem Tempo der Testungen und des Corona-Virus teils nicht hinterher. „Statt ankündigungsgemäß binnen zwei Tagen auf dem Postweg und vorab per Corona-App über den Ausgang des Tests informiert zu werden“, wartete der Parlamentarische Geschäftsführer der Freien Wähler in Bayern, Fabian Mehring, über zehn Tage auf sein Testergebnis (Frasch 2020: 2).

Dies ist zwar ein parteipolitisches Exempel, jedoch waren längere Wartezeiten als die eigentlich vorgegebenen vor allem zu Beginn der Pandemie üblich. Dies hat auch damit zu tun, dass sich von 1999 bis 2014 die Zahl der Ärzte in den Verwaltungen und Gesundheitsämtern um ein Drittel reduziert hat und die verlorenen Stellen kaum durch Personal ersetzt wurden (Becker et al. 2020: 3). Zurückzuführen lässt sich dies unter anderem dadurch, dass Mediziner in einem kommunalen Krankenhaus pro Monat bis zu 1.000 Euro mehr verdient als in einer Verwaltung (Becker et al. 2020: 3).

Weiter führten Umstellungen von Softwaresystemen und das Anwerben sowie Anlernen von neuem Personal während der Pandemie zu zusätzlicher Belastung der Mitarbeiter der Gesundheitsämter, „denn die Kernprozesse muss man immer selbst machen“ (Becker et al. 2020: 3). Im Gesundheitsamt für den Kreis Gütersloh wurden neben den 7,5 Vollzeitstellen für den Infektionsschutz über 110 neue Aushilfskräfte wie Studenten oder Beamte vorübergehend eingestellt, um „alles abzudecken“ (Becker et al. 2020: 3).

Eine zusätzliche Schwierigkeit besteht für die Gesundheitsämter bei der einheitlichen Übermittlung von Corona-Infizierten und der Kontaktnachverfolgung. Während die politischen Entscheidungsträger bundesweit das Softwaresystem SORMAS implementieren wollten, stellten sich Gesundheitsämter teils quer, da sie bereits andere digitale Systeme eingeführt und verwendet hatten. Dass verschiedene Gesundheitsämter unterschiedliche Software benutzen, liegt auch am föderalen System in Deutschland, in dem die Länder für die Gesundheitspolitik und die Vorgaben der digitalen Systeme zuständig sind (Budras und Hauser 2021: 19).

Anders als in Bremen, welches zu 100 Prozent mit SORMAS arbeitet, wird in Sachsen die OctoWare-Akte in Verbindung mit dem Software-Systeme DEMIS für die Corona-Nachverfolgung verwendet. Gesundheitsämter in Sachsen zeigten sich skeptisch, ob ein Software-Wechsel „mitten in der Pandemie“ „klug sei“, denn die Umstellung eines funktionsfähigen auf ein einheitliches System hätte zusätzlich Zeit und Arbeitsbelastung bedeutet (Budras und Hauser 2021: 19).

Die Corona-Pandemie ist ein Beispiel für eine wohl temporäre Überlastung des Gesundheitssystems als Ganzes. Betroffen sind vor allem die Gesundheitsämter und Krankenhäuser sowie Pflegeeinrichtungen, die direkt mit den Patienten verkehren oder die Rückverfolgung gewähren müssen. Neben den temporären Spitzen, die durch exogene Schocks für das Krankenhaus- und Gesundheitssystem entstehen, liegen allerdings auch strukturelle und endogene Überlastungen im Bereich der Gesundheit und Pflege vor.

Krankenhäuser sind seit Jahrzehnten von Sparmaßnahmen und Rationalisierungen und dadurch von Überlastung und Druck, die auch durch politische Entscheidungen Anfang der 2000er getroffen wurden, betroffen. Seit 2003 bekommen Krankenhäuser für bestimmte Behandlungen wie Gallenoperationen oder Krebsbehandlungen einen festgelegten Pauschalbetrag für jeden Patienten. Zuvor orientierten sich die Förderungen an den Liegezeiten der Patienten (Wyssuwa 2008: 3). Wenn Krankenhäuser nun Patienten mit teuren Behandlungen auf ihren Stationen haben, dann bringt das dementsprechend Geld. Entgegengesetzt führt dies dazu, dass Krankenhäuser, die möglicherweise auf teure Behandlungen verzichten und längere Liegezeiten für Patienten gewähren, weniger Geld erhalten (Roellecke 2006: 41).

Aufgrund der Umstellung der Krankenhausfinanzierung 2003 und der Privatisierung 2002 sanken zwar zu Beginn die Kosten der Krankenhäuser, jedoch wurde der Stress für die Arbeitskräfte erhöht und Ausbildungs- und Fortbildungsmöglichkeiten von Fachärzten gekürzt (Roellecke 2006: 41).

Denn für Betreiber von Krankenhäusern ist es wirtschaftlich lukrativer, entweder viele Patienten zu behandeln, die kurze Liegezeiten haben, was zu einer größeren Menge an behandelten Patienten führt, oder Patienten mit teuren und schwierigen Behandlungen aufzunehmen (Roellecke 2006: 41). Da der größte Posten der Ausgaben jedoch weiterhin auf das Personal entfällt, wird dort weiter gespart. Das hat wiederum zur Folge, dass Stellen gekürzt werden, die Angestellten weniger Betreuungszeit für Kranke haben und sich die Frustration mehr (Wyssuwa 2008: 3).

Der Zeitdruck verstärkt sich nun aufgrund dessen, da wegen des demografischen Wandels immer mehr Personen über 75 Jahre behandelt werden müssen, die meist mehrere Beschwerden zugleich haben (Wyssuwa 2008: 3). Wegen der Umstellung der Krankenhausfinanzierung ist es für Krankenhäuser jedoch wenig lukrativ, unter anderem ältere Menschen längerfristig im Krankenhaus zu behandeln, da sich die Finanzierung nicht mehr an den Liegezeiten, sondern an der Behandlungsart orientiert. Durch den wirtschaftlichen Druck, der auch auf das Personal übertragen wird, verkürzt sich die Pflegezeit bei einer zugleich steigenden Anzahl an Patienten. Dadurch werden weitere Überlastungen geschaffen (Wyssuwa 2008: 3).

Das Politikfeld der Gesundheit und Pflege ist sowohl aufgrund von endogenen und strukturellen als auch von exogenen und temporären Effekten betroffen. Während der exogene Schock Corona-Pandemie zu einer temporären Spitze der Überforderung führt, sind es politische Entscheidungen, die strukturelle Überlastungen vom Gesundheits- und Krankenhaussystem fördern und verschärfen.

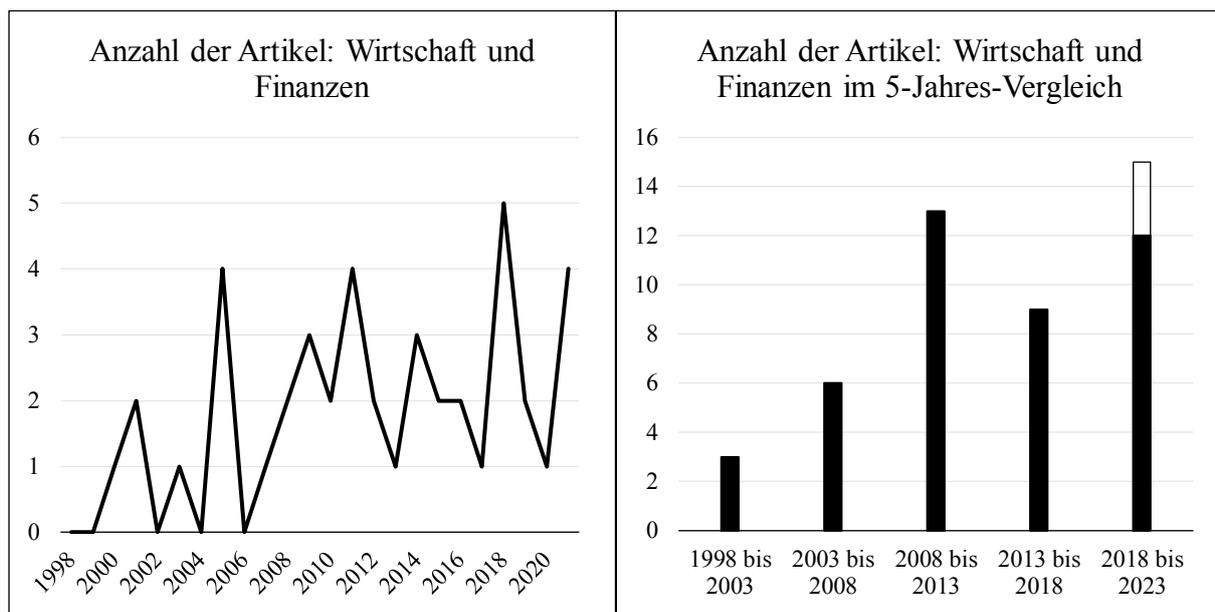
5.3.6 Wirtschaft und Finanzen – das fast vernachlässigte Politikfeld

Im Gegensatz zur privaten Verwaltung, bei der das Thema Wirtschaft und Finanzen dominierend ist, liegt das Politikfeld in der öffentlichen Verwaltung mit fünf Prozent aller Artikel auf einem hinteren Platz (siehe Tabelle 5). Behörden, die unter dieses Politikfeld fallen, sind beispielsweise die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht oder die Finanzverwaltungen, die sich mit Steuern und Finanzen beschäftigen.

Aufgrund der kleinen Stichprobe von 43 Zeitungsartikeln im Zeitrahmen von 1998 bis 2022 lassen sich kaum valide Aussagen treffen. Anhand von Abbildung 22 lassen sich über Zeit deutliche Hoch- und Tiefpunkte erkennen, die jedoch daraus resultieren, da eben jene Stichprobe gering ist. So zeigt sich, dass der Höhepunkt bereits mit fünf Zeitungsartikeln im Jahr 2018 erreicht ist.

Möchte man nun vage Aussagen über die Prävalenz der Implementationsdefizite treffen, dann lässt sich erkennen, dass eine leichte Tendenz dahingehend besteht, dass die Prävalenz im Zeitverlauf eher zu- als abnimmt. Außerdem zeigt die Grafik weiterhin den Trend, dass exogene Schocks und Krisen tendenziell zu einer vermehrten Berichterstattung über Stress, Überlastung und Überforderung der öffentlichen Verwaltung führen. Im Politikfeld Wirtschaft und Finanzen betrifft dies das Zeitintervall von 2008 bis 2013, während dessen die Finanz- und Wirtschaftskrise die politische Agenda dominierte.

Abbildung 22: Anzahl der Artikel der öffentlichen Verwaltung im Politikfeld Wirtschaft und Finanzen.



Notiz: Die schraffierte Fläche der rechten Grafik beim Zeitintervall von 2018 bis 2023 gibt den prognostizierten Wert für 2022 an. Dieser liegt bei 3, da von 2018 bis 2022 im Schnitt 3 Artikel pro Jahr in diesem Politikfeld veröffentlicht wurden.

Für die qualitative Analyse wurden durch das randomisierte Verfahren sieben Artikel ausgewählt.

Eines der Hauptthemen in der öffentlichen Verwaltung im Bereich der Wirtschaft und Finanzen ist das Steuerrecht. Finanzämter in Deutschland haben es mit einem sehr komplexen und differenzierten Steuerrecht zu tun, weshalb der wirksame Vollzug des geltenden Steuerrechts bezweifelt wird (Jahn 2011: 14). In einem Interview in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung erkannte der ehemalige Präsident des deutschen Bundesfinanzhofes, Rudolf Mellinghoff, eine Ursache der Überforderung der Finanzämter durch das Steuerrecht „in der Häufigkeit und der unzureichenden Qualität der Gesetzesänderungen im Steuerrecht“ (Jahn 2011: 14).

Durch schlechte und komplizierte Gesetze fördert der Gesetzgeber die Überforderung der Verwaltungsmitarbeiter in den Ämtern. Weiter sind Finanzämter in Deutschland oftmals damit beschäftigt, Formalien auszufüllen, weil die Digitalisierung nicht ausgereift ist und die

Implementierung von digitalen Prozessen ebenfalls zu Überforderungen führt. Einerseits, weil Kompetenzen nicht klar verteilt werden und andererseits die Ideen großer IT-Projekte auf komplizierte Strukturen in der Verwaltung treffen (Riedl 2005: 24).

Ein Beispiel ist der FISCUS, der eine bundesweit einheitliche Grundlage für die Finanzverwaltungen schaffen sollte. Im Jahr 1989 startete das Projekt, mit dem ein digitales System entwickelt werden sollte, das alle Steuerarten berechnen und Steuerbescheide erstellen sollte. Nach 12 Jahren der Entwicklung und Kosten in Höhe von über einer Milliarde wurde das Projekt 2005 gestoppt (Welchering 2004). Als Ergebnis stand am Ende eine 50.000 Seiten Dokumentation und ein „mehr als 1,5 Millionen Zeilen“ langer Programmcode, ohne einheitliche und brauchbare Software (Riedl 2005: 24).

Neben den Finanzverwaltungen wird hauptsächlich dann über das Politikfeld Wirtschaft und Finanzen berichtet, wenn Behörden wie die Financial Intelligence Unit, (FIU), die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) oder das Wirtschaftsbeziehungsweise Finanzministerium im Verdacht stehen, in Skandale verwickelt zu sein.

Als Einheit der Geldwäschebekämpfung ist die FIU für die Kontrolle und Bekämpfung der Geldwäsche in Deutschland zuständig und ist dem Finanzministerium unterstellt (Bingener et al. 2021: 2). Doch obwohl Banken eine große Menge von verdächtigen Geldflüssen bei der FIU meldeten, wurden die Verdachtsfälle von der FIU nicht ausreichend bearbeitet und nicht „an die Strafverfolgung weitergeleitet“ (Bingener et al. 2021: 2). Die Osnabrücker Staatsanwaltschaft begann deshalb, gegen die FIU „wegen des Verdachts der Strafvereitelung“ zu ermitteln (Bingener et al. 2021: 2).

Im Fall des Finanzdienstleisters Wirecard geriet die BaFin in den Fokus der Medien, da sie Hinweisen von Unregelmäßigkeiten des Unternehmens wohl nicht ausreichend folgte. Wie die BaFin später erklärte, sah sie sich nicht dafür zuständig, Wirecard schärfer zu überwachen (Bingener et al. 2021: 2).

Insgesamt wird das Feld der Wirtschaft und Finanzen in Bezug auf die öffentliche Verwaltung eher wenig in der Berichterstattung thematisiert. Vielmehr liegt der Fokus der beiden Zeitungen im Politikfeld Finanzen und Wirtschaft im privaten Bereich. So berichten die beiden Zeitungen deutlich mehr über private Vermögenstipps oder von Unternehmen und Banken, die von der Finanzkrise betroffen waren.

Es stellt sich daraus die Frage, inwieweit Krisen unterschiedliche Wirkungen auf die Berichterstattung der öffentlichen Verwaltung haben. Zwar wurde auch während der

Wirtschaftskrise vermehrt über die öffentliche Verwaltung berichtet, jedoch bei weitem nicht in diesem Ausmaß, wie es bei der „Flüchtlingskrise“ oder der Corona-Pandemie der Fall war.

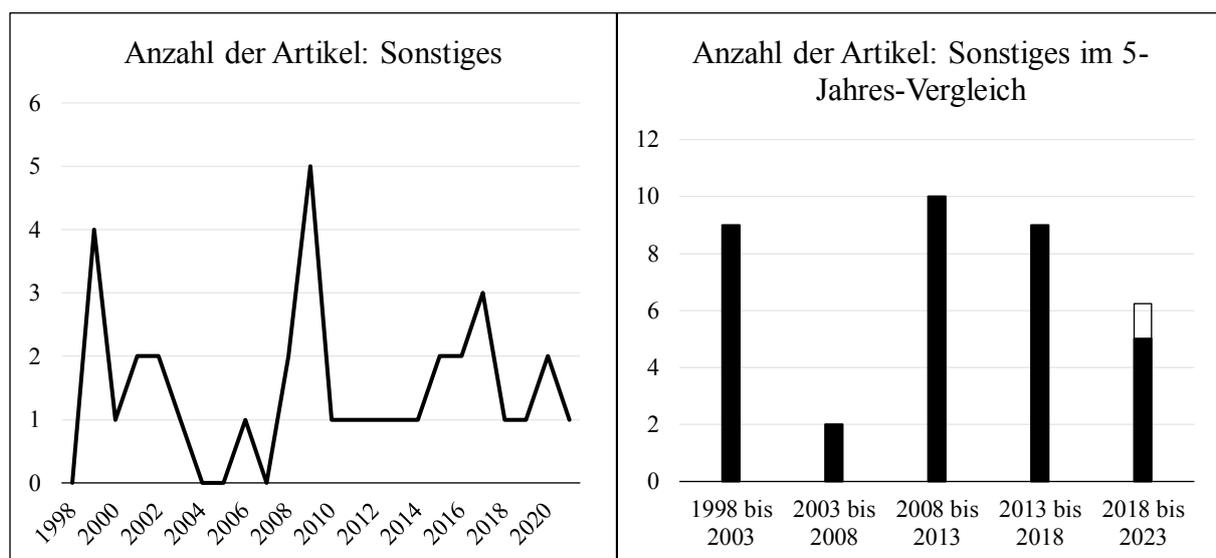
Medien schreiben dann über die Wirtschaft und Finanzen, wenn Finanzverwaltungen aufgrund der Komplexität des Steuerrechts überfordert sind. Weiter sind Skandale wie der Wirecard-Skandal, die Cum-Ex-Geschäfte oder Vernachlässigungen von Kontrollen bestimmter Behörden Thema. Nichtsdestoweniger lassen sich auch hier Akkumulationen durch Gesetze erkennen, die durch der Ministerialbürokratie gefördert werden.

5.3.7 Sonstiges

Hierunter fallen vor allem die Bereiche Kultur, Sport, Religion und Medien, über die zwar in unregelmäßigen Abständen berichtet wird, jedoch zu wenig, um als eigenes Politikfeld geführt zu werden. Insgesamt entfallen auf den Bereich 35 Zeitungsartikel, weswegen auch hier aufgrund der Stichprobengröße keine validen Aussagen getroffen werden können.

Da es sich außerdem um deutlich verschiedene Thematiken handelt, die beispielsweise von unterschiedlichen Skandalen betroffen sein können, ist dieses Feld am stärksten von statistischen Ausreißern betroffen. Abbildung 23 zeigt die Anzahl der Artikel über den Zeitverlauf. Die höchste Anzahl an Berichten (fünf) wurde im Jahr 2009 verfasst. Jedoch ist hierfür kein spezielles Ereignis oder exogener Schock verantwortlich. Jeweils zwei der Artikel behandeln sportliche Spielstätten und Pfarrverbände und ein Bericht handelt über die Suche nach einem Intendanten für den Rundfunk in Bremen.

Abbildung 23: Anzahl der Artikel der öffentlichen Verwaltung im Bereich Sonstiges.



Notiz: Die schraffierte Fläche der rechten Grafik beim Zeitintervall von 2018 bis 2023 gibt den prognostizierten Wert für 2022 an. Dieser liegt bei 1,25, da von 2018 bis 2022 im Schnitt 1,25 Artikel pro Jahr in diesem Politikfeld veröffentlicht wurden.

Die letzten acht Artikel der Randomisierung fallen auf den Bereich, der hier unter Sonstiges behandelt wird.

Von den acht Artikeln fallen fünf auf den Bereich der Religion. Dabei wird vor allem die Rolle des Priesters und des Pfarrers in den Blickpunkt gerückt. Denn Geistliche sind nicht nur Seelsorger, sondern auch Manager. Da es zunimmt, dass Pfarreien zu ganzen Pfarrverbänden zusammengelegt werden, nimmt vor allem die Rolle des Organisators mehr Zeit für Pfarrer in Anspruch (Wetzel 2015: R1).

Wegen der vermehrten Aufgaben durch das vergrößerte Einzugsgebiet, klagen Pfarrer darüber, dass sie von „Verwaltungsaufgaben überladen“ werden und deshalb eine Strukturreform und zusätzliches Personal für die Verwaltung vonnöten sei (Wetzel 2015: R1).

Vor allem die Strukturen der Kirche führen zu Bürokratie und Stillstand bei möglichen Reformen. Denn trotz abnehmender Einnahmen, durch mehr Kirchenglieder, und dem Ziel, die Zahl der Landeskirchen zu reduzieren, wird an den bisherigen Strukturen festgehalten.

Die Evangelische Kirche in Deutschland lehnt sich dabei weiterhin an die Grenzen des Wiener Kongresses, wodurch beispielsweise zwei der vier evangelischen Landeskirchen von Sachsen-Anhalt ihren Sitz überhaupt nicht im Bundesland Sachsen-Anhalt haben (Bingener 2017: 8).

Die veralteten Strukturen führen des Weiteren dazu, dass „die alltägliche priesterliche Existenz in einem äußerst fest geprägten Amt auf eine totale, teilweise aggressive Säkularität“ stößt (Süddeutsche Zeitung 2010: 31).

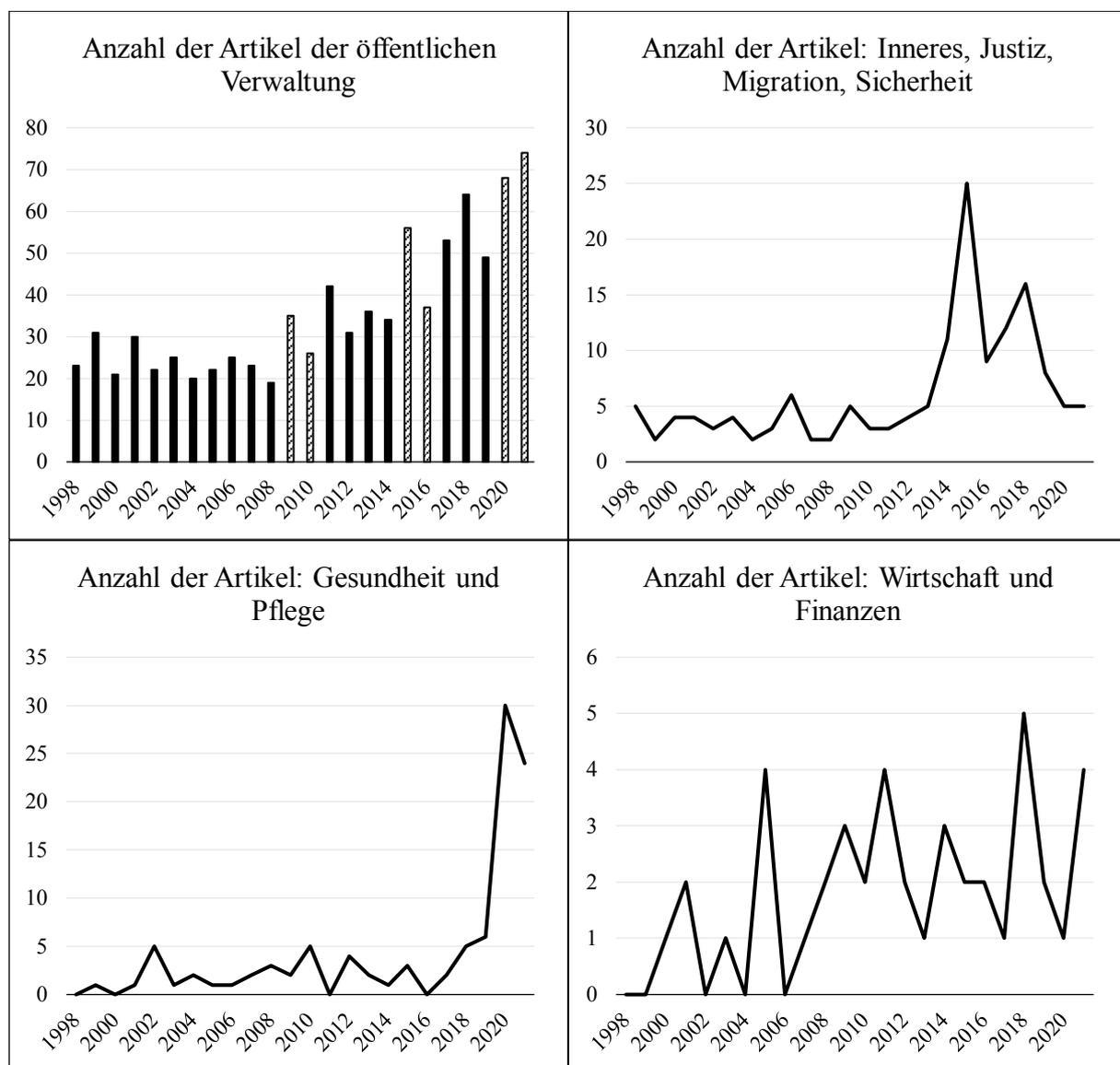
Im Bereich des Sports kann unter anderem dann ein zusätzliches Arbeitspensum entstehen, wenn Sportplätze in der Nähe von Wohngebieten liegen. In Dornach musste ein Lärmschutzgutachten durchgeführt werden, da sich Anwohner über den Lärm beschwerten, der in der Nachtzeit durch den Spielbetrieb des dortigen Fußballvereins entstand (Mooser 2009: R6).

Da die Stichprobe in diesem Unterkapitel sehr gering ist, sind keine allgemein gültigen Aussagen zu treffen. Was sich jedoch zeigt, ist, dass die Kirche veraltete Strukturen aufweist und die Geistlichen neben ihrer Rolle als Seelsorger verstärkt auch als Manager fungieren. Dies liegt jedoch nicht an den politischen Entscheidungsträgern, sondern an der Reformschwäche der Kirche.

5.3.8 Krisen als Überlastungsspitzen und Treiber

Wie sich anhand der Analyse in den vorangegangenen Kapiteln gezeigt hat, spielen Krisen oder Krisensituationen als exogene Schocks starke Rollen, wenn es zu Überlastungen, Überforderungen und Stresssituationen im öffentlichen Dienst kommt. In diesem Kapitel sollen die drei größten exogenen Schocks und deren Wirkung im Zeitraum von 1998 bis 2022 analysiert werden. Abbildung 24 zeigt einen deskriptiven Überblick der drei Politikfelder, die am stärksten von den jeweiligen Krisen betroffen sind. Die drei Ausnahmesituationen, die thematisiert werden, sind die Finanz- und Wirtschaftskrise, die „Flüchtlingskrise“ und die Corona-Pandemie.

Abbildung 24: Die Gesamtzahl der Berichte über die öffentliche Verwaltung und die Berichterstattung der Politikfelder Inneres, Justiz, Migration, Sicherheit, Gesundheit und Pflege und Wirtschaft und Finanzen.



Notiz: Die schraffierten Flächen des Abbilds „Anzahl der Artikel der öffentlichen Verwaltung“ zeigen den Höhepunkt des jeweiligen exogenen Schocks. 2009 und 2010 für die Finanz- und Wirtschaftskrise, 2015 und 2016 zeigt die „Flüchtlingskrise“, 2021 und 2022 die Corona-Pandemie.

Es zeigt sich, dass zwei Krisen deutlich zu einer gesteigerten Berichterstattung über die Überlastung von öffentlichen Diensten geführt haben. Das ist zum einen die „Flüchtlingskrise“, die vor allem 2015 und teils 2016 die politische Agenda dominierte und zum anderen die Corona-Pandemie, die seit 2020 in Deutschland Thema ist.

Im Politikfeld „Inneres, Justiz, Migration und Sicherheit“ und in der Gesamtgrafik lässt sich der Einfluss der „Flüchtlingskrise“ durch den starken Anstieg in der Berichterstattung erkennen. Hierbei ist zu beachten, dass die Berichterstattung im Jahr 2016 deutlich niedriger war als im Jahr 2015 und das, obwohl die Zahl der Asylanträge 2016 mit knapp 750.000 deutlich höher war als im Jahr 2015 mit knapp 480.000 Anträgen (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2021: 9). Dafür gibt es mehrere Erklärungsansätze. Entweder verlieren Zeitungen nach einem bestimmten Zeitraum ihr Interesse an einem Thema oder sie berichten dann verstärkt, wenn die Überlastung am höchsten ist. Außerdem könnte es sein, dass politische Entscheidungen wie die Ausweitung der sicheren Herkunftsländer und die Erfahrung der Behörden für Entlastungen bei der Verwaltung sorgen.

Betrachtet man wiederum das Politikfeld „Gesundheit und Pflege“ und die Gesamtberichterstattung im Jahr 2020 und 2021, dann lässt sich hier ebenfalls ein deutlicher Anstieg, der Überlastung, der Überforderung und des Stresses des öffentlichen Dienstes sehen. Es ist deshalb festzuhalten, dass exogene Schocks starke Treiber von Überlastungen der öffentlichen Verwaltung sein können.

Zwar lässt sich auch zum Höhepunkt der Finanzkrise in Deutschland im Jahr 2009 erkennen, dass die Gesamtberichterstattung der öffentlichen Verwaltung eher erhöht ist, jedoch zeigt sich kein auffälliger Anstieg der Berichterstattung im Politikfeld Wirtschaft und Finanzen (Färber 2013: 211). Dies lässt sich darin begründen, dass obwohl die öffentliche Verwaltung ebenfalls stark von der Finanz- und Wirtschaftskrise betroffen war, vor allem private Unternehmen und Versicherungen in den Vordergrund der Berichterstattung rückten. Weiter wurde die Berichterstattung verstärkt auf die Ebene der EU und auf Länder wie Griechenland gerichtet, die am stärksten von der Staatsschuldenkrise betroffen waren (Färber 2013: 226).

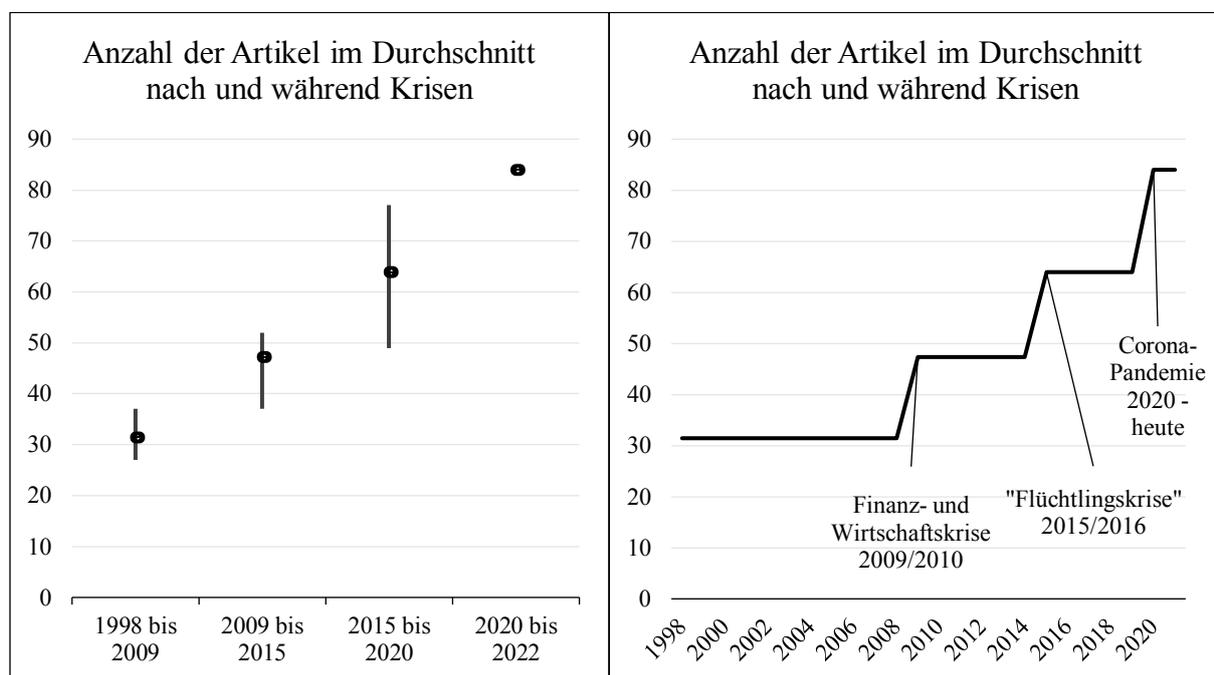
Es liegt die Vermutung nahe, dass Medien ihren Fokus bei exogenen Schocks oder Krisen vor allem auf die Akteure richten, die am stärksten und direktesten von exogenen Ereignissen betroffen sind. Zwar waren bei der Finanz- und Wirtschaftskrise auch öffentliche Verwaltungen betroffen, jedoch ging es bei einzelnen Unternehmen und Banken um Insolvenzen und Existenzen, die möglicherweise kontroversere Inhalte für die Leser darstellen. Dies ist jedoch nur ein vorsichtiger Erklärungsversuch, hierfür müssen weitere theoretische und analytische

Arbeiten geliefert werden, warum exogene Schocks unterschiedlich auf das jeweilige Politikfeld wirken, und in der Berichterstattung differenziert behandelt werden.

Anhand der deskriptiven Abbildungen 24 und 25 zeigt sich jedoch, dass zum Zeitraum der Wirtschafts- und Finanzkrise generell die Berichterstattung zunimmt. Dies bedeutet allerdings nicht, dass der exogene Schock Wirtschaftskrise der entscheidende Treiber der Berichterstattung sein muss. Bei ihrer Studie untersuchen Steinebach et al., ob Wirtschaftskrisen zu Akkumulationen im Bereich der Sozialpolitik führen. Sie stellen fest, dass Wirtschaftskrisen keine kumulativen Wirkungen auf die Sozialpolitik haben. Betrachtet man das Politikfeld Arbeit, Bildung, Familie und Soziales (Abbildung 17), dann ergibt sich ein ähnliches Bild, da die Berichterstattung im Zeitrahmen der Finanzkrise für dieses Politikfeld nicht zugenommen hat.

In Anlehnung an Knill und Steinebach 2022, wird allerdings deutlich, dass sich die Berichterstattung über die Überlastung der öffentlichen Verwaltung im Zeitrahmen von Krisen stufenweise und nachhaltig erhöht (siehe Abbildung 25) (Knill und Steinebach 2022: 606).

Abbildung 25: Stufenweise Erhöhung der Anzahl der Artikel über die Überlastung in der öffentlichen Verwaltung nach und während der Finanz- und Wirtschaftskrise, der „Flüchtlingskrise“ und der Corona-Pandemie.



Notiz: In der linken Grafik geben die Punkte den Durchschnittswert der Artikelzahl einer bestimmten Zeitdauer an. Die vertikalen Linien zeigen nach oben hin den Höchstwert der Artikelzahl im Zeitraum, nach unten hin wird der Tiefstwert der Artikelzahl im Zeitraum gezeigt.

Die rechte Grafik zeigt die durchschnittliche Anzahl der Artikel vor und nach den drei Krisen. Für den Zeitraum von 1998 bis 2009 ist der Durchschnitt bei 31,45 Artikeln pro Jahr, von 2009 bis 2015 bei 47,33, von 2015 bis 2020 bei 64 und im Jahr 2020 und 2021 ist die Anzahl der Artikel jeweils 84.

Die deskriptiven Ergebnisse dieser Arbeit in Bezug auf Steinebach et al. gebe also Hinweise darauf, dass nicht nur endogene Effekte wie die „*Policy Accumulation*“ zu Mehrüberlastung und strukturellen Überlastungen führen, sondern auch exogene Schocks.

6. Diskussion

In dieser Arbeit sollte mit einer neuen Herangehensweise versucht werden zu untersuchen, ob die Prävalenz der Implementationsdefizite und die Überlastung der Verwaltungen zunimmt und welche Gründe dies hat. Hierfür wurde der Ansatz gewählt, eine Medienanalyse anhand der beiden Qualitätszeitungen Frankfurter Allgemeine Zeitung und Süddeutsche Zeitung durchzuführen. Wie die deskriptiven Grafiken und die qualitativen Inhaltsanalysen zeigen, sind es durchaus endogene Effekte, die zu Überlastung, Überforderung und Stress für die öffentlichen Verwaltungen führen. Auch die „*Policy Accumulation*“, die durch die Ministerialbürokratien gefördert wird, führt zu strukturellen Schwierigkeiten bei den öffentlichen Verwaltungen.

Entgegen der Theorie der „*Policy Accumulation*“ haben allerdings exogene Event ebenfalls deutliche Auswirkungen auf Überlastungen. Exogene Events sorgen für temporäre Überlastungsspitzen, die im Zeitverlauf zwar wieder abnehmen, insgesamt heben sie das Überlastungslevel der öffentlichen Verwaltung jedoch nachhaltig auf ein erhöhtes Level. Dabei ist zu beachten, dass während Krisen auch Akkumulationsprozesse stattfinden und politische Entscheidungsträger auf Überlastungen durch Krisen reagieren, allerdings sorgt erst der exogene Schock für eine Überlastung, ehe dann die Entscheidungsträger handeln und möglicherweise zusätzliche Überlastungen schaffen.

In dieser Arbeit lag der Fokus auf der öffentlichen Verwaltung, da über diese in den Medien deutlich mehr berichtet wird als über private Verwaltungen und sie hauptsächlich für die Umsetzung von Gesetzen zuständig sind. Generell geht die „*Policy Accumulation*“ davon aus, dass sowohl öffentliche als auch private Verwaltungen von anwachsenden Überforderungen durch Akkumulationen betroffen sind. In der vorgelegten Studie fällt der Bereich der privaten Verwaltung zu kurz, um valide Aussagen darüber treffen zu können, inwieweit auch private Verwaltungen von „*Policy Accumulation*“ betroffen sind.

Dadurch, dass hier der Fokus auf eine Medienanalyse gelegt wurde, könnte es möglicherweise zu Verzerrungen kommen, ob der öffentliche oder doch der private Bereich stärker von Überlastungen betroffen ist. Dadurch, dass Bürokraten oftmals verbeamtet sind, könnte es sein, dass Arbeitnehmer in der öffentlichen Verwaltung aufgrund ihres sicheren Jobstatus

möglicherweise weniger mit Repressalien rechnen, wenn sie von Überlastung sprechen als Arbeitnehmer in der privaten Wirtschaft. Anders könnte jedoch argumentiert werden, dass Beamte eben aufgrund ihres sicheren Jobstatus und ihrer Pension mit mehr Repressalien rechnen, wenn sie ihre Überlastung öffentlich bekunden.

Außerdem sind in zukünftigen Untersuchungen weitere Analyseinstrumente und Einheiten im Bereich der Medienanalyse nötig, da Printzeitungen im Zeitverlauf wohl weiter an Bedeutung verlieren werden. In den letzten zehn Jahren hat sich die Auflage der Frankfurter Allgemeinen Zeitung um 44 Prozent und die Auflage der Süddeutschen Zeitung um 28,4 Prozent verringert (Brandt 2022). Dahingegen nehmen Online-Medien wie Online-Zeitungen, Blogs oder die Social-Media-Kanäle eine immer wichtigere Rolle bei der Berichterstattung ein. Deshalb sind weitere Studien und neue Messkonzepte notwendig, um Multiplikatoreffekte und instabile Messinstrumente zu vermeiden.

Eine weitere Anfälligkeit, die mit der Analyse von Zeitungen, aber tendenziell von Medien allgemein einhergeht, ist, dass es zumeist kontroverse und konfliktreiche Themen auf die Agenda von Medien schaffen (Wolling 2001: 20). Dies hat zur Folge, dass je nach Medium tendenziell mehr über Überlastung, Stress, Überforderung und Rückschritt als über Entlastung, oder Fortschritt geschrieben wird (Engesser et al. 2014: 596). Zwar vermag Deutschland im europäischen Vergleich im Bereich der Digitalisierung zurückliegen, jedoch bedeutet dies nicht, dass im Zeitverlauf überhaupt kein Fortschritt erkennbar war (Zeller et al. 2010: 503).

Medien berichten jedoch eher darüber, dass Deutschland im europäischen Vergleich zurückliegt, als dass zumindest Fortschritte und Ziele erreicht werden (Zeller et al. 2010: 503). Dadurch, dass in dieser Arbeit Medien als Quellen verwendet werden, scheint es zumindest möglich, dass überproportional viel über negative als über positive Entwicklungen berichtet werden, obwohl Printmedien im medialen Vergleich deutlich neutraler berichten als beispielsweise Online-Medien (Engesser et al. 2014: 596).

Ein weiterer Punkt, der angefochten werden kann, ist die Auswahl der Suchbegriffe „Überlastung“, „Überforderung“ und „Stress“. Der Autor hat hierbei den Versuch unternommen, möglichst neutrale Begriffe zu verwenden, die weder endogene noch exogene Faktoren überproportional darstellen.

Begriffe wie Komplexität, die in der „*Policy Accumulation*“ eine wichtige Rolle einnehmen, wurden deshalb nicht als Suchbegriffe verwendet, da die Komplexität durch technische und politische Entscheidungen in einer politischen Arena und damit endogen entstehen (Ringquist

et al. 2003: 145). Würde man diese Art der Suchbegriffe verwenden, ergäbe sich möglicherweise eine überproportionale Berichterstattung mit endogenen Faktoren. Ähnlich verhält es sich mit Begriffen wie Gesetz, Verordnung oder Reform, nach denen nicht explizit gesucht wurde, um den Reverse-Kausalitäts-Bias klein zu halten (Knill und Steinebach 2022: 606). Weitere Forscher hingegen könnten andere oder mehr Suchbegriffe verwenden, um eben auch die Neutralität der Begriffe zu testen und eine größere Stichprobe für die Politikfelder generieren zu können.

Die Stichprobengröße, die Einteilung der Zeitungsartikel in Politikfelder und die Fallauswahl sind weitere Schwierigkeiten, bei dieser konzeptionellen Arbeit. Zwar zeigen rund 1.200 Artikel durchaus klare und interpretierbare Ergebnisse, die verallgemeinerbare Aussagen zulassen, jedoch ist die Anzahl der Artikel für Politikfelder wie der Wirtschaft und Finanzen so gering, dass keine validen und verallgemeinerbaren Aussagen getroffen werden können. Vielmehr geben die deskriptiven Ergebnisse Tendenzen und Richtungen an, dass die Prävalenz der Implementationsdefizite und die strukturelle und temporäre Überlastung über Zeit zunehmen.

Die Einteilung der Zeitungsartikel in ein Politikfeld ist deshalb nicht trivial, da viele Themen Überschneidungen zwischen den Politikfeldern aufweisen. Der Bau einer klimafreundlichen Wohnanlage kann sowohl im Bereich des Baus, des Wohnens oder aber der Umwelt zugeordnet werden. In dieser Arbeit wurde versucht, der Problematik bestmöglich entgegenzutreten, indem die Politikbereiche zu einem Politikfeld zusammengefasst wurden, die die meisten Überschneidungen, wie eben das Wohnen, der Bau und die Umwelt, haben.

Für andere Bereiche erweist sich das jedoch als diffiziles Unterfangen. Wenn beispielsweise aufgrund der „Flüchtlingskrise“, der Wohnraum in Gemeinden oder Städten knapp wird, dann betrifft dies zwei Politikfelder, mit dem „Inneren, Justiz, Migration und Sicherheit“ und dem „Bau, Umwelt, Verkehr und Wohnen“, die tendenziell weniger Überschneidungen haben und ein Zusammenführen der Bereiche nicht ergiebig wäre. In diesen Fällen wurden die Zeitungsartikel dahingehend eingeteilt, welches Politikfeld direkt von der Überlastung, Überforderung oder dem Stress betroffen war. In diesem Beispiel wäre es der Bereich des Wohnens. Die „Flüchtlingskrise“ wäre dann wiederum der exogene Grund und die Erklärung für die verschärfte Wohnraumsituation.

Ein weiterer Kernpunkt ist die Fallauswahl. An dieser Stelle wurde der Fall Deutschland gewählt, da er viele Eigenschaften eines „*typical case*“ aufweist, der enorme Erklärungskraft für andere entwickelte und repräsentative Demokratien liefern kann. Hierfür wurden die drei

Indikatoren „*Policy Accumulation*“, verfügbare Ressourcenkapazität und der Digitalisierungsfortschritt gewählt. In allen drei Bereichen ist Deutschland ein typischer Fall. Die „*Policy Accumulation*“ nimmt kontinuierlich und durchschnittlich zu, die Ressourcenkapazitäten bleiben auf einem relativ beständigen Niveau und im Bereich der Digitalisierung liegt Deutschland im internationalen Vergleich ebenfalls im Mittelfeld.

Es erscheint plausibel, dass der Fall Deutschland als „*typical case*“ verwendet und theoretisiert wurde, denn auch die einschlägigen Indizes zeigen, dass sich Deutschland im OECD-Vergleich in vielen Bereichen im Durchschnitt befindet. Jedoch gibt es auch Indizien, dass Deutschland aufgrund seiner starken legislativen Bürokratie und dem sehr niedrigen Personalschlüssel als „*least likely case*“ betrachtet werden kann (OECD 2021).

Abschließend soll nicht vernachlässigt werden, dass neben der Medienanalyse ein weiteres hilfreiches Konzept weiterentwickelt wurde, welches für die Forschung in diesem Untersuchungszweig dienlich sein könnte. Abbildung 3 zeigt eine Weiterentwicklung des „*Performance Measurements*“ in Bezug auf die öffentliche Verwaltung, welches Forscher ebenfalls auf ihre Nützlichkeit überprüfen können. Wenn die Definitionen der Indikatoren in diesem Bereich präzisiert würden, dann brächte auch das „*Performance Measuring*“ hilfreiche Ergebnisse über die Prävalenz der Implementationsdefizite und worin sich diese begründen.

7. Zusammenfassung

In dieser Arbeit sollte der übergeordneten Frage nachgegangen werden:

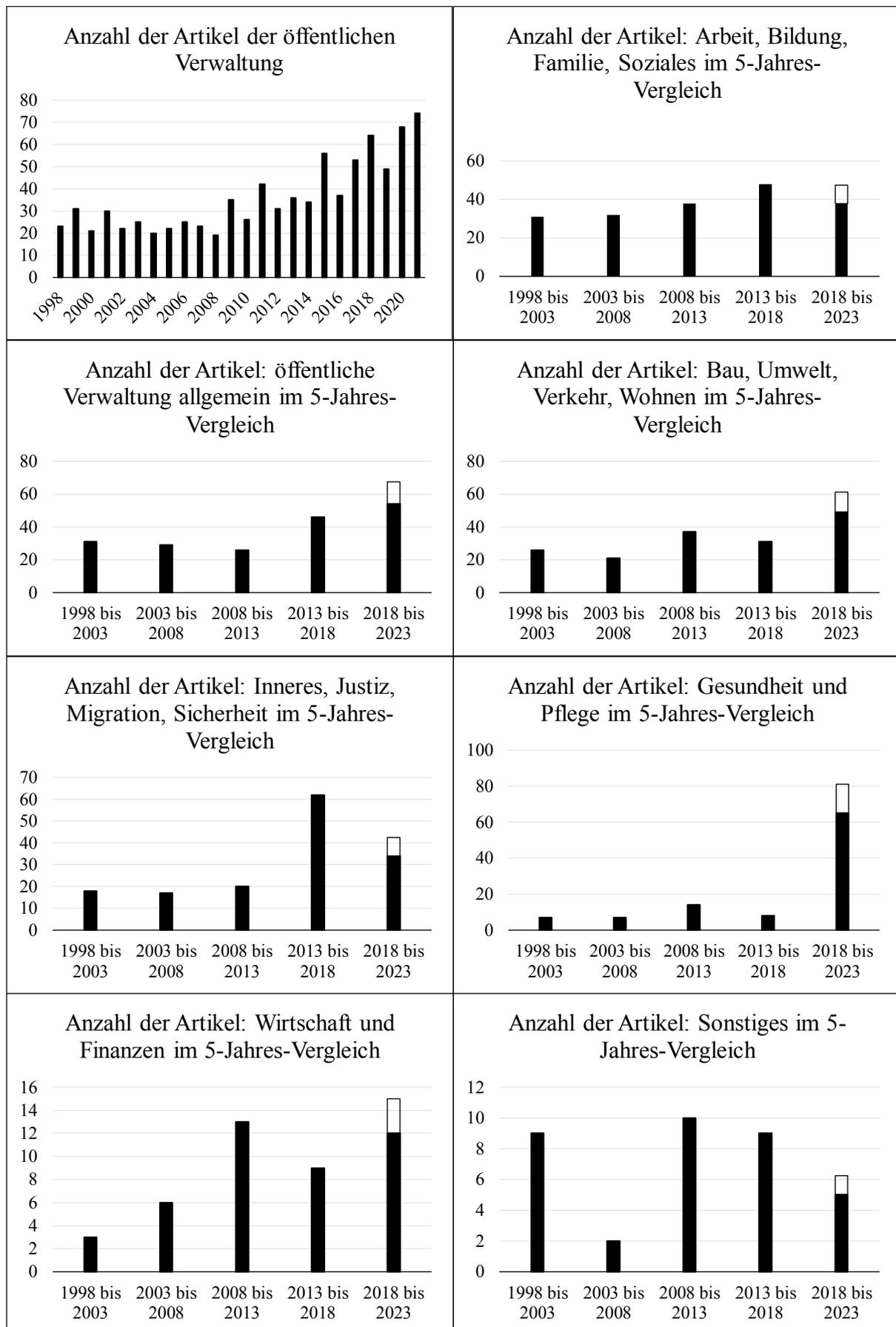
Inwieweit nimmt die Prävalenz der Implementationsdefizite in der öffentlichen Verwaltung zu und worin begründen sich diese Umsetzungsdefizite?

Diese umfangreiche Forschungsfrage beinhaltet zwei Teilfragen, nämlich:

- 1. Nimmt die Prävalenz der Implementationsdefizite in der öffentlichen Verwaltung zu?*
- 2. Welche Ursachen führen zu Implementationsdefiziten?*

In bisherigen Studien wurde meist nur eine der beiden Teilfragen analysiert. Anhand einer neuen konzeptionellen Herangehensweise wurde nun erstmals der Versuch unternommen, beide Analyseeinheiten gemeinsam und systematisch zu untersuchen. Als Analyseinstrument dient eine Medienanalyse der beiden Qualitätszeitungen Frankfurter Allgemeine Zeitung und Süddeutsche Zeitung. Im Zeitraum von 1998 bis 2022 wurden über 1.100 Zeitungsartikel studiert, mithilfe derer festgestellt werden sollte, ob die Prävalenz der Implementationsdefizite und die Überlastung der Verwaltung über Zeit zugenommen hat und worin sich das begründet.

Abbildung 26: Zusammenfassender Überblick der Politikfelder und der Berichterstattung der öffentlichen Verwaltung gesamt mit prognostizierten Werten für das Jahr 2022 (schraffierte Fläche).



Der Fokus lag dabei auf der öffentlichen Verwaltung, die überwiegend für die Umsetzung von politischen Entscheidungen verantwortlich ist und deshalb in besonderem Maße von Überlastungen, Überforderungen und Stress betroffen sein sollte. Wie die Analyse zeigt, lässt sich ein klarer Trend dahingehend erkennen, dass die Anzahl der Zeitungsartikel, die die Überlastung, Überforderung und den Stress der öffentlichen Verwaltung thematisieren, deutlich zunimmt (siehe Abbildung 26).

Um jedoch genauer zu studieren, in welchen Bereichen es am stärksten zu Überlastungen und Überforderungen in der öffentlichen Verwaltung kommt, wurden sieben Politikfelder identifiziert, die spezifischer darauf untersucht wurden, wann Überlastungszunahmen oder Abnahmen erkennbar sind und worin sich diese begründen.

Für die Politikfelder „Arbeit, Bildung, Familie, und Soziales“, „öffentliche Verwaltung allgemein“ und „Bau, Umwelt, Verkehr, Wohnen“ ergeben sich nach zwischenzeitlichen Hoch- und Tiefpunkten insgesamt ansteigende Artikelzahlen über Zeit. Vor allem in den letzten fünf Jahren des Erhebungszeitraums verfestigt sich dieser Trend, was darauf hinweist, dass die Überlastung zunimmt.

Die Berichterstattung der Politikfelder „Gesundheit und Pflege“ und „Inneres, Justiz, Migration und Sicherheit“ wird vor allem durch exogene Events dominiert. Für das erstgenannte Politikfeld ist dies die Corona-Pandemie und für das letztere die „Flüchtlingskrise“.

Entgegen der Vermutung der „*Policy Accumulation*“ sind es also nicht nur endogene Faktoren, die die öffentliche Verwaltung überfordern, sondern auch exogene. Endogene und kumulative Effekte entstehen, wenn politische Entscheidungsträger neue Gesetze verabschieden oder erweitern, jedoch kaum Gesetze abschaffen. Exogene Schocks hingegen überlasten Verwaltungen aufgrund ihres plötzlichen Auftretens.

Während anhand der Anzahl der Zeitungsartikel deskriptive Ergebnisse über die Entwicklung der Prävalenz der Implementationsdefizite abgeleitet wurden, wurden in einem zweiten Schritt 200 randomisierte Berichte qualitativ auf Ursachen untersucht, warum es zu Implementationsdefiziten kommt. Wie bereits angedeutet, zeigen sich dort sowohl endogene als auch exogene Gründe, die zu Überlastungen der öffentlichen Verwaltungen führen.

Als Erklärungsansatz für Überlastungen, die durch endogene Faktoren entstehen, spielt die „*Policy Accumulation*“ eine tragende Rolle. Diese tritt durch politische Entscheidungen unterschiedlicher Ebenen auf. Während der Vertrag von Lissabon eine Akkumulation für die Landtage durch die EU bedeutet, wurden Reformen wie die Einführung des Abiturs in acht

Jahren (G8) oder die Kompetenzerweiterungen der Bundesagentur für Arbeit oder der Sozialgerichte durch die Ministerialebene bestimmt. Dabei führen endogene Faktoren tendenziell zu strukturellen Überlastungen.

Dagegen stellen exogene Schocks wie Pandemien oder Krisen die öffentliche Verwaltung vor temporäre Überlastungsspitzen, die zu einem nachhaltigen und erhöhten Überlastungsniveau führen. Wenn also ein exogener Schock auf die öffentliche Verwaltung trifft, dann führt dies in der Folgezeit generell zu einem erhöhten Überlastungsniveau.

Aufgrund der hier vorgelegten konzeptionellen Studie konnte festgestellt werden, dass es nicht nur endogene Faktoren sind, die zu vermehrten Implementationsdefiziten und Überlastungen führen, sondern auch exogene Faktoren. Die Herangehensweise über eine Medienanalyse bietet fruchtbare Ergebnisse in Bezug auf die Prävalenz und die Ursachen von Implementationsdefiziten und ist ein erster Schritt in der Forschung des „*Policy Growth*“ beide Analyseeinheiten kombiniert zu untersuchen.

Weitere Forschung ist allerdings nötig, um die festgehaltenen Ergebnisse zu prüfen. Hierfür sind vergleichende Analysen mit anderen Nationen nötig. Diese können entweder ein ähnliches Rechtssystem wie Deutschland aufweisen oder das Common Law wie beispielsweise in Großbritannien. Weiter sind Untersuchungen vonnöten, die exogene Schocks studieren und festhalten, wie lange die Überlastung durch Schocks andauert und welche Wirkung diese für bestimmte Politikfelder haben. Des Weiteren sollte das angewendete Konzept der Medienanalyse auf seine Bedeutungskraft getestet und verstärkt der Blick auf die Untersuchung von Online-Medien gerichtet werden. Diese benötigen jedoch stabile Messinstrumente.

- Adam, Christian et al. (2017): Rule Growth and Government Effectiveness: Why it Takes the Capacity to Learn and Coordinate to Constrain Rule Growth. In: Society of Policy Science, Vol. 50(2), Seiten 241-268.
- Adam, Christian und Knill, Christoph (2018): Plädoyer für eine epidemiologische Neuausrichtung der Implementationsforschung: Skizze einer Forschungsagenda. In: Bauer, Michael und Edgar, Grande [Hrsg.]: Perspektiven der Verwaltungswissenschaft. Staatslehre und politische Verwaltung. Baden-Baden, Nomos, Seiten 223-256.
- Adam, Christian et al. (2018): Neglected Challenges to Evidence-Based Policy-Making: the Problem of Policy Accumulation. In: Policy Sciences, Vol. 51(3), Seiten 269-290.
- Adam, Christian et al. (2019): Policy Accumulation and the Democratic Responsiveness Trap. Cambridge, Cambridge University Press.
- Adam, Christian et al. (2020): On Democratic Intelligence and Failure: The Vice and Virtue of Incrementalism Under Political Fragmentation and Policy Accumulation. In: Governance, Vol. 35, Seiten 525-543.
- Bach, Stephen und Bordogna, Lorenzo (2013): Reframing Public Service Employment Relations: The Impact of Economic Crisis and the New EU Economic Governance. In: European Journal of Industrial Relations, Vol. 19(4), Seiten 279-294.
- Bardach, Eugene (1976): Policy Termination as a Political Process. In: Policy Sciences, Vol. 7(2), Seiten 123-131.
- Becker, Kim et al. (2020): Die Virenjäger. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 02.05.2020, Seite 3.
- Benninghof, Martin (2017): Das betende Klassenzimmer. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 06.07.2017, Seite 4.
- Berry, Mike (2016): Press Coverage of the Refugee and Migrant Crisis in the EU: A Content Analysis of Five European Countries. Report prepared for the United Nations High Commission for Refugees (December 2015).
- Bestle, Alexander (1998): Mehr informelle Treffen. In: Süddeutsche Zeitung, 09.04.1998, Seite 5.
- Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger (2022): Reichweite und Auflagengröße. [BDZV | Reichweite und Auflagengrößen](#) [22.07.2022].
- Bingener, Reinhard (2017): Die scheinbar reformfreudige Kirche. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.07.2017, Seite 8.

- Bingener, Reinhard (2020): Ungetüme Bürokratie. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.02.2020, Seite 1.
- Bingener, Reinhard (2021): FIU, CUM-Ex, Wirecard. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.09.2021, Seite 2.
- Bayerischer Lehrer- und Lehrerinnenverband (2019): Eltern und Lehrer: Gemeinsam fördern statt gegeneinander klagen. Eltern und Lehrer: Gemeinsam fördern statt gegeneinander klagen (bllv.de) [11.08.2022].
- Bögel, Wieland (2011): Verwaltungsarbeit als Zeitfresser. In: Süddeutsche Zeitung, 12.01.2011, Seite R6.
- Bögel, Wieland (2018): Verkehrlich beschwerlich. In: Süddeutsche Zeitung, 18.10.2018, Seite R9.
- Bordogna, Lorenzo und Pedersini, Roberto (2013): Public Sector Industrial Relations in Transition. In: Industrial Relations in Europe 2012. Brüssel, Europäische Kommission, Seiten 93-127.
- Börzel, Tanja und Buzogány, Aron (2019): Compliance with EU Environmental Law: The Iceberg is Melting. In: Environmental Politics, Vol. 28(2), Seiten 315-341.
- Brand, Mathias (2022): Auflage der Überregionalen hat sich halbiert. • Infografik: Auflage der Überregionalen hat sich halbiert | Statista [21.08.2022].
- Brenner, Jan (2021): Monitor öffentlicher Dienst 2022. Berlin, DBB Verlag GmbH.
- Budras, Corinna und Hauser, Jan (2021): Die schaffen das. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.01.2021, Seite 19.
- Budras, Corinna (2021): Der Turbo für Großprojekte. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03.12.2021, Seite 17.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2021): Das Bundesamt in Zahlen 2021. PDF Viewer (bamf.de) [19.08.2022].
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (2022): OZG-Informationsplattform. OZG-Informationsplattform (ozg-umsetzung.de) [27.08.2022].
- Bundesverfassungsgericht (2021): Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich. Bundesverfassungsgericht - Presse - Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich [28.06.2022].
- Burger, Reiner (2003): Dresdner Bau-Boom: Der Segen der Flut. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 07.08.2003, Seite 3.

- Burt, Sally (2019): Reviewed Work(s): The Policy State by Karen Orren and Stephen Skowronek. In: Australian Journal of American Studies, Vol. 38(2), Seiten 64-66.
- DBB Beamtenbund und Tarifunion (2021): Personalmangel im öffentlichen Dienst. [210329_dbb_Personalbedarfe_oeD.pdf](#) [25.07.2021].
- De Maizière, Thomas (2017): De Maizière zur digitalen Verwaltung: Einiges erreicht, noch einiges zu tun. [Deutscher Bundestag - De Maizière zur digitalen Verwaltung: Einiges erreicht, noch einiges zu tun](#) [25.07.2022].
- Deibel, Klaus (2008): Die Sozialgerichte als Abladeplatz. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.07.2008, Seite 7.
- Dunleavy, Patrick et al. (2006): Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and e-Government. Oxford, Oxford University Press.
- Effer, Heiner und Müller, Frank (2014): „Viel Amt und wenig Ehre“. In: Süddeutsche Zeitung, 12.03.2014, Seite 48.
- Engesser, Sven et al. (2014): Negativität in der Politikberichterstattung: Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich. In: Medien und Kommunikationswissenschaft, Vol. 62(4), Seiten 588-605.
- Europäische Kommission (2021a): Grundwerte der EU: Kommission leitet rechtliche Schritte gegen Ungarn und Polen wegen Verletzung der Grundrechte von LGBTIQ-Personen ein. [Kommission leitet rechtliche Schritte wegen Diskriminierung von LGBTIQ ein \(europa.eu\)](#) [26.08.2022].
- Europäische Kommission (2021b): Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DESI) 2021. Deutschland. [DESI_2021_Germany_de_5Y8k40TVHvHcvH6B7eKcnJ6YnY_80587.pdf](#) [25.07.2022].
- Europäische Kommission (2022): Vertragsverletzungsverfahren. [Vertragsverletzungsverfahren | EU-Kommission \(europa.eu\)](#) [04.07.2022].
- Europäische Zentralbank (2022): Stresstests. [Stresstests \(europa.eu\)](#) [07.08.2022].
- European Banking Authority (2022): Regulatory and Policy. [Regulation and policy | European Banking Authority \(europa.eu\)](#) [06.08.2022].
- Falkner, Gerda et al. (2005): Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States. Cambridge, Cambridge University Press.
- Faeser, Nancy (2022): Bundesinnenministerin Nancy Faeser: „Wir wollen unser Land moderner, bürgernäher und digitaler machen.“ [BMI - Presse - Bundesinnenministerin Nancy Faeser: "Wir wollen unser Land moderner, bürgernäher und digitaler machen."](#) [25.07.2022].

- Färber, Gisela (2013): Auswirkungen der Finanzkrise auf die Handlungsspielräume der deutschen Verwaltung. In: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Vol. 6(1), Seiten 211-230.
- Feckl, Johanna (2020): „Der pflegerische Aufwand ist doppelt so hoch“. In: Süddeutsche Zeitung, 28.03.2020, Seite R7.
- Fickinger, Nico (2005): Eine neue Agenda für den Arbeitsmarkt. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.05.2005, Seite 11.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (1998): Immer mehr Häftlinge in Deutschland. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.06.1998, Seite 6.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2003): „Der Auftraggeber muss bezahlen“. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.02.2003, Seite 4.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2004): Karlsruhe rügt Gleichgültigkeit. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.11.2004, Seite 4.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2007): Ermittlungen gegen Kevins Betreuer. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03.01.2007, Seite 4.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2010): Kevin-Prozess in Bremen eingestellt. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.08.2010, Seite 7.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2012): Neue Senatoren in Bremen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03.12.2012, Seite 5.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2015a): Überlastung durch Asylverfahren. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.01.2015, Seite 4.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2015b): Deutsche Bank durchgefallen. „Erhebliche Mängel“ beim Stresstest der Notenbank Fed. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.03.2015, Seite 25.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2020): Ein Land in der Föderalismus-Falle. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08.04.2020, Seite 19.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2021): Lange Leitung. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 05.03.2021, Seite 2.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2022): Alles über die Zeitung. 148_220_4C_FO_K_Alles_ueber_15_Verlag_Onlineversion.indd (faz.net) [22.07.2022].
- Frasch, Timo (2020): Doppelt hält besser. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.08.2020, Seite 2.

- Frederickson, David und Frederickson, George (2006): Measuring the Performance of the Hollow State. Georgetown, Georgetown University Press.
- Gwartney, James et al. (2021): Economic Freedom of the World. Annual Report 2021. Fraser Institute.
- Haacke, Peter (2017): Überfrachtet und überfordert: Starnberger Stadtrat. In: Süddeutsche Zeitung, 29.03.2017, Seite R7.
- Habermas, Jürgen (2021): Überlegungen und Hypothesen zu einem erneuten Strukturwandel der politischen Öffentlichkeit. In: Seeliger, Martin und Seignani, Sebastian [Hrsg.]: Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit? Nomos, Baden-Baden, Seiten 470-500.
- Hartlapp, Miriam und Falkner, Gerda (2008): Problems of Operationalization and Data in EU Compliance Research. In: WZB Discussion Paper, No. SP 2008-104, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Haverland, Markus et al. (2011): Sectors at Different Speeds: Analysing Transposition Deficits in the European Union. In: Journal of Common Market Studies, Vol. 49(2), Seiten 265-291.
- Heeg, Thimo und Jansen, Jonas (2021): Was man aus der Katastrophe lernen kann. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.07.2021, Seite 25.
- Heritage.org (2022): Index of Economic Freedom: Country Rankings. Country Rankings: World & Global Economy Rankings on Economic Freedom (heritage.org) [24.07.2022].
- Hieckethier, Knut (2010): Medienanalyse. Stuttgart, J.B Metzler.
- Hilgers, Dennis (2008): Performance Management: Leistungserfassung und Leistungssteuerung in Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen. Wiesbaden, Gabler Verlag.
- Jakob, Christian und Richter, Michael (2016): Rechtfertigende Rechthaberei. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.06.2016, Seite 6.
- Jakobsen, Mads und Mortensen, Peter (2015): How Politics Shapes the Growth of Rules. In: Governance, Vol. 28(4), Seiten 497-515.
- Jahn, Joachim (2011): „Die Finanzämter sind mit dem Steuerrecht überfordert“. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 09.12.2011, Seite 14.
- Jann, Werner (2007): „Bürokratisierung“ und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – wo steht Deutschland? Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Jennings, Devereaux et al. (2005): Weber and Legal Rule Evolution: The Closing of the Iron Cage. In: Organization Studies, Vol. 26(4), Seiten 621-653.

- Jung, Marcus (2021): Brandbrief aus Augsburg. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.11.2021, Seiten 20.
- Kamps, Klaus (2019): Fox News: Einflüsterer des Präsidenten. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, Seiten 69-78.
- Kaufmann, Wesley und van Witteloostuijn, Arjen (2012): European and National Rules as Potential Red Tape Drivers: An Ecological Analysis of the Europeanization of Dutch Competition Law, 1962-2010. In: International Public Management Journal, Vol. 15(3), Seiten 266-287.
- Kaufmann, Wesley und van Witteloostuijn, Arjen (2018): Do Rules Breed Rules? Vertical Rule-Making Cascades at the Supranational, National, and Organizational Level. In: International Public Management Journal, Vol. 21(4), Seiten 650-676.
- Kaube, Jürgen (2002): Bis zum Klingelzeichen. Der Lehrer schließt die Stunde: Wie überlastet sind die Erzieher. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 01.11.2002, Seite 31.
- Küpper, Mechthild (2015): Mit neuem Namen aus der Krise. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03.12.2015, Seite 4.
- Kelsen, Hans (1967): Pure Theory of Law. Berkley, University of California Press.
- Kerschner, Bernd et al. (2015): Wie evidenzbasiert berichten Print- und Online-Medien in Österreich? Eine quantitative Analyse. In: Zeitschrift für Evidenz, Fortbildung und Qualität im Gesundheitswesen, Vol. 109(4-5), Seiten 341-349.
- Kingdon, John (2003): Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2. Aufl. New York, Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Knill, Christoph et al. (2020a): Sustaining Statehood: A Comparative Analysis of Vertical Policy-Process Integration in Denmark and Italy. In: Public Administration, Vol. 99, Seiten 758-774.
- Knill, Christoph et al. (2020b): Balancing Trade-Offs between Policy Responsiveness and Effectiveness: The Impact of Vertical Policy-Process Integration on Policy Accumulation. In: Public Administration Review, Vol. 81(1), Seiten 157-160.
- Knill, Christoph et al. (2022): Analysing Policy Proximity through Media Reporting. In: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Seiten 1-18.
- Knill, Christoph und Steinebach, Yves (2022): Crises as Driver of Policy Accumulation: Regulatory Change and Ratcheting in German Asylum Policies Between 1975 and 2019. In: Regulation & Government, Vol 16(2), Seiten 603-617.
- Kosti, Nir und Levi-Faur, David (2019): The Coproduction of Primary and Secondary Legislation: Israel as a Case Study of Substitutive Relationships. In: Law and Policy, Vol. 41(4), Seiten 432-457.

- Kottmann, Tanja (2015): Randomisierung. Randomisierung - CRO Dr. Tanja Kottmann (cro-kottmann.de) [23.07.22].
- Kreitmeier, Sonja (1998): Engpaß bei den Wahlhelfern. In: Süddeutsche Zeitung, 01.09.1998, Seite 4.
- Kübler, Hans-Dieter (2001): Medienanalyse. In: Schanze, Helmut [Hrsg.]: Handbuch der Mediengeschichte. Stuttgart, Kröner, Seiten 41-71.
- Lauer, Thomas (1999): Neubauten – das gestalterische Chaos. In: Süddeutsche Zeitung, 20.02.1999, Seite 2.
- Limberg, Julian et al. (2021): The More the Better? Rule Growth and Policy Impact from a Macro Perspective. In: European Journal of Political Research, Vol. 60, Seiten 438-454.
- Lindenbach, Ariane (2017): Frust am Pult. In: Süddeutsche Zeitung, 04.07.2017, Seite 32.
- Lipsky, Michael (1980): Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York, Russel Sage Foundation.
- Lobao, Linda et al. (2018): The Shrinking State? Understanding the Assault on the Public Sector. In: Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, Vol. 11, Seiten 389-408.
- Lohr, Bernhard (2008): Fehler in Benachrichtigungen für Bürgerentscheide. In: Süddeutsche Zeitung, 02.09.2008, Seite R1.
- Loosen, Wiebke (2016): Journalismus unter den Bedingungen des Medienwandels: Vervielfältigung der Kanäle, Big Data und neue Formen der Publikumsbeteiligung. Journalismus unter den Bedingungen des Medienwandels | bpb.de [21.07.2022].
- Mahoney, James und Thelen, Kathleen (2012): A Theory of Gradual Institutional Change. In: Mahoney, James und Thelen, Kathleen [Hrsg.]: Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge, Cambridge University Press, Seiten 1-37.
- March, James et al. (2000): The Dynamics of Rules: Change in Written Organizational Codes. Stanford, Stanford University Press.
- Maurer, Marcus et al. (2021): Einseitig, unkritisch, regierungsnah? Eine empirische Studie zur Qualität der journalistischen Berichterstattung über die Corona-Pandemie. In: Rudolf Augstein Stiftung, Seiten 1-63.
- Maurer, Torsten et al. (2021): Ergebnisse der ARD/ZDF-Programmanalyse 2020 – Teil 2: Informationsprofile von Das Erste, ZDF, RTL und Sat. 1. In: Media Perspektiven. Vol. 5, Seiten 301-325.
- Mettler, Suzanne (2016): The Polycscape and the Challenge of Contemporary Politics to Policy Maintenance. In: American Political Science Association, Vol. 14(2), Seiten 369-390.

- Meyn, Hermann (2004): Massenmedien in Deutschland. Konstanz, UVK Verlagsgesellschaft mbH.
- Milatz, Marvin (2013): Et hätt noch immer joot jejange. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.09.2013, Seite C10.
- Mitchell, Amy et al. (2018): Datenblatt: Nachrichtenmedien und politische Haltungen in Deutschland. [PJ_2018-05-17_Media-Politics-Western-Europe_Fact-Sheet_Germany-in-German.pdf](#) [21.07.2022].
- Mönch, Regina (2017): Machbarkeitswahn ruiniert die Schulen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.03.2017, Seite 9.
- Mooser, Barbara (2009): SV Dornach trägt im Streit mit Anwohnern Teilerfolg davon. In: Süddeutsche Zeitung, 24.06.2009, Seite R6.
- Mühlfenzl, Martin (2017): Wer soll das bezahlen? In: Süddeutsche Zeitung, 11.09.2017, Seite R5.
- Münzberg, Yvonne (2018): Nachhilfe genehmigt. In: Süddeutsche Zeitung, 12.04.2018, Seite R9.
- Nationaler Normenkontrollrat (2011): Fünf Jahre Bürokratieabbau – Der Weg nach vorn: Jahresbericht 2011 des Nationalen Normenkontrollrates. [2011-09-20-nkr-jahresbericht-2011-data.pdf \(bund.de\)](#) [23.07.2022].
- Nationaler Normenkontrollrat (2012): Bessere Gesetzgebung – Bürger, Wirtschaft und Verwaltung spürbar entlasten: Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrates 2012. [2012-10-10-nkr-jahresbericht-2012-data.pdf \(bund.de\)](#) [23.07.2022].
- Nationaler Normenkontrollrat (2013): Kostentransparenz verbessert – Entlastung forcieren: Jahresbericht 2013 des Nationalen Normenkontrollrates. [2013-07-02-nkr-jahresbericht-2013-data.pdf \(bund.de\)](#) [23.07.2022].
- Nationaler Normenkontrollrat (2014): Folgekosten ernst nehmen – Chancen nutzen: Jahresbericht 2014 des Nationalen Normenkontrollrates. [2014-10-01-nkr-jahresbericht-2014-data.pdf \(bund.de\)](#) [23.07.2022].
- Nationaler Normenkontrollrat (2015): Chancen für Kostenbegrenzung verbessert – Digitale Chancen tatsächlich nutzen! Jahresbericht 2015 des Nationalen Normenkontrollrates. [Chancen für Kostenbegrenzung verbessert. Digitale Chancen tatsächlich nutzen! · Jahresbericht 2015 des Nationalen Normenkontrollrates \(bund.de\)](#) [23.07.2022].
- Nationaler Normenkontrollrat (2016): 10 Jahre NKR – gute Bilanz bei Bürokratieabbau und Folgekostenbegrenzung – alarmierender Rückstand bei E-Government: Jahresbericht 2016 des Nationalen Normenkontrollrates. [10 Jahre NKR – Jahresbericht 2016 \(bund.de\)](#) [23.07.2022].

- Nationaler Normenkontrollrat (2017): Bürokratieabbau. Bessere Rechtsetzung. Digitalisierung. Erfolge ausbauen – Rückstand aufholen: Jahresbericht 2017 des Nationalen Normenkontrollrates. Jahresbericht 2017 des Nationalen Normenkontrollrates (bund.de) [23.07.2022].
- Nationaler Normenkontrollrat (2018): Deutschland: weniger Bürokratie, mehr Digitalisierung, bessere Gesetze: Einfach machen: Jahresbericht 2018 des Nationalen Normenkontrollrates. Deutschland: weniger Bürokratie, mehr Digitalisierung, bessere Gesetze Einfach machen! (bund.de) [23.07.2022].
- Nationaler Normenkontrollrat (2019): Weniger Bürokratie, bessere Gesetze – Praxis mitdenken, Ergebnisse spürbar machen, Fortschritte einfordern: Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrates. Weniger Bürokratie, (bund.de) [23.07.2022].
- Nationaler Normenkontrollrat (2020): Krise als Weckruf: Verwaltung modernisieren, Digitalisierungsschub nutzen, Gesetze praxistauglich machen: Jahresbericht 2020 des Nationalen Normenkontrollrates. JAHRESBERICHT 2020 des Nationalen Normenkontrollrates (bund.de) [23.07.2022].
- Nationaler Normenkontrollrat (2021): Zukunftsfester Staat – weniger Bürokratie, praxistaugliche Gesetze und leistungsfähige Verwaltung: Jahresbericht 2021 des Nationalen Normenkontrollrates. Zukunftsfester Staat – weniger Bürokratie, praxistaugliche Gesetze und leistungsfähige Verwaltung (bund.de) [23.07.2022].
- Nationaler Normenkontrollrat (2022): Bessere Rechtsetzung & Bürokratieabbau. Methodik. Methodik (bund.de) [23.07.2022].
- OECD (2021): Government at a Glance – 2021 edition. Government at a Glance - 2021 edition (oecd.org) [02.07.2022].
- Osel, Johann und Dörries, Bernd (2014): Wenn der Chef fegen muss. In: Süddeutsche Zeitung, 18.01.2014, Seite 8.
- Pappi, Franz (2008): Die Ministeriumsverteilung in den deutschen Landesregierungen seit dem Zweiten Weltkrieg. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Vol. 39(2), Seiten 323-342.
- Patton, Michael (2002): Qualitative Research & Evaluation Methods. Thousand Oaks, Sage Publications.
- Pidd, Michael (2012): Measuring the Performance of Public Services: Principles and Practice. Cambridge, Cambridge University Press.
- Pollex, Jan (2022): Simultaneous Policy Expansion and Reduction? Tracing Dismantling in the Context of Experimentalist Governance in European Union Environmental Policy. In: Journal Common Market Studies, Vol. 60(3), Seiten 604-633.

- Rauchenzauner, Elisabeth (2006): Schlüsselereignisse in der Medienberichterstattung. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Riedl, Thorsten (2005): Staat verschenkt Geld bei IT-Projekten. In: Süddeutsche Zeitung, 02.12.2005, Seite 24.
- Ringquist, Evan et al. (2003): Saliency, Complexity, and the Legislative Direction of Regulatory Bureaucracies. In: Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 13(2), Seiten 141-164.
- Roellecke, Gerd (2006): Der Patient liegt im Wind. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 01.11.2006, Seite 41.
- Rost, Jürgen (2003): Zeitgeist und Moden empirischer Analysemethoden. In: Forum Qualitative Sozialforschung, Vol. 4(2), Seiten 1-11.
- Salamon, Lester (2002): The Tools of Government: A Guide to the Governance. Oxford, Oxford University Press.
- Salger, Stefan (2014): Aderlass im Rathaus. In: Süddeutsche Zeitung, 05.07.2014, Seite R10.
- Schal, Wolfgang (2013): Zweifacher Aufwand an den Urnen. In: Süddeutsche Zeitung, 29.01.2013, Seite R7.
- Schedler, Kuno und Ösze, Daniel (2001): Performance Measurement in Öffentlichen Verwaltungen. In: Klingebiel, Norbert [Hrsg.]: Performance Measurement & Balanced Scorecard. München, Vahlen, Seiten 259-276.
- Schmoll, Heike (2018): Dokument der Überforderung in Schulen: Brandbrief von Berliner Lehrern. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.05.2018, Seite 4.
- Sebald, Christian (2015): Volles Haus. In: Süddeutsche Zeitung, 19.09.2015, Seite 81.
- Seehofer, Horst (2021a): Wir gemeinsam sind der Staat. <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/gastbeitrag-von-horst-seehofer-wir-gemeinsam-sind-der-staat-17410053.html> [25.07.2022].
- Seehofer, Horst (2021b): Digitalisierung der Verwaltung: Fachminister von Bund und Ländern ziehen heute Zwischenbilanz. [BMI - Presse - Digitalisierung der Verwaltung: Fachminister von Bund und Ländern ziehen heute Zwischenbilanz](#) [24.07.2022].
- Statistisches Bundesamt (2022): Beschäftigte im öffentlichen Dienst: Deutschland, Stichtag, Beschäftigungsbereich. [Statistisches Bundesamt Deutschland - GENESIS-Online: Ergebnis 74111-0001 \(destatis.de\)](#) [23.07.2022].

- Statista (2022): Industrien & Märkte. Öffentlicher Dienst in Deutschland. Statistiken zum öffentlichen Dienst in Deutschland | Statista [23.07.2022].
- Steinebach, Yves und Knill, Christoph (2017): Still an Entrepreneur? The Changing Role of the European Commission in EU Environmental Policy-Making. In: Journal of European Public Policy, Vol. 24(3), Seiten 429-446.
- Steinebach, Yves et al. (2019): Austerity or Welfare State Transformation? Examining the Impact of Economic Crisis on Social Regulation in Europe. In: Regulation & Governance, Vol. 13, Seiten 301-320.
- Steiner, Christoph (2017): Deutsche Medienlandschaft visualisiert. Deutsche Medienlandschaft visualisiert | digithek blog [21.07.2022].
- Süddeutsche Zeitung (1999a): Abbau des Schilderwaldes. In: Süddeutsche Zeitung, 17.03.1999, Seite 5.
- Süddeutsche Zeitung (1999b): Die Axt im Schilderwald. In: Süddeutsche Zeitung, 27.03.1999, Seite 5.
- Süddeutsche Zeitung (1999c): Lengdorf rodet den Schilderwald. In: Süddeutsche Zeitung, 24.04.1999, Seite 5.
- Süddeutsche Zeitung (2000): Geteilte Stimmung. In: Süddeutsche Zeitung, 07.06.2000, Seite 5.
- Süddeutsche Zeitung (2003): Gießen, soviel die Kasse hergibt. In: Süddeutsche Zeitung, 08.08.2003, Seite 34.
- Süddeutsche Zeitung (2007): Partner im Lernprozess. Wie Eltern mit Prozessen und Beschwerden das Klima an den Schulen vergiften: Die Klassenrichter. In: Süddeutsche Zeitung, 02.05.2007, Seite 43.
- Süddeutsche Zeitung (2010): Empörung reicht nicht. In: Süddeutsche Zeitung, 22.04.2010, Seite 31.
- Süddeutsche Zeitung (2012): Fahrradfreundliches Fürstenfeldbruck. In: Süddeutsche Zeitung, 29.06.2012, Seite R5.
- Süddeutsche Zeitung (2014): Unter Zeitdruck. In: Süddeutsche Zeitung, 29.07.2014, Seite R7.
- Süddeutsche Zeitung (2015): Auf Amtswegen. In: Süddeutsche Zeitung, 20.08.2015, Seite 17.
- Süddeutsche Zeitung (2022): Die Inhaltsstruktur der Süddeutschen Zeitung. <https://service.sueddeutsche.de/lesermarkt/service/zeitung-ausgaben.html> [22.07.2022].
- Suri, Harsh (2011): Purposeful Sampling in Qualitative Research Synthesis. In: Qualitative Research Journal, Vol. 11(2), Seiten 63-75.

- The Global Economy (2020): Government Effectiveness – Country Rankings. [Government effectiveness in OECD | TheGlobalEconomy.com](#) [24.07.2022].
- The International Civil Service Effectiveness Index (2019): Result Report 2019. [InCiSE 2019 Results Report.pdf \(ox.ac.uk\)](#) [27.08.2022].
- The World Bank (2019): Ease of Doing Business Rankings. [Rankings \(doingbusiness.org\)](#) [23.07.2022].
- Tomik, Stefan (2004): Revolution in deutschen Amtsstuben? In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.08.2004, Seite 4.
- Tosun, Jale et al. (2022): The Significance of Leadership in the Evolution of Policy Styles: Reconciling Policy-Making in the Short and Long Term, Vol. 63, Seiten 337-358.
- Tummers, Lars et al. (2015): Coping During Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature. In: Journal of Public Administration, Research and Theory, Vol. 25(4), Seiten 1099-1126.
- Van der Heijden, Jeroen (2011): Institutional Layering: A Review of the Use of the Concept. In: Politics, Vol. 31(1), Seiten 9-18.
- Van Witteloostuijn, Arjen und de Jong, Gjalte (2008): Changing National Rules: Theory and Evidence from the Netherlands (1960-2004). In: Public Administration, Vol. 86(2), Seiten 499-522.
- Von Lucius, Robert (2007): Rückführung in die Schutzlosigkeit. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 07.11.2007, Seite 5.
- Von Lucius, Robert (2010): Gelegenheitsfenster. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 01.03.2010, Seite 8.
- Weber, Max (1980): Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der Verstehenden Soziologie. Studienausgabe. Tübingen, Mohr.
- Wegrich, Kai (2018): Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Germany. Luxemburg, Europäische Union.
- Wehner, Markus (2018): Im Radlerparadies. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 02.07.2018, Seite 8.
- Welchering, Peter (2004): „Fiscus“ in Nöten. ["Fiscus" in Nöten | deutschlandfunk.de](#) [18.08.2022].
- Wernicke, Christian (2018): Köln, amorphe Stadt. In: Süddeutsche Zeitung, 31.07.2018, Seite 3.
- Wetzel, Jakob (2015): Manager im Auftrag des Herrn. In: Süddeutsche Zeitung, 03.03.2015, Seite R1.
- Wieduwilt, Hendrik (2018): Warum Gerichte jetzt Klimapolitik machen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.12.2018, Seite 16.

- Wolling, Jens (2001): Skandalberichterstattung in den Medien und die Folgen für die Demokratie. In: Publizistik, Vol. 46, Seiten 20-36.
- Wolters, Antje (2000): Hastig angebotene Millionen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.05.2000, Seite 12.
- Wyssuwa, Matthias (2008): Der deutsche Patient. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.09.2008, Seite 3.
- Zacka, Bernardo (2018): Review: The Policy State: An American Predicament. In: Contemporary Political Theory, Vol. 18, Seiten 28-31.
- Zeller, Frauke et al. (2010): Framing 0/1: Wie die Medien über die „Digitalisierung der Gesellschaft“ berichten. In: Medien und Kommunikationswissenschaft, Vol. 58(4), Seiten 503-524.