

Schwerpunkt: Koordination – Konjunktur und Krise

Thurid Hustedt/Sylvia Veit

Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungskoordination: Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren

Zusammenfassung

Der einführende Beitrag resümiert zentrale Forschungsstränge, in denen die Koordination in Regierung und Verwaltung untersucht wird. Die frühe organisations- und entscheidungstheoretische Forschung, die Diskussion um politische Planung, die Policy-Forschung sowie die EU-Forschung werden im Hinblick auf ihre jeweiligen Beiträge zu Fragen der Regierungs- und Verwaltungskoordination, insbesondere hinsichtlich der Erklärungsfaktoren für Koordinationsprobleme und -hemmnisse untersucht. Deutlich wird dabei, dass in den disparaten, auf unterschiedliche staatliche Ebenen und Politikfelder fokussierenden Forschungssträngen ähnliche Erklärungsfaktoren identifiziert werden. Es wird gezeigt, dass organisationale Eigeninteressen, die Prävalenz selektiver Perzeptionen der Akteure und Koordinationskosten wesentliche Ursachen für Koordinationsprobleme in Regierung und Verwaltung darstellen.

Schlagworte: Koordination, Organisationstheorie, Policy-Forschung, selektive Perzeption, Negativkoordination

Abstract

Research perspectives on coordination in government and administration: Explanations for coordination problems

This introductory article reflects research perspectives central to the study of governmental and administrative coordination. The article studies early contributions in organization and decision theory, the political planning debate, studies in policy analysis and discussions in research related to the European Union by addressing their respective contributions to the study of coordination. In particular, the article studies the explanatory factors identified in the varying strands of research for problems of coordination. It is shown that the disparate strands of research identify rather similar factors accounting for coordination problems: Organizational self-interests, prevailing selective perceptions and costs of coordination are widely discussed as hampering coordination in government and administration.

Key words: coordination, organization theory, policy analysis, selective perception, negative coordination

1. Einführung in den Teilschwerpunkt¹

Koordination ist eine zentrale Voraussetzung politischer Entscheidungen in spezialisierten, sektoral organisierten Regierungssystemen. Koordination ist deshalb ein Dauerthema der Politik- und Verwaltungsforschung. Bereits 1973 hat *Aaron Wildavsky* Koordination als „one of the golden words of our time“ (*Wildavsky* 1973, S. 142) bezeichnet. Forderungen nach ‚mehr‘ oder ‚besserer‘ Koordination sind auch heute noch geradezu inflationär im Umlauf und Koordination ist durchgängig positiv konnotiert. Dabei lassen sich mindestens drei Ebenen in der Koordinationsdiskussion unterscheiden.

Zum ersten lässt sich eine advokatorische Diskussionsebene ausmachen, auf der dem Ruf nach ‚mehr‘ oder ‚besserer‘ Koordination nicht widersprochen wird. Dieser Diskurs wird primär in der Regierungs- und Verwaltungspraxis geführt, wobei in jüngerer Zeit vor allem im Nachgang der *New Public Management* (NPM) Reformen gesteigerter Koordinationsbedarf identifiziert wurde. Insbesondere angelsächsische Regierungen haben Programme wie z.B. „*joined-up government*“ in Großbritannien (Ling 2002; Bogdanor 2005) oder „*whole of government*“ in Australien (Halligan 2007) aufgelegt, die darauf abzielen, die Regierungskoordination zu stärken und der sektoralen Versäulung entgegen zu wirken. ‚Mehr‘ oder ‚bessere‘ Koordination gilt hier oft als Allheilmittel, um typischen Problemen spezialisierter Regierungs- und Verwaltungsorganisationen zu begegnen.

Zum zweiten lässt sich eine reflexive Ebene der Diskussion umreißen, in der thematisiert wird, durch welche strukturellen oder prozeduralen Maßnahmen Abstimmung in und zwischen Ministerien und/oder Behörden erleichtert werden kann. Fragen der Regierungs- und Verwaltungskoordination werden hier im Dialog von Wissenschaft und Praxis erörtert. Beispiele hierfür sind die Planungsdiskussion der 1960er und 1970er Jahre mit der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform (PRVR) (Süß 2004) oder in jüngerer Zeit die europaweit geführte Diskussion zu *Impact Assessments* (z.B. Hertin u.a. 2009).

Drittens ist eine wissenschaftliche Diskussionsebene auszumachen, auf der Fragen der Koordination in und zwischen Ministerien und Behörden sowie unterschiedlicher staatlicher Ebenen in den Mittelpunkt gestellt und überwiegend empirisch untersucht werden (z.B. Scharpf 1996; Döhler 2007; Christensen/Lægreid 2007; Christensen u.a. 2012; Hegele/Behnke 2013; Hustedt 2013a). Die Suche nach Erklärungsfaktoren für und Folgen von Koordinationsarrangements ist hierbei von zentraler Bedeutung. Auf dieser dritten Diskussionsebene ist der vorliegende Teilschwerpunkt primär zu verorten. Insbesondere in der jüngeren Literatur zu Fragen der Regierungs- und Verwaltungskoordination wird deutlich, dass Koordinationsprobleme trotz allen Rufen nach ‚mehr‘ Koordination und der Entstehung neuer Koordinationsarrangements dominieren (z.B. Contini/Lanzara 2008; Thurner/Binder 2009; Rixen 2013). Zugleich wird häufig diskutiert, dass der (funktionale) Bedarf an Koordination wächst und sich Koordinationsanforderungen verändert haben. Wachsender funktionaler Koordinationsbedarf wird auf Prozesse der Globalisierung, Europäisierung und Sektoralisierung sowie die Entstehung einer Reihe neuerer Politikfelder wie z.B. die Migrations-, Internet- oder Klimapolitik zurückgeführt, deren Bearbeitung nicht innerhalb traditioneller Ressortgrenzen erfolgen kann (Blätte 2011; Busch/Hofmann 2012; Fleischer/Hustedt 2012; Hustedt 2013b).

Damit drängt sich die Frage auf, warum Koordination eigentlich so schwierig ist und welche Faktoren intra- und interorganisationaler Abstimmung entgegenstehen. Allerdings ist es nicht trivial, die Erkenntnisse der einschlägigen Literatur hierzu zu systematisieren, denn Koordinationsprobleme werden in disparaten, auf unterschiedliche Ebenen und Politikfelder fokussierenden Forschungssträngen untersucht, beispielsweise in der Policy-Forschung sowie in verwaltungswissenschaftlichen Beiträgen zum Public Management, zur Europäisierungsforschung, zur Agency-Forschung, zur Föderalismusforschung und zur Regierungsorganisation. Rudy Andeweg hat deshalb bereits vor über zehn Jahren kritisiert, dass der Koordinationsbegriff an „*conceptual elusiveness*“ (Andeweg 2003, S. 49) leide. Seitdem wurden zwar eine Reihe empirischer Untersuchungen vorgelegt, aber weitergehende theoretische oder theoretisierbare Überlegungen stehen aus. Nicht zuletzt aufgrund des großen praktischen und wissenschaftlichen Interesses auf der einen Seite und des dennoch stockenden kumulativen Erkenntniszuwachses auf der anderen Seite, lässt

sich derzeit treffend diagnostizieren, Koordination sei ein Thema zwischen Konjunktur und Krise.

Dieses Schwerpunktheft knüpft an diese Diagnose an. Die Beiträge dieses Themenschwerpunkts nehmen dabei unterschiedliche Fragestellungen der Regierungs- und Verwaltungskoordination in den Blick: *Eva Heidbreder* untersucht die horizontale Koordination europäischer Politikumsetzung durch ein in jüngerer Zeit etabliertes elektronisches Binnenmarktinformationssystem, welches zu einer standardisierten Vernetzung nationaler Behörden führt. *Hartmut Aden* geht am Beispiel des polizeilichen Informationsaustauschs innerhalb der Europäischen Union der Frage nach, inwiefern Informationen als Ressource in der mitgliedstaatlichen Koordination eingesetzt werden. Beide Autoren weisen anhand zweier unterschiedlicher Politikfelder auf ähnliche Phänomene hin: Im europäischen Mehrebenensystem gewinnen nicht-hierarchische, dezentrale und netzwerkähnliche Koordinationsformen im Verwaltungsvollzug an Bedeutung. Diese setzen Vertrauen zwischen den Behörden in den Mitgliedsstaaten voraus: *Aden* differenziert hier zwischen Systemvertrauen und persönlichem Vertrauen als Bedingung für eine funktionierende Koordination, während *Heidbreder* die Schaffung einer grenzüberschreitenden Vertrauens- und Kooperationskultur als zentrale Herausforderung betont. Der Beitrag von *Tobias Bach* und *Eva Ruffing* untersucht die Einbindung nationaler Regulierungsbehörden in transnationale europäische Verwaltungsnetzwerke. *Bach* und *Ruffing* zeigen, dass nationale Behörden zunehmend in das Policy-Making auf europäischer Ebene eingebunden sind und arbeiten typische Muster der Netzbildung heraus. Während die Beiträge von *Heidbreder*, *Aden* und *Bach/Ruffing* primär auf die Problematik der inter-organisatorischen Koordination fokussieren, stellen *Moritz Ansmann*, *Alexa Kristin Brase* und *Markus Seyfried* das Thema der intra-organisatorischen Koordination in den Mittelpunkt, indem sie die kollektive Handlungsfähigkeit von Hochschulen im Hinblick auf die organisationsinterne Koordination von Lehrevaluationen untersuchen. Dabei interessieren sich die Autoren insbesondere für die Frage, ob sich diese Verfahren als negative oder positive Koordination (*Scharpf* 1973, 1996) verstehen lassen.

Dieser einführende Beitrag resümiert die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Fragen der Regierungs- und Verwaltungskoordination, indem zentrale Forschungsperspektiven der vergangenen Jahrzehnte reflektiert werden. Ziel ist es, insbesondere jene Argumente und Faktoren herauszufiltern, die in den verschiedenen Forschungssträngen als ursächlich für Koordinationsprobleme und -hemmnisse diskutiert werden. Im folgenden Abschnitt 2 wird zunächst die Sichtweise der frühen Organisationstheorie erörtert, welche die Folgen verschiedener Formen der Organisation von Koordination auf die Organisationseffizienz diskutierte. Anschließend wird in Abschnitt 3 die Diskussion um politische Planung nachvollzogen, die sich normativ und empirisch mit Fragen der verbesserten Regierungs- und Policy-Koordination beschäftigte. In den nachfolgenden Abschnitten 4 und 5 werden die Perspektiven der jüngeren Policy-Forschung bzw. der EU-Forschung auf Koordination diskutiert. Das abschließende Fazit problematisiert, inwiefern sich die Forschung zum Thema Koordination zwischen Konjunktur und Krise befindet.

2. Politik- und Verwaltungskoordination aus Perspektive der frühen Organisations- und Entscheidungstheorie

Die Ursprünge der verwaltungswissenschaftlichen Koordinationsforschung lassen sich mindestens bis an den Anfang des 20. Jahrhunderts zurückverfolgen. Bereits *Max Weber* identifizierte Arbeitsteilung und Spezialisierung als wesentliche Merkmale bürokratischer Verwaltungsorganisation und das Hierarchieprinzip sowie Regelgebundenheit und Schriftlichkeit als dominante Koordinationsmechanismen. Diese Merkmale, die zur „Berechenbarkeit“ (*Weber* 1976, S. 65) bürokratischer Organisation führen, bilden den Kern seines Idealtypus der bürokratischen Herrschaft. Anders allerdings als häufig angenommen, beantwortet der Webersche Idealtypus nicht die Frage, wie Verwaltung effizient zu organisieren sei (vgl. zur Rezeption der Weberschen Herrschaftssoziologie: *Mayntz* 1968). Genau diese Frage stand jedoch im Zentrum organisationstheoretischer Arbeiten jener Zeit.

Inspiziert durch die Arbeiten von *Frederick W. Taylor* (1919) zur Arbeitsteilung im Zuge der Industrialisierung (*Scientific Management*), hat sich die organisationstheoretische Verwaltungsforschung ursprünglich mit dem Zusammenhang zwischen Merkmalen der Makro- und Mikroorganisation der öffentlichen Verwaltung und der Effizienz des Verwaltungshandelns beschäftigt. Zwei Prämissen sind dabei von zentraler Bedeutung: (1) Verwaltungsorganisation, und damit auch Koordination, unterliegt im Prinzip denselben Bedingungen wie die Betriebsorganisation im privaten Sektor. (2) Die formale Organisationsstruktur dient primär der Koordination von Organisationsaktivitäten. Arbeiten der Organisationstheorie aus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zielen explizit oder implizit darauf ab, „ideale“ Organisations- bzw. Koordinationsformen zu identifizieren und zu begründen.²

Luther Gulick – als einer der prominentesten Verfechter dieser Perspektive – setzte in seinem bekannten Aufsatz „*Notes on the Theory of Administration*“ (1937) Effizienz unter den Bedingungen der Arbeitsteilung mit Koordinationsfähigkeit gleich. Er argumentiert, dass Koordinationsbedarf grundsätzlich als Folge interner Spezialisierung von Organisationen erwächst. In dieser Perspektive bilden Spezialisierung und Koordination zwei Seiten einer Medaille. Koordinationsanforderungen werden grundsätzlich extrinsisch durch Organisation oder intrinsisch durch Ideen – zumeist jedoch durch eine Kombination beider Prinzipien – erfüllbar. Ausgangspunkt ist die Annahme, dass eine Organisationseinheit umso effizienter ist, je homogener die von ihr wahrgenommenen Aufgaben sind. *Gulick* (1937) unterscheidet vier idealtypische Formen der homogenen Gruppierung von Tätigkeiten: So können alle diejenigen Organisationsmitglieder organisatorisch in einer Einheit zusammengefasst werden, deren Tätigkeit auf dieselbe öffentliche Aufgabe (Organisation nach Objekt), denselben Personenkreis (Organisation nach Klientel) oder dasselbe räumliche Gebiet (Organisation nach Gebiet) gerichtet ist, oder welche dieselben oder sehr ähnliche Tätigkeiten ausführen (Organisation nach Verrichtung). In späteren verwaltungswissenschaftlichen Arbeiten wurden *Gulick's* Ideen mit dem Gebiets- und Aufgabenorganisationsmodell der Verwaltungsorganisation wieder aufgegriffen (z.B. *Kuhlmann u.a.* 2011), und auch die von *Gulick* identifizierten typischen Koordinationsprobleme (z.B. *Bauer u.a.* 2007) und sein POSDCORB-Modell der Leitungstätigkeiten (z.B. *Agranoff/McGuire* 2001) werden in verwaltungswissenschaftlichen Arbeiten weiterhin rezipiert.³

Ein wesentlicher Beitrag zum Verständnis von Koordination und vor allem Koordinationshemmnissen wurde mit dem Konzept der „selektiven Perzeption“ von Herbert A. Simon vorgelegt, der mit seiner Referenz auf die „Sprichwörter der Verwaltung“ (*Simon*

1946) auch die mangelnde empirische Prüfung der Konzepte von *Gulick* kritisiert hatte. Im Zuge seiner Untersuchungen zum Entscheidungsverhalten in Verwaltungen zeigt *Simon*, dass das Aufmerksamkeitsraster von Organisationsmitgliedern – nicht nur in Verwaltungen (*Dearborn/Simon* 1958) – typischerweise auf den eigenen Zuständigkeitsbereich beschränkt und zugespitzt ist (*Simon* 1947). Demnach werden alle Entscheidungen und damit auch Positionen in Koordinationsprozessen durch die Brille der eigenen Zuständigkeit bewertet. Mit der selektiven Wahrnehmung von Organisationsmitgliedern werden nicht nur Präferenzen und inhaltliche Positionen von Organisationsmitgliedern erklärbar, sondern auch deren Relevanzeinschätzungen von in Koordinationsprozessen bearbeiteten Themen. Ausgehend von *Simons* Arbeiten und als Kritik an den seinerzeit dominierenden Vorstellungen rationaler Entscheidungen setzte sich *Charles E. Lindblom* (1959) insbesondere mit Koordinationsmechanismen im Policy-Prozess auseinander. Am Beispiel des US-amerikanischen Regierungssystems beschrieb er den Prozess der Politikentwicklung als „inkrementell“ und Koordination zuvorderst als „wechselseitige Anpassung“ (*mutual adjustment*). Nach *Lindblom* werden politische Entscheidungsprozesse mit diesem Verständnis nicht nur erklärbar, sondern vielmehr auch normativ nachvollziehbar, da inkrementelle Entscheidungsprozesse ermöglichen, ein breites Spektrum gesellschaftlicher Interessen im Policy-Prozess zu berücksichtigen.

In Abgrenzung zur eher ‚kontextfreien‘ älteren Organisationstheorie und inspiriert durch entscheidungstheoretische Arbeiten rückte in den 1960er Jahren mit dem Aufschwung der Kontingenztheorie (*Thompson* 1967; *Lawrence/Lorsch* 1967) die Abhängigkeit der Organisationsstruktur von der Organisationsumwelt in den Mittelpunkt. Dabei interessierte erstens die Frage, unter welchen Bedingungen Organisationen fähig sind, sich den in stetiger Veränderung befindlichen Koordinationsanforderungen dynamischer Umwelten anzupassen (*Miebach* 2012, S. 96). Zweitens beschäftigte sich auch die Kontingenztheorie mit der Frage, wie die Organisationsleitung durch die Etablierung der ‚idealen‘ Organisationsstruktur die Organisationseffizienz erhöhen kann.⁴ Hintergrund war in Kritik an *Max Weber* – welche allerdings auf dem Missverständnis beruhte, dass *Weber’s* Idealtypus primär der Suche nach Effizienz diene (siehe hierzu *Mayntz* 1968) – die Erkenntnis, dass formale Strukturen zwar geeignet seien, gleichförmige Aufgaben zu koordinieren, für nicht-gleichförmige Aufgaben aber keinen angemessenen Koordinationsmechanismus darstellen (*Litwak/Hylton* 1962). *James D. Thompson* (1967), einer der einflussreichsten Vertreter der amerikanischen Organisationsforschung jener Zeit, unterschied in Weiterentwicklung der Arbeiten von *March/Simon* (1958) und *Lindblom* (1959) mit Standardisierung, Planung und wechselseitiger Anpassung drei Mechanismen zur Koordination unterschiedlicher organisationsinterner Aufgabeninterdependenzen, die dann wiederum als Maßstäbe für Strukturentscheidungen gelten können. Aus dieser Perspektive besteht das wesentliche Ziel von Strukturentscheidungen in der Reduzierung von Koordinationskosten, d.h. den Kosten für Kommunikation und Entscheidungen in Organisationen. *Thompsons* konzeptionelle Überlegungen zum Zusammenhang zwischen Interdependenzen und Koordinationsmechanismen wurden in Deutschland z.B. von *Fritz W. Scharpf* (1996, S. 527) aufgegriffen, der darauf hinwies, dass bei reziproken Interdependenzen, die z.B. typisch für die Ministerialverwaltung sind, die Anzahl der sich miteinander koordinierenden Akteure eine kritische Größe darstellt. Die Dominanz negativer Koordination in der deutschen Ministerialverwaltung (siehe Abschnitt 3) kann somit als Konsequenz vorherrschender reziproker Interdependenzen zwischen Ministerien verstanden werden.

Insgesamt legen organisations- und entscheidungstheoretische Arbeiten einen wesentlichen Grundstein zur Erklärung von Koordinationsproblemen. Erstens zeigt *Gulicks* Argument der untrennbaren Verquickung von Spezialisierung und Koordinationsbedarf auf, dass organisationsinterne Abstimmung je nach formalem Zuschnitt spezialisierter Einheiten erleichtert oder erschwert werden kann. Zweitens verdeutlicht diese Literatur die Bedeutung selektiver Wahrnehmungen für das Organisationshandeln. Drittens weist *Lindblom* auf den politischen Charakter von Koordinationsstrukturen und -prozessen hin. Viertens zeigen die organisationstheoretischen Untersuchungen, dass Interdependenzen zwischen spezialisierten Organisationsaufgaben zu Koordinationsproblemen führen, die mit Koordinationskosten einhergehen, mit denen jede Organisation umgehen muss. Damit wird deutlich, dass Koordinationsprobleme eine typische Folge spezialisierter Regierungs- und Verwaltungsorganisation sind, die sich zwar durch Strukturänderungen in die eine oder andere Richtung beeinflussen lassen, die dann allerdings andere Koordinationsmechanismen und -kosten zur Folge haben. Zugespielt formuliert zeigt bereits diese frühe Forschung, dass Koordinationsprobleme untrennbar mit formalorganisatorischer Spezialisierung, selektiver Wahrnehmung, Interdependenzen und Koordinationskosten verbunden sind, die sich letztlich nicht vollständig auflösen lassen: Die Vorstellung, ‚mehr‘ Koordination oder ‚optimale‘ Koordination sei durch Formalorganisation herstellbar, ist abwegig.

3. Koordination zur Realisierung „aktiver Politik“

Während die Kontingenztheorie nicht zwischen privaten und öffentlichen Organisationen unterschied, wurde Koordination in Regierung und Verwaltung zum zentralen Gegenstand der Planungsdiskussion in den 1960er und frühen 1970er Jahren. Koordination in Regierung und Verwaltung wurde unter dem Stichwort „politische Planung“ in vielen Universitäten, Regierungskommissionen, Ministerien, Regierungszentralen in den USA und Westeuropa diskutiert. In den USA sollten mit der Einführung des PPBS (*Planning, Programming, and Budgeting System*) vorrangig analytische Kapazitäten gestärkt und Programmentwicklung und Budgetierung enger miteinander verkoppelt werden (*Wildavsky* 1969; *Schick* 1973). In Europa wurden vielfältige Ideen zur Verbesserung der Regierungskoordination diskutiert, zum Beispiel die Einführung sektorbezogener Planungssysteme (z.B. in Dänemark, siehe Bet. 743/1975) oder von Planungskommissionen (z.B. in Frankreich, siehe *Cohen* 1973, S. 45). Die bundesdeutsche Politikwissenschaft begann zu dieser Zeit, die US-amerikanische Policy-Forschung zu rezipieren, die in der Tradition von Harold D. Lasswell eine „entschieden reformerische Absicht“ (*Bleek* 2001, S. 383) verfolgte. Ihre „politische Initialzündung“ (*ebd.*, S. 383) erlebte die Policy-Forschung in Deutschland mit der Regierungsübernahme der ersten sozial-liberalen Koalition unter Willy Brandt im Jahre 1969. Die explizite Praxisbezogenheit der Policy-Forschung verband sich mit dem Interesse der Regierung an sozialwissenschaftlicher Politikberatung zur Umsetzung der ‚inneren Reformen‘ und so wurde die enge Verquickung regierungspraktischer und wissenschaftlicher Fragen zu einem beispiellosen Charakteristikum der (bundesdeutschen) Planungsdiskussion. Bereits zum Ende der ersten großen Koalition waren die „Denk- und Sprechmuster der Managementlehre und der Verwaltungswissenschaften“ (*Metzler* 2005, S. 346) in die Diskurse der Regierungspraxis eingeflossen. Die Verbesserung der regierungsinternen Koordination war eine der Schlüsselfragen, der sich

die 1969 eingesetzte PRVR annahm. Die PRVR verkörperte die Nähe zwischen Regierungspraxis und reformorientierter Politikwissenschaft, war sie doch mit Mitgliedern aus Ministerialverwaltung und Wissenschaft – allen voran *Renate Mayntz* und *Fritz W. Scharpf* – besetzt (zur Einsetzung und Arbeitsweise der PRVR: *Süß* 2004). Unterlegt wurden die bundesdeutsche Planungsdiskussion und die Arbeit der PRVR mit dem Konzept der „aktiven Politik“ (*Mayntz/Scharpf* 1973). Demnach sollten die Struktur und Prozesse der Ministerialverwaltung daraufhin überprüft und ggf. reformiert werden, inwiefern sie in der Lage sind, gesellschaftlichen Wandel vorausschauend und aktiv in die Regierungsarbeit zu integrieren – anstatt ihn im Nachhinein reaktiv durch gesetzliche Anpassungen zu bearbeiten. Politische Planung, verstanden als mittel- und langfristige Gestaltung gesellschaftlicher Entwicklungen, bedarf in diesem Verständnis der Koordination unterschiedlicher Sektoren bzw. Politikfelder, da die „realen Interdependenzen der Problemzusammenhänge“ (*Scharpf* 1973, S. 77) ein Ausmaß von Komplexität angenommen hatten, das durch die hergebrachte „Problemverarbeitungskapazität“ (*ebd.*, S. 75) nicht pro-aktiv bearbeitbar erschien, vielmehr sollten dazu die „Informationsverarbeitung und Konsensbildung“ (*ebd.*, S. 90) innerhalb und zwischen Ministerien gestärkt werden. Im Auftrag der PRVR wurde die bundesdeutsche Regierungsorganisation, ihre Strukturen und Prozesse in verschiedenen Studien untersucht (vgl. *Friauf* 1972; *Mayntz-Trier u.a.* 1972; *McKinsey & Company* 1973; *Morkel* 1973; *Hegelau/Scharpf* 1975; *Mayntz* 1975) ebenso wie die Regierungsorganisation in anderen Ländern (z.B. *Johnson/Steel* 1972). Nicht zufällig entspringt dieser Zeit auch die nach wie vor umfassendste Untersuchung zur Koordination in der Bonner Ministerialverwaltung (*Mayntz/Scharpf* 1975). In ihren teils mehrbändigen Berichten (PRVR 1969, 1972a, 1972b) empfahl die PRVR z.B. die Etablierung gemeinsamer Leitungsbüros von Ministern und Staatssekretären oder die Etablierung eines Unterstaatssekretärs, der die Koordination zwischen politischen und administrativen Akteuren innerhalb der Ministerien verbessern sollte.

Auch wenn die „Planungseuphorie“ (*Jann* 2009, S. 479) in Deutschland ebenso wie in vielen Ländern kaum nennenswerte Reformen der Regierungsorganisation hervorgebracht hat, letztlich in einer Planungsenttäuschung und Reformmüdigkeit mündete, hat diese Phase die wissenschaftliche wie praktische Rezeption des Themas wesentlich geprägt. Neben zahlreichen empirischen Studien zu Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung (vgl. z.B. die Beiträge in *Mayntz/Scharpf* 1973), dürfen die nach wie vor in Forschung und Lehre verwendeten Konzepte der „negativen“ und „positiven“ Koordination, die auf *Fritz W. Scharpf* zurückgehen, den wichtigsten wissenschaftlichen Ertrag der PRVR und der Planungsdiskussion insgesamt bilden (*Scharpf* 1973). Diese beiden Konzepte haben als einige der wenigen konzeptionellen Entwürfe zu diesem Thema einen festen Platz in der Literatur gefunden (siehe hierzu auch *Ansmann u.a.* in diesem Heft). Basierend auf den gemeinsam mit *Renate Mayntz* gemachten Beobachtungen zu Arbeitsweise und Entscheidungsfindung der Bonner Ministerialverwaltung (*Scharpf* 1973, FN 12; *Mayntz/Scharpf* 1975) modellierte *Scharpf* die beiden Varianten der Koordination. Während negative Koordination aufgrund geringer „Koordinationskosten“ (*Scharpf* 1973, S. 90) das Standardverfahren der Entscheidungsfindung in der Ministerialverwaltung beschreibt, steht positive Koordination für eine hohe Informationsverarbeitungskapazität bei gleichsam hohen Kosten. Negative Koordination basiert auf dezentralen Initiativen, die von der federführenden Organisationseinheit formuliert werden und von den anderen beteiligten Einheiten auf ihre negativen Folgewirkungen für den eigenen Zuständigkeitsbereich überprüft werden. Durch diese Externalisierung negativer Effekte werden Initiativen

in ihrer Reichweite „herunterkoordiniert“ (*ebd.*, S. 89) und resultieren so in kleinteiligen, wenig innovativen Politikergebnissen. Positive Koordination hingegen beruht auf der gemeinsamen Erarbeitung eines Entwurfs durch alle beteiligten Einheiten, die alle Folgewirkungen aller möglichen Handlungsalternativen auf alle berührten Bereiche berücksichtigen. Damit werden hohe Anforderungen an die Informationsverarbeitung in den einbezogenen Einheiten gestellt, ergo entstehen hohe Koordinationskosten. Allerdings – so *Scharpf* – ist erwartbar, dass auf diese Weise erzielte Politikergebnisse den Anforderungen an die vorrausschauende Gestaltung interdependenter Problemlagen besser gerecht würden, mithin positive Koordination als Voraussetzung vorrausschauender Planung formuliert werden kann (*ebd.*, S. 95). *Scharpf* sieht in den hohen Anforderungen positiver Koordination eine wesentliche Restriktion für ihr Gelingen: „(...) alles spricht darum aber auch dafür, daß jedenfalls die Politikplanung sich sehr rasch mit der Überforderung jeder Informationsverarbeitungskapazität durch übergroße Komplexität konfrontiert sehen wird“ (*ebd.*, S. 95).

Koordination innerhalb der Regierung gilt in der Planungsdiskussion damit als Voraussetzung für vorrausschauendes staatliches Handeln („aktive Politik“). Den gemeinsamen Nenner aller Planungsanstrengungen bildete eine sozialdemokratisch inspirierte Vorstellung politischer Steuerung, die aktive Politik als wesentliche Staatsaufgabe ansieht. Diese Zusammenfassung deutet bereits ein wesentliches Problem der Koordinationsvorstellung der 1960er und 1970er Jahre an: ‚Gute Koordination‘ wurde als ein durch Struktur- und Prozessoptimierung herstellbarer Zustand verstanden, der – so einmal erreicht – quasi-automatisch zu guten Politikergebnissen führen würde. Wie sich bereits in *Scharpfs* Aufsatz von 1973 zeigt, mutet diese Vorstellung nicht erst aus heutiger Sicht sehr voraussetzungsvoll und letztlich technokratisch an, zeigen doch die empirischen Befunde zum Entscheidungsverhalten in der Bonner Ministerialverwaltung, dass ‚politische‘ Faktoren wie die Persistenz organisationaler Eigeninteressen und selektiver Perzeptionen, Koordinationskosten, divergierende parteipolitische und sektorspezifische Präferenzen sowie die Anreizstrukturen institutioneller Arrangements wie das Ressortprinzip Faktoren bilden, deren Wirksamkeit sich nicht ohne Weiteres aushebeln lässt.

4. Koordination aus Perspektive der Policy-Forschung⁵

Nach der bekannten Definition von *Thomas Dye* (1972, S. 1) beschäftigt sich die Policy-Forschung mit den Inhalten des Regierungshandelns, den Ursachen für das Zustandekommen von Politikinhalten und den Wirkungen politischer Programme und Maßnahmen (für einen Überblick siehe *Jann* 2009). Dabei stand nach dem Abflauen der im vorherigen Abschnitt beschriebenen Planungseuphorie in Deutschland in den 1980er Jahren mit der Implementations- und Evaluationsforschung sowie der Steuerungstheorie zunächst die Suche nach Erklärungen für Umsetzungsdefizite oder gar das Scheitern von politischen Programmen im Zentrum des Erkenntnisinteresses (*Mayntz* 1980, 1983; *König/Dose* 1993).

Ausgehend von der Beobachtung, dass nicht nur in der Politikformulierung, sondern auch in der Implementation verschiedene staatliche und nicht-staatliche Akteure miteinander interagieren und sich koordinieren (z.B. *Hjern/Porter* 1981; *O’Toole/Montjoy* 1984; *Dose* 1997), gerieten in den 1990er Jahren Policy-Netzwerke zunehmend ins Zentrum der Aufmerksamkeit (*Marin/Mayntz* 1991; *Jansen/Schubert* 1995; *O’Toole* 1997).

Hierbei wurden Koordinationsarrangements zur Gestaltung von Politikinhalt „zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregelung“ (so das damalige Forschungsprogramm des MPIfG in Köln) in verschiedenen Politikfeldern erforscht. Die Handlungsabstimmung in Netzwerken gilt dabei – neben der auf Märkten, in Hierarchien und Gemeinschaften – als ein idealtypischer Koordinations- bzw. Governance-Mechanismus.⁶ Im Gegensatz zur akteurszentrierten Steuerungstheorie, die typischerweise eine Top-Down-Perspektive einnimmt, lenkt die Governance-Perspektive das analytische Interesse auf die institutionellen Regelungsstrukturen, in die Akteure eingebettet sind (Mayntz 2005; Jann 2009). Je nach theoretischer Perspektive geraten damit formelle und informelle Regelungsstrukturen, aber auch Routinen und Deutungsmuster als Rahmenbedingungen für die Handlungsabstimmung – also Koordination – von Akteuren im Policy-Prozess in den Fokus (siehe z.B. Surel 2000).

Stellt man nun die Frage, was dieses heterogene Feld der Policy-Forschung an neuen Perspektiven und Erkenntnissen zur Koordination innerhalb und zwischen Ministerien und Behörden beigetragen hat, sind insbesondere drei Erträge hervorzuheben.

Erstens zeigt die Policy-Forschung, dass nicht nur Ministerien, sondern auch nachgeordnete zentralstaatliche Behörden sowie Behörden subnationaler und lokaler Ebenen in alle Phasen des Policy-Prozesses involviert sind, womit der Mythos der strikten Trennung von Politik und Verwaltung endgültig als solcher enttarnt wurde. Behörden sind als Akteure zu verstehen: Sie verfolgen Interessen, können die Umsetzung von Policies fördern oder hemmen („Dienst nach Vorschrift“), agieren in Policy-Netzwerken (siehe hierzu *Bach/Ruffing* in diesem Heft) und verhandeln mit anderen Behörden sowie mit Normadressaten und gesellschaftlichen Akteuren (zur kooperativen Verwaltung siehe *Benz* 1994; *Dose* 1997). Zum Beispiel gehen Ministerien und Behörden Koalitionen mit organisierten Interessen ihres Zuständigkeitsbereichs ein, die sie in Politikformulierungsprozessen vertreten und zu schützen suchen. Es ist eine Leistung der Policy-Forschung, die Rolle der Behördenumwelt sowie der spezifischen Merkmale des Politikfeldes für Koordinationsarrangements hervorzuheben. Die Koordination innerhalb und zwischen Behörden ist deshalb wesentlich durch organisatorische Eigeninteressen und die Außenbeziehungen von Behörden oder einzelnen Abteilungen geprägt (*Döhler* 2007). Koordinationsprobleme oder die häufig (auf der advokatorischen Diskussionsebene) beklagte mangelnde Koordination sind in dieser Perspektive Ausdruck handfester Interessenkonflikte und -gegensätze, die Akteure nicht ohne weiteres in Abstimmungsprozessen preisgeben, sondern vielmehr – nicht selten scharf – verteidigen. Die für die deutsche Ministerialverwaltung typischen „Mitzeichnungskriege“ (*Murswieck* 2003, S. 129) illustrieren exemplarisch die Verteidigung organisationaler Eigeninteressen und Zuständigkeiten.

Zweitens wird in der neo-institutionalistischen Organisationstheorie, welche insbesondere die Forschung zur Diffusion von Policies und Prozessen der Institutionalisierung prägt, darauf hingewiesen, dass Vorstellungen angemessenen Verhaltens Organisationshandeln prägen. Demnach haben geteilte Werte und Normen in Organisationen und organisatorischen Makrosystemen wesentlichen Einfluss auf die Art und Weise, wie sich Behörden untereinander und mit anderen gesellschaftlichen Akteuren koordinieren (*March/Olsen* 1989; *Powell/DiMaggio* 1991; *Scott* 2014). Mindestens ebenso einflussreich sind darüber hinaus nicht-hinterfragte Handlungsabläufe, Sichtweisen und Deutungsschemata in Behörden, die z.B. prägend dafür sind, was überhaupt als ‚koordinationsbedürftig‘ angesehen wird und welche Koordinationsroutinen in bestimmten Situationen weitgehend unreflektiert zum Tragen kommen. Unter dem Stichwort „Verwaltungskultur“ ist in die-

sem Zusammenhang z.B. die Bedeutung von Leitbildern thematisiert worden (*Jann* 2008, S. 19; zur Rolle von Leitbildern im Policy-Prozess siehe z.B. *Hall* 1993) und es ist immer wieder darauf hingewiesen worden, dass nach sektoralen (Verwaltungs-)Organisationsreformen ein längerer Prozess der Institutionalisierung zu beobachten ist, in dem neue informelle Koordinationspraktiken in und zwischen Ministerien und Behörden (z.B. *Korinek/Veit* i.E.), aber auch mit gesellschaftlichen und politischen Akteuren ausgehandelt werden. Wie die Beiträge von *Aden* und *Heidbreder* in diesem Heft veranschaulichen, koordinieren sich die Behörden verschiedener EU-Mitgliedsstaaten vielfach in netzwerkähnlichen Arrangements. Deutlich wird dabei, dass die Koordination in solchen Netzwerken wesentlich durch wechselseitiges Vertrauen und stabile reziproke Verhaltenserwartungen geprägt ist. Gerade das Fehlen einer gemeinsamen europäischen Verwaltungskultur, also geteilter Werte, Verhaltensnormen und Routinen, führt zu Schwierigkeiten in Abstimmungsprozessen.

Drittens wird in der Policy-Forschung unter dem Stichwort „Politikintegration“ die Bearbeitung und Koordination komplexer Policy-Probleme, etwa in den Bereichen der Migrations-, Innovations- und Nachhaltigkeitspolitik, thematisiert (siehe z.B. *Pollitt* 2003; *Jacob/Volkery* 2004; *Biegelbauer* 2013; *Bornemann* 2013). Die organisatorischen Lösungen hierfür – z.B. Bildung interministerieller Arbeitsgruppen – erinnern zwar zum Teil an die Diskussion der 1970er Jahre, die Debatte ist aber insgesamt weniger fokussiert auf formale Fragen der Regierungsorganisation und nimmt stattdessen komplexe Akteurskonstellationen in politikfeldspezifischen institutionellen Kontexten sowie die Rolle von Policy-Ideen, politischem Lernen, Narrativen und Diskursen für die Koordination ressortübergreifender Politiken mit in den Blick. Koordination beinhaltet aus dieser Perspektive nicht nur die Aushandlung von Kompromissen bei Interessengegensätzen, sondern ist auch ein kognitiver Verständigungsprozess. Konkrete Ansätze zur Unterstützung politikfeldübergreifender Zusammenarbeit, die in der Policy-Literatur diskutiert werden, sind z.B. Kennzahlensysteme (z.B. Nachhaltigkeitsindikatoren), gemeinsame Budgets oder Leitungsstrukturen, zentrale Koordinationseinheiten oder verpflichtende *Impact Assessment* Systeme. Insgesamt verdeutlicht diese Literatur, dass sich in ressortübergreifenden Koordinationsstrukturen und Koordinationsprozessen organisationale Eigeninteressen, divergierende Weltansichten und Interessenkonflikte manifestieren, welche einer Politikintegration entgegenstehen (siehe hierzu auch *Veit* 2010). Inter-ministerielle Koordination ist genau deshalb typischerweise als Negativkoordination konturiert: Ressortübergreifende Koordination ist geprägt durch selektive Perzeptionen, die Verteidigung von Zuständigkeiten und resultiert dann im Sinne eines Nicht-Angriffspaktes im kleinsten gemeinsamen Nenner, der gerade in die Zuständigkeiten vieler Ressorts berührenden Politikbereichen wie der Klimaanpassungspolitik oder der Nachhaltigkeitspolitik zu einem unverbundenen Nebeneinander politischer Maßnahmen führt, die – nicht selten – jedes Ressorts ohnehin auf der Agenda hatte (zur Koordination der Nachhaltigkeitspolitik: *Bornemann* 2013, S. 459ff.).

Im Gegensatz zur Sichtweise der frühen Organisationstheorie ist zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Koordinationsfähigkeit von Ministerien und Behörden aus Perspektive der Policy-Forschung nicht primär durch die Optimierung von formalen Strukturen und Prozessen verbessert werden kann. Stattdessen sind formale und informale Koordinationsarrangements, institutionelle Regelungsstrukturen sowie Ideen und Diskurse in den Blick zu nehmen, um die Ursachen von Koordinationsproblemen besser zu verstehen.

5. Koordination aus Perspektive der EU-Forschung

Während das Interesse der EU-Forschung bis Mitte der 1990er Jahre zuvorderst den Dynamiken des europäischen Integrationsprozesses sowie den Folgen europäischer Integration für die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten galt und in erster Linie von der Subdisziplin der Internationalen Beziehungen aufgegriffen wurde, hat sich diese Forschung im Zeitverlauf erheblich weiter entwickelt und differenziert. Koordination wird auf diesem weiten Feld der EU-Forschung in mindestens drei Zweigen thematisiert und untersucht: Erstens bildet Koordination einen Bezugspunkt der Europäisierungsforschung, zweitens wird unter dem Stichwort „*multi-level governance*“ die Koordination zwischen der europäischen und mitgliedstaatlichen Ebenen analysiert und drittens werden Entscheidungsprozesse in den EU-Institutionen untersucht. Diese drei Forschungsstränge werden im Folgenden auf ihre Befunde zu Koordination und Koordinationsproblemen reflektiert.

Erstens lassen sich innerhalb der Europäisierungsforschung, welche die Effekte europäischer Integration auf nationale Politiken, administrative Strukturen und politische Machtverhältnisse untersucht (Börzel/Risse 2007, S. 484), zwei Forschungsstränge identifizieren, in denen Koordination einen wesentlichen Bezugspunkt bildet. Zum einen werden Gewichtsverschiebungen in nationalstaatlichen Regierungssystemen als Folge der Verlagerung von Kompetenzen auf die EU-Ebene untersucht und es wird gefragt, welche nationalstaatlichen Akteure dadurch begünstigt werden. Während einige Autoren argumentieren, die Verlagerung von Kompetenzen auf die EU-Ebene und damit verbundener notwendiger mitgliedsstaatlicher Positionsbildung begünstige zuvorderst die Exekutive (zu Lasten der Parlamente) (Moravcszik 1997; Börzel/Risse 2007, S. 487) und innerhalb der Exekutive den Regierungschef gegenüber den Ministern (Poguntke/Webb 2005), argumentiert z.B. Klaus Goetz, die Machtbalance verschiebe sich nicht zu Gunsten der Exekutive insgesamt, sondern vielmehr innerhalb der Exekutive zum Vorteil der Ministerialbürokratie und zu Lasten der politischen Führung (Goetz 2003; 2006). Dieser Forschungsstrang zeigt auf, dass Gewichtsverschiebungen in der hergebrachten Architektur des Regierungssystems Folgen für die Voraussetzungen für und Anforderungen an Koordinationsleistungen zeitigen, die innerhalb und zwischen Ministerien und/oder der Regierungszentrale erbracht werden. Zum Beispiel verändert der wachsende externe Druck – u.a. durch Europäisierung – das institutionalisierte Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung an der Spitze der Ministerien und mündet in einem Bedeutungszuwachs der Leitungsbereiche, die in der intra-ministeriellen Koordination eine zunehmend politische Rolle einnehmen (Hustedt 2013a). Veränderte Koordinationsbedingungen in nationalen Regierungen in Folge der Europäisierung bilden damit einen ersten koordinationsbezogenen Ertrag der Europäisierungsforschung.

Zum anderen interessiert sich ein weiterer Zweig der Europäisierungsforschung dafür, wie europapolitische Positionen auf mitgliedsstaatlicher Ebene abgestimmt werden. Diese Forschung weist auf eine erhebliche Varianz nationaler Strukturen und Prozesse zur Abstimmung und Vorbereitung mitgliedsstaatlicher Positionen hin. Während einige Mitgliedsstaaten zentrale Koordinationseinheiten – häufig beim Regierungschef – angesiedelt haben (vgl. z.B. Pehle/Sturm 2008, S. 170-175; siehe für einen Überblick Kassim/Peters/Wright 2000), bleibt z.B. die Koordination der deutschen Europapolitik in den dezentralen Mechanismen des Ressortprinzips verhaftet und wird durch eine Reihe von inter-ministeriellen Gremien auf verschiedenen hierarchischen Ebenen der Ministerialverwaltung un-

terlegt (Beichelt 2007, S. 423-427; Große Hüttmann 2007, S. 41-43). Empirische Studien zeigen, dass mittlerweile in allen Ressorts Themen bearbeitet werden, die eine europapolitische Verbindung aufweisen, sodass nunmehr europapolitische Organisationseinheiten in vielen Ministerien verbreitet sind und zudem der Arbeitsalltag in vielen Fachabteilungen und -referaten durch Interaktionen mit EU-Institutionen oder mit Verwaltungen anderer Mitgliedstaaten geprägt ist (vgl. für die deutsche Ministerialverwaltung Felder 2007, für die skandinavischen Ministerialverwaltungen die Beiträge in Pedersen 2002). Dabei ist die nationale europapolitische Koordination – wie alle anderen Koordinationsprozesse auch – durch Ressortkonflikte, also organisationale Eigeninteressen und selektive Perzeptionen charakterisiert. Während auf nationaler Ebene diese Koordinationshemmnisse durch die ‚Verständigung‘ auf den kleinsten gemeinsamen Nenner bearbeitet werden, führen national nicht abgestimmte europapolitische Positionen einerseits zu Schwächen bei der Durchsetzung nationaler Interessen in europäischen Politikprozessen. Andererseits eröffnet die eigenständige Wahrnehmung europäischer Koordinationsaufgaben den einzelnen Ressorts Möglichkeiten, über Bande zu spielen: Wenn sie sich in einem nationalen Koordinationsprozess nicht durchsetzen konnten oder ihre Eigeninteresse nicht hinreichend gewahrt sehen, können sie diese in den europäischen Prozess (erneut) einspeisen.

Zweitens wird unter dem Stichwort „*multi-level governance*“ der Frage nachgegangen, in welchen institutionellen Arrangements nationalstaatliche und supranationale Akteure vor allem im Vollzug von EU-Politiken interagieren. Dabei wird deutlich, dass die Mehrebenenkoordination entlang sektoraler Linien verläuft, wesentlich durch fachliche Expertise geprägt ist und unterschiedlich organisiert und institutionalisiert ist. Während die Komitologieausschüsse in einigen Politikfeldern nach wie vor relevant sind (Töller 2002, 2013), sind in anderen Bereichen transnationale Verwaltungsnetzwerke etabliert worden, die mit oder ohne Beteiligung von EU-Agenturen sektorale Abstimmungsleistungen auf Expertenebene erbringen (Hustedt u.a. 2014, S. 193ff.). Der Beitrag von Bach und Ruffing in diesem Band verdeutlicht, dass solche Netzwerke nicht nur zur Koordination auf europäischer Ebene beitragen, sondern zugleich zu einer Europäisierung der nationalen Behörden führen. Darüber hinaus wirken EU-Agenturen an sektoraler Mehrebenenkoordination mit, indem sie in der Regel über ihre Verwaltungsräte mit den entsprechenden nationalen Behörden verknüpft sind und zudem eine Reihe von EU-Agenturen, wie z.B. die Europäische Arzneimittelagentur, eng mit nationalen Experten zusammenarbeiten. Insgesamt stellt die Literatur zur Koordination im europäischen Mehrebenensystem heraus, dass sektoral geprägte, expertisebasierte Abstimmungsprozesse häufig losgelöst von innerstaatlicher hierarchisch geprägter Koordination ablaufen und den beteiligten Behörden erhebliche Möglichkeiten beschieren, ihre eigenen Interessen zu vertreten – nicht selten ohne, dass z.B. aufsichtführende Ministerien eingebunden sind. Damit kann die Partizipation in der Mehrebenenkoordination durchaus zu einer Autonomieexpansion von Behörden führen. Koordinationsprobleme entstehen dann ‚zu Hause‘, wenn die behördlichen fachlichen Positionen mit politischen, ministeriellen Positionen konfliktieren (siehe auch der Beitrag von Bach/Ruffing in diesem Band).

Drittens wendet sich ein weiterer Strang der EU-Forschung in jüngerer Zeit vermehrt der Frage zu, welche Faktoren die Entscheidungsfindung innerhalb der EU-Institutionen prägen. Dieser auch als „*administrative turn*“ (Trondal 2007) oder „*normalization*“ der EU-Forschung (Wille 2013) bezeichnete Perspektivwechsel stellt darauf ab, dass verwaltungswissenschaftliche Forschungsperspektiven an Relevanz gewinnen und einschlägige Konzepte und Fragestellungen in die EU-Forschung einfließen. In diesem, noch recht

überschaubaren Forschungszweig richtet sich das Interesse zuvorderst auf die EU-Kommission, die als bürokratische, exekutive Organisation anhand typischer Kategorien der Verwaltungsforschung untersucht wird (vgl. z.B. *Trondal* 2010; *Wille* 2013) und nicht mehr als Organisation ‚sui generis‘ wie es für die frühe EU-Forschung typisch war. Dabei zeigt sich, dass Koordination innerhalb der Kommission durch dieselben Faktoren geprägt ist, die auch nationale inter- und intra-ministerielle Koordination kennzeichnen: Die kommissionsinterne Hierarchie prägt Entscheidungen (*Page* 2012, S. 132-139) und formale Spezialisierung begünstigt die zuständige Organisationseinheit gegenüber nur beteiligten Einheiten (*Hartlapp/Metz/Rauh* 2013).

Insgesamt ist festzuhalten, dass der europäische Integrationsprozess einen wesentlichen Veränderungsimpuls für hergebrachte Koordinationsstrukturen und -prozesse auslöst, mit dem sich neue Möglichkeiten für Ministerien und Vollzugsbehörden eröffnen, ihre Positionen ‚durch die Hintertür‘ in politische Prozesse einzuspeisen. Dadurch ergeben sich für Ministerien und Behörden neue Handlungsspielräume, die geeignet sind, die Rolle ehemals traditioneller Vollzugsbehörden politisch aufzuwerten. Schließlich zeigen die Befunde der EU-Forschung, dass Koordination der Europapolitik sowie in der EU-Kommission durch dieselben Faktoren und Konflikte geprägt ist wie sie für nationale politische Prozesse charakteristisch sind.

6. Fazit

Koordinationsfragen wurden in nahezu allen Bereichen der Policy- und Verwaltungsforschung der letzten Jahrzehnte immer wieder thematisiert, und zwar auch in Forschungssträngen, in denen Regierungs- und Verwaltungskoordination auf den ersten Blick nicht explizit adressiert wird wie z.B. in der Forschung zu Policy-Netzwerken oder der Diskussion um die „kooperative Verwaltung“. Der Durchgang durch die in diesem Beitrag resümierten Perspektiven erlaubt mindestens zwei Schlussfolgerungen.

Erstens werden in allen hier resümierten Forschungssträngen organisationale (Eigen-) Interessen, selektive Perzeptionen und Koordinationskosten als Erklärungsfaktoren für Koordinationsprobleme und -hemmnisse identifiziert. Zuletzt hat die EU-Forschung die Wirksamkeit dieser Faktoren auch auf Ebene der europäischen Institutionen entdeckt. Koordinationskonflikte sind also als Interessenskonflikte interpretierbar, welche durch die typischen Muster negativer Koordination entschärft werden, indem politische Vorhaben ‚herunterkoordiniert‘ werden.

Zweitens zeigt bereits die frühe organisationstheoretische Forschung, dass Spezialisierung und Koordination zwei Seiten derselben Medaille darstellen. Die Verteilung formaler Zuständigkeiten, aber auch Normen und routinierte Koordinationsprozesse strukturieren Verhalten und Positionen in Entscheidungsprozessen. Durch veränderte externe Anforderungen an Leistungen öffentlicher Organisationen wandeln sich auch Vorstellungen und Deutungsmuster hergebrachter Koordinationsprozesse und -arrangements. Solche normativen und kognitiven Verschiebungen von Anforderungen an ‚gute‘ und ‚richtige‘ Koordination können ebenfalls in Koordinationsproblemen resultieren.

Inwiefern befindet sich also die Forschung zu Koordination in Regierung und Verwaltung zwischen Konjunktur und Krise? Mindestens vier Indizien sprechen dafür, Koordination derzeit in einem (empirischen) Konjunkturoberhoch zu verorten. Erstens etablieren sich grenzüberschreitende Verwaltungs- und Expertennetzwerke parallel zu nationa-

len Koordinationsmechanismen (siehe *Bach/Ruffing* in diesem Heft). Zweitens ermöglichen es neue Technologien, innovative Koordinationsmechanismen zu schaffen (siehe *Heidbreder* in diesem Heft), wobei die Folgen elektronischer Kommunikation und des Datenaustauschs für Regierungs- und Verwaltungskoordination noch weitgehend unerforshtes Terrain sind. Drittens gewinnen im EU-Mehrebenensystem mit seinem weitgehend fehlenden eigenen Verwaltungsunterbau nicht-hierarchische Formen der Koordination an Bedeutung, deren Voraussetzungen und Folgen derzeit genauer untersucht werden (siehe *Aden* und *Heidbreder* in diesem Heft). Viertens entsteht neuer organisationsinterner Koordinationsbedarf durch wachsende Anforderungen an die Output-Legitimation öffentlicher Organisationen (siehe *Ansmann u.a.* in diesem Heft). Vieles spricht dafür, dass diese Veränderungen nicht ohne Folgen für inter- und intraorganisationale Koordination auf allen Ebenen von Regierung und Verwaltung bleiben.

Die Forschung zu Regierungs- und Verwaltungskoordination befindet sich aber auch in der Krise: Dies spiegelt sich nicht zuletzt darin wider, dass es keine Theorie der Regierungs- und Verwaltungskoordination gibt. Koordinationsfragen werden in ganz unterschiedlichen Forschungssträngen und häufig politikfeldbezogen bearbeitet, weshalb der kumulative Erkenntnisgewinn eher stockend ist. Für die Forschung zu Regierungs- und Verwaltungskoordination in Deutschland gilt also möglicherweise dieselbe Diagnose wie für die Koordination ressortübergreifender Politiken: Sie ist stark versäult und in den selektiven Perzeptionen unterschiedlicher Forschungsstränge verhaftet.

Gleichzeitig zeigt gerade der Umstand, dass sich die identifizierten Erklärungsfaktoren auf einige, immer wiederkehrende Charakteristika der Handlungsabstimmung zuspitzen lassen, das wesentliche Desiderat der hier resümierten Forschungsstränge auf: Eine Forschungsperspektive, die Zustandekommen und Umsetzung von Policies auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen anhand der institutionellen Einbettung sowie organisatorischen Merkmale der beteiligten öffentlichen Organisationen untersucht. Kurz: Eine analytische Perspektive, die sensibel für die institutionellen Rahmenbedingungen sowie die organisationsinternen Merkmale wie z.B. Spezialisierung ist, kann grundlegende Merkmale politischen und administrativen Handelns fassbar machen und zu fruchtbaren Erkenntnissen führen.

Blickt man insgesamt auf die unterschiedlichen Ebenen der Koordinationsdiskussion lässt sich aus der Perspektive der hier resümierten Forschungsstränge abschließend festhalten, dass Koordinationsprobleme im Regierungssystem häufig ein Ausdruck von Interessenskonflikten sind. In der Regierungs- und Verwaltungskoordination spiegeln sich letztlich gesellschaftliche Konflikte, die auf Ebene der Regierungs- und Verwaltungsorganisation formalorganisatorisch abgebildet werden. Die auf der advokatorischen Ebene zahlreichen Forderungen nach ‚mehr‘ oder ‚besserer‘ Koordination unterschätzen die Latenz organisationaler Eigeninteressen und selektiver Perzeptionen. Die ebenfalls auf advokatorischer Ebene häufig kritisierte, auf den Schutz sektoraler Interessen sowie damit einhergehender organisationaler Eigeninteressen zielende Haltung in Abstimmungsprozessen ist aus Perspektive der Regierungsorganisation funktional, da die Sektoralisierung der Regierungsorganisation in Ressortgrenzen genau dem Zweck dient, die Vielfalt gesellschaftlicher Interessen auf der Ebene der Regierung zu repräsentieren und in politische Prozesse umzusetzen. Diese Interessenvielfalt und die damit verbundenen Gegensätze und Konflikte manifestieren sich in Koordinationskonflikten. Damit wird die so oft als mangelhaft kritisierte Koordination in Regierung und Verwaltung erklärbar und es wird nicht nur deutlich, dass die Herstellung von ‚mehr‘ oder ‚besserer‘ Koordination keineswegs

trivial ist, sondern auch nicht als vermeintlich objektivierbares formalorganisatorisches Vorhaben betrachtet werden kann. Mit anderen Worten: Was als ein Ergebnis ‚guter‘ Koordination gilt, dürfte wesentlich vom Standpunkt des Betrachters abhängen.

Anmerkungen

- 1 Für hilfreiche und kritische Anmerkungen zu einer ersten Fassung dieses Beitrags bedanken wir uns bei Bernhard Blanke, Marian Döhler und Werner Jann. Den Autoren/innen und Gutachter(inne)n der einzelnen Beiträge dieses Teilschwerpunktes danken wir sehr für die engagierte und produktive Zusammenarbeit. Sylvia Veit dankt Thomas Rixen für die gemeinsame Konzipierung und Organisation der Jahrestagung der DVPW-Sektion „Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft“ zum Thema „Alles eine Frage der Koordination? Policy-Making in Mehrebenensystemen“, die im März 2013 an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg stattfand.
- 2 Dieses Ansinnen wurde später unter anderem wegen der mangelnden Berücksichtigung des institutionellen Kontexts sowie nicht-formaler Faktoren kritisiert, die Organisationshandeln beeinflussen (Simon 1946).
- 3 In der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre gehören *Gulick's* Erkenntnisse auch heute noch in kaum veränderter Form zum Standardrepertoire (Kieser/Walgenbach 2010).
- 4 Dieser Frage wurden eine Vielzahl von Untersuchungen der Formalstruktur gewidmet (für einen Überblick siehe Kubiczek/Welter 1985).
- 5 Selbstverständlich gibt es nicht „die“ Perspektive der Policy-Forschung, schließlich fallen unter diesen Oberbegriff so unterschiedliche Richtungen wie z.B. die vergleichende Staatstätigkeitsforschung und die interpretative Policy-Analyse. Mit der notwendigen Selektivität wird hier dennoch versucht, den Beitrag der Policy-Forschung zur Analyse von Koordinationsanforderungen, Koordinationsstrukturen und -mechanismen in Regierung und Verwaltung herauszukristallisieren.
- 6 *Schimank* (2000, 2007) differenziert abweichend von dieser eher groben Unterscheidung drei Modi der Interdependenzbewältigung (also Handlungsabstimmung/Koordination) und zwar wechselseitige Beobachtung, wechselseitige Beeinflussung und wechselseitige Verhandlungen. Eingebettete Märkte, Netzwerke, Polyarchien und Hierarchien stellen aus dieser Perspektive verstetigte Verhandlungskonstellationen dar.

Literatur

- Agranoff, Robert/McGuire, Michael*, 2001: Big Questions in Public Network Management Research, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11, S. 295-326.
- Andeweg, Rudy B.*, 2003: On Studying Governments, in: *Hayward, Jack/Menon, Anand/Pollack, Mark A.* (Hrsg.), *Governing Europe*, Oxford: Oxford University Press, S. 39-60.
- Bauer, Michael/Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin*, 2007: Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 30), Berlin: edition sigma.
- Beichelt, Timm*, 2007: Over-efficiency in German EU Policy Coordination, in: *German Politics*, 16, S. 421-433.
- Benz, Arthur*, 1994: *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*, Baden-Baden: Nomos.
- Bet. 743/1975*: Planlægningen i centraladministrationen. Betænkningen fra Udvalget vedr. Centraladministrationens planlægningsvirksomhed. Betænkning Nr. 743 (Gutachten), Kopenhagen: Budgetdepartement.
- Biegelbauer, Peter*, 2013: *Wie lernt die Politik? Lernen aus Erfahrung in Politik und Verwaltung*, Wiesbaden: Springer VS.
- Blätte, Andreas*, 2011: Akteure, seht die Signale! Mobilisierungsprobleme und Symbolpolitik in Politikbereichen mit Querschnittscharakter, in: *Florack, Martin/Grunden, Timo* (Hrsg.): *Regierungszentra-*

- len. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität, Wiesbaden: VS Verlag, S. 311-332.
- Bleek, Wilhelm*, 2001: Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland, München: Verlag
- Bogdanor, Vernon*, 2005 (Hrsg.): *Joined-Up Government*, New York: Oxford University Press.
- Börzel, Tanja/Risse, Thomas*, 2007: *Europeanization: The Domestic Impact of European Union Politics*, in: *Jørgensen, Knud Erik/Pollack, Mark A./Rosamond, Ben* (Hrsg.): *Handbook of European Union Politics*, London: Sage Publications, S. 483-503.
- Bornemann, Basil*, 2013: *Policy-Integration und Nachhaltigkeit. Integrative Politik in der Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung*, Wiesbaden: Springer VS.
- Busch, Andreas/Hofmann, Jeanette* (Hrsg.), 2012: *Politik und die Regulierung von Information. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 46*, Baden-Baden: Nomos.
- Christensen, Tom/Lægreid, Per*, 2007: *The Whole-of-Government-Approach to Public Sector Reform*, in: *Public Administration Review* 67, S. 1059-1066.
- Christensen, Dag Arne/Christensen, Tom/Lægreid, Per/Midtbo, Tor* (2012): *Cross-Border Coordination Activities in Central Government Administration – Combining Organizational Conditions and Individual Features*, in: *Public Organization Review*, 12, S. 367-382.
- Cohen, Stephen*, 1973: *Moderne kapitalistische Planung: Das französische Modell*. In: Naschold, Frieder/Väth, Werner (Hrsg.): *Politische Planungssysteme*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 43-58.
- Contini, Francesco/Lanzara, Giovan Francesco* (Hrsg.), 2008: *ICT and innovation in the public sector: European studies in the making of e-government*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dearborn, DeWitt C./Simon, Herbert A.*, 1958: *A Note on the Departmental Identifications of Executives*, in: *Sociometry*, 21, S. 140-144.
- Döhler, Marian* (2007): *Die politische Steuerung der Verwaltung – eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene*, Baden-Baden: Nomos.
- Dose, Nicolai*, 1997: *Die verhandelnde Verwaltung. Eine empirische Untersuchung über den Vollzug des Immissionsschutzrechts*, Baden-Baden: Nomos.
- Dye, Thomas R.*, 1972: *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Felder, Michael*, 2007: *Wie vollzieht sich der (bürokratische) Wandel von Staatlichkeit? Das Beispiel der Europäisierung des Mehrebenenverwaltungssystems Deutschlands*. TranState Working Papers 50. Bremen: StB 597 „Staatlichkeit im Wandel“.
- Fleischer, Julia/Hustedt, Thurid*, 2012: *Sectoral Dynamics In Executive Politics: Coordinating Climate Policy in Germany*, in: *Lodge, Martin/Wegrich, Kai* (Hrsg.): *Executive Politics in Times of Crises*, London: Palgrave, S. 264-283.
- Friauf, Karl Heinrich*, 1972: *Zentralisierungen im Personalwesen des Bundes. Verfassungsrechtliche Untersuchung, vorgelegt im Auftrag der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundes Minister des Innern*, Bonn.
- Goetz, Klaus H.*, 2003: *The Federal Perspective: Bureaucratic Fusion versus Governmental Bifurcation*, in: *Dyson, Kenneth/Goetz, Klaus H.* (Hrsg.): *Germany, Europe and the Politics of Constraint*, Oxford: Oxford University Press, S. 57-72.
- Goetz, Klaus H.*, 2006: *Europäisierung der öffentlichen Verwaltung – oder europäische Verwaltung?*, in: *Bogumil, Jörg/Werner, Jann/Nullmeier, Frank* (Hrsg.): *Politik und Verwaltung. PVS-Sonderheft 37*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 472-490.
- Große Hüttmann, Martin*, 2007: *Die Koordination der deutschen Europapolitik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament* 10, S. 39-45.
- Gulick, Luther*, 1937: *Notes on the Theory of Organization*, in: *Gulick, Luther/Urwick, Lyndall* (Hrsg.): *Papers on the Science of Administration*, New York: Institute of Public Administration, S. 3-45.
- Hall, Peter A.*, 1993: *Policy Paradigms, Social Learning, and the State*, in: *Comparative Politics*, 25, S. 275-296.
- Halligan, John*, 2007: *Reintegrating Government in Third Generation Reforms of Australia and New Zealand*, in: *Public Policy and Administration*, 22, S. 217-238.
- Hartlapp, Miriam/Metz, Julia/Rauh, Christian*, 2013: *Linking Agenda Setting to Coordination Structures: Bureaucratic Politics inside the European Commission*, in: *Journal of European Integration*, 35, S. 425-441.

- Hegelau, Hans/Scharpf, Fritz W.*, 1975: Untersuchung zur Reorganisation des Bundesministeriums für Verkehr, Gutachten für die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform, Bonn.
- Hegele, Yvonne/Behnke, Nathalie*, 2013: Die Landesministerkonferenzen und der Bund – kooperativer Föderalismus im Schatten der Politikverflechtung, in: Politische Vierteljahresschrift, 54, S. 21-50.
- Hertin Julia/Turnpenny, John/Jordan, Andrew/Nilsson, Mans/Russel, Duncan/Nykvist, Björn*, 2009: Rationalising the policy mess? Ex ante policy assessment and the utilisation of knowledge in the policy process, in: Environment and Planning A, 41, S. 1185-1200
- Hjern, Benny/Porter, David O.*, 1981: Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis, in: Organization Studies, 2, S. 211-227.
- Hustedt, Thurid*, 2013a: Ministerialverwaltung im Wandel – Struktur und Rolle der Leitungsbereiche im deutsch-dänischen Vergleich, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Hustedt, Thurid*, 2013b: Analyzing policy advice: The case of climate policy in Germany, in: Central European Journal of Public Policy, 7, S. 88-110.
- Hustedt, Thurid/Wonka, Arndt/Blauberger, Michael/Töller, Annette Elisabeth/Reiter, Renate*, 2014: Verwaltungsstrukturen in der Europäischen Union. Kommission, Komitologie, Agenturen und Verwaltungsnetzwerke, Wiesbaden: Springer VS.
- Jacob, Klaus/Volkery, Axel*, 2004: Institutions and instruments for government self-regulation: environmental policy integration in a cross-country perspective, in: Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 6, S. 291-309.
- Jann, Werner*, 2008: Regieren als Governance Problem: Bedeutung und Möglichkeiten institutioneller Steuerung, in: Jann, Werner/König, Klaus (Hrsg.): Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 1-28.
- Jann, Werner*, 2009: Praktische Fragen und theoretische Antworten: 50 Jahre Policy-Analyse und Verwaltungsforschung, in: Politische Vierteljahresschrift, 50, S. 476-505.
- Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hrsg.)*, 1995: Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte – Methoden – Perspektiven, Marburg: Schüren.
- Johnson, Nevil/Steel, D. R. (1972)*: Reorganisation in British Central Administration. Developments 1970-72. In: Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform (PRVR) (ed.): Dritter Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung. Appendix 2, Bonn: PRVR.
- Kassim, Hussein/Peters, B. Guy/Wright, Vincent (Hrsg.)*, 2000: The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level, Oxford: Oxford University Press.
- Kieser, Alfred/Walgenbach, Peter*, 2010: Organisation. Stuttgart: Schaeffer Poeschel.
- König, Klaus/Dose, Nicolai*, 1993: Instrumente und Formen staatlichen Handelns. Köln u.a.: Carl Heymanns Verlag.
- Korinek, Rebecca-Lea/Veit, Sylvia, i.E.*: Only good fences keep ministries and agencies good neighbors! The institutionalization of science-policy interactions in the German food safety administration, in: Public Administration.
- Kubicek, Herbert/Welter, Günter*, 1985: Messung der Organisationsstruktur. Eine Dokumentation zur quantitativen Erfassung von Organisationsstrukturen, Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Grohs, Stephan/Reiter, Renate*, 2011: Dezentralisierung des Staates in Europa: Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Wiesbaden: VS Verlag.
- Lawrence, Paul R./Lorsch, Jay W.*, 1967: Organization and Environment. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lindblom, Charles E.*, 1959: The Science of “Muddling Through”, in: Public Administration Review, 19, S. 79-88.
- Ling, Tom*, 2002: Delivering Joined-Up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems, in: Public Administration, 80 (4), S. 615-642.
- Litwak, Eugene/Hylton, Lydia F.*, 1962: Interorganizational Analysis: A Hypothesis on Co-ordinating Agencies, in: Administrative Science Quarterly, 6, S. 395-420.
- March, James G./Simon, Herbert A.*, 1958: Organizations. New York: Wiley.
- March, James/Olsen, Johan P.*, 1989: Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politicsm New York u.a.: The Free Press.

- Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hrsg.), 1991: Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt a.M.: Campus.
- Mayntz, Renate, 1968: Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie, in: Mayntz, Renate (Hrsg.): Bürokratische Organisation, Köln/Berlin: Kiepenheuer und Witsch, S. 27-35.
- Mayntz, Renate, 1975: Das Beratungswesen im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit: Untersuchungsbericht und Reformvorschläge, Gutachten für die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform, Bonn.
- Mayntz, Renate, 1980: Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte. Königstein: Athenäum.
- Mayntz, Renate, 1983: Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mayntz, Renate, 2005: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Folke Schuppert, Gunnar (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden: Nomos, S. 11-20.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1973: Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik. Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München: Piper, 115-145.
- Mayntz-Trier, Renate/Scharpf, Fritz W./Andersen, Hanfried/Derlien, Hans-Ulrich/Fiedler, Jobst/Kussau, Jürgen/Treiber, Hubert (1972): Programmentwicklung in der Ministerialorganisation, Speyer/Konstanz: Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsorganisation.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1975: Policy-Making in the German Federal Bureaucracy. Amsterdam u.a.: Elsevier.
- McKinsey & Company, 1973: Management-System für ein Bundesministerium – Am Beispiel des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Gutachten für die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, Bonn.
- Metzler, Gabriele, 2005: Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft. Paderborn et al: Ferdinand Schöningh.
- Miebach, Bernhard, 2012: Organisationstheorie: Problemstellung – Modelle – Entwicklung, 2. überarb. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag.
- Moravcsik, Andrew, 1997: Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation, in: Wolf, Klaus Dieter/Abromeit, Heidrun (Hrsg.): Projekt Europa im Übergang?, Baden-Baden: Nomos, S. 211-263.
- Morkel, Arnd, 1973: Kabinettsausschüsse als Instrumente interministerieller Koordination, Gutachten für die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform, Bonn.
- Murswiek, Axel, 2003: Des Kanzlers Macht: Zum Regierungsstil Gerhard Schröders, in: Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Das rot-grüne Projekt: Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 117-135.
- O'Toole, Laurence J., Jr./Montjoy, Robert S., 1984: Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective, in: Public Administration Review, 44, 491-503.
- O'Toole, Laurence J., Jr., 1997: Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration, in: Public Administration Review, 57, S. 45-52.
- Page, Edward C., 2012: Policy without Politicians. Bureaucratic Influence in Comparative Perspective, Oxford: Oxford University Press.
- Pedersen, Ove K. (Hrsg.), 2002: EU i forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles, Kopenhagen: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Pehle, Heinrich/Sturm Roland, 2008: Die Europäisierung der Regierungssysteme, in: Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.), Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. Wiesbaden: VS Verlag, S. 155-178.
- Poguntke, Thomas/Webb, Paul (Hrsg.), 2005: The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies, Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher, 2003: Joined-up Government: A Survey, in: Political Studies Review, 1, S. 34-49.

- Powell, Walter W./DiMaggio, Paul (Hrsg.), 1991: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- PRVR, 1969: Erster Bericht zu Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung. Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern. Bonn.
- PRVR, 1972a: Bericht zur Verlagerung von Aufgaben aus den Bundesministerien. Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern. Bonn.
- PRVR, 1972b: Dritter Bericht zu Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung. Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern. Bonn.
- Rixen, Thomas, 2013: Why Reregulation after the Crisis is feeble: Offshore Financial Centers, Shadow Banking and Jurisdictional Competition, in: *Regulation & Governance*, 7, S. 435-459.
- Scharpf, Fritz W., 1973: Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W., 1996: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: *Kenis, Patrick/Schneider, Volker* (Hrsg.), *Organisation und Netzwerk.: Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*, Frankfurt: Campus Verlag, S. 497-534.
- Schick, Allan, 1973: Von der Analyse zur Programmbewertung. In: Naschold, Frieder/Väth, Werner (Hrsg.): *Politische Planungssysteme*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 142-166.
- Schimank, Uwe, 2000: Handeln und Strukturen. Einführung in die akteurtheoretische Soziologie. München: Juventa.
- Schimank, Uwe, 2007: Elementare Mechanismen, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 29-45.
- Scott, W. Richard, 2014: *Institutions and Organizations*. 4. Auflage, London: Sage Publications.
- Simon, Herbert A. (1946): The Proverbs of Administration, in: *Public Administration Review*, 6, S. 53-67.
- Simon, Herbert A. (1947): *Administrative Behavior*, New York: The Free Press.
- Surel, Yves, 2000: The role of cognitive and normative frames in policy-making, in: *European Journal of Public Policy*, 7, 495-512.
- Süß, Winfried, 2004: „Rationale Politik“ durch sozialwissenschaftliche Beratung? Die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform 1969-1975. In: Fisch, Stefan/Rudloff, Wilfried (Hrsg.): *Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive*. Berlin: Duncker und Humblot, S.329-348.
- Taylor, Frederick W., 1919: Die einzelnen Elemente des neuen Systems, in: *Die Grundsätze wissenschaftlicher Betriebsführung*, München/Berlin.
- Thompson, James D., 2003 [1967]: *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*, New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
- Thurner, Paul W./Binder, Martin, 2009: European Union Transgovernmental Networks: The Emergence of a New Political Space beyond the Nation-State?, in: *European Journal of Political Research*, 48, S. 80-106.
- Töller, Annette Elisabeth, 2002: *Komitologie. Theoretische Bedeutung und praktische Arbeitsweise von Durchführungsausschüssen in der Europäischen Union am Beispiel der Umweltpolitik*, Opladen: Leske und Budrich.
- Töller, Annette Elisabeth, 2013: Die Reform der Komitologie mit und nach dem Vertrag von Lissabon: The End of The World As We Know It?, in: *Integration* 3/2013, S. 213-232.
- Trondal, Jarle, 2007: The public administration turn in integration research, in: *Journal of European Public Policy*, 14, S. 960-972.
- Trondal, Jarle, 2010: *An Emergent European Executive Order?*, Oxford: Oxford University Press.
- Veit, Sylvia, 2010: *Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Weber, Max, 1976 [1921]: Die Typen der Herrschaft/Soziologie der Herrschaft, in: *Büschges, Günter* (Hrsg.): *Organisation und Herrschaft – Klassische und moderne Studientexte zur sozialwissenschaftlichen Organisationstheorie*, Reinbeck: Rowohlt, S. 59-85.
- Wildavsky, Aaron, 1969: Rescuing Policy Analysis from PPBS, in: *Public Administration Review*, 29, S. 189-202.

Wildavsky, Aaron, 1973: If Planning is Everything, Maybe it's Nothing, in: *Policy Sciences*, 4, S. 127-153.

Wille, Anchrit, 2013: *The Normalization of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*, Oxford: Oxford University Press.

Anschrift der Autorinnen:

Dr. Thurid Hustedt, DFG-Graduiertenkolleg WIPCAD (Wicked Problems, Contested Administrations), Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität Potsdam, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
E-Mail: Thurid.Hustedt@uni-potsdam.de

Dr. Sylvia Veit, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation II, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität Potsdam, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
E-Mail: sveit@uni-potsdam.de