

Matthias Döring, Stephan Löbel*

Street-Level Bureaucrats und Intermediäre: Beziehung auf Augenhöhe?

Zusammenfassung

Der Artikel untersucht die Beziehung zwischen Verwaltung und Intermediären, also von Klienten beauftragte Dritte, die die Interaktion mit den Verwaltungen übernehmen. Hierbei wird die ambivalente Rolle diskutiert, die diese Intermediäre im Zusammenwirken mit den *Street-Level Bureaucrats (SLB)* einnehmen. Auf Basis einer vergleichenden Fallstudie zweier Politikfelder werden Faktoren identifiziert, die die Interaktion zwischen beiden Akteuren charakterisieren. Auf Basis einer transaktionskostentheoretischen Perspektive werden vor allem die Spezialisierung und die Aggregationsfunktion von Intermediären als Vorteile für SLB identifiziert, wodurch Prozesse schneller und effizienter abgewickelt werden können. Darüber hinaus prägen aber vor allem zwei Faktoren die Interaktion maßgeblich: Das Selbstbild der *Street-Level Bureaucrats* sowie das Vertrauen in den Intermediären. Das dynamische Zusammenspiel dieser Faktoren wird in der vorliegenden Studie beschrieben.

Schlagwörter: Intermediäre, Street-Level Bureaucrats, Verwaltungsinteraktion, Transaktionskostentheorie, Koproduktion

Abstract

*Street-Level Bureaucrats and Intermediaries:
Interaction on a level playing field?*

This article investigates the relationship between administrations and intermediaries, third parties that are assigned by clients to take care of interactions with administrations. Hereby, the quite ambivalent role of those intermediaries is discussed. Building on data from a comparative case study, we identify factors that shape the nature of the interaction. From a transaction cost perspective, specialization as well as aggregation yield benefits for the street-level bureaucrat such as acceleration of processes. Beyond that, two factors stand out in characterizing the relationship: the self-perceived role of street-level bureaucrats as well as the trust in the specific intermediary. The dynamic interaction of both factors is described in the present study.

Keywords: intermediaries, street-level bureaucrats, citizen-state interactions, transaction cost theory, coproduction

Die Interaktion zwischen Verwaltungen und ihren entsprechenden Anspruchsgruppen, seien es Bürger¹ oder Unternehmen, ist in den vergangenen Jahren zunehmend in den Fokus der Public Administration-Forschung gerückt (Jakobsen u.a. 2016). Hierbei existiert eine Vielfalt an Möglichkeiten unterschiedlicher Interaktionsformen. So können Private und Verwaltungen auf Augenhöhe miteinander oder hierarchisch zueinan-

* Beide Autoren haben zu gleichen Anteilen an der Erstellung dieser Studie beigetragen. Die Reihenfolge der Autorennamen ist rein zufälliger Natur.

der agieren, im Rahmen von Netzwerken, auf Basis bi- oder multilateraler Verträge oder auch informell. Diese verschiedenen Konzepte innerhalb des Möglichkeitsraums von Kooperationsformen werden als institutionelle Arrangements bezeichnet (*Brügge-meier* 2004, S. 333). Die Abgrenzung von öffentlicher und privater Leistungserbringung ist in den vergangenen Jahrzehnten unschärfer geworden. Viele staatliche Aktivitäten durchdringen heute die Grenzen von öffentlichem und privatem Sektor und durch die Privatisierungswellen bei öffentlichen Unternehmen in den 1990er Jahren liegen heute öffentliche Aufgaben teilweise oder ganz bei privaten Akteuren (*Klievink/Jansen/Tan* 2012, *Milward/Provan* 2003, *Selsky/Parker* 2005).

Neben dem Outsourcing öffentlicher Aufgaben an private Unternehmen, was seit Jahren intensiv diskutiert wird (*Dunleavy/Hood* 1994, *Girth u.a.* 2012, *Alonso/Clifton/Díaz-Fuentes* 2015), sind Intermediäre ein weiteres vielversprechendes Forschungsobjekt, um die vielfältige Komplexität von Verwaltungshandeln näher zu analysieren (*Brunzel* 2011, *Löbel/Paulowitsch/Schuppan* 2016). Grundsätzlich bezeichnet der Begriff „Intermediäre“ Organisationen, die zwischen zwei Feldern stehen – bspw. zwischen Markt und Staat (Arbeitgeberorganisationen, Kammern), zwischen Bürger und Staat (Verbände, Parteien, NGOs) oder zwischen Wirtschaft und Zivilgesellschaft (Gewerkschaften). Bekannt sind vor allem Finanzintermediäre wie Banken, die den Raum zwischen Sparern und Kreditnehmern ausfüllen oder aber elektronische Marktplätze wie Amazon oder Ebay, die Kunden und Händler zusammenführen. In der vorliegenden Studie wurden Intermediäre untersucht, die im Auftrag von Unternehmen oder Bürgern tätig werden und an deren Stelle mit der öffentlichen Verwaltung interagieren – bspw. anstelle ihrer Kunden Anträge stellen oder der Verwaltung geforderte Informationen übermitteln. Das heißt, der Intermediärsbegriff wird im Folgenden etwas fokussierter interpretiert als in vergleichbaren Studien (*Esman* 1978, *Lascombes/Le Gales* 2007, *Dent/van Gestel/Teelken* 2007). Klassische Beispiele sind Architekten und Steuerberater, die für einen Bauherren Baugenehmigungen einholen oder für einen Steuerpflichtigen die Steuererklärung an die Finanzverwaltung weiterleiten und ggf. offene Fragen klären.

Die Gründe für die Beauftragung der Intermediäre durch Private sind hierbei vielfältig. Die Externalisierung von Transaktionskosten ist ein maßgeblicher Grund (*Bailey/Bakos* 1997, *Malone/Yates/Benjamin* 1987, *Sarkar/Butler/Steinfeld* 1995), jedoch können auch Werte wie Vertrauen und die Sicherung langfristiger Geschäftsbeziehungen (*Giaglis/Klein/O'Keefe* 2002, S. 232, *van der Heijden* 1996) relevant sein. Es lässt sich zudem vermuten, dass Bürger und Unternehmen neben der Entlastung hoffen, dass Intermediäre als Spezialisten die Interaktion mit der Verwaltung effektiver und effizienter gestalten.

Weitestgehend unerforscht ist, welche Wirkung Intermediäre auf die Arbeit und Entscheidungen der Verwaltung, personifiziert durch *Street-Level Bureaucrats (SLB)*, haben. Der vorliegende Artikel soll dazu einen ersten konzeptionellen Ansatzpunkt bieten. Dafür wird im Folgenden zunächst das Verhältnis von Intermediären und SLB theoretisch erläutert. Mit Hilfe zweier Fallstudien sollen die theoretischen Ausführungen empirisch untermauert und analysiert werden. Hierfür wurden die Verfahren zur Zulassung von Schwerlasttransporten sowie für Genehmigungen zur Inbetriebnahme von Anlagen unter Berücksichtigung des Gesetzes zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (BImSchG) analysiert. In beiden Fällen werden Intermediäre eingesetzt, die

die Interaktion zwischen Verwaltungen und Unternehmen vollziehen. Beide Felder sind technisch komplexe Verfahren, die ein hohes Maß an Fachwissen verlangen. Abschließend soll reflektiert werden, inwiefern das Handeln der Akteure sogar über den Erklärungsrahmen institutionsökonomischer Ansätze hinausgeht.

Der Artikel ist wie folgt gegliedert: In einem ersten Schritt sollen die konzeptionellen Grundlagen für das Verständnis der Interaktion zwischen Verwaltungen und Intermediären betrachtet werden. Hierfür werden die Funktionen von Intermediären ausgeführt und die besondere Rolle der *Street-Level Bureaucrats* erörtert. Danach werden die beiden Fallbeispiele sowie das methodische Vorgehen näher erläutert. Die Analyse der Interviews soll das Zusammenspiel von institutionellem Arrangement, Selbstbild der SLB sowie Vertrauen zwischen den Akteuren schließlich beleuchten.

Konzeptioneller Rahmen: Intermediäre und Street-Level Bureaucrats

Intermediäre

Intermediäre erfüllen der Literatur folgend verschiedene Funktionen für die Auftraggeber, für Märkte und somit indirekt auch für die Verwaltung als Adressaten des Intermediärs. In der internationalen Literatur sind die von *Bailey und Bakos* (1997) formulierten Funktionen am weitesten verbreitet (*Janssen/Sol* 2000, S. 408f.): Intermediäre können die Nachfrage (Kunden) und Produkte (Anbieter) zusammenführen und verdichten, um Skaleneffekte zu erzielen und Informationsasymmetrien zu reduzieren (Aggregation). Sie schützen sowohl die Kunden als auch die Anbieter vor opportunistischen Verhaltensweisen des jeweils anderen bzw. dritter beteiligter Akteure (*Trust*). Des Weiteren erleichtern sie Marktaktivitäten von Kunden und Anbietern und senken somit Betriebskosten (*Facilitation*). Schließlich können Intermediäre auch aufgrund ihrer Marktkennntnisse Kunden und Anbieter vermitteln und Beziehungen aufbauen (*Matching*). Zudem sammeln und filtern Intermediäre Informationen aus der Umwelt und entwickeln nach *Howells* (2006) durch ihre Schnittstellenkompetenz und Fachexpertise innovative Lösungen und Produkte.

Intermediäre sind zunehmend relevante Akteure im Verwaltungshandeln. Der *Facilitation*-Funktion von Intermediären kommt aufgrund unterschiedlicher Handlungslogiken von öffentlichem und privatem Sektor eine besondere Rolle zu. Beispielsweise ist für private Unternehmen vor allem eine zeitnahe und schnelle Antragsbearbeitung wichtig, während die Verwaltung besonderen Wert auf Richtigkeit und Vollständigkeit von Antragsunterlagen sowie auf Gleichbehandlung von Antragstellern legt, um unanfechtbare Entscheidungen sicherstellen zu können. Dementsprechend folgen Verwaltung und Privatwirtschaft nicht nur unterschiedlichen Motiven und Handlungslogiken, sondern sie sprechen teilweise auch unterschiedliche Sprachen. Dem Intermediären kommt daher die Rolle des Dolmetschers zu, der die Motivlagen und das Handeln beider Seiten versteht und dadurch eine reibungslosere Interaktion gewährleisten kann, die der ökonomischen Handlungslogik der Privatwirtschaft und den Ansprüchen an die Rechtsstaatlichkeit der Verwaltung gerecht wird.

Street-Level Bureaucrats

Intermediäre agieren an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Bürgern bzw. Unternehmen. Dabei interagieren sie mittel- und unmittelbar mit Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung, die die entsprechenden Fallentscheidungen ihrer Klienten vornehmen, den sogenannten *Street-Level Bureaucrats* (Lipsky 2010). Sie stellen das Scharnier zwischen „der Verwaltung“, den Bürgern und der Wirtschaft dar und sind die ersten und häufig die einzigen persönlichen Kontakte mit der Verwaltung. Lipsky beschreibt hierbei eine der Schlüsselrollen im Verwaltungshandeln des Staates, die in allen Sektoren Relevanz findet. Er schreibt diesen spezifischen Verwaltungsmitarbeitern verschiedene Charakteristika zu:

1. Sie haben direkten Kontakt mit Bürgern und anderen Klientengruppen.
2. Sie verfügen über Entscheidungsspielraum (*discretion*) gegenüber diesen Klienten.
3. Bei ihrer Aufgabenerfüllung leiden sie unter strukturell bedingten Ressourcenbeschränkungen.

Diese Eigenschaften führen zu einem inneren Rollenkonflikt bei den SLB (Maynard-Moody/Musheno 2012, Tummers u.a. 2012, Harrits/Møller 2013). Sie sehen sich einerseits als Beauftragte des Staates (*state-agent narrative*), die auf Basis von Rechtsnormen Anspruchsgruppen Zugang zu Leistungen gewähren bzw. Strafen erlassen. Hierbei nehmen SLB vorrangig die Perspektive des Staates ein und verstehen sich als *Gatekeeper*, die den Zugriff auf Staatsleistungen und die Einhaltung von Regeln regulieren.

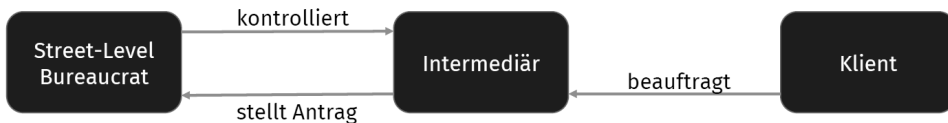
Im Gegensatz dazu steht die Einnahme der Kundenperspektive (*citizen-agent narrative*). SLB versuchen nach diesem Ansatz möglichst kundenfreundlich zu agieren und zu entscheiden. Dieser Grundkonflikt beeinflusst die Arbeit und das Selbstverständnis der Bürokraten und formt ihre Verhaltensweisen (Tummers u.a. 2012). Die Interaktion zwischen Klienten und SLB kann hierbei als Transaktion verstanden werden, bei der Beteiligte Ressourcen aufwenden und austauschen. Zentrale Ressourcen sind hierbei Zeit, aber vor allem Wissen – Sarangi und Slembrouck sprechen daher von einem „game of knowledge“ (1996, S. 37f.). Diese Transaktion ist jedoch durch eine grundlegende Asymmetrie von Macht, Wissen und anderen Ressourcen zwischen Verwaltung und Klienten charakterisiert (Lipsky 2010).

Das Konzept der SLB wurde in Politik- und Verwaltungswissenschaft intensiv untersucht und in verschiedenen Kontexten analytisch eingesetzt (Brodin 2012). Hierzu gehören klassische Faktoren wie Kontrollsysteme und Organisationskultur (Maynard-Moody/Musheno 2012, Evans 2010), aber auch der Einfluss von professionsbezogenen Werten (Schott/van Kleef/Noordegraaf 2016). Auch innere Rollenkonflikte (Tummers u.a. 2012) sowie Einstellungen gegenüber Zielgruppen wurden vermehrt untersucht (Baviskar/Winter 2016). Ergänzend wurden auch Umweltfaktoren, die die Arbeit der SLB unmittelbar beeinflussen sollen, bspw. neue Politiken und wie diese kommuniziert werden (Andersen/Jakobsen 2017) sowie das Verhalten und die Entscheidungsfindung bei Unsicherheit (Raaphorst 2017), untersucht.

Die (soziale) Interaktion zwischen SLB und ihren Klienten selbst, und inwiefern sie die Entscheidungsfindung der SLB beeinflusst, wurde dabei jedoch weitestgehend vernachlässigt (Raaphorst/Loyens 2018, S. 1f.). Die Nutzung von Ermessensspielräumen als zentrales Element von SLB ist häufig eine Entscheidung mit signifikanten Un-

sicherheiten (Evans 2015). Dabei basiert die Entscheidung nicht nur auf „harten Fakten“, sondern nicht selten auch auf einer sozialen Interaktion mit den Klienten (Dubois 2014). Dabei kann Kommunikation ein zentraler Faktor zur Einschätzung der Vertrauenswürdigkeit von Klienten sein (Raaphorst/van de Walle 2017). Die Rolle von Intermediären auf das Entscheidungsverhalten von SLB wiederum soll im Zentrum dieser Arbeit stehen (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Beziehung zwischen Intermediären, SLB und Klienten;



Quelle: Eigene Darstellung

Aufgrund des postulierten systematischen Ressourcenmangels von SLB ist Effizienz ein wichtiges Kriterium zur Selbstorganisation der eigenen Arbeit (Lipsky 2010). Sie versuchen den eigenen Aufwand möglichst zu reduzieren und, soweit möglich, an die Klienten zu externalisieren. Diese Übertragung von bürokratischen Lasten (*administrative burdens*) steigert bei den Klienten die anfallenden Kosten, vor allem in Form von *compliance costs* (Moynihan/Herd/Harvey 2014, Burden u.a. 2012). Gerade in Politikbereichen, die sich durch eine hohe Komplexität und Spezifität der Regulierung auszeichnen, kann dies bei den Klienten schnell zu einer Überforderung führen. Die Beauftragung von Intermediären ist hierbei eine Maßnahme der Klienten zur weiteren Übertragung dieser Kosten. Diese Intermediäre können durch Spezialisierung und Akkumulation von Expertenwissen die *compliance costs* potenziell leichter bewältigen, damit die SLB ihren Entscheidungsspielraum im Sinne der Klienten ausnutzen.

Im folgenden Abschnitt sollen die beiden Fallbeispiele vorgestellt werden. In einem ersten Schritt werden die Rahmenbedingungen der Themenfelder vorgestellt. Anschließend werden die Erkenntnisse aus den durchgeführten Interviews präsentiert. Die zentralen Erkenntnisse werden mit Zitation belegt und reflektiert. Die theoretischen Implikationen der Akteurskonstellationen sollen anschließend diskutiert werden.

Fallauswahl und -vorstellung

Die vorliegende Studie ist als *multiple embedded case study* (Yin 2011) konzipiert und verfolgt das Ziel, mit Hilfe mehrerer Beobachtungspunkte (Intermediären und Verwaltungsvertretern) innerhalb der Bereiche Genehmigungsverfahren für Anlagen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz in Deutschland (BImSchG) sowie Zulassungsverfahren von Großraum- und Schwertransporten (GST) das Verhältnis Verwaltung-Intermediär-Klienten zu untersuchen. Die Fallbeispiele sollen ein vertieftes Bild des Zusammenspiels zwischen Verwaltungen und Intermediären erzeugen und die Dynamik der Interaktionen veranschaulichen. Beide Fälle zeichnen sich durch eine besonders hohe technische und rechtliche Komplexität aus. Hinzu kommt eine hohe institutionelle Fragmentierung. Das heißt, der Aufwand bei Verfahren wird insbesondere dann erhöht, wenn mehrere Behörden an einer Entscheidung beteiligt werden müssen. Mit steigen-

der institutioneller Fragmentierung steigt auch der Koordinierungsbedarf zwischen den beteiligten Behörden, der Genehmigungsbehörde und dem Antragsteller bzw. Intermediär. Der BImSchG-Fall zeichnet sich darüber hinaus durch eine relativ homogene organisationale Anbindung aus (zentraler Ansatz). Im Falle der GST-Genehmigungen finden sich im Bundesländervergleich sowohl zentrale Organisationsansätze (Landesämter) sowie dezentrale Ansätze (Kommunen). Inwiefern bspw. eine dezentrale Organisationsform Einfluss auf die Vertrauensbildung hat, wird daher näher untersucht.

BImSchG

Seit 1974 gilt in Deutschland das Bundesimmissionsschutzgesetz. Es dient dem Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge und hat den Zweck, Menschen, Tiere und Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen. Im Kern regelt das Gesetz die Voraussetzungen zur Inbetriebnahme von Anlagen sowie die entsprechenden Genehmigungsverfahren (§4-21 BImSchG) und wird von den Bundesländern ausgeführt. Die für den Vollzug des BImSchG zuständigen Behörden sind innerhalb der Länder die obersten Umweltbehörden (i.d.R. die Umweltministerien) sowie die Gemeinden oder die nach Landesrecht zuständigen Behörden (§47e Abs. 1 und 2 BImSchG). Da die Länder die Herren der Verfahren des BImSchG sind, ergibt sich eine hohe Heterogenität bzgl. des Ablaufs und der Anforderungen bei Genehmigungsverfahren. So teilen sich bspw. in einigen Bundesländern das Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, das Landesamt für Umwelt- und Arbeitsschutz sowie das Oberbergamt die Zuständigkeit für Genehmigungsverfahren. In anderen dominiert dagegen das Subsidiaritätsprinzip mit drei Stufen, indem die unteren Verwaltungsbehörden (Landkreise und kreisfreie Städte) sachlich zuständig sind und der Fachaufsicht der entsprechenden Regierungspräsidien unterliegen und als dritte Behörde das Landesministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft für die landesrechtliche Regelung mittels Verordnungen und Gesetzesentwürfen zuständig ist. Nicht nur die Genehmigungsverfahren zur Inbetriebnahme bzw. zur Änderung bei bestehenden Anlagen, sondern auch Vorschriften zum betrieblichen Umwelt- und Arbeitsschutz sind juristisch und technisch hoch komplex. Daher hat sich ein Geschäftsfeld für Unternehmen gebildet, in welchem intermediäre Ingenieurbüros die Betreiber bzw. potenzielle Betreiber von Anlagen beraten und in deren Auftrag die notwendigen Antragsverfahren übernehmen.

In diesem Fall wurden vier teilstrukturierte Interviews durchgeführt. Grundlage des Interviewleitfadens war eine Dokumentenanalyse von Gesetzestexten, Verordnungen, Handbüchern und frei verfügbaren Informationen. Um spezifische Besonderheiten ausschließen zu können, wurden die Geschäftsführer von zwei als Intermediär tätigen mittelständischen Unternehmen in zwei unterschiedlichen Flächenländern und die jeweils dazugehörigen entscheidungstreffenden Verwaltungseinheiten (Referatsleiter des Umweltministeriums und Referatsleiter des Landesamtes für Umweltschutz) befragt. Die Geschäftsführer sind Inhaber und Gründer ihrer Unternehmen und haben vor der Selbstständigkeit jahrelange Expertise im Umweltbereich, insbesondere in Bezug auf Genehmigungsverfahren, gesammelt. Sie verfügen somit über relevantes Fachwissen bei Genehmigungen, aber auch über vertiefte Kenntnisse der Verfahrensabläufe auf

Verwaltungsseite, was sie als Unternehmer zu geeigneten Dolmetschern zwischen Anlagenbetreibern und Verwaltung macht.

GST-Genehmigungen

Über 70 Prozent der wirtschaftlichen Güter werden in Deutschland auf der Straße transportiert. Aufgrund ihres Gesamtgewichts bzw. hoher Achslasten belasten jährlich rund zwei Millionen Großraum- und Schwertransporte (GST) die Verkehrsinfrastrukturen in besonderer Weise. Die Instandhaltung von Straßen ist mit sehr hohen Kosten verbunden, während der *Return on Investment* für die Staatskasse kaum messbar ist. Daher ist der Staat nicht nur an der Sanierung und dem Neubau von Infrastruktur interessiert, sondern auch an der Kostenvermeidung. GST sind auch für den normalen Verkehrsfluss mit besonderen Herausforderungen verbunden. So ist beispielsweise für einen überbreiten Transport, der nur durch die Mitnutzung der Gegenfahrbahn passieren kann, die Verkehrssicherheit für die anderen Teilnehmer am Straßenverkehr durch vielfältige Maßnahmen wie Umleitungen und Absperrungen zu gewährleisten. Entsprechend dieser komplexen Rahmenbedingungen existiert für GST ein aufwendiges behördliches Prüf- und Genehmigungsverfahren, bei dem verschiedene fahrzeug- und streckenbezogene Anträge zu stellen sind.

Die Genehmigung für einen GST wird vom Transportunternehmen bei der zuständigen Erlaubnis- und Genehmigungsbehörde (EGB) – i.d.R. ist der Betriebssitz des Unternehmens ausschlaggebend, möglich ist aber auch der Ort des Fahrtantritts – auf der Basis eines bundesweit einheitlichen Formulars vom Disponenten des Unternehmens oder eines beauftragten Servicepartners beantragt. Als EGB fungieren dabei je nach Bundesland kommunale Straßenverkehrsbehörden (dezentraler Ansatz) oder nachgeordnete Behörden der Landesverwaltung (zentraler Ansatz). In den Bundesländern mit einem dezentralen Ansatz können alle eigenständigen Gemeinden bzw. Landkreise als Erlaubnis- und Genehmigungsbehörde auftreten. Beim zentralen Ansatz sind extra geschaffene nachgeordnete Behörden der Landesverwaltung die EGB. Die EGB hat die geplanten Fahrtwege dahingehend zu prüfen und zu beurteilen, ob sie für einen GST geeignet sind bzw. ob und wie die Verkehrssicherheit (z.B. durch Auflagen) gewährleistet werden kann. Dabei sind grundsätzlich alle Gebietskörperschaften anzuhören, durch deren Zuständigkeitsgebiet ein Transport geführt werden soll. In der Regel sind daher eine Vielzahl von Akteuren – bspw. Polizeidirektionen, Straßenbaulastträger, kommunale Tiefbauämter, Statiker oder externe Ingenieurbüros – an einem Genehmigungsverfahren für GST beteiligt.

Das Genehmigungsverfahren verursacht sowohl für Unternehmen als auch für Verwaltungen einen enormen bürokratischen Aufwand. Denn im Prozess der Antragstellung sowie der Bearbeitung einer Genehmigung benötigen sowohl die antragstellenden Unternehmen als auch die öffentlichen Verwaltungen eine Vielzahl von Daten, u.a. Verkehrsdaten, Baustelleninformationen, Statik-Daten zu Baulastträgern, Daten zum Transportgut, sämtliche Vermessungsdaten des GST u.v.m. Zudem ist das Antragsverfahren für GST inklusive des vom Unternehmen einzureichenden Streckenvorschlages fachlich sehr anspruchsvoll und aufwendig. Daher hat sich ein Geschäftsfeld gebildet, in welchem spezialisierte Serviceunternehmen (Intermediäre) die Transport- bzw. Logistikunternehmen beraten und in deren Auftrag die notwendigen Antragsverfahren übernehmen.

In diesem Fall wurden sieben teilstrukturierte Interviews durchgeführt. Befragt wurden die Geschäftsführer zweier mittelständischer und eines Kleinstunternehmens, die verschiedene Services im Bereich GST anbieten. Die Geschäftsführer sind Inhaber und Gründer ihrer Unternehmen und alle drei haben vor der Selbstständigkeit jahrelange Expertise bei GST als Begleitfahrzeugfahrer gesammelt. Ihre Unternehmen arbeiten vornehmlich für Transport- bzw. Logistikunternehmen und übernehmen in deren Auftrag die notwendigen Antragsverfahren für ganz Europa. Daneben übernehmen sie die Begleitung von GST, organisieren nötige verkehrslenkende Maßnahmen, erstellen im Auftrag Streckenprotokolle und übernehmen die Vermessung von Fahrzeugen für GST. Auf Seiten der Erlaubnis- und Genehmigungsbehörde wurden zwei stellvertretende Referatsleiter zweier Straßenverkehrsbehörden, der Referatsleiter eines „Landesbetriebes Straßenwesen“ eines Flächenlandes und der Geschäftsführer des bisher einzigen Verwaltungshelfers im Bereich GST befragt.

Fallbeschreibung und -analyse

Intermediäre – Eine Frage der Transaktionskosten?

Für die befragten Intermediäre ist offensichtlich, dass die Ressourcen der Verwaltung nicht für grundlegende Prüfungen ausreichen und daher eine stärkere Beteiligung ihrerseits das Antragsverfahren beschleunigt. Von einem effizienteren Gesamtprozess würden sie letztlich auch profitieren, da sie so ihren Kunden schneller zu einem Genehmigungs-/Ablehnungsbescheid verhelfen. Dies betonen grundsätzlich auch die befragten Verwaltungsvertreter:

„Die Rolle von privaten Dienstleistern in Zukunft könnte zunehmen – gerade bei Prüfverfahren und Inspektionen.“ (Interview 1)

Wesentlicher Grund ist die abnehmende Anzahl von Mitarbeitern mit der entsprechenden Fachkompetenz (in diesem Fall Ingenieuren), zugunsten von Juristen. Da jedoch die Belastungen der Verwaltung hinsichtlich Prüfungen und Inspektionen aufgrund europarechtlicher Vorgaben zunehmen, könnte der Rückgriff auf private Dienstleister nicht zu umgehen sein.

Nach Meinung der befragten Verwaltungsvertreter sind neben den unterschiedlichen personellen Ressourcen in den Fachbehörden heutzutage vor allem Herausforderungen bei der steigenden Bedeutung von Transparenz und Bürgerbeteiligung für längere Genehmigungsprozesse verantwortlich. So nehmen die Anzahl von Schlichtungsprozessen und Informationsveranstaltungen für Bürger in Bezug auf neue Anlagen genauso wie generelle Anfragen an die Behörden stetig zu. Daher wünschen sich die Verwaltungsvertreter, dass zur Entlastung Mediatoren mit Fachexpertise entsprechende Veranstaltungen vorbereiten, die zahlreiche Anfragen filtern, konsolidieren und somit die Behörden in die Lage versetzen, sich auf die eigentlichen Kernprozesse der Prüfverfahren und der Koordinierung der Verfahren zu konzentrieren.

Auch die befragten Intermediäre aus dem BImSchG-Bereich regen an, dass die öffentliche Verwaltung vermehrt Ingenieurbüros als Sachverständige mit einbezieht. Dabei betonen sie, dass nicht das Interesse besteht, hoheitliche Entscheidungen zu treffen, sondern vorbereitende und koordinierende Aufgaben übernommen werden. Die Ver-

waltungsvertreter betonen dabei vor allem, dass Intermediäre nicht in der Art beteiligt werden können, dass sie gleichzeitig Antragsteller und Prüforganisator sind, da solche Genehmigungen bei eventuellen Gerichtsverfahren (die nicht selten sind) keinen Bestand haben würden. Sollte ein Privater (Intermediär) an der Prüfung beteiligt werden, muss dies ein Gutachter sein, der seine Unabhängigkeit vom Antragsteller bzw. dem antragstellenden Intermediär nachweisen kann, um Rollenkonflikte zu verhindern.

Im Bereich des GST geht die Verwaltung bisher, bis auf eine Ausnahme – dem Verwaltungshelfer in Bayern –, nicht so weit, dass sie Intermediäre bewusst in Verfahren einbezieht. Das hat vor allem rechtliche Gründe, wie die Aussage eines Referatsleiters verdeutlicht:

„Die können mir meine Aufgaben, diese Anhörungen, die Überprüfung aus meinen Gesichtspunkten nicht abnehmen. Unsere Arbeit, die wir hier tun, hat sehr viel mit Ermessungsentscheidungen und hoheitlichen Festlegungen zu tun und das zu delegieren ist in Deutschland immer noch eine Schwelle, die erst mal überschritten werden will.“ (Interview 5)

Die Intermediäre bestätigen, dass sich ihre Eingriffe in verwaltungsinterne Prozesse auf einfache Prozesse wie die Koordination und Kommunikation und nicht auf inhaltliche Prozesse erstrecken:

„Wir kümmern uns um Genehmigungen, denn die werden nicht automatisch fertig. Es gibt Störungen, es gibt Probleme, es gibt Baustellen, einzelne Sachbearbeiter haben nicht immer die Sachkompetenz und so weiter und da wäre der Weg ganz einfach zu langsam, würde zu lange dauern, wenn wir das einfach laufen lassen würden.“ (Interview 8)

Nach Meinung der befragten Vertreter aus der öffentlichen Verwaltung beauftragen Anlagenbetreiber intermediäre Ingenieurbüros vor allem aufgrund der eigenen Überforderung mit der komplexen Materie und dem Verfahren. So ist ein Verfahren mit Unterstützung durch einen Intermediär oftmals schneller und steigert aufgrund seines Know-hows die Chance auf einen positiven Bescheid. Die befragten Intermediäre stellen fest:

„Zu uns kommen viele, die schon einen Antrag gestellt und es nicht hinbekommen haben. [...] Wenn man sich jetzt die Verfahren anschaut und sagen wir mal die Einfachheit eines Verfahrens von vor 10 Jahren zu der Kompliziertheit eines Verfahrens heute, sehen wir nicht pessimistisch in die Zukunft. [...] Wir können die Verfahrensdauer verkürzen und erhöhen die Effizienz der Verfahren. Auch wenn wir im Rahmen der Genehmigungsverfahren keinerlei Möglichkeiten sehen, aktiv Druck auf die Verwaltung auszuüben und das Verfahren bewusst in eine bestimmte Richtung zu lenken.“ (Interview 9)

Eine Ausführung der Antragstellung durch einen Intermediär stellt somit aus Sicht der Betreiber häufig das günstigere institutionelle Arrangement gegenüber einer eigenen Antragsstellung dar.

Insgesamt tragen Intermediäre aus Sicht aller Befragten als erfahrene Ingenieurgesellschaften zu einer wesentlichen Entlastung für die Anlagenbetreiber – als auch für die Verwaltung – bei Genehmigungsverfahren bei, da für die Antragstellung ein hohes Spezialisten- und Verwaltungswissen erforderlich ist. Dieses Wissen als Anlagenbetreiber vorzuhalten ist aus Transaktionskostensicht nicht sinnvoll. Auch für die Verwaltung wird nach Aussage eines Referatsleiters *„das Leben einfacher“*, wenn erfahrene Ingenieurgesellschaften die Verfahren begleiten. Daher verweisen Verwaltungsmitarbeiter potenzielle Antragsteller zu Beginn eines Genehmigungsverfahrens oftmals auf regionale Industrie- und Handelskammern hin, die über Listen von geeigneten interme-

diären Ingenieuren verfügen. Unmittelbare Empfehlungen von Behörden werden jedoch nicht ausgesprochen, da die Behörde durch eine direkte Empfehlung Einfluss auf den Wettbewerb nehmen und ihre Neutralität nicht wahren würde. Dies ist zumindest die offizielle Aussage; so gibt es klare Hinweise, dass Intermediäre die Anlagenbetreiber nicht nur hinsichtlich des Antrages, sondern auch bezüglich des Standorts beraten und diesen danach aussuchen wo geringe Verwaltungsaufwände zu erwarten sind. Deutlich wird dies anhand folgender Aussage eines Intermediärs:

„Aufgrund der besonderen Langsamkeit von Genehmigungsverfahren in bestimmten Bundesländern berate ich auch hinsichtlich des Standorts. So empfehle ich Anlagenbetreibern, die noch nicht auf einen Standort festgelegt, sind Folgendes: „Guck lieber nach diesem Standort im Bereich dieser Behörde – da ist die Zusammenarbeit erfahrungsgemäß unkomplizierter und einfacher“. (Interview 3)

Aus diesem Grund wäre schon vorstellbar, dass die Verwaltung versucht Intermediäre, die zu starken wirtschaftspolitischen Einfluss nehmen, „zu umschiffen“.

Die Vorteile eines Intermediärs bei der Antragstellung für die Verwaltung liegen darin, dass Intermediäre die Gegebenheiten in den jeweiligen Bundesländern kennen. Dadurch werden Antragsanforderungen weniger hinterfragt und es sind deutlich weniger Rückfragen zu klären. In Ausnahmefällen erledigen Intermediäre sogar Unterstützungsleistungen, wie bspw. den Transport von Antragsunterlagen zwischen den Behörden, um verwaltungsinterne Prozessschritte zu überbrücken und somit den Gesamtprozess effizienter zu gestalten. Allerdings gilt dies nur, wenn der Intermediär Kenntnisse über die regionalen Besonderheiten und die typischen Verfahrensweisen der Genehmigungsbehörden hat. Ist dem nicht so, gestaltet sich die Zusammenarbeit nach Meinung der befragten Verwaltungsvertreter oftmals zeitaufwendiger und ist mit Mehrarbeit verbunden. Deutlich wird dies anhand folgender Aussage der Verwaltungsmitarbeiter:

„Dann muss man da schon wieder diskutieren, nach dem Motto: In einem anderen Bundesland ist das unüblich, die verlangen das dort nicht. Da erleichtert es die ganze Geschichte, wenn Sie einen Player haben, der uns kennt, der unsere Anforderungen kennt und dann die Antragsberatung auch relativ vereinfacht durchgeführt werden kann, weil die genau wissen, was wir fordern.“ (Interview 2)

Nach Aussage der Intermediäre ist ein Genehmigungsantrag rund 25% schneller gegenüber einer alleinigen Beantragung, wenn ein Intermediär beauftragt wird. Ein Grund für die schnellere Beantragung sind die Regelungen nach § 47 STVO. Diese ermöglichen dem Antragsteller einen relativ unkomplizierten Wechsel seiner Erlaubnis- und Genehmigungsbehörde. Ein entscheidendes Kriterium für die Wahl und den Verbleib eines Intermediärs bei einer EGB ist dabei das Dienstleistungsverständnis der Behörde. Dies bestätigt ein Intermediär:

„Unsere erste Behörde war nicht bereit, personell aufzustocken und macht nur Dienst nach Vorschrift. Daher haben wir gesagt, dann muss irgendwie eine zweite Behörde her, weil das geht einfach nicht mehr, dass Transporte teilweise stehenbleiben, weil die Herrschaften um 15 Uhr Feierabend machen. Unsere jetzt vornehmlich genutzte Behörde sieht sich als Dienstleister: Da fängt der Erste morgens um sieben an und der Letzte geht frühestens um 17 Uhr. Wenn sie mal nicht da sein sollten, sagen sie Bescheid und wenn wir ein erhöhtes Aufkommen haben, reagieren sie flexibel.“ (Interview 10)

Ergänzend ist die Aussage eines anderen Intermediärs zu verstehen:

„Es geht heute darum, dass die Genehmigung so schnell wie möglich fertig wird. Daher haben wir eine Niederlassung in einem weiteren Bundesland, um GST zu beantragen, die nur innerhalb dieses Bundeslandes fahren. Das geht schneller.“ (Interview 11)

Es lässt sich also festhalten, dass Serviceunternehmen, die im Auftrag Antragsverfahren für GST übernehmen, sich dort ansiedeln, wo sie die Genehmigungen schnell und günstig bekommen. Die Aussagen verdeutlichen zudem, dass teilweise gute Beziehungen zwischen den Mitarbeitern auf der Sachbearbeiterebene in den Fachbehörden und den Intermediären bestehen und ein gewisses „Vertrauensverhältnis“ entsteht. Dies kann soweit führen, dass die Verwaltung sich auf einzelne Wünsche von Intermediären einstellt und eine gewisse Identifikation zwischen Verwaltung und Intermediär entsteht.

Insgesamt betrachtet nehmen Transaktionskosten eine entscheidende Rolle für die Funktionalität der Arrangements mit Intermediären ein. Diese Aspekte bestimmen jedoch nicht ausreichend, in welcher Art und Weise SLB und Intermediäre miteinander interagieren. Im folgenden Abschnitt wird hierauf tiefer eingegangen.

Intermediär oder Verwaltung: Wer ist eigentlich „Herrin des Verfahrens“?

Das Verhältnis Verwaltung-Intermediär beschreiben die befragten Verwaltungsmitarbeiter aus dem GST-Bereich als kooperativ:

„Wir wollen die Infrastruktur schützen, er will jeden Transport durchbringen und wir wissen, dass wir uns mit unterschiedlichen Adressen irgendwo in der Mitte treffen müssen. Und da ist gegenseitiges Anhören und Verständnis für den Anderen wichtig, allerdings nicht immer auf beiden Seiten gegeben.“ (Interview 6)

Dies deckt sich mit dem Verständnis der befragten Intermediäre, die Folgendes aussagen:

„Wir haben alle das gleiche Ziel. Die haben die Aufgabe, dass der Schwertransport laufen soll und müssen alles begutachten und wir haben die gleiche Aufgabe von der anderen Seite. Wenn wir uns in der Mitte treffen, kann das ja nur im Interesse der Wirtschaft sein.“ (Interview 8)

Alle Befragten betonen in diesem Zusammenhang, dass ein reger Kontakt und Austausch sowohl im kurzfristigen als auch im längerfristigen Tagesgeschäft vor allem zwischen der EGB und den Intermediären, aber auch zwischen anzuhörenden Behörden und den Intermediären besteht. Exemplarisch dafür stehen folgende Aussagen der Intermediäre:

„Alle paar Monate besprechen wir im Amt, wie die Auftragslage ist, ob es Auftragsspitzen gibt und zeitweise mehr Sachbearbeiter gebraucht werden, wenn es Probleme gegeben hat, über bestimmte Projekte, wo was besser gemacht werden kann usw. Auch haben wir natürlich Sachbearbeiter in anzuhörenden Behörden, die uns bei Problemen helfen. Umgekehrt kommt es genauso vor, dass uns ein Sachbearbeiter anruft und nach einem Tipp fragt, wenn er sich nicht schlüssig ist.“ und „Es geht hin und her. Wir bekommen manchmal Informationen, die geben wir auch durchaus dann an die Behörde weiter. [...] [I]m letzten Jahr ist das Reglement für die technischen Genehmigungen stark geändert worden und wir bekamen das über den Fachverband schneller als die Behörden über den Bundesanzeiger. Daher haben wir dies dann natürlich weitergeleitet. Im Gegenzug bekommen wir verwaltungsinterne Informationen, bspw. zu eventuellen Baustellen, bereits vorab von unserer Behörde.“ (Interview 9)

Die befragten Intermediäre aus dem BImSchG-Bereich äußerten, dass „*die Kenntnis regionaler Befindlichkeiten*“ und eine „*gemeinsame Sprache*“ wesentliche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Gestaltung von Genehmigungsverfahren sind. Die „gemeinsame Sprache“ führt nach Meinung aller Befragten nicht nur zu guten Beziehungen zwischen den Mitarbeitern auf der Sacharbeiterebene in den Fachbehörden und den Intermediären, sondern letztlich auch zu einem „*Vertrauensverhältnis*“. Ein nicht zu vernachlässigender Aspekt ist, dass die informellen Kontakte sich im Wesentlichen auf die Arbeitsebene, also die *Street-Level Bureaucrats*, beschränken. Diese informellen Beziehungen sowie die Kenntnisse um die regionalen Besonderheiten versetzen die Intermediäre in die Lage, den Antrag den ortsüblichen Besonderheiten anzupassen und so in gewisser Weise die Arbeit der Verwaltung zu erleichtert. Denn die Behörden müssen in der Folge seltener Einwände verfassen oder Nachforderungen stellen. Einer der befragten Intermediäre aus dem Bereich BImSchG beschreibt sogar, dass er von sich aus die Koordinierung der Fachbehörden übernimmt, da die zuständige Genehmigungsbehörde dieser Rolle (aus Sicht der Anlagenbetreiber) nicht in ausreichend effizienter Weise gerecht wird und eine ungewöhnlich lange Verfahrensdauer zu beklagen ist. Daher findet derzeit faktisch eine Doppelarbeit statt, da sowohl die Genehmigungsbehörde als auch der Intermediär die Fachbehörden koordinieren und die Verwaltungsmitarbeiter der Fachbehörden beide Akteure informieren. Da die Koordination „*im Rücken*“ der federführenden Behörde stattfindet, ist diese Doppelarbeit derzeit auch nicht aufzulösen.

Insgesamt betonen alle befragten Verwaltungsmitarbeiter, dass ein Intermediär nicht zwangsläufig den Verwaltungsaufwand reduziert oder „gern gesehen ist“. So gestaltet sich die Zusammenarbeit mit Intermediären, die kein hohes Qualitätsbewusstsein haben, schwierig, da diese häufiger versuchen, Einfluss auf den Genehmigungsprozess zu nehmen („*vor allem mit Betteleien*“):

„So mancher so genannter Berufsspezialist ist ein Blindfisch, der von nichts Ahnung hat und auch nur Stress macht.“ (Interview 7)

Die Referatsleiter schätzen an Intermediären vor allem

„das Know-how bei den Profis, denn dann ist der Antrag gut vorbereitet und detaillierte Streckenprotokolle angefertigt worden. Umso detaillierter man so was vorbereitet, haben wir natürlich Vertrauen, weil wir wissen, wir können nicht rausgehen und gucken. Ein Serviceunternehmen mit BF3-Fahrer hat uns als Behörde die Streckenkenntnisse voraus. Wir sind Schreibtischtäter. Wir können nicht nachmessen, ob er um den Kreisverkehr kommt und wenn er der Meinung ist, er kommt da rum, wenn er rechts den Pfeiler vor der Tanne zieht, dann würden wir ihm das vielleicht mit den entsprechenden Auflagen genehmigen. Ist uns lieber, als wenn er einfach sagt, dass alles passt!“ (Interview 7)

Die mangelnde Ortskenntnis der Sachbearbeiter in den EGB ist nicht unproblematisch. Einerseits könnten so die Auflagen nicht beurteilt und in der Folge einfach übernommen oder rausgestrichen werden, andererseits könnten, aufgrund des Vertrauens in bestimmten Unternehmen, Anträge nicht mehr in der Tiefe fachlich geprüft werden. Dies verdeutlichen auch Aussagen eines Intermediärs:

„Uns haben die Behörden schon mehrfach bestätigt, dass sie unser Protokoll fast blind anerkennen, weil es immer stimmt, so detailliert ist und es in 20 Jahren im Nachgang noch nie Probleme mit einem unserer genehmigten Anträge gab.“ (Interview 11)

Für die befragten Intermediäre stellt dieser Umstand einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Konkurrenten dar und ist auch wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Gestaltung von Genehmigungsverfahren bei GST:

„Kenntnis sowie gute und aktuelle Dokumentation der regionalen Strecken – und zwar bundesweit – ist neben der Kenntnis der Regelungen und einem freundlichen Umgang und Vertrauen entscheidend in unserem Geschäftsfeld. Vertrauen müssen sie sich allerdings erst erarbeiten.“ (Interview 9)

Obwohl Probleme und Herausforderungen wie Kostendruck, Ressourcen- und Fachkräftemangel bereits heute zu spüren sind, sehen sich Intermediäre nicht in der Lage, aktiv Druck auf Verwaltungshandeln auszuüben. So bleibt die Behörde aus ihrer Sicht stets *„Herrin des Verfahrens“* und achtet auf Prüf- und Genehmigungsverfahren, deren Unabhängigkeit nicht angezweifelt werden kann und somit juristisch Bestand hat. Ein Rückzug der Verwaltung allein, weil der Intermediär Aufgaben informell erledigt, sei ausgeschlossen. Alle Befragten betonen also, dass es im Rahmen von Genehmigungsverfahren keinerlei Möglichkeiten gibt, aktiv Druck auf die Verwaltung auszuüben und das Verfahren bewusst in eine bestimmte Richtung zu lenken. Allerdings handelt es sich bei Genehmigungsverfahren bei GST häufig um Ermessensentscheidungen, u.a., da aufgrund der kumulativen Zusammenstellung der Prüfergebnisse der angehörten Verwaltungen häufig bis zu 100 Seiten lange Bescheide entstehen, weshalb die EGB angehalten sind, sämtliche Auflagen so zusammenzustellen, dass der Bescheid für den Antragsteller und für die Polizei nachvollziehbar ist. So kann die EGB entscheiden, welche Auflagen in den Bescheid aufgenommen werden, wenn die Anhörung inkonsistente oder sich widersprechende Auflagen ergeben hat. Daher könnten die bereits beschriebenen Vorgespräche, informellen Kontakte und Vertrauen in das Know-how eines Unternehmens ausreichend sein, um indirekt Einfluss auf das Genehmigungsverfahren auszuüben. Dies verdeutlichen folgende Aussagen der Intermediäre:

„Es hängt bei fast allen am Sachbearbeiter, was dabei rauskommt. [...] [E]s gibt manche, wenn man da anruft und sagt, dass es dringend ist oder dass der Kunde etwas vergessen hat, dann machen die das auch und dann gibt es welche, die sagen, dass es stur danach geht, wann die Anträge gekommen sind und dann können sie in drei Wochen mal wieder nachfragen.“ (Interview 10)

oder

„Es sind überall Menschen. Die Kunst der Zusammenarbeit ist, wie man in die Behörde ruft und seine Dringlichkeit, ich sag mal augenscheinlich und sinnvoll kommuniziert. Wenn einer ständig nur an der Röhre ist und drängelt, wird er sich selber aus dem Geschäft ziehen.“ (Interview 11)

beziehungsweise

„Bei Erstkunden bitten wir unsere Behörde den und den Sachbearbeiter einzusetzen, weil der ist schneller und besser.“ (Interview 11)

Dass die Ermessungsspielräume häufig ungünstig für Antragsteller ausfallen, beschreiben die Referatsleiter wie folgt:

„Na ja, es gibt Länder bzw. Behörden, die fangen bei 80 Tonnen überhaupt erst zu rechnen an. Wir bei 41,8 Tonnen. Die sagen, hier ist schon mal ein 150 Tonnen-Transport lang gefahren, der hatte zwei Auflagen, die zwei Auflagen geben wir jetzt immer, obwohl sie vielleicht gar nicht notwendig sind.“ (Interview 6)

Die befragten Intermediäre im BImSchG-Bereich gehen davon aus, dass die Fachbehörden die von ihnen gestellten Anträge nicht mehr in der Tiefe fachlich prüfen, da diese in Bezug auf den Intermediär nach Aussage der Verwaltungsmitarbeiter häufig fragen:

„Was sollen wir da noch prüfen? Die wissen doch, was gemacht werden muss.“ (Interview 3)

In diesem Zusammenhang bezweifeln die Intermediäre sogar, dass die Verwaltung überhaupt noch prüft, sondern stattdessen die Prüfergebnisse nur noch zusammenfasst und nach Aussage der Intermediäre, *„dabei manchmal noch nicht mal wisse, was [der Sachbearbeiter] da schreibt“*. Als Grund hierfür sehen die Intermediäre vor allem, dass die öffentliche Verwaltung *„permanent unterbesetzt erscheint“*. Dennoch weisen die Intermediäre die Annahme zurück, dass sie tatsächlich nicht nur Entscheidungen vorbereiten, sondern diese auch treffen. Inwiefern dies als eine sozial erwünschte Aussage einzuordnen ist, ist schwer zu beurteilen, aber möglich.

Insgesamt scheint es so, dass die SLB aufgrund fehlender Expertise offensichtlich in hohem Maße auf die Arbeit der Intermediäre angewiesen sind – auch wenn sie gleichzeitig die Unabhängigkeit ihrer Entscheidung betonen – und somit ein gewisses Abhängigkeitsverhältnis zwischen Intermediär und Verwaltung besteht. Diese Abhängigkeit wird aufgrund eines hohen Vertrauensverhältnisses zu etablierten Intermediären jedoch kaum kritisch reflektiert. In der Folge sind die Behörden offenbar nicht immer „Herrin des Verfahrens“.

Theoretische Einordnung der Fallanalyse

Die Ergebnisse der Fallstudien sollen im folgenden Abschnitt theoretisch eingeordnet werden, um einen analytischen Rahmen für die Interpretation der Wirkung von Intermediären auf die Interaktion mit Verwaltungen zu konzeptionalisieren.

Aus transaktionskostentheoretischer Perspektive (Williamson 1981) sind Arrangements mit Intermediären für SLB aus verschiedenen Gründen vorteilhaft:

1. Durch die Spezialisierung der Intermediäre für die jeweiligen Antragsverfahren sinken die Informations- und Suchkosten. Intermediäre verfügen normalerweise über die notwendige Expertise, um Fachinformationen für die Anträge zu beschaffen und sogar in Vorleistung zu gehen, um somit der prüfenden Behörde den Prüfungsvorgang zu erleichtern. Intermediäre sind darüber hinaus auch in der Lage, die fachspezifische Sprache der Antragsbehörden zu sprechen. Gerade weniger professionalisierten Privaten fällt dies häufig schwer, was für beide Seiten zu erhöhten Transaktionskosten führen kann.
2. Ihre Aggregationsfunktion führt dazu, dass Verhandlungs- und Vertragskosten reduziert werden, da mehrere Anträge unterschiedlicher Privater durch den Intermediär gebündelt werden. Informationen zur Korrektur von Anträgen, zu beachtende Regelungen, erforderliche Unterlagen etc. müssen dadurch im besten Fall nur einmalig kommuniziert werden und werden für alle anderen Anträge des Intermediärs berücksichtigt. Dies führt auch zu potenziell sinkenden Konflikt- und Durchsetzungskosten.

Diese Rationalität zeigt sich in den Fallstudien nicht zuletzt darin, dass Verwaltungen privaten Antragstellern mitunter explizit Intermediäre empfehlen, um die Abwicklung

effizienter zu gestalten. Sie loben das Expertenwissen, die Ersparnis bei Nachfragen gerade zu regionalen Besonderheiten sowie die Professionalität bei der Vorbereitung und Abwicklung von Anträgen. Dies gilt umso mehr für etablierte Intermediäre, aber auch bei den „schwarzen Schafen“ der Branche gelingt es den Verwaltungen noch, einen Mehrwert zu erlangen.

Nichtsdestotrotz ist den SLB bewusst, dass Intermediäre in der Rolle des Dienstleisters eines Privaten agieren, wodurch opportunes Handeln vorausgesetzt werden muss. Um diese Unsicherheit zu kontrollieren, müsste also trotz der Vorteile intermediärer Arrangements ein Maß an bürokratischer Kontrolle beibehalten werden. Gerade in sehr fach- und lokalspezifischen Bereichen kann dies jedoch zu erheblichen Überwachungskosten führen. Diese Überprüfung bleibt in den meisten beschriebenen Fällen jedoch sehr begrenzt. Ein Grund hierfür sind mangelnde Ressourcen. So verfügen die meisten EGB über unzureichende personelle Ressourcen bezogen auf Zeit und Fachwissen. In diese transaktionsspezifischen Kompetenzen zu investieren, ist jedoch äußerst kostspielig, weswegen in den beschriebenen Fällen quasi eine „*make-or-rely*“-Entscheidung getroffen wird. Das institutionelle Arrangement erhält hierdurch die Charakteristika einer hybriden Organisationsform, in der die Dienstleistung durch die Behörde in Kooperation mit marktwirtschaftlichen Akteuren erstellt wird. Diese Konstruktion scheint sich jedoch eher emergent entwickelt zu haben.

Im Gegensatz zu den klassischen *make-or-buy*-Entscheidungen spielt hierbei jedoch Vertrauen eine zentrale Rolle, da aus transaktionskostentheoretischer Sicht eine Detailüberwachung ineffizient wäre. Daher können sowohl SLB als auch Intermediäre bemüht sein, die Beziehung durch Vertrauen zu stabilisieren (Jensen/Meckling 1976). Egoistisches Verhalten der Intermediäre wird hierdurch als unwahrscheinlicher wahrgenommen, wodurch Überwachungskosten eingespart werden (van Puyvelde u.a. 2012). Expertise kann die Vertrauensbildung zwar erleichtern (Snizek/van Swol 2001), jedoch nicht ersetzen. Maßgeblich für die Bildung von Vertrauen ist ein Lernprozess über mehrere erfolgreiche Interaktionen hinweg (Lewicki/Tomlinson/Gillespie 2006).

Diese Facetten spiegeln sich auch in den Fallstudien wider. Dass Sachbearbeiter bzw. SLB explizit auf die Vorzüge von Intermediären verweisen, zeigt deren Vorteilhaftigkeit bezüglich niedrigerer Transaktionskosten für die *Street-Level Bureaucrats*. Wenn ein Vertrauensverhältnis erreicht wurde, werden diese Verfahren schneller und effizienter abgeschlossen, da diese auch weniger intensiv geprüft werden. In vielen Fällen vertrauen die SLB ausdrücklich auf die Expertise der Intermediäre, da eigene Ressourcen (Zeit und Wissen) begrenzt sind. Mitunter sind sie sogar davon abhängig. Die besondere Rolle des Vertrauens wird klar in den Interviews reflektiert. Sachbearbeiter und Verwaltungen unterscheiden sehr eindrücklich zwischen Intermediären, mit denen gute Erfahrungen gemacht wurden und deren Expertise und Kooperationsbereitschaft mehrfach unter Beweis gestellt wurde sowie den „schwarzen Schafen“. Expertise allein ist hierbei keine hinreichende Bedingung für Vertrauen und erst recht kein Surrogat. Die Interaktion zwischen beiden Akteuren ist auch in den untersuchten Beispielen stark von zwischenmenschlicher Kommunikation geprägt.

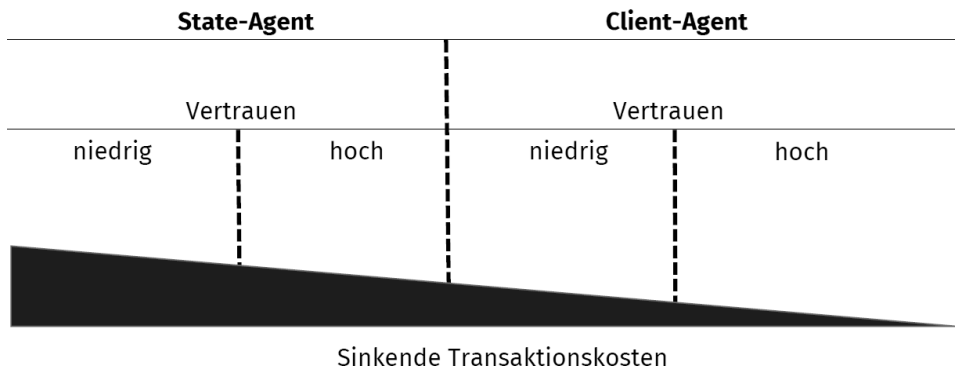
Hinzu kommt, dass die SLB ihr Verhältnis zu den Antragstellern und Intermediären unterschiedlich interpretieren. In den Fallstudien konnten Hinweise auf die widersprüchlichen Selbstbilder des *state-agent* sowie des *citizen-agent* (Maynard-Moody/Musheno 2000) identifiziert werden. Manche Sachbearbeiter sind vor allem auf die Einhaltung der gesetzten Regeln und eine möglichst ordnungsgemäße Fallbearbeitung

bedacht, fokussieren sich auf die stringente Regelüberprüfung und ignorieren jegliche Eingaben der Intermediäre. Hierbei ist jedoch davon auszugehen, dass die Transaktionskosten höher ausfallen, da Prüfungsvorgänge sorgfältiger, aber auch Auflagen an die Klienten der Intermediäre umfassender sein können.

Andere EGB zeigen sich dagegen sehr viel aufgeschlossener gegenüber den Belangen der Antragsteller und inkorporieren diese stärker in ihre Arbeit. Einige EGB scheinen, ähnlich wie in vorhergehenden Studien im sozialpolitischen Bereich gezeigt (bspw. *Maynard-Moody/Musheno* 2012, *Tummers/Rocco* 2015), zur Einnahme einer *citizen-agent narrative* zu neigen. Prüfungsvorgänge fallen dadurch weniger intensiv aus. Dies wird umso stärker befördert, je mehr die SLB reflektieren, dass an Genehmigungsverfahren dieser Art häufig Wirtschaftsinteressen gekoppelt sind. Dies kann dazu führen, dass Anträge eher genehmigt werden, gerade wenn regionalspezifische wirtschaftspolitische Interessen in den Abwägungsprozess einfließen.

Abbildung 2 skizziert, wie die aufgeführten Faktoren Selbstbild und Vertrauen zu einer Senkung der Transaktionskosten aus Sicht der SLB führen können. Der betriebene Prüf- und Kommunikationsaufwand reduziert sich bei einer Identifikation mit den Antragstellern bzw. Intermediären. Entwickelt sich aufgrund von guten Erfahrungen der letzten Transaktionen ein Vertrauensverhältnis zwischen beiden Parteien, so senkt dies die Überwachungskosten zusätzlich. Unklar bleibt in den vorliegenden Fallstudien jedoch, ob die Tendenz zur Vertrauensbildung und Identifikation mit den Antragstellern mit der Ressourcenknappheit der jeweiligen EGB korreliert.

Abbildung 2: Effekt von Rollenbild und Vertrauen auf Transaktionskosten des SLB



Quelle: Eigene Darstellung

Inwiefern lassen sich die beobachteten Phänomene durch andere theoretische Rahmen der Verwaltungsforschung abbilden? Das Leitbild der kooperativen Verwaltung (*Benz* 1992) bietet einen weiteren Zugang zur Erklärung des Verhältnisses zwischen Behörden und Intermediären. Im Rahmen dieses Ansatzes rücken Verhandlungen zwischen Verwaltung und Adressaten in den Vordergrund. Gerade zur Überbrückung von konfliktären Interessenslagen (bspw. umweltpolitisch vs. arbeitsmarktpolitisch) können Verhandlungen das „sanfte“ Erreichen der Einhaltung von Regeln ermöglichen. Im Vergleich zu den beschriebenen Fällen kann festgestellt werden, dass die Interaktionen tatsächlich häufig den Charakter einer Verhandlung haben, gerade wenn Auflagen für

Genehmigungen festgelegt werden müssen. Allerdings wird hierbei das mitunter erhebliche Abhängigkeitsverhältnis der EGB vernachlässigt. Die Beschreibung des Machtverhältnisses ist in den beschriebenen Beispielen durchaus diffus. Formell besitzen die EGB die Macht, Anträge abzulehnen. Die Intermediäre besitzen in diesem Sinne auch keine besondere politische Macht, um Druck ausüben zu können. Die fachliche Grundlage für die Entscheidungen ist für EGB aber nur schwer zu entwickeln, weswegen sie häufig auf die Intermediäre angewiesen sind.

Des Weiteren kann die Interaktion zwischen EGB und Intermediären als Koproduktion verstanden werden (*Parks* 1982). Durch die Integration der „Konsumenten“ in den Erstellungsprozess soll die Qualität der Leistungen gesteigert und die Zufriedenheit der Kunden erhöht werden (*Bovaird* 2007). Aufgrund der Regelungen des § 47 StVO entsteht ein Pseudomarkt bei den Verfahren zum GST, in dem sich die Intermediäre der Fallstudien explizit Behörden suchen, die sich offener für Koproduktion zeigen. Die höhere Zufriedenheit der Intermediäre mit den entsprechenden EGB sowie die schnellere Abwicklung der Verfahren wären Indizien für diesen Zusammenhang. Die vorgestellten Fallstudien zeigen hierbei auf, dass Koproduktion entsprechend nicht nur Vertrauen in Verwaltung stärken kann (*Fledderus/Brandesen/Honingh* 2013), sondern wiederum das Vertrauen der Behörde in die Koproduzenten das Auftreten und Ausmaß der Koproduktion beeinflusst.

Abschließend lässt sich festhalten, dass aufgrund der Fallauswahl und der methodischen Ausgestaltungen verschiedene Limitationen, die bei der Bewertung und Interpretation der Ergebnisse zu beachten sind, bestehen. Zunächst ergeben sich einige Einschränkungen durch die Abgrenzung und den Umfang der Fallstudien. Die Anzahl der geführten Interviews ist für die Abdeckung der genannten Fallstudien hinreichend gewesen, aber dennoch gering. Die Datengewinnung durch Interviews mit Intermediären und Verwaltungsvertretern ohne die Berücksichtigung der Kunden blendet einen wichtigen Aspekt des multiplen Prinzipal-Agenten-Problems aus.

Fazit

Der vorliegende Artikel untersuchte die Interaktion zwischen Verwaltungen und Intermediären. Dabei wurde das Verhältnis aus transaktionskostentheoretischer Perspektive beschrieben. Darüber hinaus wurden jedoch das Rollenverständnis des SLB sowie das Vertrauen in den Intermediär als maßgebliche Faktoren herausgearbeitet, die das Entscheidungsverhalten von SLB beeinflussen. Diese Erkenntnisse wurden anhand zweier Fallstudien näher untersucht und bestätigt. Damit bietet der Artikel einen Beitrag zum näheren Verständnis der Interaktion zwischen SLB und ihren Klienten, gerade wenn diese Interaktionen nicht nur Einzelfälle sind, sondern episodisch bzw. über einen längeren Zeitraum häufiger auftreten. Intermediäre bieten somit aufgrund ihrer Aggregationsfunktion ein interessantes und vielversprechendes Forschungsfeld. Des Weiteren bietet der Artikel einen Einblick in ein weitestgehend unerforschtes Feld der öffentlichen Leistungserbringung in Kooperation mit Unternehmen.

Die Fallstudien verdeutlichen, dass Unternehmen Intermediäre beauftragen, da dies aus transaktionskostentheoretischer und Kompetenzsicht das effizientere institutionelle Arrangement darstellt als eine eigene Antragstellung. Zudem ist ein Verfahren mit Unterstützung durch einen Intermediär oftmals schneller und steigert die Chance auf einen po-

sitiven Bescheid. Intermediäre übernehmen dabei nicht nur die Antragstellung, sondern auch zunehmend Aufgaben der Genehmigungsbehörden, ohne explizit von diesen dazu beauftragt worden zu sein. Sie übernehmen dabei solche Aufgaben, bei denen sie effizienter arbeiten als die Verwaltung und somit den Genehmigungsprozess beschleunigen. Dies können prüfungsbegleitende, vorbereitende und koordinierende Tätigkeiten sein. Die Übernahme beschleunigt nicht nur die Prozesse, sondern entlastet gleichzeitig die unter Ressourcendruck geratende Verwaltung. Ein gesteigertes Vertrauen in einzelne Intermediäre führte in den Fallbeispielen zu abnehmendem Prüfungsaufwand und damit sinkenden Transaktionskosten. Bei Identifikation mit den Antragstellern und Vertrauen in diese reduzierten sich die Prüfungs- und Überwachungstätigkeiten auf ein Minimum. Die Abhängigkeit vom Fachwissen der Intermediäre spielt hierbei ebenfalls eine zentrale Rolle.

Zukünftige Forschung sollte die Erkenntnisse dieser Studie weitergehend untersuchen. Gerade die Kommunikation zwischen SLB und Intermediären verdient tiefergehende Aufmerksamkeit. Inwiefern sind unterschiedliche Kommunikationsstrategien erfolgreicher für die Intermediäre als andere? Inwiefern antizipiert die Behörde unterschiedliche Auftraggeber hinter den Intermediären? Eine vergleichende Untersuchung mit anderen Intermediärskonstellationen (bspw. Steuerberater) könnte außerdem die gewonnenen Erkenntnisse weiter festigen. Der Mehrwert und Beitrag dieses Artikels ist in diesem Sinne vor allem als „Türöffner“ und erste systematische Analyse zu dem Verhältnis Intermediär-Verwaltung zu sehen.

Anmerkung

- 1 In diesem Beitrag wird aufgrund der besseren Lesbarkeit nur die männliche Form verwendet. Selbstverständlich sind jedoch stets alle Geschlechter gemeint.

Literatur

- Alonso, José M. u.a., 2015: Did New Public Management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size, in: *Public Management Review*, 17, S. 643-660.
- Andersen, Simon Calmar/Jakobsen, Morten, 2017: Policy Positions of Bureaucrats at the Front Lines. Are They Susceptible to Strategic Communication?, in: *Public Administration Review*, 77, S. 57-66.
- Bailey, Joseph P./Bakos, Yannis, 1997: An Exploratory Study of the Emerging Role of Electronic Intermediaries, in: *International Journal of Electronic Commerce*, 1, S. 7-20.
- Baviskar, Siddhartha/Winter, Søren C., 2016: Street-Level Bureaucrats as Individual Policymakers. The Relationship between Attitudes and Coping Behavior toward Vulnerable Children and Youth, in: *International Public Management Journal*, 20, S. 316-353.
- Benz, Arthur, 1992: *Kooperative Verwaltung*, Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft.
- Bovaird, Tony, 2007: Beyond Engagement and Participation. User and Community Coproduction of Public Services, in: *Public Administration Review*, 67, S. 846-860.
- Brodikin, Evelyn Z., 2012: Reflections on Street-Level Bureaucracy. Past, Present, and Future, in: *Public Administration Review*, 940-949.
- Brüggemeier, Martin, 2004: Public Management - Modernisierung des öffentlichen Sektors, in: *Das Wirtschaftsstudium : wisu : Zeitschrift für Ausbildung, Prüfung, Berufseinstieg und Fortbildung*, 33, S. 333-337.
- Brunzel, M., 2011: Intermediäre Geschäftsmodelle an den Schnittstellen zur öffentlichen Verwaltung. Idee und konzeptionelle Grundlagen einer elektronischen Verwaltungsagentur, in: *Brüggemeier*,

- Martin/Lenk, Klaus* (Hrsg.), Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug. Better Regulation zwischen Go-Government und No-Government, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, S. 125-134.
- Burden, Barry C. u.a.*, 2012: The Effect of Administrative Burden on Bureaucratic Perception of Policies. Evidence from Election Administration, in: *Public Administration Review*, 72, S. 741-751.
- Dent, M. u.a.*, 2007: Symposium on changing modes of Governance in Public Sector Organizations. Action and Rhetoric, in: *Public Administration*, 85, S. 1-8.
- Dubois, Vincent*, 2014: The State, Legal Rigor, and the Poor. The Daily Practice of Welfare Control, in: *Social Analysis*, 58, S. 38-55.
- Dunleavy, Patrick/Hood, Christopher*, 1994: From old public administration to new public management, in: *Public Money & Management*, 14, S. 9-16.
- Esman, Milton J.*, 1978: Development Administration and Constituency Organization, in: *Public Administration Review*, 38, S. 166-172.
- Evans, Tony*, 2010: Professional discretion in welfare services. Beyond street-level bureaucracy, Farnham: Ashgate.
- Evans, Tony*, 2015: Professionals and discretion in street-level bureaucracy, in: *Hupe, Peter/Hill, Michael/Bufat, Aurélien* (Hrsg.), *Understanding street-level bureaucracy: Policy Press*, S. 279-294.
- Fledderus, Joost u.a.*, 2013: Restoring Trust Through the Co-Production of Public Services. A theoretical elaboration, in: *Public Management Review*, 16, S. 424-443.
- Giaglis, George M. u.a.*, 2002: The role of intermediaries in electronic marketplaces. Developing a contingency model, in: *Information Systems Journal*, 12, S. 231-246.
- Girth, Amanda M. u.a.*, 2012: Outsourcing Public Service Delivery. Management Responses in Non-competitive Markets, in: *Public Administration Review*, 72, S. 887-900.
- Harrits, Gitte Sommer/Møller, Marie Østergaard*, 2013: Prevention at the Front Line. How home nurses, pedagogues, and teachers transform public worry into decisions on special efforts, in: *Public Management Review*, 16, S. 447-480.
- Howells, Jeremy*, 2006: Intermediation and the role of intermediaries in innovation, in: *Research Policy*, 35, S. 715-728.
- Jakobsen, Morten u.a.*, 2016: JPART Virtual Issue on Citizen-State Interactions in Public Administration Research, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, muw031.
- Janssen, Marijn/Sol, Henk G.*, 2000: Evaluating the role of intermediaries in the electronic value chain, in: *Internet Research*, 10, S. 406-417.
- Jensen, Michael C./Meckling, William H.*, 1976: Theory of the firm. Managerial behavior, agency costs and ownership structure, in: *Journal of Financial Economics*, 3, S. 305-360.
- Klievink, Bram u.a.*, 2012: Blurring Public-private Boundaries. Governance of Information Sharing in Global Trade Networks, in: *Proceedings of the 13th Annual International Conference on Digital Government Research*, New York, NY, USA: ACM, S. 183-191.
- Lascombes, P./Le Gales, P.*, 2007: Introduction. Understanding Public Policy through Its Instruments? From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation, in: *Governance*, 20, S. 1-21.
- Lewicki, Roy J. u.a.*, 2006: Models of Interpersonal Trust Development. Theoretical Approaches, Empirical Evidence, and Future Directions, in: *Journal of Management*, 32, S. 991-1022.
- Lipsky, Michael*, 2010: *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*, New York: Russell Sage Foundation.
- Löbel, Stephan u.a.*, 2016: Intermediaries in the public sector and the role of information technology, in: *Information Polity*, 21, S. 335-346.
- Malone, Thomas W. u.a.*, 1987: Electronic Markets and Electronic Hierarchies, in: *Communications of the ACM*, 30, S. 484-497.
- Maynard-Moody, S./Musheno, M.*, 2000: State Agent or Citizen Agent. Two Narratives of Discretion, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, S. 329-358.
- Maynard-Moody, Steven/Musheno, Michael*, 2012: Social Equities and Inequities in Practice: Street-Level Workers as Agents and Pragmatists, in: *Public Administration Review*, 72, S16-S23.

- Milward, H. Brinton/Provan, Keith, 2003: Managing the hollow state Collaboration and contracting, in: *Public Management Review*, 5, S. 1-18.
- Moynihan, D. u.a., 2014: Administrative Burden. Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25, S. 43-69.
- Parks, R. B., 1982: Coproduction of Public Services, in: *Rich, Richard C.* (Hrsg.), *Analyzing urban-service distributions*, Lexington, Mass.: Heath, S. 185-198.
- Raaphorst, Nadine, 2017: How to prove, how to interpret and what to do? Uncertainty experiences of street-level tax officials, in: *Public Management Review*, 42, S. 1-18.
- Raaphorst, Nadine/Loyens, Kim, 2018: From Poker Games to Kitchen Tables. How Social Dynamics Affect Frontline Decision Making, in: *Administration & Society*, in press.
- Raaphorst, Nadine/van de Walle, Steven, 2017: A signaling perspective on bureaucratic encounters. How public officials interpret signals and cues, in: *Social Policy & Administration*, 43, S. 1-12.
- Sarangi, Srikant/Slembrouck, Stefaan, 1996: *Language, bureaucracy, and social control*, London, New York: Longman.
- Sarkar, Mitra Barun u.a., 1995: Intermediaries and Cybermediaries. Sarkar, Butler and Steinfield, in: *Journal of Computer-Mediated Communication*, 1, S. 1-14.
- Schott, Carina u.a., 2016: Confused professionals? Capacities to cope with pressures on professional work, in: *Public Management Review*, 18, S. 583-610.
- Selsky, John W./Parker, Barbara, 2005: Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues. Challenges to Theory and Practice, in: *Journal of Management*, 31, S. 849-873.
- Sniezek, Janet A./van Swol, Lyn M., 2001: Trust, Confidence, and Expertise in a Judge-Advisor System, in: *Organizational behavior and human decision processes*, 84, S. 288-307.
- Tummers, Lars u.a., 2012: Public Professionals and Policy implementation. Conceptualizing and measuring three types of role conflicts, in: *Public Management Review*, 14, S. 1041-1059.
- Tummers, Lars/Rocco, Philip, 2015: Serving Clients When the Server Crashes. How Frontline Workers Cope with E-Government Challenges, in: *Public Administration Review*, 75, S. 817-827.
- van der Heijden, J. G. M., 1996: The changing value of travel agents in tourism networks. Towards a network design perspective, in: *Klein, Stefan/Schmid, Beat/Tjoa, A. Min/Werthner, Hannes* (Hrsg.), *Information and Communication Technologies in Tourism*, Vienna: Springer Vienna, S. 151-159.
- van Puyvelde, Stijn u.a., 2012: The Governance of Nonprofit Organizations, in: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 41, S. 431-451.
- Williamson, Oliver E., 1981: The Economics of Organization. The Transaction Cost Approach, in: *American Journal of Sociology*, 87, S. 548-577.
- Yin, R. K., 2011: *Applications of Case Study Research*: SAGE Publications.

Anschriften der Autoren:

Matthias Döring, Universität Potsdam – Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
<https://orcid.org/0000-0002-5510-2579>
 E-Mail: matthias.doering@uni-potsdam.de

Stephan Löbel, SHI Stein-Hardenberg Institut, Rosenthaler Straße 13, 10119, Berlin
 E-Mail: loebel@shi-institut.de