



Problem Komplex

Was Verwaltungen herausfordert und wie sie damit umgehen

Es begann am 5. September 2006 mit einem Spatenstich: Der Flughafen BER ist ein Prestigeprojekt und eine der größten Baustellen Europas. Und er ist ein „vertracktes Problem“. Die Kosten explodierten von ursprünglich 1,7 auf bislang 5,3 Milliarden Euro, Anwohner klagen gegen Flugrouten und die Beteiligten des Vorhabens – die Bundesländer Berlin und Brandenburg sowie der Bund – liegen sich über das Projekt in den Haaren. Vor allem aber wird der Flughafen, der schon zum internationalen Drehkreuz des Flugverkehrs Mitteldeutschlands erklärt wurde, nicht fertig. Seine Eröffnung, ursprünglich für 2007 geplant, wurde unzählige Male verschoben. Inzwischen ist eine Inbetriebnahme im Jahr 2018 im Gespräch, allerdings ohne Gewähr. Was lief falsch? Fragen wie diesen widmet sich das Graduiertenkolleg „Vertrackte Probleme“, in dem Nachwuchswissenschaftler erforschen, wie „öffentliche Verwaltungen“ komplexen Herausforderungen begegnen.

„Vertrackte Probleme machen ihrem Namen alle Ehre“, sagt der Sprecher des Graduiertenkollegs Prof. Dr. Harald Fuhr. Sie seien schwer zu greifen, geschweige denn zu definieren. Ursache sei ihre komplexe Natur: Sie ließen sich zeitlich und räumlich kaum klar abgrenzen, zumeist sei eine Vielzahl von Akteuren beteiligt oder betroffen. Und häufig seien sie eng mit anderen Problemen verbunden. „Analytisch gesprochen lassen sich vertrackte Probleme charakterisieren als Kombination von simultan auftretenden Ebenen an Komplexität, Unsicherheit und Unklarheit“, so Fuhr. Und das habe weitreichende Folgen für die öffentliche Verwaltung und die Art und Weise, wie sie Probleme angehen.

An diesem Punkt wird es spannend für jene zwölf Politik-, Sozial-, Verwaltungs- und Wirtschaftswissenschaftler, die sich an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Uni Potsdam zusammentaten und 2012 mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) das Graduiertenkolleg ins Leben riefen. „Uns interessieren eigentlich weniger die vertrackten Probleme als vielmehr der Umgang mit ihnen“, sagt Fuhr. Sie seien letztlich nur der Treibstoff, mit dessen Hilfe sie untersuchten, wie Verwaltungen funktionieren und sich entwickeln.

DAS PROJEKT

Graduiertenkolleg „Vertrackte Probleme und herausgeforderte Verwaltungen: Wissen, Koordination, Strategie“ („Wicked Problems, Contested Administrations: Knowledge, Coordination, Strategy“ (WIPCAD))

Sprecher: Prof. Dr. Harald Fuhr (Internationale Politik)

Finanzierung: Deutsche

Forschungsgemeinschaft (DFG)

Laufzeit: 2012 – 2017



www.wipcad-potsdam.de



Basanta Thapa und Robert Gäde.

„Verwaltung – für manche klingt das langweilig, spießig und unförmig“, so Harald Fuhr. „Aber man muss bedenken, dass in Industrienationen jeder zweite Euro des Bruttoinlandsproduktes durch die unbekanntenen Flure öffentlicher Verwaltungen, die politische Reformen umsetzen müssen. Viele wünschen sich, dass Verwaltungsprozesse schneller gehen. Uns interessieren die Gründe, warum das vielerorts noch nicht klappt. Und was dagegen unternommen wird.“ Fuhr hat als Professor für Internationale Politik die Arbeit von Verwaltungen überall auf der Welt kennengelernt. Und genau diese Arbeit stehe angesichts globaler Verflechtungsprozesse und unbekannt vielschichtiger Herausforderungen vor einem Umbruch. Klimawandel, digitale Vernetzung, Migration, internationale Kriminalität, Finanzflüsse – längst sind auch Verwaltungen mit Prozessen befasst, die weltweite Wurzeln und Auswirkungen haben. Um sie zu lösen, müssten all diese Einflüsse berücksichtigt und gemeinsam mit allen Beteiligten und Betroffenen angegangen werden: „Es gibt unterschiedlich komplexe Probleme. Manche davon können Verwaltungen, etwa auf kommunaler Ebene, vielleicht noch allein lösen“, so Fuhr. „Aber schon auf nationaler, EU- oder globaler Ebene sind so viele Akteure betroffen, dass ein ganz anderes Vorgehen mit neuen Strategien nötig sind.“

„Uns interessieren eigentlich weniger die vertrackten Probleme als vielmehr der Umgang mit ihnen.“

Diesen Strategien sind die Forscher der Graduiertenschule auf der Spur. Und zwar auf verschiedenen Ebenen, wie der Untertitel des Kollegs „Vertrackte Probleme, herausgeforderte Verwaltungen“ vorgibt: „Wissen, Koordination, Strategie“. Angesichts bislang unbekannter Probleme suchten Verwaltungen beispielsweise nach neuen Strategien oder überarbeiteten bestehende, erklärt Fuhr. In anderen Fällen bemühten sie sich darum, das Vorgehen besser zu koordinieren – nach innen, aber auch mit externen Akteuren. Nicht zuletzt seien Verwaltungen stets darauf angewiesen, das Wissen, auf denen ihr Handeln beruht, weiterzuentwickeln.

Alle Doktoranden widmen sich in ihren Forschungsarbeiten einer dieser drei Ebenen. Robert Gäde etwa betrachtet zwischenstaatliche Kooperationen bei der Steuerverwaltung. Die Zusammenarbeit nationaler Steu-

erbehörden sei in bi- und multilateralen Verträgen festgehalten. In der EU gebe es Direktiven über einen automatischen Austausch im Bereich der Mehrwertsteuer, um etwa Finanzflüsse von grenzüberschreitenden Transaktionen und daran gebundene Steueransprüche verfolgen zu können. „Ich schaue mir an, wie einzelne Länder diese Vorgaben umsetzen“, erklärt der Nachwuchswissenschaftler. Der Austausch von Steuerinformationen erfolge auf drei verschiedene Weisen, die unterschiedlich intensiv und erfolgreich genutzt würden: automatisch, spontan und auf Anfrage. Beim automatischen Austausch würden in regelmäßigen Abständen größere Datenpakete über Ausländer in deren Heimatländer transferiert. Beim spontanen Austausch schickten Steuerbeamte aus dem sogenannten Quellenland, also dort, wo die Daten erhoben werden, potenziell verwertbare Daten von sich aus an das Heimatland von Personen oder Firmen. Im dritten Fall geschehe dies nur auf Anfrage von Steuerbeamten aus dem Residenzland.

Als Grundlage seiner Arbeit dienen ihm Daten, die ihm das deutsche und das niederländische Finanzministerium zur Verfügung stellen. Während das Datenmaterial der durch automatischen Austausch übermittelten Fälle außerordentlich umfangreich, aber dadurch auch für die Steuerbehörden kaum zu bewältigen sein dürfte, seien für seine Forschung vor allem die spontan übermittelten Informationen und das Verhältnis von Antworten zu Anfragen aussagekräftig. Immerhin gäben sie Aufschluss darüber, ob Finanzbehörden eines Landes grundlegend zur Kooperation bereit seien. Anschließend vergleicht er die Fallzahlen mit der allgemeinen Qualität der Verwaltungen, die in internationalen Indizes bewertet wird. Ergänzend führt Gäde qualitative Interviews mit Finanzbeamten in ausgewählten Staaten. Denn neben den reinen Fallzahlen würden weitere Faktoren den Informationsaustausch beeinflussen. Etwa, wie autonom die Finanzbehörden in den Ländern arbeiten, eine gemeinsame Sprache oder wirtschaftliche Interdependenzen zwischen den Partnerländern.

DIE WISSENSCHAFTLER



Prof. Dr. Harald Fuhr studierte Politische Wissenschaften, Soziologie, Volkswirtschaftslehre und Wirtschafts- und Sozialgeschichte an der Goethe-Universität Frankfurt/Main sowie der Philipps-Universität Marburg/Lahn; Promotion (1985) und Habilitation (1993) in Konstanz. Seit 1997 ist er an der Universität Potsdam Professor für Internationale Politik.

Kontakt

Universität Potsdam
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
✉ hfuhr@uni-potsdam.de



Basanta Thapa studierte Politik und Wirtschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster sowie Public Policy & Management an der Universität Potsdam. Seit 2014 ist er Doktorand am Graduiertenkolleg WIPCAD.

Kontakt

✉ basanta.thapa@uni-potsdam.de



Robert Gäde studierte Wirtschaft, Politik- und Verwaltungswissenschaften sowie Public Policy & Management an der Universität Potsdam. Seit 2012 ist er Doktorand am Graduiertenkolleg WIPCAD.

Kontakt

✉ robert.gaede@uni-potsdam.de

Bei der Auswertung seiner Daten geht Robert Gäde der Vermutung nach, dass Niedrigsteuerländer systematisch weniger Informationen teilen als Hochsteuerländer, die naturgemäß ein Interesse daran haben, in Steueroasen verschobenes Geld ausfindig zu machen. „Dies würde bedeuten, dass sich der Steuerwettbewerb von der Ebene der Steuersätze auf die der Verwaltungen verlagert – und diese sich ihrer Rolle dabei durchaus bewusst sind und entsprechend agieren“, erklärt Gäde.

Im Vergleich zu Robert Gäde, der als einer der ersten Doktoranden 2012 in das Kolleg kam, steht Basanta Thapa noch vergleichsweise am Anfang seiner Dissertation. Er ist Teil der dritten Gruppe, die 2014 ihre Arbeit aufnahm. In seinem Projekt geht er der Frage nach, welchen Einfluss Big Data Analytics (BDA) als mögliche neue Wissensquelle auf Verwaltungen haben können. Könnte die zentrale Erfassung und Verfügbarkeit von Daten die geltenden Wissensordnungen revolutionieren? Einige Monate hat er damit verbracht, sein Feld theoretisch zu vermessen, um das genaue Arbeitsgebiet seiner Untersuchung abstecken zu können. „Um ‚Big Data Analytics‘ herrscht derzeit ein unglaublicher Hype“, erklärt Thapa. „Man merkt, dass es bislang eine Black Box ist, deren Möglichkeiten noch gar nicht erfasst sind. Es ist unklar, was technisch möglich ist. Die Schwierigkeit ist: Es wird sehr viel darüber gesprochen, aber wenig davon umgesetzt.“ Doch schon jetzt sei klar, dass mit der „Datafication of the world“, also der Vermessung der Welt durch vernetzte Sensoren, zu denen auch Smartphones und das „Internet of Things“ gehören, eine neue Qualität der Umweltwahrnehmung erreicht werde. Erste Einsätze gebe es in der Verkehrsplanung großer Städte. Auch das Konzept der sogenannten „Smart Cities“ bediene sich der BDA. „Deutschland hinkt hierbei, soweit ich das sehen kann, weit hinterher“, sagt Thapa. „Das liegt nicht zuletzt daran, dass das Thema hierzulande vor allem unter dem Stichwort ‚Big Brother‘

„ Um ‚Big Data Analytics‘ herrscht derzeit ein unglaublicher Hype.“



Das Rio de Janeiro's Operations Center – die Schaltzentrale der Stadt und prominentes Beispiel für die Zukunft der Smart Cities.

VERTRACKTE PROBLEME

„Vertrackte Probleme“ zeichnen sich durch ein hohes Maß an Komplexität, Unsicherheit und Mehrdeutigkeit aus. deshalb sind sie eine grundsätzliche Herausforderung für die Organisation öffentlicher Verwaltungen – auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene. Als „Wicked Problems“ ist der Begriff in den englischsprachigen Sozialwissenschaften bereits seit den 1960er Jahren gebräuchlich. Für das Graduiertenkolleg „Vertrackte Probleme, herausgeforderte Verwaltungen: Wissen, Koordination, Strategie“ wurde er ins Deutsche übertragen.

diskutiert wird.“ Auf der Grundlage seiner theoretischen Arbeit will sich Thapa einzelne Aspekte und die Auswirkungen von BDA in der Verwaltung genauer anschauen – jeweils anhand von Feldstudien zu Städten, in denen diese bereits zum Einsatz kommen oder intensiver diskutiert werden. Gut möglich, dass ihn seine Forschungen dann nach Singapur, London oder Boston führen.

Basanta Thapa genießt die Freiheit zu forschen, die das Graduiertenkolleg ihm bietet. „Hier wird einem nichts vorgekaut, man muss sein Projekt selbst entwerfen und auch weiterentwickeln.“ Zugleich profitiere die Arbeit von der Nähe zu den anderen Nachwuchswissenschaftlern. Trotz einer relativ großen thematischen Klammer biete das Kolleg viele gemeinsame Anknüpfungspunkte. Und Raum zum „knüpfen“: Ein regelmäßiges Kolloquium, Tagungen, Summer Schools, eine Vorlesungsreihe und kleinere Arbeitsgruppen führen alle regelmäßig zusammen und ermöglichen einen intensiven Austausch auf unterschiedlichsten Ebenen. „Ein gemeinsamer Ausbildungsgang – als obligatorisches Programm – ist das Herzstück eines Graduiertenkollegs“, betont auch Harald Fuhr. „Es ist nicht zuletzt die Botschaft der DFG an die Universitäten, aus den geförderten Nachwuchsprogrammen eine strukturierte Doktorandenausbildung

zu entwickeln.“ Und diese brauche es, wie der Politikwissenschaftler erklärt. Immerhin sei es das erklärte Ziel des Kollegs, den jungen Doktoranden bestmögliche Ausgangsbedingungen für exzellente Forschung zu schaffen – und sie zugleich praxisnah auszubilden. „Einige werden in der Wissenschaft bleiben, andere in die Praxis gehen“, so Fuhr. „Wieder andere werden sich ständig zwischen beiden Bereichen bewegen – als sogenannte ‚Pracademics‘. Die Doktorandenausbildung soll ihnen einzigartige Fertigkeiten vermitteln, dank derer sie etwa an Schnittstellen zwischen Forschung, Management und Verwaltung arbeiten können. Und helfen können, Lösungen für vertrackte Probleme zu finden.“

„Es ist durchaus unser Ziel, neue Muster der Verwaltungstätigkeit und der Problemlösung zu identifizieren.“

Lösungen, die es bislang noch gar nicht gibt. Zwar betont Fuhr, dass auch das Graduiertenkolleg kein Think Tank für vertrackte Probleme sei – und gar nicht darauf ausgerichtet, diese zu lösen. „Uns interessiert ja vor allem, wie Verwaltungen mit diesen Problemen umgehen und welche Wege sie nehmen, um diese zu lösen. Aber es ist durchaus unser Ziel, neue Muster der Verwaltungstätigkeit und der Problemlösung zu identifizieren – und dann zu schauen, inwieweit diese sich übertragen und verallgemeinern lassen.“

So sei bereits erkennbar, dass es bei großen, komplexen Vorhaben und Projekten nicht mehr ausreiche, nur zu steuern und zu verwalten. Beim Bau eines Großflughafens etwa. „Hier gilt es, früh alle Akteure einzubeziehen“, so Fuhr. „Am besten, noch ehe man den ersten Pflock in den Boden schlägt. Beispielsweise in einer Austauschphase, in der man Widerstände, Probleme, Nonos auslotet. Das führt zu mehr Inputlegitimation.“ Und sorgt dafür, dass Probleme vielleicht gar nicht erst auftreten.

MATTHIAS ZIMMERMANN