Street-Level Bureaucrats und Intermediäre: Konflikt oder Symbiose?

Matthias Döring*

Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management

Universität Potsdam

August-Bebel-Straße 89

14482 Potsdam

matthias.doering@uni-potsdam.de

0000-0002-5510-2579

*Autor für weitere Korrespondenz

Stephan Löbel**

SHI Stein-Hardenberg Institut

Rosenthaler Straße 13, 10119, Berlin

loebel@shi-institut.de

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

Street-Level Bureaucrats und Intermediäre: Konflikt oder Symbiose?

Abstract

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 einnehmen. So kann der Einsatz von Intermediären auch für Verwaltungen von Vorteil sein, um schnelle und effiziente Verwaltungsprozesse abwickeln zu können. Jedoch sind Intermediäre letztendlich privatwirtschaftlich orientiert und von den Antragsstellern engagiert, was einen Zielkonflikt zur Folge haben kann. Eine Erörterung auf Basis von Theorie und Literatur bildet zwei zentrale Faktoren heraus, die diese Interaktion beeinflussen: das Selbstbild der street-level bureaucrats sowie das Vertrauen in den Intermediär. Auf Basis einer vergleichenden Fallstudie zweier verschiedener Politikfelder werden diese theoretischen Überlegungen mit empirischen Erkenntnissen bekräftigt.

Schlagwörter: Intermediäre, street-level bureaucrats, Verwaltungsin-teraktion, Prinzipal-Agenten-Theorie, Stewardship-Theorie

Street-Level Bureaucrats und Intermediaries: Conflict or Symbiosis?

Abstract

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 role of those intermediaries can be quite ambivalent. On the one hand, street-level bureaucrats may endorse intermediaries as processes can be expedited. On the other hand, those intermediaries primarily seek to satisfy their paying clients what may result in conflicting goals during the interactions. On the basis of theory and literature, we discuss possible models of interaction. We derive two principal factors: the street-level bureaucrats self-perceived role as well as the trust towards the specific intermediary are characterizing the particular interaction. Conducting a comparative case study, we give supportive evidence for our proposed model as well as viable insights into this widely neglected topic.

Key words: intermediaries, street-level bureaucrats, citizen-state interactions, principal agent theory, stewardship theory

Street-Level Bureaucrats und Intermediäre: Konflikt oder Symbiose?

Die Interaktion zwischen Verwaltungen und ihren entsprechenden Anspruchsgruppen, seien es Bürger 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. So können Private und Verwaltungen auf Augenhöhe miteinander oder hierarchisch zueinander 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 (*Brüggemeier* 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/Janssen/Tan* 2012, *Milward/Provan* 2003, *Selsky/Parker* 2005).

Während das Outsourcing öffentlicher Aufgaben an private Unternehmen seit Jahren diskutiert wird (*Dunleavy/Hood* 1994, *Girth u.a.* 2012, *Alonso/Clifton/Díaz-Fuentes* 2015), sind Intermediäre ein bisher vernachlässigtes Feld in der wissenschaftlichen Debatte (*Brunzel* 2011). Bei Intermediären handelt es sich um Organisationen, die im Auftrag von Unternehmen oder Bürgern tätig werden und an deren Stelle mit der öffentlichen Verwaltung interagieren. Beispielsweise stellen Intermediäre anstelle ihrer Kunden Anträge oder übermitteln der Verwaltung geforderte Informationen. 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. 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. Das Alleinstellungsmerkmal von Intermediären innerhalb des Arrangements der öffentlichen Verwaltung ist, dass sie von Bürgern bzw. Unternehmen beauftragt und nicht durch die Verwaltung tätig werden.

Die Gründe für die Beauftragung der Intermediäre 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.

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, 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 Marktkenntnisse 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.

Die Rolle sogenannter Intermediäre, also beauftragte Dritte, die als Kommunikationsschnittstelle dienen, wurde im wissenschaftlichen Diskurs bisher ignoriert (*Brunzel* 2011). Dabei sind Intermediäre ein zunehmend relevanter Akteur 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 Antragsstellern 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 Intermediär 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.

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. Als zentrale Ansatzpunkte dienen hierbei die Prinzipal-Agent-Theorie sowie die Stewardship-Theorie. Diese beiden Theorien stellen das Spektrum des Verhältnisses der Akteure in und außerhalb der Verwaltung dar. Mit Hilfe zweier Fallstudien sollen die the-

oretischen Ausführungen empirisch untermauert und analysiert werden. Hierfür wurden die Verfahren zur Zulassung von Schwerlasttransporten sowie für Genehmigungen zur Inbetriebnahme von Anlagen unter Rücksicht 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.

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 besonderen Verwaltungsakteure, die sogenannten street-level bureaucrats, in ihren Besonderheiten näher beschrieben. Daraus folgend wird ein Kontinuum gebildet, das die Interaktion zwischen ihnen und den Intermediären beschreiben kann. Danach werden die beiden Fallbeispiele sowie das methodische Vorgehen näher erläutert. Die Analyse der Interviews soll das Zusammenspiel von institutionellen Arrangement und Vertrauen zwischen den Akteuren schließlich näher beleuchten.

Konzeptioneller Rahmen: Intermediäre und Street-Level Bureaucrats

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 diesem spezifischen VerwaltungsmitarbeiterInnen 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 Beauftragter 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, 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 (*Brodikin 2012*). In den letzten Jahren rückte das Verhalten der

SLB selbst wieder vermehrt in den Mittelpunkt der Forschung. Dabei fokussierte sich die bisherige Forschung weitestgehend auf Einstellungen und Institutionen. 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 Einstellung gegenüber Zielgruppen wurden vermehrt untersucht (*Baviskar/Winter* 2016). Dazu gehören 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).

Die tatsächliche Interaktion zwischen SLB und ihren Klienten, und inwiefern sie die Entscheidungsfindung der SLB beeinflusst, wurde dabei jedoch weitestgehend vernachlässigt (*Raaphorst/Loyens* 2018). Die Nutzung von Ermessensspielräumen als zentrales Element von SLB ist häufig eine Entscheidung mit signifikanten Unsicherheiten (*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). Inwiefern Intermediäre wiederum das Entscheidungsverhalten von SLB beeinflussen, ist bisher noch nicht untersucht worden. Im folgenden Abschnitt sollen daher theoretische Ansätze diskutiert werden, die das Verhältnis zwischen beiden Parteien beschreiben.

Interaktion zwischen Intermediären und SLB – „Endlich mit Profis arbeiten“?

Aufgrund des postulierten systematischen Ressourcenmangels von SLB ist Effizienz ein wichtiges Kriterium zur Selbstorganisation der eigenen Arbeit (*Lipsky* 2010). Aus institutionsökonomischer Sicht werden SLB entsprechend versuchen, die eigenen Transaktionskosten

(Williamson 1981) möglichst zu reduzieren und diese Kosten, soweit möglich, zu externalisieren. Diese Übertragung von bürokratischen Lasten (administrative burdens) steigert bei den Klienten die anfallenden Kosten, vor allem in Form von compliance costs (Moy-nihan/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.

Aus Sicht des Prinzipal-Agenten-Ansatzes im Sinne der Agency-Theorie kann die Konstellation aus SLB, Intermediär und Klienten als Interaktion mit zwei Prinzipalen (Bernheim/Whinston 1986) verstanden werden, wie in Abbildung 1 dargestellt. Multiple Prinzipalkonstellationen zeichnen sich durch ein erhöhtes Maß an Ambiguität und Unsicherheit, da der Agent die mitunter widersprüchlichen Anforderungen der verschiedenen Prinzipale erfüllen muss (Bernheim/Whinston 1986). Klienten beauftragen Intermediäre, welche wiederum als Agent in der Interaktion mit der Zulassungsverwaltung auftreten. Das Rollenverständnis von Intermediären kann hierbei widersprüchlich ausfallen. In erster Linie sind Intermediäre Privatunternehmen, die wirtschaftliche Interessen verfolgen. Ihr wirtschaftlicher Erfolg hängt von zwei zentralen Kriterien ab: erfolgreiche Genehmigungsverfahren sowie die Durchsetzung der Interessen ihrer Klienten. Zur Erfüllung des ersten Kriteriums muss jedoch der Aufwand für die Klienten möglichst minimiert werden (zweites Kriterium), d.h. dass die Auflagen möglichst geringgehalten werden müssen, um Kosten sparen zu können. Diese ambivalente Zielordnung ist auch den SLB bewusst, wodurch das klassische Prinzipal-Agenten-Problem entsteht, bei dem der Prinzipal das organisationskonforme Handeln der Agenten sicherstellen will. Dies führt zu erhöhten Überwachungskosten (monitoring costs), in

dem Anträge bspw. besonders intensiv geprüft und weitere Stellungnahmen eingefordert werden. Der Agent wiederum kann bemüht sein, seine Vertrauenswürdigkeit und Konformität unter Beweis zu stellen, was erhöhte Bindungskosten (bonding costs) nach sich zieht. Da diese Konstellation aus Transaktionskostensicht ineffizient ist, können sowohl SLB als auch Intermediäre bemüht sein, die Beziehung durch Vertrauen zu stabilisieren (*Jensen/Meckling 1976*). Ist das Vertrauensniveau hoch, wird eine Interaktion im Sinne des Stewardship-Ansatzes wahrscheinlicher (*van Puyvelde u.a. 2012*). Als Gegenentwurf zur Agency-Theorie nimmt der Prinzipal (hier vor allem die Verwaltung) an, dass der Agent (Intermediär) so agiert, dass das Ziel der Verwaltung erreicht oder zumindest nicht gefährdet wird (*Dicke 2016*). Egoistisches Verhalten der Intermediäre wird durch eine kollektivistische Wahrnehmung des Verwaltungsprozesses auf Basis von Vertrauen unwahrscheinlicher wahrgenommen, wodurch Überwachungskosten eingespart werden (*van Puyvelde u.a. 2012*). Die Ressourcenknappheit von SLB kann eine Bevorzugung solcher Arrangements befördern, weswegen bewährte Intermediäre vorteilhaftere Interaktionen erfüllen könnten als einzelne Klienten.

Abbildung 1: Prinzipal-Agenten-Beziehung von Intermediären

Intermediäre ersetzen häufig die vollständige Kommunikation der SLB mit den einzelnen Klienten. Dieses Verhältnis kann jedoch ähnlich ambivalent ausfallen wie bei der Interaktion mit einzelnen Klienten. Anträge, die durch Intermediäre gestellt werden, könnten jedoch aufgrund der Expertise der Intermediäre transaktionskostenärmer ausfallen, da Unterlagen vollständig und richtig ausgefüllt sind. Nachfragen,

Unklarheiten oder falsche Angaben würden hierdurch unwahrscheinlicher, was die Arbeit der SLB erleichtert. SLB könnten also Prozesse präferieren, in denen Intermediäre involviert sind. 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). Da Intermediäre durch Aggregation häufiger in Kontakt mit Verwaltungen stehen als einzelne Klienten, ist dieser Lernprozess wahrscheinlicher.

Die Ausnutzung von Entscheidungsspielräumen ist jedoch auch vom Rollenverständnis der SLB abhängig. Dem state-agent narrative folgend werden SLB vor allem auf die Einhaltung der gesetzten Regeln und eine möglichst ordnungsgemäße Fallbearbeitung bedacht sein. Potenzielle Kosten für Umwelt und Infrastruktur sollen hierbei möglichst an die Klienten übertragen werden, da der Schutz dieser Faktoren die ursprüngliche Gesetzesgrundlage ihrer täglichen Arbeit ist. Unabhängig von der Höhe des Vertrauens in den jeweiligen Intermediär ist damit zu rechnen, dass die Transaktionskosten hierbei höher ausfallen werden, da Prüfungsvorgänge sorgfältiger, aber auch Auflagen an die Klienten der Intermediäre umfassender sein werden.

Abbildung 2: Effekt von Rollenbild und Vertrauen auf Transaktionskosten

Dem client-agent narrative entsprechend werden die SLB die Interessen der Klienten stärker inkorporieren. Prüfungsvorgänge könnten

dadurch weniger intensiv sein und Auflagen mit Rücksicht auf die Belastbarkeit der Klienten niedriger ausfallen. Da an Genehmigungsverfahren dieser Art häufig Wirtschaftsinteressen gekoppelt sind, kann dies dazu führen, dass Ausnahmen eher genehmigt werden, gerade wenn regionalspezifische wirtschaftspolitische Interessen in den Abwägungsprozess einfließen. Es ist daher anzunehmen, dass Transaktionskosten in diesen Fällen niedriger sein werden als wenn SLB eher dem state-agent narrative folgen. Das Zusammenspiel von Selbstbild der SLB und Vertrauen in die Intermediäre soll in Abbildung 2 schematisch dargestellt sein.

Fallauswahl und -vorstellung

Die vorliegende Studie ist als *multiple embedded case study* (Yin 2011) konzipiert und verfolgt das Ziel, mit Hilfe mehrere Beobachtungspunkte (Intermediären und Verwaltungsvertretern) innerhalb der Bereiche Genehmigungsverfahren für Anlagen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz in Deutschland (BImSchG) sowie Zulassungsverfahren von Großraum- und Schwertransporte (GST) das Verhältnis Verwaltung-Intermediär-Klienten zu untersuchen. Die Fallbeispiele und deren Vergleich sollen ein vertieftes Bild des Zusammenspiels zwischen Verwaltungen und deren Interessengruppen 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 steigender institutioneller Fragmentierung steigt auch der Koordinierungsbedarf zwischen den beteiligten Behörden, der Genehmigungsbehörde und dem Antragssteller 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.

BlmSchG

Seit 1974 gilt in Deutschland das Bundesimmissionsschutzgesetz. Es dient dem Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnlichen Vorgängen 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 zuständige 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 Änderungen 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 sechs 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 dazugehörenden 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, aufgebaut. 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 Kostenver-

meidung. 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 aufgebaut. 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 stellvertretenden Referatsleiter zweier Straßenverkehrsbehörden, der Referatsleiter eines „Landesbetriebes Straßenwesen“ eines Flächenlandes und der Geschäftsführer des bisher einzigen Verwaltungshelfers im Bereich GST befragt.

Fallbeschreibung und -analyse

BlmSchG

Nach Meinung der befragten Vertreter aus der öffentlichen Verwaltung beauftragen Anlagenbetreiber intermediäre Ingenieurbüros vor allem

aufgrund deren Überforderung mit der komplexen Materie und des Verfahrens. 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. [...] [W]enn 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.“* Eine Ausführung der Antragsstellung durch einen Intermediär stellt somit aus Sicht der Betreiber häufig das günstigere institutionelle Arrangement als eine mögliche Eigenerstellung dar.

Insgesamt tragen Intermediäre aus Sicht aller Befragten als erfahrene Ingenieurgesellschaften zu einer wesentlichen Entlastung für die Anlagenbetreiber bei Genehmigungsverfahren bei, da für die Antragsstellung ein hohes Spezialisten- und Verwaltungswissen erforderlich ist. Dieses Wissen als Anlagenbetreiber vorzuhalten, ist aus Transaktionskostensicht nicht sinnvoll. Auch für die Verwaltung *„wird das Leben einfacher“*, wenn erfahrene Ingenieurgesellschaften die Verfahren begleiten. Daher verweisen Verwaltungsmitarbeiter potenzielle Antragssteller zu Beginn eines Genehmigungsverfahrens oftmals auf regionale Industrie- und Handelskammern, die über Listen von geeigneten intermediären Ingenieuren verfügen. Unmittelbare Empfehlungen von Behörden werden jedoch nicht ausgesprochen, da die Behörde durch eine direkte Empfehlung Einfluss auf den Wettbewerb nehmen und seine Neutralität nicht wahren würde. Die Vorteile eines Intermediärs bei der Antragsstellung 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. Zudem stimmen Beratungen durch den Intermediär für interessierte Anlagenbetreiber oder aber die abgegebenen Unterlagen im Regelfall in Bezug auf die Antragsanforderungen nach Meinung der befragten Verwaltungsvertreter. 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 beschränken sich solche Unterstützungsleistungen größtenteils auf einfache Prozesse und sind keinesfalls inhaltlicher Art. Einer der befragten Intermediäre beschreibt, dass er von sich aus die Koordinierung der Fachbehörden übernimmt, da die zuständige Genehmigungsbehörde dieser Rolle nicht in ausreichend effizienter Weise gerecht wird (aus Sicht der Anlagenbetreiber) und eine ungewöhnlich lange Verfahrensdauer zu beklagen ist.

Allerdings gilt dies nicht zwangsläufig. Fehlen dem Intermediäre Kenntnisse über die regionalen Besonderheiten und die typischen Verfahrensweisen der Genehmigungsbehörden, ist die Zusammenarbeit nach Meinung der befragten Verwaltungsvertreter oftmals zeitaufwendiger und mit Mehrarbeit verbunden: *„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. [...] Zudem kommt, wenn sie einen Intermediär von außerhalb haben, ist der Anfahrtsweg größer, die Kommunikation ist trotz der Technik, die es gibt, nicht so optimal.“* Auch die befragten Intermediäre äußerten, dass *„die Kenntnis regionaler Befindlichkeiten“* und eine *„gemeinsame Sprache“* wesentliche Vorraussetzungen für eine erfolgreiche Gestaltung von Genehmigungsverfahren sind. Diese spezielle Kenntnis der regionalen Befindlichkeiten kann nach Aussage der Intermediäre allerdings sogar zum Gegenteil führen. 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.

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*“. 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 erleichtern. Denn die Behörden müssen in der Folge seltener Einwände verfassen oder Nachforderungen stellen. Die befragten Intermediäre gehen sogar davon aus, dass die Fachbehörden die von ihnen gestellten Anträge nicht mehr in der Tiefe fachlich prüfen, da diese in Bezug auf den Intermediär fragen: „*Was sollen wir da noch prüfen? Die wissen doch was gemacht werden muss.*“ Als Grund hierfür sehen sie vor allem, dass die öffentliche Verwaltung „*permanent unterbesetzt erscheint.*“ Ein nicht zu vernachlässigender Aspekt ist, dass die informellen Kontakte sich im Wesentlichen auf die Arbeitsebene, also die street-level bureaucrats, beschränken.

Grundsätzlich betonen die befragten Verwaltungsvertreter, dass die Rolle von privaten Dienstleistern in Zukunft zunehmen könnte – gerade bei Prüfverfahren und Inspektionen. 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 zahlreichen 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 regen an, dass die öffentliche Verwaltung vermehrt Ingenieurbüros als Sachverständige mit einbezieht. Dabei betonen sie, dass nicht das Interesse besteht, hoheitliche Entscheidungen zu übernehmen, sondern vorbereitende und koordinierende Aufgaben, bspw. ein Auftrag zur Prüfung vorbereitender Arbeiten wie Vollständigkeit und Plausibilität. Für die befragten Intermediäre ist offensichtlich, dass die Ressourcen der Verwaltung nicht für grundlegende Prüfungen ausreichen und daher eine stärkere Beteiligung ihrerseits das Antragsverfahren beschleunigen. Von einem effizienteren Gesamtprozess würden sie letztlich auch profitieren, da sie so ihren Kunden schneller zu einem Genehmigungs-/Ablehnungsbescheid verhelfen.

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 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, ist ausgeschlossen. Die Verwaltungsvertreter betonen, dass Intermediäre nicht in der Art beteiligt werden können, dass sie gleichzeitig Antragssteller und Prüforganisation 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 Antragssteller bzw. dem antragsstellenden Intermediär nachweisen kann, um Rollenkonflikte zu verhindern. Dies könnte aufgrund des kleinen und übersichtlichen Marktes nach Meinung der befragten Verwaltungsvertreter jedoch schwierig sein. Abseits von Genehmigungsverfahren zeigt sich bereits, dass Unternehmen, die als Intermediär tätig sind, sogar in anderen Feldern hoheitlich aktiv werden können. So ist einer der befragten Intermediäre von der deutschen Akkreditierungsstelle (DAkkS) zertifiziert, Emissionsberichte von Unternehmen zu prüfen und der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt) zukommen zu lassen. Zudem wurde einer der Intermediäre als Gutachter vereidigt und prüft im Auftrag der Verwaltung Anlagen.

GST-Genehmigungen

Nach Meinung aller Befragten lagern Spediteure vor allem in zwei Fällen die Antragsstellung an Serviceunternehmen aus: Der Sprachbarriere für viele ausländische Spediteure, die den Transitverkehr erschwert und GST mit seltenen bzw. extremen Abmessungen. Die Intermediäre äußern dazu: *„Angefangen hat alles überwiegend mit ausländischen Kunden, weil für die einfach diese deutsche Bürokratie gar nicht zu verstehen war. Da kam einmal das Sprachproblem: Versuchen Sie mal so eine Genehmigung, die man teilweise selber zweimal, dreimal lesen muss, bis man die versteht und dann können sie nicht gut Deutsch und dann sollen sie das verstehen.“* Aus diesem Grund verwundert es nicht, dass fast dreiviertel der Stammkunden der befragten Intermediäre ausländische Speditionen sind. Ergänzend dazu erwähnen die Intermediäre: *„Deutsche Firmen machen in der Regel ihre Genehmigungen in Deutschland selber. [...] Die Deutschen sind Sparfüchse und die nehmen dann für Österreich einen anderen (Anmerkung Intermediär) oder für Tschechien nehmen sie einen anderen, während die Ausländer so geartet sind, dass sie froh sind, wenn die*

nichts damit zu tun haben, wenn alles in einer Hand ist. [...] Die Deutschen kommen dann erst, wenn etwas außer der Rolle ist, aber die mache ich dann nur, wenn ich die Kapazitäten habe. Und auch teurer.“

Es lässt sich also festhalten, dass die Auslagerung eines GST-Antrags aus Sicht vieler einheimischer Spediteure lediglich bei komplizierten Abmessungen das günstigere institutionelle Arrangement gegenüber der Eigenerstellung ist. Obwohl nach Aussage der Intermediäre ein Genehmigungsantrag um 25% schneller gegenüber einer alleinigen Beantragung ist, wenn er beauftragt wird.

Die Regelungen nach § 47 STVO ermöglichen dem Antragssteller einen relativ unkomplizierten Wechsel seiner Erlaubnis- und Genehmigungsbehörde. Ein entscheidendes Kriterium für die Wahl und den Verbleib eines Intermediärs bei einer EGB ist 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.“* 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.“* 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. Aus diesem Grund kommt es heutzutage vor, dass eine EGB einen GST bearbeitet, obwohl die Fahrtstrecke nicht einmal durch das Bundesland der EGB führt. Diese Verschiebung der örtlichen Zuständigkeit wird von dem Großteil der Verwaltung nicht gern gesehen und nach Meinung der

Referatsleiter vor allem von „Serviceunternehmen mitbeflügelt und [das Genehmigungsverfahren] ins Unsaubere gezogen.“ (Anm. durch die Autoren)

Alle befragten Verwaltungsmitarbeiter betonen, 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 sogenannter Berufsspezialist ist ein Blindfisch, der von nichts Ahnung hat und auch nur Stress macht.“ Die Intermediäre ergänzen dazu: „Serviceunternehmen kann jeder sein. Der Begriff ist nicht besonders geschützt. Es gibt keine besondere Berufsausbildung. Sie könnten noch heute entscheiden die Antragsstellung für Spediteure zu übernehmen. Daher gibt es auch so viele schwarze Schafe in unserer Branche.“

Dennoch realisiert die Verwaltung die Vorteile, wenn ein Intermediär die Antragsstellung anstelle des Spediteurs übernimmt. 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, das alles passt!“ 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“*. 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.“*

Alle Befragten betonen, dass es im Rahmen der 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 bereits ausreichend sein, um indirekt Einfluss auf das Genehmigungsverfahren auszuüben. Dies verdeutlichen folgende Aussagen: *„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 nach-*

fragen.“ 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.“ bzw. „Bei Erstkunden bitten wir unsere Behörde den und den Sachbearbeiter einzusetzen, weil der ist schneller und besser.“ 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.“

Das Verhältnis Verwaltung-Intermediär beschreiben die befragten Verwaltungsmitarbeiter 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.“* Dies deckt sich mit dem Verständnis der befragten Intermediäre und des Verwaltungshelfers: *„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.“* 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 Intermediär, aber auch zwischen AB und Intermediär 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.“

Allerdings geht die Verwaltung bis auf eine Ausnahme – dem Verwaltungshelfer in Bayern – nicht so weit, dass sie Intermediäre bewusst in Verfahren einbezieht. Das hat vor allem rechtliche Gründe: *„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.“* 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.“*

Einordnung und Fazit

Der vorliegende Artikel untersuchte die Interaktion zwischen Verwaltungen und Intermediären. Dabei wurde das Verhältnis theoretisch als multiples Prinzipal-Agenten-Problem zwischen street-level bureaucrats, Intermediären und Klienten beschrieben. Das Rollenverständnis

des SLB sowie das Vertrauen in den Intermediär wurden 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 beschriebenen Fälle zeigen eindrücklich die vielfältigen Interaktionen zwischen Zulassungsbehörden und Intermediären. So finden sich Beispiele für alle Facetten des Kontinuums, das in Abbildung 2 schematisch dargestellt wurde. Das unterschiedliche Rollenverständnis von state-agent und client-agent zeigt sich bspw. an den Aussagen, dass einige Verwaltungen sich als Herren des Verfahrens sehen und sich zumindest direkt in ihrer Arbeit unbeeinflusst von den Intermediären sehen. Andererseits verdeutlichen die Aussagen der Intermediäre, dass es durchaus Sachbearbeiter gäbe, die die Anträge quasi ungeprüft bewilligen würden.

Auch die besondere Rolle des Vertrauens wird klar in den Interviews widerspiegelt. 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.

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 Fallstudien verdeutlichen, dass Unternehmen Intermediäre beauftragen, da dies aus Transaktionskostentheoretischer- und Kompetenzsicht das effizientere institutionelle Arrangement darstellt als eine Eigenerstellung. Zudem ist ein Verfahren mit Unterstützung durch einen Intermediär oftmals schneller und steigert die Chance auf einen positiven Bescheid. Intermediäre übernehmen dabei nicht nur die Antragsstellung, 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 Ressourcen- druck geratende Verwaltung. Das Selbstbild der SLB (state-agent vs. client-agent) sowie das Vertrauen in den Intermediär beeinflusst maßgeblich das Prüf- und Entscheidungsverhalten derer. Umso eher sich SLB mit den Klienten und Intermediären identifizieren und eine gemeinsame Lösung suchen, desto geringer fallen die Transaktionskosten aus. Zusätzlich senkt das Vertrauen in den Intermediär maßgeblich die unternommenen Prüftätigkeiten und damit die Transaktionskosten. Durch ein hohes Maß an Vertrauen kann sich also die potenziell konfliktäre Position von Intermediären in eine Symbiose mit der Verwaltung entwickeln.

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. Zukünftige Forschung sollte hier ansetzen und den zweiten Prinzipal der Intermediäre näher untersuchen. Der Mehrwert und Beitrag dieses Artikels ist vor allem als „Türöffner“ und erste systematische Analyse zu dem Verhältnis Intermediär-Verwaltung zu sehen.

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, Stand: 16.01.2017.
- 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.
- Bernheim, D./Whinston, M. D.*, 1986: Common Agency, in: *Econometrica*, 54, S. 923-942.
- Brodkin, 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.
- Dicke, Lisa A.*, 2016: Ensuring Accountability in Human Services Contracting, in: *The American Review of Public Administration*, 32, S. 455-470.
- 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.
- 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.
- 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 Noncompetitive 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, Stand: 28.06.2017.
- 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, Stand: 20.07.2017.
- 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.
- 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.
- Malone, Thomas W. u. a.*, 1987: Electronic Markets and Electronic Hierarchies, in: *Communications of the ACM*, 30, S. 484-497. Online verfügbar unter: <http://doi.acm.org/10.1145/214762.214766>.
- 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. Online verfügbar unter: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02633.x>.
- 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.
- 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, Stand: 21.03.2017.
- Raaphorst, Nadine/Loyens, Kim*, 2018: From Poker Games to Kitchen Tables. How Social Dynamics Affect Frontline Decision Making, in: *Administration & Society*, 009539971876165.

- 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.
- Snizek, 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.
- 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.