

## Inhaltsverzeichnis

<i>Thurid Hustedt</i> <i>Sylvia Veit</i>	Editorial .....	3
---------------------------------------------	-----------------	---

### Schwerpunkt: Infrastruktur und Infrastrukturpolitik

Herausgeber: *Thorsten Winkelmann*

<i>Thorsten Winkelmann</i>	Infrastruktur und Infrastrukturpolitik vor neuen Herausforderungen (Einleitung zum Schwerpunkt) ...	7
<i>Thorsten Winkelmann</i>	Defizite bei der Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturen im Lichte der Rechnungshofberichte .	23
<i>Detlef Sack</i>	Rechnungshöfe als Veto-Spieler? Öffentlich-Private Partnerschaften im Bundesfernstraßenverkehr .....	55
<i>Oliver Schwedes</i>	Steuerungsdefizite im Politikfeld Verkehr: Das Beispiel Elektroverkehr .....	79
<i>Frank Brettschneider</i>	Widerstände gegen Infrastrukturprojekte. Die Bedeutung von Kommunikationsmanagement für Vorhabenträger und öffentliche Verwaltungen .....	97

### Abhandlungen

<i>Sabine Kuhlmann</i> <i>Markus Seyfried</i> <i>John Siegel</i>	Was bewirken Gebietsreformen? Eine Bilanz deutscher und europäischer Erfahrungen	119
------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------	-----

<i>Svenja Ems</i> <i>Henrik Nürnberger</i>	Kreisgebietsgröße und kommunales Ehrenamt – schwindende Motivation durch lange Anfahrtswege? .....	143
<i>Falk Ebinger</i> <i>Steffen Zabler</i> <i>Christian Person</i> <i>Friederike-Sophie Niemann</i> <i>René Geißler</i>	Wirksame Finanzaufsicht über die Kommunen. Dimensionen und Determinanten der Umsetzungspraxis .....	167
<i>Marlon Barbehön</i>	Diskurs und Entscheiden: Zu den Möglichkeiten der Erklärung politischer Entscheidungsprozesse in der interpretativen Policy-Forschung .....	191
<i>Markus Reiners</i>	Symbiose von Politik-Lernen mit dem akteurzentrierten Institutionalismus bei der Modernisierungspolitik .....	213
<i>Florian Follert</i>	Die Bürger-Politiker-Beziehung im Lichte der Neuen Politischen Ökonomie: Ein Diskussionsbeitrag .....	235
<b>Rezensionen</b>		
<i>Christoph Reichard</i>	Rezension von „Philosophy and Public Administration. An Introduction“ (Eduardo Ongaro, 2017) .....	255
<i>Markus Seyfried</i>	Rezension von „Experiments in Public Management Research. Challenges and Contributions“ (Oliver James, Sebastian R. Jilke und Gregg G. Van Ryzin, 2017) .....	258

# Schwerpunkt: Infrastruktur und Infrastrukturpolitik

*Thorsten Winkelmann*

## Infrastruktur und Infrastrukturpolitik vor neuen Herausforderungen

### **Zusammenfassung**

Der vorliegende Beitrag rückt die durch Ökonomisierung, Europäisierung und gesellschaftlichen (Werte-) Wandel ausgelösten Veränderungen im Politikfeld Infrastruktur in den Vordergrund. Neue Akteure wie etwa private Unternehmen oder organisierte Bürger stellen nicht nur die etablierten aufbau- wie ablaufseitigen Verfahrensweisen in Frage, sondern die bisherigen Logiken der Bereitstellung von Infrastrukturen verändern sich grundlegend. Die damit einhergehende Politisierung verlangt von Seiten politischer und administrativer Entscheidungsträger neue Formen der Kooperation und Steuerung, wodurch ihre Planung und Errichtung an Komplexität gewinnt. Dadurch geraten öffentlich bereitgestellte Infrastrukturen in ein kaum einvernehmlich zu lösendes Spannungsverhältnis von ökonomischer Effizienz, sozialen Gerechtigkeitszielen und ökologischen Nachhaltigkeitsüberlegungen.

*Schlagworte:* Infrastrukturprojekte, Herausforderungen, Steuerung, Errichtung

### **Abstract**

*Public Infrastructure: New Challenges and Policy Implications*

The present article provides an overview of the major current trends on infrastructure policies. In general, these substantial changes are related to Europeanization, Neo-Liberalism and – from a societal perspective – changes in social values. New actors like private firms and well-informed citizens change the previous hierarchical-organizational authority paradigm of bureaucratic management of public infrastructure. Related to that, politicization demands new forms of cooperation and regulation resulting in more complexity and thereby leading to challenges in dealing with economic efficiency, social aims and ecologic sustainability considerations.

*Key words:* infrastructure, governance, regulation, challenges

## 1 Problemaufriss und Fragestellung

Öffentliche Infrastruktur – definiert als diejenigen Einrichtungen, deren Dienste von fast allen Bürgerinnen und Bürgern in Anspruch genommen werden und damit eine zentrale Voraussetzung für die wirtschaftliche Aktivität eines Landes bilden – kann als gesamtwirtschaftlich notwendiger Aufgabenbereich des Staates angesehen werden (*Schulze 1993; Sager 2014, S. 721ff.; Hermes 1998, S. 323ff.; Ossenhühl 1996, S. 55*). Hochwertige und gut ausgebaute Infrastrukturen schaffen eine, wenn nicht *die* wesentliche Voraussetzung für die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit eines Industriestan-

dortes und bilden die Grundlage für Wohlstand und sozialen Frieden.<sup>1</sup> Zwar wird allseits moniert,<sup>2</sup> hierzulande sei die Infrastruktur marode und unterfinanziert, gleichwohl sinken mit zunehmender Entwicklung einer Volkswirtschaft die Investitionsquoten, da in der Fläche der kapitalintensive Neubau bis auf wenige Ausnahmen (etwa Breitbandausbau) künftig immer weniger erforderlich ist, während Instandsetzung und Erhaltung an Bedeutung gewinnen (*Winkelmann 2017a*, S. 155ff.). Dennoch strebt die Bundesregierung eine umfassende infrastrukturelle Modernisierung in allen Bereichen an (vgl. *Bundesregierung 2018*, S. 74). Neben zusätzlichen Investitionen in Straßen, Brücken und Schienen geht es auch um infrastrukturbezogene Vernetzungs- und Digitalisierungsstrategien, E-Mobilität inklusive Ladeinfrastruktur oder die unterschiedlichen baulichen Maßnahmen der Energiewende.

Infrastrukturen zeichnen sich trotz materiell-technischer und organisatorisch-institutioneller Unterschiede durch bestimmte gemeinsame Merkmale aus (hierzu im Einzelnen *Jochimsen 1966*, S. 100; *Hartwig 2005*, S. 7ff.; *Schröter/Reichard 2013*, S. 11ff.; *Mühlenkamp 2002*, S. 65ff.; *Mehde 2013*, S. 328ff.). Sie lassen sich nicht über privatwirtschaftlich organisierte Märkte erstellen, weil dies zu gesellschaftlich unerwünschten Ergebnissen in Bezug auf Allokation, Distribution oder Stabilisierung führen würde (vgl. *Musgrave u. a. 1990*, S. 54ff.; *Ostrom 1990*; *Oberender/Rudolf 2005*, S. 321ff.). Bei Infrastruktureinrichtungen handelt es sich zumeist um Güterkategorien, bei denen das Ausschlussprinzip versagt und fehlende Rivalität beim Konsum besteht. Während sich die Nachfrage durch eine geringe Elastizität auszeichnet und daraus ein vergleichsweise schwach ausgeprägter Innovations- bzw. Anpassungsdruck entspringt, führen subadditive Kostenstrukturen auf Seiten des Angebots dazu, dass ein einzelner Anbieter Leistungen preiswerter bereitstellen kann, als eine Vielzahl konkurrierender Unternehmen. Auch wegen des hohen Gemeinkostenanteils und der beachtlichen Anfangsinvestitionen ist ihre kostendeckende Bereitstellung in der Fläche zu privatwirtschaftlichen Konditionen kaum möglich (*Hammerschmid/Wegrich 2016*, S. 31). Neben fehlenden Marktpreisen und einer defizitären Betriebsführung erfordern Wechselwirkungen mit anderen raumrelevanten Prozessen eine übergeordnete Koordinierung. Andernfalls würde aufgrund bestehender interdependenter Schnittstellen die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems nicht sichergestellt. Deswegen übernimmt die öffentliche Hand üblicherweise die Bereitstellung und die Finanzierung. Solche Investitionen weisen darüber hinaus meist erhebliche Unsicherheiten auf, da sie einen langfristigen Planungshorizont und oftmals kaum standardisierbare Einzelfalllösungen erfordern (*Flyvbjerg 2007*, S. 579). Üblicherweise ‚zementieren‘ Infrastrukturen bestimmte Planungsüberlegungen für mehrere Jahrzehnte, weshalb vor ihrer Errichtung umfangreiche Bedarfs- und Nutzungsanalysen durchgeführt werden müssen. Diese Prognosen verhindern genaue Vorhersagen bezüglich der Auslastung oder des tatsächlichen Bedarfs. Folgerichtig implizieren Infrastrukturvorhaben auch irreversible Entscheidungen, die kommende Generationen in finanzieller wie in materiell-gegenständlicher Hinsicht binden.

Der vorliegende Themenschwerpunkt rückt die durch Ökonomisierung, Europäisierung und gesellschaftlichen (Werte-)Wandel ausgelösten Veränderungen im Politikfeld Infrastruktur in den Vordergrund. Neue Akteure wie etwa private Unternehmen oder organisierte Bürger stellen nicht nur die etablierten aufbau- wie ablaufseitigen Verfahrensweisen in Frage, sondern das „Öffentliche“ an öffentlichen Infrastrukturen steht zunehmend zur Disposition. Die damit einhergehende Politisierung mag sich zwar

Thorsten Winkelmann

## Defizite bei der Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturen im Lichte der Rechnungshofberichte

### Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag analysiert die Defizite bei der Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturen anhand einer systematischen Auswertung ausgewählter Berichte und Stellungnahmen unterschiedlicher Rechnungshöfe. Durch die Bildung von übergeordneten Kategorien werden in quantitativer wie qualitativer Hinsicht Probleme sichtbar, die bei der Planung, Erstellung, Finanzierung und dem Betrieb von staatlichen Einrichtungen entstehen. Die in funktionaler, gestalterischer, konstruktiver, technischer, planungsrechtlicher und wirtschaftlicher Hinsicht auftretenden Reibungsverluste verhindern im Ergebnis eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung. Hiermit gehen bestimmte Konsequenzen einher: Materiell führen die von den Rechnungshöfen identifizierten Verstöße zu den allseits konstatierten Kosten- und Terminüberschreitungen, ideell verdichtet sich die Auffassung, dass hierzulande kaum noch planmäßige Investitionen in die materielle Infrastruktur möglich sind, womit konzeptionell der Wirtschaftsstandort Deutschland in Frage gestellt wird.

*Schlagworte:* Infrastrukturprojekte, Defizite, Rechnungshof, Kostenüberschreitungen, Fehlplanungen

### Abstract

*Deficits in supplying public infrastructures in regard of the Court of Auditors' reports*

The present article analyses the deficits in supplying public infrastructures by systematically evaluating selected reports and statements of different Courts of Auditors. By constructing superordinate categories, the article shows quantitative and qualitative problems of planning, creating, financing and operating state-run facilities. Frictional losses regarding the function, design, construction, technology and planning regulations as well as economic aspects occur and prevent proper task fulfillment resulting in far-reaching consequences: the violations identified by the Courts of Auditors cause the widely mentioned cost overruns and exceeded deadlines. This leads to the perception that scheduled investments in material infrastructure are hardly possible anymore in Germany, questioning its role as a business location.

*Key words:* infrastructure projects, deficits, Court of Auditors, cost overruns, misplannings

## 1 Einleitung

Es scheint eine Art von Naturgesetz zu sein: Wenn Bund, Länder und Gemeinden öffentliche Infrastrukturen erstellen, dann laufen Kosten und Zeitpläne erfahrungsgemäß aus dem Ruder. Die Beispiele hierfür sind Legion: So sollte etwa der Umzug des Bundesnachrichtendienstes von Pullach nach Berlin laut Beschlussvorlage der Bundesregierung im April 2003 rund 500 Millionen Euro kosten, beim Spatenstich 2006 lag die

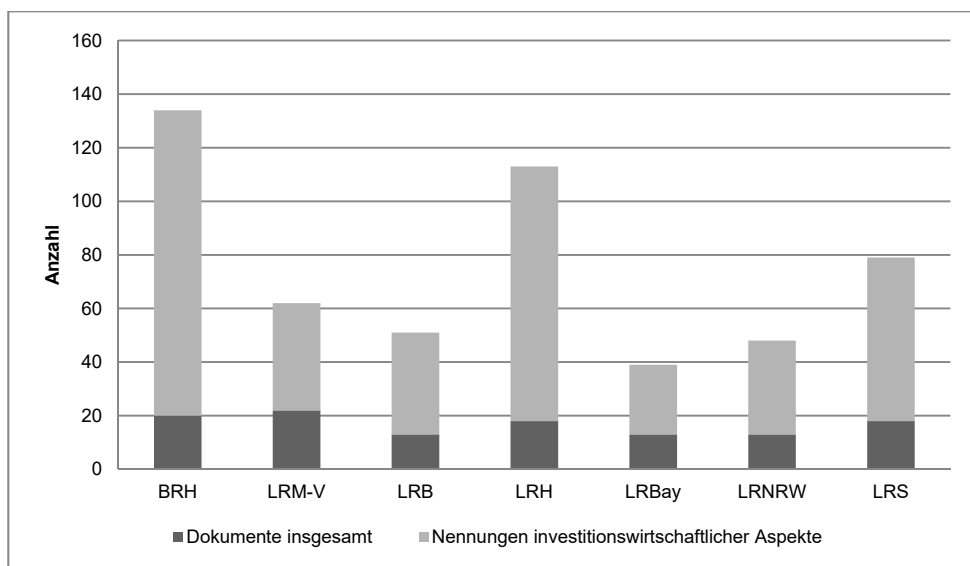
Schätzung bereits bei 720 Millionen Euro und bis zum Richtfest erhöhte sich die Summe auf 811 Millionen Euro. Seit Oktober 2012 wird allein der Neubau mindestens 912 Millionen Euro kosten, wobei der Bundesrechnungshof den gesamten Umzug auf mindestens 1,55 Mrd. Euro taxiert. Vergleichbare Kostenverläufe finden sich beim Leipziger City-Tunnel, der den Hauptbahnhof mit dem Bayerischen Bahnhof durch eine rund anderthalb Kilometer lange Unterführung mit zwei parallel laufenden Tunnelröhren verbinden soll. Obschon die Kosten von 572 Millionen Euro auf 896 Millionen Euro stiegen, erfolgte die Eröffnung statt 2009 Ende 2013. Geplant wurde dieses Vorhaben seit 1996, doch erst im Jahr 2000 wurde der Planfeststellungsbeschluss rechtskräftig. Zwei Jahre später einigten sich Bund, Bahn, die Stadt Leipzig und der die Mehrheit der Finanzierung übernehmende Freistaat Sachsen über die letzten Modalitäten (LRS 2011, S. 12ff.). Bei der Elbphilharmonie in Hamburg errechnete die erste Machbarkeitsstudie finanzielle Belastungen für die Stadt in Höhe von 77 Millionen Euro, während die Restkosten von knapp 110 Millionen Euro durch private Spenden und Investoren abgedeckt werden sollten, denn zusätzlich zum Konzerthaus sind 45 Luxuswohnungen, ein Parkhaus und ein Fünf-Sterne-Hotel entstanden. Im Februar 2007 beschloss die Hamburger Bürgerschaft, den Auftrag an ein Konsortium unter der Leitung von Hochtief mit einem pauschalen Festpreis von 241 Millionen Euro zu vergeben – Kostenpunkt für den städtischen Haushalt 142 Millionen Euro. Bereits 2010 sollte das als neues Wahrzeichen Hamburgs angedachte Konzerthaus eröffnen, doch die Bauarbeiten am Rohbau ruhten, weil Stadt, Hochtief und Architekten über Kosten, Sicherheitsbedenken und Zeitverzögerungen stritten. Erst Ende 2012 einigten sich die Vertragsparteien auf einen neuen Festpreis in Höhe von 575 Millionen Euro. Sieben Jahre später als geplant eröffnete am 11. Januar 2017 die Elbphilharmonie. Verspätungen sind ebenfalls bei der Nord-Süd-Stadtbahn Köln eingetreten, deren Planung 1992 begann. Die Bauarbeiten liefen unter Projektleitung der Kölner Verkehrsbetriebe 2004 an, seitdem ereigneten sich mehrere schwere Pannen – Kirchen wurden beschädigt, 2009 stürzte gar das Kölner Stadtarchiv ein. Ursprünglich sollte die Inbetriebnahme der Bahnlinie 2011 erfolgen, musste jedoch auf 2019 verschoben werden, wobei Kritiker selbst diesen Termin als unrealistisch einschätzen (*Kaufmann* 2012). Kosten- und Terminüberschreitungen kennt auch das Bahnhofprojekt Stuttgart 21, das zu Planungsbeginn im Jahre 1995 ursprünglich 2,5 Mrd. Euro kosten sollte, während aktuelle Schätzungen von mehr als 7,6 Mrd. Euro ausgehen. Derartige Zielverfehlungen treten bei nahezu jedem Projekt der öffentlichen Hand ein und „despite the high level of activity and the enormous sums of money being spent on infrastructure, surprisingly little systematic knowledge exists about costs, benefits and risk involved“ (*Flyvbjerg/Holm/ Buhl* 2003, S. 71). Ansatzweise soll diese Lücke durch eine systematische Auswertung ausgewählter Berichte und Stellungnahmen unterschiedlicher Rechnungshöfe geschlossen werden. Kapitel 2 erklärt die Datenerhebung, während Kapitel 3 die hieraus resultierenden Ergebnisse präsentiert. Kapitel 4 fasst die gewonnenen Erkenntnisse zusammen.

## 2 Datenanalyse

Die Rechnungshöfe von Bund und Bundesländern prüfen die Haushalts- und Wirtschaftsführung, die bestimmungsgemäße Verwendung öffentlicher Mittel der jeweiligen Gebietskörperschaft sowie die staatliche Betätigung bei Unternehmen in der Rechtsform

des privaten Rechts mit dem Ziel einer möglichst lückenlosen Kontrolle beim Einsatz öffentlicher Gelder. Unabhängigkeit, parteipolitische Neutralität und Öffentlichkeit machen diese weisungsfreien Institutionen unverzichtbar für das politische System (Art. 114 Abs. 2 GG). Obschon das gesamte Spektrum staatlicher Aktivitäten Gegenstand regelmäßiger Prüfungen ist, stehen im Folgenden ausschließlich die Defizite bei der Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturen im Mittelpunkt, die anhand einer systematischen Auswertung ausgewählter Jahresberichte, Stellungnahmen und Sondergutachten innerhalb des Zeitraumes von 2006 bis 2017 ermittelt werden konnten. Um einen möglichst repräsentativen Querschnitt zu erhalten, umfasst das Sample den Bundesrechnungshof (BRH) sowie die Rechnungshöfe der Länder Bayern (LRBay), Nordrhein-Westfalen (LRNRW) sowie, als Vertreter der neuen Bundesländer, die Rechnungshöfe des Freistaats Sachsens (LRS) und Mecklenburg-Vorpommerns (LRM-V). Neben diesem Ost-West- und Bund-Länder-Vergleich sind ebenfalls die Berichte und Stellungnahmen der Rechnungshöfe Berlins (LRB) und Hamburgs (LRH) als Stadtstaaten ausgewertet worden. Insgesamt ließen sich 117 Dokumente identifizieren, in denen 409-mal investitions-wirtschaftliche Aspekte thematisiert worden sind (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Ausgewertete Dokumente



Quelle: Eigene Darstellung.

Da die Gegenstände der jeweiligen Querschnitts- wie Einzelprüfungen eine kaum zu verallgemeinerbare Heterogenität aufweisen, die von Straßen, Tunneln und Brücken über unterschiedlichste Hochbaumaßnahmen, Investitionen in die Schieneninfrastruktur bis hin zu Spezialbauwerken wie Kaianlagen, Schwimmdocks, Planetarien, Polizeischießanlagen und Einsegnungshallen usw. reichen und unterschiedliche funktionale, technische, rechtliche, ökonomische, städtebauliche und nicht zuletzt gestalterische Schwachstellen identifizieren, sind übergeordnete Kategorien gebildet worden (vgl. Abbildung 2). Durch diese Einteilung werden in quantitativer wie qualitativer Hinsicht Probleme sichtbar, die bei der Planung, Erstellung, Finanzierung und dem Betrieb so-

*Detlef Sack*

## Rechnungshöfe als Veto-Spieler? Öffentlich-Private Partnerschaften im Bundesfernstraßenverkehr

### **Zusammenfassung**

In einer Prozessanalyse untersucht der Artikel die Verbreitung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) bei Bundesfernstraßen (1990-2017). In diesem Zeitraum haben sich ÖPP als wichtige Form der Leistungserbringung im Verkehr etabliert. Der Artikel zeichnet die unterschiedlichen Gesetze und Maßnahmen im Feld nach. Er untersucht den politischen Kompromiss 2017 zur Reform der Verwaltung der Autobahnen, durch den ÖPP sowohl begrenzt als auch in ihrem bisherigen Format gesichert worden sind. Im Anschluss an die international vergleichende politikwissenschaftliche Forschung zu Privatisierung und ÖPP werden die fiskalische Lage, institutionelle Veto-Spieler, die Rolle der Parteien und Interessengruppen darauf hin untersucht, inwieweit ÖPP befördert oder begrenzt werden. Gegenüber den 2000er Jahren zeigt sich in den 2010er Jahren zwar weiterhin ein fiskalischer Druck. Auch wurden ÖPP-spezifische Agenturen etabliert, die nun ihrerseits deren Verbreitung anstreben. Allerdings hat sich die Haltung der Sozialdemokratie zu ÖPP in den 2010er Jahren verändert, ebenso wie die Rechnungshöfe von Bund und Ländern zu institutionellen Veto-Spielern aufgestiegen sind. Mit Blick auf die international vergleichende Forschung sind Rechnungshöfe wie auch ÖPP-Agenturen zukünftig stärker zu berücksichtigen.

*Schlagerwörter:* Öffentlich-Private Partnerschaft, Privatisierungsforschung, Verkehrspolitik, Veto-Spieler

### **Abstract**

*Audit Offices as Veto Players? Public-Private Partnerships in Road Traffic*

The case study is dedicated to the establishment of Public-Private Partnerships (PPP) in Germany in the field of motorways (1990-2017). PPP has been launched in this period as an important form of service delivery. The paper displays the most important steps on the way of establishing PPP in the field. Its main research question addresses the political compromise of 2017, which has restricted PPP in motorways and also secured its further use. Referring to the international research on privatization and PPP, the fiscal situation, institutional veto-players, party differences, and interests groups are taken into account in order to explain the political compromise at hand. Compared to the 2000s, the 2010s experienced a slight shift in the field as the Social Democratic Party has then abstained from the promotion of PPP and the German Audit Offices entered the field as relevant veto players. With regard to the study on privatization and PPP in political science the case study highlights the role of two largely ignored, but relevant actors who deserve more attention in the future when explaining (non-)privatization, i.e. the audit offices on the one hand and self-reproducing PPP-agencies on the other hand.

*Key Word:* Public-Private Partnerships, Privatization, Transport Policy, Veto Players



## 1 Fragestellung

Wendet man sich ÖPP an der Schnittstelle zwischen Public Policy-Forschung und Politischer Ökonomie zu, dann lassen sich idealtypisch zwei Forschungsperspektiven identifizieren. So können ÖPP hinsichtlich ihrer Problemlösungsfähigkeit untersucht werden, das heißt, inwieweit sie als Form der Leistungserbringung entweder durch geringeren Ressourceneinsatz (Effizienzgewinne) oder durch Verbesserung der Leistung (Qualitätsgewinne) gegenüber anderen Formen der Leistungserbringung relative Vorteile aufweisen (*Budäus* 2006). Eingedenk der hinlänglich bekannten Kritik am Problemlösungsbias der Policy-Forschung (*Greven* 2008; s.a. *Mayntz* 2004) lässt sich das Forschungsinteresse jedoch auch anders formulieren: ÖPP werden hinsichtlich der Reorganisation und Machtverteilung in Verwaltung und öffentlichem Sektor untersucht. Sie sind damit nicht das Produkt einer rationalen Suche nach der ‚besten‘ Lösung, sondern das Ergebnis von institutioneller Ermöglichung und Beschränkung wie auch von Konflikten und Kompromissen zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Präferenzen (*Scharpf* 2000). In diesem Strang der Debatte ist die Fragestellung des Artikels angesiedelt.

Nach nunmehr über fünfundzwanzigjähriger Geschichte im Bundesfernstraßenbau (BFS, Autobahnen [BAB] plus Bundesstraßen) gibt es hinreichend empirische Evidenz, dass die von der Bundesregierung initiierten ÖPP den selbst gesetzten Erwartungen nicht gerecht werden konnten.<sup>1</sup> Zugleich hat sich die politische Konstellation der 2010er Jahre im Vergleich zu den 2000er Jahren deutlich in Richtung einer eher ÖPP-kritischen Haltung gewandelt (*Sack* 2013). Gleichwohl wurde 2016 im Rahmen der grundsätzlichen Neuordnung der Kompetenzen im BFS, die im engen Zusammenhang mit der Reform des Föderalismus stand, eine weitere (Teil-) Privatisierung initiiert. Die konnte jedoch nicht durchgesetzt werden. Die Fragen des Artikels sind damit: Wie konnten sich ÖPP im BFS seit 1990 etablieren? Warum wurde 2016/17 der seinerzeitige Status Quo aufrechterhalten, obwohl eine ÖPP-Expansion initiiert wurde? Diesen Fragen geht der Artikel nach. Dabei wird der Ansatz der Vergleichenden Staatstätigkeitsforschung adaptiert (*Schmidt* u.a. 2007; *Zohlhöfer* 2008, siehe unten). Im Ergebnis führe ich die Dauerhaftigkeit der Bemühungen, ÖPP im BFS zu initiieren, darauf zurück, dass Anreize existieren, dass ÖPP zumindest kurzfristig eine ‚Lösung‘ im institutionellen Dilemma zwischen Investitionsbedarf und Haushaltsrestriktionen darstellen und dass es organisatorische Pfadabhängigkeiten gibt, die auf eine Initiierung von ÖPP angelegt sind. Die politische Konfliktlage ist in den 2010er Jahren durch ein Patt zwischen ÖPP-kritischen bzw. -affinen Parteien und Interessengruppen ebenso gekennzeichnet wie auch zwischen dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI; pro ÖPP) und dem Bundesrechnungshof (ÖPP-skeptisch). Unter der Bedingung unentschiedener Politics (keine klare politische Mehrheit für oder gegen ÖPP) kommen die institutionellen Reproduktionsfaktoren (Anreize für kurzfristige Problemminderung, organisatorische Eigendynamik) zum Tragen. Gegen eine Ausweitung von ÖPP, die im Zuge der Reorganisation der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau geplant war, wird jedoch erfolgreich opponiert. Hier sind die ÖPP-kritische Haltung in der SPD, die Expertise der Rechnungshöfe und die Konstellation im Bundesrat ausschlaggebend.

Im Rahmen der Privatisierungs- und ÖPP-Forschung trägt die Prozessanalyse dazu bei, erstens das empirische Wissen über die langfristige Entwicklung (Zeitraum ca. 25 Jahre) der ÖPP-Etablierung im deutschen Verkehrssektor zu erweitern. Eine derartige

Oliver Schwedes

## Steuerungsdefizite im Politikfeld Verkehr: Das Beispiel Elektroverkehr

### Zusammenfassung

Der Verkehrssektor steht vor einem tiefgreifenden Wandel von einer fossilen zu einer postfossilen Mobilitätskultur. Dabei spielt der Elektroverkehr eine zentrale Rolle. Anhand der Ladeinfrastruktur zeigt sich, dass die Entwicklung des Elektroverkehrs als Beitrag zu einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung politisch gestaltet werden muss. Dazu fehlen aktuell jedoch die notwendigen politischen Rahmenbedingungen. Im Ergebnis wird die Entwicklung von ökonomischen Partikularinteressen bestimmt, während das Gemeinwohlinteresse einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung nachrangig behandelt wird. Es wird gezeigt, dass die Herausforderung des anstehenden Transformationswandels von einer fossilen zu einer postfossilen Mobilitätskultur darin besteht, neue Formen der Kommunikation, Partizipation und Kooperation zu etablieren, um eine nachhaltige Verkehrsentwicklung zukünftig politisch gestalten zu können.

**Schlagworte:** Elektroverkehr, Ladeinfrastruktur, Konflikte, Steuerung, Defizite

### Abstract

*Governance Deficits in the Field of Transport Policy: The Example of Electric Transport*

The transport sector is facing a fundamental change from a fossil to a post-fossil mobility culture, where electric transport plays an important role. Based on the charging infrastructure it appears that the development of electric transport has to be shaped politically in order to contribute to a sustainable transport development. In fact, there is a lack of political regulatory framework. Therefore the recent development is dominated by economic interests while the public interest of sustainable development is lacking. It will be shown that the challenge of the upcoming transformation from the fossil to a post-fossil mobility culture will be to establish new forms of communication, participation and cooperation to shape a sustainable transport development politically.

**Keywords:** electric transport, charging infrastructure, conflicts, governance, deficits

## 1 Einleitung

Die Verkehrspolitik ist ein originäres Feld der Staatstätigkeit. Im Rahmen der Daseinsvorsorge soll sie jeder Bürgerin und jedem Bürger ein Mindestmaß verkehrlicher Leistungen zur Verfügung stellen, um allen Bevölkerungsgruppen eine gesellschaftliche Teilhabe zu gewährleisten. Die Verkehrspolitik sieht ihre Hauptaufgabe darin, die für ein funktionierendes Verkehrssystem notwendige Infrastruktur bereit zu stellen, wofür

dem Bundesverkehrsministerium bis heute der größte Investivhaushalt zur Verfügung steht. Dabei hat sich im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung ein Regime der Doppelfinanzierung von Straßen- und Schieneninfrastruktur etabliert, wobei die Finanzierung der Straßeninfrastruktur bis heute dominiert.

In jüngster Zeit ist das jahrzehntlang etablierte festgefügte Verkehrsregime zunehmend in Bewegung geraten. Der motorisierte Straßenverkehr wird immer stärker als gesellschaftliches Problem wahrgenommen, sei es aufgrund der negativen gesundheitlichen Folgen, den Auswirkungen für den Klimawandel, oder die absehbare Endlichkeit der Ölreserven, von denen der Verkehrssektor zu über neunzig Prozent abhängt. Vor diesem Hintergrund zeichnet sich ein tiefgreifender Wandel des Verkehrssystems von einer fossilen zu einer postfossilen Mobilitätskultur ab, wobei das Hauptaugenmerk aktuell auf dem Elektroverkehr<sup>1</sup> liegt, der in Zukunft auf Basis erneuerbarer Energien betrieben werden soll.

Mit der Kopplung von Verkehrs-, Energie- und Informationssektor eröffnet der Elektroverkehr neue Handlungsfelder, in denen sich neben den etablierten Stakeholdern zunehmend auch andere Akteure bewegen. Der Verkehrssektor befindet sich in einer dynamischen Transformationsphase, deren Entwicklungsrichtung bisher völlig offen ist. Damit stellt sich die Frage, wer die zukünftige Entwicklung des Elektroverkehrs bestimmt. Im Zuge der neoliberalen Hegemonie hat sich auch im Politikfeld Verkehr die Überzeugung verbreitet, dass die Verkehrsentwicklung stärker als in der Vergangenheit durch private Akteure auf den Verkehrsmärkten vorangetrieben werden soll, während dem Staat allenfalls eine moderierende Rolle zukommt.

Dementsprechend wurde die dynamische Verkehrsentwicklung der letzten Jahre kaum politisch gestaltet, vielmehr ist die öffentliche Hand der Entwicklung hinterhergelaufen und hat sich darauf beschränkt, Fehlentwicklungen nachträglich zu korrigieren (vgl. *Bracher* u.a. 2014). Insbesondere die Entwicklung des Elektroverkehrs ist vor allem industriegetrieben, während originär verkehrspolitische Ziele, die über eine reine Wirtschaftsförderung hinausgehen, bisher kaum zu erkennen sind. Die Erfahrungen mit dieser bescheidenen verkehrspolitischen Haltung während der letzten zehn Jahre zeigen, dass daraus Probleme für das Gemeinwohl resultieren. Darüber hinaus wird deutlich, welche Aufgabe der öffentlichen Hand bei der Gestaltung des Transformationsprozesses im Verkehrssektor zukommt, wenn sie dem eigenen Anspruch gerecht werden möchte und im Sinne des Gemeinwohls eine nachhaltige Verkehrsentwicklung anstrebt.

Im Folgenden wird anhand der Ladeinfrastrukturerstellung für Elektroautos in der Hauptstadt Berlin gezeigt, welche neuen Herausforderungen sich im Politikfeld Verkehr abzeichnen und welche Rolle der öffentlichen Hand dabei zukommt.

## 2 Integrierte Verkehrspolitik

Die Politik hat sich das programmatische Leitbild einer integrierten Verkehrspolitik zum Ziel gesetzt (vgl. *Holz-Rau* 2018). Der Anspruch besteht darin, Verkehr nicht mehr isoliert zu betrachten, sondern im gesellschaftlichen Kontext. Dementsprechend thematisiert die Integrierte Verkehrspolitik den Verkehr im Wirkgefüge von fünf Handlungsfeldern: Gesellschaft, Technik, Ökologie, Politik und Ökonomie.

Mit der gesellschaftlichen bzw. sozialen Dimension werden die spezifischen Anforderungen von Nutzerinnen und Nutzern ins Auge gefasst. Das heißt, der Verkehr

Frank Brettschneider

## Widerstände gegen Infrastrukturprojekte. Die Bedeutung von Kommunikationsmanagement für Vorhabenträger und öffentliche Verwaltungen

### Zusammenfassung

Infrastrukturprojekte aus den Bereichen Energie, Verkehr und Stadtentwicklung stoßen immer wieder auf Widerstände aus Teilen der Gesellschaft. Manchmal münden sie sogar in Bürgerentscheide und bringen ein Projekt zu Fall. Die Gründe sind vielfältig: NIMBY, projektbezogene Gründe, verborgene Gründe, Vertrauensverlust, mangelhafte Kommunikation. Um zu gesellschaftlich tragfähigen Lösungen zu gelangen, sollten Vorhabenträger und Verwaltungen eine dialogorientierte Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung pflegen. Frühzeitige und umfassende Kommunikation sichert die inhaltliche Angemessenheit der technischen Lösung für den gesellschaftlichen Bedarf und senkt damit die Wahrscheinlichkeit eskalierender Konflikte.

*Schlagerworte:* Infrastrukturprojekte, Kommunikationsmanagement, Bürgerbeteiligung, Bürgerentscheid

### Abstract

*Protest against Infrastructure Projects. The Importance of Communication Management for Project Developers and Public Administrations* Infrastructure projects in the areas of energy, transportation and urban development regularly face protest from different societal groups. Sometimes protest leads to referenda and the termination of projects. There are many different reasons for this: NIMBY, project-based reasons, hidden reasons, loss of trust, miscommunication. In order to find solutions that are socially sustainable and widely accepted, project developers and public administrations should secure dialogue-oriented communication and public participation. Early and comprehensive communication helps to gain societal legitimation for the technical solution of the project and thus reduces the likelihood that conflicts escalate.

*Keywords:* Infrastructure Projects, Communication Management, Public Participation, Referendum

## 1 Einleitung

Öffentliche Verwaltungen kommen auf vielfältige Art und Weise mit Infrastrukturprojekten in Berührung. Sie können entweder selbst Vorhabenträger sein, also ein Infrastrukturprojekt planen, oder sie übernehmen Funktionen als Genehmigungsbehörde für Infrastrukturprojekte, die andere Akteure geplant haben. Dies gilt für alle Ebenen des politischen Systems. So kann der Gemeinderat seine Verwaltung mit der Planung und dem Bau eines kommunalen Schwimmbades beauftragen. Oder das kommunale Bauamt muss als Genehmigungsbehörde den Antrag eines privaten Schwimmbad-Betreibers bearbeiten. Der Landtag kann die Landesregierung mit der Planung und dem Bau einer Justizvollzugsanstalt beauftragen. Oder eine Landesbehörde ist als Genehmi-

gungsbehörde in den Bau einer Bundesstraße oder einer Autobahn involviert. Und der Bundestag kann die Energiewende beschließen. Die Bundesnetzagentur ist dann im Dialog mit den Übertragungsnetzbetreibern und der Öffentlichkeit mit der Erstellung des Netzentwicklungsplanes betraut. Seit dem Jahr 2013 führt sie auch die Planfeststellungsverfahren für länder- und grenzüberschreitende Netzausbauvorhaben durch.

Die Reihe der Beispiele ließe sich fortsetzen. Dabei lassen sich Infrastrukturprojekte anhand zahlreicher Kriterien unterscheiden. Neben der Unterscheidung in Verkehrsinfrastruktur, Energieinfrastruktur und Stadtentwicklung ist eine Unterscheidung in liniengebundene und standortbezogene Projekte sowie in Konzepte möglich (vgl. Tabelle 1).

Unterschiedliche Typen sind mit unterschiedlichen technischen, ökonomischen und rechtlichen Herausforderungen verbunden. Diese zu bewältigen, ist die Aufgabe der Planung. In den letzten Jahren ist eine weitere Herausforderung hinzugekommen, auf die Vorhabenträger und Verwaltungen oft nur unzureichend vorbereitet sind: Infrastrukturprojekte stoßen in Teilen der Bevölkerung auf Widerstände (zu Nicht-Akzeptanz vgl. u.a. Lucke 1995; Hübner 2013; zu Umwelt- und Technikkonflikten vgl. u.a. Feindt 2010).

Tabelle 1: Typen von Infrastrukturprojekten (Beispiele)

	<b>Verkehr</b>	<b>Energie</b>	<b>Stadtentwicklung</b>
Konzept	Regionales Mobilitätskonzept Bundesverkehrswegeplan	Lokales Klimaschutzkonzept Netzentwicklungsplan	Stadtentwicklungskonzept Nachhaltigkeitsplan
Linie	Zugstrecke Autobahn, Bundesstraße Wasserstraße, Kanal	Strom-Übertragungsnetz Strom-Verteilnetz Gas-Pipeline	Grünzug Abwasserkanal
Standort	Flughafen Bahnhof Hafen	Gas-, Kohlekraftwerk Windenergie-Anlage Biogas-Anlage Pumpspeicherkraftwerk	Einkaufszentrum Konversionsfläche Sportanlage, Fußballstadion Konzerthalle

Quelle: Eigene Darstellung.

Am Beispiel der Energiewende wird dies deutlich: Trotz der insgesamt starken Befürwortung der Energiewende durch die Bevölkerung im Allgemeinen lösen konkrete Projekte vor Ort häufig Proteste aus (vgl. u.a. Decker 2017). Sie betreffen zum einen die Planung von Stromüberlandleitungen. Zum anderen kritisieren Menschen nicht nur Kohle- und Gaskraftwerke, sondern auch den Bau von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen: So stehen Windenergieanlagen vor allem im Süden Deutschlands ebenso in der Kritik wie Offshore-Windparks in Nord- und Ostsee. Das Gleiche gilt für den Bau von Wasserkraft- und Pumpspeicherkraftwerken. Dabei wird der klassische Konflikttyp *Ökonomie versus Ökologie* zunehmend von innerökologischen Konflikten zwischen Klimaschützern einerseits und Natur- und Artenschützern andererseits abgelöst (vgl. u.a. Mautz 2010; Saretzki 2010; Ohlhorst/Schön 2010; Bosch/Peyke 2011).

Aber auch Infrastrukturprojekte aus den Bereichen Verkehr und Stadtentwicklung stoßen immer wieder auf Widerstände. Lokale Bürgerinitiativen artikulieren ihren Unmut. Umwelt- und Naturschutzverbände springen ihnen bei. Und in der Regel werden

*Sabine Kuhlmann, Markus Seyfried, John Siegel*

# Was bewirken Gebietsreformen? Eine Bilanz deutscher und europäischer Erfahrungen

### Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag fasst die bisherige Forschung über die Wirkungen von Gebietsreformen zusammen und analysiert diese aus inhaltlicher und methodischer Perspektive. Basierend auf einer Auswertung von ausgewählten nationalen und europäischen Studien werden Wirkungsbefunde in drei zentralen Dimensionen dargestellt: (1) Leistungsfähigkeit, Verwaltungs- und Veranstaltungskraft, (2) Einsparungen, Skalenerträge und Wirtschaftlichkeit und (3) Partizipation und demokratische Kontrolle. Im Ergebnis kann festgestellt werden, dass die Leistungs- und Handlungsfähigkeit kommunaler Verwaltungen durch Gebietsreformen überwiegend positiv beeinflusst wird. Dagegen sind die empirischen Befunde bezüglich Wirtschaftlichkeit, Einsparungen und Skalenerträge sowie zur Partizipation und demokratischen Kontrolle nicht eindeutig.

*Schlagwörter:* Gebietsreform, Verwaltungsmodernisierung, Kommunalverwaltung, Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit, Partizipation

### Abstract

*Effects of Territorial Mergers: an Account of German and European Experiences.*

This paper summarizes the state of research available so far on the effects of territorial mergers at the local level of government from a content-wise and methodological perspective. Based on a comprehensive analysis of selected national and international studies it outlines empirical findings on merger effects along three major dimensions of local government performance: (1) administrative capacity, effectiveness and organizational robustness; (2) cost savings and efficiency; (3) integration, participation, and democratic control. It can be concluded from our findings that territorial mergers tend to enhance the administrative capacity, effectiveness and organizational robustness of local self-government. By contrast, the empirical evidence concerning effects on efficiency and cost savings as well as on participation and integration is rather mixed.

*Key words:* Territorial reforms, administrative modernization, local government, institutional capacity, efficiency, participation

## 1 Einleitung

Wenige Verwaltungsreformen haben in jüngerer Zeit die Gemüter so sehr erhitzt wie Gebietsreformen – zuletzt insbesondere in Thüringen und Brandenburg. Dort haben sich die Landesregierungen dem politischen Druck, der auch über die Mobilisierung von Bürgern\* in den Landkreisen und kreisfreien Städten erreicht wurde (Jann 2017),

\* Im Folgenden wird aus Gründen der Lesbarkeit ausschließlich das männliche Genus verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich jeweils eingeschlossen.

gebeugt und die Reformvorhaben bis auf Weiteres gestoppt. Gleichwohl gehört die territoriale Umstrukturierung der Kommunalverwaltung aktuell zu den zentralen verwaltpolitischen Themen hierzulande, aber auch im internationalen Kontext. Kennzeichnend für diese Debatten gerade im deutschen Kontext ist, dass nur wenig auf die vorhandenen Wissensbestände über die Wirkungen von Gebietsreformen zurückgegriffen wird und deshalb viele Befürchtungen, die mit diesen Reformen verbunden sind, eher auf Annahmen und Behauptungen als auf wissenschaftlicher Evidenz basieren. Vor diesem Hintergrund befasst sich der vorliegende Beitrag mit dem nationalen und europäischen Forschungsstand über die Wirkungen von Gebietsreformen.

Der Beitrag geht dabei der Frage nach, welche Wirkungen Gebietsreformen – und damit sind explizit Gemeinde- und Kreisgebietsreformen gleichermaßen gemeint – ausweislich nationaler und internationaler Forschungsbefunde zeitigen. Damit wird herausgearbeitet, welche Wissensbestände nach aktuellem Forschungsstand als empirisch abgesichert gelten, aber auch in welchen Bereichen sich erhebliche Ambivalenzen und Unsicherheiten zeigen. Dazu gehört auch die kritische Auseinandersetzung mit bestehenden Forschungsansätzen, deren Befunde teilweise inkonsistent sind. Das Gesamtziel des vorliegenden Beitrags ist es, zentrale Erkenntnisse über die Effekte von Gebietsreformen systematisch und umfassend darzustellen.

Der Beitrag ist folgendermaßen aufgebaut: Nach der Einleitung folgt ein Kapitel, das sich mit der allgemeinen Vorgehensweise und dem Forschungsdesign befasst. Daran anschließend werden zunächst zentrale Merkmale und methodische Probleme der bisher durchgeführten Untersuchungen identifiziert und ihre Befunde anhand der folgenden drei Wirkungsdimensionen von Gebietsreformen betrachtet: (1) Leistungsfähigkeit, Verwaltungs- und Veranstaltungskraft; (2) Einsparungen, Skalenerträge und Wirtschaftlichkeit und (3) Partizipation und demokratische Kontrolle (vgl. *Wagener* 1969; *Kuhlmann/Wollmann* 2011, 2013; *Kuhlmann/Wayenberg* 2016) betrachtet. Die zentralen Erkenntnisse werden im Fazit zusammengefasst und es werden Schlussfolgerungen gezogen.

## 2 Wirkungsanalyse – Vorgehen und Forschungsdesign

Das Design der Forschungsarbeit lässt sich am treffendsten mit dem Begriff der qualitativen Inhaltsanalyse umschreiben. Diese Form der Inhaltsanalyse bietet sich zum einen an, weil ein umfangreicher nationaler wie internationaler Forschungsbestand verfügbar ist, der vergleichende Perspektiven eröffnet und empirisch informierte Antworten auf die Forschungsfrage verspricht. Zum anderen sind qualitative Inhaltsanalysen der Literatur vor allem dann ertragreich, wenn bestehende Forschungsprobleme vergleichend untersucht, ein tieferes Verständnis hinsichtlich des Forschungsgegenstandes erlangt, vorliegende Forschungsergebnisse kritisch reflektiert und neue Perspektiven erarbeitet werden sollen. Zu diesem Zweck wurden Kategorien gebildet, die sich aus der gängigen Literatur (siehe Wirkungsdimensionen) aber auch direkt aus der Untersuchung selbst ergeben.

Charakteristisch für die vorliegende Untersuchung ist, dass die in die Analyse einbezogenen Studien hinsichtlich ihres Designs, ihrer methodischen Anlage und konkreten Forschungsfrage variieren, wobei die Varianz nicht nur auf den unabhängigen, sondern auch auf abhängigen Variablen auftreten kann. Aufgrund dieser Varianz in der

Svenja Ems, Henrik Nürnberger

# Kreisgebietsgröße und kommunales Ehrenamt – schwindende Motivation durch lange Anfahrtswege?

### Zusammenfassung

Mögliche Auswirkungen der Kreisgebietsgröße auf die Mandatsausübung von Kreistagsmitgliedern wurden vor allem im Zusammenhang mit (geplanten) Territorialreformen immer wieder diskutiert. Bisherige Untersuchungen belegen, dass mit großen Kreisgebieten der Zeit- und Arbeitsaufwand für Kreistagsmitglieder zwar steigt, die Bereitschaft zur Kandidatur dadurch jedoch nicht zwangsläufig abnimmt. Der vorliegende Beitrag untersucht nun, ob Kreistagsmitglieder, die in peripheren Lagen zur Kreisstadt wohnen und damit in der Regel auch längere Anfahrtswege für die Teilnahme an Kreistags- und Ausschusssitzungen auf sich nehmen müssen, ihre Amtsausübung im Kreis anders bewerten als jene, die vergleichsweise zentrumsnah wohnhaft sind. Betrachtet werden hierfür Aussagen zur Wahrnehmung des Zeit- und Arbeitsaufwands, der attestierten „Überschaubarkeit“ des Kreises und der Motivation zur Kandidatur in Abhängigkeit zum Wohnort der Mandatsträger. Als empirische Grundlage dienen zum einen eine bisher unveröffentlichte Befragung von Kreistagsmitgliedern des Regionalkreises Mecklenburgische Seenplatte aus dem Jahr 2014 und zum anderen die Befragungsergebnisse aus einer erweiterten Studienauswertung zum Freistaat Sachsen im Jahr 2016. Die Analyse zeigt einen „territorialen Faktor“ im Antwortbild der Mandatsträger im Kreis Mecklenburgische Seenplatte, wohingegen sich in den sächsischen Landkreisen kaum ortsabhängige Bewertungsmuster erkennen lassen.

**Schlagworte:** Kreisgebietsreform, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Partizipation, Ehrenamt

### Abstract

*County size and local political office – decreasing motivation due to longer distances?*

Potential effects of county size on the capacity of local representatives to exercise their mandate have been repeatedly discussed in relation to (planned) territorial reforms in Germany. Previous studies have shown that the time and effort for council members increases with county size, whereas the willingness to run for office does not necessarily decrease. This article investigates whether council members living far away from the district town (hence generally traveling longer distances to participate in council and committee meetings) assess the exercise of their office differently than those living relatively closer to the center. We consider the representatives' statements concerning their perception of the time and effort, the attested "manageability" of the county and their motivation to run for office in relation to their place of residence. An unpublished survey among regional council members of the Mecklenburg Lake District from 2014 as well as an extended analysis of a study by the Free State of Saxony from 2016 serve as empirical foundation for this study. The analysis shows that the answers of council representatives from the Mecklenburg Lake District do include a certain "territorial factor", while no correlation between the assessment of the mandate and the place of residence can be identified in Saxony.

**Key words:** county-level territorial reforms, Saxony, Mecklenburg-West Pomerania, Participation, public office



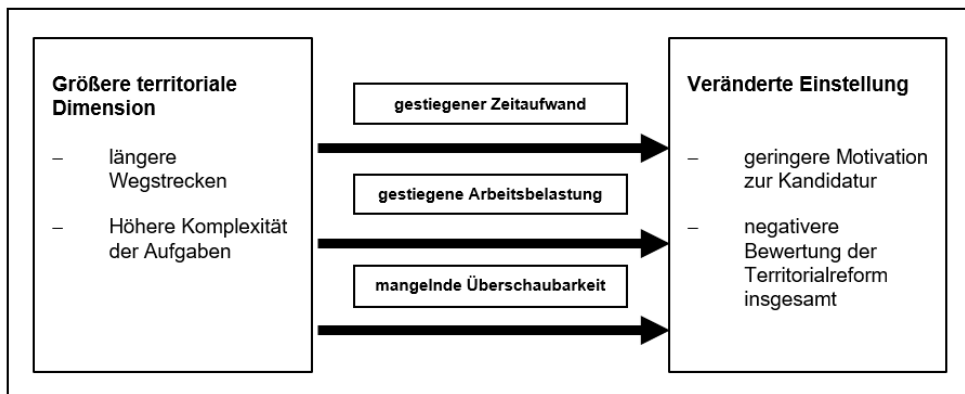
## 1 Einleitung

Der fortschreitende demografische Wandel und die prekäre Haushaltslage vieler Bundesländer haben seit 2000 zu einer dritten Welle von Verwaltungsstrukturreformen geführt (vgl. *Franzke* 2013, S.12-13). Vor allem in den ostdeutschen Bundesländern, die besonders stark vom Bevölkerungsrückgang betroffen sind, kam es allein in den vergangenen zehn Jahren in drei Bundesländern zu weitreichenden Kreisneugliederungen. Während in Sachsen-Anhalt 2007 die Zahl der Landkreise von 21 auf 11, in Sachsen 2008 von 22 auf 10 und Mecklenburg-Vorpommern 2011 von 12 auf 6 verringert wurde, führte der öffentliche Widerstand und parteipolitische Streit um die geplanten Gebietsreformen in Brandenburg und Thüringen zu einem Stopp der Reformvorhaben.

Ein wesentliches Merkmal der bisher geführten Reformdebatten ist eine Diskurskultur, die vor allem durch Ängste und Befürchtungen geprägt ist (vgl. *Ems* 2016, S. 15; *Kuhlmann/Seyfried/Siegel* 2017, S. 6-7). Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, wird ein negativer Zusammenhang zwischen vergrößerten Kreisgebieten und der Ausübung des Kreistagsmandats angenommen. Ein gesteigener Zeit- und Arbeitsaufwand sowie eine schlechtere Überschaubarkeit der Kreisgebiete führen demnach zu einer abnehmenden Bereitschaft, für ein Kreistagsmandat zu kandidieren.

Entgegen dieser Annahmen haben aktuelle nationale und internationale Untersuchungen gezeigt, dass mit vergrößerten Kreisgebieten zwar die Überschaubarkeit leidet und der Zeit- und Arbeitsaufwand für Kreistagsmitglieder steigt, damit jedoch nicht zwangsläufig die Motivation zur Kandidatur abnimmt (vgl. *Ems* 2016; *Bogumil* 2016; *Kuhlmann/Seyfried/Siegel* 2017; *Nürnberger* 2015; *Hesse* 2014, 2015; *Seitz* 2008).

*Abb. 1:* Angenommener Zusammenhang zwischen der gewachsenen territorialen Dimension und der Einstellung zum Kreistagsmandat



*Quelle:* Eigene Darstellung.

Um künftige Reformentscheidungen verstärkt auf wissenschaftlicher Evidenz begründen zu können, nimmt der vorliegende Beitrag eine neue Perspektive ein und befasst sich auf der Mikroebene mit möglichen Auswirkungen des territorialen Neuzuschnitts von Landkreisen auf die Ausübung des Kreistagsmandats. Dafür wird erstmals der Frage nachgegangen, ob Kreistagsmitglieder, die in größerer Distanz zur Kreisstadt

Marlon Barbehön

# Diskurs und Entscheiden: Zu den Möglichkeiten der Erklärung politischer Entscheidungsprozesse in der interpretativen Policy-Forschung

### Zusammenfassung

In ihrem Bestreben, die Differenz gegenüber positivistischen Zugängen zu markieren, hat die interpretative Policy-Forschung ein Selbstverständnis kultiviert, wonach das Ziel einer Erklärung politischer Entscheidungsprozesse zugunsten des Verstehens vernachlässigt und bisweilen gar als problematisch zurückgewiesen wird. Demgegenüber unterbreitet der vorliegende Beitrag einen Vorschlag, wie sich ein diskurstheoretischer Ansatz und der Begriff des politischen Entscheidens in einer interpretativen Erklärungsperspektive zusammenbringen lassen. Illustriert wird das Argument anhand der Umsetzung der EU-Feinstaubrichtlinie in Frankfurt und Dortmund, indem unter Rückbezug auf die Möglichkeitsräume der städtischen Europadiskurse interpretativ erklärt wird, weshalb beide Städte die Richtlinie in jeweils spezifischer Weise bearbeitet und in lokalpolitische Entscheidungen überführt haben.

*Schlagerworte:* interpretative Policy-Forschung, politisches Entscheiden, interpretative Erklärung, Diskursanalyse, lokale Politikforschung

### Abstract

*Discourse and decision: On the possibilities of explaining political decision-making in interpretive policy analysis*

In their attempt to refrain from positivist strands of policy analysis, interpretive approaches tend to disregard or even reject the aim of explaining political decision-making, focussing instead on understanding and thick descriptions. In contrast, this paper argues in favour of combining a discourse-theoretical approach with the notion of political decision-making in order to interpretively explain the dynamics and results of specific policy-making initiatives. Using the local implementation of the EU directive on ambient air quality in Frankfurt and Dortmund as an empirical example, the paper shows how the different local implementation strategies can be explained by relating the local decision-making processes to the scope of possibilities opened up by the specific EU discourses in both cities.

*Keywords:* interpretive policy analysis, political decision-making, interpretive explanation, discourse analysis, urban policy analysis

## 1 Einleitung<sup>1</sup>

Interpretative Ansätze sind mittlerweile in der Politikwissenschaft angekommen. Das gilt insbesondere für die Policy-Forschung, wo sich mit der ‚interpretativen‘ bzw. ‚postpositivistischen Wende‘ ein distinkter Strang etabliert hat, der die wirklichkeitskonstitutive Bedeutung von Sprache, Diskursen und Wissen hervorhebt (Gottweis 2003; Yanow 2007; Wagenaar 2011; Münch 2016). Die Identifikation von sozialen Problemen und das Treffen einer Entscheidung werden in diesen Zugängen nicht als

Reaktionen auf eine objektiv gegebene Welt verstanden, sondern als soziale Praktiken, die aktiv an dem Hervorbringen dieser Welt beteiligt sind. Ihre Identität gewinnen interpretative Ansätze nicht zuletzt mittels einer Distanzierung von positivistischen Zugängen und deren Ziel kausalanalytischer Erklärung (Münch 2016, S. 136-138). Am deutlichsten tritt diese Distanzierung dort hervor, wo die interpretative Policy-Forschung das Ziel des Erklärens zurückstellt und sich mit ‚dichten Beschreibungen‘ und ‚Rekonstruktionen‘ befasst (Yanow 2007; Bacchi/Goodwin 2016, S. 3-12). Andere Stimmen des interpretativen Lagers zeigen sich indes offener gegenüber dem Erklärungsanspruch, wenn sie von den Möglichkeiten einer „contextualized explanation“ (Paul 2009, S. 243; ebenso Braun 2014, S. 83) als einer Alternative zur Logik des generalisierenden Kausalmodells sprechen. Doch auch hier wird sich meist bedeckt gehalten, wie eine ‚kontextualisierte Erklärung‘ theoretisch-konzeptionell arrangiert werden kann (siehe aber Nullmeier 2012).

Der vorliegende Beitrag startet mit der Prämisse, dass sich die interpretative Policy-Forschung mit Blick auf ihre weitere Profilierung als relevantes Forschungsparadigma dezidiert mit ihrer „Erklärungsnot“ (Münch 2016, S. 136) auseinandersetzen sollte. Zwar kann es angesichts der radikalen Kontingenz sozialer Phänomene nicht das Ziel sein, allgemeingültige Modelle mit kontextunabhängigen Erklärungsfaktoren zu formulieren – doch muss damit nicht das Ziel aufgegeben werden, politische Prozesse in *spezifischen* soziohistorischen Kontexten erklären zu wollen. Eine interpretative Policy-Forschung kann sich durchaus der Erklärung politischer Phänomene – hier: politischer Entscheidungen – verschreiben, ohne ihr wissenschaftstheoretisches Fundament über Bord werfen zu müssen.

Im Folgenden soll dieser Herausforderung begegnet werden, indem eine diskurstheoretische Position mit dem Begriff des politischen Entscheidens verbunden wird. Hierzu ist, so das zu entwickelnde Argument, eine zweifache Annäherung an den interessierenden Gegenstand erforderlich: Einerseits sind die im Hinblick auf den Entscheidungsprozess relevanten, kollektiv gültigen symbolischen Ordnungen zu rekonstruieren, um diese als einen *diskursiven Möglichkeitsraum* hervortreten zu lassen; andererseits sind das Aushandeln von Problemdefinitionen, das Ringen um Handlungsoptionen und die finale Festlegung auf eine Entscheidungsalternative als *Bewegungen und Positionierungen* innerhalb dieses Möglichkeitsraums zu betrachten. Mittels einer prozessanalytisch-interpretativen Perspektive lässt sich dann retrospektiv erklären, wie es einer bestimmten Position gelingen konnte, sich als sachlich und normativ ‚angemessene‘ Handlungsweise gegen andere Optionen durchzusetzen. Diese Verortung eines einzelnen Entscheidungsprozesses in einem großformatigen diskursiven Möglichkeitsraum soll dabei als grundlegendes Prinzip einer interpretativen Erklärung vorgeschlagen werden, das allgemein anwendbar erscheint, ohne jedoch allgemeingültige Wirkungszusammenhänge zu postulieren. Mit diesem Vorschlag soll der interpretativen Policy-Forschung ein neuartiger Akzent verliehen werden, indem das Ziel des Erklärens offensiv angegangen und das in der Literatur oftmals nur kursorisch angesprochene Potenzial, ‚kontextspezifisch‘ erklären zu können, begrifflich-konzeptionell ausbuchstabiert, theoretisch begründet und empirisch illustriert wird.

Dazu sind zunächst die Grundpfeiler einer diskurstheoretischen Policy-Forschung als einer spezifischen Variante interpretativer Zugänge zu setzen (Abschnitt 2). Daran anknüpfend wird ein strukturzentrierter Diskurs- mit einem akteurszentrierten Entscheidungsbegriff zusammengebracht (Abschnitt 3), woraus dann ein allgemeines

*Markus Reiners*

# Symbiose von Politik-Lernen mit dem akteurzentrierten Institutionalismus bei der Modernisierungspolitik

### **Zusammenfassung**

Die Studie verweist auf die grundsätzliche Wandelbarkeit staatlicher Strukturen und führt eine Weiterentwicklung der Debatte um politische Lerntheorien. Politiklernen stellt eine wichtige Ursache politischen Wandels dar. Ferner können Lernansätze zu einer besseren Erklärung von Politikergebnissen beitragen. Dies tun sie, wenn sie in akteurzentriert-institutionalistische Konzepte integriert werden, was den Vorteil hat, dass zentrale Kategorien wie Macht und Interessen nicht unterbelichtet bleiben. Genau genommen sind es nicht institutionelle Faktoren oder Akteurskonstellationen, die einen Wandel auslösen. Sie stimulieren eine Modernisierung lediglich. Letztlich sind es weitere Komponenten, die im Zusammenspiel mit diesen Kontextfaktoren einen Lernprozess und Veränderungen einleiten. Entscheidend sind eine politisch-ökonomische Druckkulisse und u.a. die Faktoren Raum und Zeit. Die Wahrscheinlichkeit von politischem Wandel im Zuge von Lernprozessen ist demnach höher, sollten lernförderliche Faktoren mit günstigen Rahmenbedingungen zusammentreffen.

*Schlagnworte:* Politisches Lernen, Akteurzentrierter Institutionalismus, Transformation, Liberalisierung, Digitalisierung

### **Abstract**

*Symbiosis of political learning with the actor-centered institutionalism in the context of modernization policy*

The study deals with the changeability of state structures and contributes to the debate on political learning theories. Policy-learning is an important cause of political change. Furthermore, learning approaches can contribute to a better explanation of policies. This is the case when these learning concepts are integrated into actor-centered-institutional approaches, which has the advantage that central categories, such as power and interests, are no longer neglected. Strictly speaking, change is not triggered by institutional factors or actor constellations. Such factors only stimulate change. Ultimately, there are other components, which initiate a learning process and change in combination with the aforementioned contextual factors. Crucial for this to happen are a political and economic pressuring setting and, inter alia, the factors time and space. Therefore, the probability that change will follow in the wake of learning processes, is higher, if the aforementioned factors promoting learning processes match favorable context factors.

*Keywords:* political learning, actor-centered institutionalism, transition, liberalization, digitalization

## 1. Erkenntnisleitendes Interesse und komplementäre Anwendung von Lerntheorien

Lernkonzepte erklären Policy-Ergebnisse besser, wenn diese mit etablierten theoretischen Ansätzen kombiniert werden. Zudem ist damit eine Analyse zentraler Kategorien der Politikwissenschaft (z.B. Macht, Institutionen, Interessen) möglich, was von Lerntheorien oft vernachlässigt wird. Als Lernparameter sind besonders Krisen, Vorlaufzeiten und Vorbilder interessant. Wirken solche auf das System und existieren unterstützende Bedingungen, so ist eine Steigerung der Lernwahrscheinlichkeit zu vermuten. Staatlicher Wandel ist im Zuge von Lernprozessen somit eher zu prognostizieren, sollten lernförderliche Faktoren mit einem konstruktiven akteurzentriert-institutionalistischen Kontext zusammentreffen.

Nahe liegt die Einbettung der Diskussion in einen modernisierungspolitischen Rahmen, denn Lerntheorien, die vorwiegend Informationen oder Erkenntnisse fokussieren, die die Wahrnehmungen, Präferenzen und Handlungsspielräume beeinflussen, haben Veränderungen im Blick. Auch gilt die staatliche Modernisierung schon immer als aktuelles Forschungsfeld. Es handelt sich um ein Dauerthema. Allerdings kann das große Feld der „Modernisierungspolitik“ nur ansatzweise untersucht werden. Betrachtet man die jüngere Reformagenda, so ist zu vernehmen, dass der öffentliche Bereich vieler OECD-Staaten besonders seit den 1980er Jahren nachhaltig restrukturiert wurde, weil moderne Staaten im Laufe der Zeit an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gestoßen sind. Aus den zahlreichen Reformthemen lassen sich einige Hauptströmungen herauslesen. Ab den 1980er Jahren war in vielen Industrieländern eine Entbürokratisierungs-/Privatisierungswelle zu beobachten. In diese Zeit drängte sich nach dem Ende des Kalten Krieges sukzessive eine weitere Welle der Modernisierung – die Transformation ehemals sozialistischer oder kommunistischer Staaten hin zu mehr Demokratie und Marktwirtschaft – und seit Jahren ist die Thematik rund um die Digitalisierung prominent, wobei der Fokus hier auf den Bereich E-Democracy fällt. Der Blick fällt auf diese drei Strömungen einer Modernisierung von Staaten und daher auf die Transformation ehemals sozialistischer oder kommunistischer Staaten, die Liberalisierungs- und Privatisierungstendenzen von Staaten und die Implementation eines E-Voting-Systems.<sup>1</sup> Hierbei ist zu fragen:

- Was fördert die Wahrscheinlichkeit einer Transformation in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft?
- Was fördert eine Liberalisierung bzw. Privatisierung innerhalb von EU-/OECD-Staaten?
- Was fördert die Institutionalisierung eines E-Voting-Systems und damit Digitalisierungstendenzen?

Die Fragen führen zu Leitsätzen und Annahmen, die mit Blick auf einen übergreifenden Erkenntniszusammenhang eine Achse bilden. Es ist zu erwarten, dass die Wahrscheinlichkeit einer Transformation ehemaliger Ostblockstaaten in Richtung Europäische Union (EU), neben der Verwaltungsqualität, förderliche Vetokonstellationen, eine entsprechende Druckkulisse und eine längerfristige Orientierung an Vorbildern voraussetzt, und die drei letztgenannten Parameter zugleich für eine Liberalisierungs- respektive Privatisierungspolitik innerhalb von EU-/OECD-Staaten sprechen. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass die Institutionalisierung von E-Voting-Systemen durch

*Florian Follert*

## Die Bürger-Politiker-Beziehung im Lichte der Neuen Politischen Ökonomie: Ein Diskussionsbeitrag\*

### **Zusammenfassung**

Die jüngste Bundestagswahl hat verdeutlicht, dass sich in Teilen der Bevölkerung Protest gegen die etablierten Parteien des Parteiensystems manifestiert. Die ökonomische Theorie bietet Ansatzpunkte zur Optimierung des Verhältnisses zwischen Wählern und Politikern. Dabei kann die Beziehung zwischen Wählern und Politikern als Prinzipal-Agenten-Beziehung charakterisiert werden, welche typische (negative) Konsequenzen nach sich zieht. Dieser Problematik kann aus theoretischer Perspektive durch Mechanismen zur Milderung der Agenturproblematik begegnet werden. Vergleicht man die Politik mit dem privatrechtlichen Wirtschaftsgeschehen, fällt auf, dass anreizsteuernde Mechanismen, die eine Orientierung an den Zielen der Wähler bewirken können, kaum vorhanden sind. Der vorliegende Beitrag arbeitet daher drei exemplarische Vorschläge heraus, wie das politische System reformiert werden könnte, und möchte eine Diskussion über ein neues Politikverständnis anstoßen.

*Schlüsselwörter:* Neue Politische Ökonomie, Prinzipal-Agenten-Theorie, Politiksystem, Bundestagswahl

### **Abstract**

*The Relationship between citizens and politicians in the light of the New Political Economy: A Discussion Paper*

The last federal election in Germany reveals that an increasing share of the electorate seeks to protest against the established political parties. Public choice offers a starting point to reflect on the relationship between voters and politicians. This relationship represents a principal-agent relationship with typical (negative) consequences. Comparing the political system with private companies demonstrates a lack of incentive mechanisms in the political system which would direct politicians' orientations towards the goals of voters. This article presents three suggestions to reform the political system.

*Keywords:* New political economy, principal-agent theory, political system, parliamentary election

## 1 Neue Politische Ökonomie – Forschungsstand und Einordnung in die aktuelle Debatte

Gemäß Artikel 20 Abs. 2 S. 1 GG geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Die jüngsten Erfolge der *Alternative für Deutschland (AfD)* und das Wiedererstarken der *Freien Demokraten (FDP)* verdeutlichen, dass Teile der Bevölkerung seit geraumer Zeit skept-

\* Ich danke zwei anonymen Gutachtern für wertvolle Hinweise.

tisch gegenüber dem politischen Konsens der bisher im Parlament vertretenen Parteien und ihren politischen Akteuren sind. Das zähe Ringen um eine stabile Regierung und das Scheitern der „Jamaika“-Sondierungsgespräche (vgl. hierzu *Follert 2018*) dürften dabei nicht unbedingt zu einem Vertrauensbonus seitens der Wahlbevölkerung geführt haben. Nicht zuletzt tragen die Globalisierung und eine wachsende EU zu einem nachhaltigen Konfliktpotential zwischen Bürgern und Politikern bei (vgl. *Eichenberger/Frey 2002*, S. 268ff.). Vielmehr kann festgestellt werden, dass die politischen Eliten des Landes Vertrauen einbüßen mussten (vgl. *Frey/Osterloh 2016*, S. 1). Um die Situation zwischen Bürgern und Politikern wieder zu verbessern und das Vertrauen mancher Teile der Bevölkerung in die Demokratie zurückzugewinnen, müssen kontroverse Debatten geführt und neue Wege beschritten werden. Bedauerlicherweise sind derartige Vorstöße im Schrifttum vergleichsweise selten anzutreffen (als Ausnahmen sind etwa *Frey/Osterloh 2016*; *Frey 2017a* hervorzuheben).

Sowohl der Staat als auch ein Unternehmen können aus ökonomischer Perspektive als Organisationen verstanden werden, weshalb es sich anbietet, Theorien der Wirtschaftswissenschaft auch auf das politische Geschehen zu übertragen (vgl. *Richter/Furubotn 2003*, S. 511). Diese Ausweitung des Forschungsbereichs der Wirtschaftswissenschaft auf die Politik und die dort agierenden Institutionen ist Gegenstand der Neuen Politischen Ökonomie (sog. Public Choice, vgl. hierzu grundlegend u.a. *Arrow 1951*; *Downs 1957a*; *Buchanan/Tullock 1962*), die sich wirtschaftswissenschaftlicher Ansätze, insbesondere der Neuen Institutionenökonomik und der Spieltheorie bedient (vgl. etwa *Frey 1970*, S. 1; *Barry 1975*, S. 13; *Luhmann 1985*, S. 115; *Persson/Tabellini 2000*, S. 2ff.; *Kirsch 2004*, S. 4). Die ökonomische Betrachtung der Politik ist spätestens seit den 1980er Jahren auf dem Vormarsch und wird als weitgehend selbstverständlich angesehen (vgl. *Frey 1991*, S. 492). Der Erfolg der Public-Choice-Arbeiten wird nicht zuletzt durch zahlreiche Nobelpreise u.a. an *Kenneth J. Arrow*, *James M. Buchanan* und *Elinor Ostrom* (vgl. hierzu *Frey/Steiner 2012*, S. 17) untermauert. Die Übertragung wirtschaftswissenschaftlicher Konzepte auf die Politik ist grundsätzlich naheliegend, da auch die Politik das Wirtschaften mit knappen Gütern und deren Allokation beinhaltet (vgl. etwa *Frey 1970*, S. 2; *Barry 1975*; *Persson/Tabellini 2000*, S. 7). Auch in der Politik entscheiden Individuen zwischen verschiedenen Handlungsalternativen (vgl., auch im Folgenden, *Kirsch 2004*, S. 3f.), weshalb das auf Kosten-Nutzen-Kalkülen basierende ökonomische Entscheidungsmodell in der Analyse des politischen Geschehens Anwendung finden kann. So entscheidet sich etwa der Wähler bei einer Wahl zwischen Parteien bzw. Kandidaten, weshalb sich die Wirtschaftswissenschaft als Analysemodell der Politik anbietet. Die Neue Politische Ökonomie ist ein etabliertes Themengebiet im politikwissenschaftlichen Schrifttum, welches eine lange Tradition aufweist (vgl. bereits *Downs 1957a*). Sie kann und will nicht *die* Lösung für sämtliche Probleme im Rahmen des politischen Systems liefern. Wie jede modelltheoretische Betrachtung geht sie von bestimmten mehr oder minder realistischen Annahmen über das Verhalten von Individuen aus und abstrahiert zur Komplexitätsreduktion von bestimmten Zusammenhängen. Sie ist allerdings bestens geeignet, um Denkanstöße zu geben und Debatten über das Verhältnis zwischen den verschiedenen Akteuren innerhalb eines gesellschaftlichen Systems anzustoßen. Insbesondere bilden die kritischen Akteursannahmen zum eigennutzmaximierenden Handeln einen möglichen Ansatz, um die aktuelle Problematik um eine etwaige „Politikverdrossenheit“ (bereits *Pickel/Walz 1997*) zu beleuchten. Die vorliegende Abhandlung möchte die bekannten Erkenntnisse der Neuen Politischen Ökonomie daher aufgreifen,