

1 | 2018

Schwerpunkt: Infrastruktur und Infrastrukturpolitik

- › Defizite bei der Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturen
- › Rechnungshöfe als Veto-Spieler?
Öffentlich-private Partnerschaften im Bundesfernstraßenverkehr
- › Steuerungsdefizite im Elektroverkehr
- › Widerstände gegen Infrastrukturprojekte

Abhandlungen

- › Was bewirken Gebietsreformen?
- › Kreisgebietsgröße und kommunales Ehrenamt
- › Wirksame Finanzaufsicht über die Kommunen
- › Erklärung politischer Entscheidungsprozesse in der interpretativen Policyforschung
- › Politik-Lernen und akteurzentrierter Institutionalismus in der Modernisierungspolitik
- › Bürger-Politiker-Beziehung und Neue Politische Ökonomie

Rezensionen



11. Jahrgang
1. Halbjahr 2018
ISSN 1865-7192
Verlag Barbara Budrich

dms

der moderne staat – Zeitschrift für
Public Policy, Recht und Management

11. Jg., Heft 1/2018

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
 Rezensionen		
<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

Liebe Leserinnen und Leser,

zu Beginn des Jahres 2018 haben wir, Thurid Hustedt (Freie Universität Berlin) und Sylvia Veit (Universität Kassel), die geschäftsführende Herausgeberschaft dieser Zeitschrift von Marian Döhler (Leibniz-Universität Hannover) übernommen. Unter seiner Leitung hat sich dms in den letzten vier Jahren als zentrales Forum verwaltungswissenschaftlicher Forschung in Deutschland weiter etabliert.

Dank seiner spezifischen Ausrichtung besetzt dms seit dem ersten Erscheinen im Frühjahr 2008 eine kontinuierlich wachsende Nische in der sozialwissenschaftlichen Fachliteratur: Einerseits haben die in dms veröffentlichten Beiträge mit dem Fokus auf die Verwaltung und den öffentlichen Sektor einen gemeinsamen Kern, andererseits versteht sich dms explizit als interdisziplinäre Zeitschrift, in der Verwaltung aus unterschiedlichen Perspektiven untersucht wird. So sind im vergangenen Jahrzehnt in dms nicht nur Beiträge der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung, der Policy-Forschung und des Public Managements erschienen, sondern auch rechtswissenschaftliche, soziologische, psychologische und volkswirtschaftliche Aufsätze.

Bernhard Blanke als Gründervater und später dann Marian Döhler verstanden dms als Zeitschrift, die nicht nur Fragen der Verwaltungsmodernisierung behandelt, sondern ein breites Spektrum an verwaltungswissenschaftlichen Themenstellungen aufgreift. Diese inhaltliche Ausrichtung wollen wir fortführen. Es ist uns ein zentrales Anliegen, dass dms ein Ort des wissenschaftlichen Austausches bleibt: Die Zeitschrift versteht sich als interaktive Plattform, auf der Forschungsstränge und -richtungen präsentiert und Diskussionen angestoßen werden. Deshalb wird es weiterhin regelmäßig Themenschwerpunkte zu aktuellen Herausforderungen der Verwaltungswissenschaft und der Policy-Forschung geben, in denen unterschiedliche Autorinnen und Autoren zu Wort kommen und auch kontroverse Perspektiven zu einem Thema präsentiert werden.

In Zeiten (vermeintlich) messbarer wissenschaftlicher Outputs, in der hochspezialisierte internationale Zeitschriften aus dem Boden sprießen und akademische Anreizsysteme (primär) internationale Publikationen belohnen, ist es kein leichtes Unterfangen, eine deutschsprachige Zeitschrift zu etablieren, zu positionieren und am Leben zu erhalten. Aus unserer Sicht sprechen (mindestens) drei starke Argumente für dieses Format: Erstens bietet dms ein Forum, um empirische Studien und theoretisch-konzeptionelle Überlegungen zu publizieren, die Verwaltung, Policies und/oder den öffentlichen Sektor im deutschsprachigen Raum untersuchen. Genau deshalb sind die Beiträge in der verwaltungswissenschaftlichen Lehre von zentraler Bedeutung. Zweitens zeigen viele Rückmeldungen, dass die deutsche Sprache der Beiträge vielen Praktikerinnen und Praktikern den Weg zu dms ebnet und ihnen damit den Zugang zu aktuellen Forschungsbeiträgen der Zunft eröffnet. Drittens gehört eine „eigene“ muttersprachliche Zeitschrift allerorten zum Selbstverständnis verwaltungswissenschaftlicher Fachgemeinschaften in Europa – dms befindet sich also in allerbesten Gesellschaft.

In deutscher Sprache zu publizieren, heißt nicht, im eigenen Saft zu schmoren. Es ist uns ein Anliegen, in dms den internationalen Forschungsstand im Blick zu behalten und zu rezipieren. Wir haben deshalb – beginnend mit dieser Ausgabe – eine neue

Textkategorie „Rezensionen“ eingeführt, in welcher (nicht ausschließlich, aber insbesondere) internationale Neuerscheinungen rezensiert werden. Zum Auftakt besprechen Christoph Reichard und Markus Seyfried in diesem Heft jeweils ein spannendes Werk zu philosophischen bzw. methodischen Grundlagen der Verwaltungswissenschaft. Sollten auch Sie Interesse haben, ein Buch zu besprechen, zögern Sie bitte nicht, mit uns Kontakt aufzunehmen. Zudem wird es weiterhin auch – themen- oder autorenabhängig – englischsprachige Beiträge in dms geben.

Für die Zukunft von dms ist es uns besonders wichtig, die internationale Ausrichtung zu stärken und die disziplinäre Offenheit zu erhalten. Daher freuen wir uns sehr, dass wir mit Prof. Edward Page von der London School of Economics und der Staatsrechtlerin Prof. Dr. Johanna Wolff (Freie Universität Berlin) Verstärkung für den Herausgeberkreis von dms gewinnen konnten.

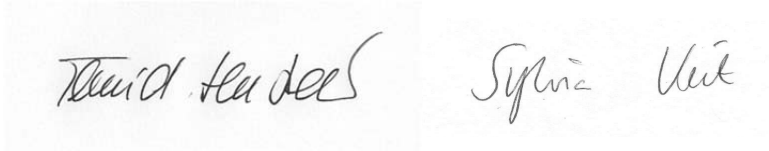
Für unsere Tätigkeit als geschäftsführende Herausgeberinnen haben wir uns vor allem drei Ziele gesetzt: Erstens möchten wir die hohe Reputation von dms als wissenschaftliche Fachzeitschrift weiter stärken. dms soll die erste Adresse zur Publikation verwaltungswissenschaftlicher Forschung in Deutschland sein! Wir wollen in dms Beiträge publizieren, die sich mit einer für die Verwaltungswissenschaft und/oder –praxis relevanten und einschlägigen Fragestellung befassen; theoretisch, methodisch und empirisch hohe wissenschaftliche Qualitätsansprüche erfüllen und zum Erkenntnisfortschritt beitragen. Wir sind offen für Beiträge mit einer Vielzahl disziplinärer, theoretischer und methodischer Ausrichtungen. In dms veröffentlichte Beiträge sollen den Forschungsstand reflektieren, sich mit einem aktuellen und/oder grundsätzlichen Problem befassen und damit sowohl den wissenschaftlichen Diskurs als auch öffentliche Debatten bereichern. Wir legen Wert darauf, die Diversität der Verwaltungswissenschaft im deutschsprachigen Raum abzubilden, und ermutigen insbesondere auch Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftler, Manuskripte einzureichen. Zweitens wollen wir die Mechanismen der wissenschaftlichen Qualitätssicherung transparent gestalten und das Interesse der Autorinnen und Autoren an einem zügigen Begutachtungsverfahren und einer möglichst zeitnahen Veröffentlichung berücksichtigen. So werden wir das Online-First-Verfahren für alle Abhandlungen in dms ab sofort einführen und einmal jährlich eine Liste aller Gutachterinnen und Gutachter veröffentlichen. Drittens soll dms ein Ort für lebhaften Diskurs und auch Debatten sein, an dem aktuelle Herausforderungen für Staat und Verwaltung reflektiert werden. Dies wird zum einen durch eine an wissenschaftlicher Qualität und Relevanz orientierte Schwerpunktplanung realisiert. Zum anderen sollen in dms regelmäßig auch konzeptionelle und explorative Beiträge einen Platz finden.

Anlässlich des zehnjährigen Bestehens von dms wird am 16. November 2018 ein Symposium im Harnack-Haus in Berlin stattfinden. Bernhard Blanke wollte mit dms eine Zeitschrift etablieren, in der über die Erfolgsbedingungen staatlichen Handelns nachgedacht und kritisch diskutiert wird. Das ist auch das Ziel des Symposiums, welches dem Diskurs in dms weitere Impulse geben soll. Wir würden uns freuen, einige von Ihnen, liebe Leserinnen und Leser, zu diesem Symposium begrüßen zu können und dort mit Ihnen ins Gespräch zu kommen. Nähere Informationen entnehmen Sie bitte der Homepage der Zeitschrift.

Wir als Herausgeberinnen freuen uns darauf, mit, an und für dms zu arbeiten! Eine wissenschaftliche Zeitschrift lebt von den Einreichungen der Autorinnen und Autoren – in diesem Sinne sehen wir Ihren Beiträgen gespannt entgegen. In Zeiten, in denen die

liberale Demokratie unter Druck gerät, ist es aktueller und relevanter denn je, über die Voraussetzungen, Funktionsweise und Folgen staatlichen Handelns kritisch wie konstruktiv nachzudenken: Dies ist die Zeit für den modernen Staat.

Ihre

The image shows two handwritten signatures in black ink. The signature on the left is 'David Handberg' and the signature on the right is 'Sylvia Kunt'. Both are written in a cursive, flowing style.

Berlin und Kassel/Wellington im Mai 2018

Herausforderungen für den modernen Staat: Krise oder Umbruch?

Symposium aus Anlass des 10-jährigen Jubiläums
der Zeitschrift „der moderne staat – dms“ und
zum Gedenken an Prof. Dr. Bernhard Blanke

Programm

Begrüßung und Einführung in das Programm

Prof. Dr. Thurid Hustedt und Prof. Dr. Sylvia Veit

Gedenken an Prof. Dr. Bernhard Blanke

Verwaltungsmodernisierung X.0: It`s digitalisation, stupid?

Staatssekretär Klaus Vitt, , Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
Prof. Dr. Kai Wegrich, Hertie School of Governance, Berlin

Moderation: Prof. Dr. Klaus H. Goetz, Ludwig-Maximilians-Universität München

Der öffentliche Dienst: Altbacken und Auffangbecken oder Macher und Manager?

Ulrich Silberbach, Vorsitzender des Deutschen Beamtenbundes
Prof. Dr. Adrian Ritz, Universität Bern

Moderation: Prof. Dr. Johanna Wolff, Freie Universität Berlin

Migration und Integration – Herausforderungen und Chancen für die Verwaltung

Jutta Cordt, Präsidentin des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge
Prof. Dr. Annette Elisabeth Töller, FernUniversität Hagen

Moderation: Prof. Dr. Tanja Klenk, Helmut-Schmidt-Universität/Universität der
Bundeswehr Hamburg

Termin:

16. November 2018 von 13 Uhr bis 17 Uhr

Tagungsort:

Harnack-Haus der Max-Planck-Gesellschaft
Innestr. 16-20 in 14195 Berlin-Dahlem.

Anfragen zum Symposium bitte an karen.reinfeld@budrich.de

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.¹ Zwar wird allseits moniert,² 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

regelmäßig am konkreten Projekt bzw. der jeweiligen Maßnahme entzündet, wiewohl hier ebenfalls das grundsätzliche Verhältnis zwischen „Markt“, „Staat“ und „Gesellschaft“ betroffen ist. Politische Entscheidungsträger reagieren auf diese Entwicklungen widersprüchlich: Einerseits wird die stärkere Integration privater Dritter begrüßt, sei es durch eine vermehrte Beteiligung der Bürger im Planungsverfahren (*BMVBS* 2012, S. 12), sei es durch Partnerschaften mit Unternehmen im ÖPP-Ansatz (*Bundesregierung* 2015), andererseits verfügen politische und administrative Akteure häufig nicht über die erforderlichen Managementkapazitäten um nicht-staatliche Akteure einzubeziehen. Ferner werden zusätzliche Investitionen in die materielle Infrastruktur in Aussicht gestellt, ohne Maßnahmen einzuleiten, welche die zahlreichen Defizite in der hoheitlichen Eigenerstellung minimieren könnten. Vergleichbare Widersprüche sind bei der infrastrukturellen Umsetzung klimapolitischer Ziele erkennbar, scheitert doch etwa die flächendeckende Durchsetzung von E-Mobilität auch an fehlender öffentlicher Ladeinfrastruktur. Zu den im Vordergrund des Themenschwerpunktes stehenden Logiken – hier definiert als Zusammenspiel politischer, institutioneller und sozio-ökonomischer Faktoren – im Politikfeld Infrastruktur existieren bislang kaum Untersuchungen (zustimmend *Coutard* 1999, S. 1; Ausnahmen hiervon etwa *Schwedes* u. a. 2016, *Biegelbauer* u. a. 2017). Mindestens drei Gründe lassen sich für diese Vernachlässigung identifizieren:

Erstens dominiert das Paradigma in nahezu allen westlichen Industriestaaten, wonach die zumeist monolithisch organisierten Infrastrukturen grundlegende Dienstleistungen flächendeckend und kostengünstig bereitstellen, jedem jederzeit zur Verfügung stehen und deshalb die öffentliche Hand ihre Planung und Finanzierung zu übernehmen hat. Hierzulande entspricht dies dem parteiübergreifenden Konsens einer ausgeglichenen ökonomischen Entwicklung im gesamten Bundesgebiet, womit sowohl inter- und intraregionale Unterschiede als auch das Gefälle zwischen Stadt und Land verringert werden sollen. Investitionen sollen durch ihre sozial-räumlich integrierenden Funktionen eine „nachholende Modernisierung“ peripherer Gebiete zur Herstellung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ auslösen (*van Laak* 1999, S. 285; *Hermes* 2005, S. 113). Der Wohlfahrtsstaat „versprach seinen Bürgern die Teilhabe an allen Infrastrukturen, die von ihm flächendeckend auf einem hohen Leistungsniveau bereitgestellt wurden. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wurde zum zentralen sozialpolitischen Infrastrukturparadigma“ (*Kersten* 2008, S. 1). Dadurch gingen, wie *Kluge* und *Scheele* (2008, S. 157) ausführen, „Infrastruktur- und Raumordnungspolitik gleiche Wege“, weshalb die Politik für ein umfassendes wie stetig wachsendes Angebot sorgte. Auf prognostizierte Kapazitätsengpässe reagierte die vorherrschende build-and-supply-Planungslogik mit Erweiterungsinvestitionen vorrangig im Rahmen von Neubauprojekten.

Zweitens standen vor allem technische, ingenieurwissenschaftliche und -praktische Fragen im Vordergrund. Damit erschienen Infrastrukturen als neutrale und geradezu apolitische Technik (*Curry* 1998, S. 2). Dadurch gelang es in der Vergangenheit, entsprechende Konflikte um ihre Bereitstellung zu entpolitisieren bzw. aus dem Einzugsbereich demokratischer Willensbildung jenseits repräsentativer und/oder administrativer Verfahren herauszuhalten. Vermeintliche technische Gesetzmäßigkeiten gepaart mit ökonomischen Notwendigkeiten reichten als Rechtfertigung öffentlicher Baumaßnahmen aus. Durch sie ausgelöste Veränderungen bestehender (Kultur-)Landschaften wurden nicht weiter hinterfragt. Im Gegenteil: Fortschrittsziele wie Massenmobilität, Produktivitätssteigerungen oder gesellschaftliche Teilhabe an öffentlichen Dienstleis-

tungen ließen sich, so eine weitverbreitete Annahme, nur durch massiven Infrastrukturausbau realisieren. Obrigkeitsstaatliche Denkweise verband sich hier mit dem Streben nach gebauter Modernität. Die Zukunft war offen, alles schien möglich. Dadurch erhielt ihre Erstellung eine instrumentelle Rationalität und einzelne Bauwerke sind Teil dessen, was *Castells* (1989) eine „new monumentality [which is] able to provide symbolic meaning to spatial forms“ nennt. Mit anderen Worten: In dem Glanz solcher Projekte sollen sich auch noch kommende Generationen sonnen, sie verkörpern (kulturelle) Macht und sind letztlich ein Mittel gesellschaftlicher Sinnstiftung. Derartige Kathedralen des Fortschritts repräsentierten, offenbarten und zelebrierten den ästhetischen Traum der kommenden Utopie. Fragen über ihren Nutzwert und die dabei verursachten Kosten blieben genauso unerwünscht bzw. unbeantwortet wie die von ihnen ausgehenden ökologischen oder raumrelevanten Effekte.

Wie *Graham* und *Marvin* (2008, S. 53f.) außerdem darlegen, werden Infrastrukturen – drittens – als selbstverständlich hingenommen. Sie sind, „solange sie angemessen funktionieren [...], vorhanden, universal, unproblematisch.“ Veränderungen werden allenfalls in historischen Zeiträumen in Form eines technologischen Determinismus sichtbar. „Infrastructural technology is often regarded as largely unproblematic and even autonomous in shaping the life and form of urban areas“ (*Aibar/Bijker* 1997, S. 4). Diese Selbstverständlichkeit zeigt sich auch in der Annahme, zwischen Ursache und Wirkung bestehen lineare Zusammenhänge etwa dergestalt, dass entsprechende Investitionen die intendierten Ziele erreichen, geplante mit den tatsächlich anfallenden Kosten übereinstimmen und der anvisierte Nutzen eintritt. Die Langlebigkeit ihrer technischen Bestandteile korrespondierte mit kaum veränderten institutionellen Strukturen, in denen sie eingebettet sind. Hinzu kommt, dass zahlreiche Infrastrukturen unterirdisch vergraben und unsichtbar gemacht worden sind. Ihre weitreichende strukturierende wie normierende Kraft auf das Alltagsleben blieb so weitgehend unbemerkt.

Indes haben sich, wie der Themenschwerpunkt anhand unterschiedlicher Beispiele zeigt, die materiellen wie ideellen Bedingungen im Politikfeld Infrastruktur grundlegend verändert: So hat etwa die Errichtung leistungsfähiger technischer Infrastruktursysteme zur Förderung der territorialen Kohäsion und regionalen Wettbewerbsfähigkeit finanzielle und strukturelle Grenzen wie die investiven Maßnahmen zur Beschleunigung des Strukturwandels an Rhein und Ruhr genauso zeigen wie der Aufbau Ost. Trotz Investitionen verschärfen sich räumliche Differenzierungen und „cold-spots“ entstehen neben „hot-spots.“ Bedarf und Bedürfnisse sind immer stärker regional fragmentiert, aufstrebende stehen schrumpfenden Regionen mit überdimensionierten Infrastrukturen gegenüber, wodurch infrastruktureller Um- und Rückbau erforderlich wird. Aus dem dann eingeschränkten Zugang zu Infrastrukturen entstehe eine „neue soziale Frage“ (*Kersten* 2008, S. 2) mit eigener Strukturierungskraft. Dem steht entgegen, dass die meisten Infrastrukturen durch eine aufwändige Materialisierung, Institutionalisierung und Habitualisierung charakterisiert sind und ihnen folglich ein beachtliches Beharrungsvermögen innewohnt; noch dazu berühren sie „neuralgische Punkte des bundesdeutschen Selbstverständnisses, denn sie betreffen den Zusammenhang von Infrastruktur und wirtschaftlicher Prosperität, territorialer Ungleichheit und sozialer Kohäsion“ (*Barlösius* u. a. 2011, S. 148). Auch wenn Infrastrukturen vor allem materiell-gegenständlich sichtbar sind, so sind sie das Ergebnis gesellschaftlicher und politischer Auseinandersetzungen. Sie materialisieren daher nicht nur Erwartungen an die Zukunft, sie entfalten selbst Zukunftswirkung.

Im zunehmenden Umfang zeigt sich außerdem die Anfälligkeit vermeintlich stabiler und gefestigter Infrastruktursysteme angesichts eines gestiegenen und komplexen Veränderungsdrucks, der technologische, umweltspezifische, soziokulturelle und gesellschaftliche Ursachen hat. Triebkräfte dieses durch Globalisierung, Europäisierung und der Rekonfiguration staatlicher Steuerung evozierten Wandels ist ein Paradigmenwechsel hin zu einer stärkeren Wettbewerbsorientierung in Bereichen der Infrastrukturbereitstellung, was Planung, Finanzierung, Erstellung und Betrieb gleichermaßen umfasst (*Ambrosius* 2009, S. 268; *Hermes* 2005, S. 111ff.). So muss die administrativ organisierte Planung unterschiedliche und teilweise sich widersprechende Interessen einbeziehen und Konflikte zwischen verschiedenen Anspruchsgruppen lassen sich nicht immer einvernehmlich lösen (*Feldwisch* 2012, S. 443; *Renn* u. a. 2017, S. 547ff.). Öffentlich organisierte Vorhaben sind durch ein kompliziertes Akteurs- und Interessengeflecht mit fragmentierten Zuständigkeiten gekennzeichnet, d.h. die Akteure sind vorrangig für ihre eigenen Aufgaben und Prioritäten zuständig und haben meist keine direkte Verantwortung für das Gesamtziel. Eine einigende Vision fehlt erfahrungsgemäß vollständig. Wertneutraler formuliert besitzen Baumaßnahmen eine Eigendynamik und entziehen sich zunehmend der „alten“ Logik politischer Steuerung innerhalb konditionalprogrammierter Kontexte (*Scheller/Walker* 2017, S. 343ff.; *Häussermann/Simons* 2000, S. 58). Diese formal-regelgebundenen Strukturen beherrschen immer weniger die technische Komplexität von Infrastrukturmaßnahmen. Folgerichtig ist bereits die Planung das Ergebnis komplexer Aushandlungsprozesse der Verwaltung, die kaum noch eigenständig agieren kann, sondern vermehrt die Interessen und Anliegen externer Akteure berücksichtigen muss (*Brettschneider/Schuster* 2013; *Sturm/Winkelmann* 2014, S. 22ff.). Damit steht die bisherige infrastrukturelle Planungsphilosophie in Frage, die weit über Organisationsaspekte hinausreicht und vermehrt ökonomisch-technische Aspekte, raumstrukturelle Muster, Nachhaltigkeitsüberlegungen und Konsumentenwünsche umfasst. Bedarfsorientierte Planungen investiver Mittel müssen dabei den kaum zu bewältigenden Spagat zwischen „Daseinsvorsorge sichern“, „Ressourcen schonen“ und „Kulturlandschaften gestalten“ vor dem Hintergrund eines neoliberalen wie wachstumsgestützten Leitbildes schaffen und zugleich die veränderten und gestiegenen Nutzeranforderungen berücksichtigen, ohne gegen die zahlreichen wie stetig wachsenden rechtlichen Bestimmungen zu verstoßen. Zudem werden die baulichen Maßnahmen immer weniger als Möglichkeit zur gesellschaftlichen Teilhabe angesehen, sondern von der (Standort-)Bevölkerung als unerwünschter Eingriff in das bestehende Lebensumfeld wahrgenommen, woran sich vermehrt gesellschaftliche Widerstände entzünden (*Saretzki* 2010; *Vatter/Heidelberger* 2013; *Nadai/van der Horst* 2010). Insofern ist die Bereitstellung von Infrastrukturen weit mehr als ein technokratischer Prozess der Raumerschließung und damit Resultat von Sachzwängen (*Rosamond* 2002, S. 157ff.). Vielmehr dokumentieren sie einen politischen Gestaltungswillen, der zwar technisch bzw. bedarfsgerichtet begründet sein mag, zugleich sozial-räumliche Herrschaftsansprüche durchsetzt, demokratietheoretische Fragen aufwirft und kaum internalisierbare Externalitäten verursacht.

Während die Planung auch aufgrund technischer und umweltgesetzlicher Auflagen immer komplexer wird, sind seit geraumer Zeit Versuche erkennbar, private Dritte bei der Finanzierung von Infrastrukturen einzubinden (*Willms* 1988; *Winkelmann* 2012; *IW* 2016). Solche Strategien umfassen einerseits nutzerfinanzierte Mautmodelle, die zwar individualisierende Kostenzuordnungen ermöglichen, an deren Ende eine sich

selbst finanzierende Infrastruktur stehen könnte, jedoch zum Preis der Aufgabe des Universalcharakters entsprechender Einrichtungen (*Lin und Doemeland* 2012, S. 2; *Winkelmann* 2014, S. 253ff.; *Beckers* 2005). Denkbar sind andererseits partielle wie vollständige Privatisierungen, Fondslösungen oder unterschiedliche Kooperationsmodelle mit der Privatwirtschaft. Mit der vermehrten Einbeziehung von Privaten bei gleichzeitiger Öffnung vormals geschlossener Märkte werden steigende Preise da-seinsbezogener Leistungen mit sinkender Qualität und abnehmender Mitbestimmung assoziiert (anstatt vieler *Altvater* 2003, S. 171ff.). Hingegen verspricht sich die öffentliche Hand hiervon sowohl eine kosteneffiziente Bereitstellung als auch eine „institutionelle Distanz“ gegenüber ihren eigenen Funktionslogiken (*Grimshaw u. a.* 2002, S. 3). In dieser Sichtweise wird sachlicher Vollzug gerade dadurch möglich, dass sich Politik heraushält. Tendenziell würde diese Entpolitisierung von Verantwortungs- und Entscheidungsstrukturen zur systematischen Entkopplung von Programmierung, Realisierung und Finanzierung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung – mithin zur Versachlichung von Problemlösungen – beitragen (*Williams* 2016 und zum allgemeinen Trend siehe *Flinders/Wood* 2014, S. 135ff.). Damit wäre ebenfalls ein Perspektivwechsel verbunden; bislang wird der Bestand an Infrastruktureinrichtungen als öffentliches Gut aufgefasst und im Rahmen einer passiven Vermögensverwaltung mehr schlecht als recht bewirtschaftet. Während bisher rechtliche Richtigkeit und kurzfristige Budgetüberlegungen handlungsleitende Maxime von Politik und Verwaltung war, würde nunmehr stärker die Betrachtung als optimierungsfähige Produktionsmittel im Vordergrund stehen. Diese mehr an Rentabilitätsaspekten ausgerichtete Sichtweise schließt umfangreiche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu Planungsbeginn genauso ein wie sanktionssensitives Controlling während des Baus und des anschließenden Betriebes. Hierfür müssen staatliche Organe verstärkt die Rolle eines Auftraggebers einnehmen, welcher nicht mehr alle mit Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb und Verwertung verbundenen Aufgaben selbst übernimmt, sondern Kompetenzen mit dem Ziel delegiert, zeitnahe unternehmerische Entscheidungen vor Ort zu treffen.

Unabhängig vom gewählten Beschaffungsansatz bedarf es politischer Steuerung horizontaler wie vertikaler Art, damit Investitionen in die Infrastrukturen den intendierten Nutzen stiften können. Diese Veränderungen und ihre Folgen für die politische Steuerung des Politikfeldes Infrastrukturpolitik sind bisher kaum untersucht. Der Themenschwerpunkt will in diese Forschungslücke vorstoßen und die verschiedenen Aufsätze tragen dazu in verschiedener Weise bei.

2 Zu den einzelnen Beiträgen

In der empirisch angelegten Untersuchung von *Winkelmann* stehen die defizitären politischen, institutionellen und verfahrensrechtlichen Logiken bei der Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturen im Vordergrund. Anhand ausgewählter Berichte und Stellungnahmen unterschiedlicher Rechnungshöfe werden in quantitativer wie qualitativer Hinsicht erstmalig systematisch Probleme sichtbar, die bei der Planung, Erstellung, Finanzierung und dem Betrieb von staatlichen Einrichtungen entstehen. Bereits *Flyvbjerg u. a.* (2009) identifizierten drei Kategorien von Abweichungsursachen gegenüber ursprünglichen Planungsfestlegungen in öffentlichen Bauvorhaben: „delusions“, „deceptions“ und „bad luck.“ „Bad luck“ umfasst dabei die mit baulichen Vorhaben immer

verbundenen planungs- und errichtungsseitigen Unsicherheiten. Hiervon sind insbesondere Projekte mit technisch anspruchsvollen Zielsetzungen verbunden (siehe auch *Kostka/Anzinger* 2016, S. 15ff.). Aber auch Risiken im Baugrund oder nicht vorhersehbare Entwicklungen während ihrer Erstellung können zu Verzögerungen führen. „Delusion“ bezieht sich vornehmlich darauf, dass im politischen Entscheidungsprozess die Kosten (zu) niedrig und der künftige Nutzen (zu) hoch eingeschätzt werden, woraus nachträgliche Anpassungen resultieren. Nur Vorhaben mit ‚optimierten‘ Planungsgrundlagen erhalten die erforderliche Unterstützung, denn „keeping costs low is more important than estimating costs correctly“ (*Merewitz* 1973, S. 280 und zu weiteren politischen Logiken bei der Infrastrukturbereitstellung siehe *Wegrich/Hammerschmid/Kostka* 2017, S. 29ff.). Realisiert werden also Projekte, deren volkswirtschaftlicher Nutzen zweifelhaft ist. Vor allem Lock-in-Effekte sowohl beim Entscheidungsprozess als auch auf Projektebene dürften hierfür verantwortlich sein. So werden beispielsweise die zur Erstellung von öffentlichen Projekten erforderlichen politischen Entscheidungen an zu niedrig taxierten Kostenobergrenzen ausgerichtet, damit entsprechende Vorhaben überhaupt Zustimmung erhalten (*Coelho* u. a. 2014). Ist das Projekt erst einmal beschlossen und, was mindestens ebenso erheblich ist, die Fördermittel bewilligt, ist der „point of no return“ schnell erreicht und zwar unabhängig von den dann tatsächlich anfallenden Kosten (*Cantarelli* u. a. 2010, S. 795). Inwieweit diese Verzerrungen absichtlich erfolgen oder (lediglich) auf falschen Grundlagen basieren, lässt sich nachträglich kaum bewerten. Angesichts der relativen Häufigkeit falscher Planungsprämissen sind strukturelle Ursachen nicht auszuschließen. „Deceptions“, als bewusste Täuschungen, verweisen darauf, dass die Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturen durch ein komplexes Beziehungsgeflecht mit asymmetrisch verteilten Informationen und unklaren Verantwortlichkeiten gekennzeichnet ist. Gebunden an zahlreiche Vorschriften und Auflagen fehlt dem öffentlichen Auftraggeber als Prinzipal vielfach die Marktübersicht, um Fehlverhalten seitens privater Auftragnehmer zu sanktionieren. Da ihre Errichtung regelmäßig gesetzlich verpflichtend ist, steckt die ausschreibende Stelle in einem Gefangenen-Dilemma, was opportunistische Handlungen begünstigt und sich etwa in den zahlreichen Nachträgen materialisiert (*Chong* u. a. 2006, S. 531). Bewusste Täuschungen können aber auch aus der unzureichenden Kontrolle des öffentlichen Bauherrn durch den Wähler und die Rechnungshöfe resultieren. Demokratische Wahlmechanismen eignen sich nur bedingt, Zielverfehlungen zu sanktionieren; zumal die Verantwortlichkeiten im Mehrebenensystem in den seltensten Fällen klar zurechenbar sind (*Wegrich/Hammerschmid/Kostka* 2017, S. 3). Vermeintliche wie tatsächliche Fehlentwicklungen werden solange wie möglich ausgeblendet, woran eklatante politische, institutionelle und verfahrensseitige Steuerungsdefizite im Politikfeld Infrastruktur sichtbar werden.

Detlef Sack untersucht in seiner Fallstudie die Verbreitung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau. Während bisherige Untersuchungen vorrangig die mit dieser Beschaffungsvariante vermeintlich einhergehenden Wirtschaftlichkeitsgewinne (*BMVBS* 2009; *Christen* 2007, S. 39ff.; Kritisch hierzu etwa *Shaoul* 2009, S. 31, *Beckers* 2007, S. 191 oder Rechnungshof Baden-Württemberg 2009) thematisieren, Methodenfragen (*Stuhr* 2005, S. 25ff.; *Blecken/Meinen* 2007, S. 59ff.) diskutieren oder kaum verallgemeinerbare Fallstudien (*NAO* 2009; *Finanzministerium NRW* 2005, S. 20; *Grabow* u. a. 2005, S. 10) vorstellen, rückt *Sack* im Rahmen einer theorie-testenden Prozessanalyse die Rolle institutioneller Vetospieler – hier vor

allem die Rechnungshöfe – in den Mittelpunkt. Da die relative Vorteilhaftigkeit derartiger Partnerschaften auch aufgrund der vergleichsweise langen Vertragslaufzeit von bis zu 30 Jahren und der damit zusammenhängenden starken Zukunftsbezogenheit mehr als ungewiss ist, muss die Umsetzung von ÖPP-Vorhaben als Ergebnis komplexer institutioneller wie akteurszentrierter Gegebenheiten angesehen werden. Bereits im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise zeigte sich, dass diese „long term assets“ im Vergleich zur staatlichen Eigenerstellung anfälliger gegenüber exogenen Faktoren wie etwa steigende Refinanzierungskosten oder neubewertete politische Risiken sind (so übereinstimmend *EIB* 2018; *Winkelmann* 2017b, S. 175ff.; *Krumm* 2016). Trotz Aufbau einer ÖPP-affinen Beraterindustrie, trotz Austeritätspolitik mit verfassungsrechtlich verankerten Schuldenobergrenzen und trotz Haushaltsnotlagen vorrangig kommunaler Gebietskörperschaften werden hierzulande immer weniger ÖPP-Vorhaben umgesetzt. Zurückzuführen sei diese Entwicklung auf das kumulative Zusammenwirken von zweierlei Faktoren: Erstens gewinnen die Rechnungshöfe bei der Implementation dieser Kooperationen mit privaten Dritten erkennbar an Einfluss, insbesondere deshalb, weil es keine allgemein anerkannte Expertise zur relativen Vorteilhaftigkeit unterschiedlicher Beschaffungsvarianten gibt. Ihre mehrheitlich ÖPP-kritischen Stellungnahmen werden zweitens nicht nur von anderen Akteuren im Policy-Prozess aufgenommen, sondern sind selbst Gegenstand parteipolitischer Auseinandersetzungen. Vor allem innerhalb der SPD hat sich ein programmatischer Wandel hin zu einer ÖPP-ablehnenden Haltung vollzogen. Hieran wird auch ersichtlich, dass die Bereitstellung von öffentlichen Infrastrukturen nicht nur vermeintlichen ökonomischen Imperativen folgt. Stattdessen sind institutionelle Pfadabhängigkeiten, relative Machtverhältnisse und diskursiv vermittelte hegemoniale Logiken stärker zu gewichten.

Oliver Schwedes zeigt Steuerungsdefizite am Beispiel des Elektroverkehrs auf – einem vergleichsweise neuen Feld innerhalb des Verkehrssektors, das weitreichende konzeptionelle und handlungspraktische Herausforderungen in ökonomischer, ökologischer, politischer und technischer Hinsicht bereithält (*Brunnert* 2012; *Varesi* 2009; *Kampker* u. a. 2013, S. 15ff.). Seine Fallstudie zur Elektromobilität in Berlin thematisiert infrastrukturelle Herausforderungen beim Wandel von einer fossilen zu einer post-fossilen Mobilitätskultur, die an prominenter Stelle auch im Koalitionsvertrag der Großen Koalition sichtbar werden. Um die Klimaschutzziele von Paris zu erreichen, CO₂-Emissionen zu reduzieren und in den Städten die Luftreinhaltung zu verbessern, will die Bundesregierung monetäre wie institutionelle Anreize für emissionsarme Mobilität setzen. Hierfür ist ein ganzes Bündel an Maßnahmen vorgesehen: So sollen bestehende Förderkulissen aufgestockt und ergänzt, der Kauf von Elektrofahrzeugen unterstützt, steuerliche Abschreibungen erleichtert und eine Ladeinfrastruktur mit 100.000 Ladepunkten bis 2020 errichtet werden (Bundesregierung 2018, S. 14 und zu weiteren Maßnahmeforderungen siehe <http://nationale-plattform-elektromobilitaet.de/>). Nachhaltige Mobilität im Rahmen einer integrierten Verkehrspolitik verlangt indes nach einem politischen Gestaltungswillen, der bislang nicht nur zwischen ökonomischen Partikularinteressen und gemeinwohlorientierten Belangen schwankte. Vielmehr fehlt ein rechtlicher Ordnungsrahmen, der sowohl die verschiedenen Nutzergruppen als die unterschiedlichen Nutzungsmuster bedarfsgerecht harmonisiert (*Johanning/Vallée* 2011, S. 66ff.; *Baum* u. a. 2010, S. 153ff.; *EWI* 2010). Unklar ist des Weiteren, ob eine entsprechende Ladeinfrastruktur zu privatwirtschaftlichen Konditionen in der Fläche möglich ist oder ob hier nicht – der Theorie öffentlicher Güter folgend – ein allokatives

Marktversagen mit Kollektivguteigenschaften, Externalitäten, Subadditivitäten und hohen „sunk costs“ vorliegt, das zwingend nicht nur eine staatliche Regulierung, sondern auch eine genuin hoheitliche Bereitstellung erforderlich macht (*Rudolph* 2012, S. 81ff.). So müssen beim Aufbau von Ladestationen im öffentlichen Raum Städte und Gemeinden entsprechende Stellflächen zur Verfügung stellen, womit einerseits Raumkonflikte bzw. Konflikte mit anderen Verkehrsträgern vorprogrammiert sind (*Vieten* 2013, S. 79). Bei der Standortwahl sollten Kriterien wie Versorgungssicherheit und Incentivierung der Elektromobilität im Vordergrund stehen, da so dem „range anxiety Phänomen“, also der Reichweitenangst, entgegengewirkt werden kann (*Brunnert* 2012, S. 61). Wie *Schwedes* zeigt, gibt es in der anfänglich durch Aktionismus, Konzeptionslosigkeit und Kompetenzstreitigkeiten geprägten Praxis in Berlin andererseits bei der Standardisierung der Ladespannung, Technik und Steckersysteme noch erhebliche Kompatibilitätsprobleme, die *vice versa* durch politische Steuerungsbemühungen behoben werden könnten.

Brettschneider greift ausgewählte Proteste gegen Infrastrukturvorhaben der öffentlichen Hand sowie Möglichkeiten ihrer Überwindung im Rahmen dialog-orientierter Beteiligungsverfahren auf. Der breite Konsens von Investitionen in die materielle Infrastruktur sowie ihre positiven Bewertungen hinsichtlich der intendierten Ziele werden zunehmend hinterfragt (*Beninghaus/Renn* 2016, S. 17ff.; kritisch zum gegenwärtigen Trend *Schönenbroicher* 2010, S. 466ff.). Als Gegenstand gesellschaftlicher Auseinandersetzungen entziehen sich diese Widerstände weitgehend einer normativen Beurteilung. Je nach Präferenzen wird diese Politisierung von den einen als dysfunktionale Entdifferenzierung beklagt, von den anderen als wünschenswerte Demokratisierung begrüßt. Positiv gewendet hat sich der vormalige Untertan zum „mündigen Bürger“ emanzipiert, welcher Informationen und Transparenz verlangt, auf Risiken und Nebenwirkungen verweist und Mitbestimmung einfordert. Dadurch geraten Infrastrukturen in ein kaum einvernehmlich zu lösendes Spannungsverhältnis von ökonomischer Effizienz, sozialen Gerechtigkeitszielen und ökologischen Nachhaltigkeitsüberlegungen. Vor allem letztere sind häufig mit ausgeprägtem Misstrauen gegenüber infrastrukturell erzeugten Veränderungen verbunden. Eine auch als ‚German Angst‘ oder ‚Hystérie Allemande‘ bezeichnete „neubürgerliche Aufsässigkeit“ bildet sich heraus. Oder in den Worten von *Frank Fischer* (1993, S. 458): „Früher war das Publikum mit allem einverstanden, jetzt leistet es gegen alles Widerstand.“ Dadurch verhandelt die öffentliche Hand die Bereitstellung von Infrastrukturen nicht mehr exklusiv, sondern muss sich zunehmend mit organisierten Bürgern und Interessengruppen auseinandersetzen. Damit geraten einerseits gesellschaftsbezogene Kriterien wie Umwelt- und Sozialverträglichkeit bei Meinungs- und Willensbildungsprozessen stärker in den Blick. Wie die Auseinandersetzungen nicht nur um Stuttgart 21, der Vierten Startbahn in Frankfurt am Main oder die Elbphilharmonie zeigen, lässt sich andererseits die kritische Öffentlichkeit kaum mehr über „unidirektionale“ Verfahren besänftigen. Informationsflyer und Bürgerversammlungen sowie Bekanntmachungen in ortsüblichen Druckerzeugnissen reichen allein nicht mehr aus, um dem Wunsch nach Informationen und Mitwirkungen gerecht zu werden (*Bock/Reinmann* 2012, S. 13; *Wulforst* 2011, S. 582; *Tölle* 2005, S. 349). In der Kritik stehen daher nicht nur die bisherige Top-down-Planung und das mit zahlreichen formal-rechtlichen Untiefen und juristischen Fallstricken durchgezogene Planfeststellungsverfahren, sondern, grundlegender, die Kommunikation zwischen Bürgern und Staat. *Brettschneider* plädiert deshalb für ein proaktiv angelegtes Kom-

munikationsmanagement, welches über die rhetorisch-semantic Ebene von Verlautbarungen und Alibi-Veranstaltungen hinausreicht und stattdessen klaren Regeln folgt, Zuständigkeiten offenlegt, Rollen definiert und Mitwirkung von Betroffenen ermöglicht. Hieran zeigt sich aber auch, dass Politik und Verwaltung durch ein konsensorientiertes Management von projektindividuell abgestimmter Beteiligung sehr wohl über weitreichenden Einfluss auf den Umsetzungserfolg öffentlicher Infrastrukturen verfügen könnten.

Insgesamt zeigen die Beiträge des Themenschwerpunktes, dass Politik und Verwaltung im Politikfeld Infrastrukturpolitik von verschiedenen Seiten auf die Probe gestellt werden und die Bearbeitung und Realisierung infrastruktureller Projekte hohe Anforderungen an politische und administrative Akteure stellt. Gleichmaßen allerdings illustrieren die Beiträge auch, wie sorgsames politisches und/oder administratives Handeln durchaus zu erfolgreicher politischer Steuerung führen kann. Die zunehmende Politisierung aufgrund gesellschaftlicher und sozio-ökonomischer Veränderungen bewirkt, dass Infrastrukturen nicht mehr (ausschließlich) technischen, ingenieurwissenschaftlichen und -praktischen Logiken folgen. Stattdessen ist institutionelle Phantasie im Politikfeld Infrastruktur gefragt, um gesellschaftliche Zustimmung zu erzeugen und um Infrastrukturprojekte erfolgreich realisieren zu können.

Anmerkungen

- 1 Zu den mit Infrastrukturinvestitionen verbundenen Effekten insbesondere auf das Wirtschaftswachstum siehe *Glykou und Pitelis* (2011, S. 461 ff.), *Francois und Manchin* (2007), *Pitelis* (2007: 365ff.) oder *Aschauer* (1989a, b) sowie *Munnell* (1990). Nach Berechnungen von *Heintz* u. a. (2009) führen Investitionen in die Infrastruktur (Straßen, netzgebundene Einrichtungen) in Höhe von einer Mrd. US-Dollar zu 18.000 neuen Jobs. Entsprechende Effekte werden von der wirtschaftlichen Situation mitbeeinflusst. In Rezessionen dürften – wie empirische Untersuchungen von *Ramey* (2011) oder *Parker* (2011) nahelegen – die Multiplikatoreffekte von Infrastrukturinvestitionen auf das BSP-Wachstum höher ausfallen als in Boomzeiten. Zu vergleichbaren Ergebnissen gelangen auch *Auerbach und Gorodnichenko* (2012, S. 1ff.). Deutlich zurückhaltender bei der Beurteilung von Infrastruktureffekten auf das Wirtschaftswachstum sind u. a. *Straub und Vellutini* (2009), die regionale und sektorale Faktoren in ihr Modell integrieren.
- 2 Stellvertretend für den Mainstream titelte etwa „Der Spiegel“ in seiner Ausgabe 37/2014 „Der Bröckelstaat. Wie wir Zukunft und Wohlstand verspielen.“ Ähnlich sieht dies auch das wissenschaftliche Schrifttum, vgl. u.a. *Bodewig-Kommission* (2013); *Daehre-Kommission* (2012); *Kunert und Link* (2013); *IW Köln* (2014).

Literatur

- Aibar, Eduardo: Bijker, Wiebe E.*, 1997: Constructing a city: The Cerdà Plan for the Extension of Barcelona, in: *Science, Technology and Human Values*, 221, S. 3-30.
- Altwater, Elmar*, 2003: Was passiert, wenn öffentliche Güter privatisiert werden?, in: *Peripherie* Nr. 90/91, S. 171-201.
- Ambrosius, Gerold*, 2009: Gemeinwohl und Kommunalwirtschaft aus europäischer Sicht, in: *Bernhardt, Christoph/Kilper, Heiderose/Moss, Timothy* (Hrsg.): Im Interesse des Gemeinwohls. Regionale Gemeinschaftsgüter in Geschichte, Politik und Planung, Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 265-292.
- Aschauer, David*, 1989a: Is Public Expenditure Productive?, in: *Journal of Monetary Economics*, 20, S. 177-200.

- Aschauer, David*, 1989b: Does Public Capital Crowd out Private Capital?, in: *Journal of Monetary Economics*, 20, S. 171-188.
- Auerbach, Alan/Gorodnichenko, Yuriy*, 2012: Measuring the Output Responses to Fiscal Policy. *American Economic Journal: Economic Policy* 4, S. 1-27.
- Barlösius, Eva/Keim, Karl-Dieter/Meran, Georg/Moss, Timothy/Neu, Claudia*, 2011: Infrastrukturen neu denken: gesellschaftliche Funktionen und Weiterentwicklung, in: *Hüttl, Reinhard F./Emmermann, Rolf/Germer, Sonja/Naumann, Matthias/Bens, Oliver* (Hrsg.): *Globaler Wandel und regionale Entwicklung. Anpassungsstrategien in Region Berlin-Brandenburg*. Heidelberg: Springer.
- Baum, Herbert/Dobberstein, Jan/Schuler, Bastian*, 2010: Nutzen-Kosten-Analyse der Elektromobilität, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft* 3, S. 153-196.
- Beckers, Thorsten*, 2007: Public-Private-Partnership-Projekte bei Bundesfernstraßen – Eine ökonomische Analyse, in: *Rodi, Michael* (Hrsg.): *Fairer Preis für Mobilität. Straßenbenutzungsgebühren als Instrument zur Steuerung von Verkehrsströmen*, Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft, S. 171-209.
- Beckers, Thorsten*, 2005: Die Realisierung von Projekten nach dem PPP-Ansatz bei Bundesfernstraßen, Berlin: TU Berlin.
- Benighaus, Christina/Renn, Ortwin*, 2016: Teil A Grundlagen, in: *Benighaus, Christina/Wachinger, Gisela/Renn, Ortwin* (Hrsg.), *Bürgerbeteiligung Konzepte und Lösungswege für die Praxis*, Frankfurt am Main: Metzner, S. 17-102.
- Biegelbauer, Peter/Lindloff, Kirstin/Sager, Fritz*, 2017: Infrastructure Policy Between Regional Interests and Societal Goals, in: *European Policy Analysis*, 3, S. 212-225.
- Blecken, Udo/Meinen, Heiko*, 2007: Quantitative ökonomische Modelle für PPP- und BOT-Projekte, Köln: Werner.
- Bock, Stephanie/Reimann, Bettina*, 2012: Neue Qualität der Bürgerbeteiligung – oder: alter Wein in neuen Schläuchen?, in: *Beckmann, Klaus J.* (Hrsg.): *Bürgerbeteiligung in Kommunen. Anmerkungen aus der Stadtforschung zu einer aktuellen Herausforderung*, Berlin: Difu, S. 13-18.
- Bodewig-Kommission*, 2013: Konzeptdokument „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“. Online verfügbar unter: http://www.vifg.de/_downloads/service/Bericht_Bode-wig-Kommission_13-10-02.pdf, Stand: 27.04.2018.
- Brettschneider, Frank/Schuster, Wolfgang* (Hrsg.), 2013: Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz, Wiesbaden: Springer.
- Brunnert, Stefan*, 2012: Modellierung des technisch-wirtschaftlichen Einsatzpotentials von Elektrofahrzeugen in Großstädten, München: TU München.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)*, 2012: Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großprojekten im Verkehrssektor, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)*, 2009 PPP-Handbuch. Leitfaden für Öffentlich-Private Partnerschaften, Bad Homburg.
- Bundesregierung*, 2018: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin.
- Bundesregierung*, 2015: Öffentlich-Private Partnerschaften. Mehr privates Kapital für Straßenbau, Online verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/05/2015-05-26-oepp-projekte.html>, Stand: 5.05.2018.
- Cantarelli, Chantal/Flyvbjerg, Bent/van Wee, Bert*, 2010: Lock-in and its influence on the project performance of large-scale transportation infrastructure projects: investigating the way in which lock-in can emerge and affect cost overruns, in: *Environment and Planning B: Planning and Design*, 37, S. 792-807.
- Castells, Manuel*, 1989: *The Informational City*, Oxford: John Wiley & Sons.
- Chong, Eshien/Huet, Freddy/Saussier, Stéphane*, 2006: Auctions, ex post Competition and Prices: The efficiency of Public-Private Partnerships, in: *Annals of Public and Cooperative Economics*, 98, S. 521-554.
- Christen, Jörg*, 2007: Fortentwicklung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für PPP in Deutschland, in: *Immenga, Ulrich/Lübben, Natalie/Schwintowski, Hans-Peter* (Hrsg.): *PPP – Moving Ahead*.

- Neue Anwendungsbereiche für öffentlich-private Kooperationen, Baden-Baden: Nomos, S. 39-70.
- Coelho, Miguel Castro/Ratnoo, Vigyan/Dellepiane, Sebastian*, 2014: The Political Economy of Infrastructure in the UK, London: Institute for Government.
- Coutard, Olivier*, 1999: The Governance of Large Technical Systems, London: Routledge Studies in Business.
- Curry, Michael*, 1998: Digital Places: Living with Geographic Information Technologies, London: Routledge.
- Daehre-Kommission*, 2012: Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“. Online verfügbar unter: <http://www.bundesrat.de/VMK/DE/termine/sitzungen/12-12-19-abschlussbericht-komm-zukunft-vif.html>, Stand: 27.04.2018.
- Der Spiegel*, 2014: Der Bröckelstaat. Wie wir Zukunft und Wohlstand verspielen, in: *Der Spiegel*, 37.
- EIB (European Investment Bank)*, 2018: Market Update. Review of the European PPP Market in 2017, 3.
- EWI (Energiewirtschaftliches Institut an der Universität Köln)*, 2010: Potenziale der Elektromobilität bis 2050 – Eine szenarienbasierte Analyse der Wirtschaftlichkeit, Umweltauswirkungen und Systemintegration. Köln. EWI.
- Feldwisch, Wolfgang*, 2012: Großprojekte zwischen Protest und Akzeptanz – Anforderungen an die Ingenieure, in: *mining geo* 3, S. 440-445.
- Finanzministerium NRW*, 2005: Public Private Partnership im Hochbau. Evaluierung der Wirtschaftlichkeitsvergleiche der ersten PPP-Pilotprojekte im öffentlichen Hochbau, Düsseldorf: Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Fischer, Frank*, 1993: Bürger, Experten und Politik nach dem „Nimby“-Prinzip: Ein Plädoyer für die partizipatorische Policy-Analyse, in: *Politische Vierteljahresschrift* 34, S. 451–470.
- Flinders, Matthew/Wood. Matt*, 2014: Depoliticisation, Governance and the State, in: *Policy & Politics*, 42, S. 135-149.
- Flyvbjerg, Bent*, 2007: Policy and planning for large-infrastructure projects: problems, causes, cures, in: *Environment and Planning B: Planning and Design*, 34, S. 578-597.
- Flyvbjerg, Bent/Garbuia, Massimo/Lovallo, Dan*, 2009: Delusion and Deception in Large Infrastructure Projects: Two Models for explaining and preventing executive disaster, in: *California Management Review*, 2, S. 170-193.
- Francois, Joseph/Miriam, Manchin*, 2007: Institutions, Infrastructure and Trade. World Bank Policy Research Working Paper 4152.
- Glykou, Ionna/Christos, Pitelis*, 2011: On the political economy of the state, the public-private nexus and industrial policy. *Policy Studies*, S. 461-478.
- Grabow, Busso/Reidenbach, Michael/Rottmann, Manuela/Seidel-Schulze, Antje*, 2005: Public Private Partnership Projekte – Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen, Berlin: Difu.
- Graham, Stephen/Marvin, Simon*, 2008: Splintering Urbanism. Infrastrukturnetzwerke, technologische Mobilität und die Bedingung des Städtischen, in: *Moss, Timothy/Naumann, Matthias/Wissen, Markus* (Hrsg.): *Infrastrukturnetze und Raumentwicklung. Zwischen Universalisierung und Differenzierung*, München: oekom verlag, S. 37-62.
- Grimshaw, Damian/Vincent, Steve/Willmott, Hugh*, 2002: Going privately: Partnership and outsourcing in UK public services, in: *Public Administration*, 80, S. 475-502.
- Hartwig, Karl*, 2005: Infrastrukturpolitik in der Diskussion, in: *Hartwig, Karl/Knorr, Andreas* (Hrsg.): *Neuere Entwicklungen in der Infrastrukturpolitik*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 7-30.
- Hammerschmid, Gerhard/Wegrich Kai*, 2016: Infrastructure Governance and Government Decision-making, in: *Hertie School of Governance* (Hrsg.): *The Governance Report 2016*, Oxford: Oxford University Press, S. 31-54.
- Häussermann, Hartmut/Simons, Katja*, 2000: Die Politik der großen Projekte – eine Politik der großen Risiken?, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften* 39, S. 56-72.

- Heintz, James/Pollin, Robert/Garrett-Peltier, Heidi*, 2009: How infrastructure investments support the US economy: employment, productivity and growth. Washington, D.C.: Political Economy Research Institute.
- Hermes, Georg*, 1998: Staatliche Infrastrukturverantwortung Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hermes, Georg*, 2005: Gewährleistungsverantwortung als Infrastrukturverantwortung, in: *Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.): Der Gewährleistungsstaat – ein Leitbild auf dem Prüfstand, Baden-Baden: Nomos, S. 111-132.
- Institut der deutschen Wirtschaft (IW)*, 2016: Volkswirtschaftlicher Nutzen privater Infrastrukturbeteiligungen. Analyse der Beteiligung Privater an der Infrastrukturfinanzierung, Köln: Inst. der Dt. Wirtschaft.
- Institut der deutschen Wirtschaft (IW) Köln*, 2014: Infrastruktur zwischen Standortvorteil und Investitionsbedarf. Köln: Inst. der Dt. Wirtschaft.
- Jochimsen, Reimut*, 1966: Theorie der Infrastruktur. Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklungen, Tübingen: Mohr.
- Johanning, Katja/Vallée, Dirk*, 2011: Nutzungspotenziale und Infrastrukturbedarf für Elektro-Pkw, in: Internationales Verkehrswesen, 4, S. 66-69.
- Kampker, Achim/Deutkens, Christoph/Meckelnborg, Alexander*, 2013: Aktuelle Herausforderungen der Elektromobilität, in: *Kampker, Achim/Vallée, Dirk/Schnettler, Armin* (Hrsg.): Elektromobilität. Grundlagen einer Zukunftstechnologie, Berlin: Springer Vieweg, S. 15-35.
- Kersten, Jens*, 2008: Mindestgewährleistungen im Infrastrukturrecht, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1/2, S. 1-15.
- Kluge, Thomas/Scheele, Ulrich*, 2008: Von dezentralen zu zentralen Systemen und wieder zurück? Räumliche Dimensionen des Transformationsprozesses in der Wasserwirtschaft, in: *Moss, Timothy/Naumann, Matthias/Wissen, Markus* (Hrsg.): Infrastrukturnetze und Raumentwicklung. Zwischen Universalisierung und Differenzierung, München: oekom, S. 143-171.
- Kostka, Genia/Anzinger, Niklas*, 2016: Large Infrastructure Projects in Germany: A cross-sectoral analysis, in: *Kostka, Genia/Fiedler, Jobst* (Hrsg.): Large Infrastructure Projects in Germany: between Ambition and Realities, London: Palgrave Macmillan, S. 15-38.
- Krumm, Thomas*, 2016: The Politics of Public-Private Partnerships in Western Europe. Comparative Perspectives, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Kunert, Uwe/Link, Heike*, 2013: Verkehrsinfrastruktur: Substanzerhaltung erfordert deutlich höhere Investitionen. DIW Wochenbericht 26. Berlin: DIW.
- van Laak, 1999: Der Begriff „Infrastruktur“ und was er vor seiner Erfindung besagte, in: Archiv für Begriffsgeschichte, 41, S. 280-299.
- Lin, Justin Yifu/Doerte, Doemeland*, 2012: Beyond Keynesianism. Global Infrastructure Investments in Times of Crisis. The World Bank Policy Research Working Paper 5940. Washington, D.C.: World Bank.
- Mehde, Veith*, 2013: Legalität und Legitimität der Aufgabenerfüllung, in: *Reichard, Christoph* (Hrsg.): Zur Organisation öffentlicher Aufgaben. Effizienz, Effektivität und Legitimität, Opladen: Verlag Barbara Budrich, S. 328-345.
- Merewitz, Leonard*, 1973: Cost Overruns in Public Works, in: *Niskanen, William/Hansen, Horst/Havemann, Robert*: Benefit Cost and Policy Analysis, Chicago, S. 277-295.
- Mühlenkamp, Holger*, 2002: „Marktversagen“ als ökonomische Begründung für Interventionen der öffentlichen Hand, in: *Hrbek, Rudolf/Nettesheim, Martin* (Hrsg.): Europäische Union und mitgliedschaftliche Daseinsvorsorge, Baden-Baden: Nomos, S. 65-78.
- Munnell, Alicia*, 1990: Why has Productivity Growth Declined? Productivity and Public Investment, in: New England Economic Review 1, S. 3-22.
- Musgrave, Robert/Musgrave, Peggy/Kullmer, Lore*, 1990: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Tübingen: UTB.
- Nadaï, Alain/van der Horst, Dan*, 2010: Wind power planning, landscapes and publics, in: Land Use policy 27, S. 181-184.
- National Audit Office (NAO)*, 2009: Performance of PFI Construction. A Review by the Private Finance Practice, London: NAO.

- Oberender, Peter O./Rudolf, Thomas*, 2005: Das Konzept des Marktversagens bei öffentlichen Gütern aus mikroökonomischer Sicht, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 6, S. 321-327.
- Ossenbühl, Fritz*, 1996: Verkehr, Ökonomie und Ökologie im verfassungsrechtlichen Spannungsfeld, in: *Natur und Recht* 53, S. 53-64.
- Ostrom, Elinor*, 1990: *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions*. The political economy of institutions and decisions, Cambridge: University Press.
- Parker, Jonathan*, 2011. On measuring the effects of fiscal policy in recessions. in: *Journal of Economic Literature* 49, S. 703-718.
- Ramey, Valeria*, 2011: Can Government Purchases Stimulate the Economy, in: *Journal of Economic Literature* 49, S. 673-685.
- Rechnungshof Baden-Württemberg*, 2009: Beratende Äußerung zur Wirtschaftlichkeitsanalyse von ÖPP-Projekten der ersten und zweiten Generation bei Hochbaumaßnahmen des Landes, Wiesbaden.
- Renn, Ortwin/Köck, Wolfgang/Schweizer, Pia-Johanna*, 2017: Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungsvorhaben der Energiewende, in: *Schippl, Jens/Grunwald, Armin/Renn, Ortwin* (Hrsg.): *Die Energiewende verstehen – orientieren – gestalten: Erkenntnisse aus der Helmholtz-Allianz ENERGY-TRANS*, Baden-Baden: Nomos, S. 547-568.
- Rosamond, Ben*, 2002: Imagining the European Economy: ‘competitiveness’ and the social construction of Europe as an economic space, in: *New Political Economy* 2, S. 157-177.
- Rudolph, Christian*, 2012: Die Rolle der Kommunen bei Marktdurchdringungsszenarien für Elektromobilität, in: *Proff Heike/Schönarting, Jörg/Schramm, Dieter/Ziegler, Jürgen* (Hrsg.): *Zukünftige Entwicklungen in der Mobilität. Betriebswirtschaftliche und technische Aspekte*, Wiesbaden: Springer, S. 81-89.
- Sager, Fritz*, 2014: Infrastrukturpolitik: Verkehr, Energie und Telekommunikation, in: *Knöpfel, Peter/Papadopoulos, Yannis/Sciranini, Pascal/Vatter, Adrian*: *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich: NZZ Libro, S. 721-748.
- Saretzki, Thomas*, 2010: Umwelt- und Technikkonflikte: Theorien, Fragestellungen, Forschungsperspektiven, in: *Feindt, Peter H./Saretzki, Thoms* (Hrsg.): *Umwelt- und Technikkonflikte*, Wiesbaden: Springer, S. 33-53.
- Scheller, Henrik/Walker, Benedikt*, 2017: Municipal Infrastructure Policies in the Federal Republic – In Between Growing Disparities and Losing Political Autonomy, in: *European Policy Analysis*, 3, S. 343-371.
- Schönenbroicher, Klaus*, 2010: Irritationen um „Stuttgart 21“ – Anmerkungen zu Verfahren und Bürgerbeteiligung bei raumbedeutsamen Großvorhaben, in: *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBIBW)*, S. 466-468.
- Schröter, Eckhard/Reichard, Christoph*, 2013: Öffentliche Aufgaben – ein Versuch über ihre Bestimmung, Entwicklung und Wahrnehmung, in: *Reichard, Christoph* (Hrsg.): *Zur Organisation öffentlicher Aufgaben. Effizienz, Effektivität und Legitimität*, Opladen: Verlag Barbara Budrich, S. 11-36.
- Schulze, Thomas*, 1993: *Infrastruktur als politische Aufgabe*, Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.
- Schwedes, Oliver/Canzler, Weert/Knie, Andreas* (Hrsg.), 2016: *Handbuch Verkehrspolitik*, Wiesbaden: Springer.
- Shaoul, Jean*, 2009: The political economy of the private finance initiative, in: *Arestis, Philip/Sawyer, Malcom* (Hrsg.): *Critical Essays on the Privatizations Experience*, Basingstoke: AIAA, S. 1-39.
- Straub, Stéphane/Vellutini, Charles/Walters, Michael*, 2009: *Infrastructure and Economic Growth in East Asia*. World Bank Policy Research Working Paper 4589, Washington, D.C.: World Bank.
- Stuhr, Constanze*, 2005: *Wirtschaftlichkeit von Public Private Partnership am Beispiel Schulen. Eine Studie im Auftrag des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg*, Freiburg: TU Bergakademie Freiberg.
- Sturm, Roland/Winkelmann, Thorsten*, 2014: Contested Infrastructures: Citizen Protest and the Response of Political Parties in Germany, in: *Cordenillo, Raul/van der Stark, Sam* (Hrsg.): *Political Parties and Citizen Movements in Asia and Europe*, Stockholm: IDEA, S. 22-37.
- Tölle, Alexander*, 2005: *Quartiersentwicklung an innerstädtischen Uferzonen: die Beispiele Hamburg HafenCity, Lyon Confluence und Dda’nsk Młode Miasto*, Berlin: Leue.

- Vatter, Adrian/Heidelberger, Anja*, 2013: Volksentscheide nach dem NIMBY-Prinzip? – Eine Analyse des Abstimmungsverhaltens zu Stuttgart 21, in: *Politische Vierteljahresschrift* 54 (2), S. 317-336.
- Varesi, Andreas*, 2009: Kurz- und mittelfristige Erschließung des Marktes für Elektroautomobile Deutschland – EU. München: Technomar GmbH.
- Vieten, Thomas*, 2013: Die Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge – Legitimation und Umsetzungsmöglichkeiten einer öffentlichen Förderung, in: *Hartwig, Karl-Hans* (Hrsg.): Aktuelle wettbewerbs- und infrastrukturpolitische Aspekte der Verkehrswirtschaft, Baden-Baden: Nomos, S. 73-114.
- Wegrich, Kai/Hammerschmid, Gerhard/Kostka, Genia*, 2017: The Challenges of Infrastructure. Complexity, (Ir)Rationalities, and the Search for Better Governance, in: dies. (Hrsg.): *The Governance of Infrastructure*, Oxford: Hertie School Governance, S. 1-18.
- Williams, Mark D. J.*, 2016: *Depoliticized Infrastructure Governance and the Case of Infrastructure Australia*, Berlin: Hertie School Governance.
- Willms, Manfred*, 1998: Private Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen: theoretische und empirische Grundlagen, Baden-Baden: Nomos.
- Winkelmann, Thorsten*, 2017a: Infrastrukturpolitik im Zeitalter von Austerität, in: *Sturm, Roland/Griebel, Tim/Winkelmann, Thorsten*: Austerität als gesellschaftliches Projekt. Zwischen Theorie und Praxis, Wiesbaden: Springer, S. 155-179
- Winkelmann, Thorsten*, 2017b: Lost highway: Implications of Austerity in Infrastructure Policies, in: *Sturm, Roland/Griebel, Tim/Winkelmann, Thorsten*: Austerity: A Journey to an Unknown Territory. Discourses, Economics and Politics, Baden-Baden: Nomos, S. 166-190.
- Winkelmann, Thorsten*, 2014: Auf dem Weg zu einer modernen Infrastrukturmaut? Die PKW-Maut für Ausländer, in: *Gesellschaft, Wirtschaft, Politik*, 2, S. 253-261.
- Winkelmann, Thorsten*, 2012: *Public Private Partnership: Auf der Suche nach Substanz*, Baden-Baden: Nomos.
- Wulffhorst, Reinhard*, 2011: Konsequenzen aus „Stuttgart 21“: Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 13, S. 581-590.

Anschrift des Autors:

Dr. Thorsten Winkelmann, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Institut für Politische Wissenschaft, Kochstraße 4, 91054 Erlangen
E-Mail: thorsten.winkelmann@fau.de

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

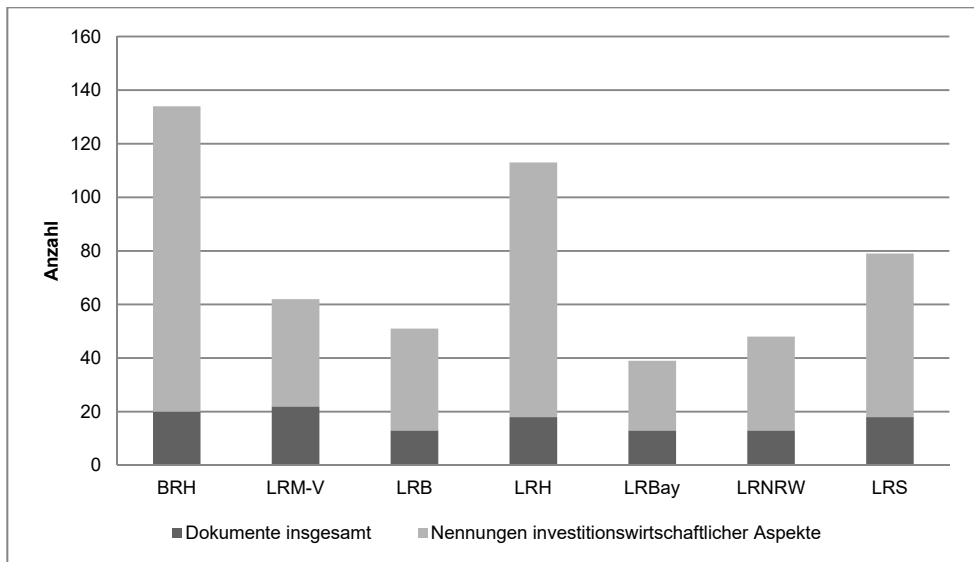
Schätzung bereits bei 720 Millionen Euro und bis zum Richtfest erhöhte sich die Summe auf 811 Millionen Euro. Seit Oktober 2012 wird allein der Neubau mindestens 912 Millionen Euro kosten, wobei der Bundesrechnungshof den gesamten Umzug auf mindestens 1,55 Mrd. Euro taxiert. Vergleichbare Kostenverläufe 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 investitionswirtschaftliche Aspekte thematisiert worden sind (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Ausgewertete Dokumente

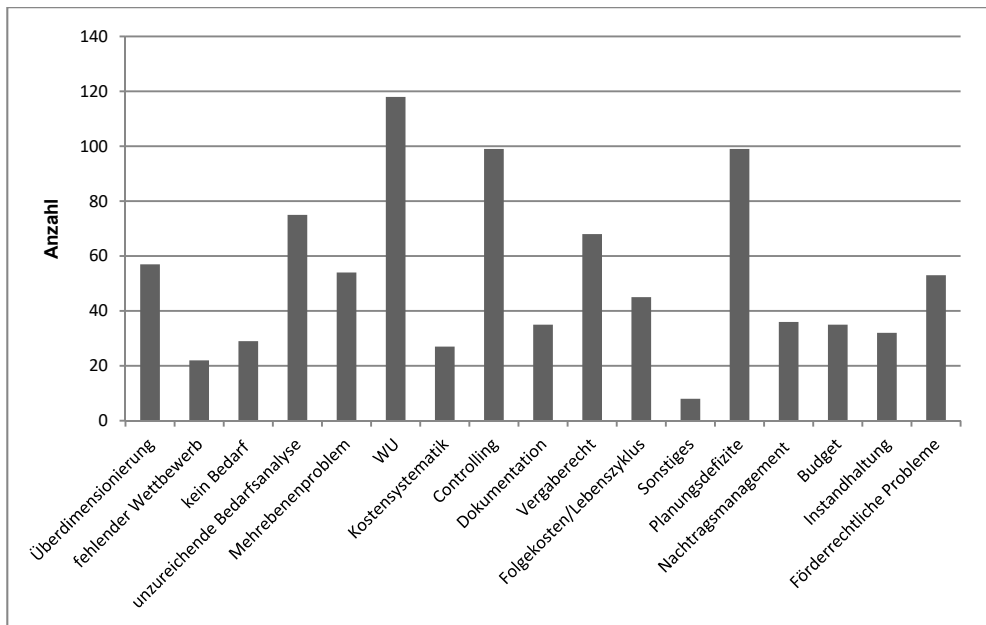


Quelle: Eigene Darstellung.

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, Polzeischießanlagen 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-

wie – vereinzelt auch – bei der Verwertung von Infrastrukturen entstehen. Unberücksichtigt bleiben dabei die mit der Beschaffung von IT (Software wie Hardware) einhergehenden Herausforderungen, liegen hier doch vielfach spezifische Technik- bzw. Technologierisiken vor, selbst wenn vergleichbare Probleme wie im investitionswirtschaftlichen Bereich sichtbar sind. Auch die in den Berichten thematisierten Verstöße beim Kauf, bei der Miete oder beim Leasing von so genanntem Rollmaterial (PKWs, Nutz- und Spezialfahrzeuge) werden genauso wenig erörtert wie ausschließlich förder- oder finanzierungsrechtliche Fragen.

Abbildung 2: Aggregierte Defizite

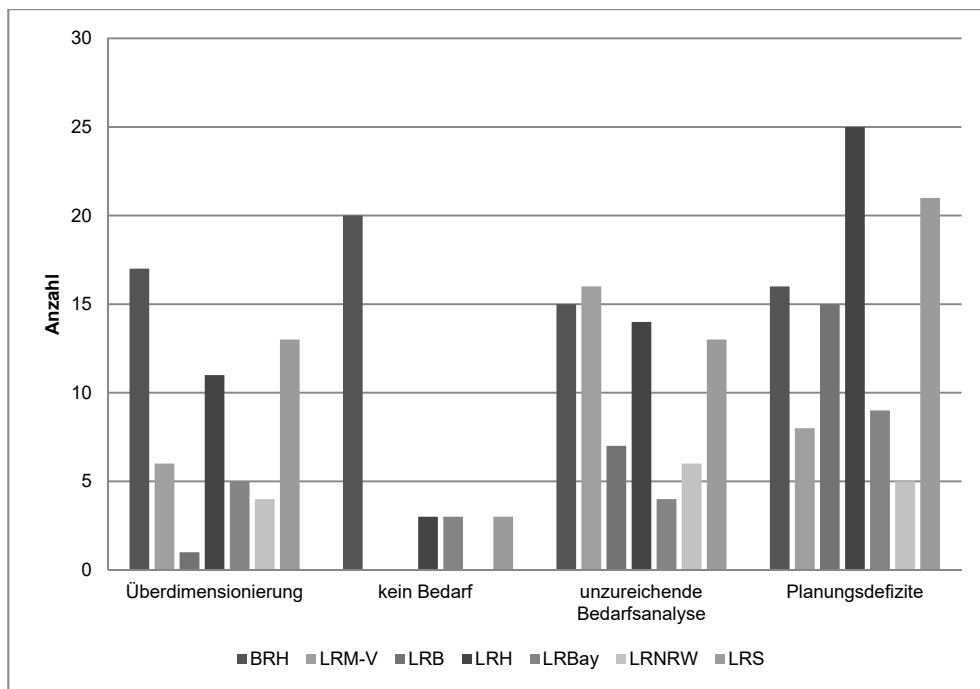


Quelle: Eigene Darstellung (n = 892).

3 Auswertung

Vielfach sieht sich die öffentliche Hand dem Vorwurf ausgesetzt, durch öffentliche Infrastrukturmaßnahmen einer immanenten Profilneurose der Macht zu folgen, Projekte zu groß und am Bedarf vorbei zu errichten und (zu) hohe planerische Ansprüche zu haben.¹ In den Kategorien „Überdimensionierung“, „kein Bedarf“ und „unzureichende Bedarfsanalyse“ sind diese Verfehlungen zusammengefasst (Abbildung 3). Detailliert setzen sich die Prüfungen der Rechnungshöfe mit diesen Phänomenen auseinander. In der Analyse fällt jedoch eine kleinteilige Kritik auf, die sich vor allem gegen zu großzügig dimensionierte Flächen richtet (BRH 2016, S. 184ff.; LRS 2012, S. 117ff.), gestalterisch nicht erforderliche Maßnahmen², zu hohe Standards (LRH 2017, S. 161ff.; LRNRW 2010, S. 158ff.; BRH 2010, S. 124ff., 2009: 204ff.; LRM-V 2007, S. 160ff., LRS 2009, S. 387ff.)³ oder kaum zu verallgemeinernde Spezialfälle⁴ thematisieren.

Abbildung 3: Bedarf, Dimensionierung und Planungsdefizite

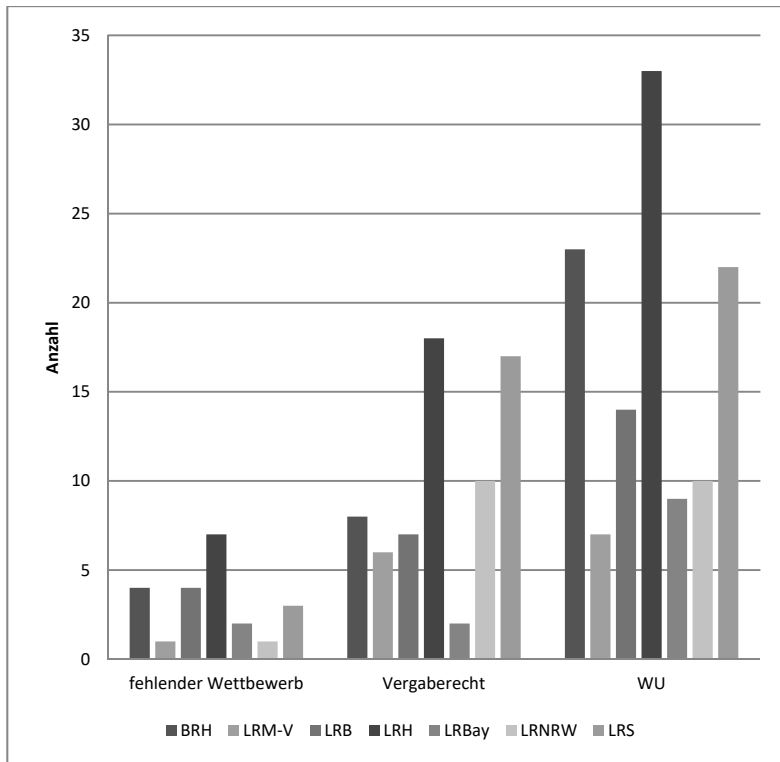


Quelle: Eigene Darstellung.

In der Summe bewegen sich die Mehraufwendungen im Bereich „Überdimensionierung“ in einem niedrigen zweistelligen Millionenbereich. Verschwendungen im engeren Sinne beziehen sich insbesondere auf Maßnahmen, für die nachweislich kein Bedarf besteht. Vorrangig der Bund ist hiervon im Bereich der Straßeninfrastruktur⁵ betroffen: So hat das Land Sachsen-Anhalt auf Kosten des Bundes und ohne dessen Zustimmung eine unnötige Anlage zur temporären Seitenstreifenfreigabe auf der Bundesautobahn A 14 errichtet (BRH 2014, S. 247ff.), während anderswo nutzlose Lärmschutzeinrichtungen, Brücken, Unterführungen, Ortsumfahrungen oder Standstreifen gefördert werden (BRH 2013, S. 229f.; 2008, S. 163f.). Stellvertretend sei hier auf die Bemerkungen des BRH 2009 „zur Haushalts- und Wirtschaftsprüfung des Bundes – Weitere Prüfungsergebnisse“ (2010, S. 26ff.) verwiesen, wonach das Bundesverkehrsministerium auf einer Länge von 18 km 17 Brücken an einer Eisenbahnstrecke errichten will, so dass auch unbefestigte Feldwege künftig durch ingenieurtechnische Bauwerke erschlossen werden. Drei entbehrliche Brücken verursachen Kosten in Höhe von sieben Millionen Euro. Vergleichsweise selten berichten die Rechnungshöfe der Länder über derartige am Bedarf vorbei gehende Maßnahmen. Der Freistaat Bayern fördert ohne die erforderliche Beteiligung des Landtages Hochbaumaßnahmen staatlicher Biergärten, obwohl ein öffentlicher Bedarf für diese Einrichtungen nicht erkennbar ist (LRBay 2013, S. 88ff.). Keinen Bedarf sieht der LRS (2012, S. 129ff.) für die im Bereich Polizeidirektion Westsachsen getätigten Investitionen in Millionenhöhe, so dass ein Baustopp für das neu errichtete Führungs- und Lagezentrum erforderlich gewesen wäre, hingegen sind unzureichende Bedarfsanalysen häufig Ergebnisse der Prüfungen. Folgende Ursachen werden angeführt: Zu geringe

Auslastungen (LRB 2010, S. 152ff.; LRS 2014, S. 139ff.) bzw. bereits bestehende (Über-)Kapazitäten (BRH 2007, S. 179f.; LRH 2012, S. 95ff.; LRNRW 2007, S. 219ff.), überzogene Nutzerwünsche (BRH 2009, S. 145ff.; 2008, S. 163f.; 2006, S. 169ff.; LRM-V 2010, S. 229ff.; 2008, S. 250ff.; 2007, S. 98ff.), fehlende Kenntnisse für die konkreten Problemlagen vor Ort (BRH 2011, S. 230f.)⁶, unzureichende Berücksichtigung bestehender Richtlinien (BRH 2015, S. 209ff.; LRB 2013, S. 134ff.; 2013, S. 158ff.), überhöhte Standards (BRH 2009, S. 204f.; LRH 2014, S. 156ff.), konzeptionelle Defizite (LRH 2017, S. 161ff.; 2015, S. 112ff.) sowie mangelndes Kostenbewusstsein (BRH 2007, S. 205ff.). Vielfach konkretisiert die öffentliche Hand erst nach der Ausschreibung, teilweise sogar noch während des Baus ihren eigentlichen Bedarf. Solche „baubegleitenden Planungen“ verweisen auf die in der Kategorie „Planungsdefizite“ zusammengefassten Mängel. Hierzu zählen auch unvollständige, interpretationsfähige oder nicht sachgerechte Leistungsbeschreibungen (LRH 2014, S. 178ff.; LRNRW 2013, S. 112ff.; BRH 2007, S. 179f.), wie beispielhaft die Sanierung der Staatsoper Unter den Linden verdeutlicht. Die Bauzeitverlängerungen und Kostensteigerungen sind nicht nur auf die Missachtung „grundlegender haushaltsrechtlicher Bestimmungen [zurückzuführen]“, sondern auch auf „vorschriftswidrige [...] kostenintensive Umplanungen, Mehrfachplanungen, Nachsteuerungsmaßnahmen und Vertragsanpassungen“ (LRB 2016, S. 143).⁷ Gleich mehrfach werden Investitionen getätigt, ohne dass die erforderliche Etatreife vorliegt. So schreibt § 24 Abs. 1 BHO vor, dass „Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen [...] erst veranschlagt werden [dürfen], wenn Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind.“ Gestufte Verfahren sollen einen verantwortlichen Einsatz öffentlicher Mittel bezwecken sowie die Ordnungs- und Zweckmäßigkeit sicherstellen. Zahlreiche Verstöße liegen gegen diese Prinzipien vor. In einer Querschnittsprüfung gelangt der LRB (2015, S. 144) zu dem Ergebnis, dass „mehr als 75% der neu beginnenden Baumaßnahmen [...] ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen veranschlagt [werden].“ Allein der LRH (2017, S. 149ff.; 2015, S. 103ff.; 2014, S. 143ff.; 2013, S. 135ff.) benennt unterschiedliche Projekte, in denen die Maßnahmen trotz fehlender Etatreife veranschlagt worden sind. Vereinzelt beginnt der Bau ohne die erforderlichen Bau- und Kostenunterlagen (LRH 2016, S. 111ff.) oder es wird hinsichtlich der Lage, Dimensionierung und Ausstattung anders als die genehmigte Planung gebaut (LRNRW 2006, S. 305ff.). Defizite in den Planungen werden ebenso immer dann sichtbar, wenn Projekte ohne vorherige Sicherung der Gesamtfinanzierung erstellt werden sollen oder der Kostenrahmen zu eng gestaltet ist (BRH 2006, S. 149ff.; LRNRW 2014, S. 216ff.; 2010, S. 219ff.). Fehlende konzeptionelle Überlegungen im Vorfeld der jeweiligen Maßnahme verweisen auf mangelnde Bauvorbereitung (LRM-V 2006, S. 192ff.), unzureichende Bewertung des Baugrunds (LRM-V 2010, S. 229ff.) oder der vorhandenen Bausubstanz (LRBay 2013, S. 101ff.; LRB 2013, S. 158ff.). Konzept- und Strategiedefizite werden thematisiert (LRH 2009, S. 90ff.).

Abbildung 4: Wettbewerb, Vergaberecht und Wirtschaftlichkeit



Quelle: Eigene Darstellung.

Das öffentliche Auftragswesen unterliegt Europäischem Gemeinschaftsrecht, weshalb Ausschreibungen aus dem Bau-, Liefer- und Dienstleistungsbereich, deren Auftragswert über bestimmten Schwellenwerten liegen, europaweit ausgeschrieben werden müssen. National werden die Bestimmungen im Vergaberecht konkretisiert.⁸ Sie dienen der Wirtschaftlichkeit, sollen eine sparsame Haushaltsführung sicherstellen und die Gebietskörperschaften vor Gefährdungen ihrer dauerhaften Leistungsfähigkeit schützen. Die mittelbewirtschaftenden Verwaltungen sind gemäß § 7 Abs. 2, Satz 1 BHO angehalten, „für alle finanzwirksamen Maßnahmen [...] angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.“ Zahlreiche Verstöße gegen diese Prinzipien haben die Rechnungshöfe ermittelt (Abbildung 4): Vergleichsweise häufig werden auf europaweite Ausschreibungen einerseits bei der Vergabe von Planungs- und hier vor allem bei freiberuflichen Leistungen verzichtet (LRH 2016, S. 115ff.; BRH 2016, S. 414ff.; LRNRW 2011, S. 126f.; LRS 2009, S. 193f.). Andererseits erfolgt die Vergabe von Nachträgen ohne Wettbewerb (LRH 2013, S. 159ff.; 2010, S. 138ff.; LRS 2010, S. 163f.; 2009, S. 391f.). Begründet wird dies zumeist damit, dass sich eine kleine Leistung von der zuvor vergebenen größeren Leistung nicht ohne Nachteil trennen lasse sowie Zeit- und Handlungsdruck herrsche. Wie der LRH (2008, S. 89ff.) in einer Querschnittsprüfung außerdem festgestellt hat, werden die sehr engen Ausnahmen für beschränkte Ausschreibungen vergleichsweise großzügig ausgelegt. So werden nur 20 Prozent der Auf-

träge im Offenen Verfahren europaweit ausgeschrieben. In einer Prüfung der Vergabe von Bauleistungen für Gebäude der bayerischen Schlösserverwaltung wurden neun Prozent öffentlich ausgeschrieben, während rund 50 Prozent des Auftragsvolumens von rund 10 Millionen Euro nicht dem Wettbewerb unterstellt wurden (LRBay 2006, S. 101). Und weiter führt der LRBay (2006, S. 101) aus, „dass bei der Vergabe bestimmter Leistungen – insbesondere bei Materialbeschaffungen – immer wieder die gleichen Firmen berücksichtigt wurden.“⁹ Vereinzelt werden die Aufträge gestückelt, wodurch man unterhalb der in den Vergabe- und Verdingungsordnungen normierten Schwellenwerte bleibt, um so eine freihändige Vergabe zu tätigen (LRS 2010, S. 163f.). Diese den Wettbewerbsgedanken konterkarierende Vorgehensweise wird durch einige Sonderfälle ergänzt, die sich einer Verallgemeinerung entziehen. So vergab das Auswärtige Amt mit Verweis auf sicherheitspolitische Überlegungen für ein Gäste- und Wohnareal in Mauretanien freihändig Leistungen ausschließlich an deutsche Anbieter (BRH 2010, S. 124ff.), während das Land Mecklenburg-Vorpommern bei der Errichtung einer Skihalle den Wettbewerb durch Subventionen ersetzt hat, was sich weder strukturpolitisch als sinnvoll noch als wirkungsvoll herausstellte (LRM-V 2009, S. 109ff.). Baudienststellen Berlins haben ohne vorherige Ausschreibung einer gemeinnützigen privaten Stiftung die Restaurierung von Baudenkmalen übertragen, weil diese in Vorleistungen gegangen ist (LRB 2008, S. 139ff.).

Zahlreiche rechtliche wie bürokratische Fallstricke hält das Vergaberecht bereit, was öffentliche Auftraggeber in beachtliche Schwierigkeiten, Zeitverluste, Kostenrisiken und gerichtliche Auseinandersetzungen mit nicht berücksichtigten Bietern treibt.¹⁰ Innerhalb der Kategorie „Vergaberecht“ lassen sich folgende übergeordnete Problembereiche identifizieren: Vielfach werden die vergaberechtlichen Vorschriften nicht bzw. nur unzureichend eingehalten (LRH 2016, S. 40ff.; BRH 2007, S. 173ff.; 2007, S. 205ff.; LRB 2007, S. 118). In einer Querschnittsprüfung der Ordnungsmäßigkeit des Vergabewesens bei vier kreisangehörigen Städten kommt der LRM-V (2013, S. 90) ebenfalls zu dem Ergebnis, dass „nahezu keine Vergabe im Einklang mit dem geltenden Recht durchgeführt [wurde].“ Überdies sei weder die gewählte Vergabeart benannt, noch wurde die jeweilige Auswahlentscheidung dokumentiert. In Berlin erfolgte die Beauftragung von Architekten und Ingenieuren mit freiberuflichen Leistungen gar ohne schriftliche vertragliche Fixierung (LRB 2006, S. 182; LRH 2015, S. 101; LRNRW 2013, S. 117). Neben der fehlenden Nachvollziehbarkeit von Vergabeentscheidungen behindert ebenfalls eine zu geringe personelle Ausstattung ein ordnungsgemäßes Vergabeverfahren (LRB 2015, S. 156ff.).¹¹ Rechtliche Vorgaben regeln zwar verbindlich Art, Verfahrenstyp und Ausschreibungsmodalitäten, vor Ort werden jedoch „auf die besonderen Umstände im Zusammenhang mit diese[n] Maßnahme[n] hingewiesen, insbesondere Gefahr im Verzug, politischer Druck, wechselnde Zielvorstellungen, fehlender hochbaufachlicher Sachverstand und fehlende Erfahrung mit hochbaufachlichen Aufgaben“ (LRH 2017, S. 135; LRNRW 2010, S. 298ff.). In einer anderen Stellungnahme wird neben dem Termindruck beim Neubau der Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen von Seiten der Staatsregierung darauf verwiesen, „dass sich die nach der bisherigen Rechtslage immer wieder auftretenden Probleme der Abgrenzung der Zulässigkeit von Offenen und Nichtoffenen Vergabeverfahren durch die absehbare Entwicklung im Vergaberecht zukünftig nicht oder nicht mehr so pointiert stellen werden.“ (LRNRW 2006, S. 159). Lückenhafte oder unzutreffende Vergabebestimmungen sind nach Auffassung des LRH (2016, S. 40ff.) (mit-)verantwortlich für die zum Teil

schwerwiegenden vergaberechtlichen Verstöße. Übergeordnete Aufsichtsbehörden gehen selbst gegen massive Verstöße von Vergabebestimmungen trotz Kenntnis aller Umstände nicht vor (LRNRW 2007, S. 247ff.), womit aufsichtsrechtliche Probleme sichtbar werden. Dabei wird regelmäßig die falsche Vergabeart ausgewählt. Bei der freihändigen Vergabe werden keine Vergleichsangebote eingeholt, wovon vorrangig (lokale) Unternehmen profitieren, die bereits im Vorhaben engagiert sind (LRH 2017, S. 133f.). Vereinzelt werden verfahrensrechtliche, terminliche sowie materielle Probleme im Vergabewesen thematisiert (LRH 2013, S. 155f.; LRNRW 2013, S. 112ff.; LRS 2011, S. 137ff.). So sieht etwa der LRNRW (2012, S. 163ff.) „generell die Gefahr, dass sich öffentliche Auftraggeber durch funktional geprägte Ausschreibungen für Gebäude, auf die sich in der Regel nur Generalunternehmen bewerben können, stets der Verpflichtung zum Offenen Verfahren entziehen“, womit Preisnachteile einhergehen (LRB 2007, S. 118). Erfahrungen nicht nur der Rechnungshöfe zeigen, dass durch den Verzicht auf einen Wettbewerb die Leistungen mit einem deutlich höheren Preis angeboten und abgerechnet werden. Ein nicht quantifizierbarer Teil der Mehrkosten liegt hierin begründet. Als weiteres vergaberechtliches Problem wertet der LRS (2014, S. 145ff.) die mangelnde Ausschreibungsreife von Bauleistungen, die im Zusammenhang mit der fehlenden Klarheit über die Bauaufgabe und unzureichenden Zielvorstellungen stehen. Diese bereits in der Konzeptionsphase angelegten Defizite führen im weiteren Verlauf zu Verstößen gegen vergaberechtliche Bestimmungen.

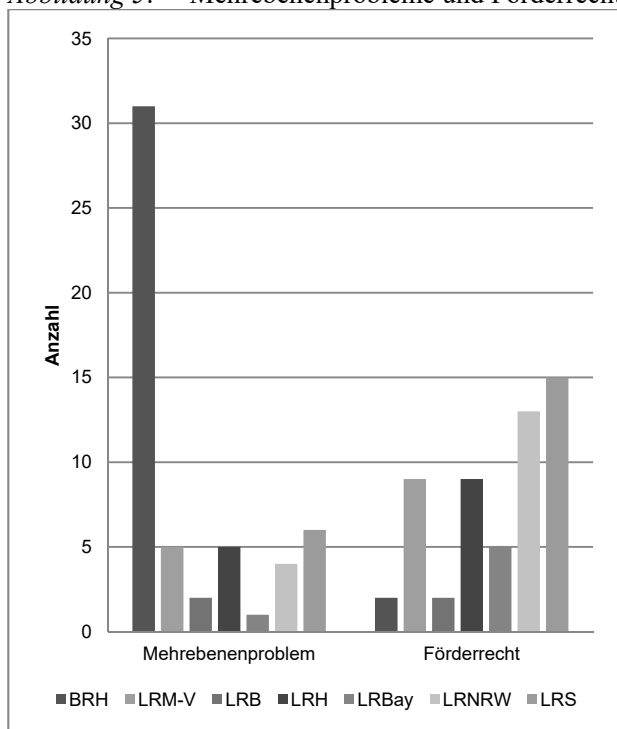
Formal ist die öffentliche Hand dazu angehalten, sorgsam mit ihren Einnahmen und Ausgaben umzugehen. Bei den ausgabenseitigen Maßnahmen müssen mittelbewirtschaftende Verwaltungen prüfen, wie sie einen optimalen Ressourceneinsatz erreichen können. Diese aus dem Sparsamkeitsprinzip resultierende Aufforderung zur Wirtschaftlichkeit ist sowohl in Art. 114 Abs. 2 GG als auch in § 7 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) oder in § 6 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) normiert. Bereits innerhalb der Wissenschaft, der Verwaltungspraxis und der staatlichen Finanzkontrolle besteht keine inhaltlich-konzeptionelle Übereinstimmung hinsichtlich der Frage, aus welchen Kriterien sich entsprechende Maßstäbe des Wirtschaftlichkeitsgebots zusammensetzen sollen. *Mühlenkamp* (2003, S. 70) bezeichnet das Wirtschaftlichkeitsgebot daher „[...] eher als eine auf dem Papier stehende Leerformel als ein tatsächlich praktiziertes Gebot.“ Im engeren Verständnis setzt das Wirtschaftlichkeitsprinzip außerdem Alternativen voraus, denn nur in vergleichender Perspektive lässt sich feststellen, ob eine Lösung wirtschaftlich ist oder nicht. Im Grunde genommen sind unterschiedliche Beschaffungsvarianten erforderlich wie sie im Rahmen von Outsourcing-Entscheidungen zur Anwendung kommen. Auf jeden Fall sollten diese Untersuchungen nachvollziehbare Kosten-Nutzen-Abwägungen enthalten, die Aufschluss darüber geben, ob der zu erwartende Nutzen einer Baumaßnahme deren Aufwand rechtfertigt. Selbst diese Analysen, denen etwa die Frage zu Grunde liegt, ob ein Neubau auf derselben Liegenschaft, ein Neubau an einem anderen Ort, die Sanierung bzw. Erweiterung eines vorhandenen Gebäudes oder die Anmietung von Flächen die wirtschaftlichere Lösung sei, finden – laut LRH (2010, S. 36) – vielfach nicht statt. Wie der BRH (2003, S. 5f.) feststellt, „haben [dabei] Nutzer und Bauverwaltung bei ihren Untersuchungen und den darauf aufbauenden Entscheidungen einen erheblichen Ermessensspielraum.“ Diese recht weitgehende Einschätzungsprärogative führt neben der unzureichenden rechtlichen wie materiellen Konkretisierung des Wirtschaftlichkeitsgebots zu der Frage, welche weiteren Defizite die Rechnungshöfe bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

(WU) identifiziert haben (vgl. Abbildung 4): Bestehende Alternativen werden nicht geprüft, teilweise verzichtet die öffentliche Hand gänzlich auf Wirtschaftlichkeitsvergleiche (LRH 2015, S. 144ff.; LRB 2013, S. 134ff.; LRS 2013, S. 177ff.).¹² Sofern entsprechende Untersuchungen durchgeführt werden, werden diese nicht an veränderte rechtliche oder planerische Rahmenbedingungen angepasst (BRH 2015, S. 202ff.). Vereinzelt werden Investitionen auf Grundlage von 15 bis 20 Jahre alten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen getätigt, ohne dabei den Bedarf hinsichtlich Lage, Dimensionierung, Ausstattung, Dringlichkeit usw. aktualisiert zu haben (BRH 2008, S. 117f.). Selbst wenn eine ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorliegt, muss nicht zwingend die wirtschaftlichste Lösung zum Zuge kommen (LRS 2016, S. 105ff.). Als Herausforderung gestaltet es sich ferner, nicht-monetäre Faktoren in die WU zu integrieren (LRM-V 2008, S. 219ff.). Vielfach lassen sich die Grundlagen, auf denen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellt worden sind, nicht nachvollziehen.¹³ Mehrfach wird in diesem Zusammenhang der Verdacht geäußert, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bestimmte Entscheidungen präjudizieren sollen. Mit anderen Worten: Handlungsleitend ist nicht die ergebnisoffene Suche nach dem optimalen Ressourceneinsatz, sondern die nachträgliche Legitimation bereits feststehender Lösungen (LRM-V 2008, S. 219ff.). Wirtschaftlichkeit erscheint damit weniger eine Frage sachgerechter Abwägungen als vielmehr Zufallsprodukt eines komplexen Entscheidungsproblems zu sein. In einer beratenden Äußerung „Kostenstabiles Bauen“ stellt der LRH (2010) zudem fest, dass sowohl das parlamentarische Bewilligungsverfahren an Gewicht verloren hat als auch die realistische Ermittlung der Kosten. Statt größtmögliche Klarheit über den Umfang der anfallenden Kosten einzufordern, steht zunehmend die durch politischen Druck vorschnell gestellte Frage im Vordergrund, wann der Bau beginnt. Für eine vermeintlich zügige Projektrealisierung wird auf die Einschaltung der technischen Aufsicht verzichtet, wodurch Kostenunsicherheiten nachträglich entstehen. Zusammenfassend kommt der LRH (2012, S. 89) zum Schluss, dass „sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei geplanten Baumaßnahmen und deren Erfolgskontrolle [...] nach wie vor die Ausnahme [sind].“

Planung, Errichtung, Betrieb und Finanzierung öffentlicher Infrastrukturen werden – je nach Art der Einrichtung – von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam vorgenommen.¹⁴ Vielfach stellt der Bund (anteilig) die Finanzierung bereit, während die konkrete Investitionstätigkeit und der sich anschließende Betrieb den Ländern oder den Kommunen obliegen. Mit den Kategorien „Mehrebenenproblem“ und „Förderrecht“ werden entsprechende Defizite sichtbar (Abbildung 5). Vor allem der Bundesrechnungshof macht regelmäßig darauf aufmerksam, dass die Länder auf Kosten des Bundes überhöhte Standards planen, überdimensioniert und am Bedarf vorbei bauen (wollen) oder dem Bund ungerechtfertigt Leistungen in Rechnung stellen (BRH 2015, S. 209ff.; 2006, S. 149ff.; 2006, S. 155ff.). Auch durch Verzögerungen lassen sich Kosten auf den Bund abwälzen, wie die sieben Jahre verspätete Abstufung einer Bundes- zur Landesstraße in Sachsen-Anhalt dokumentiert, wodurch der Bund für den Unterhalt in Höhe von 1,7 Millionen Euro aufkommen musste (BRH 2016, S. 368ff.). Konsequenter fordert der BRH die zuständigen Bundesministerien zur Rückforderung entsprechender Mittel zuzüglich Zinsen auf. Außerdem verhindert der BRH durch seine Prüfungen unterschiedliche Fehlinvestitionen (BRH 2011, S. 228f.; 2011, S. 229ff.; 2008, S. 160f.; 2007, S. 249ff.). Vergleichsweise selten thematisieren die Landesrechnungshöfe die mit dem föderalen Aufbau zusammenhängenden Zielkonflikte. Bis auf wenige Aus-

nahmen – wo etwa das Land die alleinigen Kosten trägt, obwohl der Bund die überwiegende Nutzung inne hat oder das Land Bundesobligationen finanziert (LRNRW 2015, S. 109ff.; LRS 2009, S. 193ff.) – stehen Reibungsverluste mit den Kommunen, ihren Unternehmen oder Zweckverbände sowie Kompetenz- und Organstreitigkeiten zwischen verschiedenen und innerhalb von Landesbehörden im Mittelpunkt (LRS 2011, S. 115ff.; 2009, S. 193ff.; LRM-V 2012, S. 239ff.; 2013, S. 195ff.). Strukturell begünstigt die getrennte Aufgaben- und Kostenverantwortung fehlerhafte Abrechnungen zulasten der jeweils übergeordneten Gebietskörperschaft.

Abbildung 5: Mehrebenenprobleme und Förderrecht

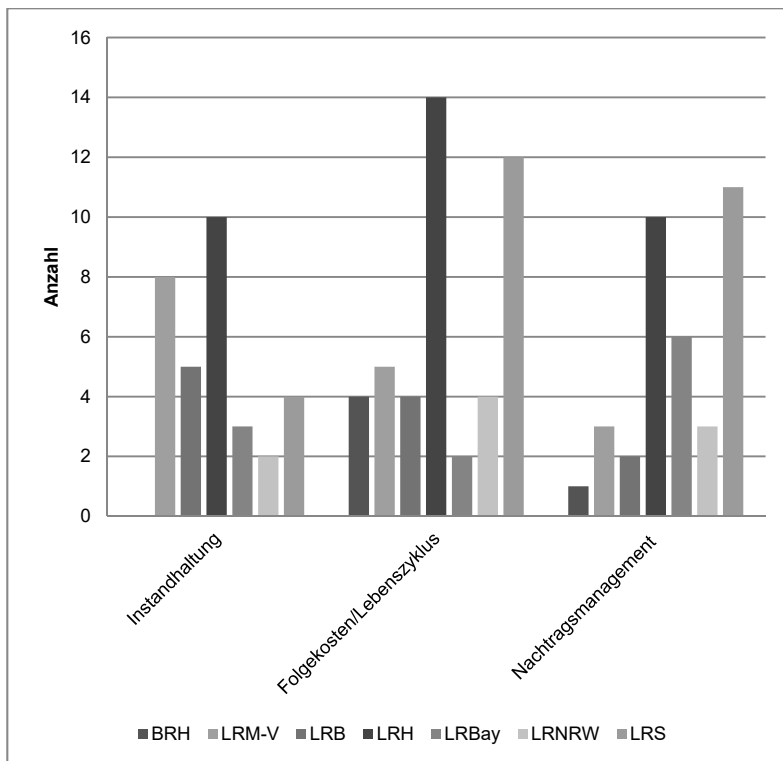


Quelle: Eigene Darstellung.

Investitionen in die Infrastruktur verursachen ebenfalls eine Reihe förderrechtlicher Probleme. So werden zahlreiche Verstöße gegen bestehende Förderrichtlinien aufgezählt: Zuwendungen werden vorzeitig und überhöht angefordert (BRH 2007, S. 247f.), Zuwendungsvoraussetzungen werden nicht erfüllt (LRM-V 2010, S. 132ff.), Maßnahmen werden doppelt gefördert (LRM-V 2010, S. 132ff.), die Zuwendungshöhe ist falsch bzw. zu hoch bemessen (LRS 2007, S. 197ff.), die Mittel werden bestimmungswidrig eingesetzt (BRH 2010, S. 148f.) oder es fehlt schlicht die Förderfähigkeit (LRS 2007, S. 168ff.). Probleme ergeben sich bei der Erbringung des Eigenfinanzierungsanteils, wodurch die Gesamtfinanzierung nicht gesichert sei. Auch sind Fördermittel im Vorfeld zu hoch prognostiziert worden, um entsprechende Investitionen zu tätigen (LRH 2007, S. 120ff.). Im Umkehrschluss veranlasste bereits die Aussicht auf Fördermittel – selbst ohne belastbare Nachweise des Bedarfs oder der Gesamtfinanzierung –

die öffentliche Hand in der Vergangenheit zur Umsetzung von Projekten (LRBay 2006, S. 110). Vielfach weisen die Unterlagen, Belege und Prüfungsvermerke eine unzureichende Qualität und Vollständigkeit auf, was bei den zuständigen Aufsichtsbehörden selten mit Nachdruck beanstandet wird (LRM-V 2010, S. 219ff.; LRNRW 2010, S. 259ff.; LRS 2009, S. 165ff.).¹⁵ Förderanträge werden dann auf Grundlage von unvollständigen bzw. nicht entscheidungsreifen Unterlagen bewilligt – vereinzelt ohne dass die schriftlichen Anträge vorliegen (LRNRW 2008, S. 280ff.). Im Ergebnis sind die skizzierten förderrechtlichen Probleme wohl auch der Komplexität der Materie geschuldet, wie das Beispiel Radwege illustriert. Diese sind förderfähig, wenn es sich um regionale oder überregionale Radfern- und -rundwege handelt, die durch den Tourismusverband deutschlandweit vermarktet werden. Andernfalls sind diese Wegebaumaßnahmen nicht förderfähig, wobei Ausnahmen hiervon u.a. von den Fragen abhängen, ob Radwege abseits, aber in Sicht von förderfähigen Straßen inner- oder außerorts bestehen, Modellcharakter haben, der Flurneuordnung dienen, an Neben-, Land- oder Bundesfernstraßen errichtet werden sollen, Teil der Tourismus- oder Städtebauförderung sind, zum Zwecke der Verkehrsberuhigung oder als punktuelle Verkehrssicherheitsmaßnahme entstehen.¹⁶

Abbildung 6: Instandhaltung, Folgekosten/Lebenszyklus sowie Nachträge



Quelle: Eigene Darstellung.

Interessanterweise kommen nahezu alle Berichte innerhalb der Kategorie „Instandhaltung“ – hier definiert als Kombination aller technischen und administrativen Maßnahmen zum Erhalt oder zur Wiederherstellung des funktionsfähigen Zustands während des gesamten Lebenszyklus einer Infrastruktur¹⁷ – zu identischen Erkenntnissen. Demnach reichen die bisherigen Aufwendungen für Erhaltung, Substanzsicherung und Wiederherstellung des jeweiligen Gebrauchswerts nicht aus, um dem Wertverzehr, gespiegelt anhand der Kriterien Technikanteil, Alter und Verschleiß, entgegenzuwirken. Marode wie baufällige öffentliche Einrichtungen prägen das Erscheinungsbild (*Winkelmann* 2017, S. 166ff.; *Bodewig-Kommission* 2013; *Daehre-Kommission* 2012; *Kunert und Link* 2013; *IW Köln* 2014). So richtet sich die Höhe der Instandhaltung regelmäßig nicht nach dem Bedarf bzw. nach dem jeweiligen Schadensbild, sondern folgt den Logiken der Haushaltslage und seinen Restriktionen. Vielfach werden entsprechende Ausgaben mehrheitlich am Ende des Haushaltsjahres getätigt. Neben diesem auf dem Jährlichkeitsprinzip basierenden Aktionismus, der durch unterschiedliche Förderprogramme sowie weitere „keynesianische“ Strohfeuer noch begünstigt wird, legt der Zustand vieler öffentlicher Immobilien eine fehlende bzw. zu spät erfolgende Instandhaltung nahe. Um den Betrieb von Einrichtungen aufrechtzuerhalten oder die Unterschreitung geforderter Minimalleistungen gerade noch abzuwenden, werden oftmals Maßnahmen zur kurzfristigen Abhilfe getroffen. Häufig und unkontrolliert auftretende Störungen sind Konsequenz dieser, an den Grundsätzen der Improvisation ausgerichteten, Strategie. In der ingenieurwissenschaftlichen Literatur besteht weitgehender Konsens, dass ein nicht zeitgerechter und dem Schadensbild unangemessener Eingriff die Gesamterhaltungskosten erhöht. Insofern liegt eine enge Substitutionsbeziehung zwischen Bauunterhaltungskosten und regelmäßig durchgeführten Wartungen bzw. Instandsetzungen vor. Fehlende Instandhaltungsarbeiten vergrößern im zeitlichen Verlauf die finanziellen Aufwendungen für den Bauunterhalt – bis es im Extremfall zum wirtschaftlichen Totalausfall kommt. Zeitgerechte Erhaltungs- und Instandhaltungsmaßnahmen würden einen überproportionalen Mehraufwand in der Zukunft verringern. Vermeidbare Schäden und höhere Folgebelastungen verhindern also einen wirtschaftlichen wie sparsamen Einsatz von Haushaltsmitteln. Zu dem allseits konstatierten Sanierungsstau infolge fehlender Instandsetzung – den der LRB (2017, S. 65ff.) auf 4 Mrd. Euro für Gebäude in Berlin oder der LRNRW (2016, S. 142ff.) auf 2,89 Mrd. für das nordrhein-westfälische Straßennetz taxiert – gesellt sich noch ein fehlendes systematisches Instandhaltungsmanagement, welches in der Lage ist, Gebäude- oder Straßenzustände nach einheitlichen Maßstäben zu erfassen und zu bewerten, um auf dieser Grundlage dann „die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Planung, Vorbereitung, Finanzierung und Durchführung von strategischen und operativen sowie gebäudebestands- und objektbezogenen Maßnahmen zur Instandhaltung der Gebäude und baulichen Anlagen [durchzuführen]“ (LRB 2017, S. 70). „Regelmäßige systematische Zustandserfassungen mit dem Ziel, Veränderungen des Straßenzustandes abbilden und eine Zustandsbewertung der Straßen als Grundlage für eine Bedarfsplanung vornehmen zu können, liegen nicht vor“ (LRM-V 2013, S. 85). Ebenso für den Hochbau existieren „keine gesicherten Methoden zur Ermittlung des mittel- und langfristigen Mittelbedarfs für die Instandhaltung“ (LRM-V (2016, S. 223). Es fehlt also an operationalisierbaren und politisch gewollten Plänen, aus denen erkennbar wird, wie der bestehende Sanierungsstau abgearbeitet werden soll. Darin sollten Prioritäten, Zeitpläne und Finanzbedarfe enthalten sein. Wie der LRS (2015, S. 175ff.) darüber hinaus feststellt, verfolgte

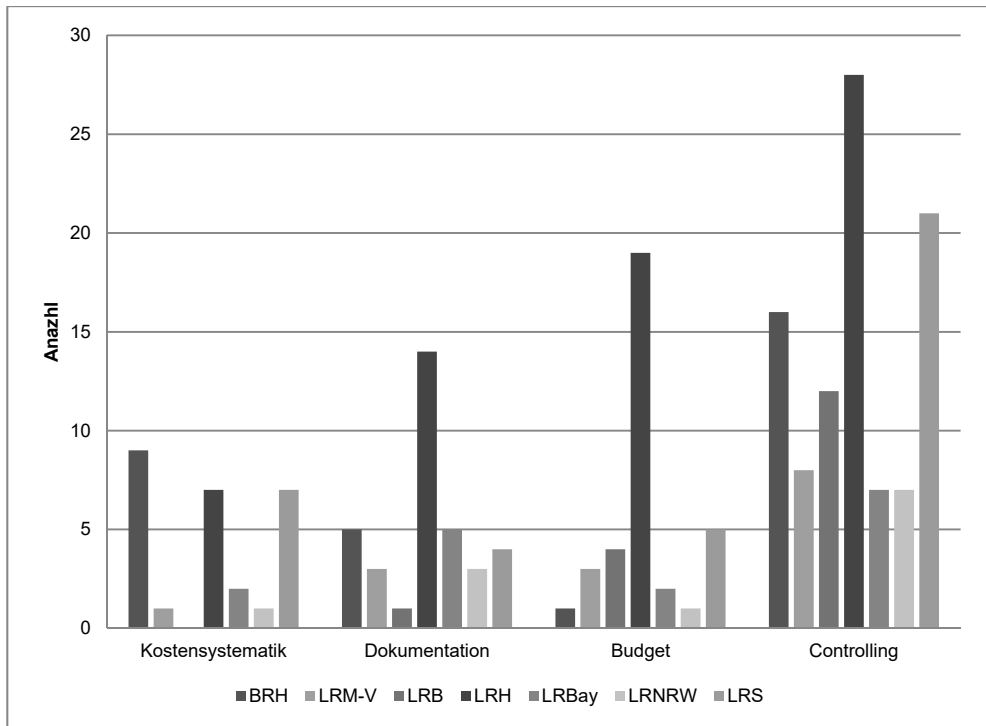
die öffentliche Hand in der Vergangenheit eine korrekturbedürftige Prioritätensetzung. Anstelle der bislang dominierenden Neubaumaßnahmen sollten in Zukunft die Mittel zugunsten von Sanierung und Instandhaltung umgeschichtet werden.

Kostensteigerungen, welche die Grundsätze einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung tangieren, sind ebenfalls auf die unzureichende Berücksichtigung künftiger Folgelasten zurückzuführen (vgl. Abbildung 6).¹⁸ Der Lebenszyklusansatz verfolgt neben einer wertschöpfungsstufenübergreifenden Optimierung zugleich das Ziel, die langfristigen betrieblichen und baulichen Unterhaltungsmaßnahmen bereits in der Planungsphase zu berücksichtigen. Entsprechende Aufwendungen sind nach § 24 Abs. 1 BHO für eine ganzheitliche Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer (geplanten) Baumaßnahme zwingend erforderlich, weil erst hierdurch die nach der Fertigstellung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen sichtbar werden. So verweist der LRM-V (2014, S. 207) darauf hin, dass „80 Prozent der Gesamtkosten im Lebenszyklus eines Gebäudes [...] auf die Nutzungsphase [entfallen]“, weshalb diese Kosten in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stärker zu gewichten sind. Wie der LRH (2012, S. 13ff.) im Rahmen einer allgemeinen Ausführung zum Thema Nachhaltigkeit im staatlichen Handeln ausführt, müssen Planungsüberlegungen die Optimierung der Lebenszykluskosten von Infrastrukturen in den Mittelpunkt rücken. Indes hat die vom Rechnungshof vorgenommene Prüfung von ausdrücklich als nachhaltig angekündigten Maßnahmen ergeben, dass Folgekosten teilweise gar nicht oder nicht vollständig ermittelt bzw. dargestellt worden sind. Insgesamt „sind Folgekosten für bestehende Bauten und Anlagen, einschließlich des Straßennetzes, häufig überhaupt nicht, nicht vollständig oder nicht bedarfsgerecht ermittelt bzw. nicht die entsprechenden Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt worden“ (LRH 2012, S. 20). Laut LRS (2012, S. 186) erfolgt „die Festlegung der Baustandards ohne Berücksichtigung der Folgekosten.“¹⁹ Obschon die unzureichende Berücksichtigung der Folgekosten in den Berichten und Stellungnahmen der Rechnungshöfe thematisiert werden²⁰, bleiben die Ursachen weitgehend ungenannt. So konterkarieren bestimmte Funktionslogiken der öffentlichen Hand eine ganzheitliche lebenszyklusgestützte Herangehensweise: Strukturelle Defizite liegen zunächst darin begründet, dass nur Vorhaben mit einer „optimistischen“ Planungsrechnung die notwendige politische und – mindestens genauso wichtige – finanzielle Unterstützung erhalten. Zu Recht weist *Kalusche* (1991, S. 31) darauf hin, „wie falsch es sein kann, Planungen allein nach der Höhe der zu erwartenden Investitionsausgaben zu beurteilen, [nämlich dann] wenn sich herausstellt, dass ein Mehr an Ausgaben für die Erstellung von Gebäuden, zum Beispiel für eine verbesserte Wärmedämmung der Fassaden, sich in niedrigeren Baunutzungskosten niederschlägt und auf längere Sicht zu Einsparungen führt, die den einmaligen Mehraufwand überkompensieren.“ Im Einzelfall können also höhere Investitionskosten dazu beitragen, kostenintensive Nachbearbeitungen zu vermeiden, woraus sich geringere Lebenszykluskosten eines Vorhabens insgesamt ergeben. Diese aus einer höherwertigen Bauausführung sich erschließenden Potentiale bleiben jedoch ungenutzt, weil finanzielle Aufwendungen in der Bauphase im Mittelpunkt politischer Entscheidungslogiken stehen, denn nach deren Höhe richtet sich der Umfang an aufgenommenen Krediten aus, wie etwa der LRM-V (2014, S. 207ff.) herausarbeitet. Als strukturelle Begleiterscheinungen resultieren hieraus Anreize, vornehmlich günstig erscheinende Projekte zu realisieren, fallen potentielle Mehrkosten üblicherweise doch erst zu späteren Zeitpunkten an und stehen damit scheinbar außerhalb von gegenwärtigen Haushaltszwangslagen. Staatliche Vorhabenträger bewerten also

die Kosten zu niedrig, setzen die Erträge bzw. den angedachten Nutzen zu hoch an und berücksichtigen Risiken vielfach überhaupt nicht, denn nur so lassen sich Projekte über bestehende institutionelle, haushalts- und förderrechtliche Hürden „heben“.²¹ Oder in den Worten von *Flyvbjerg* (2007, S. 586): „A project that looks highly beneficial on paper is more likely to get funded than one that does not.“

Solche Dysfunktionalitäten sind eine Ursache für die zu beobachtenden Nachträge in öffentlichen Baumaßnahmen. Defizitär erscheint hier vor allem das öffentliche Beschaffungswesen mit seinen vergaberechtlichen Bestimmungen zu sein. Nach § 97 Abs. 5 GWB soll zwar das wirtschaftlichste Angebot den Zuschlag erhalten, um damit das beste Preis-Leistungs-Verhältnis zu identifizieren, wiewohl in der Praxis vorrangig auf den „Preis“ abgestellt wird. Vielfach erhalten zwar die kostengünstigsten Einzelleistungen bei der gewerkweisen Vergabe den Zuschlag, ohne dass die Einzellose (Planung, Design, Bau, Facility Management und Verwertung) wirtschaftlich aufeinander abgestimmt und optimiert worden sind. In den seltensten Fällen erreicht eine einfache Addition einzelner Teilleistungen – wie Architektur, Roh- und Ausbau, technische Gebäudeausrüstung und das sich anschließende Gebäudemanagement – das wirtschaftliche Gesamtoptimum (LRBay 2015, S. 84ff.; LRNRW 2014, S. 134ff.). Materielle Konsequenz des ausschließlich zu Grunde gelegten Preiswettbewerbs²² sind kostenintensive Nachträge: Beim mehrheitlich zulasten der Qualität gehenden und mögliche Folgekosten nur unzureichend berücksichtigenden Preiswettbewerb unterbieten sich private Bauunternehmen für den Zuschlagserhalt, um nach Auftragsvergabe Lücken in den Ausschreibungsunterlagen zu suchen, damit durch Nachträge überhaupt Gewinne erwirtschaftet werden können (Investitionsbank Schleswig-Holstein 2011, S. 29). Der zu Grunde liegende reine Preiswettbewerb bewirkt – getreu dem Motto: „wer billig plant, baut teuer“ (AHO 2007, S. 37f.) – kostenintensive Nachträge. Weder liegen beim gewerkweise beauftragten Auftragnehmer intrinsisch angelegte Anreize für die Tüchtigkeit nachhaltiger Investitionen vor, noch verfügt die öffentliche Hand über ein wirksames Nachtragsmanagement, das dieses inflationär auftretende Problem bereits frühzeitig entschärft (LRM-V 2014, S. 216ff.; 2009, S. 227ff.; LRH 2017, S. 136ff.; 2010, S. 138ff.).²³ So hat der Bundesrechnungshof (2003, S. 21f.) rund 3000 öffentliche Bauverträge im Fernstraßenbau untersucht und festgestellt, dass bei einem Großteil der Verträge erhebliche Auftragserweiterungen durch Nachträge und Mengenmehrungen eingetreten sind.²⁴ Diese waren in der Regel auf mangelhafte Leistungsbeschreibungen infolge unzureichender Planung und Bauvorbereitung und auf erhebliche Kostenunsicherheit bei der Realisierung der Baumaßnahme zurückzuführen. Überdies erfolgt die Vergabe von Nachträgen vielfach durch eine freihändige Vergabe, bei der kein förmlicher Wettbewerb im Sinne einer Ausschreibung stattfindet. Stellvertretend sei auf den LRH (2010, S. 141) verwiesen, wonach „Änderungen [...] bei sorgfältiger Planung im Vorhinein [hätten] erkannt und somit in die Ausschreibung aufgenommen werden können. Weil das nicht geschehen ist, war die Baumaßnahme noch nicht ausschreibungsreif; dadurch wurden Nachtragsleistungen von über 1,4 Millionen Euro dem Wettbewerbsverfahren vorenthalten.“²⁵ Defizite in der Planungs- und Konzeptionsphase führen also zu zahlreichen Nachträgen, die wiederum nicht ausgeschrieben werden.

Abbildung 7: Abrechnungs-, Kontroll- und parlamentarische Probleme



Quelle: Eigene Darstellung.

Die öffentliche Hand muss sämtliche Einnahmen, Ausgaben sowie Verpflichtungsermächtigungen nach Maßgabe des geltenden Haushaltsrechtes buchungstechnisch erfassen. Im Haushaltsplan dürfen Investitionen gemäß § 24 Abs. 1 BHO erst dann veranschlagt werden, wenn aus den Planungsüberlegungen Art der Ausführung, die Kosten, Finanzierung und der Zeitplan ersichtlich sind. Zusätzlich wird eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen eingefordert. Hierdurch wird eine Gesamtbetrachtung über den für die Haushaltsperiode geltenden Plan ermöglicht, so dass sich finanzpolitische Entscheidungen im Gesamtzusammenhang treffen lassen. Einen lückenlosen Überblick vermag eine genaue Planung und Kontrolle zu gewährleisten, die für die Ausübung des parlamentarischen Budget- und Kontrollrechts erforderlich ist. Die Kategorie „Kostensystematik“ erfasst entsprechende Probleme, die mehrheitlich vorschriftenwidrige Verbuchungen im Sinne einer falschen Bilanzierung (LRBay 2013, S. 88ff.; LRB 2011, S. 87ff.), ungenaue Kostenerfassungen (LRS 2011, S. 137ff.), unzureichende Berücksichtigung sämtlicher Aufwendungen (LRS 2013, S. 135ff.; LRH (2010, S. 171ff.), fehlende Einzelveranschlagung der Ausgaben (LRH 2017, S. 155ff.; LRS 2016, S. 173ff.) und Formen kreativer Buchführung (LRBay 2017, S. 165ff.) umfassen (vgl. Abbildung 7). Vor allem die vielfach bemängelte unvollständige buchungstechnische Erfassung der Folgekosten von Baumaßnahmen führt dazu, dass die jeweiligen Gesamtkosten sowie die Belastungen künftiger Haushalte intransparent sind, womit Verstöße gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit einhergehen (LRH 2012, S. 89ff.). Vereinzelt werden inhä-

rente Probleme des öffentlichen Rechnungswesens – etwa die Übertragung von Ausgaberechten ins neue Haushaltsjahr (LRH 2016, S. 107ff.) oder die unzureichende Erfassung buchungstechnischer Verluste aus fehlender Instandhaltung (LRNRW 2016, S. 142ff.; LRH 2010, S. 124ff.) – thematisiert.

Eine ordnungsgemäße Buchführung setzt den Nachweis sämtlicher Rechnungen voraus. In der Kategorie „Dokumentation“ werden diese wie weitere Verstöße erfasst, die beim Auswählen, Sammeln, Auswerten, Speichern, Nutzbarmachen und Verbreiten entscheidungsrelevanter Informationen auftreten (Abbildung 7). Entsprechende Nachweise sollen nicht nur den wirtschaftlichen und sachlichen Erfolg sicherstellen, sondern Sachverhalte gegenüber Dritten – wie politischen Entscheidungsträgern, der Öffentlichkeit oder Gerichten – verifizieren. Idealerweise ermöglichen die im Rahmen der Dokumentation gesammelten projektbezogenen Informationen valide Aussagen über Zeitpläne und den Grad der Zielerreichung. Ausgehend davon, dass die Geschäftstätigkeit der Verwaltung dem Grundsatz der Schriftlichkeit folgt, macht stellvertretend der LRM-V (2016, S. 103) im Rahmen einer überörtlichen Prüfung darauf aufmerksam, dass „wesentliche Unterlagen für die Prüfung und Überwachung der Ingenieurbauwerke, die auch eine grundlegende Voraussetzung zur Ermittlung des Erhaltungs- und Finanzbedarfes sind, [...] gänzlich [fehlten], [...] unvollständig oder nicht aktualisiert [waren].“ Zudem werden Planung und Durchführung von Baumaßnahmen unzureichend dokumentiert, so dass der Rechtsschutz nicht immer gewährleistet ist (LRM-V 2013, S. 195ff.). Vereinzelt wird auf gravierende Mängel bei der Aktenführung aufmerksam gemacht. So befanden sich „die zur Prüfung vorgelegten Unterlagen in rd. 60 Umzugskartons mit etwa 500 Aktenordnern [...] in einem ungeordneten Zustand. Die Reihenfolge der Ordner war nicht chronologisch, ihre Inhalte stimmten teilweise nicht mit den Beschriftungen überein bzw. waren unvollständig. Buchungslisten waren ungeordnet, diverse Buchungen ließen sich nicht eindeutig zuordnen. Teilweise fehlten die Buchungsbelege“ (LRNRW 2013, S. 123).²⁶ Auf solchen Grundlagen lassen sich weder den Haushaltsgrundsätzen entsprechende politische Entscheidungen treffen noch ein verwaltungsseitiges Projektcontrolling gewährleisten. Damit die öffentliche Hand ihre Bauherrenaufgaben wahrnehmen kann, sind alle relevanten Unterlagen vollständig und nachvollziehbar vorzuhalten (LRH 2013, S. 141).²⁷ Die Kategorien „Budget“ und „Controlling“ thematisieren Kontroll- und Steuerungsdefizite (Abbildung 7). So beruhen politische Entscheidungen auf untauglichen Wirtschaftlichkeitsberechnungen, Informationen sind fehlerhaft oder stehen nicht zeitgerecht zur Verfügung (LRB 2017, S. 121ff.; LRS 2016, S. 173ff.; LRH 2013, S. 142ff.), wodurch die Grundlagen zur Etatisierung der Bauausgaben fehlen. Es werden Planungsänderungen ohne die haushaltsrechtlich erforderlichen Zustimmungen getätigt (LRH 2007, S. 178ff.), gesperrte Mittel in Anspruch genommen (LRH 2010, S. 62f.) oder gegen den Grundsatz der Vollständigkeit (LRH 2008, S. 141ff.) verstoßen, der Schatten- und Nebenhaushalte mit dem Ziel verhindern soll, sämtliche Geschäftsfälle wahrheitsgetreu abzubilden. Andernfalls sei die parlamentarische Kontrolle nicht gewährleistet. Um „die Rückführbarkeit sämtlicher Staatstätigkeit auf den Willen des Volkes [zu sichern]“ (Pfeifer 1991, S. 13), sind Einwirkungs-, Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten erforderlich, mittels derer nicht nur die Beachtung von Recht und Gesetz, sondern auch des politischen Willens des Staatsvolkes sichergestellt wird (Schmidt-Aßmann; Ulmer 1988, S. 13). Diese dogmatische *sedes materiae* Begründung der Einwirkungspflicht als umfassendes Steuerungsinstrument steht im Gegensatz zu den Erfahrungen in der Praxis: Zwar wird von

allen Seiten die Notwendigkeit eines steuernden Einflusses betont, wiewohl zahlreiche sachlich-inhaltliche wie personelle Einschränkungen vorliegen. Weder verfügt die öffentliche Hand über ausreichende materielle und institutionelle Kapazitäten zur Sicherung einer baubegleitenden Prüfung noch erfolgt eine nachträgliche Erfolgskontrolle der vereinbarten Leistungen. Maßnahmen zur Kostenüberwachung und -steuerung sowie zur Einhaltung des Kostenrahmens gelten in der Fläche als mangelhaft (LRB 2017, S. 95ff.; LRH 2010, S. 158ff.; LRM 2007, S. 98ff.). Neben der unzureichenden Datenglage oder fehlenden Instrumenten zur Messung der Zielerreichung verhindert oftmals die verwaltungsinterne Zuständigkeitsverteilung zwischen Hochbau-, Fach- und Zentralverwaltung ein wirksames Controlling. Es fehlt in der Regel an einer übergreifenden Verantwortung, was eine besondere Schnittstellenproblematik bei der Planung, Errichtung und dem Betrieb von Einrichtungen offenbart. Im Ergebnis ist die vertikal integrierte und horizontal konglomerierte Verwaltung mit ihrem Organisationsaufbau kaum in der Lage, die komplexen Anforderungen bei der technischen, rechtlichen und vor allem wirtschaftlichen Errichtung von Infrastrukturen zu bewältigen. Vielfach fehlt es an einer „einigenden Version“, verfolgen die beteiligten Akteure doch unterschiedliche, mitunter sich widersprechende Interessen. So bleiben dann Abweichungen von vereinbarten Zielen zumeist folgenlos, womit Kosten- wie Terminüberschreitungen gleichermaßen einhergehen. In einer Gesamtschau nimmt die öffentliche Hand ihre Bauherrenrolle und die hiermit einhergehenden Rechte und Pflichten nur unzureichend wahr (LRS 2014, S. 143ff.; LRH 2010, S. 158ff.; LRS 2008, S. 354ff.).

4 Diskussion

Die Errichtung von Infrastrukturen stellt keine alltäglichen Handlungen für die Akteure aus Politik und Verwaltung dar, denn an Stelle der den Alltag bestimmenden bürokratischen Steuerungsmedien treten kooperative Verhandlungssysteme, die moderne Managementfunktionen genauso erfordern wie eine stärkere Beteiligung der Betroffenen. Immer seltener verhandelt die öffentliche Hand die Bereitstellung ihrer Einrichtungen exklusiv. Sie unterliegt zunehmend Einflüssen, die außerhalb politisch-administrativer Logiken stehen. So bringen etwa Lobbygruppen wie Umweltverbände nach Abschluss der Planung und der aufsichtsrechtlichen Genehmigung ihre Anliegen vor, was Anpassungen gegenüber ursprünglichen Planungsüberlegungen hervorrufen kann. Auch die Beteiligung von Anliegern bzw. interessierten Dritten verursacht finanzielle wie zeitliche Mehraufwendungen, die sich in demokratisch verfassten Gesellschaften kaum vermeiden lassen. Hinzu kommen technische, ingenieurwissenschaftliche oder architektonische Herausforderungen, die darauf zurückzuführen sind, dass Infrastrukturen an die jeweiligen Bedürfnisse angepasste Unikate darstellen und deshalb – anders als Serienprodukte – nur begrenzt im Vorfeld optimierbar sind. Insofern können zahlreiche im Voraus nicht vorhersehbare Unsicherheiten auftreten, welche den reibungslosen Ablauf stören. Entsprechende Hürden hängen vom Einzelfall ab und lassen kaum verallgemeinerungsfähige Aussagen zu: So existieren keine Vorbilder, wenn etwa ein kompletter Großstadtbahnhof – wie bei Stuttgart 21 – unter die Erde verlegt und um 90 Grad gedreht werden soll. Oftmals fehlen auf Seiten der zuständigen Behörde Erfahrungswerte, wenn Einrichtungen wie Opernhäuser, Verwaltungsgebäude, Justizvollzugsanstalten usw. errichtet, saniert oder modernisiert werden sollen.

Vermeidbare Verfehlungen lassen sich zunächst auf bestimmte Funktionsdefizite der öffentlichen Hand zurückführen. Politische Entscheidungsträger richten nach dem Public-Choice-Ansatz ihr Handeln üblicherweise am Gewinn und Verlust von Wählerstimmen und nicht an kaufmännischen Maßstäben wie finanziellem Aufwand und Ertrag aus. So steht der machiavellische Wille zur Macht ökonomischen Rationalitäten entgegen. Politiker als Auftraggeber von Infrastrukturvorhaben verursachen demnach Ineffizienzen, da sie weder private Mittel einsetzen noch durch kaufmännische Maßstäbe sanktioniert werden. Die Kontrolle durch den Wähler bleibt unvollständig, denn solange derartige Verfehlungen nicht eine gewisse Skandalschwelle überschreiten, spielen sie für Wahlentscheidungen – wenn überhaupt – eine untergeordnete Rolle. Sofern Projekte in Schwierigkeiten geraten und hierüber in den Medien berichtet wird, kommt es oftmals zu kurzfristigen und an den Grundsätzen der Improvisation ausgerichteten Handlungen seitens politischer Entscheidungsträger. Diese „politische Dimension“ bleibt in den Berichten und Stellungnahmen der Rechnungshöfe weitgehend unberücksichtigt. Stattdessen dominieren Verstöße seitens der Verwaltung als Planungs-, Auftrags- und Kontrollinstanz. Neben projektspezifischen und situativen Faktoren zeigen sich in den Kategorien „Bedarf“, „Dimensionierung“ und „Planung“ strukturelle Defizite vor allem darin, dass der jeweilige Bauherr trotz mehrjährigem Planungsvorlauf selbst nach erfolgreicher Ausschreibung zum Teil sehr unvollständige Vorstellungen über die Maßnahme hinsichtlich Nutzeranforderungen, Raumbedarf, Ausstattung usw. hat. Eine genaue Festlegung des Projektumfangs ist dadurch unmöglich, so dass es erfahrungsgemäß zu erheblichen Mehraufwendungen kommt. *Dietrich* (2005, S. 14) fordert deshalb eine Abkehr von der Kostenermittlung erst am Ende des Projektes: „Dies führt im Wettbewerb zwar zu niedrigen Anfangspreisen, in der Bau durchführung aber oft zu einer Vielzahl von Nachforderungen und Streitigkeiten, da wichtige Fragen zu Leistungsinhalten nicht rechtzeitig geklärt wurden.“ Änderungswünsche des Auftraggebers insbesondere während der Konstruktionsphase verursachen Kostensteigerungen, weshalb künftig nur dann Investitionsmittel zur Verfügung gestellt werden bzw. abrufbar sein sollten, wenn Projekte wirklich baureif sind (*Dewatripont/Legros* 2005, S. 130). Den Planungen liegen häufig unrealistische Erwartungen bezüglich Kosten, Terminen und des künftigen Bedarfs zu Grunde. Diese Abweichungen resultieren einerseits aus fehlender Marktübersicht, andererseits aus ausbaufähigen Prognoseinstrumenten. Entsprechende Instrumente zur Abschätzung der künftigen Auslastung und der damit zusammenhängenden Risiken sind vergleichsweise schwach entwickelt. Tendenziell werden die mit der Erstellung und dem anschließenden Betrieb von Infrastrukturen zusammenhängenden Risiken negiert und nicht bepreist. Infolgedessen finden im Voraus kaum belastbare Bewertungen statt, welche Probleme mit welchen Wahrscheinlichkeiten eintreten können. So werden dann Standards geplant und ausgeschrieben, die zur sparsamen Erfüllung des jeweils zugrunde liegenden Investitionsziels nicht erforderlich wären.

In den Kategorien „Wettbewerb“, „Vergaberecht“ und „Wirtschaftlichkeit“ stehen zunächst Verstöße gegen bestehende Regelungen im Vordergrund. Die strukturellen Defizite im öffentlichen Beschaffungswesen bleiben jenseits der im Vordergrund der Prüfungen stehenden rechtlichen Richtigkeit unerwähnt (*Winkelmann* 2014, S. 44ff.). Zur Durchführung investitionswirtschaftlicher Maßnahmen werden die für die Planung und Errichtung erforderlichen Bauunternehmen, Architekten sowie Ingenieure üblicherweise im Rahmen von Werkverträgen nach §§ 631ff. BGB separat beauftragt. In

Werkverträgen erfolgt eine nach gegenständlichen oder zeitlichen Kriterien getrennte Beauftragung von privaten Unternehmen, die ausschließlich Empfänger externer Planungsvorgaben sind und so ihr fertigungstechnisches und organisatorisches Know-how nur bedingt in das Gesamtprodukt „Bauobjekt“ einbringen können. Üblicherweise schließt die öffentliche Hand eine Vielzahl von kurzfristigen Einzelverträgen mit unterschiedlichen Unternehmen zur Planung und Errichtung von Infrastruktureinrichtungen ab und betreibt diese nach Fertigstellung der Baumaßnahmen entweder selbst oder verpflichtet private Dritte. Eine solche Vorgehensweise trennt die Bauobjektplanung von der Bauausführung, Herrschaft und Haftung fallen also auseinander. Selbst der Gesetzgeber verlangt in § 4 VOB/A von öffentlichen Auftraggebern, Bauleistungen möglichst getrennt nach Fachgebieten zu vergeben, so dass Planungs-, Bau- und Betreiberleistungen unter Verwendung unterschiedlicher Verdingungsordnungen separat ausgeschrieben werden müssen. Für alle gelten eigene Regelungen hinsichtlich Leistungsbeschreibung, Selektion der Bieter, Prüfung der Angebote, Fristen usw., wodurch einerseits ein beträchtlicher Koordinierungsaufwand entsteht, dem auf Seiten der Verwaltung keine adäquate baubegleitende Prüfung in institutioneller wie personeller Hinsicht gegenübersteht. Andererseits legt sich der Staat beim Einkauf von Produktionsfaktoren eine Reihe von Regularien auf, welche zahlreiche Fallstricke und juristische Untiefen bereithalten. Europa-, bundes- und landesrechtliche Vorgaben verrechtlichen öffentliche Bauvorhaben und schränken nennenswert die Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume aller Beteiligten ein. Dies geht zulasten der Wirtschaftlichkeit. Vorbehaltlos ist dem LRS (2010, S. 26) zuzustimmen, wonach „das Bewusstsein für den sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln für Baumaßnahmen [...] deutlich geschärft werden [muss].“ Die sichtbar gewordenen Defizite in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bestätigen die Vermutung, dass sich der sparsame Einsatz von knappen Haushaltsmitteln selten an ökonomischen Rentabilitätsgesichtspunkten orientiert.

Die Kategorien „Mehrebenenprobleme“ und „Förderrecht“ identifizieren Schwachstellen aufgrund vertikal differenzierter Entscheidungsorganisation im föderalen Aufbau (*Sturm* 2013, S. 297ff.; 2012, S. 231ff.). Nicht immer können übergeordnete Gebietskörperschaften als Auftraggeber der jeweiligen Baumaßnahme eine wirtschaftliche und sparsame Durchführung sicherstellen. Der auftragserfüllenden Verwaltung mangelt es nicht selten an Personal und Sorgfalt, wiewohl derartige Probleme nicht föderalismusinhärent sind. Strukturell begünstigt zwar die Trennung von Aufgaben- und Kostenverantwortung vor allem fehlerhafte Abrechnungen zulasten des jeweiligen Auftraggebers, jedoch scheinen die bestehenden Kooperationsinstrumente zwischen den einzelnen Ebenen mehrheitlich zu funktionieren. Hierfür sprechen die zahlreichen Beispiele für Fehlinvestitionen, die der Bundesrechnungshof verhindert hat. Zudem werden falsch verwendete Mittel erfolgreich zurückgefordert, auch wenn zwischen ungeRechtfertigter Aus- und eingeforderter Rückzahlung mehrere Jahre liegen. Zusammenfassend folgt in rechtlicher Hinsicht die Zusammenarbeit weitgehend auf der Basis klarer Pflichten, auf der handlungspraktischen Ebene mangelt es an ebenenübergreifenden Zielvereinbarungen und nachträglichen Erfolgskontrollen. Solche wären aber erforderlich, um etwa die Wirksamkeit der zahlreichen Fördermittelprogramme überprüfen zu können.

Mit den Kategorien „Instandhaltung“, „Folgekosten“ und „Nachträge“ wird die Nachhaltigkeit der jeweiligen Investitionen geprüft. Haushaltsrechtliche, administrative

wie politische Funktionslogiken schränken diese ein. Budgetzuweisungen nach dem Jährlichkeitsprinzip verhindern in Verbindung mit den Instandhaltungsstrategien nach Maßstäben politischer Opportunität nachhaltige Bewirtschaftungsstrategien. Überdies stehen die finanziellen Aufwendungen in der Bauphase im Mittelpunkt politischer Entscheidungen, denn an deren Höhe richtet sich der Umfang aufgenommener Kredite aus. Als strukturelle Begleiterscheinungen resultieren hieraus Anreize, vornehmlich günstig erscheinende Projekte zu realisieren.²⁸ Inwieweit diese Verzerrungen absichtlich erfolgen oder (lediglich) auf falschen Planungsprämissen beruhen, lässt sich nachträglich kaum beurteilen. Angesichts der relativen Häufigkeit von derartigen Zielverfehlungen sind strukturelle Ursachen nicht auszuschließen. Ist das Projekt erst einmal beschlossen und, mindestens genauso wichtig, sind die Fördermittel bewilligt, ist der „point of no return“ schnell erreicht und zwar unabhängig von den dann tatsächlich anfallenden Kosten. *Cantarelli* u. a. (2010, S. 795) erhellen die Sachlage: „when an investment in time or money is made [...], individuals prefer to continue with the project because doing so allows for a chance of successful implementation, as opposed to a sure loss of the investment should they decide to quit.“ Dabei haben sich im Laufe der Zeit Koalitionen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren herausgebildet, die dieser Logik Rechnung zollen. Beide Seiten wissen demnach um die Fehleinschätzungen, doch gemeinsame Interessen verhindern die Richtigstellung (*Wachs* 1990, S. 146). Dies ähnelt einem Patronagesystem, wo wechselseitige Vorteile zu Lasten der Allgemeinheit gewährt werden (*Fourace/Allport/Thomson* 1990, S. 16). Vielfach erhält derjenige den Auftrag, der die niedrigsten Kosten angibt, auch wenn Nachträge zur späteren Korrektur erforderlich werden. Diese Nachträge werden in der Regel erfüllt, da Bauruinen die Wiederwahlchancen verringern. Deshalb werden öffentliche Projekte unabhängig von den nachträglich anfallenden Kosten fast immer fertiggestellt.²⁹

Die Kriterien „Kostensystematik“, „Dokumentation“, „Budget“ und „Controlling“ erfassen unterschiedliche Abrechnungs-, Kontroll- und parlamentarische Probleme. Baubegleitende Prüfungen, Kontrolle der vereinbarten Ziele nach Fertigstellung und ergebnisbasierte Bewertungen fehlen in der Fläche. Werden diese Überlegungen noch um die Defizite in den Bereichen „Instandhaltung“ und „Nachträge“ ergänzt, ist die öffentliche Hand von einem effizienten Liegenschafts- bzw. Gebäudemanagement, welches technische, kaufmännische und infrastrukturelle Überlegungen integriert, noch weit entfernt. Mehr noch: Die tradierten Steuerungsinstrumente der Staatsaufsicht scheinen operativ wie strategisch immer weniger in der Lage zu sein, den komplexen Anforderungen von Baumaßnahmen gerecht zu werden. Deutlich wird dabei, dass einerseits die rechtlichen wie materiellen Grundlagen für Entscheidungen vielfach unzureichend sind, andererseits Reibungsverluste aufgrund von Verhaltensinterdependenzen zwischen politischen und administrativen Akteuren bestehen, die auf die Existenz von Zielkonflikten, Informationsasymmetrien und Opportunitäten verweisen. Fragmentierte Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung führen nicht nur zu Informationsverlusten in quantitativer wie qualitativer Hinsicht, sondern begünstigen eine gewisse Lernresistenz. Wie aus den Stellungnahmen der betroffenen Stellen, die ebenfalls in den Berichten der Rechnungshöfe enthalten sind, erkennbar wird, mangelt es regelmäßig an der Bereitschaft, identifizierte Mängel durch institutionelle, personelle und konzeptionelle Veränderungen zu beheben. So bleiben wohl auch in Zukunft die investitionswirtschaftlichen Maßnahmen vor einer Überprüfung ihrer technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit weitgehend geschützt.

Anmerkungen

- 1 Diese Vorwürfe bedürfen indes einer Einzelfallbeurteilung, wie *Dieter Bartetzko* in der FAZ vom 10. Februar 2013 ausführt: „Abgesehen von der Elbphilharmonie [...] sind die Bauten eher kläglich und fade: Der gläserne Berliner Flughafen erinnert an eine ehrgeizige Großgärtnerei, dito der [Berliner] Hauptbahnhof. Und Stuttgart will als Ersatz für die grandiosen Quaderformationen der abgerissenen Seitenflügel von 1919 eine Art Kinderteppich aus glasgewölbten Blobs anbieten; in der Unterwelt als dem neuen Bahnhof, sollen rasante Pilzstützen [...] jedem den Atem rauben.“ Und weiter; „aus Peking und Schanghai oder den Golfstaaten, wo uns ein neuer Riesenflughafen nach dem anderen, ein Stadion und Museum nach dem nächsten nicht nur durch Riesengröße, sondern auch mit tollkühner bildhafter Gestaltung das Staunen lehrt, scheint man hierzulande solche Probleme nicht zu kennen.“
- 2 So etwa BRH (2016, S. 372ff.), der hier den Bau einer Fassade mit überdimensionierten Glasflächen und unnötigen Balkonen bemängelt. Vor allem die immer wieder verwendeten Glasfassaden verursachen nicht nur erhebliche Investitionskosten, sondern widersprechen zudem dem Gedanken des energiesparenden Bauens. Ein hoher Glasflächenanteil an Fassaden reduziert die thermische Speicherfähigkeit eines Gebäudes und führt zusätzlich zu höheren Reparatur- und Reinigungskosten. Auch der LRH (2014, S. 139ff.) kritisiert aufwendige Fassadengestaltungen. In einer Querschnittsprüfung von 20 Fassaden an Verwaltungsgebäuden gelangt der LRBay (2007, S. 53ff.) zu der Erkenntnis, dass die vielfach verbauten Glasfassaden in Planung, Bau und Betrieb aufwendiger und teurer sind als Fassaden in konventioneller Bauweise. An anderer Stelle empfiehlt der BRH (2003: 19) daher, auf „großflächige Verglasungen, geneigte und gekrümmte Außenwände, vorgeblendete Natursteinfassaden, aufwendige Metallsonderkonstruktionen [zu verzichten].“ Neben der Außen- und Fassadengestaltung wird regelmäßig der übermäßige Raumbedarf kritisiert. So habe der Neubau eines Mehrzweckgebäudes für die Sächsische LOTTO-GmbH in Leipzig überdimensionierte Flächen [vgl. LRS (2013, S. 21)], während bei der Neuunterbringung einer Landesbehörde sich das Objekt nach Auffassung des LRNRW (2007, S. 158) „durch ein großzügiges Flächenangebot auszeichnet] und [...] den Eindruck unverhältnismäßiger Weitläufigkeit [vermittelt].“
- 3 Vgl. auch LRBay (2014, S. 55ff.), der auf Sonderausführungen aufmerksam macht, welche höhere Investitionskosten, geringere Erträge und steigende Instandsetzungskosten verursachen. Der LRH (2014, S. 144ff.) beanstandet beim „Hamburg Centre of Aviation Training“ die großzügigen Raumhöhen, die nicht nur unmittelbare Baukosten, sondern regelmäßige anfallende Folgekosten verursachen.
- 4 Der LRM-V (2006, S. 83ff.) kritisiert im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei 16 Stützpunktfeuerwehren zu hoch bemessene gebäudemäßige Mindestausstattungen für die Geräteunterbringung. Überdimensioniert sei nach Auffassung des LRH (2016, S. 113) die Tiefgarage an der Hochwasserschutzanlage Niederhafen/Baumwall, wodurch vermeidbare Mehrausgaben in Höhe von 320.000 Euro anfielen. Auch die Berufliche Medienschule hätte durch eine Reduzierung der Stellplätze rund 900.000 Euro einsparen können [vgl. LRH (2012, S. 95ff.)]. An anderer Stelle wird die Pflanzung teurer Großbäume kritisiert, die nicht den Grundsätzen der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit folgen. Stattdessen wäre eine größere Anzahl kleinerer Bäume bzw. Gewächse kostengünstiger gewesen. Diese Bilanzierung des Grünvolumens hätten zu Einsparungen in Höhe von 650.000 Euro führen können [vgl. LRH (2006, S. 190ff.)].
- 5 Aber auch an anderer Stelle engagiert sich der Bund am Bedarf vorbei. So stehen vom Bund finanzierte Rechenzentren über Jahre leer [vgl. BRH (2016, S. 175ff.)] oder es werden mehrere Pilotprojekte gefördert, die nachweislich ungeeignet sind [vgl. BRH (2016, S. 426ff.)].
- 6 Vor allem bei Sanierungen wirken sich die häufig nur rudimentär vorliegenden Bestandsdaten, auf denen entsprechende Planungen beruhen, nachteilig aus. So übereinstimmend LRH (2014, S. 148ff.; 2009, S. 90ff.), LRB (2011, S. 87ff.), LRBay (2013, S. 101ff.).
- 7 Die baubegleitende Planung verursacht auch anderswo erhebliche Mehrkosten. So haben sich die Kosten für das Auswanderungsmuseum Ballinstadt von 9 auf 12,5 Millionen Euro infolge baubegleitender Planungen erhöht [vgl. LRH (2010, S. 171ff.)]. An anderer Stelle weist der LRH (2014, S. 158) darauf hin, dass „vor Baubeginn darauf zu achten [ist], dass Planungen zu Bedarf und Ausführungen abgeschlossen [sein müssen].“
- 8 Einen einleitenden Überblick über das Vergaberecht findet sich bei *Koenig; Haratsch* (2003) und *Leinemann; Weihrauch* (1999) und zur Kritik am Vergaberecht *Schwintowski* (2004, S. 362ff.).
- 9 Unbegründete Einschränkungen des Wettbewerbs können erste Anhaltspunkte für korruptives Verhalten liefern. So etwa LRNRW (2007, S. 247ff.), wo der Verdacht auf Absprachen geäußert wird.

- 10 Nennenswerte Nachteile ergeben sich aus dem Vergaberecht auch aus Sicht des Angebots. So führt *Schwintowski* (2004, S. 360f.) aus, dass die „zu beachtenden Formalien [...] derart abschreckend [sind], dass vor allem kleine und mittlere Unternehmen am Wettbewerb um öffentliche Aufträge erst gar nicht teilnehmen.“ Diese Auffassung wird in einer Studie von *Balensiefen* (2004, S. 13) untermauert, bei der 60 Prozent der 1517 befragten Unternehmen den Arbeitsaufwand für eine Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen als zu hoch beurteilten.
- 11 Auch der LRH (2017, S. 134) ist aufgrund des Umfangs verschiedenartiger Mängel der Auffassung, „dass das Bezirksamt nicht über ausreichendes Fachwissen und hochbaufachliche Kompetenz verfügt, um Vergabeverfahren für Dienst- und Bauleistungen rechtssicher vorbereiten und durchführen zu können. Es muss sichergestellt sein, dass eine überwiegend von hochbaufachlichen Anforderungen geprägte Bau- bzw. Sanierungsmaßnahme durch entsprechend kompetente Stellen ausgeführt wird.“
- 12 Der LRNRW (2015, S. 153ff.) stellt in einer Querschnittsuntersuchung im Rahmen des Hochschulmodernisierungsprogramms fest, dass in 76 Prozent aller untersuchten Sanierungsmaßnahmen die Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen war. Da die bauliche und technische Bestandsaufnahme öffentlicher Einrichtungen mangelhaft ist, ergeben sich besondere Probleme bei der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die Sanierungen, Instandhaltungen oder Modernisierungen zum Ziel haben.
- 13 Stellvertretend für viele LRH (2015, S. 121ff.; 2013, S. 135ff.), der nicht nachvollziehbare Prognosen in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen oder die (fehlenden) Kriterien, auf denen angeblich die Wirtschaftlichkeit beruhen soll, kritisiert.
- 14 Siehe hierzu *Stüer* (2009); *Bielenberg* u.a. (2010) und den damit zusammenhängenden Problemen *Scheller; Walker* (2017).
- 15 So führt etwa der LRS (2007, S. 203) aus, dass sich „aus der Stellungnahme der Landeshauptstadt [...] keine Einsicht für den sparsamen Umgang mit Fördermitteln erkennen [lässt].“
- 16 Vgl. Nationaler Radverkehrsplan (<https://nationaler-radverkehrsplan.de/de/foerderfibel>).
- 17 Vgl. DIN 31051 Grundlagen der Instandhaltung; zitiert in *Bahr* (2008, S. 13) und zu Instandhaltungsstrategien vgl. *Gänßmantel/Geburtig/Schau* (2005, S. 41ff.).
- 18 Lebenszykluskosten umfassen sämtliche Kosten, die sich aus der Summe diskontierter Bau- und Folgekosten unter Berücksichtigung der Risikokosten ergeben. Konzeptionell verfolgt die Betrachtung der Lebenszykluskosten das Ziel, „[...] die aktive Gestaltung der Entscheidungsvariablen ‚Leistung‘, ‚Zeit‘ und ‚Kosten‘ [sicherzustellen], wobei der Schwerpunkt [...] nicht in der Prognose der Kosten [liegt], sondern in der Abstimmung der drei Variablen.“ Zitat in: *Wübbenhorst* (1984, S. 2). Zur Lebensdauer öffentlicher Gebäude ausführlich für den Tiefbau *Haardt* (2003) und für den Hochbau *Arlt; Pfeiffer* (2005); Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2001); Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2006) sowie *Thiessen* (2007, S. 75ff.).
- 19 Der LRH (2012, S. 70ff.) verweist darauf, dass verbindliche Maßstäbe zur Bewertung der Gesamtwirtschaftlichkeit von Gebäuden über den gesamten Lebenszyklus fehlen. Neben fehlenden Standards existiert kein zentrales Gebäudekataster, aus dem entsprechende Informationen gewonnen werden können. Auf institutionelle Defizite macht auch der LRNRW (2017, S. 123ff.) aufmerksam. So fehle es an einem wirksamen Berichtssystem, um „insbesondere aus Fehlern der Vergangenheit zu lernen.“
- 20 Stellvertretend sei auf die Querschnittsprüfung des BRH (2007, S. 145ff.) an 166 Baumaßnahmen mit einem Volumen von 3,02 Mrd. Euro verwiesen, von denen 29 (17 %) eine vollständige Planung der Baunutzungskosten nachweisen konnten.
- 21 Zustimmend *Beckmann* (2011, S. 2). Um Fördermittel zu erhalten, werden die Kosten niedrig und der Nutzen zu hoch angesetzt, wie *Flyvbjerg/Garbuia/Lovaglio* (2009, S. 179) anhand unterschiedlichster Beispiele illustrieren. Diese Problematik wird vor allem vom Bundesrechnungshof thematisiert. Vgl. etwa BRH (2016, S. 368ff.; 2014, S. 283ff.; 2013, S. 236ff.; 2012, S. 244ff.; 2006, S. 149ff.). Indes sind auch gegenläufige Phänomene zu beobachten, worauf etwa der LRS (2011, S. 137ff.) verweist. So werden die Baukosten in der Planung zu hoch angesetzt, um ein finanzielles Polster für die Baudurchführung zu schaffen.
- 22 Zur Kritik am Preiswettbewerb siehe *Pfnür/Hirt/Erges* (2007, S. 17f.).
- 23 Eingehend auch LRBay (2016, S. 89ff.), der in einer Querschnittsprüfung 374 Bauaufträge mit einem Auftragswert von rund 84,6 Millionen zu folgendem Ergebnis gelangt: „Bei rund einem Viertel der Stichprobe war die Notwendigkeit des Nachtrags nicht nachgewiesen.“ Als Ursachen für die Nachträge ließen sich folgende Aspekte identifizieren: mangelnde Grundlagenermittlung (26%); mangelhafte Planung (26%), mangelhafte Ausschreibung (7%), Gestaltungsmehraufwand (3%), Nutzerwünsche (12%), Unvorhersehbar (14%); Ursache nicht dokumentiert (12%). Ein wirksames Nachtragsmanage-

ment scheitert, wie der LRBay (2016, S. 94ff.) ausführt, nicht selten an der zu geringen personellen Ausstattung der Bauämter, deren Mitarbeiter unzureichend qualifiziert sind, um auf Augenhöhe mit den privaten Unternehmen verhandeln zu können. Vergleichbar auch LRNRW (2011, S. 119ff.). Im Unterschied hierzu macht der LRS (2014, S. 143ff.) im Rahmen seiner überörtlichen Kommunalprüfung aus dem Bau- und Vergabebereich darauf aufmerksam, dass viele Nachträge durch eine sorgsame Planung hätten vermieden werden können. „Die sich daraus ergebenden Kostensteigerungen sind im Grunde gar keine Steigerungen, denn bei ausreichenden Voruntersuchungen hätten die Planer den Leistungsumfang genauer feststellen und von vornherein die höheren Kosten ermitteln können.“ So fangen die Schwierigkeiten bereits im Baugrund an, worauf etwa LRBay (2013, S. 101ff.), LRS (2013, S. 135ff.), BRH (2010, S. 229ff.) oder LRNRW (2010, S. 259ff.) verweisen. Kontaminationen oder unvorhersehbare Funde von Altlasten können zu Abweichungen von Planvorgaben führen und zusätzliche Anforderungen an den Verfahrensablauf stellen. Die bis zum Baustopp reichenden zeitlichen Verzögerungen tragen gleichfalls zu einem steigenden Erschließungsaufwand bei. Während der Bauphase treten weitere Unsicherheiten auf, die den vereinbarten Kosten- und Terminrahmen überschreiten. Insbesondere insolvente Subunternehmen, Kostensteigerungen bei Baustoffen, technische Mängel oder fehlerhafte Konstruktionen führen zu nachträglichen gleichwohl unvermeidbaren Preissteigerungen. Aber auch ungünstige Witterungsverhältnisse verzögern die Bauausführung und treiben die Kosten in die Höhe.

- 24 Und zu internationalen Erfahrungen mit Nachträgen siehe *NAO* (2008, S. 14; 2001, S. 15).
- 25 Zustimmend LRBay (2016, S. 91f.), der darauf verweist, dass anstelle von Ausschreibungsverfahren vielfach zusätzliche Leistungen ohne Wettbewerb als Nachtrag vergeben wurden. Ähnlich LRS (2015, S. 187ff.; 2013, S. 105ff.; 2009, S. 193ff.; 2009, S. 387ff.; 2008, S. 362ff.).
- 26 Der LRS (2014, S. 169) lichtet eine kaum leserliche handschriftliche Notiz in seinem Jahresbericht aus Bauakten zur Unterbringung von Finanzämtern in Dresden ab, auf deren Grundlage eine Erhöhung der Kosten um 520.000 Euro erfolgte.
- 27 An anderer Stelle macht der LRH (2010, S. 150ff.) darauf aufmerksam, dass durch die fehlende Dokumentation wesentlicher Entscheidungen in der Ausschreibungsphase das Transparenzgebot und das Wettbewerbsprinzip verletzt wurde.
- 28 Erfahrungsgemäß werden dabei die Kosten erster Planungsüberlegungen zu Grunde gelegt. Eine Kostenanpassung mit Planungsfortschritt findet in der Regel nicht statt.
- 29 Zu den Problemen und den sich daraus ableitenden Grenzen des strategischen Controllings siehe ausführlich *Schwarting* (2005, S. 173ff.), der Eingangsbarrieren, Vorbehalte und konzeptionelle Fehler in politischen Gremien und in der Verwaltung identifiziert.

Quellenverzeichnis

Bundesrechnungshof

- Bundesrechnungshof (BRH 2017): *Bemerkungen 2017 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*, Bonn 2017.
- Bundesrechnungshof (BRH 2016): *Bemerkungen 2016 Band 1-3 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*, Bonn 2016.
- Bundesrechnungshof (BRH 2015): *Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2014 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*, Bonn 2015.
- Bundesrechnungshof (BRH 2014): *Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2014 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*, Bonn 2014.
- Bundesrechnungshof (BRH 2014): *Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2014 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Weitere Prüfungsergebnisse*, Bonn 2015.
- Bundesrechnungshof (BRH 2013): *Bemerkungen 2013 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*, Bonn 2013.
- Bundesrechnungshof (BRH 2013): *Bemerkungen 2013 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Weitere Prüfungsergebnisse*, Bonn 2014.
- Bundesrechnungshof (BRH 2012): *Bemerkungen 2011 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*, Bonn 2012.

- Bundesrechnungshof (BRH 2012): Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2012 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Weitere Prüfungsergebnisse, Bonn 2013.
- Bundesrechnungshof (BRH 2012): Sonderbericht – Erfahrungen der ersten zwei Vertragsjahre 2009 und 2011 und Verbesserungspotenziale der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für die Erhaltung der Bundesschiene, Bonn 2012.
- Bundesrechnungshof (BRH 2011): Bemerkungen 2011 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bonn 2011.
- Bundesrechnungshof (BRH 2011): Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Weitere Prüfungsergebnisse, Bonn 2011.
- Bundesrechnungshof (BRH 2010): Bemerkungen 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bonn 2010.
- Bundesrechnungshof (BRH 2010): Bemerkungen 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Weitere Prüfungsergebnisse, Bonn 2010.
- Bundesrechnungshof (BRH 2009): Bemerkungen 2009 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bonn 2009.
- Bundesrechnungshof (BRH 2009): Bemerkungen 2009 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Weitere Prüfungsergebnisse, Bonn 2010.
- Bundesrechnungshof (BRH 2008): Bemerkungen 2008 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bonn 2008.
- Bundesrechnungshof (BRH 2007): Bemerkungen 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, Bonn 2007.
- Bundesrechnungshof (BRH 2006): Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung 2005), Bonn 2006.

LRM-V

- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (LRM-V 2017): Jahresbericht 2017 – Teil 1 – Kommunalfinanzbericht 2017, Schwerin 2017.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (LRM-V 2017): Jahresbericht 2017 – Teil 2 – Landesfinanzbericht 2017, Schwerin 2017.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (LRM-V 2016): Jahresbericht 2016 – Teil 1 – Kommunalfinanzbericht 2016, Schwerin 2016.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (LRM-V 2016): Jahresbericht 2016 – Teil 2 – Landesfinanzbericht 2016, Schwerin 2016.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (LRM-V 2015): Jahresbericht 2015 – Teil 1 – Kommunalfinanzbericht 2015, Schwerin 2015.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (LRM-V 2015): Jahresbericht 2015 – Teil 2 – Landesfinanzbericht 2015, Schwerin 2015.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (LRM-V 2014): Jahresbericht 2014 – Teil 1 – Kommunalfinanzbericht 2014, Schwerin 2014.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (LRM-V 2014): Jahresbericht 2014 – Teil 2 – Landesfinanzbericht 2014, Schwerin 2014.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (LRM-V 2013): Jahresbericht 2013 – Teil 1 – Kommunalfinanzbericht 2013, Schwerin 2013.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (LRM-V 2013): Jahresbericht 2013 – Teil 2 – Landesfinanzbericht 2013, Schwerin 2013.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (LRM-V 2012): Jahresbericht 2012 – Teil 1 – Kommunalfinanzbericht 2012, Schwerin 2012.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (LRM-V 2012): Jahresbericht 2012 – Teil 2 – Landesfinanzbericht 2012, Schwerin 2012.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (LRM-V 2011): Unterrichtung durch den Landesrechnungshof. Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2011 (Teil 1) – Kommunalfinanzbericht 2011, Schwerin 2011.

- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (LRM-V 2011): Jahresbericht 2011 – Teil 2 – Landesfinanzbericht 2011, Schwerin 2011.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (LRM-V 2010): Unterrichtung durch den Landesrechnungshof. Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2010 – Landesfinanzbericht 2010, Schwerin 2010.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (LRM-V 2009): Unterrichtung durch den Landesrechnungshof. Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2009 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2009, Schwerin 2009.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (LRM-V 2009): Unterrichtung durch den Landesrechnungshof. Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2009 (Teil 2 – Kommunalbericht 2009, Schwerin 2009.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (LRM-V 2008): Unterrichtung durch den Landesrechnungshof. Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2008 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2008, Schwerin 2008.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (LRM-V 2008): Unterrichtung durch den Landesrechnungshof. Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2008 (Teil 2 – Kommunalbericht 2008, Schwerin 2008.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (LRM-V 2007): Unterrichtung durch den Landesrechnungshof. Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2007 (Teil 1 – Kommunalbericht 2006, Schwerin 2007.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (LRM-V 2007): Unterrichtung durch den Landesrechnungshof. Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2007 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2007, Schwerin 2007.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (LRM-V 2006): Unterrichtung durch den Landesrechnungshof. Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2006 (Teil 1 – Kommunalbericht 2006, Schwerin 2006.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (LRM-V 2006): Unterrichtung durch den Landesrechnungshof. Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2006 (Teil 2) mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung des Landes 2004, Schwerin 2006.

Landesrechnungshof Berlin

- Rechnungshof von Berlin (LRB 2017): Jahresbericht 2017, Berlin 2017.
- Rechnungshof von Berlin (LRB 2016): Jahresbericht 2016, Berlin 2016.
- Rechnungshof von Berlin (LRB 2015): Jahresbericht 2015, Berlin 2015.
- Rechnungshof von Berlin (LRB 2014): Jahresbericht 2014, Berlin 2014.
- Rechnungshof von Berlin (LRB 2013): Jahresbericht 2013, Berlin 2013.
- Rechnungshof von Berlin (LRB 2012): Jahresbericht 2012, Berlin 2012.
- Rechnungshof von Berlin (LRB 2011): Jahresbericht 2011, Berlin 2011.
- Rechnungshof von Berlin (LRB 2010): Jahresbericht 2010, Berlin 2010.
- Rechnungshof von Berlin (LRB 2009): Jahresbericht 2009, Berlin 2009.
- Rechnungshof von Berlin (LRB 2008): Jahresbericht 2008, Berlin 2008.
- Rechnungshof von Berlin (LRB 2007): Jahresbericht 2007, Berlin 2007.
- Rechnungshof von Berlin (LRB 2006): Jahresbericht 2006, Berlin 2006.

Landesrechnungshof Hamburg

- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (LRH 2017): Jahresbericht 2017 – über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2015, Hamburg 2017.
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (LRH 2016): Jahresbericht 2016 – über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2014, Hamburg 2016.

- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (LRH 2016): Ergebnisbericht 2016, Hamburg 2016.
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (LRH 2015): Jahresbericht 2015 – über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2013, Hamburg 2015.
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (LRH 2015): Olympische und Paralympische Spiele in Hamburg. Vereinbarkeit mit einer nachhaltigen Finanzwirtschaft. Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO, Hamburg 2015.
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (LRH 2014): Jahresbericht 2014 – über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2012, Hamburg 2014.
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (LRH 2013): Jahresbericht 2013 – über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2011, Hamburg 2013.
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (LRH 2012): Jahresbericht 2012 – über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2010, Hamburg 2012.
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (LRH 2011): Jahresbericht 2011 – über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2009, Hamburg 2011.
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (LRH 2010): Jahresbericht 2010 – über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2008, Hamburg 2010.
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (LRH 2010): Kostenstabiles Bauen. Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 3 LHO, Hamburg 2010.
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (LRH 2010): Ergebnisbericht 2010, Hamburg 2010.
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (LRH 2009): Jahresbericht 2009 – über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2007, Hamburg 2009.
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (LRH 2008): Jahresbericht 2008 – über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2006, Hamburg 2008.
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (LRH 2007): Jahresbericht des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg 2007, Hamburg 2007.
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (LRH 2007): Ergebnisbericht 2007, Hamburg 2007.
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (LRH 2006): Jahresbericht des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg 2006, Hamburg 2006.

Landesrechnungshof Bayern

- Bayerischer Oberster Rechnungshof (LRBay 2017): Jahresbericht 2017, München 2017.
- Bayerischer Oberster Rechnungshof (LRBay 2016): Jahresbericht 2016, München 2016.
- Bayerischer Oberster Rechnungshof (LRBay 2015): Jahresbericht 2015, München 2015.
- Bayerischer Oberster Rechnungshof (LRBay 2014): Jahresbericht 2014, München 2014.
- Bayerischer Oberster Rechnungshof (LRBay 2013): Jahresbericht 2013, München 2013.
- Bayerischer Oberster Rechnungshof (LRBay 2012): Jahresbericht 2012, München 2012.
- Bayerischer Oberster Rechnungshof (LRBay 2011): Jahresbericht 2011, München 2011.
- Bayerischer Oberster Rechnungshof (LRBay 2010): Jahresbericht 2010, München 2010.
- Bayerischer Oberster Rechnungshof (LRBay 2009): Jahresbericht 2009, München 2009.
- Bayerischer Oberster Rechnungshof (LRBay 2008): Jahresbericht 2008, München 2008.
- Bayerischer Oberster Rechnungshof (LRBay 2007): Jahresbericht 2007, München 2007.
- Bayerischer Oberster Rechnungshof (LRBay 2006): Jahresbericht 2006, München 2006.
- Bayerischer Oberster Rechnungshof (LRBay 2002): Bericht über die Ursachen der Kostensteigerung beim Neubau der Pinakothek der Moderne in München, München 2002.

Landesrechnungshof NRW

- Landesrechnung Nordrhein-Westfalen (LRNRW 2017): Jahresbericht 2017 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2016 (Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO), Düsseldorf 2017.
- Landesrechnung Nordrhein-Westfalen (LRNRW 2016): Jahresbericht 2016 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2015 (Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO), Düsseldorf 2016.
- Landesrechnung Nordrhein-Westfalen (LRNRW 2015): Jahresbericht 2015 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2014 (Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO), Düsseldorf 2015.
- Landesrechnung Nordrhein-Westfalen (LRNRW 2014): Jahresbericht 2014 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2013 (Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO), Düsseldorf 2014.
- Landesrechnung Nordrhein-Westfalen (LRNRW 2013): Jahresbericht 2013 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2012 (Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO), Düsseldorf 2013.
- Landesrechnung Nordrhein-Westfalen (LRNRW 2012): Jahresbericht 2012 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2011 (Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO), Düsseldorf 2012.
- Landesrechnung Nordrhein-Westfalen (LRNRW 2011): Jahresbericht 2011 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2010 (Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO), Band 1 und 2, Düsseldorf 2011.
- Landesrechnung Nordrhein-Westfalen (LRNRW 2010): Jahresbericht 2010 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2009 (Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO), Düsseldorf 2010.
- Landesrechnung Nordrhein-Westfalen (LRNRW 2009): Jahresbericht 2009 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2008 (Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO), Düsseldorf 2009.
- Landesrechnung Nordrhein-Westfalen (LRNRW 2008): Jahresbericht 2008 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2007 (Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO), Düsseldorf 2008.
- Landesrechnung Nordrhein-Westfalen (LRNRW 2007): Jahresbericht 2007 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2006 (Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO), Düsseldorf 2007.
- Landesrechnung Nordrhein-Westfalen (LRNRW 2006): Jahresbericht 2006 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2005 (Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO), Düsseldorf 2006.

Landesrechnungshof Sachsen

- Rechnungshof des Freistaates Sachsen (LRS 2017): Wir prüfen für Sachsen. Unabhängig, kompetent, nachhaltig. Jahresbericht 2017. Band I: Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung, Staatsverwaltung, Leipzig 2017.
- Rechnungshof des Freistaates Sachsen (LRS 2017): Wir prüfen für Sachsen. Unabhängig, kompetent, nachhaltig. Jahresbericht 2017. Band II: Kommunalfinanzen, Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung, Leipzig 2017.
- Rechnungshof des Freistaates Sachsen (LRS 2016): Wir prüfen für Sachsen. Unabhängig, kompetent, nachhaltig. Jahresbericht 2016. Band I: Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung, Staatsverwaltung, Leipzig 2016.
- Rechnungshof des Freistaates Sachsen (LRS 2016): Wir prüfen für Sachsen. Unabhängig, kompetent, nachhaltig. Jahresbericht 2016. Band II: Kommunalfinanzen, Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung, Leipzig 2016.

- Rechnungshof des Freistaates Sachsen (LRS 2015): Wir prüfen für Sachsen. Unabhängig, kompetent, nachhaltig. Jahresbericht 2015. Band I: Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung, Staatsverwaltung, Leipzig 2015.
- Rechnungshof des Freistaates Sachsen (LRS 2015): Wir prüfen für Sachsen. Unabhängig, kompetent, nachhaltig. Jahresbericht 2015. Band II: Kommunalfinanzen, Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung, Leipzig 2015.
- Rechnungshof des Freistaates Sachsen (LRS 2014): Wir prüfen für Sachsen. Unabhängig, kompetent, nachhaltig. Jahresbericht 2014. Band I: Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung, Staatsverwaltung, Leipzig 2014.
- Rechnungshof des Freistaates Sachsen (LRS 2014): Wir prüfen für Sachsen. Unabhängig, kompetent, nachhaltig. Jahresbericht 2014. Band II: Kommunalfinanzen, Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung, Leipzig 2014.
- Rechnungshof des Freistaates Sachsen (LRS 2013): Wir prüfen für Sachsen. Unabhängig, kompetent, nachhaltig. Jahresbericht 2013. Band I: Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung, Staatsverwaltung, Leipzig 2013.
- Rechnungshof des Freistaates Sachsen (LRS 2013): Wir prüfen für Sachsen. Unabhängig, kompetent, nachhaltig. Jahresbericht 2013. Band II: Kommunalfinanzen, Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung, Leipzig 2013.
- Rechnungshof des Freistaates Sachsen (LRS 2012): Wir prüfen für Sachsen. Unabhängig, kompetent, nachhaltig. Jahresbericht 2012. Band I: Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung, Staatsverwaltung, Leipzig 2012.
- Rechnungshof des Freistaates Sachsen (LRS 2012): Wir prüfen für Sachsen. Unabhängig, kompetent, nachhaltig. Jahresbericht 2012. Band II: Kommunalfinanzen, Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung, Leipzig 2012.
- Rechnungshof des Freistaates Sachsen (LRS 2011): Wir prüfen für Sachsen. Unabhängig, kompetent, nachhaltig. Jahresbericht 2011. Band I: Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung, Staatsverwaltung, Leipzig 2011.
- Rechnungshof des Freistaates Sachsen (LRS 2011): Wir prüfen für Sachsen. Unabhängig, kompetent, nachhaltig. Jahresbericht 2011. Band II: Kommunalfinanzen, Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung, Leipzig 2011.
- Rechnungshof des Freistaates Sachsen (LRS 2010): Jahresbericht 2010, Leipzig 2010.
- Rechnungshof des Freistaates Sachsen (LRS 2009): Jahresbericht 2009, Leipzig 2009.
- Rechnungshof des Freistaates Sachsen (LRS 2008): Jahresbericht 2008, Leipzig 2008.
- Rechnungshof des Freistaates Sachsen (LRS 2007): Jahresbericht 2007, Leipzig 2007.
- Rechnungshof des Freistaates Sachsen (LRS 2006): Jahresbericht 2006, Leipzig 2006.

Literatur

- AHO-Kommission*, 2007: Wer billig plant, baut häufig teuer, in: Deutsches IngenieurBlatt, S. 37-38.
- Arlt, Joachim/Pfeiffer, Martin*, 2005: Lebensdauer der Baustoffe und Bauteile zur Harmonisierung der wirtschaftlichen Nutzungsdauer im Wohnungsbau, Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag.
- Bartetzko, Dieter*, 2013: Unten bleiben!, in: FAZ vom 10. Februar 2013.
- Bahr, Carolin*, 2008: Realdatenanalyse zum Instandhaltungsaufwand öffentlicher Hochbauten – Ein Beitrag zur Budgetierung, Karlsruhe: Universitätsverlag.
- Balensiefen, Gotthold*, 2004: Studie zur Beurteilung des gegenwärtigen öffentlichen Vergabewesens aus Sicht der Bieter in der Bauwirtschaft, Biberach.
- Beckmann, Klaus J.*, 2011: Die Straße gegen die Räte? Wie Kommunikation grundsätzlich misslingen kann, in: Difu-Berichte, S. 2-4.
- Bielenberg, Walter u.a.*, 2010: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder – Ergänzbare Kommentar und systematische Sammlung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Bielefeld: Erich Schmidt Verlag.

- Bodewig-Kommission*, 2013: Konzeptdokument „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“. Online verfügbar unter: http://www.vifg.de/_downloads/service/Bericht_Bode-wig-Kommission_13-10-02.pdf, Stand: 13.01.2018.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, 2001: Leitfaden Nachhaltiges Bauen, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen*, 2006: Wertermittlungsrichtlinie 2006, Richtlinie für die Ermittlung von Verkehrswerte von Grundstücken, Berlin.
- Cantarelli, Chantal/Flyvbjerg, Bent/van Wee, Bert*, 2010: Lock-in and its influence on the project performance of large-scale transportation infrastructure projects: investigating the way in which lock-in can emerge and affect cost overruns, in: *Environment and Planning B: Planning and Design*, 5, S. 792-807.
- Daehre-Kommission*, 2012: Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“. Online verfügbar unter: <http://www.bundesrat.de/VMK/DE/termine/sitzungen/12-12-19-abschlussbericht-komm-zukunft-vif.html>. Stand: 13.01.2018.
- Dewatripont, Mathias/Legros, Patrick*, 2005: Public-private-Partnerships: contract design and risk transfer, in: *EIB Papers*, 1, S. 120-145.
- Dietrich, Reinhard*, 2005: Entwicklung werthaltiger Immobilien: Einflussgrößen – Methoden – Werkzeuge, Wiesbaden: Vieweg+Teubner Verlag.
- Flyvbjerg, Bent*, 2007: Policy and planning for large-infrastructure projects: problems, causes, cures, in: *Environment and Planning B: Planning and Design*, S. 578-597.
- Flyvbjerg, Bent/Garbuia, Massimo/Lovallo, Dan*, 2009: Delusion and Deception in Large Infrastructure Projects: Two Models for explaining and preventing executive disaster, in: *California Management Review*, 2, S. 170-193.
- Flyvbjerg, Bent/Holm, Mette/Buhl, Søren*, 2003: How common and how large are cost overruns in transport infrastructure projects?, in: *Transport Reviews*, 1, S. 71-88.
- Fouracre, Pierre/Allport, Ralf/Thomson, John*, 1990: The performance and impact of rail mass transit in developing countries, London: Transport and Road Research Laboratory.
- Gänßmantel, Jürgen/Geburtig, Gerd/Schau, Astrid*, 2005: Sanierung und Facility Management. Nachhaltiges Bauinstandhalten und Bauinstandsetzen, Wiesbaden: Springer Verlag.
- Haardt, Peter*, 2003: Entwicklung eines Bauwerks-Management-Systems für das deutsche Fernstraßennetz, Bremerhaven: Wirtschaftsverlag NW.
- Investitionsbank Schleswig-Holstein*, 2011: Auf Erfahrungen bauen. ÖPP-Verfahren in der Praxis, Kiel.
- Institut der deutschen Wirtschaft (IW) Köln*, 2014: Infrastruktur zwischen Standortvorteil und Investitionsbedarf, Köln.
- Kalusche, Wolfdietrich*, 1991: Gebäudeplanung und Betrieb, Berlin: Springer Verlag.
- Kaufmann, Stefan*, 5. September 2012: Streit um Millionen-Projekt Nord-Süd-Stadtbahn, in: *Die Welt*. Online verfügbar unter: <http://www.welt.de/regionales/koeln/article109008124/Streit-um-Millionen-Projekt-Nord-Sued-Stadtbahn.html>, Stand: 13.01.2018.
- Koenig, Christian/Haratsch, Andreas*, 2003: Grundzüge des deutschen und europäischen Vergaberechts, in: *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, 37, S. 2637-2642.
- Kunert, Uwe/Link, Heike*, 2013: Verkehrsinfrastruktur: Substanzerhaltung erfordert deutlich höhere Investitionen, in: *DIW Wochenbericht*, 26, S. 32-38.
- Leinemann, Ralf/Weihrauch, Oliver*, 1999: Die Vergabe öffentlicher Aufträge: VOB/A, VOL/A, VOF – Nachprüfung von Vergabeverfahren, Vergabestrafrecht, Ordnungswidrigkeiten, Köln: Heymanns Verlag.
- Mühlenkamp, Holger*, 2003: Zum grundlegenden Verständnis einer Ökonomisierung des öffentlichen Sektors – Die Sicht eines Ökonomen, in: *Harms, Jens/Reichard, Christoph* (Hrsg.), *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends*, Baden-Baden: Nomos, S. 47-73.
- National Audit Office*, 2008: Making Changes in PFI Projects, London.
- National Audit Office*, 2001: Innovation in PFI financing: the Treasury Building Project, London.
- Pfeifer, Axel*, 1991: Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung kommunaler Aktiengesellschaften durch ihre Gebietskörperschaften, München: VVF.

- Pfnür, Andreas/Hirt, Klaus/Egres, Patricia*, 2007: Ergebnisbericht zur empirischen Untersuchung: „Ganzheitliche Wirtschaftlichkeitsanalyse bei PPP Projekten dargestellt am Beispiel des Schulprojekts im Kreis Offenbach“, Darmstadt: Technische Universität Darmstadt.
- Scheller, Henrik/Walker, Benedikt*, 2017: Municipal Infrastructure Policies in the Federal Republic – In Between Growing Disparities and Losing Political Autonomy, in: *European Policy Analysis*, 3, S. 343-371.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard/Ulmer, Peter*, 1988: Die Berichterstattung von Aufsichtsratsmitgliedern einer Gebietskörperschaft nach § 394 AktG. Eine aktien- und kommunalrechtliche Untersuchung ihrer Voraussetzungen und Schranken unter besonderer Berücksichtigung des nordrhein-westfälischen Gemeinderechts, in: *Betriebs-Berater (BB)*, 27, S. 1-24.
- Schwarting, Gunnar*, 2005: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling, Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Schwintowski, Hans-Peter*, 2004: Konkurrenz der Öffentlichen Hand für privatwirtschaftliche Unternehmen aus der Perspektive des Vergaberechts, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU)*, 4, S. 360-376.
- Stüer, Bernhard*, 2009: Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts. Planung, Genehmigung, Rechtsschutz, München: C.H. Beck.
- Sturm, Roland*, 2012: Föderalismus, Effizienz und „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“, in: *Gesellschaft, Wirtschaft, Politik*, 61, S. 231-236.
- Sturm, Roland*, 2013: Der deutsche Föderalismus – nur noch ein Ärgernis?, in: *Gallus, Alexander/Schubert, Thomas/Thieme, Tom* (Hrsg.), *Deutsche Kontroversen. Festschrift für Eckhard Jesse*, Baden-Baden: Nomos, S. 297-308.
- Thiessen, Oliver*, 2007: Untersuchung der Gestaltung des Vertragsendes bei PPP-Hochbauprojekten aus baubetrieblicher Sicht, Duisburg: Universität Duisburg-Essen.
- Wachs, Martin*, 1990: Ethics and advocacy in forecasting for public policy, in: *Business and Professional Ethics Journal*, 2, S. 395-408.
- Winkelmann, Thorsten*, 2017: Lost highway: Implications of Austerity in Infrastructure Policies, in: *Sturm, Roland/Griebel, Tim/Winkelmann, Thorsten*: *Austerity: A Journey to an Unknown Territory. Discourses, Economics and Politics*, in: *ZfP Special*, 8, S. 166-190.
- Winkelmann, Thorsten*, 2014: Defizite bei der Erstellung öffentlicher Infrastrukturen, Aachen: Shaker.
- Wübbenhorst, Klaus*, 1984: Konzept der Lebenszykluskosten, Darmstadt: Verlag für Fachliteratur.

Anschrift des Autors:

Dr. Thorsten Winkelmann, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Institut für Politische Wissenschaft, Kochstraße 4, 91054 Erlangen
E-Mail: thorsten.winkelmann@fau.de

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.¹ 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

Fallstudie liegt weder für das Policy-Feld noch für andere Felder in der ÖPP-Forschung vor. Zweitens geht aus der Fallstudie hervor, dass diejenige (international vergleichende) Privatisierungsforschung, die auf dem Konzept der Vergleichenden Staatstätigkeit basiert (Obinger u.a. 2010; Obinger/Schmitt/Zohlhöfer 2014), zukünftig darum erweitert werden sollte, die Rechnungshöfe als wichtige institutionelle, aber bedingte und situative Veto-Spieler in die Analyse ebenso einzubeziehen wie auch die Pfadabhängigkeit, die sich aus dem Selbsterhaltungsinteresse teil-autonomer Privatisierungsorganisationen ergibt.

Der Artikel ist wie folgt gegliedert: Zunächst werden ÖPP definiert und der Stand ihrer Verbreitung ausgewiesen. Anschließend wird der Forschungsstand insbesondere mit Blick auf die politikwissenschaftlichen Arbeiten zum Thema referiert. In einem weiteren Schritt erfolgt die chronologische Darstellung einschlägiger legislativer Akte. Die Analyse des Prozesses auf Grundlage des Konzepts der Vergleichenden Staatstätigkeitsforschung schließt sich an. Im Kern wird der politische Kompromiss (weitere Ermöglichung von ÖPP bei deren gleichzeitiger Begrenzung) durch drei Faktoren erklärt, nämlich die Veto-Spieler-Position der Rechnungshöfe, den programmatischen Wandel in der SPD und das organisatorische Eigeninteresse der politikfeldbezogenen ÖPP-Agentur.

2 ÖPP-Definition und Stand der Verbreitung

Bei öffentlich-privaten Partnerschaften handelt es sich um eine funktionale (Teil-) Privatisierung in dem Sinne, dass bestimmte Aufgaben (etwa der Bau oder die Sanierung von Autobahnstrecken, deren Betrieb und Instandhaltung) über einen längeren Zeitraum (von etwa 15 bis 30 Jahren) gebündelt an ein privates Unternehmen vergeben werden. Diese verpflichten sich, Bau- und Dienstleistungen in einem bestimmten Zeitraum zu einer festgelegten Qualität zu erbringen. Im Gegenzug erhalten sie über den gesamten Zeitraum hinweg Einkünfte, die entweder von den jeweiligen Nutzern erhoben werden (etwa durch eine Maut) oder aber vom öffentlichen Auftraggeber zugesichert werden (Sack 2011). Derartige Modelle werden im deutschen Kontext als ÖPP bezeichnet. Diese wurden und werden im BFS in drei Varianten umgesetzt: Beim F-Modell (genutzt bei Unterquerungen) erfolgt die Refinanzierung direkt durch die Nutzer. Beim A-Modell übernimmt ein privates Konsortium den Ausbau von Autobahnabschnitten, deren bauliche und betriebliche Erhaltung sowie die anteilige Finanzierung über einen Zeitraum von in der Regel 30 Jahren. Nach Ablauf der Vertragszeit gehen der Streckenabschnitt in einem vereinbarten Zustand und die Verantwortung für Betrieb und Erhaltung wieder auf Bund und Land über. Die Refinanzierung des privaten Betreibers erfolgt aus dem Lkw-Mautaufkommen auf dem jeweiligen Streckenabschnitt gemäß eines verkehrsbezogenen Vergütungsmodells. Beim Verfügbarkeitsmodell (V-Modell) hängt die Vergütung des privaten ÖPP-Auftragnehmers von der Verfügbarkeit der Strecke und der Qualität der erbrachten Leistung ab.

Insgesamt gibt es im Bereich der Bundesfernstraßen aktuell – inklusive der F-Modelle Warnowquerung und Herrentunnel – 26 ÖPP-Projekte.² Für acht ÖPP-Projekte ist die Verkehrsfreigabe erfolgt (F-Modelle: 12.09.2003 und 26.08.2005; A- und V-Modelle: 09.12.2010–28.09.2015), drei weitere sind im Bau, vier Projekte sind beim Vergabeverfahren in unterschiedlichen Stadien, elf weitere ÖPP-Projekte sind in Pla-

nung. Das vom Bundesverkehrsministerium und der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) bekannt gegebene Investitionsvolumen für die A- und V-Modelle beträgt ca. 4,3 Mrd. Euro, das Projekt- bzw. Konzessionsvolumen liegt bei rund 9,8 Mrd. Euro. Es handelt sich also um relevante Summen im BFS.³

3 Forschungsstand und Methode

Der wirtschaftswissenschaftliche Forschungsstand zu vertraglichen ÖPP lässt sich grob in drei unterschiedliche Stränge unterteilen. Erstens lassen sich diejenigen Arbeiten identifizieren, denen es aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht um die Machbarkeit von ÖPP geht, etwa im Sinne der angemessenen Umsetzung von Kostenvergleichen und Risikoallokationen zwischen öffentlicher Leistungserbringung und der Erbringung unter Beteiligung privater Dritter (*Littwin/Schöne* 2006). Diese Arbeiten sind durch eine Nähe zu Gutachten gekennzeichnet, die aus einer Beraterperspektive durchgängige Effizienzvorteile von ÖPP und deren generelle Vorzugswürdigkeit ausweisen (*Alfen* u.a. 2010). Zweitens sind auch Arbeiten aus einer Public-Management-Perspektive zu finden, in denen es darum geht, etwaige Kosten- und Effizienzvorteile von ÖPP zu ermitteln (*Budäus* 2006; *Albalade* 2014; *Bernstein/Friedrich* 2016). Gegenüber einer deutlichen ÖPP-Affinität, welche die zuvor ausgewiesenen Arbeiten kennzeichnet, geht es in den letztgenannten darum, ÖPP zunächst als zu prüfenden Einzelfall und eine Alternative unter anderen Formen der Leistungserbringung zu betrachten, dessen relative Vorteile (Effizienz, Effektivität) zu diskutieren, und abzuwägen, wie ÖPP auch durch angemessene Vertragsgestaltung abzusichern sind (*Budäus* 2006; *Winkelmann* 2012/2013). In diesem Zusammenhang sind auch diejenigen Forschungen zu verorten, die auf Grundlage transaktionskostenökonomischer Argumente mögliche Effizienzvorteile von ÖPP in Frage stellen. Während die einen schlussfolgern, dass ÖPP bei Bundesfernstraßen ausgesprochen kritisch einzuschätzen sind (*Mühlenkamp* 2011/2016; *Beckers* u.a. 2014/2016), kommen andere zum Schluss, dass ÖPP durchaus vorteilhaft sein können (*Bundesministerium der Finanzen* 2016; *Sieg/Wigger* 2017). Drittens gibt es jene Arbeiten der ‚Critical Accountants‘ in Großbritannien, die die vergleichenden ÖPP-Berechnungen (Public Sector Comparator im Rahmen der Private-Finance-Initiative) dafür kritisieren, dass diese ausgesprochen selektiv und verzerrt zugunsten der Leistungserbringung unter Beteiligung privater Dritter seien. Systematisch werde in den Rechnungen die private vor der öffentlichen Leistungserbringung privilegiert (*Shaoul* 2005; *Toms/Beck/Asenova* 2011).

Diese Forschungsstränge werden hier nicht vertieft, weil es mir in diesem Artikel nicht um mögliche oder illusorische Effekte von ÖPP auf eine effizientere oder innovativere Leistungserbringung geht, sondern die Fragestellung darauf zielt, warum ÖPP seit 1990 politisch im Verkehrsbereich etabliert worden sind, eine Ausweitung 2016/17 jedoch nicht erfolgte. Diese Forschung ist jedoch aus zwei Gründen für den politischen Prozess relevant: Erstens zeigen die fachwissenschaftlichen Kontroversen, dass die wirtschaftswissenschaftliche Bewertung der Effekte von ÖPP umstritten ist. Es gibt keine eindeutige, allseits anerkannte Expertise. In diesem Sinne mangelt es also an eindeutigen, autoritativem Wissen in der Scientific Community über die Effekte der ÖPP-Implementierung. Diese Situation ist eine Bedingung dafür, dass – sofern der grundsätzliche Bedarf akzeptiert wird, Policies zu begründen – Organisationen relevanter werden, die in der Politik als autoritative Instanzen des Wissens angesehen werden. Rechnungs-

höfe können eine solche Funktion übernehmen, da sie und ihr Prüfungsauftrag breit anerkannt sind. Zweitens werden aus diesen Debattensträngen Experten und Berater in der polit-ökonomischen Kontroverse von Interessenverbänden, Parteien, parlamentarischen Fachausschüssen und Ministerien rekrutiert, die mit ihrer jeweiligen Expertise mehr oder minder aktiv eingreifen.⁴

Die Etablierung von PPP lässt sich mit Blick auf die international vergleichende Privatisierungsforschung erklären (*Meggison/Netter* 2001). Hier liegen einerseits Arbeiten vor, die Entstaatlichung (darunter auch ÖPP als eine Form funktionaler Privatisierung) mit der relativen Ineffizienz staatlicher Unternehmen und Haushaltskonsolidierungsnotwendigkeiten erklären (*Meggison* 2016). Interessanter sind aber jene Arbeiten, die neben wirtschaftlichen und fiskalischen Daten auch Informationen zum Regierungssystem und die Anzahl der institutionellen Veto-Spieler, die Einbettung des Regierungssystems in trans- und supranationale Regulierung, zu Regierungskonstellationen und Parteienwettbewerb wie auch zu Interessengruppen einbeziehen (*Zohlhöfer/Obinger* 2005; *Obinger/Schmitt/Zohlhöfer* 2014; *Schmitt* 2014; *Doyle* 2012). Fasst man die Ergebnisse dieser Studien zur materiellen Privatisierung zusammen, so wird Entstaatlichung erklärt durch fiskalische Defizite, durch transnationalen Druck (etwa die Strukturanpassungsprogramme des Internationalen Währungsfonds oder die Liberalisierungspolitik der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union), durch die Regierungsbeteiligung säkularer konservativer Parteien, durch ein unitarisches Regierungssystem mit einer eher geringen Anzahl von Veto-Spielern und die relative Schwäche der Gewerkschaften (*Obinger* u.a. 2010).

Für die ÖPP als funktionale Privatisierung im Besonderen liegen ebenfalls Studien vor, die deren Etablierung über politisch-institutionelle Faktoren erklären (*Krumm/Mause* 2009): Flinders argumentiert zur Hochphase der britischen Private Finance Initiative (PFI)-, die von der damaligen New Labour-Regierung ab 1997 intensiv genutzt wurde (*Greenaway/Salter/Hart* 2004), dass derartige ÖPP-Projekte einen „Faustian Bargain“ darstellen, da es einerseits erheblichen Investitionsbedarf gäbe, die vorhandenen Haushaltsmittel unzureichend seien und die politischen Parteien (eben auch die ‚neue‘ Sozialdemokratie) andererseits nicht bereit seien, über Steuern oder Nutzungsgebühren ihre Wählerklientel finanziell zu belasten. Deshalb würden finanzielle Lasten über ÖPP in die Zukunft verschoben (*Flinders* 2005; s.a. *Gawel* 2017, S. 7-10). Für die deutsche ÖPP-Entwicklung weist Sack als Erklärungsfaktoren für deren Institutionalisierung das bekannte institutionelle Dilemma zwischen Investitionsbedarf und fiskalischem Druck, die initiale Rolle der SPD im Bund und in Nordrhein-Westfalen, die Diffusion des ÖPP-Modells in der föderalen Mehrebenenverwaltung, den Einfluss von Interessengruppen (hier: der Bauindustrie, Bankenverbänden und Beraterkanzleien inklusive des Bundesverbandes Public Private Partnership) bei gleichzeitiger organisatorischer Schwäche der Dienstleistungsgewerkschaft auf (*Sack* 2009). Mit der Etablierung der Partei Die Linke änderte sich die politische Konstellation dann aber, insofern eine explizit privatisierungskritische Partei mit der SPD auf dem Wählerstimmenmarkt konkurriert (*Sack* 2013). Für den internationalen Vergleich von ÖPP-Aktivitäten hat Krumm nachweisen können, dass es die (geringe) Anzahl der Parteien an der Regierung, der relativen Stärke (der Interessengruppen) des Bau- wie auch des Finanzsektors und ein hohes Haushaltsdefizit sind, die die ÖPP-Initiierung befördern. Interessanterweise gibt es keinen systematischen Zusammenhang zwischen ÖPP-Aktivitäten und materieller Privatisierung (*Krumm* 2014/2016).

Für die Etablierung von ÖPP liegen also durchaus einige Befunde zur Rolle der Problemlage (Haushaltsdefizit und Investitionsbedarf), des Regierungssystems (Diffusion von ÖPP im Mehrebenensystem), der Parteien („neue“ Sozialdemokratie, Ein-Parteienregierung) und der Interessenverbände (Einfluss der Bau- und Finanzverbände inklusive Beratungsunternehmen) vor. Allerdings basiert die empirische Evidenz auf Daten, die vor 2010 erhoben worden sind. Damit sind etwaige Entwicklungen, die mit der Wirtschafts-, Finanz- und Fiskalkrise 2008/09 und mit der nachfolgenden austeritären Fiskalpolitik (in Deutschland die Reform des Art. 109 GG im Jahr 2009) einher gingen, nicht einbezogen. Verschärfen diese – wie zu erwarten wäre – das institutionelle Dilemma zwischen Investitionsbedarf in Infrastrukturen und dem Mangel an entsprechenden Finanzmitteln? Hat sich durch die Etablierung der Partei Die Linke die parteipolitische Konstellation über einen längeren Zeitraum so verändert, dass ÖPP im Vergleich zum Beginn der 2000er Jahre schwieriger umzusetzen sind? Haben – nachdem ÖPP gesetzlich ermöglicht und eingerichtet worden sind – neue Veto-Spieler Einfluss auf deren Verbreitung genommen? Und sind durch die Institutionalisierung von ÖPP in den 2000er Jahren Pfadabhängigkeiten entstanden, welche zu einem weiteren Ausbau von ÖPP führen?

Die vorliegende Studie trägt zu den polit-ökonomischen Forschungssträngen zur (Teil-)Privatisierung dadurch bei, dass sie einen Fall (ÖPP im Bereich der Bundesautobahnen) über einen langen Zeitraum (1990-2017) untersucht. Sie ist als theorietaugende Prozessanalyse in dem Sinne angelegt, dass das in der Privatisierungsforschung etablierte Konzept der Vergleichenden Staatstätigkeitsforschung (*Obinger/Schmitt/Zohlnhöfer* 2014) anhand der konkreten Entwicklung geprüft, reflektiert und erweitert wird (*Beach/Pedersen* 2013, S. 14-169; *Starke* 2015). Ein besonderer Fokus liegt hier auf der Rolle der institutionellen Veto-Spieler. Diese sind klassischerweise definiert als „individual or collective actors whose agreement is necessary for a change of the status quo“ (*Tsebelis* 2002, S. 19).

Im konzeptionellen Rahmen der Vergleichenden Staatstätigkeitsforschung ist die Einzelfallstudie wie folgt angelegt: Das zu Erklärende ist die Stabilität der Policy und die Aufrechterhaltung des Status Quo. Das ist konkret die Beibehaltung der bisherigen, seit 1990 sukzessiv ausgeweiteten gesetzlichen Möglichkeiten, ÖPP im Verkehrsbe-
reich umzusetzen, obwohl es 2016/17 den Versuch gab, diese Möglichkeiten deutlich zu erweitern. Zu erwarten ist in diesem Zusammenhang aufgrund des bisherigen Forschungsstandes insbesondere, dass

- Haushaltsdefizit und Investitionsbedarfe im BFS,
- die Regierungsbeteiligung wirtschaftsliberaler Parteien und von Akteuren aus der „neuen“ Sozialdemokratie und
- die Einflussnahme von Bau- und Finanzverbänden inklusive Beratungsunternehmen positiv auf die Ausweitung von ÖPP wirken.

Als ÖPP-hemmend ist insbesondere eine Konstellation anzusehen, in der „linke“ Koalitionen regieren.

Der Beitrag beruht auf einer Textanalyse einschlägiger Dokumente zum Thema ÖPP im Bundesfernstraßenbau. Insbesondere wurden die Berichte der entsprechenden Verkehrsinfrastrukturkommissionen und parlamentarische Dokumente (Anträge, Anfragen, Debatten) qualitativ ausgewertet.

4 Geschichte der ÖPP im Bundesfernstraßenbau (1990-2017)

4.1 Das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz 1994

Bereits zu Beginn der 1990er Jahre wurde in Bezug auf ÖPP im BFS im seinerzeitigen Bundesverkehrsministerium eine heute bekannte Argumentation vertreten: Angesichts der Unterfinanzierung im Straßenverkehrsbau seien vertragliche Public Private Partnerships (PPP) einzuführen, Konzessionsmodelle seien der Rechtslage zufolge bereits realisierbar, Betreibermodelle könnten „nur bei Anwendung elektronischer Mauterhebungstechniken“ implementiert werden (BMF 1991, S. 27). Damit war der Zusammenhang zwischen ÖPP und einem finanzierenden Mauterhebungssystem konstatiert. Mit der Verabschiedung des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes (FStrPrivFinG) wurden 1994 Konzessionsmodelle, die sog. F-Modelle, möglich, die in der Folge quantitativ vergleichsweise unbedeutend blieben. Lediglich der Warnowtunnel in Rostock (2003) und der Herrentunnel in Lübeck (2005) gingen in Betrieb. Eine entsprechende Ausschreibung für die Strelasundquerung (Stralsund-Rügen) scheiterte. Die Argumentation der damaligen Regierungsfractionen von CDU/CSU und FDP für das Gesetz war relativ bescheiden: Es sollte eine Option der Leistungserbringung unter Beteiligung privater Unternehmen geschaffen werden, bei der langfristig die Projekte wieder in die Hände des Bundes übergehen würden. Aufgrund der unzureichenden Finanzausstattung im Verkehrswegebau sei eine „ergänzende Privatfinanzierung das Gebot der Stunde“ (BT-Plpr. 12/228: 19808). Die parlamentarische Opposition bezweifelte, dass private Leistungen kostengünstiger seien als die öffentliche Erstellung, und verwies auf die Gefahren der Entstehung von Schattenhaushalten. Geteilt wurde aber die Einschätzung, dass die Verkehrsinfrastruktur unterfinanziert und auf stärkere Nutzerfinanzierung im Straßenverkehr umzustellen sei (BT-Plpr. 12/228: 19807-19816).

4.2 Die Errichtung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft 2003

Insofern die Etablierung von ÖPP von einer Refinanzierung durch Mauteinnahmen abhängig gemacht wurde, sind hier die entsprechenden Initiativen der jeweiligen Bundesverkehrsminister relevant, ein System der Erhebung streckenbezogener Nutzunggebühren in Deutschland einzuführen. Im Januar 2000 erfolgte die europaweite Ausschreibung des Lkw-Mautsystems. Mit dem Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen (ABMG) wurde zum einen das Grundprinzip der streckenbezogenen Nutzerfinanzierung erstmals eingeführt. Zum anderen privatisierte der Bund den Betrieb, indem er die Errichtung und den Betrieb des Mauterhebungssystems auf Private übertrug (ABMG §§ 4-7). Das war die gesetzliche Grundlage, auf der das Konsortium Toll Collect⁵ seitdem tätig ist. In den Folgejahren wurde im Jahr 2003 mit dem Gesetz zur Errichtung einer Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft zur Finanzierung von Bundesverkehrswegen (VIFGG) eine Einrichtung geschaffen, welche das Aufkommen aus der Lkw-Maut zwar weisungsgebunden, aber außerhalb des Verkehrsministeriums verwaltet. Die VIFG als Gesellschaft privaten Rechts sollte Aufgaben des Bundes zur Finanzierung von Neubau, Ersatzinvestitionen, Erhalt und Ausbau der Straßen, Schie-

nen- und Wasserwege vornehmen. Zudem sollten Projekte nach dem FStrPrivFinG und andere „vergleichbare privatwirtschaftliche Projekte“ (VIFGG § 1 Abs. 2) auf diese Gesellschaft übertragen werden. Die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft sollte – in den Worten einer SPD-BT-Abgeordneten – als „schlank organisierte Gesellschaft zu einem Kompetenzzentrum für Privatfinanzierung und damit für die Mobilisierung privaten Kapitals werden. [...] Die Gesellschaft soll geeignete Betreibermodelle entwickeln. Sie soll die Vergabe von Konzessionen betreuen, die privatwirtschaftliche Realisierung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben vorbereiten, sie durchführen und sie abwickeln. [...], die Bauwirtschaft brennt darauf, in die dann möglichen Betreibermodelle der Public-Private-Partnership einzusteigen.“ (BT-Plpr. 15/31: 2395)

Die VIFG wurde damit zur zentralen Organisation zur Initiierung und Etablierung von ÖPP im Bereich der Bundesfernstraßen. Sie entstand als eigenständige Gesellschaft im 100%igen Besitz des Bundes im Oktober 2003 und nahm in der Folge ihre Rolle als „PPP Kompetenzzentrum Verkehr“ innerhalb eines bundesweiten Netzwerkes öffentlicher ÖPP-Einrichtungen wahr. Sie trieb die Vorbereitung und Umsetzung von ÖPP-Maßnahmen im Verkehrssektor mit voran, beteiligte sich an der Entwicklung entsprechender Organisations- und Finanzierungsmodelle und am Wissenstransfer zu diesen Themen. Im Jahr 2005 wurden vier Pilotprojekte nach dem A-Modell ausgeschrieben; die erste Vergabe erfolgte im April 2007 (www.vifg.de, 27.01.2006). Ihre Finanzmittel erhielten sie aus den Mauteinnahmen. Nach einer Novellierung des VIFGG 2015 bewirtschaftet die Gesellschaft zudem sämtliche Haushaltsmittel des Bundesfernstraßenbaus. Weiterhin ist es zentrale Aufgabe der VIFG, „die Umsetzung von Betreibermodellen der Verkehrsinfrastruktur des Bundes [zu begleiten, DS] und die Beschaffungsvariante Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) und vergleichbarer privatwirtschaftlicher Projekte in der Verkehrswegeinfrastruktur konzeptionell und systematisch weiter [zu entwickeln, DS]“ (BT-Drs. 18/13390, S. 3).

Im Zuge der Föderalismusreform 2017 und der Neufassung des Art. 90 GG (s.u.) wurde mit dem Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetz – InfrGG) eine privatrechtliche Gesellschaft etabliert, deren Zweck „die Planung, den Bau, den Betrieb, die Erhaltung, die Finanzierung und die vermögensmäßige Verwaltung von Bundesautobahnen [umfasst, DS].“ (§ 1 Abs. 1 InfrGG) Dies ist für die VIFG insofern relevant, als sie 2019 insgesamt in die Infrastrukturgesellschaft integriert sein wird (BT-Drs. 18/13390, S. 5). Die neue Infrastrukturgesellschaft wird dann also eine privatrechtliche Agentur des Bundes inkorporieren, die auf ÖPP-Planung und -Implementation ausgerichtet war.

4.3 Der Weg zum Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetz 2017

Das ÖPP-Beschleunigungsgesetz von 2005 ist in seiner Rhetorik von einer eher optimistischen Sicht auf vertragliche PPP geprägt: „Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) sind ein wichtiger Baustein bei der Modernisierung unseres Staatswesens. [...] Internationale Erfahrungen zeigen: Öffentlich Private Partnerschaften sind ein neuer und oft auch besserer Weg der Bereitstellung von öffentlichen Leistungen. Mit ÖPP können öffentliche Leistungen nicht nur mit geringeren Kosten schneller und früher, sondern auch in höherer Qualität bereitgestellt werden“ (BT-Drs. 15/5668, S. 1). Mit

dem Artikelgesetz wurde auch das FStrPrivFinG mit dem Ziel geändert, den privaten Betreibern die Wahl zwischen privatrechtlichen Entgelten und öffentlich-rechtlichen Gebühren zu lassen (BT-Drs. 15/5668, S. 2). Das Gesetz wurde von der seinerzeitigen rot-grünen Parlamentsmehrheit bei Enthaltung von CDU/CSU und FDP mehrheitlich verabschiedet (Sack 2009, S. 195-207). Trotz damaliger Ankündigungen, dem ÖPP-Beschleunigungsgesetz ein ÖPP-Vereinfachungsgesetz folgen zu lassen, sind in den folgenden Legislaturperioden zunächst keine nennenswerten Aktivitäten in diese Richtung zu konstatieren.

In der 17. Legislaturperiode (2009-2013) fand eine parlamentarische Debatte zu ÖPP statt. Veranlasst wurde diese durch einen Antrag der Koalitionsfraktionen (CDU/CSU und FDP), der auf eine administrative (nicht legislative) Weiterentwicklung, insbesondere mit Blick auf deren Mittelstandsfreundlichkeit und Wirtschaftlichkeit, abzielte (BT-Drs. 17/12696, S. 5). Im Vergleich zum Antrag für das ÖPP-Beschleunigungsgesetz 2005 nimmt sich die Rhetorik hier deutlich bescheidener aus: „Der Deutsche Bundestag betont ausdrücklich, dass es sich bei ÖPP um eine Alternative handelt und sicher nicht um ein Allheilmittel. Vor allem darf ÖPP nicht für Projekte ins Auge gefasst werden, die sich die öffentliche Hand aus eigenen Mitteln nicht leisten kann. ÖPP-Modelle sollten dort ernsthaft in Betracht gezogen werden, wo sie wirtschaftlich sinnvoll sind und einen echten Mehrwert bringen“ (BT-Drs. 17/12696, S. 1). Die nachfolgende parlamentarische Debatte offenbart die programmatischen Unterschiede zum Thema ÖPP der Fraktionen im Deutschen Bundestag, zeitigt aber keine nennenswerte legislative Veränderung. Entscheidend ist hier kurioserweise die Föderalismusreform 2017. Diese beinhaltete als Verhandlungsergebnis ein Kopplungsgeschäft, nämlich die Abschaffung des horizontalen Länderfinanzausgleichs bei gleichzeitiger Kostenübernahme durch den Bund im Tausch für die Übertragung der Verwaltung der Bundesautobahnen an den Bund. Die Hintergründe dieser Zentralisierung der Exekutive (tatsächliche und vermeintliche Defizite und unzureichende Planungskapazitäten in der Auftragsverwaltung der Länder) sind in diesem Artikel nicht das Thema. Relevant ist hier vielmehr eine seit 2016 zunehmend öffentlich geführte Diskussion, in welcher Organisationsform die Verwaltung der BAB erfolgen solle. Konfliktpunkt war die formale Privatisierung einer eigenständigen Gesellschaft, die dann mit einer materiellen organisatorischen Teilprivatisierung einhergegangen wäre, wenn Unternehmen (etwa Versicherungen, Banken) sich an einer privatrechtlichen Gesellschaft hätten beteiligen können. Im Ergebnis haben sich an dieser Stelle diejenigen Parlamentarier durchsetzen können, die privatisierungskritisch sind:⁶ Im neu gefassten Art. 90 GG heißt es wörtlich, dass eine Gesellschaft privaten Rechts „im unveräußerlichen Eigentum des Bundes [stehe, DS]. Eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung Dritter an der Gesellschaft und deren Tochtergesellschaften ist ausgeschlossen.“ Im neu gefassten Artikel wird des Weiteren festgelegt, dass eine „Beteiligung Privater im Rahmen von Öffentlich-Privaten Partnerschaften ausgeschlossen für Streckennetze [ist, DS], die das gesamte Bundesautobahnnetz oder das gesamte Netz sonstiger Bundesfernstraßen in einem Land oder wesentliche Teile davon umfassen.“ Im zugehörigen Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetz – InfrGG) heißt es: „Die Gesellschaft kann sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dritter bedienen. Die Aufgabe selbst darf nicht auf Dritte übertragen werden. Die Einbeziehung Privater bei Planung, Bau, Betrieb und Erhalt von Bundesautobahnen oder sonstigen Bundesfernstraßen darf nur erfolgen,

wenn sich der Vertrag auf einzelne Vorhaben mit einem Gesamtumfang von bis zu 100 Kilometern erstreckt. Mehrere Vorhaben dürfen nicht miteinander verbunden werden.“ (§ 5 Abs. 2 InfrGG)

Das Ergebnis des politischen Konfliktes um eine etwaige (Teil-)Privatisierung des deutschen Fernstraßennetzes ist also ambivalent: Eindeutigen Verboten, Eigentumsrechte an Private zu veräußern und zu übertragen, steht die weiterhin mögliche Beteiligung auf längeren Streckenabschnitten (bis 100 km) gegenüber. Die bisher in Deutschland durchgeführten ÖPP-Projekte hatten in der Spitze eine Länge von 72,5 km (A 1) bzw. 77 km (A 94). ÖPP sind also – gemessen an Vorschlägen seit Oktober 2016, die zunächst keinerlei Privatisierungsschranke vorsahen – zwar legislativ eingeeht worden, der Status quo ante blieb gleichwohl erhalten. Im Folgenden interessiert an diesem politischen Kompromiss, wie es zur gleichzeitigen institutionellen Aufwertung von ÖPP (sie sind legislativ etabliert und werden nun eigens im Grundgesetz genannt) und deren Begrenzung (sie werden bei längeren und vernetzten Straßenverkehrsinfrastrukturen ausgeschlossen) gekommen ist.

5 Analyse der ÖPP-Entwicklung im Bundesfernstraßenbau

5.1 Problemdruck

Ausgangspunkt der Prozessanalyse, die auf dem Konzept der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung beruht (Zohlnhöfer 2008), ist zunächst der etwaige sozio-ökonomische Problemdruck, aufgrund dessen bestimmte Policies (hier: die Etablierung von ÖPP) entwickelt und umgesetzt werden. Das Bundesverkehrsministerium sieht hier einen Bedarf in Deutschland als „Europas Transitland Nummer 1“ an einem „leistungsfähigen Fernstraßennetz“. Die Verkehrsinfrastruktur sei durch einen hohen Erhaltungsaufwand und Ausbaubedarf bei gleichzeitig begrenzten finanziellen Ressourcen gekennzeichnet. „ÖPPs können bei geeigneten Projekten helfen, diese [Herausforderung, DS] zu meistern“ (*Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* 2018). Hier hat sich seit Beginn der 1990er Jahre eine Problembeschreibung bei der Finanzierung der BFS etabliert (*BMF* 1991). Die damalige Pällmann-Kommission spezifizierte im Jahr 2000 die strukturelle Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur in Höhe eines jährlichen Fehlbedarfs im Neu- und Ausbau der BFS von seinerzeit 4 Mrd. DM/Jahr⁷ (*Pällmann-Bericht* 2000, S.19). Sie sprach von einer „Instandhaltungskrise“ (*Pällmann-Bericht* 2000, S. 5). Diese Problembeschreibung durchzog auch die einschlägigen Berichte zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur in den 2010er Jahren. Hier wurde sich teilweise ausdrücklich auf den Pällmann-Bericht und dessen Defizitermittlung bezogen (*Bodewig-Bericht* 2013, S. 8) bzw. in anderer Terminologie eine ähnliche Sachlage konstatiert: Die Daehre-Kommission (2012) spricht von Fehlbedarfen und „Substanzverzehr“ (S. 11) und auch einer „permanenten Unterfinanzierung“ (S. 117) bei den BFS, in dem der Ersatz- und Nachholbedarf auf Investitionen in Höhe von ca. 1,3 Mrd. €/Jahr beziffert wurde (S. 37). Die Fratzscher-Kommission von 2015 identifizierte – nunmehr über 15 Jahre nach dem Erscheinen des Berichts der Pällmann-Kommission – eine „substanzielle Vernachlässigung der Investitionen in die Erhaltung und Qualitätssicherung der Verkehrsinfrastruktur“ (S. 17). Der „ausschließlich

für die Substanzerhaltung notwendige zusätzliche Investitionsbedarf [liegt, DS] bei 3,8 Mrd. bis 4,6 Mrd. Euro jährlich.“ (S.17). Ganz offenkundig hat sich die Problembeschreibung in den letzten Jahrzehnten kaum verändert: Obwohl die positiven Effekte einer funktionierenden und modernen (Verkehrs-)Infrastruktur politisch unumstritten sind, fehlen die finanziellen Mittel für deren Erhalt und Ausbau.⁸ Die Initiierung und Förderung von ÖPP wurde von den genannten Kommissionen in diesen Kontext gestellt: Die Pällmann-Kommission hatte einen Lösungsansatz aus drei Elementen vorgeschlagen, nämlich eine Umstellung auf Nutzerfinanzierung, die Etablierung einer eigenständigen Bundesfernstraßengesellschaft und Privatfinanzierung bzw. Betreibermodelle (*Pällmann-Bericht* 2000, S. 34-35; S. 43-44). ÖPP werden auch in der ersten Bodewig-Kommission als problemlösend aufgeführt (*Bodewig-Kommission* 2013, S. 17-19). Distanzierter zu ÖPP als mögliche Problemlösung zeigt sich der Bericht der Fratzscher-Kommission, der dadurch auffällt, dass ÖPP abwägend beschrieben werden und die Kontroverse um diese teil-private Leistungserbringungsform deutlich markiert wird (S. 28-34).⁹ Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur verspricht sich von ÖPP eine „deutlich schnellere Projektabwicklung, eine überdurchschnittliche Ausführungsqualität und eine wirtschaftlichere Beschaffung“ (*Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* 2018).

5.2 Transnationaler Policy-Transfer

Hinsichtlich der Verbreitung von ÖPP im BFS ist nicht von einem klassischen Europäisierungsdruck auszugehen (*Featherstone/Radaelli* 2003), auch wenn es seitens der Europäischen Kommission entsprechende Initiativen gegeben hat (z. B. *Europäische Kommission* 2004). Gleichwohl wurde die Verbreitung von ÖPP in Deutschland durch einen transnationalen Policy-Transfer (*Dolowitz/March* 2000) erheblich befördert. Im Zuge der Debatte um das ÖPP-Beschleunigungsgesetz 2005 fand eine eingehende Befassung mit der britischen Private Finance Initiative (PFI) statt, deren vertragliche Public Private Partnerships analog zu den deutschen ÖPP gestaltet sind (*Greenaway/Salter/Hart* 2004; *Shaoul* 2005). Dieser Transfer einer Policy, die eng mit dem britischen New Labour Programm verbunden war, hat den optimistischen Grundton der deutschen ÖPP-Etablierung in der ersten Hälfte der 2000er Jahre nachhaltig geprägt (*Krumm* 2016, S. 135-142; *Sicko* 2009; *Sack* 2009, S. 229-242). Nachdem entsprechende Transfer-Aktivitäten ab 2005 (Verabschiedung des ÖPP-Beschleunigungsgesetzes) ausgelaufen sind, lassen sich keine transnationalen Transfer-Aktivitäten mehr identifizieren.

5.3 Institutionelle Veto-Spieler

Insofern die Etablierung von ÖPP ganz wesentlich innerhalb des deutschen Regierungssystems vorangetrieben worden ist, rückt die Rolle der institutionellen Veto-Spieler (*Tsebelis* 2002) in den Fokus möglicher Erklärungsfaktoren. Die Bundesrepublik Deutschland ist in verschiedenen Studien zur Privatisierung aufgrund ihrer föderalen Struktur als eher privatisierungsträge beschrieben worden, da die Länder mit ihrem jeweiligen staatlichen Eigentum spezifische Policies verfolgen, ebenso wie sich Zustimmung im Bundesrat nur mit erheblichem Aufwand abringen lässt (*Grande* 1998;

Zohlnhöfer 2001). Mit Blick auf ÖPP lässt sich eine opponierende Rolle der Länder im Grunde nicht bestätigen, da es diesbezüglich im deutschen Föderalismus eine große programmatische Kongruenz gibt. Die Länder sehen sich grundsätzlich in der gleichen, wenn nicht sogar in einer verschärften, Lage wie der Bund, wenn es um den Bedarf an Infrastrukturinvestitionen geht. Insofern sind auch auf dieser gebietskörperschaftlichen Ebene ÖPP ebenfalls nicht nur verbreitet, sondern in den Ländern seit 2002 auch ÖPP-Kompetenzzentren, Task Forces und Netzwerke eingerichtet worden (*Röber/Redlich/Lück* 2016). Im Zuge der Einrichtung der Infrastrukturgesellschaft hat sich gezeigt, dass einzelne Länderverkehrsministerien und Staatskanzleien besonders privatisierungskritisch sind. Angesichts der seinerzeitigen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat war hier die Verhandlungsposition der thüringischen rot-rot-grünen Landesregierung für die Zustimmung zur gesamten Föderalismusreform (im Paket mit Reform der Bundesautobahnverwaltung) von Belang und damit in der Lage, ÖPP zu beschränken. Die Stellungnahme des Bundesrats vom 10.02.2017 legt hier die Maßgabe für die grundgesetzliche Novellierung fest: „Zur Sicherung des staatlichen Einflusses darf die Einbeziehung Privater grundsätzlich hinsichtlich Bau oder Betrieb nicht für das Gesamtnetz oder Teilnetze der Bundesautobahnen oder der sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs erfolgen, eine Laufzeit von 30 Jahren nicht überschreiten und muss der Maßgabe der Wirtschaftlichkeit verpflichtet sein. Entsprechende Regelungen sind festzulegen“ (BR-Drs. 769/16, S. 4). Aus den Ländern und über den Bundesrat kam also die zentrale Kompromissformel zu ÖPP im Bereich der BFS, da die Bundesregierung auf die Stimmen links regierter Landesregierungen angewiesen war.

Als institutionelle Veto-Spieler treten bei der Etablierung von ÖPP allgemein und der ÖPP im BFS im Besonderen die Rechnungshöfe von Bund und Ländern auf. Warum werden die Rechnungshöfe hier als Veto-Spieler verstanden, obwohl sie nicht im strengen Sinne mit Stimmrecht an Entscheidungsverfahren beteiligt sind? Formal ist festzuhalten, dass Rechnungshöfe konstitutionell verankert sind (z.B. Art. 114 GG, Abs. 2; Art. 80 Verfassung des Freistaates Bayern; *Tsebelis* 2002, S. 19). Ihre konkrete Kompetenz beruht darauf, autoritative Expertise für bestimmte Policy-Positionen bereitzustellen. Strategisch handelnde Akteure müssen (auch) die „normative Anerkennungswürdigkeit [...] einer Entscheidung“ herstellen (*Nullmeier* u.a. 2012, S. 13). Im Bereich der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur wird die Legitimität und relative Vorzugswürdigkeit einer Form der Leistungserbringung (öffentlich, privat, gemischt) durch Kalkulationen der etwaigen Effizienzgewinne und Einspareffekte erzeugt. Wenn es keine allgemein anerkannte Expertise zur relativen Vorzugswürdigkeit einer Variante gibt (siehe oben), dann wird die Rolle einer konstitutionell verankerten und autoritativen Monitoringinstanz wichtig. Mit ihrer Expertise legitimieren Rechnungshöfe bestimmte Policy-Positionen. Insofern werden die Rechnungshöfe situativ und bedingt relevant.

Die Haltung des Rechnungshofes¹⁰ wird in der international vergleichenden Privatisierungsforschung – soweit ich sehe – kaum beachtet, obwohl es sich um eine von Parlamentariern stark beachtete Einrichtung¹¹ handelt, deren Expertise als gewichtig einzuordnen ist. In der Stellungnahme der Rechnungshöfe von Bund und Ländern aus dem Jahr 2011 zu ÖPP generell (*Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder* 2011) wie auch in den einschlägigen Gutachten des Bundesrechnungshofs zu ÖPP im Bundesfernstraßenbau (*Bundesrechnungshof* 2009/2013/2014) wurde erhebliche Kritik an der Wirtschaftlichkeit dieser Form der Leistungser-

bringung geäußert. Diese mündete in die Einschätzung: „Da der Private deutlich mehr für die Finanzierung des Projekts aufwenden muss als der Bund und er gleichzeitig im Bundesfernstraßenbau kaum Einsparungen gegenüber der konventionellen Realisierung erzielen kann, bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Auffassung, dass die ÖPP-Variante derzeit keine Kostenvorteile gegenüber der konventionellen Variante hat“ (*Bundesrechnungshof* 2014, S. 21). Überdies seien – bei ohnehin kaum gegebenem Spielraum für technische Innovationen – qualitative Mängel in der Ausführung zu beanstanden (*Bundesrechnungshof* 2014, S. 31). Diese Position wird zwar sowohl vom Bundesverkehrsministerium als auch von der ÖPP-Agentur des Bundes (Partnerschaften Deutschland) so nicht geteilt (*Bundesrechnungshof* 2014). Dennoch ist festzuhalten, dass hier eine deutliche und geltungsstarke Gegenexpertise gegen ÖPP-Projekte formuliert wird, die Entscheidungen über die Etablierung und Fortführung von ÖPP zu einer politischen Entscheidung machen, die sich nicht auf eine allgemein anerkannte Effizienzvermutung stützen kann.

5.4 Parteidifferenz

Während Parteidifferenz im rechts-links Spektrum für die international vergleichende Privatisierungsforschung als erklärungskräftig in dem Sinne angesehen wird, dass linke Regierungen eher privatisierungsabgeneigt sind (*Obinger/Schmitt/Zohlhöfer* 2014; *Doyle* 2012), lässt sich ein derartiger Zusammenhang für ÖPP angesichts der initiativen Rolle bei der PFI- bzw. ÖPP-Etablierung der britischen und deutschen Sozialdemokratie seit Ende der 1990er Jahre so nicht konstatieren. Die programmatische Kongruenz zum Thema ÖPP ist an den Koalitionsvereinbarungen seit 1990 abzulesen. Diese zeigen auch, dass die ÖPP-Rhetorik im Zeitverlauf variiert und in den 2010er Jahren eher defensiv wirkt: Lässt man die Koalitionsverträge auf der Bundesebene seit 1990 Revue passieren, dann zieht sich die Beteiligung privaten Kapitals an Aufbau und der Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur durch alle entsprechenden Vereinbarungen. Es gehe um die Erschließung „neuer Finanzierungsquellen durch den verstärkten Einsatz privaten Kapitals“ (*CDU/CSU/FDP-Koalitionsvertrag* 1990, S. 62), „stärkere private Finanzierung und Betrieb“ (*CDU/CSU/FDP-Koalitionsvertrag* 1994, S. 18), „die Umsetzung von Betreibermodellen“ (*SPD-Bündnis 90/Die Grünen-Koalitionsvertrag* 2002, S. 42), „innovative Wege der Finanzierung durch Public-Private-Partnership“ und „den Einsatz von Betreibermodellen“ (*CDU/CSU/SPD-Koalitionsvertrag* 2005, S. 55), das Voranbringen „von Modellen für die Beteiligung Privater im Rahmen von ÖPP-Projekten“ (*CDU/CSU/FDP-Koalitionsvertrag* 2009, S. 27). Lediglich die Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen von 1998, also der ersten rot-grünen Bundesregierung, setzt hier andere verkehrspolitische, nicht ÖPP-relevante Akzente (S. 20-21). Bemerkenswert sind in diesem Überblick auch die Formulierungen im Koalitionsvertrag der Großen Koalition der 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags (2013-2017): „Die Fortentwicklung von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften (ÖPP) braucht einen breiten gesellschaftlichen Konsens. Wir wollen die Möglichkeiten der Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Geldgebern oder Infrastrukturgesellschaften als zusätzliche Beschaffungsvariante nutzen, wenn dadurch Kosten gespart und Projekte wirtschaftlicher umgesetzt werden können. Dies muss ebenso wie bei Betriebsvergaben in jedem Einzelfall transparent und unabhängig nach-

gewiesen werden“ (*CDU/CSU/SPD-Koalitionsvertrag* 2013, S. 29).¹² Gegenüber der Koalitionsvereinbarung acht Jahre zuvor zeigt sich hier ein deutlich zurückhaltender Ton gegenüber privater Finanzierung und ÖPP, mit dem – so die Formulierung zum gesellschaftlichen Konsens – die politischen Konflikte um ÖPP ausgewiesen werden.

Die parteipolitischen Unterschiede zu ÖPP werden in den einschlägigen Parlamentsdebatten deutlich: Die FDP hat ÖPP als „aktive Zukunftsmodelle für die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft“ verstanden (BT-Plpr. 15/102: 9257), den grundsätzlichen Vorrang aber einer gänzlichen Privatisierung eingeräumt (BT-Drs. 15/2601). CDU/CSU sahen ÖPP in den letzten beiden Legislaturperioden zwar nicht als Allheilmittel, aber durchaus als Alternative der Leistungserbringung, besonders im BFS: „Insbesondere eine schnelle Umsetzung der Maßnahmen durch neue innovative Instrumente spricht für ÖPP als mögliche Alternative zum konventionellen Ausbau“ (BT-Drs. 17/12696, S. 2). Erfahrungen mit ÖPP werden – trotz der Kritik der Rechnungshöfe – als insgesamt eher positiv, da effizienzsteigernd angesehen (BT-Drs. 17/12696; Plpr. 17/237, S. 29675; Plpr. 18/221, S. 22222). Kritisch werden die Mittelstandsfreundlichkeit und die Transparenz der ÖPP eingeschätzt (17/12696, S. 3-4; Plpr. 17/237, S. 29675). Die Position der SPD zu ÖPP hat sich in den 2010er Jahren erkennbar verändert: Die SPD-Fraktion sprach sich in der 17. Legislaturperiode weiterhin für ÖPP aus, gerade auch im BFS (BT-Drs. 17/9726, S. 8). Sie hielt in diesem Zusammenhang aber auch fest, dass „Gewinne der privaten Partner [...] dabei nicht auf Kosten der öffentlichen Hand erwirtschaftet werden [dürfen, DS]. Daher besteht vor jeder ÖPP-Entscheidung die unabdingbare Notwendigkeit, dass die ÖPP-Finanzierung nachweislich wirtschaftlicher sein muss als die konventionelle Beschaffung“ (BT-Drs. 17/9726, S. 6). Im Zuge der Föderalismusreform 2017 und der Einrichtung einer Infrastrukturgesellschaft wurde ein stärkerer programmatischer Wandel deutlich, da die SPD darauf drang, die Möglichkeit, ÖPP im BFS einzusetzen, deutlich zu beschneiden: Die Einschränkung von ÖPP wurde nunmehr als politischer Erfolg bezeichnet: „Die unmittelbare und mittelbare Beteiligung Dritter [an der Infrastrukturgesellschaft, DS] ist ausgeschlossen. Teilnetz-ÖPPs sind auch wirksam ausgeschlossen“ (BT-Drs. 18/237, S. 23996, s.a. 18/237, S. 23981). Auch die Haltung von Bündnis 90/Die Grünen ist in der Tendenz gegenüber ÖPP eher ablehnend, wobei hier zwischen einer grundsätzlichen Ablehnung (Plpr. 18/221, S. 22222) und einer abwägend-kritischen Haltung changiert wird, aus der heraus Transparenz und einsehbare und eindeutige Wirtschaftlichkeitsberechnungen gefordert werden (BT-Drs. 17/5258, S. 1). Die Ablehnung von ÖPP fällt bei der Partei Die Linke bis Ende der 18. Legislaturperiode am eindeutigsten aus: „Erfahrungen zeigen, dass ÖPP-Projekte die Probleme und die Verschuldung der öffentlichen Hand meist sogar verstärken. Den privaten Partnern werden Gewinne garantiert, Risiken und Verluste verbleiben bei der öffentlichen Hand. Ob projektbezogene oder institutionelle ÖPP, die Kommune macht sich langfristig abhängig von den privaten Partnern. Sie verliert Einfluss auf die Gestaltung der öffentlichen Infrastruktur“ (BT-Drs. 17/5776, S. 1). ÖPP werden eindeutig als Privatisierung klassifiziert und vollständig abgelehnt (BT-Drs. 17/5776; Plpr. 18/237, S. 23977-23978).

In der 19. Legislaturperiode ist mit der AfD eine weitere eher ÖPP-kritische Partei in den deutschen Bundestag eingezogen: „Wegen der bei ÖPP-Projekten bei der öffentlichen Hand verbleibenden Risiko- und Garantiepflichten sind besondere Schutz- und Vorsorgemaßnahmen bei der Entscheidungsfindung erforderlich. Überhöhte Beraterkosten, private Schiedsgerichtsverfahren, mangelnde Qualitätskontrollen und Lobby-

Zugehörigkeit bei den Beratern werden wir nicht tolerieren. [...] Verkehrswegegroßprojekte sind aus Kostengründen nicht an private Konsortien zu übergeben, sondern von der Öffentlichen Hand auszuschreiben und zu realisieren“ (*Alternative für Deutschland* 2016, S. 91-92).

Der bemerkenswerteste programmatische Wandel zum Thema ÖPP vollzieht sich innerhalb der SPD, die sich vom eindeutigen Beförderer von ÖPP zu einer eher distanziert-abwägenden Haltung ändert. Die SPD selbst führt dies darauf zurück, dass mit „ÖPP-Vorhaben sehr unterschiedliche Erfahrungen gesammelt worden sind [...]. Kritik an der bisherigen Anwendung und Umsetzung ist in manchen Fällen sehr pauschal und nicht fundiert, aber teilweise auch begründet. Vor allem wichtige Beteiligte wie die kommunalen Spitzenverbände und die Gewerkschaften stehen dem Konzept ÖPP skeptisch gegenüber. Auch der Bundesrechnungshof und die Landesrechnungshöfe haben sich vielfach kritisch, aber auch pauschal ablehnend geäußert“ (BT-Drs. 17/9726, S. 2). Mit den Evaluationen von ÖPP durch die Rechnungshöfe wurde innerhalb der SPD die Rolle derjenigen gestärkt, die der Teil-Privatisierung abwartend bzw. skeptisch gegenüber standen. Für die zunehmend ÖPP-kritische Haltung der SPD wird man jedoch auch eine seit 2005 deutlich veränderte Konstellation auf dem Wählerstimmenmarkt beachten müssen, insofern die SPD seitdem deutlich „im Schatten der Linkspartei“ (Egle 2010, S. 103) agieren muss. Sie will sich keine Blöße hinsichtlich ihrer ‚Privatisierungsfreundlichkeit‘ geben.

5.5 Interessengruppen

Die Interessengruppenkonstellation ist im Feld davon geprägt, dass sich die Branchenverbände der Bauindustrie wie auch der Banken und der Consultingunternehmen für ÖPP aussprechen. 2003 wurde der Bundesverband Public Private Partnership (BPPP) gegründet, der sich überwiegend aus Mitgliedern dieser drei Branchen (Bau, Finanzen, Consulting) zusammensetzt und themenspezifisch agiert (Sack 2009, S. 207-221). Auch im Rahmen der Verhandlungen um die Infrastrukturgesellschaft waren die Verbände der Bauindustrie aktiv. Neu hinzugetreten sind der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft und Pro Mobilität, ein themenspezifischer Verband, in dem neben dem ADAC auch Logistik- und Bau- und weitere verkehrsnahen Unternehmen organisiert sind (BT-Drs. 18/13183). Die kommunalen Spitzenverbände nehmen eine eher abwägende Position ein, während sich die Gewerkschaft ver.di eindeutig gegen ÖPP positioniert. Inwieweit in dem Prozess der Gesetzgebung bestimmte Interessengruppen privilegiert waren, also besondere Zugangschancen und Einflussmöglichkeiten hatten, lässt sich an dieser Stelle nicht rekonstruieren. Hier steht eine entsprechende valide Netzwerk- und Lobbyinganalyse aus.¹³

5.6 Pfadabhängigkeit

Mit Blick auf die Dynamik der Policy (hier: Etablierung von ÖPP im BFS) ist schließlich die Frage der Pfadabhängigkeit relevant (Pierson 2004). Mit der gesetzlichen Förderung von ÖPP durch das FStrPrivFinG 1994 und dem ÖPP-Beschleunigungsgesetz einerseits und der Einrichtung von ÖPP-Förderorganisationen in Bund und Ländern seit 2002 andererseits, im BFS insbesondere der VIFG 2003, sind Organisationen etab-

liert worden, deren Zweck es ist, vertragliche PPP zu initiieren. Insoweit die VIFG als Gesellschaft privaten Rechts Aufgaben des Bundes zur Finanzierung von Neubau, Ersatzinvestitionen, Erhalt und Ausbau der Straßen und eben der ÖPP vornimmt, ist sie außerhalb der klassischen Verwaltung angesiedelt und operiert als parlamentsferne Agentur. Pfadabhängigkeit funktioniert mit Blick auf die VIFG über deren relative Autonomie und das Selbsterhaltungsinteresse der Organisation, die ebenso wie die anderen ÖPP-Förderorganisationen – insbesondere wenn sie außerhalb der Linienverwaltung angesiedelt sind – allein deshalb auf eine weitere Verbreitung von ÖPP abzielen müssen, weil es hier um ihre Daseinsberechtigung geht.

5.7 Zwischenresümee

In der Summe ist festzuhalten, dass die Problemlage und das institutionelle Dilemma in der Verkehrsinfrastruktur, nämlich diese bei Knappheit finanzieller Mittel zu erhalten und auszubauen, seit Beginn der 1990er Jahre auch ÖPP befördert haben. Für die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur insgesamt ist die Einführung streckenbezogener Nutzerfinanzierung durch die Lkw-Maut quantitativ sicher bedeutsamer als die Etablierung von ÖPP. Die funktionale Privatisierung ist aber als eine komplementäre Maßnahme mit eingeführt worden. In spezifischen politischen Konstellationen (CDU/CSU-FDP-Koalition zu Beginn der 1990er Jahre; rot-grüne Koalition zu Beginn der 2000er Jahre) sind ÖPP besonders gefördert worden. Mit der gesetzlichen Verankerung von ÖPP ging ein entsprechender Verwaltungsaufbau, das heißt, die Einrichtung teil-autonomer ÖPP-Förderorganisationen einher, deren *raison d'être* genau darin lag, funktionale Privatisierung zu unterstützen. Die regulatorische und organisatorische ÖPP-Etablierung funktionierte im Zusammenspiel mit den Regeln und Folgen einer austeritären Fiskalpolitik im kooperativen Föderalismus. Der Bundesrechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf folgende Anreize: ÖPP enthalten eine Vorfinanzierungskomponente, „die den aktuellen Haushalt zu Lasten kommender Haushalte entlastet“ (*Bundesrechnungshof* 2014, S. 34). Unter den Bedingungen der Schuldenbremse und bei knappen Haushaltsmitteln sind ÖPP attraktiv, weil die finanziellen Investitionen gestreckt und in die Zukunft verschoben werden können (s.a. *Flinders* 2005). Überdies hat der Bund ÖPP-Projekte außerhalb der üblichen Länderquote gefördert. Damit wurde ein zusätzlicher Anreiz für die ÖPP geschaffen, weil die Länder „so über die aus ihrer Länderquote finanzierbaren konventionellen Projekte hinaus Mittel erhalten“ (*Bundesrechnungshof* 2014, S. 37). Damit ist die langfristige Entwicklung im Feld beschrieben. ÖPP-fördernd wirkten der Investitionsbedarf im BFS, die Regierungsbeteiligung wirtschaftsliberaler Parteien und der ‚neuen‘ Sozialdemokratie, die Existenz von ÖPP-Förder- und Beratungsinstitutionen und die Aktivitäten der Bau- und Finanzverbände inklusive Beratungsunternehmen.

Allerdings ist auch festzuhalten, dass eine weitere Verbreitung von ÖPP, wie sie 2016 angestrebt wurde, nicht erfolgte. Der seinerzeit erlangte Status Quo wurde beibehalten. Gegen eine Ausweitung von ÖPP wirkte zunächst eine Veränderung der Problemlage: Nicht die Finanzmittel, sondern die Umsetzung und Planungskapazitäten waren zwischenzeitlich zur dominierenden Problemlage geworden. Im Bundesrat war die Partei Die Linke inzwischen für die Beschaffung politischer Mehrheiten relevanter geworden. Innerhalb der SPD hat sich die programmatische Haltung zu ÖPP im unter-

suchten Zeitraum zudem von engagierter Promotion zur distanzierten Skepsis gewandelt. Dies war auch der gemischten Performanz von ÖPP geschuldet. Die SPD hat ihren programmatischen Wandel explizit mit der autoritativen Expertise der Rechnungshöfe legitimiert (siehe oben). Gegenüber den 2000er Jahren hat sich die Situation im Feld dergestalt verändert, dass die Rechnungshöfe von Bund und Ländern mit ihrer Expertise die Wirtschaftlichkeitsberechnungen der ÖPP-Förderorganisationen und der Verwaltungen bestreiten.

6 Fazit

Der zu erklärende Kompromiss (also die Aufrechterhaltung des Status Quo) ist also auf seiner privatisierungsrestriktiven Seite mit der strategischen Position links-geführter Landesregierungen im Bundesrat, dem programmatischen Wandel in der SPD wie auch der Rolle und Expertise der Rechnungshöfe zu bestimmen. Die ÖPP-affine Seite des Kompromisses geht nicht allein auf die (christsoziale/-demokratische) Couleur der Führung des entsprechenden Ministeriums (unter der Bedingung von eigenverantwortlicher Ressortverantwortung), sondern auch auf die Etablierung und Aufrechterhaltung von ÖPP-Förderorganisationen und Anreize einer austeritären föderalen Fiskalpolitik zurück.

In empirisch-deskriptiver Hinsicht liegt mit der vorliegenden Fallstudie erstmals eine Prozessanalyse über die ÖPP-Entwicklung im deutschen Straßenfernverkehr über zwei Dekaden vor. Damit wird das Wissen über die funktionale Teil-Privatisierung in Deutschland und deren Dynamik erkennbar erweitert. In konzeptueller Perspektive (theorietestende Fallstudie) ist für die politikwissenschaftliche Privatisierungs- und PPP-Forschung zunächst die Bestätigung der Wirkrichtung folgender Erklärungsfaktoren festzuhalten: Haushaltsdefizite und Investitionsbedarfe, die Regierungsbeteiligung wirtschaftsliberaler Parteien und von Akteuren aus der ‚neuen‘ Sozialdemokratie sowie der Einfluss von Bau- und Finanzverbänden inklusive Beratungsunternehmen wirken positiv auf die Verbreitung von ÖPP; ‚linke‘ Regierungen und eine gute Haushaltslage eher restriktiv. Es sind jedoch auch zwei Faktoren identifiziert worden, die die international vergleichende Forschung bislang nicht hinreichend beachtet hat. Dabei handelt es sich erstens um die Pfadabhängigkeit aufgrund der etablierten ÖPP-Fördereinrichtungen, die allein aufgrund ihres organisatorischen Erhalts und ihrer Reproduktion die weitere ÖPP-Verbreitung fördern. Inwieweit sie dabei Allianzen mit weiteren spezifischen Interessengruppen eingehen, konnte in der Fallstudie für die Jahre ab 2015 nicht geklärt werden, da eine entsprechende, auf Experteninterviews basierende Netzwerk- und Einflussanalyse bislang nicht vorliegt. Zweitens ist die Rolle der Rechnungshöfe als mögliche Veto-Spieler in den Blick zu nehmen. Ihre Kapazität, Policy-Wandel zu befördern oder zu behindern, besteht wesentlich in ihrer Wissensproduktion (relative ökonomische Vorzugswürdigkeit einer Leistungserbringungsvariante). Damit legitimieren sie bestimmte Policy-Positionen von Akteuren, die tatsächlich Stimmrechte haben. Die Ressource der (hier: ÖPP-kritischen) autoritativen Expertise kommt, darauf deutet die Fallstudie hin, lediglich in bestimmten Situationen zum Tragen. Die Situation ist zunächst bestimmt durch einen mehrdeutigen und umstrittenen Wissensstand, innerhalb dessen der Bedarf an gültigen Kenntnissen groß ist. Sie ist zweitens bestimmt durch einen tatsächlichen Policy-Konflikt, in dem hohe Zustimmungserfordernisse bestehen (hier: Mitentscheidung durch den Bundesrat mit qualifizierter Mehr-

heit). Drittens ist die Situation dadurch geprägt, dass ein wichtiger Akteur (die SPD) intern keine policy-spezifische Kohäsion aufwies. Hier haben die Studien des Rechnungshofs dasjenige innerparteiliche Lager gestärkt, das ÖPP-kritisch war. Mit Blick auf die genannten Konditionen einer Wirksamkeit autoritativer Expertise sind Rechnungshöfe somit nicht als ständige institutionelle Veto-Spieler anzusehen, sondern als „bedingte“ und „fallabhängige“ Vetospieler (Stoiber 2007, S. 34).¹⁴ Beide Befunde sind jedoch durch die weitere vergleichende ÖPP- und Privatisierungsforschung insofern zu klären und zu validieren, als dass die Rolle der Rechnungshöfe wie auch der PPP-Agenturen zukünftig systematisch kontrolliert wird.

Anmerkungen

- 1 Dabei änderte sich in den letzten fünf Jahren die Problemlage im Bundesfernstraßenbau. Statt von Finanz- und Investitionsrestriktionen ist nunmehr von einem Mangel an Planungs- und Umsetzungskapazitäten bei zur Verfügung stehenden Mitteln (‘Investitionshochlauf’) zu reden. Allerdings ist bei zurückgehender Konjunktur und geringeren Steuereinnahmen die Wiederkehr der Probleme der 2000er Jahre durchaus wahrscheinlich.
- 2 Zwei ursprünglich geplante ÖPP-Projekte werden mittlerweile nicht mehr verfolgt.
- 3 Im Zeitraum 2001 bis 2015 wurden laut Angaben des BMVI für den Neubau von BAB ca. 15,2 Mrd. € und für deren Erweiterung (sechs oder mehr Fahrstreifen) ca. 9,6 Mrd. € aufgewandt (*Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* 2015, S. 151).
- 4 Notwendig wäre hier eine entsprechende Netzwerkanalyse zwischen Politik, Verwaltung, privater Wirtschaft und Wissenschaft, die aber bislang noch nicht geleistet ist.
- 5 Auf das Konsortium Toll Collect und das Klage- bzw. Schiedsgerichtsverfahren infolge des finanziellen Ausfalls aufgrund einer deutlich verspäteten Implementation der Maut wie auch auf die derzeit weiterhin offene Vergabe inklusive einer derzeit möglichen zwischenzeitlichen Verstaatlichung kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden (vgl. Sack 2009, S. 184-189; Handelsblatt 29.01.2018).
- 6 Hinzuweisen ist hier darauf, dass erst im August 2017 – also nach Abschluss der parlamentarischen Debatte – öffentlich geworden ist, dass der Gesellschaft A1-mobil, welche als privates Unternehmen an dem ÖPP-Projekt der A1 beteiligt ist, die Insolvenz drohte. Den Medienberichten zufolge gab es bereits längere Zeit Einnahmeschwierigkeiten, über die das Bundesverkehrsministerium informiert war. Im Zuge der drohenden Insolvenz erfolgte zunächst ein Schlichtungsverfahren zwischen Betreiber und Verkehrsministerium, das ohne Ergebnis blieb. Daraufhin reichte der private Betreiber eine Klage ein, in der ca. 787 Mio. € gefordert wurden (Spiegel Online 26.08.2017; Tagesschau 30.08.2017; Süddeutsche Zeitung 05.09.2017). Aus einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen geht hervor, dass bereits zwischen Juni 2010 und November 2012 Anpassungsverhandlungen zwischen Regierung und Betreiber stattfanden und ein Schlichtungsverfahren am 25.11.2015 eingeleitet worden war, das am 28.02.2017 scheiterte. Die Klage des Betreibers sei im September der zuständigen Behörde zugeleitet worden. Über Interna und Forderungssummen könne aufgrund vertraglicher Pflichten keine Angaben gemacht werden. Das Risiko einer Insolvenz des Betreibers wird als handhabbar dargestellt: Es „bestünde sowohl die Möglichkeit, sich für den Betriebsdienst auf der Strecke dieser Verträge zu bedienen oder die Strecke dem staatlichen Betriebsdienst wieder einzugliedern. Hierfür stünden Teile der Haushaltsmittel zur Verfügung, die durch den Wegfall der Betreibervergütung frei würden“ (BT-Drs. 18/13633, S. 6).
- 7 Im Rahmen dieses Artikels kann es nicht um die Ermittlung des jeweiligen tatsächlichen Defizits gehen; das wäre eine eigene finanzökonomische Arbeit. Hier werden lediglich die in den Berichten genannten Daten als Teil der Problembeschreibung zitiert.
- 8 Zu dem genannten Problemdruck gehört es, dass im gleichen Zeitraum eine austeritäre Fiskalpolitik in zwei Schritten etabliert wurde, nämlich zunächst durch die sogenannten Maastricht-Defizitkriterien im Zuge der Einrichtung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Im Jahr 2009 erfolgte die grundgesetzliche Verankerung der ‚Schuldenbremse‘ (Art. 109 Abs. 3 GG). Damit wurde ein Weg der Problemlösung, nämlich auf Infrastrukturdefizite mit erhöhter Nettokreditaufnahme zu reagieren, konstitutionell erheblich eingeschränkt.

- 9 Im Überblick über die genannten Kommissionsarbeiten zeigen sich hinsichtlich der Problemlösungen neben der ÖPP-Thematik bestimmte Gemeinsamkeiten, nämlich die zunehmende Umstellung auf Nutzerfinanzierung, die zweckgebundene Mittelverwendung der Einnahmen und die Etablierung einer eigenständigen Gesellschaft für die BFS. Ab Beginn der 2010er wird die Einrichtung eigenständiger Infrastrukturfonds verstärkt debattiert (*Daehre-Kommission* 2012, S. 47; S. 57; *Fratzscher-Kommission* 2015, S. 8).
- 10 Dem National Audit Office im Vereinigten Königreich kommt eine ähnlich wichtige Rolle bei der Bewertung der Vor- und Nachteile von PFI zu.
- 11 Die über ihren grundlegenden Prüfungsauftrag hinaus für Evaluationen vom Deutschen Bundestag beauftragt werden und in Anhörungen eingebunden sind.
- 12 Der aktuelle Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD wiederholt zum Thema im Grunde die grund- und einfachgesetzlichen Novellierungen aus 2017: „Wir werden die noch nicht fertiggestellten Öffentlich-Privaten Partnerschaften der 1.-3. Staffel realisieren, wenn deren Wirtschaftlichkeit auf Basis der mit dem Bundesrechnungshof abgestimmten Regularien transparent nachgewiesen worden ist. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und die Konzessionsverträge werden wir nach Vergabe bei Zustimmung des Konzessionsnehmers im Internet veröffentlichen. Den Aufbau der Infrastrukturgesellschaft Verkehr werden wir unter Einbindung der Gewerkschaften und Personalräte bei den Organisationsentscheidungen eng begleiten. [...] Eine Privatisierung der Straßeninfrastruktur und der Infrastrukturgesellschaft Verkehr bleibt ausgeschlossen“ (S. 74).
- 13 Zur Rolle transnationaler Unternehmen und ihres Einflusses auf das britische PFI-Programm vgl. *Ruane* 2010; *Toms/Beck/Asenova* 2011.
- 14 *M. Stoiber* führt den Bundesrat als Beispiel an. Aufgrund der genannten Argumente ist es gerechtfertigt, diese Kategorien auf Rechnungshöfe anzuwenden.

Literatur

- Albalade, Daniel*, 2014: The Privatisation and Nationalisation of European Roads. Success and Failure in Public-Private Partnerships, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Alfen, Hans-Wilhelm* u.a., 2010: Lebenszyklusorientiertes Riskmanagement für PPP-Projekte im öffentlichen Hochbau, Weimar (Schriftenreihe der Professur Betriebswirtschaftslehre im Bauwesen, Bauhaus-Universität Weimar 11).
- Beach, Derek/Pedersen, Rasmus Brun*, 2013: Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines, Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.
- Beckers, Thorsten/Bieschke, Nils/Lenz, Ann-Katrin/Heurich, Johannes*, 2014: Alternative Modelle für die Organisation und die Finanzierung des Ausbaus der Stromübertragungsnetze in Deutschland. Eine (institutionen-)ökonomische Analyse unter Einbezug juristischer und technisch-systemischer Expertise. Gutachten im Rahmen des Projektes „Alternativen zur Finanzierung des Ausbaus der Übertragungsnetze in Deutschland“, Berlin, Regensburg.
- Beckers, Thorsten/Hermes, Georg/Ryndin, Andrej/Weiß, Holger Tobias/Becker, Tim/Reuße, Bastian*, 2016: Reformmodelle für die Verwaltungsorganisation sowie die Bereitstellung und Finanzierung bei den Bundesfernstraßen – Eine institutionenökonomische Analyse unter Berücksichtigung (verfassungs-)rechtlicher Aspekte, im Auftrag des ADAC e.V. erstellte Studie, Berlin.
- Bernstein, Thomas/Friedrich, Peter*, 2016: Ein „Economic Public Sector Comparator“ für ÖPP-Vorhaben, in: *Mühlenkamp, Holger* (Hrsg.): Öffentlich-Private Partnerschaften. Potentiale und Probleme (Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 46, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft), S. 86-116.
- Budäus, Dietrich* (Hrsg.), 2006: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership, Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, 54).
- Bundesministerium der Finanzen*, 1991: Bericht der Arbeitsgruppe ‚Private Finanzierung öffentlicher Infrastruktur‘, Bonn: Stollfuss Verlag.
- Bundesministerium der Finanzen*, 2016: Chancen und Risiken Öffentlich-Privater Partnerschaften. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*, 2015: Verkehrsinvestitionsbericht für das Berichtsjahr 2015, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*, 2018: Online verfügbar unter: <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/oepp-uebersicht-einleitung.html?nn=12830>, Stand: 16.01.2018.
- Dolowitz, David/Marsh, David*, 2000: Learning from Abroad. The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, in: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 13, S. 5-23.
- Doyle, David*, 2012: Pressures to Privatize? The IMF, Globalization, and Partisanship in Latin America, in: *Political Research Quarterly*, 65, S. 572-585.
- Egle, Christoph*, 2010: Im Schatten der Linkspartei. Die Entwicklung des Parteienwettbewerbs während der 16. Legislaturperiode, in: *Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut* (Hrsg.): *Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien, S. 99-122.
- Europäische Kommission*, 2004: Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den Gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen. KOM/2004/0327, Brüssel.
- Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M.* (Hrsg.), 2003: *The politics of Europeanization*. International Workshop on Europeanization, Oxford: Oxford University Press.
- Flinders, Matthew*, 2005: The Politics of Public-Private Partnerships, in: *British Journal of Politics and International Relations*, 7, S. 215-239.
- Gawel, Erik*, 2017: Political drivers of and barriers to Public-Private Partnerships. The role of political involvement, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZöGU)*, 40, S. 3-28.
- Grande, Edgar*, 1998: Privatisierung und Regulierung aus politikwissenschaftlicher Sicht, in: *Gusy, Christoph* (Hrsg.): *Privatisierung von Staatsaufgaben. Kriterien – Grenzen – Folgen* (Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat, 8), Baden-Baden: Nomos, S. 37-56.
- Greenaway, John/Salter, Brian/Hart, Stella*, 2004: The Evolution of a 'Meta-Policy'. The Case of the Private Finance Initiative and the Health Sector, in: *British Journal for Politics and International Relations*, 6, S. 507-526.
- Greven, Michael Thomas*, 2008: „Politik“ als Problemlösung – und als vernachlässigte Problemursache. Anmerkungen zur Policy-Forschung, in: *Janning, Frank/Toens, Katrin* (Hrsg.): *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, S. 23-33.
- Krumm, Thomas*, 2014: Vetospieler als Prädiktor für Policy-Wandel? Ein Test anhand von öffentlich-privaten Partnerschaften im internationalen Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, 55, S. 445-471.
- Krumm, Thomas*, 2016: Staatlichkeit im Wandel. Öffentlich-private Partnerschaften im internationalen Vergleich (Verlagsgesellschaft (Staatlichkeit und Governance in Transformation, 9), Baden-Baden: Nomos.
- Krumm, Thomas/Mause, Karsten*, 2009: Public-Private Partnerships als Gegenstand der (Politik-)Wissenschaft, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 50, S. 105-129.
- Littwin, Frank/Schöne, Franz-Josef*, 2006: *Public Private Partnership im öffentlichen Hochbau*. Handbuch, Stuttgart: Kohlhammer.
- Mayntz, Renate*, 2004: Governance im modernen Staat, in: *Benz, Arthur* (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 65-76.
- Meggison, William L.*, 2016: *Privatization, State Capitalism, and State Ownership of Business in the 21 st. Century*, in: *Foundations and Trends in Finance*, Boston: Now Publishers Inc.
- Meggison, William L./Netter, Jeffry M.*, 2001: From State to Market. A Survey of Empirical Studies on Privatization, in: *Journal of Economic Literature*, 39, S. 321-389.
- Mühlenkamp, Holger*, 2011: *Ökonomische Analyse von Public Private Partnerships (PPP). PPP als Instrument zur Steigerung der Effizienz der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben oder als Weg*

- zur Umgehung von Budgetbeschränkungen? in: *Ziekow, Jan* (Hrsg.): Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück? Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Public Private Partnership) in/nach der Weltwirtschaftskrise, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen, 18, S. 67-106.
- Mühlenkamp, Holger*, 2016: Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP. Zwischen methodischer Konsistenz und interessengeleiteter Ergebnisgestaltung, in: *Mühlenkamp, Holger* (Hrsg.): Öffentlich-Private Partnerschaften. Potentiale und Probleme, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 46, S. 60-85.
- Nullmeier, Frank/Geis, Anna/Daase, Christopher*, 2012: Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen, in: *Geis, Anna/Nullmeier, Frank/Daase, Christopher* (Hrsg.): Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen (Leviathan, Sonderband 27), Baden-Baden: Nomos, S. 11-38.
- Obinger, Herbert* u.a., 2010: Der Rückzug des Staates aus unternehmerischen Tätigkeiten. Eine Zwischenbilanz, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 3, S. 209-233.
- Obinger, Herbert/Schmitt, Carina/Zohnhöfer, Reimut*, 2014: Partisan Politics and Privatization in OECD Countries, in: *Comparative Political Studies*, 47, S. 1294-1323.
- Pierson, Paul*, 2004: Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis, Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- Röber, Manfred/Redlich, Matthias/Lück, Oliver*, 2016: ÖPP-Beratungseinrichtungen. Funktionen, Formen und Wirkungen, in: *Mühlenkamp, Holger* (Hrsg.): Öffentlich-Private Partnerschaften. Potentiale und Probleme (Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 46), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 164-189.
- Ruane, Sally*, 2010: Corporate and political strategy in relation to the Private Finance Initiative in the UK, in: *Critical Social Policy*, 30, S. 519-540.
- Sack, Detlef*, 2009: Governance und Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland, Baden-Baden: Nomos.
- Sack, Detlef*, 2011: Public Private Partnerships, in: *Blanke, Bernhard* u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 161-168.
- Sack, Detlef*, 2013: Krise und Organisationswandel von lokaler Governance. Das Beispiel Public Private Partnerships, in: *Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.): Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise? Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 139-157.
- Scharpf, Fritz Wilhelm*, 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Schmidt, Manfred G.* u.a. (Hrsg.), 2007: Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH.
- Schmitt, Carina*, 2014: The Diffusion of Privatization in Europe. Political Affinity or Economic Competition?, in: *Public Administration*, 92, S. 615-635.
- Shaoul, Jean*, 2005: The Private Finance Initiative or the Public Funding of Private Profit? in: *Hodge, Graeme A./Greve, Carsten* (Hrsg.): The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience, Cheltenham: Edward Elgar, S. 190-206.
- Sicko, Corinna*, 2009: Öffentlich-private Partnerschaften – Private Finance Initiative. Unterschiede in Deutschland und Großbritannien – Ein Erklärungsversuch, in: *Hill, Hermann* (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung im europäischen Vergleich (Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen, 13), Baden-Baden: Nomos, S. 195-225.
- Sieg, Gernot/Wigger, Berthold U.*, 2017: ÖPP – Eine vorteilhafte Beschaffungsvariante für die künftige Infrastrukturgesellschaft, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik (ZfWP)*, 66, S. 239-245.
- SPD/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, 1998: Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Bonn.
- SPD/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, 2002: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Koalitionsvertrag 2002-2006, Berlin.

- Starke, Peter, 2015: Prozessanalyse, in: *Wenzelburger, Georg/Zohnh fer, Reimut* (Hrsg.): Handbuch Policy-Forschung, Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 453-482.
- Stoiber, Michael, 2007 Gewaltenteilung, Machtteilung und das Vetospieler-Konzept, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 17, S. 21-41.
- Toms, Steven/Beck, Matthias/Asenova, Darinka, 2011: Accounting, regulation and profitability. The case of PFI hospital refinancing, in: *Critical Perspectives on Accounting*, 22, S. 668-681.
- Tsebelis, George, 2002: Veto players. How political institutions work, New York: Russell Sage Foundation.
- Winkelmann, Thorsten, 2012: Public Private Partnership. Auf der Suche nach Substanz. Eine Effizienzanalyse alternativer Beschaffungsformen auf kommunaler Ebene, Baden-Baden: Nomos.
- Winkelmann, Thorsten, 2013: Erfolgsfaktoren von vertraglichen PPP-Projekten auf kommunaler Ebene, in: *der moderne staat (dms)*; *Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6, S. 371-392.
- Zohnh fer, Reimut, 2001: Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schl seleentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung 1982-1998 (Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, 22), Opladen: Leske + Budrich.
- Zohnh fer, Reimut, 2008: Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatst tigkeitforschung, in: *Janning, Frank/Toens, Katrin* (Hrsg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, S. 157-174.
- Zohnh fer, Reimut/Obinger, Herbert, 2005: Ausverkauf des ‚Tafelsilbers‘. Bestimmungsfaktoren der Privatisierungserlöse in EU- und OECD-Staaten 1990-2000, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 46, S. 602-628.

Quellen

- Alternative für Deutschland*, 2016: Programm für Deutschland. Das Grundsatzprogramm der Alternative für Deutschland, Berlin.
- Bodewig-Kommission*, 2013: Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung. Konzeptdokument.
- BR-Drs. 769/16 vom 15.12.2016: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g).
- Bundesrechnungshof*, 2009: Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Zu öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau. Gz.: V 3 – 2006 – 0201, Bonn.
- Bundesrechnungshof*, 2013: Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau. Gz. V 3 – 2013 – 0144, Bonn.
- Bundesrechnungshof*, 2014: Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) als Beschaffungsvariante im Bundesfernstraßenbau. Gz: V3-2013-5166, Bonn.
- BT-Drs. 15/2601 vom 03.03.2004: Privatisierung und öffentlich-Private Partnerschaften.
- BT-Drs. 15/5668 vom 14.06.2005: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Umsetzung von öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für öffentlich Private Partnerschaften.
- BT-Drs. 17/5258 vom 23.03.2011 : Transparenz in Public Privat Partnerships im Verkehrswesen.
- BT-Drs. 17/5776 vom 10.05.2011 : Rekommunalisierung beschleunigen –  ffentlich-Private-Partnerschaften stoppen.
- BT-Drs. 17/9726 vom 22.05.2012 : Für einen neuen Infrastrukturkonsens:  ffentlich-Private Partnerschaften differenziert bewerten, mit mehr Transparenz weiterentwickeln und den Fokus auf die Wirtschaftlichkeit stärken.
- BT-Drs. 17/12696 vom 12.03.2013 :  ffentlich-Private Partnerschaften – Potentiale richtig nutzen, mittelstandsfreundlich gestalten und Transparenz erhöhen.

- BT-Drs. 18/237 vom 23.12.2013: Hinweise auf völkerrechtswidrige Praktiken der USA von deutschem Staatsgebiet aus und die diesbezüglichen Kenntnisse der Bundesregierung. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Agnieszka Brugger, Omid Nouripour, Katja Keul, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 18/129).
- BT-Drs. 18/13183 vom 21.07.2017 : Lobbying im Kontext der Bundesfernstraßengesellschaft. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Herbert Behrens, Sabine Leidig, Caren Lay, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 18/12499).
- BT-Drs. 18/13390 vom 16.08.2017: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht über die Tätigkeit der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft im Jahr 2016.
- BT-Drs. 18/13633 vom 22.09.2017 : Drohende Insolvenz der ÖPP-Betreibergesellschaft „A1-Mobil“. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sven-Christian Kindler, Dr. Valerie Wilms, Oliver Krischer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 18/13506).
- BT-Plpr. 12/228 vom 19.05.1994 : Stenographischer Bericht. 228. Sitzung.
- BT-Plpr. 15/31 vom 13.03.2003: Stenografischer Bericht. 31. Sitzung.
- BT-Plpr. 15/102 vom 01.04.2004: Stenografischer Bericht. 102. Sitzung.
- BT-Plpr. 17/237 vom 25.04.2013: Stenografischer Bericht. 237. Sitzung.
- BT-Plpr. 18/221 vom 09.03.2017: Stenografischer Bericht. 221. Sitzung.
- BT-Plpr. 18/237 vom 01.06.2017: Stenografischer Bericht. 237. Sitzung.
- CDU/CSU/FDP, 1990: Koalitionsvereinbarung für die 12. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, Bonn.
- CDU/CSU/FDP, 1994: Koalitionsvereinbarung für die 13. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, Bonn.
- CDU/CSU/FDP, 2009: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode. Wachstum. Bildung. Zusammenhalt, Berlin.
- CDU/CSU/SPD, 2005: Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD. Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit, Berlin.
- CDU/CSU/SPD, 2013: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode. Deutschlands Zukunft gestalten, Berlin.
- Daehre-Kommission, 2012: Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, Berlin.
- Fratzscher-Kommission, 2015: Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel. Stärkung von Investitionen in Deutschland, Berlin.
- Handelsblatt vom 29.01.2018: Toll Collect wird verstaatlicht.
<http://www.handelsblatt.com/my/politik/deutschland/lkw-maut-toll-col?ticket=ST-4320131-5laXt65rFXrN9wTuT9e5-ap4>. Stand: 30.01.2018.
- Pällmann-Kommission, 2000: Schlußbericht. Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung.
- Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2011: Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten, Wiesbaden.
- SPD/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 1998: Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Bonn.
- SPD/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 2002: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Koalitionsvertrag 2002-2006, Berlin.
- Spiegel Online vom 26.08.2017: Konsortium A1 Mobil. Das lange Siechtum der privaten Autobahn.
<http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/autobahnkonsortium-a1-mobil-hatte-schon-2015-finanzprobleme-a-1164594.html>, Stand: 30.1.2018.
- Süddeutsche Zeitung vom 05.09.2017: A1 Mobil. Drohende Autobahnbetreiber-Pleite bringt Dobrindt in Bedrängnis.
<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/2.220/a-mobil-drohende-autobahnbetreiber-pleite.html>, Stand: 30.1.2018.
- Tagesschau vom 30.08.2017: Pleite von „A1 Mobil“. Die Krux mit den ÖPP-Projekten.
<http://www.tagesschau.de/wirtschaft/tollcollect-103.html>, Stand: 30.10.2018.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Detlef Sack, Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie, Universitätsstraße
25, 33615 Bielefeld

E-Mail: detlef.sack@uni-bielefeld.de

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 jahrzehntelang 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 Elektroverkehr¹ 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

wird nicht mehr ausschließlich als quantitatives Mengenphänomen begriffen, dem Politik und Planung mit einem entsprechenden Infrastrukturausbau begegnen. Vielmehr geraten jetzt qualitative Bedürfnisse der Menschen in den Blick, die von Politik und Planung neue Antworten erfordern. Das zeigt sich an vielfältigen neuen Konfliktlinien im Politikfeld Verkehr, die zu einer zunehmenden Unübersichtlichkeit führen und manifestiert sich unter anderem in widersprüchlichen Haltungen der Nutzer_innen, die sich z.B. immer stärker für eine gesteigerte Lebensqualität im öffentlichen Stadtraum aussprechen, seine Nutzung aber gleichzeitig einschränken, indem sie ihren Pkw dort parken. Politik und Planung stehen heute vor der Aufgabe, diese Dilemmata aufzulösen.

Auch im Handlungsfeld Technik sehen sich Verkehrspolitik und -planung mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Bisher getrennte Bereiche wie der Verkehr-, Energie- und Informationssektor, werden immer stärker miteinander verknüpft. Das Elektroauto etwa wird als integraler Bestandteil von Stromnetzen für erneuerbare Energien konzipiert und zugleich in die Informations- und Kommunikationsnetze eingebunden, um zukünftig womöglich autonom zu fahren. Diese Sektorenkopplung erfordert neue Formen der Kooperation zwischen Akteuren, die bisher allein auf ihr Kerngeschäft fokussiert waren. Darüber hinaus betreten neue Akteure das Politikfeld Verkehr, die Mobilitätsdienstleistungen anbieten und damit in Konkurrenz zu den etablierten Stakeholdern treten. Diese neue Gemengelage ist entsprechend konfliktgeladen und erfordert eine politische Moderation im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung.

Die Ökologie ist im Politikfeld Verkehr ein relativ neues Handlungsfeld. Während das 20. Jahrhundert noch für die Bearbeitung der sozialen Frage stand, entwickelt sich das 21. Jahrhundert zur Ära der Ökologie (vgl. Radkau 2011). Dabei stellt der Verkehrssektor eine besondere Herausforderung dar, weil er zum einen der zweitgrößte Produzent von CO₂-Emissionen ist, hinter der Energiewirtschaft. Noch problematischer ist allerdings, dass der Verkehr der einzige Sektor ist, in dem die CO₂-Emissionen bis heute steigen (vgl. UBA 2018). Das liegt vor allem daran, dass die etwa durch sparsamere Motoren erzielten Effizienzgewinne, durch das absolute Verkehrswachstum wieder aufgezehrt und teilweise überkompensiert werden. Anders als in den anderen Sektoren wurde im Verkehr keine Verhaltensänderung erreicht, die zu einem geringeren Verkehrsaufkommen beigetragen hat. Hier besteht die Aufgabe von Verkehrspolitik und -planung darin, neben technischen Innovationen mit dem Ziel der Effizienzsteigerung auch soziale Innovationen zu unterstützen, die zu weniger Verkehrsaufkommen beitragen. Das erfordert vor allem eine grundlegend neue, weniger raumgreifende Organisation von Wirtschaft und Gesellschaft, die auf die Überwindung geringerer Distanzen angewiesen ist und im Ergebnis weniger Verkehr benötigt.

Das Handlungsfeld Politik sieht sich in wachsendem Maße damit konfrontiert, die alten Ressortzuständigkeiten zu überwinden und neue Formen der ressortübergreifenden Zusammenarbeit zu entwickeln. Dabei strebt die Integrierte Verkehrspolitik insbesondere eine systematische Verbindung mit der Stadtentwicklungs- und Umweltpolitik an. Auf diese Weise soll es möglich werden, politische Entscheidungen im Bereich der Stadt- und Raumentwicklung frühzeitig auf ihre verkehrlichen Folgen und die daraus resultierenden Umwelteffekte zu bewerten, um ggf. Alternativen formulieren zu können.

Schließlich umfasst die Integrierte Verkehrspolitik traditionell auch das Handlungsfeld der Ökonomie. Das Wirkgefüge von Wirtschaft und Verkehr zeichnet sich durch eine enge Kopplung aus, die darin zum Ausdruck kommt, dass Wirtschaftswachstum offenbar zwingend mit Verkehrswachstum einhergeht. Die Bemühungen der Vergangen-

heit, wie im Energiesektor zu einer Entkopplung vom Wirtschaftswachstum zu kommen, sind bisher gescheitert. Hinzu kommt, dass sich das Handlungsfeld Ökonomie durch einen besonderen Integrationsmodus auszeichnet. Während die anderen Handlungsfelder auf Formen der Kooperation basieren und damit dem Modus der *positiven* Integration folgen, gründet das Handlungsfeld Ökonomie mit dem über den Markt vermittelten Wettbewerb auf dem Modus der *negativen* Integration. Daraus resultiert ein permanentes Spannungsverhältnis, in dem Verkehrspolitik und -planung vermitteln müssen.

Die Integrierte Verkehrspolitik hat mithin den Anspruch, Verkehrspolitik als Gesellschaftspolitik zu begreifen und entsprechend zu gestalten. Die folgende Analyse der Entwicklung der Ladeinfrastruktur für Elektroautos in der Hauptstadt Berlin, nimmt den programmatischen Anspruch der Integrierten Verkehrspolitik zum Bewertungsmaßstab und misst damit die Politik an ihren eigenen Ansprüchen.

3 Elektroverkehr in der Hauptstadt Berlin²

Den Ausgangspunkt für die verkehrspolitische Debatte über Elektroverkehr bildete im Jahr 2007 das zeitgleiche Zusammentreffen von zwei Ereignissen: die Finanz- und Wirtschaftskrise und das Erscheinen des 4. Klimaberichts des *Intergovernmental Panel on Climate Change* (vgl. Schwedes 2013). In dieser Situation sah sich die bundesdeutsche Politik von der Industrie gedrängt, die deutsche Wirtschaft und insbesondere die ökonomisch bedeutsame Automobilindustrie zu unterstützen. Gleichzeitig musste sie sich gegenüber der Öffentlichkeit zunehmend mit Aktivitäten gegen den fortschreitenden Klimawandel legitimieren. In dem Konjunkturprogramm II wurde daraufhin, neben der sog. „Umweltprämie“ (im Volksmund auch „Abwrackprämie“ genannt), vor allem der Elektroverkehr gefördert.³ Tatsächlich verhielt sich die deutsche Automobilindustrie dem Elektroverkehr gegenüber jedoch von Anfang an zurückhaltend. Die Energiewirtschaft hingegen sah hier ein neues Geschäftsfeld und setzte sich an die Spitze der Bewegung.

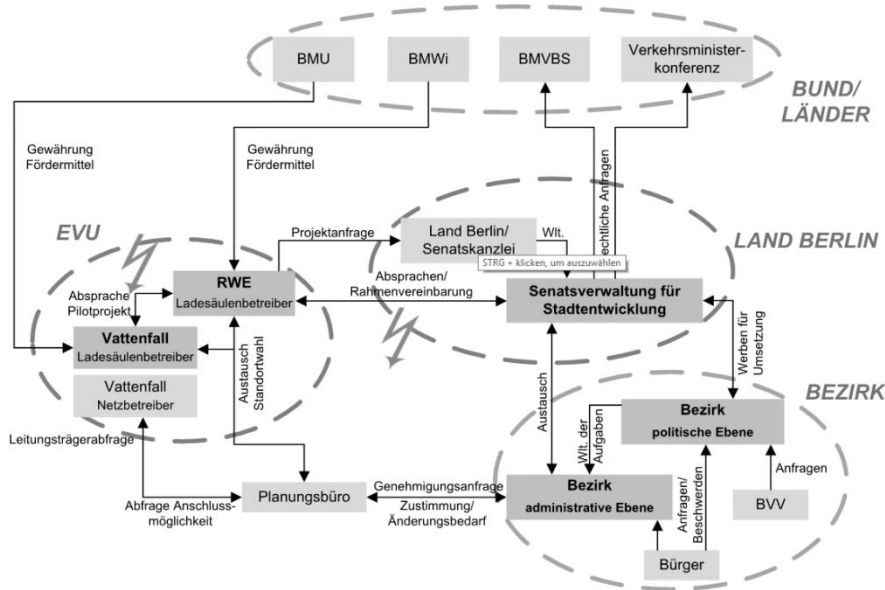
RWE und das Land Berlin

Die Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerk AG (RWE) übernahm Mitte 2008 die Führung, indem der damalige Vorstandsvorsitzende, Jürgen Großmann, an den damaligen Regierenden Bürgermeister von Berlin, Klaus Wowereit, herantrat, um einen exklusiven Vertrag zum Aufbau einer flächendeckenden Infrastruktur in Berlin und darüber hinaus abzuschließen.⁴ Das war insofern ungewöhnlich, als die vier großen Energieversorgungsunternehmen (EVU) sich bis dahin den bundesdeutschen Markt regional aufgeteilt hatten und in Berlin der Konkurrent Vattenfall ansässig war.

Als Vattenfall bekannt wurde, dass RWE an ihnen vorbei einen Vertrag mit der Senatskanzlei abschließen wollte, mit dem Ziel sich einen neuen Markt zu erschließen, kam es zu einem ersten Konflikt, der von der Senatskanzlei dadurch gelöst wurde, dass mit beiden Unternehmen ein gemeinsamer Vertrag geschlossen wurde, der Dritte ausschloss (vgl. Abb. 1). Dennoch blieb das Verhältnis zwischen den beiden EVU angespannt, bis zuletzt entwickelte sich keine wirkliche Zusammenarbeit.⁵ Diese Konfliktlage war insofern problematisch, als beide EVU *ihre* Ladesäulen aufstellten, die von

ihren Kunden genutzt werden konnten, aber nicht wechselseitig kompatibel waren. Damit entstand von Anfang an kein integriertes, sondern ein segmentiertes Netz, das zudem all jene ausschloss, die nicht Vattenfall- oder RWE-Kunden waren.⁶

Abbildung 1: Konfliktlinien zwischen den EVU und SenStadt



Quelle: Eigene Darstellung

Die Etablierung einer Ladeinfrastruktur in Berlin war also von der Bundespolitik angestoßen worden, die insbesondere die Hauptstadt zum Flaggschiff des Elektroverkehrs machen wollte. Von da an wurde die Entwicklung aber vor allem von der Energieindustrie vorangetrieben. Der Regierende Bürgermeister hatte den Vertrag mit dem Ziel der Förderung des Elektroverkehrs unterschrieben, ohne dass dem eine verkehrspolitische Strategie zugrunde lag. Daraufhin erging eine entsprechende Anordnung an die Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, den Energiekonzern in seinen Zielen tatkräftig zu unterstützen.

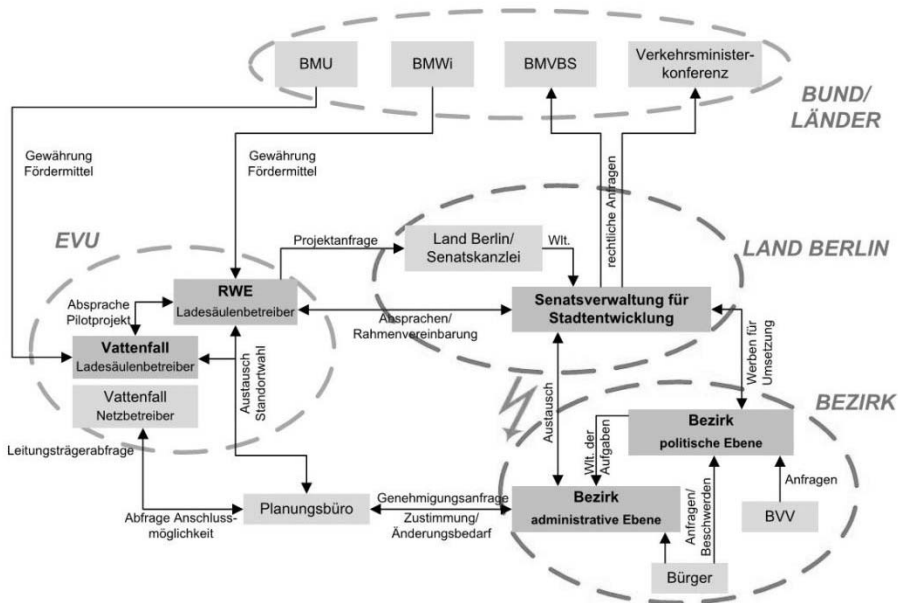
Aus Sicht der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung war dieses Vorgehen problematisch, da die Entwicklung des Elektroverkehrs bzw. der Aufbau einer flächendeckenden Ladeinfrastruktur nicht in die Gesamtstrategie der schon vorliegenden Planwerke, wie den Stadtentwicklungsplan Verkehr, eingebettet wurde. Das war in der Kürze der Zeit auch gar nicht möglich, da es sich bei dem Elektroverkehr um ein neues Phänomen handelte, von dem noch keiner sagen konnte, welche Rolle er zukünftig im Rahmen einer nachhaltigen Verkehrsentwicklungsstrategie spielen würde und ob es dazu einer flächendeckenden Ladeinfrastruktur bedarf. Anstatt den Elektroverkehr im Hinblick auf diese Fragen zu prüfen, wurde er umgehend als Hoffnungsträger einer nachhaltigen Verkehrsentwicklungsstrategie aufgebaut, der sich zu einem medialen Hype verdichtete (vgl. Schwedes/Kettner/Tiedtke 2013). Im Falle von Berlin ergab sich dadurch von Anfang an eine Diskrepanz zwischen der fehlenden verkehrspolitischen

Strategie bei der Förderung des Elektroverkehrs einerseits, und den schon etablierten Verkehrsplanungsstrategien andererseits. So wurde der seit fast zehn Jahren vorliegende Stadtentwicklungsplan (StEP) Verkehr nicht zur Grundlage der Entwicklung einer verkehrspolitischen Strategie des Elektroverkehrs genommen, um die in dem Planwerk formulierten Ziele zu erreichen. Vielmehr ersetzte Aktionismus ein planerisch abgestimmtes und damit in die Gesamtziele eingeordnetes integriertes Vorgehen, wie es der StEP Verkehr als Anspruch formuliert.

RWE in den Bezirken

Nachdem der Energiekonzern RWE vom Regierenden Bürgermeister die Genehmigung zum Aufbau einer Ladeinfrastruktur in Berlin eingeholt und mit der Senatskanzlei und Vattenfall einen Vertrag über ein entsprechendes Pilotprojekt abgeschlossen hatte, wendete er sich zunächst an die beiden Berliner Pilot-Bezirke Mitte und Charlottenburg-Wilmersdorf.⁷ Die Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hatte zuvor versucht, die Bezirke auf die neuen Anforderungen vorzubereiten und sie gebeten, die Umsetzung „mit Hochdruck“ voranzutreiben (vgl. Schwedes u.a. 2011, S. 18) (vgl. Abb. 2). Dem Energiekonzern RWE war allerdings nicht klar, dass die Landesregierung gegenüber den Bezirken keine Weisungsbefugnis besitzt, wenn deren eigener Straßenraum betroffen ist. Anstatt sich mit den Bezirken abzustimmen, trat RWE ihnen anfangs mit vorgefertigten Listen gegenüber, in denen die Standorte der gewünschten Ladesäulen eingetragen waren und erwartete die unverzügliche Umsetzung.

Abbildung 2: Konfliktlinien zwischen SenStadt und den Bezirken



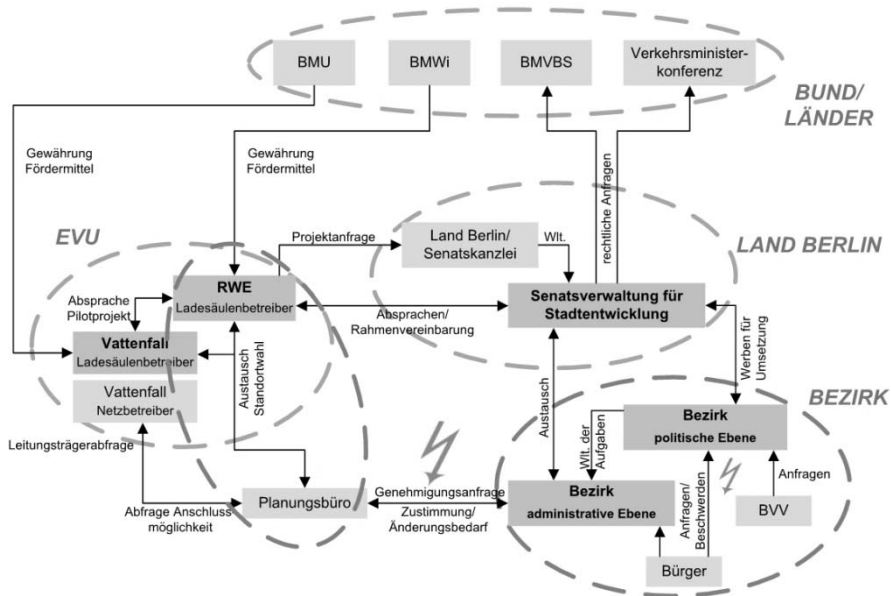
Quelle: Eigene Darstellung

Abgesehen davon, dass bis dahin nicht geklärt war, ob es für den Elektroverkehr der Zukunft einer flächendeckenden Ladeinfrastruktur in hoch verdichteten Innenstädten überhaupt bedarf, verfolgte der Energiekonzern RWE bei der Standortwahl vor allem spezifische Partikularinteressen und keine verkehrspolitischen oder -planerischen Ziele. So war dem Konzern vor allem daran gelegen, die eigene Ladeinfrastruktur möglichst sichtbar und damit werbewirksam im öffentlichen Raum zu platzieren. Seine Vorschläge für die Installation von Ladesäulen konzentrierten sich daher auf publikumswirksame Orte wie das Brandenburger Tor, den Reichstag u.a.⁸

Aus Sicht der Bezirke war dieses Vorgehen problematisch, denn jede Ladesäule verfügte über zwei Ladepunkte, an denen zwei Elektroautos laden konnten, so dass jeweils zwei öffentliche Stellplätze ausgewiesen werden mussten. Die beiden Berliner Bezirke Mitte und Charlottenburg-Wilmersdorf sind aber relativ stark verdichtet und verfügbarer öffentlicher Straßenraum ist knapp. Hinzu kam, dass sich schon zu dieser Zeit ein wachsender Nutzungskonflikt um den öffentlichen Straßenraum abzeichnete. So sollten für den wachsenden städtischen Wirtschaftsverkehr entsprechende Ladebuchten ausgewiesen werden, um die Friktionen durch in zweiter Reihe parkende Lkw zu vermeiden. Zudem begannen einige Bezirke, durch die Einführung einer Parkraumbewirtschaftung, das Parken privater Pkw im öffentlichen Stadtraum kostenpflichtig und damit weniger attraktiv zu gestalten. Sie gingen stattdessen dazu über, öffentliche Stellplätze für Carsharing-Fahrzeuge auszuweisen, um alternative Angebote zum privaten Pkw zu machen. Darüber hinaus gab es immer mehr öffentliche Leihfahrradsysteme, die Stellflächen im öffentlichen Raum für ihre Fahrräder benötigten. Schließlich nahm auch die Zahl der Radfahrer mit privaten Fahrrädern zu, denen 25.000 Fahrradstellplätze zur Verfügung standen, während der Bedarf schon damals bei 60.000 Stellplätzen lag. Kurz: Das Ziel von RWE, öffentlichen Stadtraum für ladende Elektroautos zu nutzen, stand in Konkurrenz zu verkehrspolitischen Zielen der Bezirke, die ebenfalls auf öffentliche Flächen angewiesen waren und provozierte wachsende Spannungen zwischen RWE und den Bezirken (vgl. Abb. 3).

In all diesen Fällen mussten die Bezirke also abwägen, für welche Nutzung sie öffentlichen Raum zur Verfügung stellen und welchen Stellenwert sie dem Elektroverkehr dabei einräumen wollten. Doch während in den genannten Fällen die Argumente für oder gegen eine bestimmte Nutzungsform vorlagen, galt dies nicht für öffentliche Stellplätze für ladende Elektroautos. Wie gezeigt wurde, wusste seinerzeit niemand, welche Form der Ladeinfrastruktur nötig war, um den Elektroverkehr erfolgreich einzuführen. Demgegenüber war die Strategie von RWE eindeutig: Der Konzern strebte einen flächendeckenden „Roll Out“ an, in Berlin und Brandenburg sowie im gesamten Bundesgebiet. Das Ziel war es einerseits, durch die Etablierung einer flächendeckenden Ladeinfrastruktur harte Fakten zu schaffen und auf diese Weise die Entwicklungsrichtung des Elektroverkehrs zu beeinflussen.⁹ Darüber hinaus wurde mit dieser Strategie aber vor allem eine marktbeherrschende Stellung angestrebt. Diese betriebswirtschaftliche Unternehmensstrategie erfolgte im Blindflug: Weder wusste der Konzern, ob eine flächendeckende Ladeinfrastruktur erforderlich ist, noch hatte er ein entsprechendes Geschäftsmodell, wobei sich das eine aus dem anderen ergab. Das Kalkül bestand darin, mit der flächendeckenden Ladeinfrastruktur bundesweit die eigenen Standards zu setzen, womit der Konzern seine eigene Nachfrage geschaffen und auf dieser Grundlage ein Geschäftsmodell hätte entwickeln können.

Abbildung 3: Konfliktlinien zwischen RWE und den Bezirken

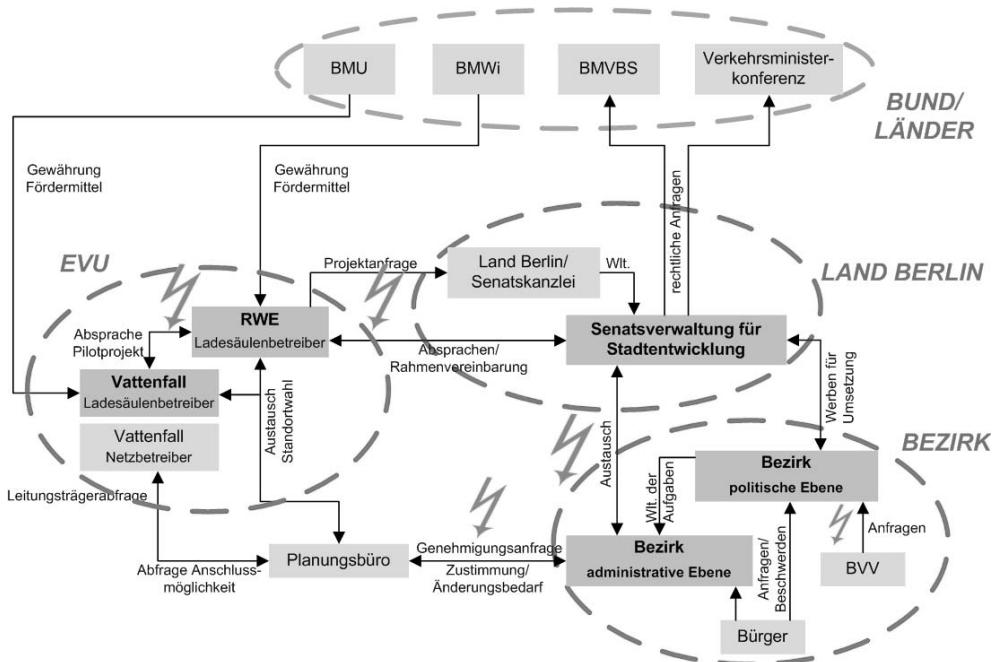


Quelle: Eigene Darstellung

Während also die Strategie einer flächendeckenden Ladeinfrastruktur aus Sicht des Energieunternehmens, bei aller Ungewissheit, eine gewisse Plausibilität hatte, war sie für die Bezirke verkehrspolitisch nicht nachvollziehbar und stand zudem in Konkurrenz zu bekannten und teilweise bewährten Nutzungsalternativen. Insgesamt entstand eine komplexe Akteurskonstellation, die durch zahlreiche Konfliktlinien belastet war (vgl. Abb. 4).

Gleichwohl sahen sich die meisten Bezirke, aufgrund der überwiegend euphorischen gesellschaftlichen Stimmungslage gegenüber dem Hoffnungsträger Elektroverkehr, zunehmend unter Druck, dem Wunsch der Bundes- und Landesregierung zu entsprechen und RWE beim Aufbau von Ladesäulen zu unterstützen. Wie schon im Falle der Landesregierung zeigte sich auch auf Bezirksebene, dass der Elektroverkehr in der Regel nicht in eine verkehrspolitische Strategie eingebunden werden konnte. Das hatte zur Folge, dass die meisten Bezirke keine gut begründeten Alternativen formulieren konnten, um sich gegen die Ladeinfrastruktur zu wehren. Eine Ausnahme bildete der Berliner Bezirk Pankow.

Abbildung 4: Die konfliktreiche Akteurskonstellation in Berlin



Quelle: Eigene Darstellung

RWE und der Berliner Bezirk Pankow

Der Berliner Bezirk Pankow verfolgte seinerzeit schon eine dezidiert integrierte Verkehrspolitik mit dem Ziel einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung. Das Ziel bestand darin, den öffentlichen Stadt- und Straßenraum auf Kosten des Autoverkehrs für andere Nutzergruppen zu erschließen. Durch Bordsteinvorstreckungen und den Bau von Radwegen setzte der Bezirk insbesondere auf den Fuß- und Radverkehr. Auch Stellflächen für öffentliche Fahrradleihsysteme wurden vom Bezirk zur Verfügung gestellt. Auf der anderen Seite senkte der Bezirk die Attraktivität des Autoverkehrs durch die Einführung von Parkraumbewirtschaftung. Darüber hinaus wurden Autostellplätze in Fahrradstellplätze umgewandelt. Gleichzeitig hat der Bezirk Pankow seinerzeit als erster Berliner Bezirk öffentliche Stellplätze für Carsharing-Autos bereitgestellt, um eine attraktive Alternative zum privaten Pkw anzubieten.

Aufgrund der verkehrspolitischen Strategie mit dem klaren Ziel, durch die Zurückdrängung des Autoverkehrs eine nachhaltige Verkehrsentwicklung zu unterstützen, verfügte der Bezirk über Bewertungskriterien, um den Elektroverkehr im Rahmen einer nachhaltigen Verkehrsentwicklungsstrategie einzuordnen. Als der Energiekonzern RWE in dem Bezirk Pankow Ladesäulen aufstellen wollte, wurde ihm angeboten, die vom Bezirk zur Verfügung gestellten Stellplätze für Carsharing-Autos mit Ladesäulen auszustatten, um mittel- und langfristig die kollektiv genutzte Autoflotte zu elektrifizieren. Dieses Angebot, sich in ein integriertes Verkehrskonzept einzufügen, lehnte der Energiekonzern in dem Maße ab, wie es seiner eigenen, auf Partikularinteressen gerichteten

Strategie widersprach. Bis heute gibt es in Pankow daher keine RWE-Ladesäulen für Elektroautos.

Im Rahmen einer wissenschaftlichen Studie wurde untersucht, wie groß der Bedarf für eine flächendeckende Ladeinfrastruktur in dem Pankower Stadtteil Prenzlauer Berg ist (vgl. *Ahrend* u.a. 2014). RWE war seinerzeit davon ausgegangen, dass alle Bewohner_innen, die aktuell mit dem privaten Auto auf der Straße parken (die sog. Laternenparker), in Zukunft ihr privates Elektroauto im öffentlichen Straßenraum laden müssen. Es wurde also, von der aktuellen Situation ausgehend, eine zukünftige Entwicklung prognostiziert und eine entsprechende Ladeinfrastruktur abgeleitet. In Abgrenzung zu dieser traditionellen Anpassungsplanung, wurden im Rahmen der wissenschaftlichen Studie Haushalte mit einem privaten Pkw daraufhin untersucht, wie sie das Auto nutzen, um die konkreten Bedarfe zu ermitteln (vgl. ebd.). Dabei hat sich gezeigt, dass die meisten Haushalte ihr Fahrzeug die Woche über gar nicht nutzen, sondern ihren Alltag mit anderen Verkehrsmitteln bestreiten. Den privaten Pkw halten sie trotz der damit verbundenen Kosten für bestimmte Gelegenheiten, wie Wochenendausflüge oder Transporte, für die sie keine adäquate Alternative sehen.

Vor diesem Hintergrund eröffnen sich für eine Integrierte Verkehrspolitik völlig neue verkehrspolitische Handlungsoptionen, die darauf ausgerichtet sind, den Haushalten für die wenigen Situationen, in denen sie ein Auto benötigen, adäquate Alternativangebote zu machen. Das könnten z.B. nahe gelegene Mobilitätsstationen sein, in denen für die unterschiedlichen Nutzungsanforderungen entsprechende Fahrzeugtypen und Mobilitätsdienstleistungen zur gemeinschaftlichen Verwendung zur Verfügung gestellt werden. Diese Mobilitätsstationen könnten zudem in Quartiersgaragen integriert werden, in denen jene Haushalte ihr Fahrzeug abstellen können, die trotz der Angebote nicht auf den privaten Pkw verzichten. In diesem Fall würde es ausreichen, die Quartiersgaragen mit der notwendigen Ladeinfrastruktur auszustatten.

Im Ergebnis wäre eine verkehrspolitische Strategie zur Entwicklung des Elektroverkehrs nicht mehr darauf angewiesen, eine flächendeckende Ladeinfrastruktur im öffentlichen Stadtraum zu errichten und damit die skizzierten Nutzungskonflikte zu provozieren. Vielmehr würde der öffentliche Stadtraum entlastet und damit die Nutzungskonflikte entschärft. Eine Integrierte Verkehrspolitik, die im Sinne des Gemeinwohls auf eine nachhaltige Verkehrsentwicklung zielt, würde sich mit den dazugewonnenen öffentlichen Freiräumen zudem neue Handlungsspielräume eröffnen und könnte zum Beispiel den Ausbau der Fahrradinfrastruktur vorantreiben.

4 Neue Herausforderungen im Politikfeld Verkehr: Kooperation, Partizipation und Kommunikation

Die Analyse der beschriebenen vielfältigen Konflikte zeigt, dass drei immer wiederkehrende, quer zu den beschriebenen Konfliktlinien liegende Konfliktmodi identifiziert werden können (vgl. Abb. 5).

Das erste Konfliktfeld zeigt sich im Spannungsfeld zwischen den beiden gegensätzlichen Funktionsweisen von Konkurrenz und Kooperation. Besonders deutlich wird dieser Konfliktmodus in der Interaktion der beiden EVU. Während der Energiemarkt in der Vergangenheit zwischen den großen Energieunternehmen in regionale Energiemonopole aufgeteilt war, bewegen sich die Energieunternehmen in jüngster Zeit zuneh-

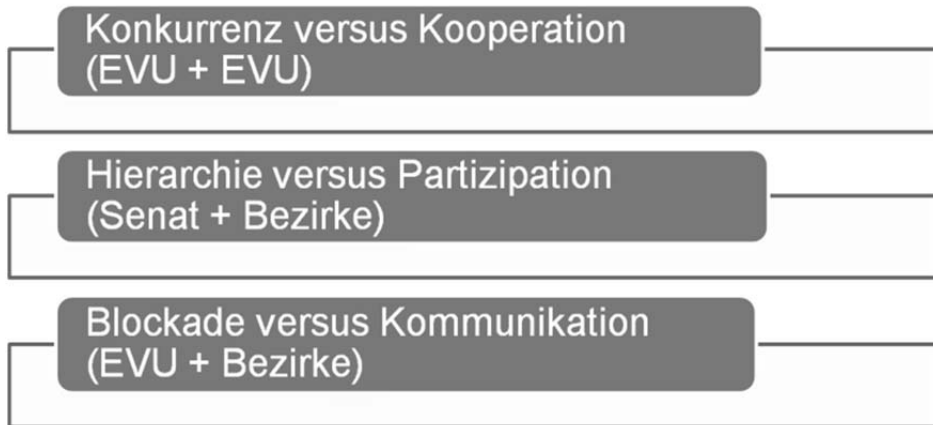
mend über ihre angestammten Monopolgrenzen hinweg, um sich neue Märkte zu erschließen. Indem sie auf diese Weise zwangsläufig in das angestammte Revier ihrer Mitbewerber drängen, treten sie in direkte Konkurrenz zu ihnen, wodurch das über Jahrzehnte erstarrte Oligopol plötzlich in Bewegung gerät (vgl. *Scheer* 2005, 2010).

Diese Entwicklungstendenz erfährt durch die neuen Anforderungen des elektrischen Individualverkehrs eine zusätzliche Dynamik. So zeichnet sich ab, dass der Elektroverkehr im Allgemeinen und der auf Grundlage erneuerbarer Energien im Besonderen Impulse für eine dezentrale Energieversorgung liefert. Schon jetzt treten neue Energieanbieter auf, die sich auf kleinteilige Energieversorgungskonzepte spezialisieren. Darüber hinaus ist in den letzten Jahren eine Welle der Rekommunalisierung der Energieversorgung zu beobachten, die in dieselbe Richtung weist (vgl. *Becker* 2010; *Matecki/Schulten* 2013). Schließlich bringt der Elektroverkehr völlig neue Akteurskonstellationen mit sich, wobei die EVU nur einen Akteur u.a. darstellen.

Im vorliegenden Fall sieht sich Vattenfall mit dem Marktkonkurrenten RWE konfrontiert. Der eigentliche Konflikt ergab sich nicht etwa aus der Konkurrenz der beiden EVU, sondern aus der sachlich begründeten Kooperation. Denn während die Anforderungen einer flächendeckenden Ladeinfrastruktur im öffentlichen Raum für Elektrofahrzeuge eine Kooperation der EVU erfordern, sind deren Handlungsstrategien weiterhin durch Konkurrenzverhalten geprägt. Wie gezeigt wurde, musste im vorliegenden Fall die Politik als moderierende Instanz intervenieren, um die divergierenden Interessen zusammen zu zwingen. Entgegen dem vom Senat selbst formulierten Anspruch eines diskriminierungsfreien Systemzugangs, wurde jedoch nur ein Kompromiss erwirkt, der beiden EVU eine Sonderstellung gegenüber potentiellen Wettbewerbern einräumt und es ihnen ermöglicht, andere Wettbewerber auszuschließen.

Das Ergebnis war in mehrfacher Hinsicht unbefriedigend. Zum einen hat die politisch erzwungene Friedenspflicht zwischen den beiden EVU Vattenfall und RWE nicht zu einer produktiven Zusammenarbeit mit etwaigen Synergien geführt. Vielmehr hatte jedes Unternehmen weitgehend unabhängig voneinander ein Projekt durchgeführt, das jeweils spezifische Akzente setzte, die weitgehend losgelöst nebeneinander her existierten. So stellt sich vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen die Frage, ob die erfolgreiche Markttablierung der Invention Elektroverkehr auf absehbare Zeit nicht viel stärker auf Formen der Kooperation angewiesen ist. Dafür spricht nicht nur der beobachtete wachsende Zwang zur Zusammenarbeit „der großen Vier“, wie im Falle von Vattenfall und RWE gezeigt, sondern auch das Auftreten völlig neuer Akteure auf dem Energiemarkt, sowie die schon erwähnte wachsende Tendenz der dezentralen Energieversorgung.

Abbildung 5: Konfliktmodi



Quelle: Eigene Darstellung

Der zweite Konfliktmodus bezeichnet das Spannungsfeld zwischen den Funktionslogiken Hierarchie und Partizipation. Er strukturiert vor allem das Verhältnis zwischen dem Senat und den Bezirken. Dabei zeichnet sich im Falle Berlins eine Entwicklung ab, die sich von dem zentralistisch organisierten und hierarchisch strukturierten Regierungs- und Verwaltungshandeln hin zu gleichberechtigten Aushandlungsverfahren bewegt. Der deutlichste Ausdruck dieser Entwicklung war die Abschaffung der Fachaufsicht des Senats gegenüber den Bezirken, wodurch die Eigenständigkeit der Bezirke auf Kosten der Gestaltungsmacht des Senats gestärkt wurde (vgl. *Nissen* 2002, S. 166ff.). Während die Wirtschaftsvertreter diese Entwicklung beklagen, da sie sich mit einem unübersichtlichen politischen Flickenteppich konfrontiert sehen, und darauf hinwirken, diese Entwicklung wieder rückgängig zu machen, erkennt die Politikwissenschaft darin einen Paradigmenwechsel in entwickelten demokratischen Gesellschaften von der traditionellen staatlichen Herrschaft, dem Government, hin zu einer stärkeren Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure, der Governance (vgl. *Bandelow* u.a. 2016). Die Umsetzung einer integrierten Verkehrspolitik kann mithin nur dann gelingen, wenn die Abstimmung zwischen Senat und Bezirken verbessert wird und verkehrspolitische Maßnahmen stärker als bisher in der Öffentlichkeit zur Diskussion gestellt werden. Auf diese Weise wäre es möglich, die zukünftige Rolle und den Stellenwert des Elektroautos im Rahmen einer nachhaltigen Berliner Verkehrsentwicklungsstrategie im Sinne des Gemeinwohls zu verhandeln, ohne dass einzelne Partikularinteressen die Entscheidung maßgeblich bestimmen.

Der Plan zur Bewältigung großer gesamtgesellschaftlicher Herausforderungen, wie die Etablierung des Elektroverkehrs, lässt sich demnach nicht mehr, wie in der Vergangenheit, von oben nach unten anordnen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die vielfältigen spezifischen Interessen vor Ort stärker als zuvor im Rahmen einer integrierten politischen Strategie berücksichtigt werden müssen. Vor diesem Hintergrund befindet sich Berlin mit seinem seit vielen Jahren in verschiedenen Rahmenwerken formulierten Ansatz einer integrierten Stadt- und Verkehrsentwicklung auf einem fortschrittlichen Weg (vgl. *Rauterberg-Wulff* 2008). Gleichwohl klafft diesbezüglich noch

eine Kluft zwischen dem programmatisch formulierten Anspruch integrierter Entwicklungskonzepte und den oben beschriebenen Beharrungskräften alter segmentierter Politik- und Verwaltungsstrukturen, die eine ressortübergreifende Zusammenarbeit zwischen Senat und Bezirken bis heute erschwert (vgl. *Bracher* 2011). Akteuren aus der Wirtschaft wird es dadurch schwermgemacht, sich in Berlin zu bewegen.

Für die zukünftige Entwicklung des Elektroverkehrs in Berlin folgt daraus, dass eine erfolgreiche Etablierung nur im Rahmen einer abgestimmten Gesamtstrategie gelingen wird. Dazu müssen noch die verbindlichen Formen einer politischen Zusammenarbeit entwickelt werden, um in Zukunft den programmatischen Ansprüchen auch in der Umsetzung gerecht zu werden. Die Zukunft des Elektroverkehrs in Berlin wird sich nicht zuletzt an dem politischen Reformwillen entscheiden sowie der Fähigkeit diesen im Sinne der skizzierten Gesamtstrategie umzusetzen.

Der dritte Konfliktmodus schließlich berührt das Verhältnis zwischen den EVU und den Bezirken und kann mit dem Gegensatzpaar Blockade versus Kommunikation beschrieben werden. Die Bezirke fühlten sich bei der Entscheidung, Berlin zum Experimentierfeld für Elektroverkehr zu machen von Anfang an zu wenig einbezogen, insbesondere von Seiten des Senats. Demensprechend skeptisch verhielten sie sich anfangs dem Thema gegenüber. Dass das Pilotprojekt in den ersten beiden Bezirken dennoch in Gang kam, war sicherlich auch der kurzen Bedenkzeit aufgrund der beschriebenen Rahmenbedingungen und des politischen Drucks geschuldet. Im Verlauf des Projekts wuchsen aber erneut die Vorbehalte, wozu insbesondere ein gestörtes Verhältnis zu dem Energiekonzern RWE beitrug. Während die Bezirke von traditionell guten Beziehungen zu dem lokalen Energieanbieter Vattenfall berichteten, beklagten sie im Falle von RWE fehlende Kommunikationsangebote. Die zu geringe Kommunikationsbereitschaft von RWE, so ein Bezirksvertreter, hätte gleichsam eine „Verhinderungswelle“ auf Seiten der Bezirke bewirkt.

Bei einem Treffen, zu dem die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung nach einem Jahr alle Bezirke eingeladen hatte, um sich ein Bild vom Stand des Elektroverkehrs in Berlin zu machen, wurde der Unmut gebündelt artikuliert. Sowohl die beiden Pionierbezirke wie auch viele der anderen Berliner Bezirke, bei denen RWE angefragt hatte, um auch dort die Ladeinfrastruktur einzuführen, verweigerten sich mittlerweile. Das lag vor allem, wie oben dargelegt, an fehlenden Informationen. So war unklar, wie viele der mit RWE im Rahmen des Pilotprojekts vereinbarten Ladestationen schon aufgebaut sind. Darüber hinaus gab es keine Informationen darüber, ob und in welcher Häufigkeit die Ladestationen genutzt wurden, so dass zum damaligen Zeitpunkt auch nicht klar war, ob die von RWE angestrebte flächendeckende Ladeinfrastruktur überhaupt benötigt wird.

Anstatt verstärkt eine Klärung dieser und anderer Fragen im gemeinsamen Gespräch zu suchen, setzte RWE den Schwerpunkt unverändert auf die Umsetzung der gemeinsamen Vereinbarung mit dem Berliner Senat. Auch Angebote von Senatsseite und einzelnen Bezirken sich im Rahmen integrierter verkehrspolitischer Entwicklungsstrategien für Elektroverkehr zu beteiligen, wurden von RWE immer wieder abgelehnt. Bei den betroffenen Akteuren auf Bezirksebene traf dieses Vorgehen zunehmend auf Widerstand und erzeugte entsprechende Blockaden bei der Errichtung der Ladeinfrastruktur.

Vor diesem Hintergrund stellt sich zum einen die Frage, ob eine solche fehlende Kooperationsbereitschaft politisch noch zeitgemäß ist und zum anderen, ob sie mit Blick auf die Anforderungen des Elektroverkehrs sachlich angemessen ist. Wenn es richtig ist, dass die Invention Elektroverkehr neue Formen der Kooperation erfordert,

wie anhand des Konfliktmodus Konkurrenz versus Kooperation zwischen den EVU angedeutet wurde, und überdies neue partizipative Regierungsformen an Bedeutung gewinnen, die gleichberechtigte gegenüber hierarchischen Verfahren aufwerten, wie am Verhältnis von Senat und Bezirken dargestellt, dann ist zu vermuten, dass zukünftig auch kommunikativen Aushandlungsverfahren gegenüber hierarchischen Organisationsform ein größerer Stellenwert eingeräumt werden muss. Kommunikative Aushandlungsverfahren können dazu beitragen, zukünftig Blockadehaltungen zu vermeiden.

Das Land Berlin ist mittlerweile von der passiven zu einer proaktiven Strategie übergegangen.¹⁰ Anstatt sich darauf zu beschränken, die Errichtung einer flächendeckenden Ladeinfrastruktur in den hochverdichteten Berliner Bezirken den EVU zu überlassen, hat die Hauptstadt eine öffentliche Ausschreibung für eine Ladeinfrastruktur durchgeführt und einen Anbieter ausgewählt, der die vom Land Berlin definierten Anforderungen eines diskriminierungsfreien Zugangs erfüllt und sich in eine städtische Gesamtstrategie einfügt.¹¹ Nach der rot-rot-grünen Regierungsbildung im Jahr 2017 zeichnet sich in Berlin zudem erstmals seit der Wiedervereinigung eine verkehrspolitische Strategie ab. Das gerade verabschiedete Mobilitätsgesetz könnte die verbindliche Grundlage für eine Integrierte Verkehrspolitik bilden, die den Elektroverkehr im Rahmen einer nachhaltigen Verkehrsentwicklungsstrategie entwickelt.¹²

5 Fazit

Der Elektroverkehr steht exemplarisch für den sich abzeichnenden tiefgreifenden Wandel von der fossilen zu einer postfossilen Mobilitätskultur. Ein vergleichbarer Transformationsprozess vollzog sich im Verkehrssektor zuletzt im Rahmen der Hochurbanisierung Ende des 19./Anfang des 20. Jahrhunderts (vgl. *Lenger* 2013). Um das Leben vieler Menschen auf engstem Raum zu ermöglichen, wurde seinerzeit die staatliche Leistungsverwaltung etabliert. Die öffentliche Hand sollte im Rahmen der Daseinsvorsorge insbesondere jene basalen Infrastrukturleistungen erbringen, die für eine funktionierende Stadtgesellschaft notwendig sind. Damals entstanden die heute so selbstverständlichen Netzinfrastrukturen wie die Wasserversorgung und -entsorgung, Strom- und Kommunikationsnetze sowie die Verkehrsnetze.

Die sich aktuell abzeichnende Verknüpfung städtischer Verkehrs-, Strom- und Kommunikationsnetze im Zuge der Entwicklung des Elektroverkehrs, erinnert in vieler Hinsicht an die historischen Vorläufer. Zugleich werden aber auch Unterschiede deutlich, vor allem die Rolle der öffentlichen Hand hat sich gewandelt. Während dem ursprünglichen Konzept der Daseinsvorsorge ein autoritäres Staatsverständnis zugrunde lag und die staatliche Leistungsverwaltung weitgehend autark von der öffentlichen Hand erbracht wurde, hat sich das Staatsverständnis in demokratischen Gesellschaften hin zum Gewährleistungsstaat gewandelt (vgl. *Ringwald* 2008). Demnach hat der Staat nicht mehr die alleinige Entscheidungskompetenz, noch erbringt ausschließlich er die Leistungen der Daseinsvorsorge. Vielmehr sieht sich der Staat heute mit einer Vielzahl gesellschaftlicher Akteure konfrontiert, die Einfluss auf die politische Willensbildung ausüben – der Staat hat Gesellschaft bekommen (vgl. *Schuppert* 2008).

Anhand der Entwicklung der Ladeinfrastruktur in der Hauptstadt Berlin konnte die sich daraus ergebende vielschichtige gesellschaftliche Akteurskonstellation aufgezeigt werden, zu der sich in jüngster Zeit neben dem Staat und der Wirtschaft immer häufi-

ger zivilgesellschaftliche Akteure gesellen und die im Rahmen der alten gesellschaftlichen Strukturen vielfältige Konfliktlinien provoziert. Um die dadurch entstehenden Blockaden zukünftig zu vermeiden, sind stärker auf Kommunikation gerichtete Steuerungsformen erforderlich. Das Konzept der Daseinsvorsorge muss dementsprechend von einem autoritär-hierarchischen zu einem partizipativen Verfahren weiterentwickelt werden. Insbesondere das Politikfeld Verkehr, das in den letzten Jahren stark durch Wettbewerb und Konkurrenz geprägt wurde, erfordert eine Reorganisation im Sinne kooperativer Steuerungsmechanismen (vgl. *Knauff* 2004). Schließlich müssen zentralistisch organisierte und hierarchisch strukturierte politische Entscheidungsprozesse geöffnet werden für neue Verfahren einer aktiven und machtvollen Beteiligung.

Das fehlende ‚Matching‘ von neuen Anforderungen und alten Gesellschaftsstrukturen bewirkt aktuell eine Schwächung politischer Handlungsfähigkeit. Das kann dazu führen, dass sich private Partikularinteressen durchsetzen und zukünftige Entwicklungen in ihrem Sinne gestalten. Dabei spielt die Entwicklung von für das Gemeinwohl bedeutsamen Netzinfrastrukturen damals wie heute eine große Rolle. Wie das Beispiel der Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge zeigt, zeichnen sich dabei vielfältige Konfliktlinien ab, die politisch im Spannungsfeld positiver (politischer) und negativer (ökonomischer) Integration entschieden werden müssen.

Die Aufgabe einer Integrierten Verkehrspolitik besteht mithin darin, die Konflikte zu bearbeiten, nicht sie zu vermeiden. Während das Politikfeld Verkehr bis heute hochgradig vermachtet und intransparent ist, ist eine Integrierte Verkehrspolitik auf eine politische Konfliktkultur angewiesen, die es erlaubt, Interessenskonflikte öffentlich anzusprechen und zu verhandeln, bevor sie politisch im Sinne des Gemeinwohls entschieden werden. Die Herausforderung des anstehenden Transformationswandels von einer fossilen zu einer postfossilen Mobilitätskultur besteht daher in der Etablierung neuer Formen der Kommunikation, Partizipation und Kooperation, um eine nachhaltige Verkehrsentwicklung zukünftig politisch gestalten zu können.

Anmerkungen

- 1 Im Weiteren wird bewusst der Begriff Elektroverkehr genutzt und von dem populären Begriff der Elektromobilität abgegrenzt. Während Verkehr, im Sinne des Alltagsverständnisses, die physische Bewegung im Raum bezeichnet, wird unter Mobilität die subjektive Wahrnehmung potenzieller Beweglichkeit aus Nutzersicht verstanden, die sich am Grad gesellschaftlicher Teilhabe bemisst. Da sich die Debatte um Elektromobilität in erster Linie auf das technische Artefakt Elektroauto konzentriert und die Frage, wie es insbesondere als Stadtauto in urbanen Räumen genutzt werden kann, lautet die angemessene Bezeichnung Elektroverkehr. In anderen Worten: Aus subjektiver Sicht ist man im Verbrennungsauto ebenso mobil wie im Elektroauto.
- 2 Die folgenden Ausführungen basieren auf der Studie von *Schwedes* u.a. (2011) und wurden bis in die Gegenwart fortgeführt. Dabei handelt es sich um eine Untersuchung des politischen Entscheidungsprozesses, der durch die Methode der teilnehmenden Beobachtung sowie Experteninterviews nachvollzogen wurde.
- 3 Während die „Umweltprämie“ aus Mitteln der öffentlichen Hand innerhalb von einem Jahr mit fünf Mrd. Euro finanziert wurde, die insbesondere der deutschen Automobilindustrie zugutekamen, wurde der Elektroverkehr bis zur Einführung der Prämie für den Kauf eines Elektroautos 2017 nur vergleichsweise bescheiden mit mehreren hundert Millionen Euro gefördert.
- 4 Der Werbeslogan des Energiekonzerns RWE lautete dementsprechend ‚*VoRWEg* gehen‘
- 5 Das aggressive Konkurrenzverhältnis drückte sich exemplarisch in einer internen Arbeitssitzung aus, als der leitende RWE-Manager auf die Frage, ob man sich mit Vattenfall absprechen solle, antwortete: „Warum mit Fröschen reden, wenn man den Teich austrocknen kann“.

- 6 In dem Vertrag mit dem Land Berlin war ursprünglich ein diskriminierungsfreier Zugang für die Ladefrastruktur im öffentlichen Straßenraum vereinbart worden.
- 7 RWE war eine Kooperation mit dem Automobilkonzern Daimler eingegangen, Vattenfall mit BMW.
- 8 Hier scheiterte RWE regelmäßig an den Einwänden des Denkmalschutzes. Nachdem der Konzern seine Interessen nicht wie erwartet von oben nach unten „durchlobbyieren“ konnte, wie es ein Bezirksvertreter ausdrückte, schaltete RWE als vermittelnde Instanz ein mit den Bezirken vertrautes Planungsbüro ein (vgl. *Schwedes* u.a. 2011, S. 30).
- 9 Die Technikgeneseforschung kennt viele historische Beispiele, die zeigen, wie durch große, kostenintensive Infrastrukturmaßnahmen langfristige Entwicklungspfade bestimmt wurden (vgl. *Wieland* 2009; *Fischedick/Grunwald* 2017).
- 10 Für Hinweise zum aktuellen Stand möchte ich mich bei Hermann Blümel von der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz bedanken.
- 11 Nachdem RWE auch nach langen Verhandlungen mit dem Land Berlin nicht bereit war, einen diskriminierungsfreien Zugang seiner im öffentlichen Straßenraum errichteten Ladesäulen zu gewährleisten und sich zudem weigert, die Kosten der Demontage ihrer Ladefrastruktur zu übernehmen, stehen sich das Land und der Konzern seit Jahresbeginn 2018 vor dem Verwaltungsgericht gegenüber.
- 12 Vgl. https://www.berlin.de/senuvk/verkehr/mobilitaetsgesetz/download/171212_Entwurf_Mobilitaetsgesetz_Senatsvorlage.pdf

Literatur

- Ahrend, Christine/Delatte, Aline/Kettner, Stefanie/Schenk, Eckart/Schuppan, Julia*, 2014: Multimodale Mobilität ohne eigenes Auto im urbanen Raum. Eine qualitative Studie in Berlin Prenzlauer Berg. Teilbericht des Projekts City 2.e zum Arbeitspaket 2: Nutzer- und Akzeptanzanalyse. Online verfügbar unter: http://www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/fg93/Forschung/Projekte/City_2.e/IVP_Projektbericht_City2e_Lange_Fassung.pdf, Stand: 24.01.2018.
- Bandelow, Nils/Lindloff, Kirstin/Sikatzki, Sven*, 2016: Governance im Politikfeld Verkehr: Steuerungsmuster und Handlungsmodi in der Verkehrspolitik, in: *Schwedes, Oliver/Canzler, Weert/Knie, Andreas* (Hrsg.), *Handbuch Verkehrspolitik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 165-187.
- Becker, Peter*, 2010: Aufstieg und Krise der deutschen Stromkonzerne, Bochum: Ponte Press.
- Bracher, Tillmann*, 2011: Stadtverkehr, in: *Schwedes, Oliver* (Hrsg.), *Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 275-295.
- Fischedick, Manfred/Grunwald, Armin* (Hrsg.), 2017: Pfadabhängigkeiten in der Energiewende: Das Beispiel Mobilität, München. <https://energiesysteme-zukunft.de/publikation-pfadabhaengigkeiten/>
- Holz-Rau, Christian*, 2018: Verkehr und Verkehrswissenschaft. Verkehrspolitische Herausforderungen aus Sicht der Verkehrswissenschaft, in: *Schwedes, Oliver* (Hrsg.), *Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (i. E.).
- Bracher, Tilman/Gies, Jürgen/Thiemann-Linden, Jörg/Beckmann, Klaus J.*, 2014: Umweltvertraglicher Verkehr 2050: Argumente für eine Mobilitätsstrategie für Deutschland, in: *Schriftenreihe des Umweltbundesamtes*, Text 59, Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- Knauff, Matthias*, 2004: Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge. Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des ÖPNV, Berlin: Verlag Duncker & Humblot.
- Lenger, Friedrich*, 2013: Metropolen der Moderne. Eine europäische Stadtgeschichte seit 1850, München: Beck Verlag.
- Matecki, Claus/Schulten, Thorsten* (Hrsg.), 2013: Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung, Hamburg: VSA Verlag.
- Nissen, Sylke*, 2002: Die Regierbare Stadt. Metropolenpolitik als Konstruktion lösbarer Probleme. New York, London und Berlin im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Radkau, Joachim*, 2011: Die Ära der Ökologie: Eine Weltgeschichte, München: Beck Verlag.

- Ringwald, Roman*, 2008: Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff. Forsthoff, Grundgesetz und Grundversorgung, Frankfurt M.: Verlag Peter Lang.
- Rauterberg-Wulff, Annette*, 2008: Advantages of an integrated air quality control and noise abatement plan and its implementation – experiences from Berlin. Transport, in: *Merritt, Anne-Sophie/Hein, Diana* (Hrsg.), Environment and Health: What Can Be Done to Improve Air Quality and to Reduce Noise in European Regions? Pronet Workshop Report, 16-17.
- Scheer, Hermann*, 2010: Der Energetische Imperativ. 100% jetzt: Wie der vollständige Wechsel zu erneuerbaren Energien zu realisieren ist, München: Kunstmann.
- Scheer, Hermann*, 2005: Energieautonomie: Eine neue Politik für erneuerbare Energien, München: Kunstmann.
- Schuppert, Gunnar Folke*, 2008: Der Staat bekommt Gesellschaft. Warum die Bilder „Rückzug“ und „Zerfaserung“ nicht weiterhelfen, in: WZB-Mitteilungen, 121, S. 15-17.
- Schwedes, Oliver*, 2013: „Objekt der Begierde“. Das Elektroauto im politischen Kräftefeld, in: *Keichel, Marcus/Schwedes, Oliver* (Hrsg.), Das Elektroauto. Mobilität im Umbruch, Wiesbaden: Springer Vieweg, S. 45-71.
- Schwedes, Oliver/Ahrend, Christine/Kettner, Stefanie/Tiedtke, Benjamin*, 2011: Die Genehmigung von Ladeinfrastruktur für Elektroverkehr im öffentlichen Raum. Policy-Analyse. Teilbericht des vom BMWi geförderten Projekts „IKT-basierte Integration der Elektromobilität in die Netzsysteme der Zukunft. Online verfügbar unter: http://www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/fg93/Forschung/Projekte/e-mobility/Ergebnisbericht_Policy-Analyse_2_.pdf, Stand: 24.01.2018.
- Schwedes, Oliver/Kettner, Stefanie/Tiedtke, Benjamin*, 2013: E-mobility in Germany. White Hope for a Sustainable Development or Fig leaf for Particular Interests?, in: Journal of Environmental Science & Policy, 30, S. 72–80.
- UBA – Umweltbundesamt*, 2018: Homepage Verkehr. URL: <http://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr> (Zugriff, 08.05.2018).
- Wieland, Thomas*, 2009: Neue Technik auf alten Pfaden? Forschungs- und Technologiepolitik in der Bonner Republik. Eine Studie zur Pfadabhängigkeit des technischen Fortschritts. Bielefeld: transcript Verlag.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Oliver Schwedes, Technische Universität Berlin, Fakultät Verkehrs- und Maschinensysteme, Institut für Land- und Seeverkehr, Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung, Sekr. SG 4, Salzufer 17-19, 10587 Berlin
E-Mail: oliver.schwedes@tu-berlin.de

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)

	Verkehr	Energie	Stadtentwicklung
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

die Konflikte auch von Parteien aufgegriffen, teilweise für Wahlen instrumentalisiert. Nicht selten eskaliert die Auseinandersetzung, ein sachlicher Austausch findet dann kaum noch statt (vgl. *Brettschneider* 2011). Gelegentlich münden die Proteste in Bürgerentscheide. An ihnen kann ein Infrastrukturprojekt sogar scheitern.

Dem *Spiegel* war dies im Jahr 2010 eine Titelseite wert: Darauf sah er Deutschland auf dem Weg in die „Dagegen-Republik“, angetrieben von „Wutbürgern“. Diese Begriffe sind umstritten. Unstrittig ist hingegen, dass der Protest meist viele Wurzeln hat. Unstrittig ist auch, dass gesellschaftlich tragfähige Lösungen ohne Kommunikation zwischen Politik, Verwaltung, Vorhabenträgern sowie Bürgern, Verbänden und Initiativen nicht möglich sind. Die Legitimation von Infrastrukturprojekten beruht nicht nur auf gesetzlich vorgeschriebenen, formalen Rechtsverfahren, sondern sie bedarf auch einer frühzeitigen und dialogorientierten Kommunikation (vgl. u.a. *Richwien/Versteyl/Banthien* 2012).

Vor diesem Hintergrund geht es im Folgenden um vier Fragen:

- 1) Welches sind die Gründe für Widerstände gegen Infrastrukturprojekte? Und wie können Vorhabenträger und Verwaltungen ihnen kommunikativ begegnen, um zu gesellschaftlich tragfähigen Lösungen zu gelangen? Dabei wird zwischen einseitiger Kommunikation (Information), dialogorientierter Kommunikation (Konsultation) sowie Konflikt-Bearbeitung unterschieden.
- 2) Welche Ziele und welche Grundregeln für die Kommunikation von Infrastrukturprojekten gibt es?
- 3) Welche Besonderheiten der einzelnen Planungs- und Bauphasen muss das Kommunikationsmanagement berücksichtigen?
- 4) Wie hängen dialogorientierte Kommunikation und Bürgerentscheide miteinander zusammen?

2 Gründe für Widerstände gegen Infrastrukturprojekte

In der öffentlichen Auseinandersetzung über Infrastrukturprojekte stellen Kritiker nicht nur die Projekte selbst und die Expertise der Fachleute in Frage. Die Kritik schließt auch die Vorhabenträger sowie Entscheidungen der Parlamente, der Genehmigungsbehörden und gelegentlich auch der Gerichte ein. Sich verschärfende Auseinandersetzungen über Infrastrukturprojekte in Deutschland können sich auf unterschiedlichen Ebenen negativ auswirken (vgl. *Brettschneider* 2013):

1. Gesellschaftliche Folgen: Notwendige Infrastruktur wird nicht oder nur mit großen zeitlichen Verzögerungen realisiert. Das hat negative Folgen für den Wirtschaftsstandort. Vor allem bei der Energieversorgung und beim Verkehr sind wir auf eine funktionsfähige Infrastruktur angewiesen (vgl. *BMVI* 2014; *RWE* 2012).
2. Folgen für die Vorhabenträger: Die Vorhabenträger können einen Reputationsschaden erleiden. Ein in Diskredit gebrachter Ruf kann die Realisierung weiterer Projekte gefährden.
3. Folgen für Projekte: Die Realisierung einzelner Infrastrukturprojekte verzögert sich. Die Kosten steigen.

Laut einer repräsentativen Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach aus dem Jahr 2011 haben 76 Prozent der Bundesbürger generell Verständnis dafür, wenn Menschen gegen „große Bauprojekte“ protestieren: „Schon auf den bloßen Begriff ‚großes Bauprojekt‘ reagiert die Mehrheit spontan negativ – trotz der Assoziationen mit Arbeitsplätzen, Fortschritt und Wachstum“ (Köcher 2011, S. 4). Für folgende Infrastrukturprojekte sieht eine Mehrheit nur geringen oder gar keinen Bedarf: Bau und Erneuerung von Energietrassen (45% der Befragten sehen hier nur einen geringen Bedarf), neue Anlagen zur Müllentsorgung (58%) und Bau von Kohlekraftwerken (74%). Für andere Infrastrukturprojekte hingegen erkennt eine Mehrheit der Befragten grundsätzlich einen großen Bedarf an: Bau von Energieversorgungsanlagen für erneuerbare Energien (85% der Befragten sehen hier einen großen Bedarf), Bau und Modernisierung von Krankenhäusern (76%), Erneuerung und Ausbau des Straßennetzes (55%) und Erneuerung und Ausbau des Schienennetzes (52%). *In ihrer Region* würde eine Mehrheit den Bau oder Ausbau folgender Infrastruktur ablehnen: Bau bzw. Erneuerung von Energietrassen (51% würden den Bau oder Ausbau in ihrer Region ablehnen), Bau von Kläranlagen (53%), Bau von Gaskraftwerken (64%), Ausbau von Wasserstraßen (65%), Flughafenbau bzw. -erweiterung (77%) und Bau von Kohlekraftwerken (81%) (vgl. Köcher 2011).

Das Phänomen der Ablehnung von Infrastrukturprojekten in der eigenen Region – selbst bei allgemeiner Anerkennung der Notwendigkeit eines Ausbaus – ist auch als Not-in-my-Backyard (NIMBY) oder als Sankt-Florian-Prinzip bekannt. Den Protest gegen Infrastrukturprojekte nur damit zu erklären, würde jedoch zu kurz greifen. Die Proteste haben zahlreiche Ursachen:

- NIMBY-Effekt: Anwohner sehen durch das Projekt eine Einschränkung ihrer eigenen Lebensqualität: Der Fluglärm beeinträchtigt das Wohlbefinden, oder ein Strommast verschandelt den Ausblick. Dieser Protest ist am stärksten motiviert (vgl. zum NIMBY-Effekt und zu weiteren Protestgründen u.a. Walter u.a. 2013; Saint/Flavell/Fox 2009). Daher bleibt er oft auch nach Ausgleichsmaßnahmen (z.B. Schallschutz, finanzielle Kompensation) bestehen. Und Ausgleichsmaßnahmen sind vor allem bei liniengebundener Infrastruktur (etwa bei den Stromtrassen von Nord- nach Süddeutschland) deutlich schwerer zu realisieren als bei standortbezogener Infrastruktur (etwa einem Kraftwerk).
- Projektbezogene Gründe: Menschen kritisieren einzelne Aspekte eines Projektes: Sie stufen die Auswirkungen auf Umwelt und Natur als nicht vertretbar ein. Ihnen sind die Kosten eines Projektes zu hoch. Oder sie stellen seinen Nutzen in Frage. Oft wird auch ein vermeintlich zu hohes Risiko kritisiert. Dabei verwenden Laien meist absolute Maßstäbe, während Experten Risiken anhand von Wahrscheinlichkeiten bewerten (vgl. Renn 2014).
- Verborgene Gründe: Mitunter werden einzelne Aspekte eines Projektes kritisiert, obwohl die Wurzeln des Protestes ganz woanders liegen. So nehmen einige Menschen Großprojekte als Angriff auf die kulturelle Identität ihrer Region wahr. Oder die Beschleunigung des eigenen Lebens wird als unangenehm empfunden. Selten werden diese Gründe explizit geäußert, obwohl sie ein wesentliches Motiv hinter dem Protest sind (vgl. Göschel 2013).
- Vertrauensverlust in Politik, Wirtschaft und Verwaltung: Protest wird durch mangelndes Vertrauen in *die* Politik, *die* Wirtschaft und *die* Verwaltung verschärft (vgl.

- u.a. *Baumgarten/Rucht* 2013). Eine negative Grundstimmung gegenüber Unternehmen, Politik oder Verwaltungen überträgt sich dann auf die von ihnen vorgeschlagenen Projekte.
- Art der Kommunikation und Intransparenz formaler Verfahren: Oft wird die Art des Umgangs von Vorhabenträgern, Politikern und/oder Verwaltungen mit der Bürgerschaft bemängelt. Diese würden *die Bürger* von oben herab behandeln und ihre Einwände nicht ernst nehmen. Das Gefühl, nicht auf Augenhöhe behandelt zu werden, hängt auch mit der Konstruktion formaler Verfahren zusammen, bei denen rechtliche Fragen im Mittelpunkt stehen. Die etwa in Erörterungsterminen im Rahmen von Planfeststellungsverfahren übliche Fachsprache (juristisch, ingenieurtechnisch) wird als unverständlich und distanzierend wahrgenommen. Dies wird mit dem Vorwurf verbunden, Informationen seien unvollständig, sie seien zu spät oder gar nicht zur Verfügung gestellt worden. Gelegentlich wird den Beteiligten auch bewusste Falschinformation unterstellt (vgl. *Brettschneider* 2013).

Auch Vorhabenträger und Verwaltungen müssen sich auf diese veränderte Ausgangslage für Infrastrukturprojekte einstellen. Vor diesem Hintergrund hat sich auch der Verein Deutscher Ingenieure (VDI) der Frage angenommen, wie sich gesellschaftlich tragfähige Lösungen finden lassen. Eines der Ergebnisse ist die VDI-Richtlinie 7001: Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten (*VDI* 2014). Die VDI-Richtlinie 7001 ist im Dialog zwischen verschiedenen Anspruchsgruppen entstanden. Sie basiert auf dem Forschungsstand und auf Praxiserfahrungen zu den Erfolgsbedingungen für Kommunikation und Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten. Die Richtlinie ist im März 2014 in Kraft getreten. Sie hat auch Eingang gefunden in die baden-württembergische Verwaltungsvorschrift zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (*Staatsministerium Baden-Württemberg* 2014a) sowie in den dazugehörigen Planungsleitfaden des Landes Baden-Württemberg (*Staatsministerium Baden-Württemberg* 2014b; vgl. auch *Arndt* 2014). In beiden Dokumenten wird sie explizit erwähnt und der Landesverwaltung sowie Vorhabenträgern zur Anwendung empfohlen.

Die Richtlinie setzt sich zunächst mit den Zielen von Kommunikation auseinander. Zudem beschäftigt sie sich mit allgemeinen Anforderungen an Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung sowie mit den kommunikativen Besonderheiten in unterschiedlichen Planungs- und Realisierungsphasen von Bau- und Infrastrukturprojekten.¹

3 Ziele von Kommunikation

Kommunikation, wie sie hier verstanden wird, hat nicht die Funktion, fachlich schlecht geplante Projekte „schön“ zu reden; oft ergeben sich die Widerstände aus einer inhaltlichen Ablehnung der Planung oder eines Vorhabens. Stattdessen hat Kommunikation die Funktion, das Finden gesellschaftlich tragfähiger Lösungen zu erleichtern. Das ist etwas völlig anderes als durch PR Akzeptanzbeschaffung für Projekte zu betreiben. Dabei lassen sich drei grundlegende Ziele von Kommunikation unterscheiden. Jedes Ziel ist mit unterschiedlichen kommunikativen Anforderungen verbunden und erfordert entsprechende Instrumente:

- Informieren: Auf der Informationsebene ist es Ziel, die breite Öffentlichkeit auf ein konkretes Vorhaben aufmerksam zu machen und über Projektziele und Planungsstand in Kenntnis zu setzen. Auch geht es darum, den Nutzen eines Projektes zu begründen. Bereits von Anfang an müssen Vorhabenträger und Verwaltungen Transparenz herstellen. Zu den Informationsinstrumenten zählen u.a. Projekt-Webseite, Projekt-Blog, Flyer, Plakate, Broschüren, Pressemitteilungen, Pressekonferenzen, journalistische Hintergrundgespräche sowie Veranstaltungen (z.B. Fachvorträge oder Ausstellungen).
- Konsultieren: Auf der Konsultationsebene werden in einem intensiven Prozess konkrete Vorschläge diskutiert sowie Ideen und Handlungsempfehlungen erarbeitet, auf denen die beteiligten Akteure später aufbauen können. Die direkte Interaktion zwischen Vorhabenträgern, Verwaltung und einer (interessierten) Öffentlichkeit hat dabei beratenden Charakter. Ziel ist es, lokales Wissen abzufragen sowie vielfältige Interessen und Perspektiven in die Planung einzubeziehen. Dabei kommt der dialogorientierten Kommunikation zwischen Vorhabenträgern, Politik, Verwaltung und Bürgern eine entscheidende Bedeutung zu. Zu den Konsultationsinstrumenten zählen u.a. Open Space-Veranstaltungen, Szenario-Workshops, Fokusgruppen, Zukunftswerkstätten und World Cafés (Erläuterungen u.a. in *Nanz/Fritzsche* 2012; zur Bedeutung dialogorientierter Bürgerbeteiligung siehe auch *Holtkamp/Bogumil/Kißler* 2006; *Klages/Vetter* 2011; *Bertelsmann Stiftung* 2012; *Renn* 2013).
- Konflikte bearbeiten: Hier geht es um die strukturierte Bearbeitung von Kontroversen, konkreten Problemstellungen und gegensätzlichen Interessenlagen im Zuge des Planungs- und Bauprozesses. Ziel ist eine auf Ausgleich ausgerichtete Problemlösung, mindestens aber eine Versachlichung der Debatte mittels einer gemeinsamen Faktenklärung. Zu den Mitgestaltungsinstrumenten zählen u.a. Mediationen und Runde Tische (Erläuterungen u.a. in *Nanz/Fritzsche* 2012; vgl. zu Mediationen auch *Troja/Meurer* 2005).

Eine durchdachte Kommunikationsstrategie mit aufeinander abgestimmten Informations-, Konsultations- und Konfliktbearbeitungsinstrumenten vergrößert den Handlungsspielraum der Vorhabenträger. Sie spart tendenziell Zeit und Geld. Und sie steigert die Sicherheit der Planung und Realisierung, weil Verzögerungen und Kosten durch spätere Einwände bei der Projektumsetzung vermieden werden können (vgl. u.a. *Schmalz* 2018). Nicht zuletzt kann sie zu besseren Lösungen führen. Das Kommunikationsmanagement muss daher permanenter Bestandteil des Projektmanagements sein.

4 Allgemeine Anforderungen an Kommunikation

Damit Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgreich sein können, sind einige Grundregeln zu beachten. Sie sind in der VDI-Richtlinie 7001 erläutert. Sie wurden aus guten Beispielen aus der Praxis abgeleitet und greifen wissenschaftliche Erkenntnisse auf (vgl. zu alternativen Konfliktregelungsverfahren u.a. *Selle/Rösener* 2003; *Spieker/Brettschneider* 2013; *Delli Carpini/Cook/Jacobs* 2004; *Weidner* 1996). Die Einhaltung der Grundregeln sichert sowohl Glaubwürdigkeit als auch Qualität des Verfahrens und schafft eine gemeinsame Dialogbasis für Vorhabenträger, Verwaltung, Projektkritiker und andere Beteiligte.

Grundregel 1 – Aufgeschlossene und wertschätzende Grundhaltung

Eine aufgeschlossene und wertschätzende Grundhaltung zu Meinungen von Bürgern impliziert, Kommunikation nicht nur als Information oder gar als bloße PR-Maßnahme zu verstehen, sondern als ernsthaften Dialog auf Augenhöhe. Der Dialog zwischen Vorhabenträgern, Politik, Verwaltung, Bürgern und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) ist eine notwendige Bedingung für eine erfolgreiche Projektumsetzung. Zum Dialog gehört zum einen das Zuhören. Zum anderen müssen Vorhabenträger ihre eigenen Positionen immer wieder erklären und begründen. Dies gilt für jede Phase des Projekts. Dazu gehört vor allem die Diskussion von Alternativen und das Erläutern, warum welche Alternative verworfen wurde. Konsultation setzt Handlungsspielräume voraus. Wo diese nicht gegeben sind, müssen sie geschaffen werden – oder es bleibt nur die Information.

Grundregel 2 – Klare Rahmenbedingungen

Beteiligungsverfahren sind keine sich selbst organisierenden Prozesse, sondern müssen stets mit einem klaren Mandat, einer offenen Fragestellung und eindeutigen Zuständigkeiten zu konkreten Planungsanliegen initiiert werden. Eine klar definierte und von allen Beteiligten akzeptierte Struktur ist als Leitplanke für den Prozess unabdingbar. Allen Teilnehmern müssen von Anfang an Ziele, Ablauf, Freiheitsgrade und Spielräume bewusst sein.

Grundregel 3 – Frühzeitige Einbeziehung der Bürger

Bei der Planung und Umsetzung von Infrastrukturprojekten ist häufig ein Beteiligungsparadox erkennbar: Zu Beginn der Planung ist das Interesse der breiten Öffentlichkeit relativ gering, obwohl zu diesem Zeitpunkt die Mitgestaltungsmöglichkeiten am größten sind. Mit voranschreitender Planung und damit steigender Konkretisierung der Projekte nehmen zwar auch das Interesse und der Mitwirkungswillen der Bevölkerung zu, gleichermaßen sinkt jedoch der Gestaltungsspielraum. Information und Konsultation dürfen daher nicht erst gegen Ende des Projekts ansetzen, sondern müssen generell frühzeitig beginnen. Und der Vorhabenträger sowie die Verwaltung sollten nicht nur in den formal vorgeschriebenen Verfahren kommunizieren, sondern alle Gelegenheiten für den informellen Austausch nutzen oder – sofern nicht vorhanden – schaffen.

Grundregel 4 – Umfassende Faktenklärung

Ein zentraler Hebel zur Lösung öffentlicher Konflikte liegt in der systematischen und gemeinsamen Faktenklärung (Joint Fact Finding). Sie ist erforderlich, um ein gemeinsames Verständnis des Problems und seiner Teilaspekte zu entwickeln. Und sie fördert eine sachliche Diskussion. Dazu gehört es auch, sich gemeinschaftlich auf die Kriterien zur Beurteilung unterschiedlicher Alternativen – zum Beispiel verschiedener Trassenvarianten – zu verständigen und anhand dieser Kriterien dann die Varianten von gemeinsam akzeptierten Experten prüfen zu lassen.

Grundregel 5 – Einbeziehung von unterschiedlichen Interessen

In Dialogverfahren (Konsultation) sollten möglichst alle relevanten Interessengruppen mitwirken. Vorhabenträger und Verwaltung müssen daher frühzeitig auf diese Gruppen zugehen und in Erfahrung bringen, unter welchen Bedingungen sie sich eine Mitwirkung an dem Dialogverfahren vorstellen können. Dazu gehört es auch, gemeinsam eine Fragestellung für das Dialogverfahren zu formulieren.

Grundregel 6 – Professionelle Prozessgestaltung für Fairness und Transparenz

Dialogverfahren sind stets ein moderierter Dialog, der durch anerkannte Methoden eine aktive Mitwirkung der Teilnehmenden ermöglicht. Ohne professionelles Handwerkszeug ist eine zielführende Auseinandersetzung nicht möglich. Professionelle Prozessgestalter haben mehrere Aufgaben: Sie müssen das Dialogverfahren verständlich und transparent durchführen. Sie müssen neutral und aktivierend moderieren. Und sie dokumentieren die Beteiligungsergebnisse durch Protokolle, Zwischen- und Endberichte. Welche konkreten Dialogverfahren angemessen sind, hängt von der Problemlage, dem Umfeld und den Akteuren ab.

Grundregel 7 – Klarheit über Umgang mit den Ergebnissen

Ziel eines Dialogverfahrens ist nicht eine willkürliche Sammlung von Meinungen mit einem unverbindlichen Ergebnis, sondern eine Verständigung und Verpflichtung zu einem gemeinsam getragenen Ergebnis. Nichts demotiviert Teilnehmende mehr als die Folgenlosigkeit ihrer Bemühungen. Daher muss klar sein, welche ungelösten, offenen Fragen durch das Verfahren beantwortet werden können. Dies gilt unabhängig davon, ob es um das *Ob* (Grundsatzfragen wie Bedarf und Alternativen), das *Wie* (Welche konkrete Variante?) oder die konkrete Baubegleitung (z.B. Schutzmaßnahmen während des Baus) geht. Die Ergebnisse des Dialogverfahrens müssen also nachvollziehbar in die Entscheidungsprozesse der Vorhabenträger und der Verwaltung einfließen. Wenn den Empfehlungen der Teilnehmenden nicht gefolgt wird oder gefolgt werden kann, sind die Gründe dafür offen zu legen. Viele Bürger erwarten nicht zwingend, dass ihre Vorschläge umgesetzt werden. Sie erwarten aber, dass sich der Vorhabenträger und die Verwaltung ernsthaft mit den Vorschlägen beschäftigt haben und ihre Entscheidungsfindung dokumentieren.

Grundregel 8 – Transparenz der Finanzierung

Dialogverfahren erfordern eine professionelle Prozessgestaltung – und diese kostet Geld. Um bei Infrastrukturprojekten von Anfang an einen Dialog mit der Öffentlichkeit zu ermöglichen, sind die Kosten für Information und Konsultation (ggf. auch für Konflikt-Bearbeitung) in die Projektkalkulation aufzunehmen. Auch ist es wichtig, die Finanzierung der Dialogverfahren transparent darzustellen.

Grundregel 9 – Verständlich kommunizieren

Nur wer sich verständlich ausdrückt, kann auch überzeugen. Das gilt auch für Ingenieure und für Verwaltungsmitarbeiter, die sich der öffentlichen Diskussion stellen. Grundsätzlich ist Verständlichkeit in allen Planungsphasen wichtig – vor allem aber in der Entwurfs- und in der Genehmigungsplanung. Pläne, die für Fachleute zum täglichen Handwerkszeug gehören, können von Laien oft nicht gelesen werden. Sie müssen daher in leichter zugängliche Visualisierungen übersetzt werden. Vor allem aber ist eine verständliche Sprache unabdingbar. Projekthalte sind oft komplex. Die Texte werden von hoch spezialisierten Experten verfasst, die sich dabei ihrer Fachsprache bedienen. Wenn sie ihre Fachsprache aber nicht für Laien übersetzen, wirken sie auf die Empfänger abstoßend. Das *Überwerfungsbauwerk* ist dem Ingenieur verständlich, dem Laien nicht; Letzterer kann sich eher unter *Brücke* etwas vorstellen.

Grundregel 10 – Vielfalt der genutzten Kommunikationsinstrumente

Die Projektpläne dürfen kein Geheimwissen bleiben. Vielmehr ist eine umfassende Information der breiten Öffentlichkeit zu gewährleisten, damit diese sich eine fundierte

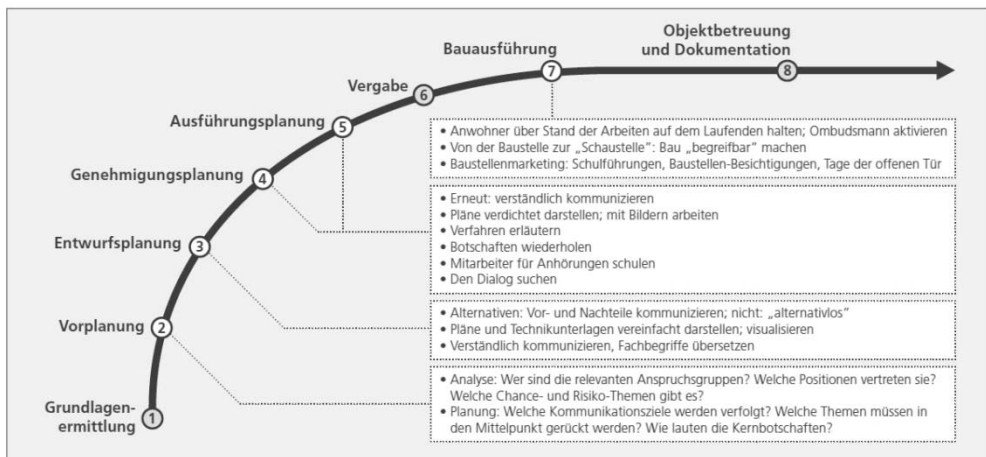
Meinung bilden kann. Dafür sind zahlreiche Kommunikationsinstrumente zu wählen. Diese müssen aufeinander abgestimmt eingesetzt werden. Der Vorhabenträger und die Verwaltung sollten nicht nur via Massenmedien informieren, sondern auch das klassische Internet und das Web 2.0 nutzen. Vor allem aber gilt: Wichtiger als alles andere ist das direkte persönliche Gespräch mit den Anspruchsgruppen (Anwohner, Initiativen, Mitarbeiter, Politik, Journalisten etc.). Für Dialogverfahren ist das direkte Gespräch unerlässlich.

5 Kommunikationsmanagement für Infrastrukturprojekte

Proteste gegen Infrastrukturprojekte können auch durch das Verhalten der Vorhabenträger oder der Verwaltung begünstigt werden. Insbesondere dann, wenn eine systematische interne und externe Kommunikation nicht als notwendig erachtet wird. Der Ruf nach *der Kommunikation* kommt zu spät, wenn sich Proteste bereits verstetigt haben. Projektkommunikation muss mehr sein als Krisenkommunikation. Im besten Fall verhindert sie, dass es überhaupt zu Krisensituationen kommt – durch Information und durch dialogorientierte Verfahren.

Dabei ist es sinnvoll, wenn Vorhabenträger neben den zehn Grundregeln für Information und Konsultation einige Besonderheiten in den einzelnen Projektphasen beachten (vgl. Abbildung 1). Die VDI-Richtlinie 7001 orientiert sich dabei an den Leistungsphasen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI).

Abbildung 1: Projekt- und Kommunikationsmanagement



Quelle: Region Stuttgart Aktuell 2/2014:11 (nach Brettschneider 2012, S. 437-439).

Phase 1: Grundlagenermittlung

In dieser Phase werden die organisatorischen Grundlagen für die Projektkommunikation geschaffen. Der Vorhabenträger muss klären, wer in welchem Umfang für die interne bzw. für die externe Kommunikation (Information und Konsultation) verantwortlich ist. Die entsprechende Einheit ist mit Kompetenzen, Personal und finanziellen

Ressourcen auszustatten. Es ist auch zu klären, welche Projektverantwortlichen auf die Kommunikation mit der Öffentlichkeit und den Medien vorbereitet werden müssen. Der Kommunikationsverantwortliche ist von Anfang an fester Bestandteil der Projektleitung. Er kann das Gesicht des Projektes gegenüber der Öffentlichkeit sein. Dabei sollte es sich um eine Person handeln, die komplexe Sachverhalte auf allgemein verständliche Art und Weise erklären kann. Neben der Aufbauorganisation ist auch die Ablauforganisation festzulegen: Wie laufen in welchen Situationen die Kommunikationswege? Wer berichtet wem? Wie wird die Kommunikation der an einem Projekt beteiligten Organisationen koordiniert?

Phase 2: Vorplanung

In dieser Phase werden die inhaltlichen und strategischen Grundlagen der Projektkommunikation geschaffen. Es handelt sich um die für den weiteren Projektverlauf entscheidende Phase. Sie beginnt mit einer gründlichen Stakeholder- und Themenanalyse. Beide sind für den weiteren Prozessverlauf unverzichtbar.

Zwar gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Stakeholder. In einem ersten Schritt ist es jedoch meist sinnvoll, die interessierten Akteure zu Gruppen zusammenzufassen. Grob lassen sich drei Stakeholdergruppen unterscheiden: a) die verfassten, dauerhaft organisierten Akteure, b) die Öffentlichkeit, c) die Kommunikationsmedien. Zur Gruppe der verfassten Akteure zählen vor allem die Vorhabenträger, die Genehmigungsbehörden, Wirtschaftsverbände und die IHK, Umweltverbände (beispielsweise der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) oder der Naturschutzbund Deutschland (NaBu)) sowie Politiker und Parlamente. Zur Öffentlichkeit zählen die durch ein Projekt direkt betroffenen Bürger (v.a. die Anwohner), die auf das Projekt bezogenen lokalen Bürgerinitiativen sowie die allgemeine Öffentlichkeit. Während Anwohner frühzeitig auf ein Projekt aufmerksam werden, wird die allgemeine Öffentlichkeit in der Regel erst im Verlaufe eines Konfliktes aktiv. Dabei spielt die Berichterstattung der Massenmedien eine wesentliche Rolle. Meist wird ein Projekt zunächst in den Lokalzeitungen thematisiert. Es folgen überregionale Medien. Darüber hinaus artikulieren sich verschiedene Akteure in den sozialen Netzwerken (etwa Facebook).

In einem zweiten Schritt sollte der Vorhabenträger für jede Stakeholdergruppe überprüfen, welche grundsätzlichen Positionen sie vertritt, die für das Projekt relevant werden können. Hier bietet es sich an, Positionspapiere und Stellungnahmen heranzuziehen, die diese Akteure bei früheren, vergleichbaren Projekten abgegeben haben. In einem dritten Schritt sind diese Positionen auf das Projekt herunter zu brechen. Mit welchen konkreten, projektbezogenen Positionen ist zu rechnen? Welches werden die Hauptargumente sein? Und auf welche Aspekte des Projektes werden sie sich beziehen?

Verschiedene Stakeholdergruppen können aufgrund zweier unterschiedlicher Mechanismen zu unterschiedlichen Bewertungen eines Projektes kommen:

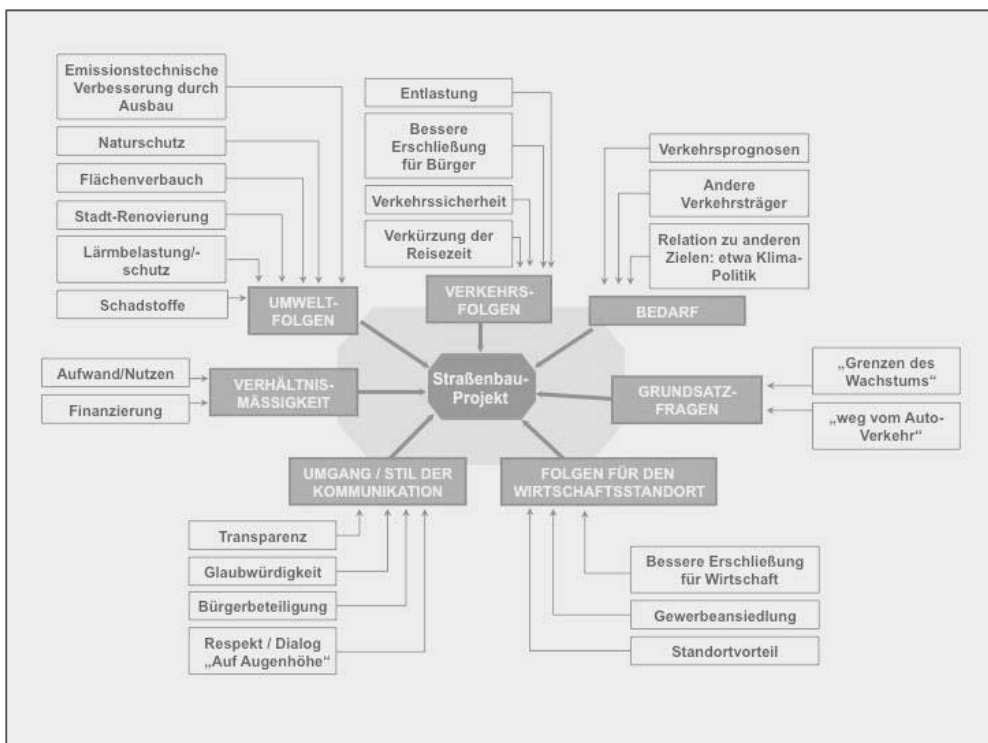
1. Einzelne Teilaspekte des Projektes können von verschiedenen Stakeholdern unterschiedlich bewertet werden. Beispielsweise kann ein Umweltverband die Auswirkungen eines Infrastrukturprojektes auf die Umwelt anders bewerten als der Vorhabenträger. Der Konflikt dreht sich dann um die Bewertung.
2. Auch können einzelne Teilaspekte eines Infrastrukturprojektes zwar von verschiedenen Stakeholdern ähnlich bewertet werden, sie können diese aber für ihr Gesamturteil über das Projekt unterschiedlich gewichten. So mögen ein Umweltver-

band und ein Wirtschaftsverband die wirtschaftlichen Auswirkungen eines Projektes auf die Region ähnlich einschätzen, sie aber unterschiedlich wichtig finden. Für die Gesamtbewertung des Projektes durch den Wirtschaftsverband ist der wirtschaftliche Teilaspekt sehr wichtig, für den Umweltverband hingegen nicht. Der Konflikt dreht sich dann um die Gewichtung der Teilaspekte.

In einem vierten Schritt sind daher zunächst die meist vielfältigen Teilaspekte eines Projektes zu bestimmen. Sodann ist zu prüfen, wie die Stakeholder diese Teilaspekte a) bewerten und b) für ihr Gesamturteil gewichten. Dies ist die Aufgabe der Themenanalyse. Hier kommt als Instrument die sogenannte Themenlandkarte zum Einsatz.

Die Themenlandkarte (vgl. Abbildung 2) eines Projektes besteht aus drei Ebenen. Die *Gesamtbewertung des Projektes* speist sich aus Themendimensionen (Ebene 1), die sich meist bei allen Infrastrukturvorhaben finden. Zu ihnen zählen u.a. Umweltfolgen, die Verhältnismäßigkeit, der Bedarf oder der Stil der Kommunikation. Diese Themendimensionen können von unterschiedlichen Stakeholdern unterschiedlich bewertet werden. Und es kann das Gewicht variieren, mit dem jede einzelne Themendimension in die Gesamtbewertung einfließt.

Abbildung 2: Themenlandkarte Straßenbau-Projekt



Quelle: Eigene Darstellung. Die Themenlandkarte ist nicht vollständig, sondern enthält Beispiele.

Die zweite Ebene besteht aus den Themenfeldern. Sie konkretisieren und speisen die Themendimensionen. Erneut können sie a) unterschiedlich bewertet und b) unterschiedlich gewichtet werden. Zwei Beispiele: Der Themendimension *Umweltfolgen*

lassen sich Themenfelder wie *Lärmbelastung*, *Flächenverbrauch* und *Naturschutz* zuordnen. Die Themendimension *Folgen für den Wirtschaftsstandort* setzt sich u.a. aus den Themenfeldern *bessere Erschließung* und *Standortvorteil* zusammen.

Themenfelder stellen die Klammer zwischen den abstrakteren Themendimensionen und den konkreten Einzelthemen dar. Die Einzelthemen sind die dritte Ebene. Hier entscheidet sich, welche konkreten, räumlich und zeitlich klar umrissenen Themen mit einem Projekt verbunden werden. Beispiele sind der Verlauf einer konkreten Veranstaltung im Rahmen des Bürgerdialogs, die Einrichtung einer Baustraße oder die Auswirkungen von Baumaßnahmen auf eine konkrete Tierart.

Eine Themenlandkarte ist notwendig, um die Aussagen der Anspruchsgruppen (Stakeholder-Mapping), die Medienberichterstattung (Inhaltsanalyse) und die Diskussionen in Social Networks (Social Media Monitoring) systematisch aufeinander beziehen zu können. Auch ist zu erfassen, welche Themen kommunikative Risiken in sich bergen und welche Themen positiv besetzt sind. Für die Analyse können auch schon erste Fokusgruppen und/oder Bürgerdialoge sinnvoll sein. Sie dienen dazu, die Sichtweise der Betroffenen zu erfahren und zu verstehen. Sie können um repräsentative Bevölkerungsbefragungen ergänzt werden. Die Analyse endet aber nicht in der Vorplanungsphase. Vielmehr ist sie vom Vorhabenträger fortzuschreiben, um seine Kommunikationsstrategie bei Bedarf anpassen zu können.

Nach der Analyse wird eine Kommunikationsstrategie entwickelt. In ihr werden Anspruchsgruppen, Botschaften und Kommunikationsinstrumente aufeinander abgestimmt. Für die Entwicklung der Kommunikationsstrategie sind folgende Fragen zu klären: Welche Kommunikationsziele sollen erreicht werden? Welche Themen müssen in den Mittelpunkt gerückt werden? Wie lauten die Kernbotschaften? Welche Kommunikationsinstrumente werden eingesetzt? Und auf welche Ereignisse muss Rücksicht genommen werden? Besondere Aufmerksamkeit verdienen die Kernbotschaften. Dazu zählt auch, den Anspruchsgruppen die Ziele deutlich zu machen, die mit dem Infrastrukturprojekt erreicht werden sollen. Dabei genügt es nicht, betriebswirtschaftliche Ziele zu formulieren. Wichtig ist vielmehr der Bezug zum gesellschaftlichen Nutzen des Projektes (ökonomisch, ökologisch, soziokulturell). Dies ist auch notwendig, um den im Protest geltend gemachten Individualinteressen (NIMBY) Gemeinwohlinteressen gegenüberzustellen. Im Fall der Energiewende ist dies beispielsweise die Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien am Energiemix, im Fall der Verkehrsinfrastruktur die Erhöhung der Mobilität von Menschen und Gütern. Für die Zielerreichung kommen immer mehrere Alternativen in Betracht. Die konkreten Alternativen sind in dieser Phase noch nicht zu benennen; es sollten aber unbedingt die Kriterien transparent gemacht werden, die zur Bewertung unterschiedlicher Alternativen herangezogen werden: v.a. Eignung für die Zielerreichung, Umweltverträglichkeit, Anwohnerschutz, Kosten, technische und bauphysikalische Realisierbarkeit. Zudem sind die Kommunikationsinstrumente aufeinander abzustimmen (u.a. Homepage, Einsatz von Social Media wie YouTube oder Facebook, Pressegespräche, Pressekonferenzen, Pressemitteilungen, Dialogveranstaltungen mit Betroffenen).

Phase 3: Entwurfsplanung

Die Umsetzung der Kommunikationsstrategie ist vom Vorhabenträger während der Entwurfsplanung zu forcieren. Anders als in Phase 2 geht es nun um die Information über und die Diskussion von Varianten. Lösungen sind nie „alternativlos“, werden aber

oft so dargestellt. Besser ist es, die Vor- und Nachteile der Varianten transparent gegenüberzustellen. Auch muss deutlich gemacht werden, welche Überlegungen zur ausgewählten Variante geführt haben. Beispiel: Herkömmliche Strom-Überlandleitungen sind nicht alternativlos. Technisch sind in der Regel auch Erdkabel möglich. Sie haben jedoch den Nachteil, ein Vielfaches der herkömmlichen Leitungen zu kosten. Wenn das gesellschaftlich gewünscht wird, muss die Gesellschaft auch die Kosten tragen. Ebenso wichtig wie die Diskussion von Alternativen, ist der offene Austausch über mögliche technische Risiken und ihre Beherrschung. Für die gewählte Variante gilt: Pläne und Technikunterlagen müssen vereinfacht dargestellt werden. Visualisierungen sind in dieser Phase besonders wichtig. Das Gleiche gilt für das Übersetzen von Fachbegriffen; komplexe Sachverhalte müssen verständlich dargestellt werden. Auch ist ein Anwohnerdialog aufzusetzen.

Phase 4: Genehmigungsplanung

In dieser Phase müssen die den Genehmigungsbehörden vorzulegenden Unterlagen in erster Linie rechtssicher sein. Dies bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass sie auch unverständlich sein müssen. Wie schon in den vorangegangenen Phasen muss auch hier die Fachsprache für die öffentliche Diskussion in eine verständliche Sprache übersetzt werden. Zudem muss immer wieder darüber informiert werden (auch von Politik und Verwaltung), was in dieser Phase entschieden wird – und was nicht.

Phase 5: Ausführungsplanung

Hier gilt das Gleiche wie in den Phasen 3 und 4: Verständlich informieren, Pläne visualisieren, den Dialog suchen.

Phase 6: Vorbereitung und Mitwirkung bei der Vergabe

Auch das Vergabeverfahren ist der Öffentlichkeit zu erläutern. Inhaltlich liegt der Fokus zum einen auf technischen Fragen: Welche Ingenieur- und Bauleistungen müssen erbracht werden? Zum anderen geht es um die Bedeutung der Vergaben für die regionale Wirtschaft und den regionalen Arbeitsmarkt: Können Unternehmen aus der Region berücksichtigt werden? Was bedeutet dies für den Arbeitsmarkt?

Phase 7: Bauausführung

In dieser Phase geht es darum, die Anwohner über den Stand der Arbeiten auf dem Laufenden zu halten. Sie müssen auch darüber informiert werden, welche Baumaßnahmen unmittelbar bevorstehen. Für Beschwerden oder Nachfragen von Seiten der Anwohner sollte spätestens jetzt eine Ombudsperson rund um die Uhr ansprechbar sein.

Menschen bewerten Technik in der Regel positiver, wenn sie auf persönliche Erfahrungen zurückgreifen können – statt nur auf abstrakte Vorstellungen angewiesen zu sein. Daher sollte die Baustelle für die Öffentlichkeit positiv erlebbar gemacht werden. Hierfür stehen dem Vorhabenträger Instrumente des Baustellenmarketings zur Verfügung: Baustellenbesichtigungen, Tage der offenen Tür, Kulturevents an und in der Baustelle, Veranstaltungen für Kinder (z.B. Schulführungen). Events sind besonders für Meilensteine geeignet: ggf. eine Abbruch-Party oder eine Feier beim Tunneldurchbruch. Zudem sollte ein Informations- und Besucherzentrum eingerichtet werden, von dem aus die Baustelle besichtigt werden kann. Web-Cams sollten Live-Bilder von der Baustelle übertragen.

Phase 8: Objektbetreuung und Dokumentation

Zum Schluss steht die Eröffnungsfeier für das Infrastrukturprojekt im Mittelpunkt. Dabei ist insbesondere ein Zusammenhang zwischen dem Projekt und dem gesellschaftlichen Wohlstand herzustellen.

6 Sonderfall Bürgerentscheid

Neben der dialogorientierten Kommunikation (Konsultation) spielt auch das direktdemokratische Instrument des Bürgerentscheids in Auseinandersetzungen über Infrastrukturprojekte oft eine Rolle. Entweder wännen sich Bürgerinitiativen in der Mehrheit und sie fühlen sich vom Gemeinderat nicht ausreichend repräsentiert. Dann versuchen sie, mittels eines Bürgerbegehrens einen Bürgerentscheid zu erzwingen – in der Hoffnung, dort dann zu gewinnen. Oder aber der Gemeinderat selbst legt die Entscheidung in die Hände der Bürger. Meist verspricht er sich davon eine stärkere Legitimation für ein umstrittenes Projekt. Oder er kommt so der Forderung nach einem Bürgerentscheid aus den Reihen der Projektgegner zuvor. Manchmal „drückt“ er sich aber auf diese Weise auch um eine eigene Entscheidung und verkauft das dann als demokratischen Akt.

Darüber hinaus gibt es auch einen fast schon ideologischen Streit über den Sinn von Bürgerentscheiden (vgl. u.a. *Kost* 2012; *Schiller/Mittendorf* 2003; *Merkel/Ritzi* 2017; auch: *Lembcke/Ritzi/Schaal* 2016). Die einen sehen in ihnen ein Allheilmittel gegen Politikverdrossenheit. Sie meinen, Bürgerentscheide führen per se zu einem „guten“ Ergebnis. Andere verteufeln Bürgerentscheide als ein Untergraben der repräsentativen Demokratie. Sie lehnen dieses Instrument daher grundsätzlich ab. In der Praxis hat sich daneben jedoch eine differenzierte Sicht auf Bürgerentscheide entwickelt. In ihr werden Bürgerentscheide nicht prinzipiell als „gut“ oder als „gefährlich“ eingeschätzt. Stattdessen werden Bürgerentscheide als ein Element vielfältiger Demokratie verstanden (vgl. u.a. *Bertelsmann Stiftung* 2014).

In der repräsentativen Demokratie treffen gewählte Repräsentanten der Bürger gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen. Auf der kommunalen Ebene ist dies der Gemeinderat. Eine Ergänzung stellen die oben beschriebenen dialogorientierten Verfahren dar (hier geht es um Konsultation, nicht um verbindliche Entscheidung). Eine weitere Ergänzung ist im direktdemokratischen Element des Bürgerentscheids zu sehen. Bürgerentscheide dienen dazu, die gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidung – etwa über ein Infrastrukturprojekt – in die Hände der Bürger zu legen. Diese Verbindlichkeit sehen viele als Vorteil. Als Nachteil nennen andere hingegen, dass Bürgerentscheide oft am Ende einer gesellschaftlichen Auseinandersetzung über ein Projekt stehen und dann eher polarisieren. Es gibt Gewinner und Verlierer. Auch könne eine gesellschaftlich tragfähige Lösung mit einer Ja/Nein-Entscheidung nicht gefunden werden.

Sowohl zu Bürgerentscheiden als auch zu dialogorientierten Beteiligungsverfahren existieren zahlreiche Studien. Das Zusammenwirken beider Elemente kommt bislang jedoch zu kurz. Dieses Zusammenwirken steht daher im Folgenden im Mittelpunkt. Es geht um die Frage, wie sich die Einhaltung der oben genannten Regeln für Information und Konsultation auf Bürgerentscheide auswirkt:

- Wie können sich dialogorientierte Teilnahmeverfahren auf den „Erfolg“ von Bürgerentscheiden auswirken? Welche Rolle spielten Dialoge *vor* dem Zustandekommen von Bürgerentscheiden?
- Wenn die Entscheidung für einen Bürgerentscheid getroffen wurde: Mit welchen kommunikativen Maßnahmen (Information und Dialog) können Bürgerentscheide gut begleitet werden?

Einschätzungen zu diesen Fragen basieren auf vier Bürgerentscheiden zu Projekten in Baden-Württemberg:

- Justizvollzugsanstalt (JVA) in Rottweil
- Hängebrücke in Rottweil
- Neubau eines Fußballstadions in Freiburg
- Bundesgartenschau 2023 (BUGA) in Mannheim.

Studierende des Master-Studiengangs „Kommunikationsmanagement“ an der Universität Hohenheim haben die Kommunikation zu diesen vier Vorhaben untersucht.² Ihre Analysen werden zur Beantwortung der oben genannten Fragen herangezogen. Endgültige Antworten sind auf dieser Basis nicht möglich. Es handelt sich um erste Eindrücke, die durch weitere Studien überprüft werden müssen.

Die untersuchten Einzelfälle weisen einige Besonderheiten und einige Gemeinsamkeiten auf (vgl. Tabelle 2). Sie geben erste Hinweise auf Zusammenhänge zwischen Bürgerentscheiden und dialogorientierten Verfahren.

Tabelle 2: Überblick über vier Bürgerentscheide und die damit verbundene dialogorientierte Beteiligung

Vorhaben	Bürgerentscheid	dialogorientierte Beteiligung
JVA Rottweil	20.9.2015 Beteiligung: 48,5 % Ergebnis: 58,4 % für den Neubau der JVA	sehr umfangreiche informelle Beteiligung unter Einbeziehung sämtlicher Gruppen; kooperative Begleitgruppe zur Vorbereitung des Bürgerentscheids; anfänglich polarisierte Stimmung wurde zu einem respektvollen Umgang
Hängebrücke in Rottweil	19.3.2017 Beteiligung: 48,4 % Ergebnis: 71,6 % für den Bau der Hängebrücke	sehr umfangreiche informelle Beteiligung unter Einbeziehung sämtlicher Gruppen; kooperative Begleitgruppe zur Vorbereitung des Bürgerentscheids; Grund für Ablehnung des Baus: v.a. NIMBY
Stadionneubau Freiburg	1.2.2015 Beteiligung: 46,5 % Ergebnis: 58,2 % für den Stadionneubau	sehr umfangreiche informelle Beteiligung unter Einbeziehung sämtlicher Gruppen; Grund für Ablehnung des Baus: v.a. NIMBY
Bundesgartenschau in Mannheim	22.9.2013 Beteiligung: 59,5 % Ergebnis: 50,7 % für die BUGA	umstrittene informelle Beteiligung; Fehler in der Kommunikation auf Seiten des Vorhabenträgers; stark polarisierte und teilweise unsachliche Auseinandersetzung

Quelle: Eigene Darstellung.

Bundesgartenschau 2023

Die Diskussion über die Bundesgartenschau (BUGA) in Mannheim startete im Jahr 2010. Damals gab die US-Armee ihren Abzug aus Mannheim bekannt. Die Stadt begann mit Planungen zur Nutzung der Konversionsfläche. Dazu führte sie im Oktober 2011 ein erstes Bürgerforum durch. Der Gemeinderat beschloss dann im Dezember 2011, eine mögliche BUGA als Instrument für die Konversion in die Planung aufzunehmen. Eine entsprechende Machbarkeitsstudie wurde 2012 vorgelegt. Im Jahr 2013 wird das Projekt konkret: Der Gemeinderat beschließt im Februar mit Zwei-Drittel-Mehrheit, Mannheim solle sich für die BUGA 2023 bewerben. Im Mai 2013 erteilt die Deutsche Bundesgartenbaugesellschaft den Zuschlag für die BUGA 2023. In dieser Zeit wurden – vor allem aus den Reihen der Politik – erste Forderungen nach einem Bürgerentscheid laut. Und in der Bürgerschaft regte sich Protest gegen das Projekt. So beschloss der Gemeinderat im Juni 2013, einen Bürgerentscheid durchzuführen. Kurz darauf formierten sich Bürgerinitiativen pro und contra BUGA. Die Auseinandersetzung wurde sehr hitzig, emotional und teilweise unversöhnlich geführt. Einige Bürger warfen der Stadt vor, zu wenig und teilweise falsch zu informieren und die Bürger nicht ausreichend zu beteiligen. Der Bürgerentscheid am 22. September 2013 endete pro BUGA – mit einem knappen Vorsprung von 0,7 Prozent (ca. 2.000 Stimmen). Die Gräben in der Bürgerschaft hat er jedoch weiter vertieft. Die Bürgerinitiative „Mannheim 23 – Keine BUGA 2023“ reichte im Oktober vor dem Verwaltungsgericht Klage gegen den Bürgerentscheid ein. Sie begründet dies mit einer angeblichen Verletzung des Sachlichkeitsgebots und Verstößen gegen die Grundsätze der Abstimmungsfreiheit. Auch hält sie die Abstimmungsfrage für tendenziös. Die Studierenden kommen in ihrer Analyse zu dem Fazit: „Die Gründe für den Konflikt um die Bundesgartenschau liegen nicht nur im Projekt selbst, sondern in einem Zusammenspiel aus weitreichenden Motiven und fehlerhafter Kommunikation“. Sie gelangen zu der Einschätzung, dass es an einer aufgeschlossenen und wertschätzenden Grundhaltung auf beiden Seiten gemangelt habe. Zudem seien die umfassende Faktenklärung, eine Diskussion über Alternativen und die Transparenz über die Finanzierung zu kurz gekommen.

Anders war dies in den drei weiteren untersuchten Fällen. Hier haben die Kommunen intensive dialogorientierte Beteiligungsverfahren eingesetzt – mit positiven Auswirkungen auf die Bürgerentscheide.

Fußballstadion Freiburg

Die Diskussion über den Neubau eines Fußballstadions in Freiburg begann sehr frühzeitig, wurde offen geführt (incl. der Diskussion über mögliche alternative Standorte) und bezog zahlreiche dialogorientierte Beteiligungsformate ein. Dazu gehörten neben moderierten Bürgerversammlungen auch Gespräche mit der Bürgerinitiative gegen den geplanten Standort. Sie setzte sich überwiegend aus Anwohnern zusammen, die vor allem Lärm und Parkplatzsuchverkehr befürchteten (NIMBY). Im September 2014 beschließt der Gemeinderat einen Bürgerentscheid zum Neubau des Stadions. Im Oktober 2014 findet ein „Dialogforum“ statt, an dem alle betroffenen Akteursgruppen beteiligt waren. Der Bürgerentscheid am 1. Februar 2015 endet mit gut 58 Prozent Zustimmung zum Neubau am vorgesehen Standort eindeutig. Das Ergebnis wird von den meisten Akteuren akzeptiert.

JVA Rottweil und Hängebrücke Rottweil

Noch intensiver war die Kommunikation bei den beiden Projekten in Rottweil. Bei der Diskussion über den Neubau einer Justizvollzugsanstalt (JVA) setzten Stadt und Land auf umfassende dialogorientierte Bürgerbeteiligung. Nach einer langen Vorgeschichte der Standortsuche für eine JVA in Baden-Württemberg startete das Land als Vorhabenträger 2014 einen neuen Suchlauf. Dazu gehörten auch Standorte in Rottweil. Zu diesen Standorten führte das Land Anfang 2015 Informations- und Diskussionsveranstaltungen in Rottweil durch. Auch die Stadt Rottweil startete umfassende Informations- und Dialogmaßnahmen. Im April 2015 spricht sich der Rottweiler Gemeinderat für den Standort Esch aus. Im Mai folgen ein Runder Tisch mit 40 Vertretern aller Akteursgruppen sowie eine Bürgerversammlung zur geplanten JVA. Danach startet die Bürgerinitiative „Neckarburg ohne Gefängnis“ ein Bürgerbegehren. Am 10. Juni 2015 gibt der Gemeinderat mit 19 zu 5 Stimmen sein Einverständnis zum Standort Esch. Fünf Tage später gibt der Rottweiler Bürgermeister die Bewerbung der Stadt bei der Landesregierung ab. Im Juli entscheidet sich das Kabinett für den Standort. Der damalige Justizminister schlägt die Ausschreibung eines Architektenwettbewerbs für die JVA vor. Staatsrätin Gisela Erler wirbt vor Ort für den Standort und für eine umfassende Bürgerbeteiligung. Auf ihre Initiative hin wird am 14. August eine Begleitgruppe zum Gefängnisneubau gegründet. In ihr sind relevante Akteure vertreten – Befürworter wie Gegner, Politik und Verwaltung. Die Begleitgruppe soll sicherstellen, dass der Bürgerentscheid zu dem strittigen und grundsätzlich auch emotionalen Thema sachorientiert, gemeinschaftlich und mit gegenseitigem Respekt durchgeführt wird. Dort werden die Inhalte der Informationsbroschüre zum Bürgerentscheid ebenso vorbesprochen wie die Organisation der Informationsveranstaltungen und die Pressearbeit.

Zehn Tage später gründet sich das Bürgerforum „Perspektive für Rottweil“. Am 10. September findet eine Informationsveranstaltung mit Führung am Standort statt. Am 11. September gibt die Stadt eine Informationsbroschüre heraus, in der auch Gegner des Standortes zu Wort kommen. Es folgt eine Bürgerversammlung mit Staatsrätin Erler und dem Justizminister. Auch auf dem Beteiligungsportal des Landes³ werden umfassende Informationen zur Verfügung gestellt. Dort können auch die Protokolle der Begleitgruppe, Gutachten und Planungsunterlagen eingesehen werden. Mehr Transparenz geht nicht. Am 20. September ging dann der Bürgerentscheid mit 58,4 Prozent für den Standort Esch aus. Auch danach setzt die Begleitgruppe ihre Arbeit fort – nun mit dem Schwerpunkt der Bürgerbeteiligung bei der Planung und Umsetzung der Baumaßnahme.

Zu der sehr sachlichen Atmosphäre haben einerseits die dialogorientierten Formate, die Transparenz und die Ergebnisoffenheit beigetragen. Darüber hinaus haben die Lokalzeitungen mit ihrer an Sachthemen orientierten Berichterstattung zu dem respektvollen Umgang beigetragen. Auch wenn die Gegner des Standortes Esch vom Ergebnis des Bürgerentscheids enttäuscht waren, einen Graben in der Stadtgesellschaft hat der Bürgerentscheid – anders als in Mannheim – nicht aufgerissen.

Die gesammelten Erfahrungen flossen auch in die Prozessgestaltung zur Hängebrücke in Rottweil ein. Die bewährte Vorgehensweise bei der Diskussion über den JVA-Standort wurde erneut eingesetzt und verfeinert. Der Bürgerentscheid am 19.3. 2017 erbrachte eine Zustimmung von 71,6 Prozent für den Bau der Hängebrücke.

Ob Bürgerentscheide erfolgreich sind, hängt also davon ab, wie sie in dialogorientierte Beteiligungsformate eingebettet sind, wie umfassend, transparent und offen die Information erfolgt und wie ernsthaft der Dialog stattfindet. Unter „Erfolg“ wird hier

nicht verstanden, wer gewinnt. Unter „Erfolg“ wird auch nicht verstanden, wie viele Menschen sich am Bürgerentscheid beteiligt haben. Stattdessen soll „Erfolg“ an drei Merkmalen festgemacht werden:

- sachliche Diskussion
- respektvoller, konstruktiver Umgang von Befürwortern und Gegnern miteinander
- breite Akzeptanz des Verfahrens in der Kommune.

Um dies zu erreichen, müssen einige Voraussetzungen erfüllt sein. Zu Beginn müssen Politik und Verwaltung gemeinsam mit der Zivilgesellschaft eine umfassende Stakeholderanalyse und eine Themenfeldanalyse durchführen (siehe Kapitel 5). Ferner müssen Politik und Verwaltung frühzeitig und dauerhaft kommunizieren – ehrlich, offen und transparent. Sie müssen den oben genannten allgemeinen Regeln für Kommunikation folgen (siehe Kapitel 4).

Es lässt sich also festhalten:

- Je besser die dialogorientierte Beteiligung im Vorfeld eines Bürgerentscheides, desto größer sind die Chancen, dass in der Diskussion Sachargumente gehört und berücksichtigt werden.
- Je besser die dialogorientierte Beteiligung im Vorfeld eines Bürgerentscheides, desto wahrscheinlicher wird die Akzeptanz des Verfahrens und desto weniger reißt der Bürgerentscheid weitere Gräben in der Bürgerschaft auf.
- Je besser während der konkreten Ausgestaltung eines Bürgerentscheides Vertreter unterschiedlicher Interessen zusammenarbeiten, desto größer ist seine legitimierende Wirkung.

Sowohl Information als auch Dialog sind dabei immer wesentliche Bestandteile für ein gutes Miteinander von Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft bei Bürgerentscheiden. Und dieses Miteinander ist umso eher zu erwarten, je ausgeprägter die Beteiligungskultur in einer Kommune ist. Das Beispiel Rottweil kann hier als Vorbild dienen.

7 Fazit

Frühzeitige, umfassende und dialogorientierte Kommunikation sichert die inhaltliche Angemessenheit der technischen Lösung für den gesellschaftlichen Bedarf und senkt damit die Wahrscheinlichkeit eskalierender Konflikte. Daher ist sie der Effizienz und Effektivität von Infrastrukturprojekten zuträglich. Vorhabenträger, Verwaltung sowie die weiteren Beteiligten sollen daher bereits in der Entwicklungsphase von Infrastrukturprojekten in intensiven Austausch mit dem gesellschaftlichen Umfeld treten und sich einem ernst gemeinten Dialog stellen. In dessen Mittelpunkt steht einerseits die grundsätzliche Notwendigkeit von Infrastrukturprojekten. Andererseits geht es um die gesamtgesellschaftliche Abwägung der technischen, wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Auswirkungen dieser Projekte. Denn: Durch dialogorientierte Kommunikation können gesellschaftlich „unsinnige“ Projekte vermieden werden (in der Vergangenheit haben Bürgerinitiativen dies wiederholt auf dem Weg des Protests erreicht). Und durch dialogorientierte Kommunikation können Projekte inhaltlich verbessert werden.

Formelle Verfahren, die der Gewährleistung von Rechtssicherheit und Klagerechten dienen, sollten daher durch Information und durch dialogorientierte Konsultation

begleitet und ergänzt werden. Welche Kommunikationsinstrumente im jeweiligen Fall bzw. in der jeweiligen Planungs- oder Bauphase einzusetzen und welche Instrumente wann und wie miteinander zu kombinieren sind, hängt von verschiedenen Faktoren ab: u.a. vom Konflikt- und Eskalationspotenzial, vom in der öffentlichen Debatte wahrgenommenen Nutzen des Infrastrukturprojekts, von den vorhandenen Verhandlungsspielräumen sowie von den zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen. Um die Informations- und Dialoginstrumente passgenau einsetzen zu können, müssen sich die Projektverantwortlichen zwingend am Anfang des Projekts ein umfassendes Bild über Stimmen und Stimmungen verschaffen. Sie müssen versuchen, Konfliktlinien und deren Hintergründe zu ergründen und zu verstehen.

Neben der ausführlichen Bestandsaufnahme ist eine klare Zielformulierung für die Strategie-Entwicklung unablässig. Dabei sind die drei Ebenen Information, Konsultation und Konfliktbearbeitung ebenso zu berücksichtigen wie die zehn Grundregeln guter Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung. Die oben genannten allgemeinen und spezifischen Regeln zu berücksichtigen, erleichtert die Realisierung von gesellschaftlich getragenen Infrastrukturprojekten, aber garantiert keinen Konsens. Mit Widerständen werden Infrastrukturprojekte weiterhin leben müssen, denn sie berühren vielfältige Interessen. Sehr wahrscheinlich stehen Bürgerinitiativen auch künftig Projekten vor der eigenen Haustür skeptisch gegenüber. In der Frühphase eines Projektes sind sie aber selten unversöhnliche Gegner. Oft suchen sie zunächst das Gespräch, um ihre Bedenken und Interessen geltend zu machen. Das sollte nicht von vornherein als „störend“ abgetan werden. Ein transparenter Fakten-Check zu Beginn eines Projektes kann die Basis für konstruktive Gespräche schaffen.

Diese Gespräche müssen um eine Diskussion über die Ziele ergänzt werden, die mit einem Infrastrukturprojekt verfolgt werden sollen. In solchen Gesprächen sollten Vorhabenträger und Bürger, Parlamente, Verwaltungen und Bürgerinitiativen ihre Standpunkte darlegen können und versuchen, einen Interessenausgleich herbeizuführen. Nicht immer wird dies gelingen, aber von dem ernsthaften und ehrlichen Versuch wird es abhängen, ob das Ergebnis von möglichst vielen Menschen mitgetragen wird.

Für all dies – und damit für die gesellschaftliche Akzeptanz von Infrastrukturprojekten – ist die Kommunikation der Vorhabenträger und der Verwaltung von enormer Bedeutung. Das proaktive Kommunizieren mit allen relevanten Anspruchsgruppen endet nicht mit dem Planfeststellungsbeschluss. Gerade bei Infrastrukturprojekten genügt der Verweis darauf, dass sich Parlamente wiederholt und mit großer Mehrheit für ein Projekt ausgesprochen haben, nicht mehr. Selbst wenn, wie etwa im Fall von Stuttgart 21, sämtliche damit befassten Parlamente im Rahmen zahlreicher Sitzungen sowie die Gerichte im Rahmen von Planfeststellungsverfahren eindeutige Entscheidungen getroffen haben, muss *neben* diese Legitimation durch Verfahren die Legitimation durch Kommunikation treten. Diese ersetzt die unabdingbare rechtsstaatliche Legitimation durch Verfahren nicht, sondern ergänzt sie.

Anmerkungen

- 1 Die Kapitel 3 bis 5 basieren auch auf den Ergebnissen der VDI-Expertengruppe „Kommunikation“ der VDI-Initiative „Gesellschaftliche Akzeptanz von Infrastrukturprojekten“. Sie enthalten Auszüge aus der VDI-Richtlinie 7001. An der Erarbeitung der VDI-Richtlinie waren beteiligt: *Henning Banthien, Prof. Dr. Frank Brettschneider, Dr. Brigitte Dahlbender, Dipl.-Ing. Wolfgang Feldwisch, Prof. Dr.-Ing. Oliver Fi-*

- scher, Prof. Dr. Christoph Hubig, Dipl.-Ing. Christof Kerkhoff, Dr.-Ing. Franz-Hermann Schlüter, Dominic Schwickert, Dipl.-Ing. Peter Steinhagen und Prof. Dr. Andrea Verstejl. Siehe auch Brettschneider (2012 und 2013). Der Verfasser dieses Beitrags ist Vorsitzender des VDI-Richtlinienausschusses 7001.
- 2 Die Berichte sind online abrufbar unter: https://komm.uni-hohenheim.de/case_studies, Stand: 04.02.2018.
 - 3 <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/beteiligungsprojekte-der-landesregierung/gefaengnisneubau/>, Stand: 04.02.2018.

Literatur

- Arndt, Ulrich, 2014: Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in Baden-Württemberg, in: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, 5, S. 192-197.
- Baumgarten, Britta/Rucht, Dieter Rucht, 2013: Die Protestierenden gegen „Stuttgart 21“ – einzigartig oder typisch?, in: Brettschneider, Frank/Schuster, Wolfgang (Hrsg.), „Stuttgart 21“: Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz, Wiesbaden: Springer VS, S. 97-125.
- Bertelsmann Stiftung, 2012: Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung – Prozessanalysen und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bertelsmann Stiftung, 2014: Vielfältige Demokratie. Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden“, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- BMVI, 2014: Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung – Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, Berlin: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.
- Bosch, Stephan/Peyke, Gerd, 2011: Gegenwind für die Erneuerbaren: Räumliche Neuorientierung der Wind-, Solar- und Bioenergie vor dem Hintergrund einer verringerten Akzeptanz sowie zunehmender Flächennutzungskonflikte im ländlichen Raum, in: Raumforschung und Raumordnung, 69, S. 105-118.
- Brettschneider, Frank, 2011: Kommunikation und Meinungsbildung bei Großprojekten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 61, S. 40-47.
- Brettschneider, Frank, 2012: Legitimation durch Kommunikation? Die gesellschaftliche Debatte über Ingenieurprojekte, in: mining+geo, 3, S. 435-439.
- Brettschneider, Frank, 2013: „Wutbürger“ in der „Dagegen-Republik“? Grundregeln für die Kommunikation bei Infrastrukturprojekten, in: Bauingenieur Jahress Ausgabe 2013/2014, S. 12-15.
- Decker, Hanna, 2017: Das denken die Deutschen über die Energiewende, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung online, 14.11.2017. Online verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/energiewende-fast-alle-sind-dafuer-aber-das-wie-ist-umstritten-15291687.html>, Stand: 04.02.2018.
- Delli Carpini, Michael X./Cook, Fay Lomax/Jacobs, Lawrence R., 2004: Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: a review of the empirical literature, in: Annual Review of Political Science, 7, S. 315-344.
- Der Spiegel, 2010: Die Dagegen-Republik. Stuttgart 21, Atomkraft, Schulreform: Bürgeraufstand gegen die Politik (Titel). 30. August 2010.
- Feindt, Peter H., 2010: Umwelt- und Technikkonflikte in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts: Bestandsaufnahme und Perspektiven, in: Feindt, Peter H./Saretzki, Thomas (Hrsg.), Umwelt- und Technikkonflikte, Wiesbaden: VS, S. 9-32.
- Göschel, Albrecht, 2013: „Stuttgart 21“: Ein postmoderner Kulturkonflikt, in: Brettschneider, Frank/Schuster, Wolfgang (Hrsg.), „Stuttgart 21“: Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz, Wiesbaden: Springer VS, S. 149-172.
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo, 2006: Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement, Frankfurt a.M. u.a.: Campus.
- Hübner, Gundula, 2013: Akzeptanz großer Infrastrukturprojekte – Determinanten und flankierende Prozesse, in: Schötz, Dirk/Brickwedde, Fritz (Hrsg.), Energiewende zwischen Klimaschutz und Atomausstieg – Lösungen in die Umsetzung tragen, Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 111-118.

- Klages, Helmut/Vetter, Angelika, 2011: Bürgerbeteiligung als Weg zur lebendigen Demokratie – Bedingungen für ein realistisches Konzept, in: *Stiftung Mitarbeit* (Hrsg.), Die Zukunft der Bürgerbeteiligung, Bonn: Verlag Stiftung Mitarbeit, S. 230-254.
- Köcher, Renate, 2011: Wie stehen die Bürger zu großen Infrastrukturvorhaben? Vortrag auf der Gemeinschaftsveranstaltung „Deutschland im Investitionsstau. Wege zu mehr Akzeptanz für große Infrastrukturmaßnahmen“ von BDI, HDB und BDS/BBZ in Berlin, 12. September 2011.
- Kost, Andreas, 2012: Direkte Demokratie. Elemente der Politik. Wiesbaden: VS.
- Lembecke, Oliver W./Ritzi, Claudia/Schaal, Gary S. (Hrsg.), 2016: Zeitgenössische Demokratietheorie. Wiesbaden: Springer VS.
- Lucke, Doris, 1995: Akzeptanz: Legitimität in der „Abstimmungsgesellschaft“, Opladen: Leske + Budrich.
- Mautz, Rüdiger, 2010: Konflikte um die Offshore-Windkraftnutzung – eine neue Konstellation der gesellschaftlichen Auseinandersetzung um Ökologie, in: *Feindt, Peter H./Saretzki, Thomas* (Hrsg.), Umwelt- und Technikkonflikte, Wiesbaden: VS, S. 181-197.
- Merkel, Wolfgang/Ritzi, Claudia (Hrsg.), 2017: Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?, Wiesbaden: Springer VS.
- Nanz, Patrizia/Fritzsche, Miriam, 2012: Handbuch Bürgerbeteiligung, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Ohlhorst, Dörte/Schön, Susanne, 2010: Windenergienutzung in Deutschland im dynamischen Wandel von Konfliktkonstellationen und Konflikttypen, in: *Feindt, Peter H./Saretzki, Thomas* (Hrsg.), Umwelt- und Technikkonflikte, Wiesbaden: VS, S. 198-218.
- Renn, Ortwin, 2013: Partizipation bei öffentlichen Planungen. Möglichkeiten, Grenzen, Reformbedarf, in: *Keil, Silke/Thaidigsmann, S. Isabell* (Hrsg.), Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie, Wiesbaden: Springer VS, S. 71-96.
- Renn, Ortwin, 2014: Das Risikoparadox. Warum wir uns vor dem Falschen fürchten, Frankfurt a.M.: Fischer Taschenbuch.
- Richwien, Martina/Versteyl, Andrea/Banthien, Henning, 2012: Akzeptanz und Infrastrukturprojekte, Formelle durch informelle Beteiligung ergänzen – mehr Rechtssicherheit durch gelungene Partizipation, in: *Zeitschrift für Politikberatung ZPB*, 2, S. 86-90.
- RWE, 2012: Akzeptanz von Großprojekten. Eine Standortbestimmung über Chancen und Grenzen der Bürgerbeteiligung in Deutschland, Essen: RWE.
- Saint, P. Michael/Flavell, Robert J./Fox, Patrick F., 2009: NIMBY Wars. The Politics of Land Use, Hingham: Saint University Press.
- Saretzki, Thomas, 2010: Umwelt- und Technikkonflikte: Theorien, Fragestellungen, Forschungsperspektiven, in: *Feindt, Peter H./Saretzki, Thomas* (Hrsg.), Umwelt- und Technikkonflikte, Wiesbaden: VS, S. 33-53.
- Schiller, Theo/Mittendorf, Volker (Hrsg.), 2003: Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Schmalz, Inkeri, 2018: Akzeptanz von Großprojekten. Eine Betrachtung von Konflikten, Kosten- und Nutzenaspekten und Kommunikation bei Großprojekten. Dissertation, Stuttgart: Universität Hohenheim.
- Selle, Klaus/Rösener, Britta, 2003: Erfolg! Erfolg? Kriterien für „gute“ und „schlechte“ Kommunikation bei Planung und Projektentwicklung, Aachen: RWTH Aachen.
- Spieker, Arne/Brettschneider, Frank, 2013: Alternative Streitbeilegung? Die „Schlichtung“ zu „Stuttgart 21“ aus der Sicht der TeilnehmerInnen, in: *Brettschneider, Frank/Schuster, Wolfgang* (Hrsg.), „Stuttgart 21“: Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz, Wiesbaden: Springer VS, S. 219-241.
- Staatsministerium Baden-Württemberg, 2014a: Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung). Online verfügbar unter: https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/131217_VwV-Oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf, Stand: 04.02.2018.
- Staatsministerium Baden-Württemberg, 2014b: Leitfaden für eine neue Planungskultur. Online verfügbar unter:

- https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/140717_Planungsleitfaden.pdf, Stand: 04.02.2018.
- Troja, Markus/Meurer, Dirk*, 2005: Mediation im öffentlichen Bereich, in: *Falk, Gerhard/Heintel, Peter/Krainz, Ewald* (Hrsg.), *Handbuch Mediation und Konfliktmanagement*, Wiesbaden: VS, S. 219-242.
- VDI*, 2014: VDI-Richtlinie 7001 – Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten. Standards für die Leistungsphasen der Ingenieure, Berlin: Beuth Verlag.
- Walter, Franz/Butzlaff, Felix/Marg, Stine/Geiges, Lars* (Hrsg.), 2013: *Die neue Macht der Bürger: Was motiviert die Protestbewegungen?* Reinbek: Rowohlt.
- Weidner, Helmut*, 1996: Freiwillige Kooperationen und alternative Konfliktregelungsverfahren in der Umweltpolitik, in: *van den Daele, Wolfgang/Neidhardt, Friedhelm* (Hrsg.), *Kommunikation und Entscheidung*, Berlin: edition sigma, S. 195-231.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Frank Brettschneider, Universität Hohenheim, Fachgebiet Kommunikationswissenschaft, Fruwirthstraße 46, 70599 Stuttgart
E-Mail: frank.brettschneider@uni-hohenheim.de

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 verwaltungspolitischen 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

Konzeption der Studien sind allerdings zumeist direkte Vergleiche, etwa von Effektgrößen, methodisch nur eingeschränkt möglich, weil nicht durchgängig dieselben oder ähnliche Forschungsansätze zugrunde liegen. Darüber hinaus wären zahlreiche Dritt- und Kontextfaktoren zu berücksichtigen, um die externe Varianz der untersuchten Fälle einigermaßen kontrollieren zu können (*Peters* 1998, S. 30).

Den Ausgangspunkt für den vorliegenden Beitrag bilden 83 wissenschaftliche Untersuchungen, die nicht nur die inhaltliche Breite der Wirkungsdiskussion bei Gebietsreformen im nationalen und europäischen Kontext abbilden, sondern auch unterschiedliche methodische Herangehensweisen und Zeiträume (vgl. *Kuhlmann* u.a. 2017). Dazu gehören Forschungsartikel in Fachzeitschriften und Buchpublikationen, Forschungsgutachten, aber auch Berichte offizieller Institutionen, etwa von Rechnungshöfen. Insofern sind die zentralen Auswahlkriterien für die in die vorliegende Analyse einbezogenen Studien deren inhaltliche Relevanz, die methodische Vielfalt der ausgewählten Studien und ein möglichst breites und differenziertes Abbild der territorialen Reformlandschaft für Deutschland und Europa. Daraus ergibt sich ein Ansatz für die Fallauswahl, der dem Prinzip der Varianzmaximierung im Sinne eines selektiven Samplings entspricht (*Schatzmann/Strauss* 1973; *Kelle/Kluge* 2010, S. 50).

Das gewählte Vorgehen im Sinne einer qualitativen Inhaltsanalyse erlaubt Rückschlüsse auf die Güte der empirischen Evidenz, wenn beispielsweise unterschiedliche methodische Herangehensweisen ähnliche Befunde hervorbringen oder umgekehrt, ähnliche Methoden zu unterschiedlichen Befunden führen. Gerade deshalb erscheint es für diese Form der Inhaltsanalyse auch angemessen, die Befunde zu Gemeinde- und Kreisgebietsreformen zusammenzuführen, da dies nicht nur eine umfassendere, sondern auch differenziertere Untersuchung von Territorialreformeffekten zulässt, die zudem die Reformpraxis in den europäischen Ländern realitätsgerechter abbildet.

Für die Strukturierung der Befunde und ihre systematische Einordnung werden die angenommenen Wirkungen als abhängige Variable in den Blick genommen. Unbestritten ist jedoch, dass diese im Zeitverlauf selbst wiederum zu unabhängigen oder endogenen Variablen werden können. Die Gliederung der Analyse von Wirkungen von kommunalen Gebietsreformen orientiert sich an drei Basiskategorien, die für den Untersuchungsgegenstand als anerkannt gelten können (vgl. *Wagener* 1969; *Kuhlmann/Wollmann* 2011, 2013; *Kuhlmann/Wayenberg* 2016): (1) Leistungsfähigkeit, Verwaltungs- und Veranstaltungskraft; (2) Einsparungen, Skalenerträge und Wirtschaftlichkeit und (3) Partizipation und demokratische Kontrolle.

Die Leistungsfähigkeit, Verwaltungs- und Veranstaltungskraft beschreiben insbesondere die lokale Problemlösungsfähigkeit sowie die Fähigkeit, bestehende Herausforderungen und Entwicklungen innerhalb der jeweiligen territorialen Einheit zu bewältigen bzw. zu gestalten. Dies schließt die Fähigkeit ein, öffentliche Aufgaben in hoher Qualität, bürgernah, rechtmäßig und effizient zu erfüllen (Verwaltungskraft) und als leistungsstarker Träger öffentlicher Einrichtungen zu fungieren (Veranstaltungskraft). Die Bewertung dieser Dimension ergibt sich somit aus den Handlungs- und Gestaltungsspielräumen, aber auch den zur Verfügung stehenden Ressourcen. Insofern spielen finanzielle Mittel, politische Akteure, organisationale Rahmenbedingungen und qualifiziertes Personal eine zentrale Rolle.

Einsparungen, Skalenerträge und Wirtschaftlichkeit bilden die zweite Wirkungsdimension. Im Zusammenhang mit Gebietsreformen liegt ihr die ökonomische Annahme zugrunde, dass mit solchen Reformvorhaben Skaleneffekte bzw. -erträge ver-

bunden sind. Die Ausgangshypothese ist, dass mit zunehmender Größe der Gebietskörperschaft relativ weniger Ressourcen – in Form von Personal und Fixkosten – notwendig werden, da in größeren Gebieten auch mehr Einwohner leben. Daraus ergeben sich dann die sogenannten Skaleneffekte oder *economies of scale* (vgl. bspw. Kalb 2010 und Rosenfeld 2013; kritisch dazu: Bönisch u.a. 2011; Haug/Illy 2011). Ein relativ größerer Personalbestand erlaubt zudem weitere Differenzierung und Spezialisierung, sodass angenommen wird, dass mit den Skaleneffekten auch eine professionelle Erfüllung der Aufgaben möglich wird. Der Annahme nach steigt somit die fachliche Qualität der Aufgabenerfüllung, was wiederum zu einer gestiegenen Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns führt (*economies of scope*). Die Bewertung dieser Dimension ergibt sich somit aus den realisierten und nachweisbaren Einsparungen, Skaleneffekten und einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang das „Common-Pool“-Problem (vgl. z.B. Jordahl/Liang 2010; Fritz 2015). Es besteht darin, dass sich Gemeinden vor einer unmittelbar bevorstehenden (meist schon beschlossenen) Fusion zusätzlich verschulden oder hohe Ausgaben tätigen, da diese Kosten dann in der fusionierten Gemeinde „geteilt“ werden. Durch diesen Mechanismus werden potenziell mögliche Effizienzgewinne vergrößerter Kommunen im Vorfeld beschnitten. Dabei ist dieser Mitnahmeeffekt umso größer, je höher der erwartete (Effizienz-)Gewinn der Fusion ist.

Die dritte Dimension bezieht sich auf die Partizipation und demokratische Kontrolle. Dabei handelt es sich um klassische Fragestellungen politikwissenschaftlicher Verwaltungsforschung, die sich mit dem Zusammenhang zwischen der Gebietsgröße und zahlreichen anderen abhängigen Variablen befassen, wie etwa sozialer Zusammenhalt, Partizipation und demokratische Kontrolle. Die grundlegende Annahme ist, dass mit zunehmender Gebietsgröße negative Effekte auf die politischen Orientierungen oder den sozialen Zusammenhalt zu erwarten sind (*decline of community model*). Denkbare Folgen könnten beispielsweise ein sinkendes politisches Interesse oder etwa ein zurückgehendes zivilgesellschaftliches Engagement sein (Dahl/Tufte 1973, S. 41ff.; Verba/Nie 1972, S. 229ff.; Verba u.a. 1978, S. 269ff.; Oliver 2000, 2001; Putnam 2000, S. 204ff.). Als Gegenthese dazu kann jedoch eine Spezialisierung in der Interessenrepräsentation angenommen werden. Mit steigender Gebietsgröße steigt auch die Anzahl und die Vielfalt der zur Verfügung stehenden sozialen und politischen Organisationen, die dann wiederum viel spezifischer als Interessenvertretung in Erscheinung treten, um die Interessen von verschiedenen Personen zu artikulieren und zu vertreten (Dahl/Tufte 1973, S. 30ff. sowie S. 89ff.; Baglioni u.a. 2007). Hinzu kommt, dass die Relevanz größerer Gebietskörperschaften als höher eingeschätzt wird, was – je nach Entscheidungsbefugnissen – zu einer Aufwertung der Entscheidungen von lokalen Gremien führen kann. Damit einher ginge auch ein Bedeutungszuwachs kommunalpolitischer Entscheidungen, die wiederum zu einem gesteigerten politischen Interesse führen können.

3 Aktuelle Gebietsreformen in Deutschland und Europa

Die neueren Ansätze zur Gebietsreform resultieren aus einem wachsenden Problemdruck, der in demographischer, fiskalischer und strukturpolitischer Hinsicht besteht bzw. in Zukunft erwartet wird. Beispielfhaft seien hier die Bundesländer Brandenburg

und Thüringen erwähnt, in denen entsprechende – zwischenzeitlich gescheiterte – Reformvorhaben auf erheblichen Widerstand stießen und den Landesregierungen die Grenzen ihrer Durchsetzungsfähigkeit aufzeigten. Zuvor waren ab 2007 auch bereits in anderen Bundesländern, beispielsweise in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern – nach einer ersten Reformwelle Mitte der 1990er Jahre – weitere Reformprojekte auf den Weg gebracht worden (vgl. *Bogumil* 2016, S. 23ff.).

Tabelle 1: Ergebnisse der Gebietsreformen in den ostdeutschen Bundesländern

Bundesland	Ergebnisse Gemeindegebietsreform			
	Anzahl Gemeinden 1990	Anzahl Gemeinden 2018	Veränderung (in %)	Mittelwert Einwohnerzahl 2014
Sachsen-Anhalt	1.367	218	-84	10.255
Brandenburg	1.793	417	-76	5.894
Sachsen	1.626	421	-74	9.519
Thüringen	1.707	849	-50	2.540
M.-Vorpommern	1.117	750	-33	2.124

	Ergebnisse Kreisgebietsreform			
	Anzahl Kreise 1990	Anzahl Kreise 2018	Veränderung (in %)	Mittelwert Einwohnerzahl 2014
Sachsen-Anhalt	37	11	-70	153.428
Brandenburg	38	14	-63	147.547
Sachsen	48	10	-79	273.097
Thüringen	35	17	-51	94.487
M.-Vorpommern	31	6	-80	217.139

Quelle: Bogumil 2016 (S. 24) und eigene Zusammenstellung.

Im internationalen Kontext kann Dänemark als ein besonders drastisches Beispiel der Gebietsreform genannt werden. Dort ist im Jahre 2007 die Zahl der Gemeinden (*kommuner*) von 271 auf 98 reduziert worden mit einer Durchschnittsgröße von nunmehr 55.400 Einwohnern, während die 14 Kreise (*amter*) zu fünf neuen Regionen zusammengeschlossen wurden. Für den südeuropäischen Kontext ist insbesondere auf Griechenland zu verweisen, wo nach zwei Reformphasen in den 1990er und 2000er Jahren (*Capodistrias-Reform* von 1998 und *Kallikratis-Reform* von 2010) die Zahl der Gemeinden von 5.800 auf 325 reduziert und ihre durchschnittliche Einwohnerzahl auf 33.600 erhöht wurde (*Hlepas* 2010, S. 233ff.; *Hlepas* 2012, S. 259; *Hlepas* 2016). Im Ergebnis hat sich Griechenland damit territorial dem sog. Nordeuropäischen Reformprofil angenähert (vgl. *Kuhlmann/Wollmann* 2014, S. 156; *Kuhlmann/Bouckaert* 2016, S. 18).

Tabelle 2: Veränderung der Gemeindezahlen (1973-2013 in %) und durchschnittliche Einwohnerzahlen der Gemeinden (2014) in ausgewählten europäischen Ländern

Land	Veränderung Anzahl Gemeinden in %	Mittelwert Einwohnerzahl 2014
Nordeuropa		
Norwegen	-3,4	11.442
Finnland	-33,7	12.660
Schweden	-37,5	32.483
Dänemark	-64,4	55.480
Island	-67,0	4.267
Osteuropa		
Polen	+4,8	15.543
Südeuropa		
Slowenien	+44,2	9.730
Portugal	+1,3	34.293
Spanien	+0,8	5.651
Italien	+0,4	7.493
Griechenland	-94,6	34.800
Westeuropa		
Schweiz	-22,6	3.502
Deutschland	-25,4	7.265
Niederlande	-55,3	40.833
Belgien	-75,0	18.676

Quelle: Steiner u.a. 2016, S. 29; Bouckaert/Kuhlmann 2016, S. 11f.; Heinelt u.a. 2018 (m.w.N.).

4 Methoden und Probleme vorliegender Wirkungsstudien über Gebietsreformen

4.1 Methoden und Forschungsansätze

Untersuchungen zu Gebietsreformen lassen sich grob in drei Gruppen unterteilen. Demnach liegen *ex-ante*-, begleitende (*ongoing*) und *ex-post*-Studien vor, die unter Verwendung verschiedenster methodischer Ansätze durchgeführt wurden. Hinzu kommt, dass Untersuchungen zu Gebietsreformen jeweils verschiedene Untersuchungsebenen in den Blick nehmen. Dabei ist zwischen der Mikroebene, der Mesoebene und der Makroebene zu differenzieren. Auf der Mikroebene werden das Individuum und dessen Handlungen und Wahrnehmungen untersucht. Dazu gehören Effekte von Reformen auf einzelne Individuen wie etwa Bürger und Mandatsträger, aber eben auch auf das Verwaltungspersonal in Kommunen und Kreisen (vgl. u.a. *Ems/Greiner-Bild* 2017; *Büchner/Franzke* 2001a; *Eglé* 2011; *Hesse* 2008; *Steiner/Kaiser* 2016). Die Mesoebene bezieht sich dagegen auf Effekte von Gebietsreformen auf Organisationen bzw. Organisationseinheiten und fokussiert die Gemeinden und Kreise als kollektive Akteure (vgl. u.a. etwa *Hesse* 2000; *Büchner/Franzke* 2001a). Die Makroebene betrifft Gesellschaften und ihre Teilsysteme. Sie betrachtet die gesamtgesellschaftlichen Dynamiken und wie sich diese auf die Organisationen selbst, aber auch auf deren Interaktionen auswir-

ken (Donges 2011, S. 217ff.; Schaap/Karsten 2017; Blume/Blume 2007; Hanes 2015; Rösel 2016a, 2016b; Blom-Hansen u.a. 2016, 2014).

4.2 Methodische Probleme

Für die Erforschung von Gebietsreformen stellen sich einige grundlegende Herausforderungen. Drei zentrale methodische Probleme sind neben den üblichen Schwierigkeiten empirischer Forschung besonders hervorzuheben (Seyfried/Veit 2017, S. 649ff.). Diese sind (1) die Verfügbarkeit von Daten, (2) die Identifikation von Kausalbeziehungen sowie (3) die Generalisierbarkeit der Befunde. Diese Probleme werden im Folgenden näher beschrieben.

- (1) Datenverfügbarkeit: In der empirischen Verwaltungsforschung sind die beschriebenen Forschungsansätze mit verschiedensten Erhebungen und Datentypen verbunden (Primär- oder Sekundärdaten; latente oder manifeste Daten etc.). Insbesondere für Gebietsreformen zeigt sich, dass nur sehr wenige Studien mit Primärdaten arbeiten. Oftmals wird aus Gründen der Datenverfügbarkeit auf Sekundärdaten zurückgegriffen. Der zentrale Nachteil dieser Daten ist jedoch, dass sie nicht originär zum Zweck der jeweiligen Untersuchung erhoben werden. Ein weiteres zentrales Problem, das zwangsläufig Auswirkungen auf die Ergebnisse von Untersuchungen zu Gebietsreformen hat, ist die Verwendung von sogenannten *Proxies*. Dabei handelt es sich um Näherungsmaße oder „Stellvertreter“-Variablen. Diese kommen immer dann zum Einsatz, wenn es an entsprechenden Daten fehlt (Callanan u.a. 2014; Allers/Geertsema 2016).
- (2) Kausalität: Darüber hinaus können die besonderen Schwierigkeiten bei Studien zur Identifizierung von eindeutigen Kausalitäten bei Gebietsreformen dazu führen, dass jegliche Korrelationen als tatsächlich existierende Zusammenhänge fehlinterpretiert werden. Gerade dann, wenn Zusammenhänge sehr komplex und vielschichtig sind, ist die Gefahr groß, relevante Einflussgrößen zu vernachlässigen, alternative Erklärungen angemessen zu berücksichtigen und Zusammenhänge zu überschätzen. Für kausale Annahmen über die Wirkungen von Gebietsreformen sind außerdem die nationalen und regionalen Kontextbedingungen zu berücksichtigen, unter denen diese stattfinden. Ferner hängen die Effekte der Reform von ihrer konkreten Umsetzung und flankierenden Maßnahmen ab (etwa zusätzlichen Aufgabenübertragungen, Zu-/Abnahme des Serviceniveaus oder der Servicequalität, Tarifentwicklungen im Personalbereich etc.). Diese unterschiedlichen Bedingungen und Einflussfaktoren erklären auch zu einem guten Teil, dass Gebietsfusionen in Europa in ihren Wirkungen, sowohl im Ländervergleich als auch nach einzelnen Wirkungsdimensionen, stark variieren – ein Befund, der auch für andere Reformbereiche empirisch nachgewiesen worden ist (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2013; Kuhlmann/Bouckaert 2016; Schwab u.a. 2017).
- (3) Generalisierbarkeit: Ferner stellt sich die Frage, wie die unterschiedlichen Befunde und Ergebnisse weiterverwendet werden können. Hierbei spielen die Generalisierbarkeit und das Transferpotenzial eine große Rolle. Nicht jede Studie ist geeignet, daraus unmittelbar politische Konsequenzen oder Empfehlungen abzuleiten. Viele der einschlägigen Untersuchungen werfen sogar selbst die Frage auf, inwieweit die erhobenen Befunde überhaupt übertragbar sind. Ausgangspunkt dieser Fragestel-

lung ist der oft festgestellte Mangel an Vergleichbarkeit infolge unterschiedlicher Methoden, Fokusse und Erhebungszeitpunkte (*Schaap/Karsten* 2017). Vor diesem Hintergrund ist die Übertragbarkeit von Forschungsbefunden grundsätzlich mit Vorsicht zu behandeln.

5 Wirkungen kommunaler Gebietsreformen

5.1 Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit

Deutschland

Zum Zusammenhang von Gebietsreform und Leistungskraft der Kommunen liegt eine Reihe von Gutachten und Berichten vor. So kommt der *Landesrechnungshof Schleswig-Holstein*, dessen Bericht [2014] auf der Prüfung von 140 kreisangehörigen Verwaltungen basiert, zu dem Befund, dass „durch die Vergrößerung (...) die Verwaltungen professioneller geworden (sind). Die Vertretung ist besser gewährleistet, Spezialisierungen sind möglich, Arbeitsspitzen können abgefedert und Leistungen optimaler gebündelt werden“ (*LRH SH* 2014, S. 10). Es wird konstatiert, dass die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen erhöht worden sei und den Bürgern sowie dem Ehrenamt ein verbessertes Dienstleistungsangebot zur Verfügung gestellt werden konnte. Ferner verzeichnet der Rechnungshof Fortschritte beim Abbau von „Mehrfachverwaltungen“. Allerdings wird ein Problem darin gesehen, dass zu viele – auch aus Sicht der Bürgernähe nicht notwendige – Außenstellen gebildet wurden. Diese Tendenz habe zur Zersplitterung des Personalbestandes geführt und verhindert, dass Größenvorteile durch Ressourcenkonzentration optimal genutzt und Professionalisierungsgewinne auf Seiten der Verwaltung maximiert werden konnten (*ebenda*, S. 23).

Einer Studie von *Hesse* (2015) sind empirische Befunde über die Auswirkungen der Kreisgebietsreform in *Mecklenburg-Vorpommern* auf die administrative Leistungskraft, Organisations- und Innovationsfähigkeit der Kreise zu entnehmen. Über einen Zeitraum von drei Jahren wurden die Folgen der Kreisneugliederung für die kommunale Selbstverwaltung untersucht. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass insgesamt klare Professionalisierungsgewinne und ein Ausbau des Leistungsangebots als Folgen der Reform zu verzeichnen sind, u.a. im Bereich des Bürgerservice. Im Rahmen der neuen territorialen Maßstäbe wurden kontaktintensive Dienstleistungsangebote verstärkt „in der Fläche“ angesiedelt, dezentrale Bürgerservices ausgebaut und teils mit der Einführung der Behördenrufnummer 115 verknüpft. Außerdem wurden mobile Bürgerbüros eingerichtet. Ähnlich argumentiert der *Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern* in seinem Bericht von 2015, in dem festgestellt wird, dass die organisatorische und personelle Konsolidierung im dritten Jahr nach der Landkreisneuordnung gut vorangekommen sei und diese auch in finanzieller Hinsicht positive Effekte gezeitigt habe (*LRH MV* 2015, S. 25).

Auch in einer jüngeren Studie über die Effekte der Gebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern werden diese Befunde bestätigt (vgl. *Hammerschmid* u.a. 2015, 2016). Beispielsweise wird mit Blick auf die kommunalen Einrichtungen und Unternehmen konstatiert, dass bestimmte Kooperationen, die vor der Reform oft am politischen Willen oder technischen Möglichkeiten scheiterten, infolge der Gebietsreform reibungslos

ser ablaufen und es dadurch eher zu Synergieeffekten kommt (*Hammerschmid* u.a. 2016, S. 28).

Europa

Aus einer international vergleichenden Studie, in welche 15 europäische Länder einbezogen wurden (vgl. *Steiner* u.a. 2016), geht hervor, dass Gebietsreformen zur Verbesserung der Aufgabenerledigung bzw. Servicequalität sowie zu gestärkter Verhandlungs- und Durchsetzungsfähigkeit der Kommunen gegenüber höheren Verwaltungsebenen führen, da sie im Rahmen größerer Gebietsstrukturen mehr Aufgaben, Funktionen und teils Autonomie erhalten (*ebenda*, S. 26). Dabei sehen die befragten Experten in der Verbesserung der Servicequalität ein wesentliches Resultat von Gebietsfusionen (mit Ausnahme Italiens). Dagegen spielen Kostenreduzierungen nicht durchweg eine zentrale Rolle (*ebenda*, S. 35). Weitere bedeutsame Effekte von Gebietsreformen in Europa sind die stärkere Professionalisierung und teilweise Standardisierung der Leistungserbringung. Auch Autonomiegewinne der Kommunen werden in mehreren Ländern konstatiert (Griechenland, Italien, Niederlande, Schweden, Schweiz), da den Kommunen größere finanzielle Handlungsspielräume und ein erweitertes Aufgabenportfolio eingeräumt wurden und sie sich außerdem von früheren interkommunalen Kooperationszwängen „befreien“ können (*ebenda*, S. 36).

Auch mehrere vorliegende Studien über Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz belegen in der Grundtendenz die Aussage „Gemeindegröße – ein Erfolgsfaktor“ (vgl. *Lauber* 2014, S. 145). Im Kanton Luzern war es im Ergebnis von Gemeindefusionen möglich, mehr Verantwortung und Kompetenzen auf die Gemeinden zu übertragen. Außerdem konnten die Verantwortung für die eigene Organisation in den Gemeindeordnungen verankert, vermehrt Fachspezialisten für die Gemeindeverwaltung rekrutiert und die Gemeinderäte verstärkt mit strategischen Aufgaben befasst werden. Vorteile ergaben sich auch in den Bereichen Raumplanung, insbesondere der konzentrierten Siedlungsentwicklung, und Bodennutzung, da eine großräumigere, flexiblere und rationellere Nutzungsplanung möglich wurde. Im Ergebnis waren Kostenreduzierungen bei Planungsverfahren und der Gemeindeinfrastruktur festzustellen. Ausweislich der genannten Studie sind diese Effekte aber eher mittel- bis längerfristig zu erwarten, da die Reorganisation und Konsolidierung der institutionellen Grundstrukturen zwingende Voraussetzungen darstellen (vgl. *Lauber* 2014, S. 144ff.). Positive Effekte von Gemeindefusionen in der Schweiz werden auch in einer Studie von *Steiner/Kaiser* (2016) konstatiert, die 28 Leistungsfelder unterscheiden. Zwar wurden auch eine Reihe von Aufgabenbereichen ausgemacht, bei denen zwischen fusionierten und nicht-fusionierten Gemeinden (Untersuchungs- und Kontrollgruppe) keine Performanzunterschiede festzustellen waren (*Steiner/Kaiser* 2016, S. 14). Jedoch wird insgesamt geschlussfolgert, dass es durch die Gemeindefusionen zu einer Qualitätssteigerung in der Leistungserstellung gekommen sei, was insoweit mit anderen internationalen Studien konsistent ist (*OECD* 2014; *Schimmelpenick* u.a. 1984).

Ein stärker ambivalentes Bild ergibt sich für den Zusammenhang von Gemeindegröße und Bürgerzufriedenheit mit kommunalen Leistungen. Hier kommen weitere Faktoren ins Spiel, die den Zusammenhang von Gebietsgröße und Leistungszufriedenheit beeinflussen. Für Dänemark liegen Befunde vor, wonach die Gebietsfusionen mit geringeren Zufriedenheitswerten der Bürger mit den lokalen Leistungen, Infrastruktur-

einrichtungen und der Kommunalperformanz generell verbunden sind. Dies spricht aus Sicht des Autors für einen negativen Zusammenhang von Größe und Zufriedenheit (Hansen 2015, S. 385). Deters u.a. (2014) kommen jedoch in ihrer Vier-Länder-Studie zu einem differenzierteren Ergebnis. Sie stellen fest, dass mindestens zwei intervenierende Variablen zu berücksichtigen sind, wenn der Wirkungszusammenhang von Größe und Zufriedenheit erhellt werden soll, nämlich erstens die Wahrnehmung der kommunalen Herausforderungen durch die Bürger (*perception of government challenges*) und zweitens das lokale Politikvertrauen (*local political confidence*). Zwar stellen die Autoren zunächst fest, dass Bürger kleinerer Gemeinden zufriedener mit der kommunalen Leistungserstellung zu sein scheinen als Bürger großer Gemeinden. Jedoch „verschwindet“ dieser Zusammenhang, sobald die o.g. intervenierenden Variablen berücksichtigt werden. In diesem Falle lässt sich keine Varianz mehr hinsichtlich der Bürgerzufriedenheit feststellen, welche sich durch die Gebietsgröße erklären lässt. Im Ergebnis wird also kein direkter, sondern nur ein indirekter Größeneffekt der Bürgerzufriedenheit gemessen (Deters u.a. 2014, S. 211 und 303).

Fasst man diese Befunde zusammen, so gibt es in der internationalen Literatur einen recht klaren Konsens dahingehend, dass Gebietsfusionen die institutionelle Kapazität der Kommunen stärken. Dies zeigt sich beispielsweise in robusteren Organisationsstrukturen der Verwaltung, einem höheren Professionalisierungsgrad der Mitarbeiter, verbesserten Kapazitäten für strategische Politikgestaltung und die Bearbeitung komplexerer Probleme im Territorium, dem Abbau von Leistungsbeschränkungen und der Anhebung von Standards (siehe oben; ferner Bleker/De Koningh 1987; Deters u.a. 1990; Berghuis u.a. 1995; Toonen u.a. 1998; Fraanje u.a. 2008; Alta u.a. 2002; zusammenfassend Schaap/Karsten 2017).

Fragt man nach den tatsächlich realisierten Service- und Effektivitätsverbesserungen, so gibt es sowohl positive Befunde (siehe oben; ferner Alta u.a. 2002; Fraanje u.a. 2008) als auch kritische Bilanzen. In einigen niederländischen Studien wurde kein direkter Zusammenhang von Gebietsreform und verbesserter Aufgabenerfüllung, Servicequalität/-niveau und Effektivität nachgewiesen (Deters u.a. 1990; Hoogerwerf 1999; Deters/Geurts 1998; Toonen u.a. 1998; Van Twist u.a. 2013; Allers/Geertsema 2016). Bezugnehmend auf die oben erwähnte Wichtigkeit nationaler Kontextbedingungen für Kausalerklärungen ist hier allerdings zu berücksichtigen, dass die Niederlande zu den Spitzenreitern in Europa hinsichtlich der Gemeindegröße zählen (durchschnittliche Einwohnerzahl: 40.000; siehe oben Tabelle 2). Hinzu kommt, dass die niederländischen Kommunen – im Gegensatz zu den skandinavischen oder deutschen – sehr wenig Autonomie besitzen (vgl. Ladner u.a. 2015), was bei vergleichenden Betrachtungen ebenfalls als intervenierender Faktor zu berücksichtigen ist.

5.2 Auswirkungen auf Einsparungen und Wirtschaftlichkeit

Deutschland

Für Deutschland ist der empirische Erkenntnisstand zur Frage nach den Wirkungen kommunaler Gebietsreformen auf Ausgaben bzw. Einsparungen sowie zur Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns sehr begrenzt. Es dominieren (durchaus mit empirischen Daten unterlegte) *ex-ante*-Studien, die insbesondere im Zusammenhang mit entsprechenden Reformplänen in Ostdeutschland erstellt wurden. Belastbare *ex-post*-

Studien sind hingegen kaum verfügbar. In einer der ersten Untersuchungen zu diesem Thema überhaupt konnten *Brockmann/Rosenfeld* (1984) keine Ausgabenreduzierungen als Folge der niedersächsischen Gemeindegebietsreformen zwischen 1964 und 1980 nachweisen. Zu ähnlichen Befunden gelangt aktuell auch *Rösel* (2016a, 2016b) für die jüngste Verwaltungsstrukturreform in Sachsen. Bei ihrer Analyse von Gemeindegebietsreformen in Brandenburg kommen *Blesse/Baskaran* (2013, 2016) zu dem Ergebnis, dass Zwangsfusionen insbesondere dann zu Reduzierungen der Verwaltungsausgaben führen, wenn es kurz vor der Reform zu einem Ausgabenanstieg kam (bspw. durch das „Common Pool“-Problem; siehe unten).

Hinsichtlich der Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit und Skaleneffekte sind die Befunde ebenfalls mehrdeutig und unklar. Tendenziell positiv beurteilt wurden diese Effekte in den relativ anspruchsvollen *ex-ante*-Studien von *Seitz*. In einer Untersuchung zu Effekten der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern kam er (2005, S. 105) zu dem Resultat, „dass auf der Landkreisebene erhebliche bevölkerungszahlbedingte *economies of scale* bei den Personalausgaben vorliegen“. Dabei wurde eine Vielzahl von Kontrollvariablen berücksichtigt, so dass der Einfluss der Bevölkerungsgröße und der Kreisfläche vergleichsweise gut isoliert werden konnte. Diese Ergebnisse wurden in weiteren Studien bestätigt, etwa für Schleswig-Holstein und Sachsen (*Seitz* 2007a, 2007b). Für Schleswig-Holstein beispielsweise errechnete *Seitz* (2007b, S. 105) je nach Reformvariante Einsparpotenziale von mindestens 14% innerhalb von zehn Jahren bei den Personal- und 9% bei den Sachausgaben; für Sachsen waren es in der seinerzeit untersuchten Variante sogar 25% bzw. 18% (vgl. *Seitz* 2007a, S. 19). Auch wenn es sich dabei um Schätzungen handelt und methodische Limitationen zu beachten sind (vgl. *Hesse* 2007, S. 130f.), sollten die Kernaussagen aufgrund der Vielzahl der berücksichtigten Faktoren und der soliden empirischen Datenbasis nicht ignoriert werden. *Seitz* kommt im Übrigen auch das Verdienst zu, in diesen Studien die Kosten für die Reformen, insbesondere den verwaltungsinternen Mehraufwand für die Umsetzung, mit in Betracht gezogen zu haben, zumal dieser auch recht hoch angesetzt wurde. *Ragnitz u.a.* (2010) bestätigten derartige Schätzungen und ermittelten ihrerseits mögliche Einsparungen bei den Personalausgaben von ca. 16%. Ob solche Berechnungen sich nach entsprechenden Reformen tatsächlich bestätigen, ist zumindest für Deutschland eine weitgehend offene Frage. Hinweise dafür bietet bspw. die Unterrichtung der *Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern* (2015) zur Umsetzung der Landkreisneuordnung nach 2012. Dort wurde festgestellt, dass bis 2014 Personalkapazität der Landkreise um 2,9% reduziert wurde; in den Jobcentern waren es darüber hinaus 3,1% (*Ragnitz u.a.* 2010, S. 6ff.). Zu beachten ist allerdings, dass es aufgrund der Wahrnehmung neuer Aufgaben, der Erhöhung von Standards bei der Aufgabenerfüllung oder steigender Fallzahlen zu steigenden Kosten kommen kann. Außerdem ist zu beachten, dass die Schaffung von Einsparungsmöglichkeiten nicht mit deren tatsächlicher Nutzung zu verwechseln ist. So weist der *Landesrechnungshof Sachsen* (2009) in seiner Evaluierung der Funktional- und Kreisgebietsreform darauf hin, dass zwar infolge der Kreisneugliederung die Anzahl der nachgeordneten Einrichtungen auf der Landkreisebene leicht reduziert werden konnte, was zu Einsparungen im Schul- und Bildungsbereich (14% der Ausgaben), im Brand-, Rettungs-, und Katastrophenschutz (15%) und in der Abfallwirtschaft (38%) geführt habe (*SRH* 2009, S. 338). Jedoch wurde weiteres Konsolidierungs- und Straffungspotenzial, etwa für die Querschnitts-, Jugend- und Sozialämter sowie die Ordnungs- und Verkehrsämter nicht voll genutzt, da weiterhin mehrere Verwaltungsstandorte existieren (*SRH* 2009, S. 329).

Haug/Illy (2011) bestätigen, dass Effizienzgewinne nicht „automatisch“ aus der Gebietsvergrößerung hervorgehen, sondern Umsetzungs- und Rahmenbedingungen nötig sind, um Reform-„Renditen“ auch lokal zu realisieren. Sie errechneten bezüglich der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Sachsen-Anhalt, dass „Effizienzsteigerungen (...) weder von Gemeindevergrößerungen noch von der pauschalen Umwandlung von Verwaltungsgemeinschaften in Einheitsgemeinden zu erwarten [sind].“ Eindeutig bestätigt wird durch empirische Untersuchungen hingegen für Deutschland das oben bereits erwähnte „Common-Pool“-Problem, das Fritz (2015) für die Gemeindegebietsreformen in Baden-Württemberg nachweist.

Für Deutschland gibt es also zwar Hinweise auf mögliche Einsparungen und Verbesserungen in der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns, diese lassen sich aber bislang nicht eindeutig empirisch belegen. Dies bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass derartige Effekte nicht bestehen oder nicht erreicht werden können.

Europa

Während in der Gesamtbilanz die empirische Evidenz über positive Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die kommunale Leistungsfähigkeit im europäischen Ausland tendenziell überwiegt, sind die Befunde hinsichtlich der (postulierten) Einsparwirkung, Skaleneffekte und Effizienzsteigerung insgesamt unbestreitbar weniger eindeutig. Ausweislich einer Metastudie von Byrnes/Dollery (2002) über den Forschungsstand in Großbritannien und den USA konnten 8% der einbezogenen Studien Skaleneffekte nach Gebietsfusionen nachweisen, 39% verneinten sie und in 29% der Studien wurde ein u-förmiger Zusammenhang von Gebietsgröße und Kostenentwicklung festgestellt. 24% der Studien wiesen negative Skaleneffekte der Gebietsvergrößerung nach (*dis-economies of scale*; vgl. Swianiewicz/Lukomska 2017). Auch eine Meta-Studie (Walker/ Andrews 2013), die sich auf 490 empirische Untersuchungen zu Gebietsreformen, überwiegend aus den USA und Europa, bezieht, kommt zu dem Ergebnis, dass ca. die Hälfte der Studien keine Skaleneffekte nachweisen konnten, während sie in der anderen Hälfte der Studien gefunden wurden, wenn auch nicht unbedingt als linearer Zusammenhang. Das hier beschriebene heterogene Bild steht mit anderen internationalen Studien im Einklang (bspw. Sancton 1996; Kushner/Siegel 2005; Fox/Gurley 2006; Dollery/Byrnes 2007). In einer Einzelfallstudie zu einer „Kreisgebietsreform“ in Irland ermittelten O’Riordan/Boyle (2015) kürzlich, dass die Einsparziele (vor allem durch Personalabbau) nicht nur erreicht wurden, sondern sogar gegenüber den ursprünglichen Plänen vorzeitig realisiert werden konnten. Auch in anderen Ländern konnten Einspareffekte nachgewiesen werden. Für Israel wurde für die Gemeindegebietsreformen von 2009 von Reingewertz (2012) eine statistisch signifikante Reduktion der Ausgaben bestätigt (um 9%). Hinsichtlich des – „umgekehrten“ – polnischen Falls ergab eine Untersuchung von 15 Gemeindeteilungen, dass diese sich in 13 Fällen negativ auf die Verwaltungskosten auswirkte, woraus die Autoren schließen, dass auch „Fragmentierungsreformen“ die universale Bedeutung der Gebietsgröße von Kommunen als Einflussfaktor für die Kostenentwicklung lokaler Leistungen belegen (vgl. Swianiewicz/Lukomska 2017). In mehreren anderen Studien stellen sich die entsprechenden Befunde jedoch differenzierter und widersprüchlicher dar. So bewertet Nelson (1992) die schwedischen Gemeindereformen von 1952 und 1974 kritisch. Er ermittelte ein verringertes Ausgabenwachstum bei den Reformen der 1950er Jahre und ein verstärktes Ausgabenwachstum als Folge der zweiten Reformwelle in den 1970er Jahren.

In Studien zu dänischen Erfahrungen, die insbesondere mit der sogenannten *difference-in-difference*-Methode arbeiteten, konnten Einsparungen bei den Verwaltungskosten der fusionierten Gemeinden nachgewiesen werden; demnach haben die Gebietsfusionen insgesamt die wirtschaftliche und fiskalische Steuerungsfähigkeit sowie die Haushaltsergebnisse (*fiscal outcomes*) der Kommunen verbessert. Allerdings treten diese Effekte erst mit einiger Verzögerung auf und sind auch „störanfällig“ gegenüber neuen Regulierungen oder institutionellen Eingriffen übergeordneter Ebenen (Hansen u.a. 2014, S. 209). Als zentrale Erklärung führen die Autoren die gestiegene Organisationskapazität der Kommunen, gerade im Bereich der Finanzsteuerung, in Verbindung mit höherer Professionalisierung, Spezialisierung und Verwaltungskraft an (*ebenda*, S. 210). In einer Untersuchung der Effekte von kommunalen Gebietsreformen in Finnland kamen *Moi-si/Uusitalo* (2013) zu dem Ergebnis, dass die Pro-Kopf-Ausgaben fusionierter im Vergleich zu nichtfusionierten Gemeinden nicht sanken; vielmehr nahmen diese in einigen Kategorien stärker zu. Während diese Studien unterschiedliche Auswirkungen belegen, konnten Untersuchungen zu Island und der Schweiz keine eindeutigen Effekte einschlägiger Reformen bezüglich der Ausgabenentwicklung nachweisen. In Island wurde beobachtet, dass Effizienzgewinne, die durch Skaleneffekte, straffere Verwaltungsstrukturen und Ausgabenreduzierungen bei den Verwaltungskosten entstanden sind, direkt in den Ausbau oder die Qualitätsverbesserung lokaler Dienstleistungen (z.B. Kinderbetreuung, soziale Sicherheit, Arbeitslosenprogramme) investiert wurden, sodass in der Gesamtbilanz keine reformbedingten Einsparungen nachweisbar waren (vgl. *Eythórsson* 2009, S. 175f.). Für die Schweiz konnten *Steiner/Kaiser* (2016) weder klar positive noch durchweg negative Ausgabeneffekte feststellen. Auch *Studerus* (2016) kam zu ähnlichen Befunden.

Hinsichtlich der Wirkungen von kommunalen Gebietsreformen auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns und entsprechende Skaleneffekte ergibt sich ebenfalls ein sehr differenziertes Bild. Für die Niederlande, Israel und Portugal gibt es Belege für entsprechende Verbesserungen. *Allers/Geertsema* (2016) weisen (allerdings nicht-signifikante) Einsparungen bei den Verwaltungskosten nach Gebietsfusionen in den Niederlanden nach, wobei jedoch die Auswirkungen auf andere Ausgabenarten unklar, teils steigend oder ebenfalls statistisch nicht signifikant sind. *Schaap/Karsten* (2015) stellen in ihrem Überblicksartikel fest, dass sich laut der meisten Studien Skaleneffekte in niederländischen Kommunen nicht belegen lassen. Ein interessanter Befund stammt von *Bikker/Van der Linde* (2016), die in einer Modellrechnung anhand empirischer Daten ermittelten, dass durchschnittlich 17-prozentige Skaleneffekte möglich wären, wenn sich Kommunen durch Fusionen der optimalen Betriebsgröße (für 2014 mit 66.260 Einwohnern berechnet) annähern würden. In der bereits erwähnten Studie von *Reingewertz* (2012) zur Gemeindegebietsreform in Israel von 2009 wurde eine signifikante Reduktion der Ausgaben bei gleichzeitiger Stabilität des Leistungsniveaus festgestellt. *Tavares/Rodrigues* (2015) untersuchten die Frage, ob Fusionen (im Sinne von De-Fragmentierung) auf Gemeinde- und Ortsteilebene in Portugal Skaleneffekte erwarten lassen und bejahen diese anhand ihrer Berechnungen. Ferner stellen sie fest, dass fragmentierte Gemeindestrukturen zu höheren Ausgaben führen. Zu mehrdeutigen und teilweise widersprüchlichen Erkenntnissen führten andere Untersuchungen, insbesondere in Skandinavien: In Dänemark, einem der drastischsten Fälle von Gebietsfusionen in den letzten Jahren, wurden im Zuge der Gebietsreform von 2007 Skaleneffekte festgestellt, die im Wesentlichen einer u-Kurve folgen (vgl. *Mouritzen*

2010, S. 34 m.w.N.). Konkret zeigte sich, dass moderate Gebietsvergrößerungen zu deutlichen Skaleneffekten führen, die aber bei weiterer Vergrößerung abflachen, um dann ab einer Gemeindegröße von 40.000 zu verschwinden. In Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern sind eher negative Skaleneffekte zu beobachten und die Effekte in Kommunen zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern unterscheiden sich nur wenig (vgl. *Mouritzen* 2010, S. 34). In einer weiteren Untersuchung (*Blom-Hansen* u.a. 2014) zu den Auswirkungen auf die Ausgabenentwicklung nach dieser Reform konnten signifikante Skaleneffekte nachgewiesen werden; mit zunehmender Größe sanken die Verwaltungskosten pro Kopf um ca. 10%. *Hansen* u.a. (2014) bestätigten diese Befunde, die allerdings vier Jahre nach der Reform statistisch signifikant waren. Für den schwedischen Fall unterzog *Hanes* (2015) die fiskalischen Auswirkungen der Reformen der 1950er Jahre einer erneuten, vertieften Analyse und kam zu dem Ergebnis einer Verringerung der Pro-Kopf-Ausgaben, so lange die betreffenden Kommunen eine bestimmte Größe nicht überstiegen. Außerdem stellte er fest, dass eine Fusion mehrerer, etwa gleich großer Kommunen mit höherer Wahrscheinlichkeit zu Skaleneffekten führt als ein Zusammenschluss von kleineren Gemeinden mit größeren Städten. In ihrer Analyse kommunaler Gebietsreformen in Irland kommen *Callanan* u.a. (2014) zu dem Schluss, dass eigentlich eine nach Aufgabenbereichen differenzierte Betrachtung von Wirkungen derartiger Reformen erforderlich ist. Außerdem gelte es, die Ausgangslage angemessen zu beachten, insbesondere hinsichtlich der Größen der kommunalen Gebietskörperschaften im internationalen Vergleich. Sie stellen fest, dass Skaleneffekte insgesamt nicht signifikant sind und sich am ehesten in den Bereitstellungskosten für Infrastruktur und ausgewählten Teilen der Verwaltungskosten niederschlagen. *Kettunen* (2014) konnte in Finnland keine wesentlichen Unterschiede zwischen fusionierten und nicht-fusionierten Gemeinden hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung ermitteln – allerdings auch keine negativen Effekte der Reformen. Vielmehr weist er darauf hin, dass die Effizienz weniger von der Größe der Kommune als von den jeweiligen wirtschaftlichen Bedingungen und Entwicklungen beeinflusst wird. Auch für die Schweiz wurden keine eindeutigen Effekte festgestellt (*Lüchinger/Stutzer* 2002).

Eindeutig bestätigt wird durch empirische Untersuchungen hingegen das „Common-Pool“-Problem (siehe oben), dass sich Gemeinden vor einer unmittelbar bevorstehenden (meist schon beschlossenen) Fusion zusätzlich verschulden oder hohe Ausgaben tätigen, da diese Kosten dann in der fusionierten Gemeinde „geteilt“ werden. Für Dänemark identifizierte *Blom-Hansen* (2010) kurz vor den Fusionen Mitte der 2000er Jahre einen kurzzeitigen Ausgabenanstieg in den betroffenen Kommunen; zu ähnlichen Ergebnissen kam später auch *Hansen* (2014). *Saarimaa/Tukainen* (2015) fanden kürzlich auch für Finnland Belege für das „Common-Pool“-Problem, wie zuvor bereits *Jordahl/Liang* (2010) für die schwedischen Reformen.

Insgesamt ergibt sich also ein ausgesprochen heterogenes Bild, das nahelegt, vor allem die konkreten Kontext- und Rahmenbedingungen sowie den Durchführungsprozess der Reformen zu berücksichtigen. Aus den mehrdeutigen Befunden kann kaum abgeleitet werden, dass diese Wirkungen nicht vorhanden bzw. erreichbar sind. Vielmehr besteht das Kernproblem in der Komplexität der vielfältigen Einfluss- und Erklärungsfaktoren, der aufgrund unzureichender bzw. undifferenzierter Daten methodisch oft nicht entsprochen werden kann.

5.3 Partizipation und demokratische Kontrolle

Deutschland

Gebietsreformen und Bürgernähe bzw. -orientierung stehen in einem ambivalenten Verhältnis zueinander. Einerseits erhöht sich die Verwaltungskraft infolge der steigenden Professionalisierung, wovon die Bürger als Leistungsadressaten profitieren (*Bogumil* 2016, S. 39). Andererseits vergrößern sich die Anfahrswege, was direkt von den Bürgern wahrgenommen wird (*Büchner/Franzke* 2001b, S. 28; *Rösel/Sonnenburg* 2016, S. 7ff.). Gebietsreformen können aber so ausgestaltet werden, dass negative Konsequenzen für die Leistungsbereitstellung und Partizipation internalisiert werden, worauf etwa *Tessmann* (2009) verweist, der von Kompensationseffekten infolge einer Dekonzentration der Kommunalverwaltung (Außenstellen) ausgeht. Auch durch Digitalisierung kann möglicherweise die persönliche Präsenz und Kommunikation des Bürgers mit der Verwaltung durch elektronische Angebote ergänzt werden (*ebenda*, S. 169).

Überdies gehen Gebietsreformen mit einem Anwachsen des Repräsentationsquotienten (Einwohner je Mandat) einher (*Bogumil* 2016). Aktuellere Studien vermuten darin Auswirkungen auf das aktive Wahlrecht und damit eine der Ursachen für die rückläufige Wahlbeteiligung sowie einen Grund für das Erstarken populistischer Parteien, wie etwa der AfD in Mecklenburg-Vorpommern (vgl. *Rösel/Sonnenburg* 2016, S. 12). Insofern wird in diesem Zusammenhang auch von den politischen Kosten der Reformen geschrieben (*Rösel/Sonnenburg* 2016; *Rösel* 2016c).

Relevant sind jedoch nicht nur Auswirkungen auf das aktive, sondern auch auf das passive Wahlrecht. Hierzu gibt es eine Reihe von Untersuchungen, die dieses Thema genauer in den Blick nehmen. *Seitz* (2007c) stellt beispielsweise keine sinkende Bereitschaft für die Kandidatur um ein Mandat im Kreistag fest und auch die Auswirkungen auf die Beteiligung an Kommunalwahlen werden als eher gering eingeschätzt (*Seitz* 2007c, S. 35f.; *Ems/Greiner-Bild* 2017), nicht zuletzt weil mit größeren Gebietszuschnitten auch eine höhere Bedeutung des Mandats einhergeht (*Bogumil* 2016, S. 41f.). Damit verbunden sind beispielsweise gestiegene Entscheidungsbefugnisse und sich verändernde Entscheidungsmaterien, die aber wiederum auch mit einem Aufwandszuwachs korrespondieren. So weisen *Ems* (2016) sowie *Ems/Greiner-Bild* (2017) beispielsweise für die Kreisebene einen von den Mandatsträgern wahrgenommenen Zuwachs an Führungsaufgaben nach. Insofern hat sich die Überschaubarkeit der überörtlichen Gegebenheiten in den neuen Landkreisen verschlechtert, wenngleich dies nicht dazu führt, dass die Mandatsträger den Überblick verlieren (*Ems* 2016, S. 98). Außerdem zeigt sich kein Rückgang der Legitimität lokalen Handelns, denn auch die Bewerberzahlen aus den unterschiedlichen Personengruppen sind ausreichend (*ebenda*, S. 101). Auch *Hesse* (2015) weist in seinen Untersuchungen solche Mehrbelastungen nach. Eine grundlegende Gefährdung des Ehrenamts kann jedoch nicht erkannt werden (*Hesse* 2015, S. 136).

Im Zusammenhang mit Gebietsreformen wird auch die subjektiv wahrgenommene Identitätsbildung in den Fokus genommen. Die zentrale Vermutung ist, dass die Identitätsbildung durch sich ändernde Gebietszuschnitte oder immer größer werdende Gebietseinheiten sinkt, was beispielsweise Probleme von Politikverdrossenheit befördern sowie die Bürger und die Verwaltung entfremden kann (*Rösel/Sonnenburg* 2016, S. 6). Allerdings lassen sich in der Literatur dazu differenziertere Befunde finden. *Büchner*

und *Franzke* (2001b) können beispielsweise für die Identitätsentwicklung keine eindeutigen Effekte aufzeigen (*Büchner/Franzke* 2001b). Sie stellen zwar eine Irritation von Identitäten fest. Allerdings können sich diese im Zeitverlauf wieder neu entwickeln, auch wenn dies Zeit in Anspruch nimmt (*Büchner/Franzke* 2001b, S. 22).

Europa

Die international vergleichende Forschung befasst sich mit ganz ähnlichen Fragestellungen. Auch sie hat sich mit der Gebietsgröße befasst und schlussfolgert, dass diese allenfalls einen moderaten Effekt auf die lokale Demokratie hat (siehe *Denters* u.a. 2014). Insofern darf der Zusammenhang zwischen Gebietsveränderungen und der Ausübung demokratischer Teilhaberechte nicht überschätzt werden. Dies gilt nicht zuletzt, weil es auch andere relevante Erklärungsfaktoren gibt wie beispielsweise sozio-demografische Merkmale (so etwa Geschlecht oder Bildung; *Houlberg* 2010, S. 325). *Van Houwelingen* (2014) kann in seiner 15 internationale Untersuchungen einbeziehenden Metastudie nur sehr selten positive Zusammenhänge zwischen der Gemeindegröße und verschiedenen Dimensionen politischer Beteiligung feststellen (vgl. *Van Houwelingen* 2014, S. 417). Auch *Denters* u.a. (2014) kommen zu ähnlichen Ergebnissen. In einer vergleichenden Untersuchung über Gemeinden in Dänemark, Norwegen, den Niederlanden und der Schweiz weisen sie für drei der vier Länder keinen Zusammenhang von Gebietsgröße und Wahlbeteiligung nach. Nur für die Niederlande wurde ein negativer Effekt zwischen steigender Gebietsgröße und Wahlbeteiligung aufgezeigt. Stattdessen zeigen andere Variablen wie etwa die zivilgesellschaftliche Einbettung der Bewohner (z.B. Mitgliedschaft in Vereinen, Verbänden) mehr Erklärungskraft für die Entwicklung der Wahlbeteiligung (vgl. *Denters* u.a. 2014, S. 229ff. und 304). Diese aktuelleren Befunde stehen im Widerspruch zu älteren Studien, die für die Niederlande einen negativen Zusammenhang von Gemeindefusionen und Wahlbeteiligung feststellen (*Denters* u.a. 1990; *Berghuis* u.a. 1995; *Denters/Geurts* 1998; *Toonen* u.a. 1998; *Frandsen* 2002; *Fraanje* u.a. 2008; vgl. zusammenfassend *Schaap/Karsten* 2017). Insgesamt sind jedoch die Befunde über den Einfluss von Gemeindegröße auf verschiedene Dimensionen politischer Beteiligung eher widersprüchlich und ohne eindeutige Tendenz.

In diesem Zusammenhang sind auch die Befunde zu zivilgesellschaftlichen Aktivitäten relevant. So finden *Denters* u.a. (2014) beispielsweise für die Schweiz keine negativen Auswirkungen der steigenden Gebietsgrößen von Gemeinden auf die Bereitschaft zur Teilnahme an Referenden (*Denters* u.a. 2014, S. 305). Darüber hinaus spielt in diesem Zusammenhang auch das Politikinteresse eine wichtige Rolle. *Denters* u.a. (2014) finden für die Niederlande einen negativen Effekt, der aber in den drei anderen Ländern nicht bestätigt werden kann. Im Gegensatz dazu zeigt *Mouritzen* (2010) für Gebietsreformen in Dänemark einen positiven Zusammenhang zwischen kollektiver demokratischer Beteiligung (etwa in zivilgesellschaftlichen und politischen Organisationen) und zunehmender Gemeindegröße. Begründet wird dies dadurch, dass die demokratische Beteiligung in politischen Organisationen in größeren Gemeinden eher zu den üblichen Formen von Beteiligung gehört (*Mouritzen* 2010, S. 35). Demnach gibt es keinen direkten Zusammenhang von Gebietsreformen und der Gefährdung lokaler Demokratie (*Mouritzen* 2010, S. 36).

Es gibt aber auch eine Reihe von Studien, die negative Effekte für ausgewählte Teilaspekte demokratischer Teilhabe aufweisen. *Denters* u.a. (2014) gelangen zu dem

Ergebnis, dass der Grad der parteipolitischen Aktivität der Gemeindebürger in kleineren Gemeinden höher ist als in größeren. Zwar lassen sich diese Befunde nicht für die Schweiz erhärten, sie werden aber durch frühere Studien aus den Niederlanden gestützt (Berghuis u.a. 1995; Fraanje u.a. 2008; Toonen u.a. 1998; Schaap/Karstens 2017). Ein möglicher Zusammenhang des Repräsentationsquotienten (Einwohner je Mandat) mit der zunehmenden Gemeindegröße ist nicht auszuschließen (Denters/Geurts 1998; Bogumil 2016, S. 41).

Insofern mag es kaum verwundern, dass der stärkste negative Zusammenhang zwischen der Gebietsgröße und der Kontaktneigung von Bürgern mit lokalen Amtsträgern festgestellt wird (Denters u.a. 2014). In allen vier Ländern sinkt diese Neigung signifikant mit zunehmender Gemeindegröße. Allerdings stehen diese Befunde im Widerspruch zu den Ergebnissen aus anderen Untersuchungen (vgl. Fraanje u.a. 2008, S. 81f.; Denters u.a. 1990; Steiner/Kaiser 2016); so können beispielsweise Steiner/Kaiser (2016) keinen Rückgang in der Identifikation der Bürger mit der Gemeinde feststellen (Steiner/Kaiser 2016, S. 13f.). Deshalb ergibt sich in der Summe ein eher gemischtes und teilweise widersprüchliches Bild. Einerseits gibt es Evidenz für eine Verstärkung der Kontaktorientierung gegenüber lokalen Amtsträgern. Andererseits zeigen die Autoren aber auch Befunde, die eine Schwächung in dieser Dimension infolge von Gebietsfusionen nachweisen (Mouritzen 1989; Ladner 2002; Denters/Geurts 1998; Schaap/ Karstens 2017). Außerdem kommt hinzu, dass die selbstwahrgenommene Politikkompetenz der Bürger sinkt. Sie sehen sich somit immer weniger dazu in der Lage, lokale Politikprozesse kompetent mitgestalten und verstehen zu können (Denters u.a. 2014; *internal political efficacy* – IPE; vgl. Lassen/Serritzlew 2011, S. 238 und 255).

6 Zusammenfassung und Ausblick

Im vorliegenden Beitrag wurden auf der Grundlage des nationalen und internationalen Forschungsstandes die bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Wirkungen von Gebietsreformen anhand von drei zentralen Dimensionen zusammengefasst: (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 Selbstverwaltung durch Gebietsreformen überwiegend positiv beeinflusst wird. Dagegen sind die empirischen Befunde im Bereich der Wirtschaftlichkeit, Einsparungen und Skalenerträge eher widersprüchlich. Ein Teil der Studien konstatiert unter bestimmten Bedingungen Kostenreduzierungen und Wirtschaftlichkeitsgewinne, während andere eher gegenteilige oder unklare Wirkungen feststellen. Die konkrete Entwicklung scheint von den konkreten Kontextbedingungen und der Art und Weise der Reformumsetzung abzuhängen. In der Dimension der Partizipation und demokratischen Kontrolle zeigt sich, dass es für einzelne Teilaspekte zu problematischen Entwicklungen in den fusionierten Gebietskörperschaften kommen kann, wie z.B. zu rückläufigem Parteiengagement oder abnehmender Lokalidentität.

In der Zusammenschau fällt die empirische Evidenz zu den Wirkungen von Gebietsreformen für die verschiedenen Dimensionen gemischt aus. Solche durchwachsenden Wirkungsbilanzen sind auch für andere Verwaltungsreformmaßnahmen nicht un-

gewöhnlich. Zweifellos besteht ein erheblicher Bedarf für weitere Forschung, insbesondere im Hinblick auf multivariate Erklärungsansätze, die in der Lage sind, die Komplexität der wesentlichen Einflussfaktoren und Kausalzusammenhänge zu erfassen. Neben der anspruchsvollen Konstruktion entsprechender Erklärungsmodelle liegt die größte methodische Herausforderung in der Schaffung einer vielfältigen und soliden Datenbasis über langfristige Zeiträume hinweg.

Für Entscheidungsträger in der politischen und administrativen Praxis ergibt sich aus der vorliegenden Betrachtung, dass die Ausgestaltung und Umsetzung von Gebietsreformen maßgeblich dafür sind, inwiefern sich die Handlungs- und Leistungsfähigkeit kommunaler Körperschaften verbessern lassen. Angesichts der zentralen Herausforderungen für die kommunale und regionale Ebene – Digitalisierung, demografischer Wandel und Fachkräftemangel (auch in der Verwaltung), finanzielle Nachhaltigkeit – erscheint es legitim, der Sicherung der Funktions-, Leistungs- und Zukunftsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung höchste Priorität einzuräumen. Die Wissenschaft kann dazu einen wichtigen Beitrag leisten, um zentrale Funktionszusammenhänge zu untersuchen und die Ursachen der Folgewirkungen von Gebietsreformen besser zu verstehen.

Literatur

- Allers, Maarten A./Geertsema, J. Bieuwe, 2016: The effects of local government amalgamation on public spending and service levels: Evidence from 15 years of municipal consolidation, in: *Journal of Regional Science*, 56(4), S. 659-682.
- Alta, Sjoukje/Van den Berg, Jan-Jaap/Kroon, Steven/Schouten, Rob, 2002: Vier Jaar Later: Impact van de Drentse Herindeling in Beeld, Deventer: B&A Groep.
- Baglioni, Simone/Denters, Bas/Morales, Laura/Vetter, Angelika, 2007: City Size and the Nature of Associational Ecologies, in: *Maloney, William A./Rossteutscher, Sigrid* (Hrsg.), *Social Capital and Associations in European Democracies: A Comparative Analysis*, London: Routledge.
- Berghuis, Jan-Martin/Herweijer, Michiel/Pol, Walter J. M., 1995: *Effecten van Herindeling*, Groningen: Kluwer.
- Bikker, Jacob/Van der Linde, Daan, 2016: Scale economies in local public administration, in: *Local Government Studies*, 42(3), S. 441-463.
- Bleker, Henk/De Koningh, Thomas, 1987: *Gemeentegrootte en Ambtelijke Organisatie*, Groningen: Bleker en De Koningh organisatie- en beleidsadviseurs.
- Blesse, Sebastian/Baskaran, Thushyanthan, 2016: Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state, in: *Regional Science and Urban Economics*, 59, S. 54-74.
- Blesse, Sebastian/Baskaran, Thushyanthan, 2013: Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state (Discussion Papers No. 176), Göttingen: Georg-August-Universität, Center for European Governance and Economic Development Research.
- Blom-Hansen, Jens, 2010: Municipal amalgamations and common pool problems: the Danish local government reform in 2007, in: *Scandinavian Political Studies*, 33(1), S. 51-73.
- Blom-Hansen, Jens/Houlberg, Kurt/Serritzlew, Soren/Treisman, Daniel, 2016: Jurisdiction size and local government policy expenditure: assessing the effect of municipal amalgamation, in: *American Political Science Review*, 110(4), S. 812-831.
- Blom-Hansen, Jens/Houlberg, Kurt/Serritzlew, Soren, 2014: Size, democracy and economic costs of running the political system, in: *American Journal of Political Science*, 58(4), S. 790-803.
- Blume, Lorenz/Blume, Tillmann, 2007: The economic effects of local authority mergers: empirical evidence for German city regions, in: *The Annals of Regional Science*, 41(3), S. 689-713.
- Bogumil, Jörg, 2016: Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen. Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales, Bochum.

- Bönisch, Peter/Haug, Peter/Illy, Annette/Schreier, Lukas, 2011: Municipality Size and Efficiency of Local Public Services: Does Size Matter? IWH Discussion Papers, 18.
- Brockmann, Gerd/Rosenfeld, Martin T. W., 1984: Auswirkungen der Gebietsreform im Bereich der Ausgabenpolitik der Gemeinden – Empirische Untersuchungen am Beispiel des Landes Niedersachsen, Baden-Baden: Nomos.
- Büchner, Christiane/Franzke, Jochen, 2001a: Organisationswandel auf Kreisebene. Leitbild, Implementierung und Zwischenbilanz sechs Jahre nach der brandenburgischen Kreisgebietsreform, in: Edeling, Thomas/Jann, Werner/Wagner, Dieter (Hrsg.), Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung, Opladen: Leske + Budrich, S. 229-243.
- Büchner, Christiane/Franzke, Jochen, 2001b: Kreisgebietsreform in Brandenburg. Eine Zwischenbilanz nach acht Jahren. Auswertung von Interviews mit Akteuren auf kreiskommunaler Ebene, Potsdam: Universität Potsdam, Kommunalwissenschaftliches Institut (KWI), Lehrstuhl für Verwaltung und Organisation der Wirtschafts- u. Sozialwissenschaftlichen Fakultät.
- Byrnes, Joel/Dollery, Brian, 2002: Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence, in: Urban Policy and Research, 20(4), S. 391-414.
- Callanan, Mark/Murphy, Ronan/Quinlivan, Aodh, 2014: The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government, in: The Economic and Social Review, 45(3), S. 371-403.
- Dahl, Robert A./Tufte, Edward R., 1973: Size and Democracy, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Denters, Sebastianus A. H./Goldsmith, Michael/Ladner, Andreas/Mouritzen, Poul Erik/Rose, Lawrence E., 2014: Size and Local Democracy. Cheltenham: Edward Elgar.
- Denters, Sebastianus A. H./Geurts, Petrus. A. T. M., 1998: Lokale Democratie in Nederland: Burgers en Hun Gemeentebestuur. Bussum: Coutinho.
- Denters, Sebastianus A. H./de Jong, Huib M./Thomassen, Jacques J. A., 1990: Kwaliteit van Gemeenten: Een Onderzoek naar de Relatie Tussen de Omvang van Gemeenten en de Kwaliteit van het Lokaal Bestuur. The Hague: VUGA.
- Dollery, Brian/Byrnes, Joel, 2007: Is Bigger Better? Local Government Amalgamation and the South Australian Rising to the Challenge Inquiry, in: Economic Analysis & Policy, 37(1), S. 1-14.
- Donges, Patrick, 2011: Politische Organisationen als Mikro-Meso-Makro-Link Ebenen der Kommunikation, in: Quandt, Thorsten/Scheufele, Bertram (Hrsg.), Ebenen der Kommunikation. Mikro-Meso-Makro-Links in der Kommunikationswissenschaft, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 217-231.
- Eglé, Gaulé, 2011: Analysis of County Governors' Administrations Reform of 2010 in Lithuania, in: Public Policy and Administration, 10(3), S. 413-426.
- Ems, Svenja, 2016: Die Kreisgebietsreform im Freistaat Sachsen. Auswirkungen des territorialen Neuzuschnitts auf die Wahrnehmung des kommunalpolitischen Ehrenamts, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Ems, Svenja/Greiner-Bild, Inga, 2017: Kreisgebietsreformen: Auswirkungen für Mandatsträger und Führungskräfte, in: Public Governance, 13(1), S. 16-18.
- Eythórsson, Grétar Thór, 2009: Municipal amalgamations in Iceland. Past, present and future, in: Baldacchino, Godfrey/Greenwood, Rob/Felt, Lawrence (Hrsg.), Remote Control. Governance Lessons for and from Small, Insular, and Remote Regions, St. John's: Iser Books, S. 170-186.
- Fox, William F./Gurley, Tami, 2006: Will consolidation improve sub-national governments? The World Bank: Policy Research Working Paper 3913.
- Fraanje, M. J./Herweijer, Michiel/Beerepoot, R. M./Van Assenbergh, A. M./Brouwer, B. J./Heins, H. J., 2008: Herindelingen Gewogen: Een Onderzoek naar de Doelen, Effecten en het Proces van Herindelingen. Utrecht, Groningen: Berenschot, Rijksuniversiteit Groningen.
- Frandsen, Annie Gaardsted, 2002: Size and Electoral Participation in Local Elections, in: Environment and Planning C: Politics and Space, 20(6), S. 853-870.
- Fritz, Benedikt, 2015: The Political Economy of Amalgamation. Evidence from a German State. Dissertation. Freiburg: Albert-Ludwigs-Universität.
- Hammerschmid, Gerhard/Holler, Franziska/Löffler, Lorenz/Schuster, Ferdinand, 2016: Kommunen der Zukunft – Zukunft der Kommunen, Berlin: Institut für den öffentlichen Sektor.

- Hammerschmid, Gerhard/Hübner, Stefanie/Löffler, Lorenz/Schuster, Ferdinand*, 2015: Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern – Ein Erfolgsbeispiel für andere?, in: *Verwaltung und Management*, 21(4), S. 182-191.
- Hanes, Niklas*, 2015: Amalgamation Impacts on Local Public Expenditures in Sweden, in: *Local Government Studies*, 41(1), S. 63-77.
- Hansen, Sune Welling*, 2015: The democratic costs of size: how increasing size affects citizen satisfaction with local government, in: *Political Studies*, 63(2), S. 373-389.
- Hansen, Sune Welling*, 2014: Common pool size and project size: An empirical test on expenditures using Danish municipal mergers, in: *Public Choice*, 159(1), S. 3-21.
- Hansen, Sune Welling/Houlberg, Kurt/Pedersen, Lene Holm*, 2014: Do municipal mergers improve fiscal outcomes? in: *Scandinavian Political Studies*, 37(2), S. 196-214.
- Haug, Peter/Illy, Annette*, 2011: Größe ist nicht alles – Die Effizienz der kommunalen Leistungserstellung am Beispiel Sachsen-Anhalts, in: *Wirtschaft im Wandel*, 17(10), S. 347-355.
- Heinelt, Hubert/Hlepas, Nikolaos-Komninos/Kuhlmann, Sabine/Swianiewicz, Pawel*, 2018: Local Government Systems: Grasping the institutional environment of mayors. in: *Heinelt, Hubert/Cabria, Marcello/Magnier, Annick/Reynaert, Herwig* (eds.): *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Hesse, Joachim Jens*, 2015: Staatsreform in Deutschland und Europa. Der öffentliche Sektor im nationalen und internationalen Vergleich, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hesse, Joachim Jens*, 2008: Kreisgröße und kommunales Ehrenamt. Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern, Berlin: Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.
- Hesse, Joachim Jens*, 2007: Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Untersuchung im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein, Berlin: Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.
- Hesse, Joachim Jens*, 2000: Regierungs- und Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Mecklenburg-Vorpommern e.V., Schwerin.
- Hlepas, Nikolaos-Komninos*, 2016: Is it the twilight of decentralization? Testing the limits of functional reforms in the era of austerity, in: *International Review of Administrative Sciences*, 82(29), S. 273-290.
- Hlepas, Nikolaos-Komninos*, 2012: Local Government in Greece, in: *Moreno, Ángel Manuel* (Hrsg.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP, Madrid, S. 257-282.
- Hlepas, Nikolaos-Komninos*, 2010: Incomplete Greek consolidation, in: *Local Government Studies*, 36 (2), S. 223-252.
- Hoogerwerf, Andries*, 1999: Argumenten tegen Twentestad, in: *Bestuurskunde*, 8(2), S. 46-53.
- Houlberg, Kurt*, 2010: Municipal Size, Economy, and Democracy, in: *Swianiewicz, Pawel* (Hrsg.), *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest: Open Society Institute, S. 309-332.
- Jann, Werner*, 2017: Es geht nicht um Einsparungen. Gastbeitrag zur Kreisreform in Brandenburg, Potsdamer Neueste Nachrichten.
- Jordahl, Henrik/Liang, Che-Yuan*, 2010: Merged municipalities, higher debt: on free-riding and the common pool problem in politics, in: *Public Choice*, 143(1-2), S. 151-172.
- Kalb, Alexander*, 2010: *Public Sector Efficiency: Applications to Local Governments in Germany*, Wiesbaden: Gabler.
- Kelle, Udo/Kluge, Susann*, 2010: Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kettunen, Pekka*, 2014: The Finnish Municipal Reform, in: *Public Policy*, 9(2), S. 55-70.
- Kuhlmann, Sabine/Seyfried, Markus/Siegel, John*, 2017: Wirkungen von Gebietsreformen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Inneren und für Kommunales des Landes Brandenburg. Stand der Forschung und Empfehlungen für das Land Brandenburg.
- Kuhlmann, Sabine/Bouckaert, Geert*, 2016: *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis – National Trajectories and International Comparisons*, London: Palgrave MacMillan.

- Kuhlmann, Sabine/Wayenberg, Ellen, 2016: Institutional impact assessment in multi-level systems: conceptualizing decentralization effects from a comparative perspective, in: *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), S. 233-254.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut, 2014: *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut, 2013: *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa: Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut, 2011: The evaluation of institutional reforms at sub-national government levels: a still neglected research agenda, in: *Local Government Studies*, 37(5), S. 479-494.
- Kushner, Joseph/Siegel, David, 2005: Citizen Satisfaction with Municipal Amalgamations, in: *Canadian Public Administration*, 48(1), S. 73-95.
- Ladner, Andreas/Keuffer, Nicolas/Baldersheim, Harald, 2015: *Local Autonomy Index for European Countries (1990–2014)*, Brussels: European Commission.
- Ladner, Andreas, 2002: Size and direct democracy at the local level: the case of Switzerland, in: *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20, S. 813-828.
- Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern, 2015: *Zweiter Bericht der Landesregierung zum Fortgang der Umsetzung der Landkreisneuordnung Mecklenburg-Vorpommern*, (Drucksache 6/3638).
- Lassen, David Dreyer/Serritzlew, Søren, 2011: Jurisdiction size and local democracy: evidence on internal political efficacy from large scale municipal reform, in: *American Political Science Review*, 105(2), S. 238-258.
- Lauber, Judith, 2014: Gemeindegröße als Erfolgsfaktor? Das Beispiel des Kantons Luzern, in: *Steiner, Reto/Ladner, Andreas/Reist, Pascal* (Hrsg.), *Reformen in Kantonen und Gemeinden*, Bern: Haupt Verlag, S. 133-147.
- LRH-MV, 2015: *Zweiter Bericht der Landesregierung zum Fortgang der Umsetzung der Landkreisneuordnung Mecklenburg-Vorpommern*.
- LRH-SH, 2014: *Ergebnis der Verwaltungsstrukturreform im kreisangehörigen Bereich*, Kiel.
- Lüchinger, Simon/Stutzer, Alois, 2002: Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung: Eine Empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen, in: *Swiss Political Science Review*, 8(1), S. 27-50.
- Moisio, Antti/Uusitalo, Roope, 2013: The impact of municipal mergers on local public expenditure in Finland, in: *Public Finance and Management*, 13(3), S. 148-166.
- Mouritzen, Poul Erik, 2010: The Danish Revolution in Local Government: How and Why, in: *Baldersheim, Harald/Rose, Lawrence* (Hrsg.), *Territorial Choice – The Politics of Boundaries and Borders*, Houndmills: Palgrave Macmillan, S. 21-41.
- Mouritzen, Poul Erik, 1989: City Size and Citizens' Satisfaction: Two Competing Theories Revisited, in: *European Journal of Political Research*, 17(6), S. 661-688.
- Nelson, Michael A., 1992: Municipal Amalgamation and the Growth of the Local Public Sector in Sweden, in: *Journal of Regional Science*, 32(1), S. 39-53.
- O'Riordan, Joanna/Boyle, Richard, 2015: *A Case-Study of The Tipperary County Council Merger*, in: *Local Government Research Series*, 9.
- OECD, 2014: *OECD Regional Outlook: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, Paris: OECD Publishing.
- Oliver, J. Eric, 2001: *Democracy in Suburbia*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Oliver, J. Eric, 2000: City Size and Civic Involvement in Metropolitan America, in: *American Political Science Review*, 94(2), S. 361-373.
- Peters, Guy B., 1998: *Comparative Politics. Theory and Methods*. NJ: Macmillan.
- Putnam, Robert D., 2000: *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, NY: Simon & Schuster.
- Ragnitz, Joachim/Steinbrecher, Johannes/Thater, Christian, 2010: *Fiskalische Einsparpotenziale durch die Kreisstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern*, Dresden: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

- Reingewertz, Yaniv*, 2012: Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel, Jerusalem: the Hebrew University of Jerusalem, Department of Economics.
- Rösel, Felix*, 2016a: Sparen Gebietsreformen Geld? – Ein Überblick über aktuelle Studien, in: ifo Dresden berichtet, 23(4), S. 45-49.
- Rösel, Felix*, 2016b: Do mergers of large local governments reduce expenditures? Evidence from Germany using the synthetic control method (ifo Working paper No. 224), München: Leibniz Institute for Economic Research.
- Rösel, Felix*, 2016c: Die politischen Kosten von Gebietsreformen, in: ifo Dresden berichtet, 23(1), S. 21-25.
- Rösel, Felix/Sonnenburg, Julia*, 2016: Politisch abgehängt? Kreisgebietsreform und AfD-Wahlergebnis in Mecklenburg-Vorpommern, in: ifo Dresden berichtet, 23(6), S. 6-13.
- Rosenfeld, Martin T. W.*, 2013: Je größer, desto besser?, in: Raumforschung und Raumordnung, 71, S. 281-282.
- Saarimaa, Tuukka/Tukiainen, Janne*, 2015: Common pool problems in voluntary mergers, in: European Journal of Political Economy, 38, S. 140-152.
- Sancton, Andrew*, 1996: Reducing Costs by Consolidating Municipalities: New Brunswick, Nova Scotia and Ontario, in: Canadian Public Administration, 39(3), S. 267-289.
- Schaap, Linze/Karsten, Niels*, i.E. 2017: Assessing the Effects of Municipal Mergers. A Review of Dutch studies.
- Schaap, Linze/Karsten, Niels*, 2015: Evaluating municipal mergers' effects: a review of amalgamation studies in Netherlands, Paper presented at PSA Conference, Sheffield, UK.
- Schatzmann, Leonard/Strauss, Anselm L.*, 1973: Field research: strategies for a natural sociology, New Jersey: Prentice Hall.
- Schimmelpenninck, L. G./Van der Heide, A./ten Cate, Y./Seret, C. A./Terwel, W. J.*, 1984: Evaluatie gemeentelijke herindeling Zuid-Limburg, Deventer: Twijnstra Gudde.
- Schwab, Christian/Bouckaert, Geert/Kuhlmann, Sabine*, 2017: The Future of Local Government in Europe: Lessons from Research and Practice in 31 Countries, Baden-Baden: Nomos.
- Seitz, Helmut*, 2007a: Ökonomische und fiskalische Effekte der Kreisstrukturreform in Sachsen, Dresden: Technische Universität.
- Seitz, Helmut*, 2007b: Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein.
- Seitz, Helmut*, 2007c: Kreisgröße, Bürgerbeteiligung und Demokratie, in: ifo Dresden berichtet, 14(5), S. 26-37.
- Seitz, Helmut*, 2005: Die ökonomischen und fiskalischen Effekte der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern, Dresden: Technische Universität, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Empirische Finanzwissenschaft und Finanzpolitik.
- Seyfried, Markus/Veit, Silvia*, 2017: Öffentliche Verwaltung. in: *Liebig, Stefan/Matiaske, Wenzel/Rosenbohm, Sophie* (Hrsg.), Handbuch Empirische Organisationsforschung. Wiesbaden: Springer, S. 631-655.
- SRH*, 2009: Evaluierung der Funktional- und Kreisgebietsreform auf Kreisebene – Erste Erkenntnisse zu Einsparpotenzialen.
- Steiner, Reto/Kaiser, Claire*, 2016: Effect of amalgamations: evidence from Swiss municipalities, in: Public Management Review, 19(2), S. 232-252.
- Steiner, Reto/Kaiser, Claire/Eythórsson, Grétar Thór*, 2016: A Comparative Analysis of Amalgamation Reforms in Selected European Countries, in: *Kuhlmann, Sabine/Bouckaert, Geert* (Hrsg.), Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons, London: Palgrave MacMillan, S. 23-43.
- Studerus, Janine*, 2016: Fiscal effects of voluntary municipal mergers in Switzerland, St. Gallen: University of St. Gallen.
- Swianiewicz, Pawel/Lukomska, Julita*, 2017: Is Small Beautiful? The Quasi-Experimental Analysis of the Impact of Territorial Fragmentation on Costs in Polish Local Governments, (unveröffentlichtes Workingpaper).

- Tavares, António F./Rodrigues, Miguel*, 2015: The Economic and Political Impacts of Top-Down Territorial Reforms: The Case of Sub-City Governments, in: *Local Government Studies*, 41(6), S. 956-976.
- Tessmann, Jens*, 2009: Die Zukunft der Kreise in Deutschland zwischen Aufgabenkooperation und Territorialreform, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Toonen, Theo A. J./Van Dam, Marcel/Glim, Mariëtte/Wallagh, G.*, 1998: Gemeenten in Ontwikkeling: Herindeling en Kwaliteit, Assen: Van Gorcum.
- Van Houwelingen, Pepijn*, 2014: Political participation and municipal population size: A meta-study, in: *Local Government Studies*, 43(3), S. 408-428.
- Van Twist, Mark J. W./Schulz, M. S., Ferket, J./Scherpenisse, J./Van der Steen, M.*, 2013: Lichte Evaluatie Gemeentelijke Herindeling: Inzichten op Basis van 39 Herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel, The Hague: NSOB.
- Verba, Sidney/Nie, Norman/Kim, Jae-On*, 1978: Participation and Political Equality. A Seven-Nation Comparison, Cambridge: Cambridge University Press.
- Verba, Sidney/Nie, Norman*, 1972: Participation in America. Political Democracy and Social Equality, New York, NY: Harper & Row.
- Wagener, Frido*, 1969: Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert, Berlin: Duncker & Humblot.
- Walker, Richard M./Andrews, Rhys*, 2013: Local government management and performance: a review of evidence, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), S. 101-133.

Anschriften der Autorin und der Autoren:

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann, Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, August-Bebel-Str. 89, D-14482 Potsdam
E-Mail: Sabine.Kuhlmann@uni-potsdam.de

Dr. Markus Seyfried, Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland, August-Bebel-Str. 89, D-14482 Potsdam
E-Mail: seyfried@uni-potsdam.de

Prof. Dr. John Siegel, Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg, Fakultät für Wirtschaft und Soziales, Department Public Management, Berliner Tor 5, D-20099 Hamburg
E-Mail: john.siegel@haw-hamburg.de

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 wohnortsabhängige 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

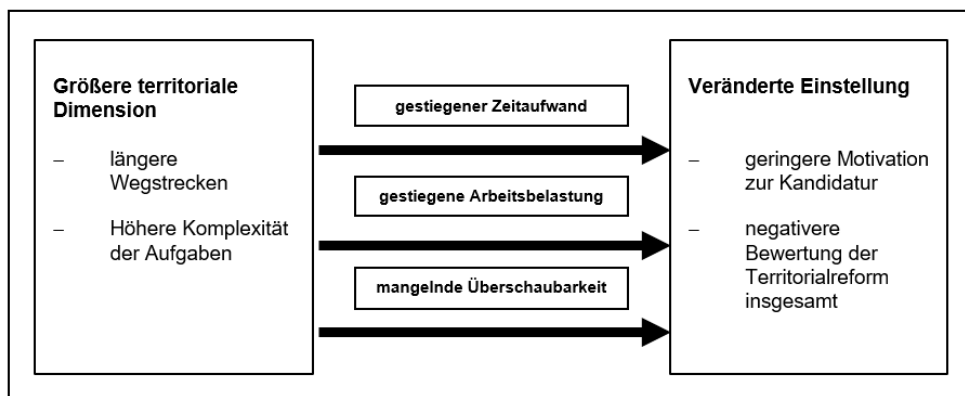
1 Einleitung

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 gestiegener 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

wohnen und damit in der Regel auch längere Anfahrtswege für die Teilnahme an Kreistags- und Ausschusssitzungen haben, ihre Amtsausübung im Kreis anders bewerten als jene, die vergleichsweise zentrumsnah wohnhaft sind.¹ Inwieweit verändern sich also Bewertungen über die Auswirkungen von Kreisgebietsreformen, wenn die Antworten der Befragten in Relation dazu gesetzt werden, wie weit ein Kreistagsmitglied vom Kreissitz entfernt wohnt? In Abhängigkeit zum Wohnort der Mandatsträger² werden Aussagen zur Wahrnehmung des Zeit- und Arbeitsaufwands, zur „Überschaubarkeit“ des Kreises, zur Motivation zur Kandidatur sowie zur Bewertung der Reform insgesamt betrachtet.

2 Aktueller Forschungsstand

Kurz bevor die beiden Landesregierungen in Brandenburg und Thüringen dem öffentlichen und politischen Druck nachgaben, wurden zwei Gutachten (vgl. *Bogumil* 2016; *Kuhlmann/Seyfried/Siegel* 2017) vorgelegt, die den sehr emotional geführten Diskurs durch wissenschaftliche Evidenz versachlichen sollten (vgl. *Kuhlmann/Seyfried/Siegel* 2017, S. 6-7). Während sich *Bogumil* in seinem Gutachten zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen ausschließlich auf bisherige Erkenntnisse zu den Effekten von Kreisgebietsreformen in Deutschland konzentrierte, haben sich *Kuhlmann/Seyfried/Siegel* in ihrem Gutachten mit den Wirkungen von Gebietsreformen sowohl im nationalen als auch im internationalen Kontext beschäftigt. Hierfür führten Sie eine umfassende Meta-Analyse von insgesamt 83 wissenschaftlichen Studien und weiteren Untersuchungen durch (vgl. *Kuhlmann/Seyfried/Siegel* 2017). Beide Stellungnahmen bezogen dabei drei Wirkungsdimensionen ein, die als anerkannte Ziel- bzw. Basiskategorien der Wirkungsanalyse von Verwaltungsreformen betrachtet werden (vgl. *Kuhlmann/Wollmann* 2011; *Kuhlmann/Wayenberg* 2016). So wurde – wenn auch mit unterschiedlichen Begrifflichkeiten – zwischen der Leistungsfähigkeit beziehungsweise Wirksamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der demokratisch-partizipativen Dimension differenziert (vgl. *Bogumil* 2016, S. 7; *Kuhlmann/Seyfried/Siegel* 2017, S. 9-13).

Gleichwohl darf nicht außer Acht gelassen werden, dass sich diese drei Bewertungsmaßstäbe in einem Zielkonflikt befinden (vgl. *Bogumil* 2016, S. 7). Typischerweise sollen Gebietsvergrößerungen dazu beitragen, die Leistungsfähigkeit und Effizienz der kommunalen Verwaltungsstrukturen zu erhöhen, und gleichermaßen die Legitimität lokalen Handelns durch bürgerschaftlich-demokratische Partizipation zu erhalten (vgl. *Tessmann* 2012, S. 165-181; *Wollmann* 2008, S. 28; *Franzke* 2013, S. 20). So wird insbesondere von kommunaler Seite kritisiert (vgl. hierzu u. a. *Rocke/Rüsen* 2003: 230), dass eine allzu ambitionierte Flächenausdehnung von Landkreisen die zumutbaren äußeren Bedingungen für eine ehrenamtliche Mandatsausübung deutlich erschweren und sogar zu einer Gefährdung der kommunalen Selbstverwaltung führen können. Zu diesem Ergebnis kamen auch die Richter des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. Im Jahr 2007 erklärten sie die geplante Kreisgebietsreform für verfassungswidrig und wiesen insbesondere darauf hin, dass das Gericht die geplanten Flächendimensionen gerade unter dem Gesichtspunkt der ehrenamtlichen Mandatsausübung für äußerst fragwürdig hält (vgl. *LVerfG MV* 2007, S. 42). Demnach würde die geplante Größe der neuen Kreise das Ehrenamt „beträchtlich erschweren“ (*LVerfG MV*

2007, S. 50). Indessen betonen Reformbefürworter vor allem die ökonomischen Einsparpotenziale einer solchen Reform (vgl. hierzu u.a. *Landtag Mecklenburg-Vorpommern*, Drs. 5/1380: 7). Sie weisen darauf hin, dass eine kraftvolle kommunale Selbstverwaltung nur stattfinden kann, wenn die kommunalen Körperschaften mit ausreichend materiellen Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten ausgestattet sind (vgl. Ems 2016, S. 13).

Im Folgenden werden unter Berücksichtigung der eingangs formulierten Fragestellung bisherige Erkenntnisse zum Wirkungszusammenhang zwischen Kreisgebietsvergrößerungen und der bürgerschaftlich-demokratischen Dimension der kommunalen Selbstverwaltung zusammengefasst.³

Im Hinblick auf das aktive und passive Wahlrecht kommen *Kuhlmann/Seyfried/Siegel* in ihrer oben genannten Meta-Studie zu dem Ergebnis, dass es zwar negative Effekte von Gebietsreformen auf den Zeit- und Arbeitsaufwand für die ehrenamtliche Mandatsausübung gibt, diese sich aber durch die Ausgestaltung des Reformprozesses abmildern oder gar vermeiden lassen (*Kuhlmann/Seyfried/Siegel* 2017, S. 50). Einen Anstieg der **Zeit- und Arbeitsbelastung** können auch Ems (2016), Ems/Greiner-Bild (2017), Nürnberger (2015) und Hesse (2008, 2014, 2015) in ihren auf selbst erhobenen Datenquellen basierenden Untersuchungen nachweisen. Demnach geben in Mecklenburg-Vorpommern knapp 90 Prozent der befragten Kreisräte an, dass ihr individueller Zeitaufwand seit der Kreisreform gestiegen ist (vgl. Hesse 2014, S. 28). Dies wird durch eine gesonderte Befragung der Mitglieder des Kreistags Mecklenburgische Seenplatte bestätigt. So geben 88 Prozent der Befragten (n=30) an, dass der Zeitaufwand für das kommunale Amt vor der Reform im Jahr 2011 geringer war (vgl. Nürnberger 2015, S. 22). Und auch die Belastung durch das Mandat hat sich verändert: Während diese vor der Reform für 74 Prozent der befragten Kreistagsmitglieder ausgeglichen war, nennen 81 Prozent der Befragten die Belastung durch das Mandat seit der Kreisreform hoch oder sehr hoch (vgl. Hesse 2014, S. 30). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt eine Studie von Ems, in der 138 sächsische Kreisräte befragt wurden: So ist der individuelle Aufwand zur Mandatsausübung zwar sowohl hinsichtlich der aufzubringenden Zeit als auch der Arbeitsbelastung nach Ansicht von 70 Prozent der Befragten gestiegen (vgl. Ems 2016, S. 65, 68). Dies bewegt sich jedoch in einem Rahmen, der es weiterhin ermöglicht, das Kreistagsmandat ehrenamtlich wahrzunehmen (vgl. Ems 2016, S. 72).

Ein weiteres, häufig von kommunaler Seite vorgebrachtes Argument bezieht sich auf die „**Überschaubarkeit**“ der Kreise. Demnach gebe es eine Obergrenze der zulässigen Größe von Kreisen, bei deren Überschreitung nicht mehr von „überschaubaren Einheiten“ gesprochen werden kann (vgl. Bull 2007, S. 65; Tessmann 2008, S. 122). So wird auch durch die Befragung der Kreisräte in Mecklenburg-Vorpommern deutlich, dass sich eine zunehmende Flächenausdehnung negativ auf die Überschaubarkeit des Kreisgebiets auswirkt. Während knapp 80 Prozent der Befragten die örtlichen Gegebenheiten in ihrem Altkreis gut oder sehr gut überschauen und einschätzen konnten, geben dies nur noch 19 Prozent für ihren heutigen Landkreis an. Von knapp 40 Prozent wird die Situation in den heutigen Landkreisen sogar als „mangelhaft“ oder „ungenügend“ beurteilt (vgl. Hesse 2014, S. 61). Auch in Sachsen lässt sich diese Tendenz erkennen: Während die Überschaubarkeit der überörtlichen Gegebenheiten in den alten Kreisgebieten von den befragten Kreisräten im Durchschnitt als „gut“ bewertet wird, ist sie in den neuen Landkreisen hingegen durchschnittlich nur noch „befriedigend“. 16

Prozent der befragten Kreisräte beurteilen die Überschaubarkeit der überörtlichen Gegebenheiten in ihrem heutigen Landkreis ebenfalls als „mangelhaft“ oder „ungenügend“ (vgl. *Ems* 2016, S. 75). Allerdings macht die vorliegende Empirie deutlich, dass trotz der gesunkenen Überschaubarkeit der überörtlichen Gegebenheiten die zu behandelnden und damit relevanten Themen mehrheitlich auch in den neuen Kreisgebieten überblickt werden können (vgl. *Ems* 2016, S. 97). So lehnen 64 Prozent der sächsischen Kreisräte die These ab, dass ihnen aufgrund der Größe ihres Landkreises oft der Überblick über die zu behandelnden Themen fehlt (vgl. *Ems* 2016, S. 75). Diese Einschätzung zeigt sich auch in der Umfrage unter den Kreistagsmitgliedern des Landkreises Mecklenburgische Seenplatte (vgl. *Nürnberger* 2015, S. 25-26).

Insgesamt kann durch die Untersuchungen für Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen konstatiert werden, dass es trotz der größeren Belastungen der Mandatsträger nach wie vor ausreichend viele Bewerber aus unterschiedlichen Personengruppen für die Kreistagswahlen gibt. Zwar ist insgesamt bei einzelnen Mandatsträgern ein gewisser Unmut zu erkennen, ein tendenzieller Rückgang der **Motivation** macht sich bei den befragten aktiven Politikern jedoch nicht bemerkbar. So verneinten 68 Prozent der befragten Kreisräte aus dem Landkreis Mecklenburgische Seenplatte die Frage, ob sie heute weniger motiviert seien, ein Mandat im Kreistag zu übernehmen (vgl. *Nürnberger* 2015, S. 27). Und auch mit Blick auf die Bewerberzahlen für die Kreistagsmandate in Sachsen lässt sich keine Gefährdung des kommunalpolitischen Ehrenamts und der Legitimität lokalen Handelns erkennen (vgl. *Ems* 2016, S. 101). Zwar sind die absoluten Bewerberzahlen im Jahr 2014 im Vergleich zu 2008 und auch zu 2004 leicht gesunken, doch ist zu vermuten, dass der zu verzeichnende Rückgang durch allgemeine gesellschaftliche Entwicklungen wie die zunehmende Parteienverdrossenheit und eine wachsende berufliche Inanspruchnahme potenzieller Kandidaten (vgl. *Hesse* 2008: 52) zu erklären ist. Wird die Zahl der Kreistagsbewerber im Freistaat Sachsen in Relation zur Zahl der zur Verfügung stehenden Mandate gesetzt, lässt sich ebenfalls kein systematisch negativer Zusammenhang zwischen der Flächenausdehnung der Kreise und der Bereitschaft zur Kandidatur feststellen. Vielmehr zeigen die Ergebnisse, dass sich bislang eine ausreichend große Zahl an Bewerbern gefunden hat und damit der befürchtete Personalmangel bei der Besetzung der Kreistagsmandate ausgeblieben ist (vgl. *Ems* 2016, S. 90).⁴ Zudem ist zu beachten, dass in größeren Gebietszuschnitten die Bedeutung des Mandats zunimmt (vgl. *Bogumil* 2016, S. 41-42). So könne sich die Möglichkeit, weitreichenderen Einfluss in einem größeren Gebiet auszuüben und damit mehr Verantwortung zu übernehmen, sogar deutlich motivationsfördernd auswirken (vgl. *Baumann* 2005, S. 107).

Neben diesen Befunden weist auch *Seitz* in früheren Untersuchungen nach, dass es keine empirischen Belege für einen Zusammenhang zwischen der Größe der Kreise und der Bereitschaft zur Kandidatur bei Kreistagswahlen gibt (vgl. *Seitz* 2008, S. 95; *Seitz* 2007a, S. 33). Für die Länder Rheinland-Pfalz und Brandenburg konnte *Seitz* die Wohnorte der Kreistagsbewerber ermitteln. Die Hypothese, dass die Zahl der Kandidaturen pro verfügbares Mandat mit zunehmender Entfernung zum Kreissitz in beiden Ländern systematisch abnehmen würde, bestätigt die Korrelationsanalyse nicht. Selbst die Kreissitze, für die ein besonderer „Ortsvorteil“ gelten könnte, lassen keine höhere Wahrscheinlichkeit für eine Kreistagskandidatur erkennen (*Seitz* 2008, S. 100; *Seitz* 2007a, S. 35). Zwar konnte mit Brandenburg ein Land mit vergleichsweise großen Kreisflächen untersucht werden, doch kann auch *Seitz* – wie er in einer Fußnote an-

merkt – nicht vollends ausschließen, dass bei einem weiteren Distanzanstieg die Kandidaturbereitschaft abnehmen könnte (vgl. *Seitz* 2008, S. 99).

Somit lässt sich konstatieren, dass es für Deutschland eine Reihe von Gutachten gibt, die sich empirisch und in unterschiedlicher Intensität mit der Frage nach möglichen Auswirkungen von Kreisgebietsreformen auf die Kreistagsmitglieder befassen – hierbei wurden vor allem die Aspekte *Zeit- und Arbeitsbelastung*, *Überschaubarkeit* und/oder *Motivation* untersucht. In keiner der genannten Studien wurde jedoch danach gefragt, ob sich das Antwortbild der Kreisträte verändert, wenn die Entfernung zwischen den Wohnorten der Kreisträte und dem Kreissitz in der Analyse berücksichtigt wird. Anders ausgedrückt: Bisher liegen keine umfassenden empirischen Untersuchungen zu der Frage vor, ob die Distanz zwischen Wohnort und Kreissitz einen Einfluss auf die Bewertung der Auswirkungen von Kreisgebietsreformen hat. Diese Forschungslücke wurde als Anlass genommen, im vorliegenden Beitrag der Frage nachzugehen, welche Bedeutung dem individuellen Wohnort von Mandatsträgern bei der Bewertung der Gebietsreform beizumessen ist.

3 Untersuchungsleitende Hypothesen

In dem kontrovers diskutierten Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, in dem die Richter die geplante Kreisgebietsreform als verfassungswidrig einstufen (vgl. *LVerfG MV* 2007), wurde unter anderem die These aufgestellt, dass bei einer zu großen Flächenausdehnung insbesondere Mandatsträger aus den entfernt beziehungsweise peripher gelegenen Wahlkreisen nur unter unzumutbarem Aufwand ihrem ehrenamtlichen Kreistagsmandat nachkommen können. Dies führe zwangsläufig dazu, dass viele der Betroffenen von einer Kandidatur zum Kreistag absehen würden (vgl. *Nierhaus* 2008, S. 11).

Auf diese Weise argumentieren auch Vertreter des sogenannten „decline of community model“ (vgl. *Dahl/Tufte* 1973, S. 41-65; *Verba/Nie* 1972, S. 229-247; *Verba* u.a. 1978, S. 269-285; *Oliver* 2000, 2001; *Putnam* 2000, S. 204-215). Hierbei wird davon ausgegangen, dass ein Anstieg der Gebietsgröße unter anderem einen negativen Effekt auf die Bereitschaft der Bürger hat, sich politisch zu engagieren. Einen entscheidenden Faktor stellen die Kosten der politischen Partizipation dar (political economy approach). So führen unter anderem *Dahl/Tufte* (1973) an, dass die Kosten für direkte Formen des politischen Engagements in großen Kommunen höher ausfallen als in kleinen Gebietseinheiten.

Dieser Annahme folgend, soll auf der Mikroebene untersucht werden, ob sich die Folgenbewertung der Kreisgebietsreformen durch die Mandatsträger in Abhängigkeit von ihrem Wohnort unterscheidet. In Anlehnung an die von *Denters* u.a. (2014, S. 17 ff.) auch als „Lovely Lilliput-Theorie“ bezeichnete pessimistische Sicht (vgl. *Kuhlmann/Seyfried/Siegel* 2017, S. 12) wird vermutet, dass jene Mandatsträger, die besonders weit vom Kreissitz entfernt wohnen, den Zeit- und Arbeitsaufwand sowie die sich daraus ergebenden Folgen, deutlich schlechter bewerten, als jene, die am Kreissitz beziehungsweise im näheren Umkreis wohnen.

Ausgehend von dieser Annahme, werden vier Hypothesen formuliert, die sich auf die einschlägigen Kriterien Zeit- und Arbeitsaufwand, Überschaubarkeit, Bewertung der Reform sowie Motivation zur Kandidatur beziehen:

Mitglieder des Kreistags, die in zunehmend größerer Distanz zum Kreissitz wohnen, attestieren eine höhere Zeit- und Arbeitsbelastung, als jene, die vergleichsweise zentrumsnah ansässig sind. (H1)

Mitglieder des Kreistags, die in zunehmend größerer Distanz zum Kreissitz wohnen, bewerten die Überschaubarkeit schlechter als jene, die vergleichsweise zentrumsnah ansässig sind. (H2)

Als Folge der höheren Arbeitsbelastung und verschlechterten Überschaubarkeit wird angenommen, dass – ebenfalls abhängig vom Wohnort – sowohl die Kreisgebietsreform insgesamt als auch die eigene Motivation zur Kandidatur anders bewertet werden:

Mitglieder des Kreistags, die in zunehmend größerer Distanz zum Kreissitz wohnen, bewerten die Reform negativer als jene, die vergleichsweise zentrumsnah ansässig sind. (H3)

Mitglieder des Kreistags, die in zunehmend größerer Distanz zum Kreissitz wohnen, sind aufgrund der größeren Kreise weniger zur Kandidatur motiviert als jene, die vergleichsweise zentrumsnah ansässig sind. (H4)

4 Methodisches Vorgehen und Fallauswahl

Als empirische Grundlage für die folgende Untersuchung dienen zum einen bisher unveröffentlichte Daten einer schriftlichen Befragung von 51 der insgesamt 77 Mitglieder (Rücklaufquote: 66 Prozent) des Kreistags Mecklenburgische Seenplatte aus dem Jahr 2014. Ausgewählt wurden in der Regel die Antworten jener Mandatsträger (n=34), die bereits vor der Kreisgebietsreform Mitglied des Kreistags waren und die auf die entsprechenden Items geantwortet haben. Zum anderen werden in gleicher Form die Daten einer Onlinebefragung von 138 sächsischen Kreistagsmitgliedern (Rücklaufquote: 24 Prozent) aus der Studie von *Ems* (2016) aufgegriffen und mit den Antwortbildern aus dem Seenplatte-Kreis verglichen. Als Datengrundlage dienen auch hier die Antworten jener Kreise, die bereits vor der Kreisgebietsreform ein Mandat innehatten (n=55).

Die ausgewählten Fallbeispiele sind insofern besonders von Interesse, als dass sie sowohl die Verhältnisse des flächenmäßig größten Landkreises Deutschlands widerspiegeln, als auch Aussagen zu den Verhältnissen in einem Flächenland ermöglichen, das durch eine moderate Flächenausdehnung gekennzeichnet ist. Eine Berücksichtigung der Folgen der Kreisgebietsreform in Sachsen-Anhalt im Jahr 2007 für die Ausübung des Kreistagsmandats wäre wünschenswert, kann jedoch aufgrund einer fehlenden Datengrundlage an dieser Stelle nicht geleistet werden. Gleiches gilt für die weiteren fünf Kreise Mecklenburg-Vorpommerns, zu denen ebenfalls keine Befragungsdaten vorliegen.

In beiden zugrundeliegenden Studien wurden anhand der persönlichen Einschätzungen der befragten Mandatsträger die individuellen Distanzen zwischen Wohnort und dem jeweiligen Kreissitz erfasst. Um für die folgenden Untersuchungen die Interpretation zu erleichtern, werden die Mandatsträger in drei Cluster eingeteilt: Mandatsträger, die weniger als 20 Kilometer zum Kreissitz zurücklegen müssen, gehören dem Cluster 1 an. Jene, die angaben, einen Anfahrtsweg zwischen 20 und 39 Kilometern zu haben, bilden das Cluster 2 und diejenigen mit mehr als 39 Kilometern Entfernung zwischen Wohnort und Kreissitz werden dem Cluster 3 zugeordnet. Durch die Einteilung in die drei Cluster, in denen die Zahl der befragten Mandatsträger (n) jeweils relativ gleichmäßig verteilt ist, kann nun zwischen kurzen, mittleren und langen Wegstrecken unterschieden werden.⁵

Der Untersuchungsansatz betrachtet für beide Fallbeispiele die Antworten der Mandatsträger in Abhängigkeit von den Anfahrtswegen (gemessen an der Distanz zwischen ihrem Wohnort und dem Kreissitz). Mögliche residuale Variablen, etwa die Parteizugehörigkeit oder das Alter der Mandatsträger, werden aufgrund fehlender Daten nicht berücksichtigt, könnten neben dem Wohnort aber als weitere Einflussgrößen für die Bewertung der Amtsausübung von Bedeutung sein (vgl. u.a. Hesse 2008; 2014). Bevor im Folgenden die Ergebnisse der Befragungen vorgestellt werden, werden zunächst die Auswirkungen der Kreisgebietsreformen hinsichtlich der territorialen Dimensionen der Landkreise überblickshaft zusammengefasst.

a) Landkreis Mecklenburgische Seenplatte

Die Kreisgebietsreform im September 2011 in Mecklenburg-Vorpommern sorgte schon im Vorfeld für Aufsehen: Die ursprünglichen Reformpläne, aus zwölf Kreisen und sechs kreisfreien Städten fünf große Regionalkreise („5+0-Modell“) zu bilden, wurden durch das Urteil des Landesverfassungsgerichts gestoppt. Vor allem infolge der zum Teil sehr pauschalen Annahmen über die Auswirkungen der geplanten Kreise für die Mandatsausübung wurde das Urteil sehr kritisch und kontrovers diskutiert (vgl. Büchner/Franzke/Nierhaus 2008). Durch Nachbesserungen des Gesetzgebers wurden schließlich sechs neue Kreise gebildet sowie die Kreisfreiheit von Rostock und Schwerin erhalten.

Fünf der sechs neu geschaffenen Kreise gehören zu den flächenmäßig größten der Bundesrepublik, wobei der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte die Liste anführt: Mit einer Fläche von 5.468 km², mit der er mehr als doppelt so groß wie das Saarland (2.570 km²) ist, muss der Landkreis im Vergleich als Extremfall betrachtet werden (Tab. 1). Mit einer Bevölkerungszahl von 262.517 Einwohnern (vgl. *Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern* 2017, S. 25) liegt der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte im oberen Drittel aller deutschen Kreise. Gleichzeitig zählt er bei einer Zahl von 48 Einwohnern pro Quadratkilometer jedoch zu den am dünnsten besiedelten Kreisen Deutschlands.

Tab. 1: Bevölkerung und Fläche nach Kreisfreien Städten und Landkreisen (Mecklenburg-Vorpommern, 2015)

Land	Bevölkerung	Fläche in km ²	Einwohner je km ²
Kreisfreie Stadt			
Landkreis			
Mecklenburg-Vorpommern	1 612 362	23 213	69
Rostock, Stadt	206 011	181	1 137
Schwerin, Stadt	96 800	131	742
Kreisfreie Städte	302 811	312	971
Ludwigslust-Parchim	214 113	4 752	45
Mecklenburgische Seenplatte	262 517	5 470	48
Nordwestmecklenburg	156 270	2 119	74
Landkreis Rostock	213 473	3 423	62
Vorpommern-Greifswald	238 358	3 930	61
Vorpommern Rügen	224 820	3 207	70
Landkreise	1 309 551	22 901	57

Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2017, S. 25; eigene Berechnung.

Neubrandenburg als Kreissitz ist nicht nur die größte Stadt des Kreises (ca. 64.000 Einwohner), sondern auch aufgrund der zentralen Lage und guten Verkehrsanbindung in einer vorteilhaften Position (Abb. 2). Aus entlegeneren Gemeinden können dennoch Anfahrtswege von bis zu 70 Kilometern entstehen, was einer PKW-Fahrtzeit von maximal eineinhalb Stunden entspricht. Jene Entfernungen bilden aber die Ausnahme: Von den 51 befragten Kreistagsmitgliedern im Jahr 2014 gaben lediglich drei Personen (5,9 Prozent) an, dass sie Distanzen dieser Länge bis zum Kreissitz zurücklegen. 39,2 Prozent der Befragten haben nach eigenen Angaben Wegstrecken von mindestens 40 Kilometern und mehr zu bewältigen.

Abb. 2: Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte mit Darstellung der Lage der Kreisstadt und jener Orte, an denen 2014 Ausschusssitzungen stattfanden



Quelle: Eigene Darstellung.

Neben Neubrandenburg finden Ausschusssitzungen allerdings auch an anderen Orten statt: Nach Auflistung für das Erhebungsjahr 2014 finden diese neben dem Kreissitz häufig in Neustrelitz, Waren (Müritz), Wulkenzin, Demmin, Stavenhagen und Neukalen statt, die sich im Umkreis von Neubrandenburg befinden. Für einige Ausschussmitglieder dürften deshalb Wegstrecken von über 80 Kilometern entstehen. Dazu kommt es insgesamt zu größeren Fahrtenbewegungen aufgrund des zahlenmäßig höheren Anteils an Kreistagsmitgliedern aus der Kreisstadt Neubrandenburg.

b) Kreisstrukturen im Freistaat Sachsen

Im Zuge der sächsischen Kreisgebietsreform wurde am 1. August 2008 die Zahl der Landkreise von 22 auf 10 und die Zahl der kreisfreien Städte von 7 auf 3 reduziert. Als viertkleinstes Flächenland gehört der Freistaat Sachsen seit der Reform neben Mecklenburg-Vorpommern (6 Landkreise) und dem Saarland (6 Landkreise) zu den Flächenländern mit der geringsten Anzahl an Landkreisen. Die durchschnittliche Einwohnerzahl stieg um mehr als 100 Prozent an und betrug im Jahr 2015 273.191 Einwohner (vgl. *Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen* 2017b, S. 45) (Tab. 2).

Mit diesem Durchschnittswert zählen die neu geschaffenen Kreise zu den einwohnerstärksten in Deutschland. Mit durchschnittlich 155 Einwohnern pro Quadratkilometer übersteigen die sächsischen Landkreise zudem den Wert für den Landkreis Mecklenburgische Seenplatte um mehr als das Dreifache. Die durchschnittliche Fläche der Landkreise beträgt seit der Reform ca. 1.760 km², was mehr als eine Verdopplung bedeutet. Gleichzeitig entspricht dies jedoch nur einem Drittel der Fläche des Landkreises Mecklenburgische Seenplatte.

Tab. 2: Bevölkerung und Fläche nach Kreisfreien Städten und Landkreisen (Sachsen, 2015)

Land	Bevölkerung	Fläche in km ²	Einwohner je km ²
Kreisfreie Stadt			
Landkreis			
Freistaat Sachsen	4 084 851	18 449	221
Chemnitz, Stadt	248 645	221	1 125
Dresden, Stadt	543 825	328	1 656
Leipzig, Stadt	560 472	298	1 882
Kreisfreie Städte	1 352 942	847	1 597
Erzgebirgskreis	347 665	1 828	190
Mittelsachsen	312 450	2 116	148
Vogtlandkreis	232 318	1 412	164
Zwickau	324 534	950	342
Bautzen	306 273	2 396	128
Görlitz	260 000	2 111	123
Meißen	245 244	1 455	169
Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	247 412	1 654	150
Leipzig	258 408	1 651	156
Nordsachsen	197 605	2 028	97
Landkreise	2 731 909	17 601	155

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen 2017b, S. 45; eigene Berechnung.

Obwohl eine möglichst zentrale Lage und gute Verkehrsanbindung der Kreisstädte⁶ dazu beitragen sollen, dass auch Kandidaten aus entfernteren Gemeinden den Kreissitz mit möglichst geringem Zeitaufwand erreichen, können auch in Sachsen in Einzelfällen Anfahrtswege von bis zu 70 Kilometern und mehr entstehen (siehe Abb. 3). Unter den befragten Kreisräten gaben lediglich vier (3 Prozent) an, eine solche Distanz zurücklegen zu müssen (vgl. *Ems* 2016, S. 66). Und auch unter Einbezug der Wegstrecken von 60 Kilometern ergibt sich ein ähnliches Bild: Insgesamt gaben 7 Prozent der Befragten an, Entfernungen von 60 Kilometer und mehr zwischen Wohnort und Kreisstadt zu-

rücklegen zu müssen. Eine Modellrechnung für die vier größten Landkreise Mittelsachsen, Nordsachsen, Bautzen und Görlitz zeigt zudem, dass die Anfahrtswege aus entfernten Gemeinden in die jeweilige Kreisstadt zwischen 57 und 71 Kilometern betragen⁷ und damit Anreisewege von maximal eineinhalb Stunden entstehen können.

Anders als im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte finden die Ausschusssitzungen der sächsischen Landkreise überwiegend am jeweiligen Kreissitz statt,⁸ sodass auch durch die Teilnahme an diesen zahlenmäßig häufiger stattfindenden Terminen in der Regel keine weiteren Anfahrtswege entstehen.

Abb. 3: Kreisfreie Städte und Landkreise im Freistaat Sachsen mit dem zuständigen Verwaltungssitz am 1. Januar 2017



Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, 2017a.

5 Ergebnisse

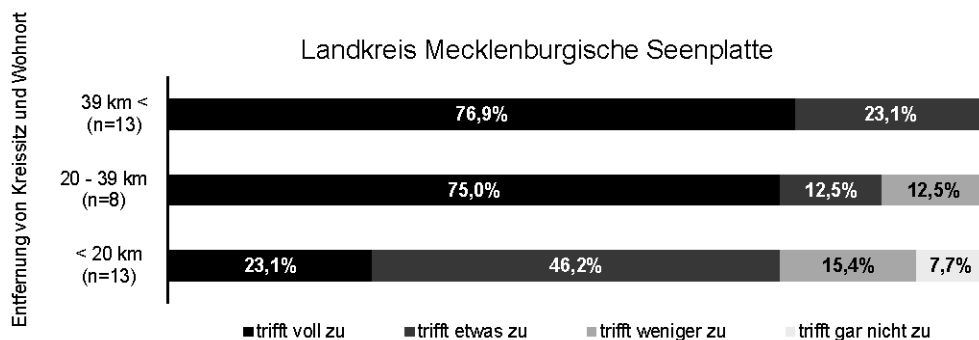
Nachfolgend werden die Ergebnisse der jeweiligen Themenblöcke vorgestellt. Da die Fragestellungen sowie die dazugehörigen Antwortkategorien aus den zwei Befragungen nicht immer identisch und daher nicht uneingeschränkt vergleichbar sind, finden die Datenauswertungen für den Landkreis Mecklenburgische Seenplatte und den Freistaat Sachsen zunächst separat statt. In einem nächsten Schritt werden sodann die zentralen Erkenntnisse zu den einzelnen Themenfeldern und erkennbare Grundtendenzen vergleichend betrachtet.

a) Zeitaufwand

Landkreis Mecklenburgische Seenplatte

Wie zu erwarten, attestieren die Mandatsträger im Antwortbild (Abb. 4) einen deutlich erhöhten Zeitaufwand. Nur wenige finden die Aussage, der Zeitaufwand sei früher geringer gewesen, als „weniger“ oder „gar nicht“ zutreffend. Während etwa drei Viertel derer, die mehr als 20 Kilometer zurücklegen müssen, der These „voll“ zustimmen, treffen nur etwa ein Viertel mit weniger als 20 Kilometern Entfernung zwischen Wohnort und Kreissitz die gleiche Einschätzung (23,1 Prozent). Die Korrelation zwischen Anfahrtsweg und Bewertung der These liegt statistisch in einem mittleren Bereich ($r=0,45$) bei einem hohen Signifikanzwert ($p=0,007$).⁹

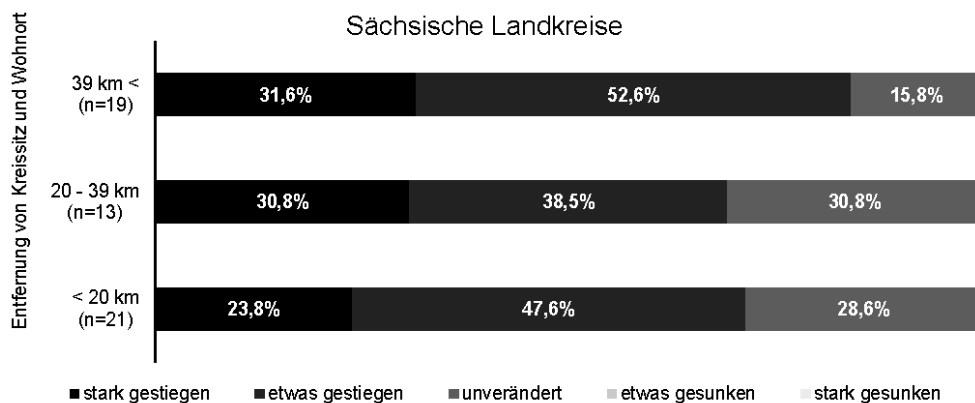
Abb. 4: „Vor der Kreisgebietsreform war der Zeitaufwand für das kommunale Amt im Kreis/in der kreisfreien Stadt geringer.“



Freistaat Sachsen

Anders als im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte ergeben die Antworten der sächsischen Mandatsträger in Abhängigkeit zur Distanz zwischen Wohnort und Kreissitz kein so eindeutiges Bild (Abb. 5). Zwar wird auch in diesem Fall mehrheitlich angegeben, dass der Zeitaufwand zur Mandatsausübung „stark“ und „etwas gestiegen“ ist, doch unterscheiden sich die Einschätzungen nicht so gravierend zwischen den Mandatsträgern mit unterschiedlichen Distanzen zum Kreissitz. Auffallend ist vor allem, dass sich die Antworten derjenigen, die angaben, Anfahrtswege zwischen 20 und 39 Kilometer und weniger als 20 Kilometer zu haben, nur marginal unterscheiden. Während in beiden Gruppen jeweils circa 70 Prozent der Befragten angeben, dass ihr Zeitaufwand „stark“ beziehungsweise „etwas gestiegen“ ist, gaben dies immerhin 84 Prozent der Kreisräte an, die einen Anfahrtsweg von mehr als 39 Kilometern haben. Auch statistisch belegt der schwache Korrelationskoeffizient ($r=0,03$) bei fehlender Signifikanz ($p=0,811$) einen für Sachsen fehlenden Zusammenhang zwischen Anfahrtsweg und der Einschätzung der eigenen Zeitsituation.

Abb. 5: „Mein Zeitaufwand zur Mandatsausübung ist...“

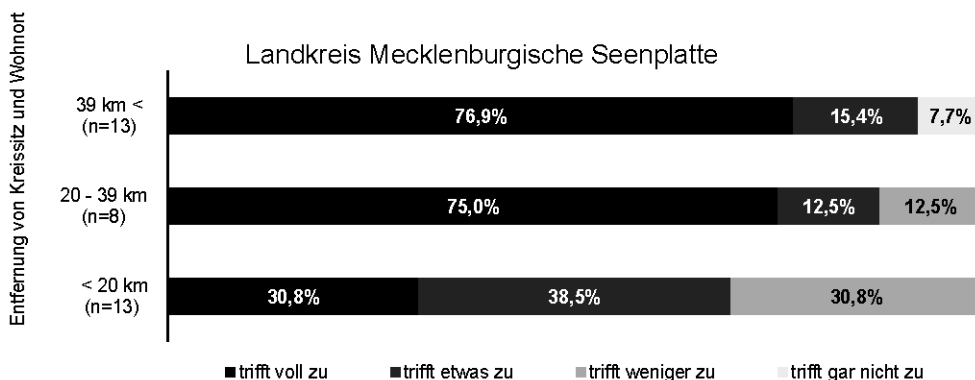


b) Arbeitsbelastung

Landkreis Mecklenburgische Seenplatte

Auf die Frage nach der veränderten Arbeitsbelastung zeigt sich bei den Kreistagsmitgliedern ein ähnliches Antwortbild (Abb. 6) wie beim Zeitaufwand. Auch hier stimmen die zwei Gruppen, die in mehr als 20 Kilometern Entfernung zum Kreissitz wohnen, der Aussage „voll“ zu, dass die Arbeitsbelastung heute höher sei als im alten Kreistag beziehungsweise der Stadtvertretung Neubrandenburg. Bei der Gruppe derer, die weniger als 20 Kilometer zurücklegen, stimmen dieser Aussage etwa ein Drittel „voll“ (30,8 Prozent) und 38,5 Prozent „etwas“ zu. Damit bescheinigt die weit überwiegende Mehrheit, dass die Arbeitsbelastung angestiegen ist. Die Korrelation zwischen Anfahrtsweg und der Einschätzung der Arbeitsbelastung ist schwach ausgeprägt ($r=0,33$) und liegt mit $p=0,055$ knapp außerhalb des definierten Signifikanzniveaus.

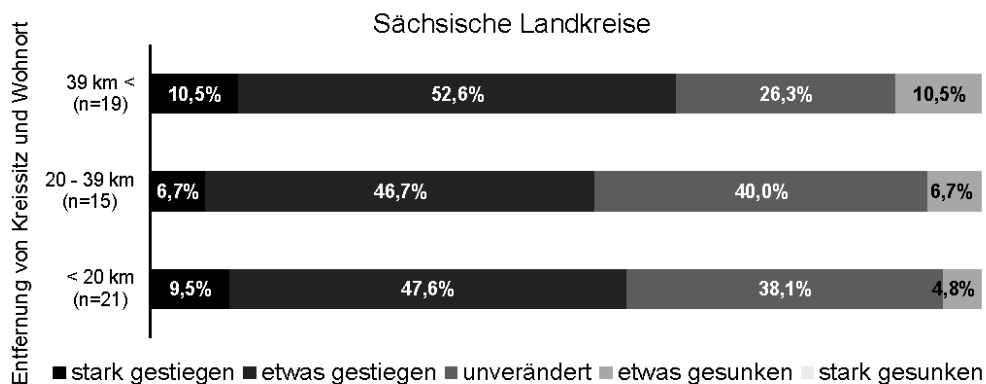
Abb. 6: „Die Arbeitsbelastung im Kreistag ist heute höher als im alten Kreistag bzw. früher in der Stadtvertretung Neubrandenburg.“



Freistaat Sachsen

Hinsichtlich der Bewertung der Arbeitsbelastung (Abb. 7) lässt sich für den Freistaat Sachsen erneut kein klares Antwortmuster in Abhängigkeit zu den Anfahrtswegen der befragten Kreisträger erkennen. Die Aussage „Meine Arbeitsbelastung durch das Mandat ist...“ konnte auf einer 5er-Skala zwischen „stark gestiegen“ und „stark gesunken“ bewertet werden. Unabhängig davon, welche Distanz zwischen dem Wohnort der Mandatsträger und dem Kreissitz liegt, geben die Kreisträger aller Gruppen mehrheitlich an, dass ihre Arbeitsbelastung „stark“ und „etwas gestiegen“ ist ($r=-0,08$ bei $p=0,557$).

Abb. 7: „Meine Arbeitsbelastung durch das Mandat ist...“

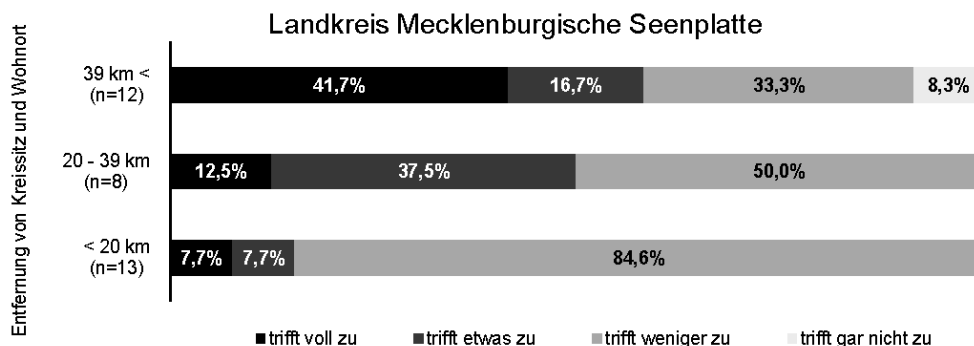


c) Überschaubarkeit

Landkreis Mecklenburgische Seenplatte

Für den Landkreis Mecklenburgische Seenplatte wurden die Mandatsträger gefragt, ob ihnen aufgrund der Kreisgebietsgröße oft der Überblick über die zu behandelnden Themen fehle. Das Antwortbild (Abb. 8) zeigt eine erkennbare Tendenz: Jene Mandatsträger, die 40 Kilometer und weiter vom Kreissitz Neubrandenburg entfernt wohnen, bestätigen den Eindruck eines „fehlenden Überblicks“ mehrheitlich (58,4 Prozent) als „voll“ oder „etwas“ zutreffend; bei jenen mit weniger als 20 Kilometern Anfahrtsweg antwortet so eine Minderheit (15,4 Prozent). Insgesamt zeigen die Antworten, dass die „Überschaubarkeit“ nicht als ein vordergründiges Problem angesehen wird. Der Korrelationskoeffizient ($r=0,391$) im Bereich des Signifikanzniveaus ($p=0,024$) lässt auf einen schwachen Zusammenhang schließen.

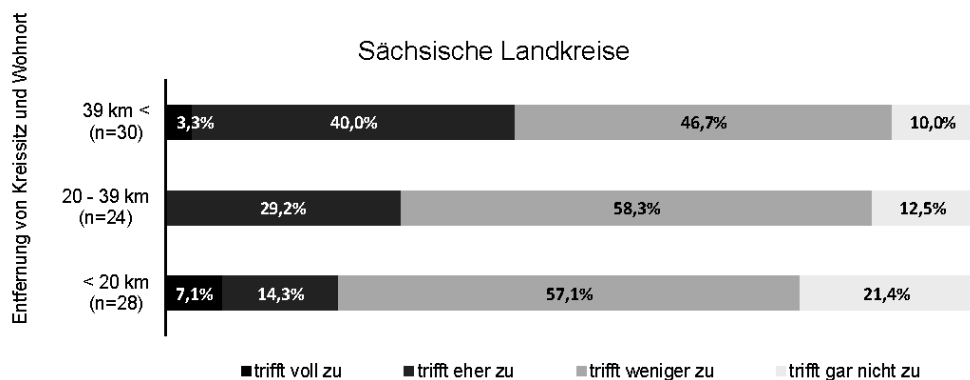
Abb. 8: „Aufgrund der Kreisgebietsgröße fehlt mit oft der Überblick über die zu behandelnden Themen.“



Freistaat Sachsen

Ausgehend von der gleichen Fragestellung ergibt sich bei den Antworten zu der Überschaubarkeit (Abb. 9) des Kreisgebietes zwischen den sächsischen Kreisräten und den Mitgliedern des Kreistags Mecklenburgische Seenplatte ein ähnliches Antwortmuster, wenn auch mit einer schwächeren Ausprägung: Von jenen Mandatsträgern, die 40 Kilometer und weiter vom Kreissitz entfernt wohnen, teilen 43 Prozent den Eindruck eines „fehlenden Überblicks“ als „voll“ oder „etwas“ zutreffend. Bei jenen mit weniger als 20 Kilometern Anfahrtsweg antworten so nur 21 Prozent. Insgesamt zeigt das Antwortbild für Sachsen ebenfalls, dass die „Überschaubarkeit“ nicht als zentrales Problem anzusehen ist. Ein möglicher Zusammenhang zwischen Anfahrtsweg und der Bewertung der Überschaubarkeit muss bei einem schwachen Korrelationskoeffizienten ($r=0,09$) aufgrund fehlender Signifikanz ($p=0,532$) ausgeschlossen werden.

Abb. 9: „Aufgrund der Größe meines Landkreises fehlt mir oft der Überblick über die zu behandelnden Themen.“

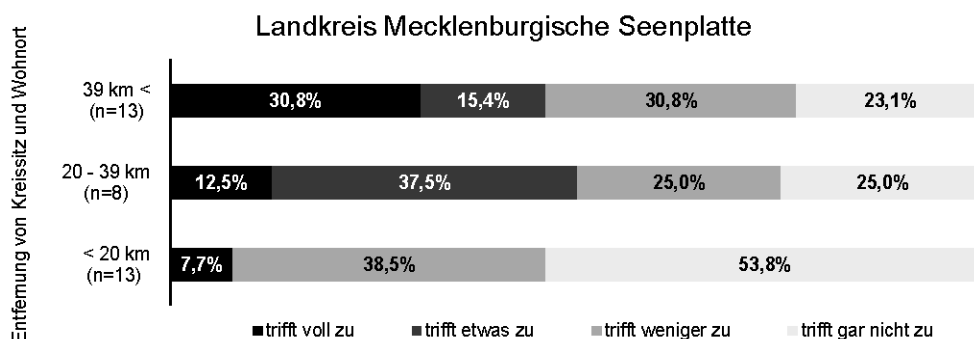


d) Motivation

Landkreis Mecklenburgische Seenplatte

Hinsichtlich der Motivation zeigt sich ein sehr ambivalentes Antwortbild. Der Satz „Aufgrund der Kreisgebietsgröße bin ich heute weniger motiviert, bei Wahlen zum Kreistag zu kandidieren als noch vor der Reform“ war hier als These zu bewerten (Abb. 10). Nach Einschätzung der Befragten ergibt sich ein „Motivationsverlust“ vor allem bei der Gruppe, die in mehr als 39 Kilometern Entfernung leben: Für etwas weniger als der Hälfte dieser trifft die These „voll“ (30,8 Prozent) oder „etwas“ (15,4 Prozent) zu. Bei der zweiten Gruppe (20 bis 39 km) ist ebenso die Hälfte der Auffassung, dass die These „voll“ (12,5 Prozent) oder „etwas“ (37,5 Prozent) zutrifft. Ein anderes Bild ergibt sich erneut bei den Mandatsträger mit weniger als 20 Kilometern Wohnort-Entfernung zum Kreissitz, bei der fast alle die These als „weniger“ (38,5 Prozent) oder „gar nicht“ (53,8 Prozent) zutreffend ansehen. In der Summe werden für die Kandidatur im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte merkliche „Motivationsverluste“ attestiert. Auch der Korrelationskoeffizient ($r=0,437$) im signifikanten Bereich ($p=0,010$) weist auf einen zumindest schwachen Zusammenhang zwischen Anfahrtsweg und schwindender Motivation zur Kandidatur hin.

Abb. 10: „Aufgrund der Kreisgebietsgröße bin ich heute weniger motiviert, bei Wahlen zum Kreistag zu kandidieren als noch vor der Reform.“

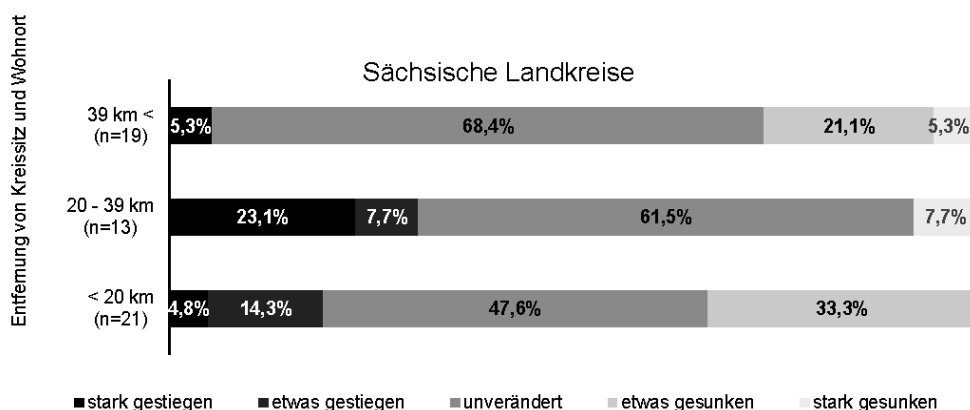


Freistaat Sachsen

Im Hinblick auf eine mögliche veränderte Motivation sollten die sächsischen Kreisräte die Aussage „Meine Motivation, bei den Wahlen zum Kreistag zu kandidieren, ist seit der Reform insgesamt...“ mit Hilfe der Antwortkategorien von „stark gestiegen“ bis „stark gesunken“ ergänzen (Abb. 11). Insgesamt geben die Befragten mehrheitlich an (58 Prozent), dass sich ihre Motivation seit der Reform nicht verändert hat, wobei dennoch ein gewisser Unmut bei einzelnen Mandatsträgern zu erkennen ist (vgl. Ems 2016, S. 85). Werden die Antworten in Abhängigkeit zur Distanz zwischen Wohnort und Kreissitz gesetzt, fällt auf, dass Kreisräte mit Anfahrtswegen von mehr als 20 Kilometern mehrheitlich angeben, dass ihre Motivation unverändert geblieben ist (68 bzw. 62 Prozent). Lediglich 48 Prozent der „zentrumsnahen“ Gruppe gab dies so an. Gleichzeitig ist die Motivation zur erneuten Kandidatur bei immerhin einem Drittel

dieser Gruppe „etwas gesunken“. Insgesamt lässt sich für Sachsen statistisch ($r=0,04$ bei $p=0,764$) kein Zusammenhang zwischen Anfahrtsweg und Motivation zur Kandidatur erkennen.

Abb. 11: „Meine Motivation, bei den Wahlen zum Kreistag zu kandidieren, ist seit der Reform insgesamt...“

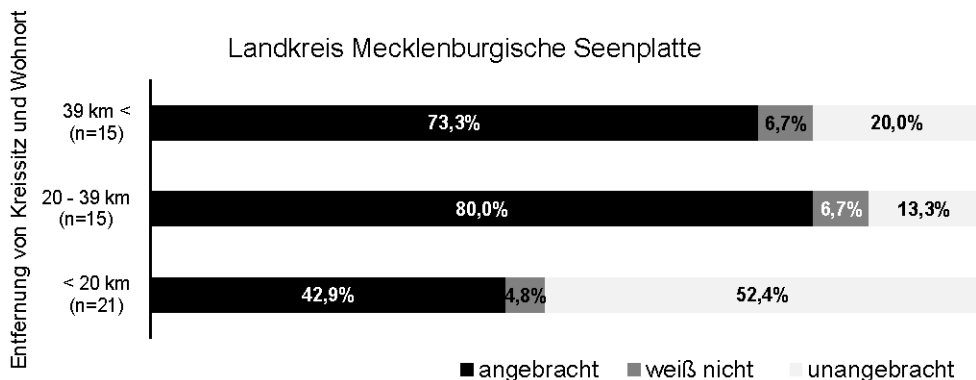


e) Bewertung des Ehrenamts

Landkreis Mecklenburgische Seenplatte

Mandatsträger im Kreis Mecklenburgische Seenplatte sollten abschließend bewerten, ob sie Bedenken teilen, die Flächenausdehnung könnte die ehrenamtliche Kreistagsarbeit erschweren (Abb. 12). Erneut zeigt sich ein deutlich anderes Antwortbild bei der Gruppe, die nahe zum Kreissitz wohnt (<20 km). Hier sehen 42,9 Prozent Bedenken als „angebracht“ an. Bei den zwei Gruppen mit über 20 Kilometern Entfernung zum Kreissitz ist dies bei ganzen 80 Prozent (20 – 39 km) und 73,3 Prozent (>39 km) der Fall. Bedenken hinsichtlich einer Auswirkung der Kreisgröße auf das Ehrenamt werden also mehrheitlich geteilt. Den Zusammenhang zwischen der Bewertung des Ehrenamts in Abhängigkeit vom Anfahrtsweg belegt ein schwacher Korrelationskoeffizient ($r=0,37$) im signifikanten Bereich ($p=0,010$).

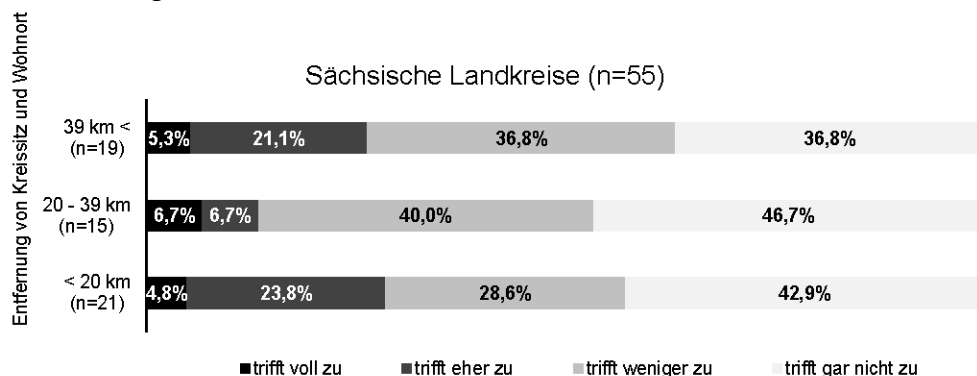
Abb. 12: „Bedenken, die ehrenamtliche Partizipation im Kreistag könnte aufgrund der Flächenausdehnung des Kreises leiden, beurteile ich angesichts der derzeitigen Arbeit des Kreistags als...“



Freistaat Sachsen

„Aufgrund der veränderten Anforderungen und Bedingungen ist seit der Kreisgebietsreform eine ehrenamtliche Kreisratstätigkeit kaum noch möglich“ – diese zugespitzte Aussage (Abb. 13) verneinen alle drei Gruppen mit deutlicher Mehrheit. Während immerhin knapp 29 Prozent der „zentrumsnah“ ansässigen Kreisräte und 25 Prozent derer, die einen Anfahrtsweg von 40 Kilometern und mehr haben, Bedenken äußern, tun dies lediglich 13 Prozent, die eine Distanz von 20 bis 39 Kilometern zurücklegen müssen. Erneut ist auch statistisch kein Zusammenhang ($r=0,01$ bei $p=0,941$) zwischen dem Anfahrtsweg und der Bewertung der These zu erkennen.

Abb. 13: „Aufgrund der veränderten Anforderungen und Bedingungen ist seit der Kreisgebietsreform eine ehrenamtliche Kreisratstätigkeit kaum noch möglich.“



6 Zusammenfassung und Ausblick

Im vorliegenden Beitrag wurde auf der Mikroebene der Frage nachgegangen, ob Mandatsträger aus peripher gelegenen Wahlkreisen die Folgen der Kreisgebietsreform für ihre Amtsausübung anders beziehungsweise schlechter bewerten als jene, die vergleichsweise nah am Kreissitz wohnen. Entlang der einschlägigen Kriterien Zeit- und Arbeitsaufwand, Überschaubarkeit, Bewertung der Reform sowie Motivation zur Kandidatur (vgl. Kapitel 2) wurden die Antworten der Kreistagsmitglieder in Abhängigkeit zur Distanz zwischen Wohnort und Sitz der Kreisverwaltung gesetzt. Hierfür erfolgte eine Einteilung der Befragten in drei Cluster:

- Cluster 1: < 20 Kilometer
- Cluster 2: 20 bis 39 Kilometer
- Cluster 3: > 39 Kilometer

Die vom LVerfG MV hervorgebrachte Befürchtung, dass ab einer bestimmten Größenordnung der Kreise negative Effekte vor allem für Mandatsträger aus entfernteren Bereichen auftreten und damit eine Amtsausübung erschweren würden (vgl. *LVerfG MV* 2007, S. 54), lassen sich in der vorliegenden Untersuchung für den Landkreis Mecklenburgische Seenplatte bestätigen. Die statistisch schwachen bis mittleren Zusammenhänge zwischen dem Anfahrtsweg und der jeweiligen Einschätzung der eigenen Mandatsausübung liegen nahezu alle im signifikanten Bereich. Dahingegen zeigt die Analyse der Antworten der sächsischen Kreisträte in Abhängigkeit zur Distanz zwischen Wohnort und Kreissitz kein eindeutiges Muster. Die befragten sächsischen Kreisträte, die aus peripheren Orten kommen, bewerten die Folgen der Gebietsreform nicht anders als jene, die im Nahbereich wohnen. Auch die statistischen Kennzahlen lassen auf keinen Zusammenhang schließen.

Hinsichtlich des Zeit- und Arbeitsaufwandes konnte für den Landkreis Mecklenburgische Seenplatte gezeigt werden, dass Mandatsträger, die mehr als 20 Kilometer entfernt vom Kreissitz wohnen, einen für sich deutlich höheren Aufwand sehen als jene, die im Umkreis von weniger als 20 Kilometern wohnen. Gleiches gilt für die Vereinbarkeit der ehrenamtlichen Kreistagsarbeit mit dem Beruf oder der Haupttätigkeit. In Sachsen konnte hingegen kein Einfluss des Wohnorts auf die Bewertung des Zeit- und Arbeitsaufwands festgestellt werden. Und auch bezüglich der Frage nach der Vereinbarkeit lässt sich für Sachsen kein Muster zwischen den Clustern erkennen. Insgesamt zeigt sich dennoch sowohl im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte als auch im Freistaat Sachsen, dass sich der Zeit- und Arbeitsaufwand bei den befragten Mandatsträgern erhöht hat. Dies spiegelt auch Ergebnisse aus früheren Untersuchungen wider (vgl. *Hesse* 2014; *Ems* 2016).

Bei der Frage nach der „Überschaubarkeit“ der Kreise zeigt sich für den Kreis Mecklenburgische Seenplatte und die sächsischen Kreise ein vergleichbares Antwortbild, in dem mit größerer Wohnort-Entfernung zum Kreistag „der Überblick über die zu behandelnden Themen“ durchschnittlich als schwieriger bewertet wird. Allerdings muss betont werden, dass die „Überschaubarkeit“ beziehungsweise der „fehlende Überblick“ als ein nicht auffälliges Problem angesehen wird und daher diese häufig vermutete Variable grundsätzlich in Zweifel gezogen werden kann (vgl. *Hesse* 2008; *Seitz* 2007b).

Eine schwindende Motivation zur Kreistagskandidatur, wie sie als häufiges Argument gegen Großkreise hervorgebracht wird, lässt sich nur im leichten Umfang aus

dem Antwortbild im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte ablesen. Erneut zeigt sich hier ein Muster, wonach die attestierte Motivation in größerer Wohnort-Entfernung zum Kreissitz abnimmt. Für Sachsen zeigen die Antworten hingegen weder eine schwindende Motivation, noch einen territorialen Zusammenhang und untermauern damit Ergebnisse von *Seitz*' Untersuchungen (vgl. *Seitz* 2008).

Bei der Bewertung der Thesen, ob die Mandatsträger sinngemäß die territorialen Ausmaße selbst als negativen Faktor fürs Ehrenamt ansehen, artikulieren sich – im Gegensatz zu Sachsen – vor allem im Kreis Mecklenburgische Seenplatte starke Bedenken. Es zeigt sich erneut, dass Kreistagsmitglieder aus dem Landkreis Mecklenburgische Seenplatte, die mehr als 20 Kilometer zum Kreissitz zurücklegen müssen, die Flächenausdehnung deutlich problematischer einschätzen als jene, die zentrumsnah wohnen. Für den Freistaat Sachsen lässt sich ein solches Antwortmuster hingegen nicht erkennen. Vielmehr sehen die sächsischen Befragten die ehrenamtliche Kreisratstätigkeit durch die vergrößerten Kreisgebiete übereinstimmend und damit unabhängig von ihrem Wohnort als nicht gefährdet an (vgl. hierzu auch *Hesse* 2014; *Ems* 2016).

Insgesamt lässt sich also der vermutete „territoriale Effekt“, dass die Auswirkungen größerer Kreise vor allem jene als kritischer bewerten, die lange Wegstrecken zur Amtsausübung im Kreis zurücklegen müssen, nur für den Landkreis Mecklenburgische Seenplatte bestätigen. Auffallend sind die oft deutlich anderen Bewertungsmuster zwischen der „zentrumsnahen“ Gruppe (<20 km) und jenen zwei Gruppen (>20 km und >39 km) mit weiteren Anfahrtswegen, die einen „Ortsvorteil“ für Mandatsträger in und um den Kreissitz Neubrandenburg vermuten lassen.

In Sachsen kann dieser territoriale Effekt hingegen nicht nachgewiesen werden. Es zeigen sich also keine systematischen Unterschiede im Antwortverhalten der Kreisräte in Abhängigkeit zur Distanz zwischen Wohnort und Kreissitz. Doch wie können diese unterschiedlichen Ergebnisse aus dem Landkreis Mecklenburgische Seenplatte und dem Freistaat Sachsen erklärt werden und welche Schlüsse können daraus gezogen werden?

Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei dem Landkreis Mecklenburgische Seenplatte um den flächenmäßig größten Landkreis Deutschlands und damit um einen Extremfall, der besonders weite Anfartswege von den Mandatsträgern fordert. Vor allem die Ausschusssitzungen, die in umliegenden Orten zum Kreissitz stattfinden, können die Fahrtzeiten für einige Mandatsträger noch einmal deutlich erhöhen. Es kann also angenommen werden, dass die wahrgenommenen negativen Effekte auf das Ehrenamt erst ab einer bestimmten Größenordnung der Kreise (ca. 5.000 km²) auftreten und dann vor allem diejenigen Mandatsträger betroffen sind, die in peripheren Wahlkreisen wohnen.

Die Landkreise des Freistaates Sachsen bewegen sich hingegen in einer Größenordnung, bei der auch Mandatsträger aus entlegenen Regionen keine deutlich negativeren Effekte wahrnehmen. Es kann also konstatiert werden, dass Gebietsgrößen zwischen 950 km² (Zwickau) und 2.400 km² (Bautzen) zwar einen Mehraufwand hinsichtlich der aufzubringenden Zeit und der Arbeitsbelastung für die Mandatsträger insgesamt bedeutet (vgl. *Ems* 2016, S. 97), dies jedoch von Kreistagsmitgliedern mit weiteren Anfahrtswegen zur Kreisstadt nicht negativer bewertet wird und damit die Ausübung des Ehrenamtes grundsätzlich weiterhin für Kandidaten aus allen Wahlkreisen möglich ist.

Die hier vorgestellten Ergebnisse bestätigen zum einen die Befunde von *Seitz* (2007a) für Landkreise mit einer Flächenausdehnung bis zu circa 3.000 km² und zum

anderen seine Vermutung, dass sich bei einem weiteren Distanzanstieg die Reformeffekte negativ auf die Kandidaturbereitschaft auswirken können (vgl. *Seitz* 2008, S. 99). Es kann also nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Flächenausdehnung der Landkreise, wie sie in Mecklenburg-Vorpommern gebildet wurden, zumindest am Rande einer für das Amt zumutbaren Größe bewegen. Weitere Vergleichsuntersuchungen – gerade einschließlich der anderen fünf Kreise des Landes – könnten eine belastbare Empirie für kommende Reformdebatten liefern.

Anmerkungen

- 1 Einen ähnlichen Ansatz wählte bereits *Seitz* (vgl. *Seitz* 2007a, 2008), der einen Zusammenhang zwischen der Entfernung der Gemeinden zum Kreissitz und der Bereitschaft der Gemeindeglieder, sich um ein Kreistagsmandat zu bewerben, vermutet (siehe hierzu Kapitel 2 – Aktueller Forschungsstand).
- 2 Im Folgenden wird zu Gunsten der Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Selbstverständlich ist jeweils das weibliche Genus eingeschlossen.
- 3 Der vorliegende Beitrag befasst sich ausschließlich mit Untersuchungsbefunden für die Kreisebene in Deutschland. Auf diese Weise soll eine bessere Vergleichbarkeit der Ergebnisse erreicht und das Problem der Übertragbarkeit der Befunde aus anderen Ländern oder Verwaltungseinheiten eingegrenzt werden. Nicht zuletzt sind diese Herausforderungen ein Grund dafür, dass es bisher eine vergleichsweise geringe Anzahl an internationalen Vergleichsstudien zu Gebietsreformen gibt (vgl. *Kuhlmann/Seyfried/Siegel* 2017, S. 65-68; siehe u.a. *Denters u.a.* 2014; *Van Houwelingen* 2014).
- 4 Zu einer abweichenden Einschätzung kommen *Blesse/Rösel* (2017) in ihrer Untersuchung zu Sachsen. So sehen die Autoren einen signifikanten Rückgang der Bewerberzahlen seit der Kreisgebietsreform und schlussfolgern, dass Gebietsreformen die Attraktivität ehrenamtlicher kommunalpolitischer Mandate schmälern würde. Gleichwohl weisen sie darauf hin, dass sie lediglich sechs von zehn sächsischen Landkreisen in ihrer Berechnung berücksichtigen und angesichts dieser niedrigen Zahl von Beobachtungen weiterer Forschungsbedarf besteht (vgl. *Blesse/Rösel* 2017, S. 19).
- 5 Eine ähnliche Einteilung wurde auch vom LVerfG MV verwendet. So wird zwischen Nahbereich und Fernbereich unterschieden, wobei der Fernbereich einer Distanz von mehr als 40 Kilometern zwischen Kreissitz und Wohnort entspricht (vgl. *LVerfG MV* 2007, S. 51).
- 6 Vgl. auch die Urteile des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen aus den Jahren 2008 und 2009 zur Bestimmung, den Sitz des Landratsamtes im neu gebildeten Landkreis Leipzig der Großen Kreisstadt Borna zuzuweisen (*SächsVerfGH* 2008; *SächsVerfGH* 2009).
- 7 Berücksichtigt wurden die schnellsten Routen für PKWs: Schkeuditz – Torgau: 66 km; Bockelwitz – Freiberg: 57 km; Elsterheide – Bautzen: 71 km; Bad Muskau – Görlitz: 69 km.
- 8 Dies gilt nicht für den Landkreis Nordsachsen. Hier finden die Ausschusssitzungen an wechselnden Orten statt.
- 9 Von einem signifikanten Zusammenhang wird bei einem üblichen Signifikanzniveau von $p < 5\%$ ausgegangen.

Literatur

- Baumann, Jens*, 2005: Handlungsstrategien im Rahmen der Kreisgebietsreform – am Beispiel von Kreissitzbestimmung und Zentralitätsausgleich im Freistaat Sachsen, Dresden: TUDpress, Verlag der Wissenschaften.
- Blesse, Sebastian/Rösel, Felix*, 2017: Gebietsreformen: Hoffnungen, Risiken und Alternativen (ifo Working Paper No. 234), München: Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung.
- Bogumil, Jörg*, 2016: Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen. Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales, Bochum.
- Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael*, 2008: Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, KWI-Gutachten 2, Potsdam: Universitätsverlag.

- Bull, Hans Peter*, 2007: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und möglichen Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei Schleswig-Holstein.
- Dahl, Robert A./Tuft, Edward R.*, 1973: *Size and Democracy*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Denters, Sebastianus A. H./Goldsmith, Michael/Ladner, Andreas/Mouritzen, Poul Erik/Rose, Lawrence E.*, 2014: *Size and Local Democracy*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Ems, Svenja/Greiner-Bild, Inga*, 2017: Kreisgebietsreformen: Auswirkungen für Mandatsträger und Führungskräfte, in: *Public Governance*, 13(1), S. 16-18.
- Ems, Svenja*, 2016: Die Kreisgebietsreform im Freistaat Sachsen. Auswirkungen des territorialen Neuzuschnitts auf die Wahrnehmung des kommunalpolitischen Ehrenamts, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Franzke, Jochen*, 2013: Funktional- bzw. Gebietsreformen und kommunale Leistungsfähigkeit, in: *Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Franzke, Jochen* (Hrsg.), *Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern. Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen*, KWI Schriften 7, Potsdam: Universitätsverlag, S. 11-26.
- Hesse, Joachim Jens*, 2015: Staatsreform in Deutschland und Europa. Der öffentliche Sektor im nationalen und internationalen Vergleich. Gefährdete Selbstverwaltung? Die „Großkreise“ in Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hesse, Joachim Jens*, 2014: Auswirkungen der Landkreisneuordnung. Beobachtungsauftrag nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 18.08.2011. Zweiter Zwischenbericht: 2013/2014, Berlin: Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.
- Hesse, Joachim Jens*, 2008: Kreisgröße und kommunales Ehrenamt. Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern, Berlin: Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.
- Kuhlmann, Sabine/Seyfried, Markus/Siegel, John*, 2017: Wirkungen von Gebietsreformen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Inneren und für Kommunales des Landes Brandenburg. Stand der Forschung und Empfehlungen für das Land Brandenburg.
- Kuhlmann, Sabine/Wayenberg, Ellen*, 2016: Institutional impact assessment in multi-level systems: conceptualizing decentralization effects from a comparative perspective, in: *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), S. 233-254.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut*, 2011: The evaluation of institutional reforms at sub-national government levels: a still neglected research agenda, in: *Local Government Studies*, 37(5), S. 479-494.
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern*, Drs. 5/1380: Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ zu der Unterrichtung durch die Landesregierung „Ziele, Leitbild und Leitlinien der Landesregierung für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern“ (Drucksache 5/1059) gemäß Beschluss des Landtages vom 12. Dezember 2007 (Drucksache 5/1105).
- LVerfG MV*: Urteil vom 26. Juli 2007, 9-17/06.
- Nierhaus, Michael*, 2008: Einführung. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen, in: *Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael* (Hrsg.), *Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern*, KWI-Gutachten 2, Potsdam: Universitätsverlag, S. 7-12.
- Nürnberger, Henrik*, 2015: Auswirkung der territorialen Dimension eines Landkreises auf die Mandatsausübung der Kreistagsmitglieder. Falluntersuchung am Regionalkreis Mecklenburgische Seenplatte, unveröffentlichte Bachelorarbeit, eingereicht an der Professur Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation der Universität Potsdam.
- Oliver, J. Eric*, 2001: *Democracy in Suburbia*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Oliver, J. Eric*, 2000: City Size and Civic Involvement in Metropolitan America, in: *American Political Science Review*, 94(2), S. 361-373.
- Putnam, Robert D.*, 2000: *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, NY: Simon & Schuster.

- Rocke, Burghard/Rüsen, Christian, 2003: Gebietsreform als Lösung der Finanzkrise der schleswig-holsteinischen Kreise? – Ein Diskussionsleitfaden, in: Die Gemeinde. Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein, 55, S. 227-232.
- SächsVerfGH: Urteil vom 26. Juni 2009, Vf. 79-II-08.
- SächsVerfGH: Urteil vom 25. September 2008, Vf. 54-VIII-08.
- Seitz, Helmut, 2008: Das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern im Lichte sozialwissenschaftlicher empirischer Evidenz, in: Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael (Hrsg.), Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, KWI-Gutachten 2, Potsdam: Universitätsverlag, S. 83-103.
- Seitz, Helmut, 2007a: Kreisgröße, Bürgerbeteiligung und Demokratie, in: ifo Dresden, Bericht 5/2007, S. 26-37.
- Seitz, Helmut, 2007b: Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein.
- Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern, 2017: Statistisches Jahrbuch 2017.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, 2017a: Kreisfreie Städte und Landkreise im Freistaat Sachsen mit dem zuständigen Verwaltungssitz am 1. Januar 2017. Online verfügbar unter: https://www.statistik.sachsen.de/download/010_GB-Gebiet/Karte_Verwaltungsgliederung_012017.pdf, Stand: 19.01.2018.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, 2017b: Statistisches Jahrbuch Sachsen 2017, 26. Jahrgang.
- Tessmann, Jens, 2012: Die Zukunft der Kreise in Deutschland zwischen Aufgabenkooperation und Territorialreform. Rahmenbedingungen, Herausforderungen, Reformstrategien und Personalintegration als Schwerpunkt der Reformumsetzung, 2. Aufl, KWI-Gutachten 5, Potsdam: Universitätsverlag.
- Tessmann, Jens, 2008: Die Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern im Spiegel der Rechtsprechung, in: Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael (Hrsg.), Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, KWI-Gutachten 2, Potsdam: Universitätsverlag, S. 121-123.
- Van Houwelingen, Pepijn, 2014: Political participation and municipal population size: A meta-study, in: Local Government Studies, 43(3), S. 408-428.
- Verba, Sidney/Nie, Norman/Kim, Jae-On, 1978: Participation and Political Equality. A Seven-Nation Comparison, Cambridge: Cambridge University Press.
- Verba, Sidney/Nie, Norman, 1972: Participation in America. Political Democracy and Social Equality, New York, NY: Harper & Row.
- Wollmann, Hellmut, 2008: Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich, Wiesbaden: Wüstenrot Stiftung und VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Anschriften der Autoren:

Svenja Ems, Universität Potsdam, Professur Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, August-Bebel-Straße 89, Haus 7, 14482 Potsdam
E-Mail: svenja.ems@uni-potsdam.de

Henrik Nürnberger, Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, August-Bebel-Straße 89, Haus 7, 14482 Potsdam
E-Mail: henrik.nuernberger@uni-potsdam.de

*Falk Ebinger, Steffen Zabler, Christian Person,
Friederike-Sophie Niemann, René Geißler*

Wirksame Finanzaufsicht über die Kommunen. Dimensionen und Determinanten der Umsetzungspraxis

Zusammenfassung

In Zeiten einer in vielen Kommunen Deutschlands ungebremsten Haushaltskrise kommt der Frage nach der Rolle der staatlichen Finanzaufsicht über die Kommunen eine ungebrochene praktische Bedeutung zu. Obwohl die Finanzaufsicht in allen deutschen Ländern die Vorgabe ausgeglichener kommunaler Haushalte garantieren soll, beschränkte sich die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dieser Institution meist nur auf rechtlich-formale Betrachtungen. Dieser Beitrag nimmt explizit die bisher vernachlässigte Vollzugspraxis der kommunalen Finanzaufsicht in den Blick und analysiert drei für ihre Wirksamkeit als konstitutiv erachtete Aspekte: Die politische Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden, deren Durchsetzungsfähigkeit sowie die Kooperation mit den Kommunen. Der zentralen Frage nach der Bedeutung dieser Dimensionen und deren Bewertung in der Praxis wird in einem ersten, deskriptiven Schritt auf der Basis von bislang einzigartigen Umfragedaten und qualitativen Interviews begegnet. Konsequenterweise ergibt sich daraus die Frage nach zentralen Determinanten der einzelnen Dimensionen, die in einem zweiten, analytischen Schritt durch theoretisch hergeleitete politische und haushaltsbezogene Variablen empirisch beantwortet wird. Die Ergebnisse sind eindeutig: Die Wahrnehmung der Praxis kommunaler Finanzaufsicht ist am ehesten von der fiskalischen Problemlage vor Ort determiniert, Parteilichkeit oder parteipolitische Kongruenz zwischen Bürgermeister und Landrat spielen keine Rolle.

Schlagerworte: Kommunalfinanzen, kommunale Finanzaufsicht, Haushaltskrise, Kassenkredite

Abstract

Effective financial supervision at the local level.

Dimensions and determinants of its implementation

From both a practical and scientific perspective, the controlling authorities for financial supervision play a crucial role at the local level in Germany, especially in the context of the enduring fiscal crisis (faced by a large part of municipalities for years and decades now). Despite their exceptionally important responsibility for ensuring balanced budgets in all municipalities, most prior research has focused solely on legal and formal, but not on practical aspects. By considering three central dimensions of financial supervision – political independence, assertiveness, cooperation with local authorities – we shift the focus to more practical, actor-based aspects. In a first descriptive step, we elaborate on the role of these three dimensions and their practical relevance by using novel survey data and evidence from qualitative interviews. In a second analytical step, we theoretically derive external political and fiscal determinants of these dimensions and test them empirically. The results reveal that the respective local fiscal pressure is much more meaningful in explaining the perception of the supervisory authorities than party affiliation or shared party affiliation between mayor and supervisor.

Keywords: local government; public finance; financial supervision; fiscal authorities

1 Einleitung

Das kommunale Haushaltsrecht ist auf den ersten Blick klar und unmissverständlich: Der kommunale Haushalt ist jährlich in Planung und Rechnungslegung auszugleichen. Permanente Defizite sind im Grundsatz untersagt. Die kommunale Finanzaufsicht ist dafür zuständig, die Einhaltung des Haushaltsrechts zu überwachen, Regelverstöße zu sanktionieren und eine geordnete Haushaltswirtschaft zu gewährleisten (*Brüning/Vogelsang* 2009). Trotz dieses Aufsichtssystems und aktuell günstigen makroökonomischen Rahmenbedingungen erreichen viele Gemeinden keinen Haushaltsausgleich (*Boettcher u.a.* 2017; *Junkernheinrich/Markert* 2016). So unmissverständlich das Haushaltsrecht allerdings mit Blick auf den gebotenen Haushaltsausgleich auch erscheint, bei der Durchsetzung dieses Zieles sind die Handlungsoptionen der Finanzaufsicht deutlich beschränkt: Aufgrund ihrer Einordnung als Rechtsaufsicht und der verfassungsrechtlich gebotenen, herausgehobenen Stellung der kommunalen Finanzhoheit darf staatliche Finanzaufsicht bei Fehlbeträgen nur auf Ebene des Gesamthaushaltes Ausgabenreduzierungen oder Einnahmenerhöhungen anmahnen. Solange eine Kommune einen Haushaltsausgleich oder ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept darstellen und vollziehen kann, hat die Finanzaufsicht keine rechtlichen Möglichkeiten, auf konkrete, nicht sinnvolle und gegebenenfalls sogar auf lange Sicht die Stabilität eines Haushalts gefährdende Investitionsentscheidungen Einfluss zu nehmen. Eine allgemeine Wirtschaftlichkeitsprüfung wie beispielsweise die in Österreich zyklisch durchgeführte *Gebärungskontrolle* existiert von Seiten der Finanzaufsicht nicht (vgl. *Niemann/Ebinger* 2017).

Angesichts der in vielen Kommunen seit Jahren ungebremst wachsenden Schuldenberge (*Seuberlich* 2017, S. 17ff; *Bogumil u.a.* 2014, S. 616ff.) steht daher das System der kommunalen Finanzaufsicht vielerorts in der Kritik. Das in der öffentlichen Debatte von den Aufsichtsbehörden gezeichnete Bild reicht dabei von einem aggressiven „Wachhund“ des Staates, der Investitionen verhindert und die kommunale Selbstverwaltung unterminiert, bis hin zu einer weitgehend „zahnlosen“ Institution, die aus systemimmanenten Gründen unfähig ist, das geltende Recht durchzusetzen (*Ebinger u.a.* 2017, S. 3; *Oebbekke* 2009, S. 2).

Auch in der einschlägigen Fachliteratur bleibt die Rolle der staatlichen Finanzaufsicht weitgehend unhinterfragt. So wurden mittlerweile eine Vielzahl unterschiedlicher Erklärungsfaktoren für die Entwicklung der Kommunalverschuldung (z.B. sozioökonomische Rahmenbedingungen, der institutionelle Rahmen der Lokal- und Haushaltspolitik, parteipolitische Konstellationen auf lokaler Ebene etc.) diskutiert und empirisch überprüft (*Zabler/Person/Ebinger* 2016; *Bogumil u.a.* 2014; *Holtkamp* 2007). Welchen Anteil an der beachtlichen unerklärten Varianz im Verschuldungsgrad zwischen den Kommunen die jeweilige Arbeitsweise der Finanzaufsicht verursacht, blieb jedoch mit wenigen Ausnahmen (*Ebinger u.a.* 2017; *Person/Niemann* 2016) im Dunkeln. Zwar wird allgemein anerkannt, dass die Finanzaufsicht einen wichtigen Einfluss auf die gemeindliche Haushaltssituation ausübt (*Boettcher* 2013; *Holler* 2012, S. 3; *Geißler* 2011b, S. 65ff.), und der Effektivität aufsichtsrechtlichen Handelns wird eine zentrale Rolle bei der Erklärung kommunaler Verschuldung zugeschrieben (*Holtkamp* 2016; *Zabler/Person/Ebinger* 2016; *Christofzik/Kessing* 2014; *Geißler* 2013), aber im Wesentlichen bleibt „die Aufsicht“ ein Mysterium, deren *potentieller* Einfluss entweder basierend auf anekdotischer Evidenz diskutiert wird oder über die Rückschlüsse auf

Basis von Makro-Daten-Vergleichen gezogen werden, ohne die konkreten Mechanismen kommunaler Finanzaufsicht in den Fokus zu nehmen. Insgesamt existiert somit wenig gesichertes Wissen über Handeln und Wirken der Aufsicht.

Dieser Aufsatz leistet einen Beitrag zur Schließung dieser Forschungslücke. Hierzu werden die drei folgenden Fragestellungen beantwortet:

Was *ist* wirksame Aufsicht – welche Wirkungsdimensionen müssen unabdingbar vorhanden sein, um den angestrebten Effekt stabiler Haushalte zu erreichen? Wie schätzen die Adressaten die Wirksamkeit der Aufsichtssysteme der Länder gegenwärtig ein und wie kommt es zu ihrer Einschätzung? Welche Faktoren beeinflussen die Wahrnehmung der Wirksamkeit wesentlich?

Die Beantwortung dieser Fragen baut auf Erkenntnissen aus dem Forschungsprojekt *Finanzaufsicht 2020*¹ auf. Die Wirksamkeit der Aufsicht wird nicht, wie bisher meist der Fall, über den Proxy der Finanzsituation der Kommunen konzeptualisiert, denn diese wird in hohem Maße durch soziodemografische Faktoren bestimmt (Bogumil et al. 2014). Stattdessen steht die Aufsichtstätigkeit selbst im Fokus. Der vorliegende Beitrag analysiert den Einfluss von theoretisch abgeleiteten – für eine erfolgreiche Aufsichtstätigkeit konstitutiven – Arbeitsweisen und Rahmenbedingungen. Hierbei kristallisierten sich drei Dimensionen der Aufsichtstätigkeit als zentral heraus: Die *politische Unabhängigkeit* der Aufsicht, die *Durchsetzungsfähigkeit* der Aufsicht und die *Zusammenarbeit zwischen Aufsehern und Aufsichtsbedingten*. Diese drei Elemente der Wirksamkeit wurden nicht nur im Rahmen der qualitativen Untersuchung in Experteninterviews regelmäßig genannt, sondern finden sich häufig auch an prominenter Stelle, wenn es um Kritik an der Finanzaufsicht geht. Damit bieten sich diese drei Performanzdimensionen als abhängige Variablen für die empirische Analyse an (s. die detaillierte Herleitung in Abschnitt 2). Defizite bei diesen Aufsichtsdimensionen dürften eine wesentliche Ursache dafür sein, dass die Finanzaufsicht die ihr zugedachte Rolle nicht erfüllen kann. Ihre Ausprägungen aus Sicht der Adressaten der Aufsicht (der Gemeindekämmerer) wird in einem ersten empirisch-deskriptiven Schritt untersucht.

Da sich die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen in den Kommunen stark voneinander unterscheiden, stellt sich konsequenterweise die Frage nach dem Einfluss dieser Bedingungen auf die Zielerreichung der Finanzaufsicht. Deshalb werden in einem zweiten Schritt exogene fiskalische und polit-ökonomische Determinanten der Wirksamkeit der Finanzaufsicht theoretisch hergeleitet und ihr Erklärungspotential empirisch getestet. Datengrundlage ist eine flächendeckende Befragung der primären Kontaktpersonen der Finanzaufsicht, der Stadt- und Gemeindekämmerer, in den drei ausgewählten Bundesländern Sachsen, Hessen und Nordrhein-Westfalen.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Im nächsten Abschnitt wird zunächst in das Themenfeld „kommunale Finanzaufsicht“ eingeführt, das Konstrukt „wirksame Aufsicht“ hergeleitet und die Forschungsfrage zur „Wirksamkeit“ der Aufsicht aus Sicht ihrer Adressaten beantwortet. Im dritten Kapitel wird das Kausalmodell zur Erklärung der berichteten deskriptiven Befunde theoretisch hergeleitet, die Datengrundlage und Methodik erläutert und die empirischen Ergebnisse präsentiert. Der letzte Abschnitt fasst die Befunde zusammen.

2 Dimensionen der Wirksamkeit der kommunalen Finanzaufsicht

In der Literatur lassen sich vereinfachend drei für die *Wirksamkeit* kommunaler Finanzaufsicht relevant erscheinende Dimensionen differenzieren: Ihre *politische Unabhängigkeit*, ihre *Durchsetzungsfähigkeit* und ihre *Zusammenarbeit mit den Aufsichtsadressaten*. Nach der Herleitung dieser drei Dimensionen wird ihre empirische Ausprägung – aus Sicht der Adressaten – dargestellt. Hierdurch wird nicht nur eine empirisch fundierte Einschätzung der Wirksamkeit der Aufsichtstätigkeit möglich, sondern insbesondere auch die Varianz innerhalb dieser Einschätzung offengelegt.

Die empirische Basis für diesen ersten theoretisch-deskriptiven Schritt besteht aus qualitativen Interviews sowie aus einer standardisierten Befragung der Gemeindekämmerer in insgesamt drei Bundesländern im Rahmen des Projekts *Finanzaufsicht 2020*, das explizit die Umsetzungsebene der Finanzaufsicht über die Gemeinden zum Ziel hatte. Die drei betrachteten Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen wurden dabei gezielt zur Umsetzung eines *Most Similar Systems Designs* ausgewählt: Sie haben einen grundsätzlich identischen dreistufigen Verwaltungsaufbau und verfügen über ein sehr ähnliches Repertoire an aufsichtsrechtlichen Instrumenten (vgl. *Persson/Niemann 2016*). Darüber hinaus zeigt sich in allen drei Ländern sowohl in der Politik wie auf der Fachebene eine verhältnismäßig starke Auseinandersetzung mit dem Thema Finanzaufsicht: Sachsen etablierte mit dem „Frühwarnsystem“ bereits 2003 ein System zur frühzeitigen Identifikation von finanziellen Problemlagen einzelner Kommunen und zeichnet sich durch ein verhältnismäßig restriktives Aufsichtssystem aus. Auch Nordrhein-Westfalen und Hessen nehmen die Finanzaufsicht als Element zur Adressierung kommunaler Haushaltsprobleme ernst und reformierten im Kontext von Entschuldungsprogrammen vor gut fünf Jahren ihre Aufsichtsregime grundlegend (*Ebinger u.a. 2017*, S. 3). Insofern konnte erwartet werden, dass die Finanzaufsicht in allen drei Ländern eine bedeutende Rolle im Finanzgebaren der kommunalen Ebene spielt, auch wenn die finanzielle Lage zwischen den Ländern wie auch innerhalb der Länder stark variiert.

Die qualitative Evidenz wurde in einem ersten Schritt auf der Basis von Leitfadeninterviews mit Vertretern der Aufsicht auf allen Ebenen, den Kämmerern und Experten aus Spitzenverbänden und angrenzenden Bereichen gewonnen. Ein zusätzliches qualitatives Erhebungsinstrument waren länderspezifische Fokusgruppen mit den Beschäftigten der unteren Aufsichtsbehörden (Kreisverwaltungen). Diese Erkenntnisse wurden für die Erstellung der quantitativen Erhebung sowie deren Einordnung und Interpretation genutzt. Für die sich anschließende deskriptive Darstellung und die spätere Analyse dienen die individuellen Befragungsergebnisse der Kämmerer. Die Haushaltsverantwortlichen in den Kommunen sind jene Akteure, die aus erster Hand Erfahrungen mit dem Handeln der Aufsichtsbehörden sammeln. Außerdem kann erwartet werden, dass die Kämmerinnen und Kämmerer trotz aller persönlichen Wertungen vergleichsweise objektiv antworten, da sie selbst weder die Aufsicht noch die Lokalpolitik mit ihren fachpolitischen Interessen repräsentieren.

Schließlich bildet die Fallzahl von 291 ausgewerteten Fragebögen eine hinreichend breite Datenbasis für die Analyse.² Einschränkung muss man festhalten, dass dadurch zwar keine grundsätzliche Generalisierbarkeit garantiert werden kann, die Herausforde-

rungen der Datenerhebungen allerdings eine pragmatische Herangehensweise notwendig machen.

2.1 Politische Unabhängigkeit

Maßnahmen der Finanzaufsicht sind häufig konfliktbehaftet und aus Sicht der betroffenen Gemeinden auch umstritten. Gleichzeitig stellt der haushalts- und aufsichtsrechtliche Rahmen den Aufsichtsbehörden Ermessensspielräume zur Verfügung. Daher werden Aufsichtsentscheidungen vielfach als intransparent kritisiert und die politische Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden angezweifelt. So können Aufsichtsmitarbeiter prinzipiell aus unterschiedlichen Richtungen beeinflusst werden: Einerseits organisationsintern durch ihre unmittelbaren Vorgesetzten, andererseits organisationsextern durch die beaufsichtigten Kommunen, durch höhere Aufsichtsebenen oder durch die Landespolitik. Infolgedessen wird der Aufsicht wiederholt vorgeworfen, dass Aufsichtsentscheidungen aufgrund verschiedenster Einflussnahmen in sachfremde Richtungen gelenkt und Aufsichts Betroffene ungleich behandelt werden (*Timm-Arnold* 2011, S. 7; *Mensch* 2011, S. 165f.).

Aufgrund vielfältiger personeller und politischer Interdependenzen zwischen der Gemeinde- und der Kreisebene bestehen insbesondere bei den auf der Kreisebene angesiedelten Aufsichtsbehörden umfangreiche Möglichkeiten der Einflussnahme durch die kreisangehörigen Gemeinden. Daher wird hinterfragt, ob diese Einheiten im übertragenen Sinne weit genug von den Aufsichts Betroffenen entfernt sind, um harte Konsolidierungsmaßnahmen gegen lokale Widerstände durchsetzen zu können. Ist dies nicht der Fall, könnten sie regelmäßig das Ziel von Einflussversuchen der Lokalpolitik sein. Die Lokalpolitik besitzt aus wahltaktischen Gründen geringes Interesse an Haushaltskonsolidierung, da diese das Ausgabeverhalten und damit die Befriedigung unterschiedlicher Wählerklientele hemmt (*Sächsischer Rechnungshof* 2006; S. 16, *Dreßler* 2012, S. 290). Um die Behörden vor dieser Form des Drucks zu schützen, wurde wiederholt gefordert, ihre Handlungsfreiheit durch eine Verfasstheit als unabhängige Finanzaufsichtsbehörden zu schützen. Dies würde erfordern, die Finanzaufsicht aus der allgemeinen Kommunalaufsicht herauszulösen und sie analog zu den Rechnungshöfen institutionell unabhängig zu institutionalisieren (*Junkernheinrich u.a.* 2014, S. 91f; *Weeke* 2011, S. 180f.; *Glöckner/Mühlenkamp* 2009, S. 414ff.). Als Reaktion auf diese Problemlage entschieden sich einige Länder für einen Mittelweg: Zwar wurden keine unabhängigen Kontrollbehörden errichtet, allerdings verlagerte man im Kontext von Entschuldungsprogrammen die Aufsicht über Kommunen auf höhere Aufsichtsebenen, denen man aufgrund der größeren Distanz eine stärkere Unabhängigkeit unterstellt (*Person/Zabler* 2017).

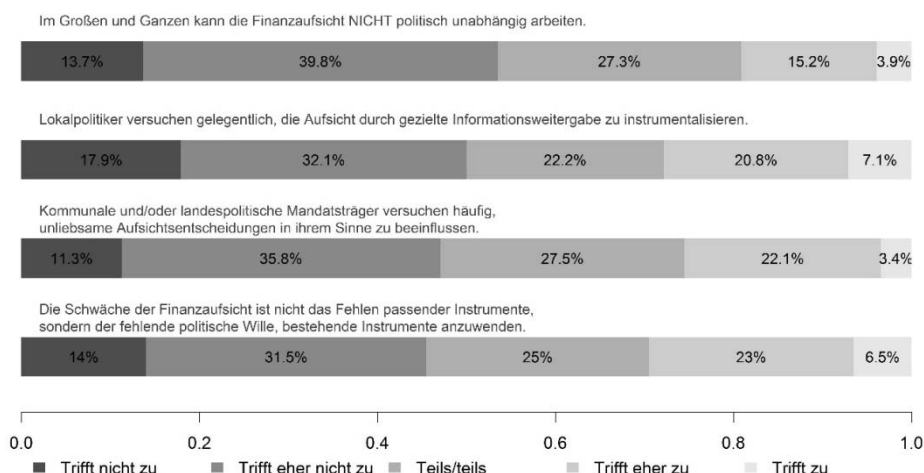
Grundsätzliches Interesse an Einflussnahme ist jedoch nicht nur bei den kommunalen Adressaten der Aufsichtstätigkeit anzunehmen. Auch der Landespolitik kann ein solches unterstellt werden (*Boettcher* 2013, S. 65). Den Landesregierungen wird regelmäßig ein mangelndes Engagement in Richtung einer ernsthaften Konsolidierung der kommunalen Haushalte nachgesagt. Dies ist nachvollziehbar, denn letztlich müssten sie bei einer konsequenten Durchsetzung des Haushaltsrechts die Konsequenzen auf kommunaler Ebene mittragen: Sie würden als Mitschuldige für die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen angeprangert (*Geißler* 2011b, S. 66; *Herrmann* 2011,

S. 47ff.; Gröpl/Heinemann/Kalb 2010, S. 187f.). Entsprechend ist anzunehmen, dass die Angst vor dem Unmut des Wahlvolkes wie auch den resultierenden finanziellen Forderungen sich in einer wenig ambitionierten Ahndung von Verstößen gegen das Haushaltsrecht niederschlägt. Ein weiteres Motiv für eine wenig durchsetzungswillige Landesebene liegt in den unterschiedlichen Zielen der Ministerien. Für die Fachministerien mit ihren Förderprogrammen bestehen Anreize, diese prestigeträchtigen Vorhaben durch die Kommunen umsetzen zu lassen – selbst wenn die Haushaltslage vor Ort dies eigentlich nicht zuließe und das Innenministerium als oberste Finanzaufsichtsbehörde die Kommune zur Sparsamkeit drängt (*Junkernheinrich u.a.* 2014, S. 84). Dieser Widerspruch ist vor dem Hintergrund des demokratischen Wettbewerbs kaum aufzulösen.

Schließlich sind zwei weitere Quellen für Vollzugsschwächen und politisch motivierte Ungleichbehandlung denkbar. Zum einen wird kritisiert, dass parteipolitische Netzwerke eine Rolle für eventuelle Ungleichbehandlungen durch die Aufsicht spielen (*Beck* 2014, S. 40; *Stolzenberg/Heinelt* 2013, S. 476). Zum anderen wird argumentiert, dass sich der Druck auf die Aufsicht mit zunehmenden Haushaltsproblemen und wachsender politischer Bedeutung der betroffenen Kommune erhöht. Demnach setzt die Aufsicht ihre Instrumente primär bei kleineren Gemeinden ein, nicht jedoch bei Großstädten, die selbstbewusst auftreten, politisch gut vernetzt sind und ihre Kontakte in die Landespolitik nutzen, um Aufsichtsentscheidungen abzuschwächen (*Junkernheinrich u.a.* 2014, S. 84; *Boettcher* 2012, S. 7; *Weeke* 2011, S. 180).

Die vielfältige Kritik an der fehlenden Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden wirft die Frage auf, wie diese wichtige Voraussetzung einer wirksamen Aufsichtstätigkeit von den Adressaten der Aufsicht eingeschätzt wird. Abbildung 1 zeigt entsprechende Einschätzungen der Kämmerer für vier Items, welche die politische Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden (in der Wahrnehmung der Aufsichtsbedroffenen) messen.³

Abb. 1: Wahrnehmung der politischen Abhängigkeit der Aufsichtsbehörden



Das erste Item⁴ verdeutlicht die Ansicht der knappen Mehrheit der Befragten, dass die Finanzaufsicht politisch unabhängig arbeiten könne. Während knapp ein Viertel dies-

bezüglich unentschlossen ist, stellt nur eine Minderheit von ca. 19% die politische Unabhängigkeit der Aufsicht in Frage. Diese Einstellung spiegelt sich auch im zweiten Item wider: Während lediglich eine Minderheit von ca. 28% der Befragten den Lokalpolitikern unterstellt, dass diese versuchen, die Aufsicht durch gezielte Informationsweitergabe zu instrumentalisieren, verneint die Hälfte der Befragten entsprechende Handlungsstrategien. Eine ähnliche Einschätzung ergibt sich mit Blick auf die Frage, ob kommunale oder landespolitische Mandatsträger häufig versuchen, unliebsame Aufsichtsentscheidungen zu beeinflussen. Da in der Literatur oftmals ein nicht adäquates Aufsichtsinstrumentarium als Ursache für die unzureichende Umsetzung der Aufsichtsaufgabe diskutiert wird, sollten die Kämmerer auch hierzu eine Einschätzung abgeben. Leicht von den obigen Befunden abweichend, stimmen ca. 30% der Befragten zu, dass die Schwäche der Aufsicht nicht im Fehlen passender Instrumente begründet liegt, sondern im mangelnden politischen Willen, diese zu nutzen. Während ein Viertel der Befragten diesbezüglich unentschlossen ist, lehnen etwa 45% die entsprechende Aussage ab.

Alles in allem zeigt sich in Bezug auf die Einschätzung der politischen Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden eine relativ große Varianz im Antwortverhalten. Grundsätzlich stellt sich dabei die Frage, ob diese Unterschiedlichkeit auf abweichende Vollzugspraktiken zurückzuführen ist oder auf abweichende Maßstäbe in der Wahrnehmung. Wie Interviews und quantitative Erhebungen zeigen, spielt letztlich beides eine Rolle: Zum ersten stehen die Kommunen abhängig von ihrer Finanzsituation unterschiedlich intensiv mit ihrer Aufsichtsbehörde in Kontakt. Gemeinden ohne strukturelle Defizite stehen nicht im Fokus der Aufsichtstätigkeit. Ihre Haushaltsentwürfe sind im Grundsatz genehmigungsfähig bzw. gar nur anzeigepflichtig und die Aufsichtstätigkeit bleibt für die Gemeinden weitgehend ohne Rückwirkungen auf lokalpolitische Entscheidungen. Entsprechend konfliktfrei verläuft die Zusammenarbeit, was sich in einer abweichenden Einschätzung der Unabhängigkeit der Aufsicht niederschlagen könnte im Vergleich zu Problemkommunen, die sich durch Eingriffe der Aufsicht ungerecht behandelt fühlen. Zum zweiten zeigte sich, dass die Aufsichtspraxis der unteren Aufsichtsbehörden grundsätzlich voneinander abweicht – und zwar nicht nur über Bundesländer hinweg, sondern auch innerhalb einzelner Bundesländer zwischen den Kreisen. Da die Aufgabe „Finanzaufsicht“ in der Personal- und Organisationshoheit der einzelnen Landkreise liegt, variieren institutionelle Ansiedlung, Vollzugskapazitäten und Selbstverständnis der Aufsichtsbehörden deutlich (*Person/Niemann* 2016). Während manche Landräte ihre Aufsichtsbehörden organisatorisch stärker an sich binden (z.B. in Form einer Stabsstelle), um das Handeln der Aufsicht besser kontrollieren und beeinflussen zu können, mithin eine stärker interventionistische Linie verfolgen, gewähren andere Landräte ihren Aufsichtsbehörden organisatorisch und inhaltlich eine größere Unabhängigkeit. Diese beiden Punkte legen nahe, dass die Varianz in der Einschätzung durch die Aufsichtsbe betroffenen nicht nur divergierende Wahrnehmungen, sondern tatsächliche Unterschiede in der Aufsichtspraxis widerspiegelt. Die große Spanne im Antwortverhalten macht somit deutlich, dass die politische Unabhängigkeit der Aufsicht zwar größtenteils gegeben scheint, aber punktuell durchaus auch Probleme existieren, welche die Wirksamkeit der Aufsicht beeinträchtigen könnten. Insofern kann angenommen werden, dass die Varianz auf dieser Dimension eine der Ursachen für die widersprüchliche Charakterisierung der staatlichen Finanzaufsicht und ihre Wirksamkeit in der öffentlichen Debatte ist.

2.2 Durchsetzungsfähigkeit der Aufsicht

Neben der Unabhängigkeit wird auch die Durchsetzungsfähigkeit der Aufsichtsbehörden vielfach bezweifelt. Mängel in der Durchsetzungsfähigkeit schwächen die Wirksamkeit der Aufsicht in ihrem Kern. Prinzipiell kann sich die Aufsicht zwar auf einen klaren Rechtsrahmen stützen, der ihr anhand gesetzlich determinierter Tatbestände weitgehende Eingriffsrechte ermöglicht. Allerdings sind die Aufsichtsbehörden durch die Geltung des *Opportunitätsprinzips* nicht dazu verpflichtet, die vorhandenen Entscheidungsspielräume auszunutzen. In der Praxis scheint daher der formale Rechtsrahmen für die Eindämmung der Verschuldung wenig effektiv. Dies liegt nach Einschätzung mancher Autoren daran, dass die Aufsichtsbehörden ihre Handlungsspielräume nicht ausschöpfen und aufsichtsrechtliche Instrumente häufig nicht anwenden. Insbesondere die langfristige Finanzierung kommunaler Haushalte durch Kassenkredite stelle eine „Dauerrechtsverletzung“ (Pünder 2012, S. 1) dar, die von der Finanzaufsicht schweigend hingenommen werde (Holler 2012, S. 1). Damit billigt die Aufsicht rechtswidrige Zustände, deren Unterbindung ihre Kernaufgabe wäre (Junkernheinrich u.a. 2014, S. 82). Diese Praxis, fortdauernde Rechtsbrüche stillschweigend zu tolerieren (Oebbekke 2011, S. 8; Gröpl/Heinemann/Kalb 2010, S. 186; Schwarting 2005) bzw. aufgrund des Fehlens realistischer Sanktionsmöglichkeiten bei hoch verschuldeten Kommunen tolerieren zu müssen, kann als wesentliche Ursache für das kontinuierliche Anwachsen der Verschuldung bis hin zur „Vergeblichkeitsfalle“ angesehen werden (Holtkamp 2007, S. 14ff.). Die unzureichende Durchsetzung des Rechts wurde auch von den Landesrechnungshöfen wiederholt gerügt (Hessischer Rechnungshof 2015, S. 153ff.; Sächsischer Rechnungshof 2006). Insgesamt wird die Aufsicht somit häufig als zu weich und zu entgegenkommend kritisiert. Sie geht nicht hart und entschieden genug gegen kommunale Haushaltsprobleme vor und wird sogar als ‚kommunale Nachsicht‘ oder ‚Wegsicht‘ verspottet. Es kann daher kaum überraschen, dass die Landesgesetzgeber als Reaktion auf entsprechende Kritik die Implementierung kommunaler Entschuldungsfonds mit einer gleichzeitigen Verschärfung der einschlägigen Rechtsnormen und einer Hochzonung (d.h. Übertragung von der Kreis- auf eine staatliche Ebene) der Aufsichtszuständigkeit verbunden haben (Person/Zabler 2017).

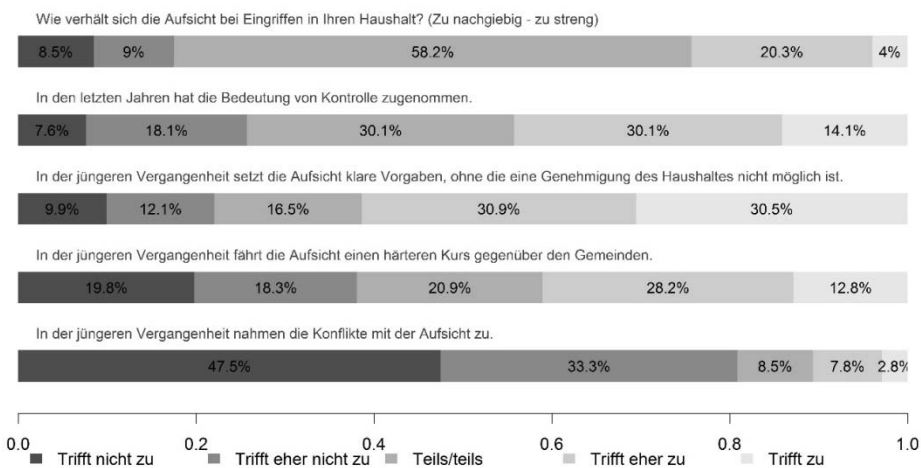
Allerdings wird der Ansatz, kommunale Haushaltsprobleme primär durch eine konsequentere Aufsicht eindämmen zu wollen, auch kritisiert. Die Gegenposition leitet aus dem teilweisen Scheitern der Aufsicht keine Durchsetzungsschwäche ab, sondern kritisiert die trotz allem zu beobachtende starke Einmischung der Aufsicht in die lokale Haushaltspolitik. Diese führe zu einem Verlust lokaler Handlungsspielräume, verletze die kommunalen Selbstverwaltungsrechte und unterminiere die kommunale Demokratie (Holtkamp 2016; Holtkamp/Fuhrmann 2014; Holtkamp 2013). Beispielsweise stellt der Druck der Aufsicht zu stetigen Hebesatzerhöhungen einen massiven Eingriff in die grundgesetzliche Hebesatzautonomie dar, die nach Holtkamp (2013, S. 54) einer „Abwicklung der kommunalen Selbstverwaltung“ entspricht.

Letztlich spiegeln diese unterschiedlichen Bewertungen das dem Handeln der Finanzaufsicht inhärente Spannungsverhältnis zwischen Aufsichtspflicht und kommunaler Selbstverwaltung wider, die je nach Analyst unterschiedlich gewichtet werden. Wird die Perspektive auf die Wirksamkeit der Aufsicht gerichtet, scheint jedoch gerade die frühzeitige konsequente Durchsetzung von Haushaltsdisziplin der beste Schutz lokaler Selbstverwaltung. Nur so kann es gelingen – eine grundsätzlich auskömmliche

Finanzausstattung vorausgesetzt –, die Abwärtsspirale des Haushaltes aufzuhalten und nachhaltige Handlungsspielräume sicherzustellen. Verschiedene Studien legen entsprechend einen positiven Zusammenhang zwischen der Durchsetzungsfähigkeit der Aufsicht, Haushaltsdisziplin und dem Niveau der Verschuldung nahe (Niemann/Ebinger 2017; Holtkamp/Bathge 2014, S. 228) und heben die Rolle der Aufsicht im Sinne einer unterstützenden Begleitung endogener Konsolidierungsprozesse hervor (Geißler 2011b).

Die empirischen Daten spiegeln die in der Literatur vorzufindenden, widersprüchlichen Einschätzungen zur Durchsetzungsfähigkeit der Finanzaufsicht und zu der Rolle von Kontrolle und Konflikt im Aufsichtsprozess (Abbildung 2).

Abb. 2: Wahrnehmung der Härte der Aufsichtsbehörden



In Bezug auf das erste Item zeigt sich, dass lediglich ein Viertel der Befragten die Eingriffe der Aufsicht in den Gemeindehaushalt als zu streng empfindet, wohingegen immerhin 18% das Aufsichtshandeln als zu nachgiebig und somit wenig konsequent klassifizieren. Die überwiegende Mehrheit der Befragten nimmt eine Mittelposition ein. Allerdings zeigen die Antworten auf die Items zwei bis fünf, dass sich das Aufsichtsverhalten in der jüngeren Vergangenheit deutlich gewandelt hat. So attestiert eine relative Mehrheit von 44% der Kämmerer, dass in den letzten Jahren die Bedeutung von Kontrolle zugenommen hat, lediglich 26% lehnen diese Aussage ab. Eine deutliche Mehrheit von 61% der Befragten weist zudem darauf hin, dass die Aufsichtsbehörden in der jüngeren Vergangenheit verstärkt klare Auflagen erlassen haben, ohne die eine Genehmigung des Haushaltes nicht möglich ist, und immerhin 41% konstatieren, dass die Aufsicht einen zunehmend härteren Kurs gegenüber den Gemeinden fährt. Trotz der zunehmenden Bedeutung von Kontrolle, Auflagen und Härte im Aufsichtsprozess sieht die überwältigende Mehrheit von 78% der Befragten überraschenderweise keine Zunahme von Konflikten mit der Aufsicht, d.h. eine härtere Gangart der Aufsichtsbehörden muss sich aus Sicht der Betroffenen nicht zwangsläufig in ein höheres Konfliktniveau der Aufsichtsbeziehungen übersetzen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Perspektive der oft konsolidierungsorientierten Kämmerer nicht zwingend von

der Lokalpolitik geteilt werden muss. Bemerkenswert ist auch hier wiederum die oft extreme Varianz im Antwortverhalten, die die Widersprüchlichkeit in der öffentlichen Wahrnehmung der Aufsicht mitbegründen könnte.

2.3 Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden und Aufsichtsbetroffenen

Im Hinblick auf die dritte Dimension wirksamen aufsichtsrechtlichen Handelns, der Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden und Aufsichtsbetroffenen, wird in der Literatur wie auch in der öffentlichen Diskussion grundsätzlich davon ausgegangen, dass das Verhältnis zwischen Aufsichtsbehörden und Gemeinden konfliktbehaftet sei. Demnach versuchten die Aufsichtsbehörden, über hierarchische Eingriffe steuernd in die Kommunalhaushalte einzugreifen, um sie finanzpolitisch auf Kurs zu halten. Diese Fremdsteuerung der Kommunalhaushalte ruft jedoch örtliche Widerstände gegen das Aufsichtshandeln hervor, welche darin einen unzulässigen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung sehen (Ebinger u.a. 2017, S. 8; Geißler 2011a, S. 26f, 2011b, S. 87ff.). Die Empirie scheint dieses Bild nicht zu bestätigen. So gab die Mehrheit der Kämmerer an, grundsätzlich ein gutes Verhältnis zu ihrer Aufsichtsbehörde zu haben, und zwar unabhängig von Bundesland, Gemeindegröße oder Haushaltssituation. Sowohl Aufsichtsbetroffene als auch Mitarbeiter der Aufsichtsbehörden sind sich einig, dass konstruktive Aufsicht vom guten Verhältnis der Beteiligten lebt. Demnach zeichnet sich die Beziehung von Aufsichtsbehörden und Aufsichtsbetroffenen „durch ein partnerschaftliches, von Respekt getragenes, kooperatives Miteinander aus, um das übergreifende Ziel, den Haushaltsausgleich, in gemeinsamer Anstrengung zu erreichen“ (Ebinger u.a. 2017, S. 10). Dies entspricht durchaus einem modernen Verständnis der Aufsichtstätigkeit, welches „Aufsicht weniger als punktuell-korrigierend denn als handlungsbegleitend-steuerndes Instrument“ begreift (Brüning/Vogelsang 2009, S. 62), einen Wandel des Aufsichtsstils weg „von einer Befehlsaufsicht im Subordinationsverhältnis [hin] zur kooperativen Aufsicht im Koordinationsverhältnis“ (Knemeyer 2007, S. 221) diagnostiziert und die Hilfs- und Unterstützungsfunktion der Aufsicht hervorhebt. Demnach ist die Interaktion zwischen Aufsichtsbehörden und Aufsichtsbetroffenen zunehmend weniger durch direkte Steuerung und hierarchische Eingriffe geprägt, sondern stärker durch konstruktive und dialogorientierte Verfahren im Rahmen von Beratung und Überzeugung. Diese Interaktion kann phasenweise auch als eine Form der Verhandlungen charakterisiert werden, die jedoch stets im Schatten der Hierarchie stattfindet. Die Aufsicht verfügt immer über eine Rückfallposition, da sie im Falle des Scheiterns der Verhandlungen wieder hierarchische Steuerungsinstrumente einsetzen kann (Timm-Arnold 2011, S. 196; Geißler 2011b, S. 89ff.). Die Verbindung zur Wirksamkeit der Aufsicht ist hier weniger offensichtlich als bei den beiden vorhergehenden Dimensionen: Der Mechanismus wird im Abbau von Informationsasymmetrien und der Möglichkeit zur Entwicklung gesichtswahrender Handlungsstrategien gesehen. Es wird argumentiert, dass eine kooperative Vorgehensweise der Aufsicht und das damit einhergehende tiefere Verständnis für die Probleme und Bedürfnisse der Städte und Gemeinden zu besseren Lösungsvorschlägen und einer höheren Akzeptanz derselben führen würden. Als am erfolgreichsten werden folglich jene Fälle betrachtet, in denen es gelingt, eine Konsolidierungskoalition zwischen Verwaltungsführung (Bürgermeister und Haushaltsverantwortlichen) und Aufsicht zu etablieren.

Abb. 3: Wahrnehmung der Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden und Gemeinden



Die Befunde aus der Analyse der Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden und Gemeinden werden in Abbildung 3 dargestellt. Bezüglich der Unterstützungsleistung der Finanzaufsicht vertritt eine relative Mehrheit von ca. 43% der Befragten die Ansicht, dass die Einbindung der Finanzaufsicht der Lokalpolitik hilft, auch unpopuläre Entscheidungen zu treffen. Lediglich 27% verneinen dies, der Rest ist unentschieden. Mit Blick auf das zweite Item bestätigt eine Mehrheit der Kämmerer (ca. 53%), dass Kämmererei und Finanzaufsicht in Fragen der Haushaltskonsolidierung an einem Strang ziehen, lediglich eine Minderheit von 12% verneint dies. Dieses Antwortverhalten ist nachvollziehbar unter der oben formulierten Annahme, dass Aufsichtsbehörden wie auch Kämmerereien tatsächlich das Ziel eines ausgeglichenen Haushaltes und einer nachhaltigen Finanzpolitik verfolgen und daher ähnliche Handlungsrationalitäten aufweisen (Geißler 2011a). Wenig überraschend wird dabei gemäß Item vier die Zusammenarbeit von der Mehrheit der Befragten (60%) als umso enger beschrieben, je angespannter die Haushaltslage ist. Nur eine Minderheit von 18% lehnt diese Aussage ab. Wesentlich umstrittener ist die Einschätzung, ob die Einbindung der Finanzaufsicht die Kämmererei dabei unterstützt, den Haushaltsausgleich zu erreichen. Eine knappe Mehrheit von 38% lehnt diese Aussage ab, wohingegen 35% diese bejahen. Zusammenfassend bestätigt sich auch hier wieder das bereits bei den beiden vorhergehenden Dimensionen vorgefundene Bild einer ausgesprochen hohen Varianz im Antwortverhalten.

In der Gesamtschau zeigt dieser erste empirisch fundierte Blick auf die Wirksamkeit der Finanzaufsicht eine extreme Varianz unter den Adressaten. Insofern scheint die Literatur nicht (nur) unterschiedliche Positionen wiederzugeben, sondern tatsächlich auch unterschiedliche Wahrnehmungen zu spiegeln. Diese hohe Varianz wirft nun die Frage auf, ob es exogene Faktoren gibt, die einen systematischen Einfluss auf diese Einschätzungen ausüben. Um diese Frage zu beantworten, soll im nächsten Kapitel ein theoretischer Rahmen entwickelt werden, der anschließend explorativ mit den zur Verfügung stehenden Daten konfrontiert wird.

3 Polit-ökonomische Erklärungen zur Bewertung der Wirksamkeit der Finanzaufsicht

Zur Erklärung unterschiedlicher Wirksamkeit von Finanzaufsicht sind unzählige theoretische Ansätze denkbar. Insbesondere kommen institutionelle Ansätze auf der Makro- (bspw. Länderunterschiede in den Verwaltungsstrukturen und -kulturen) wie der Mikroebene (bspw. Rechtliche Rahmenbedingungen, Instrumentarien etc.), Ressourcenaspekte (bspw. Personalausstattung und -qualifikation), politische Aspekte und die wirtschaftliche Situation der Kommunen selbst in Frage. Im Zuge weiterer Untersuchungen zeigte sich, dass der gesetzliche Rahmen wie auch Instrumentarien im Vollzug sehr ähnlich gelagert sind (vgl. *Person/Niemann 2016*). Die Experteninterviews im Vorfeld der quantitativen Untersuchung betonten darüber hinaus eine starke Bedeutung politischer Faktoren wie auch der Haushaltssituation selbst, weshalb diese – unter Kontrolle der makro-institutionellen Faktoren im Ländervergleich – im Folgenden im Fokus der Untersuchung stehen sollen.

Wie obenstehend dargelegt, haben die Behörden der Finanzaufsicht trotz des auf den ersten Blick rigiden gesetzlichen Rahmens verhältnismäßig große Spielräume in der Ausübung ihres Mandats. Opportunitätserwägungen sind unverzichtbarer Teil ihrer Entscheidungsprozesse. Dennoch wird nicht angenommen, dass der sich aus der Literatur ableitende und im ersten Analyseschritt bestätigende Befund einer sehr großen Varianz im Handeln (und folglich in der Wirksamkeit der Finanzaufsicht) allein Ausdruck dieser Autonomie wäre. Dies würde dem Aufsichtshandeln eine Beliebigkeit unterstellen, die in der qualitativen Analyse des Aufsichtshandelns (insbesondere mittels Gesprächen über alle Ebenen) so nicht zu finden ist. Vielmehr scheint die vermeintliche „Freiheit“ im Vollzug der Aufsicht mehr Fluch als Segen für die Aufsicht zu sein. Wie bei allen komplexen, auf fachlicher Bewertung und Abwägung beruhenden Verwaltungsentscheidungen eröffnet die jenseits der formalen Vorgaben (sprich: Haushaltsausgleich) doch sehr hohe Unbestimmtheit des Ergebnisses (d.h. Abweichungsmöglichkeiten in Anwendung des Opportunitätsprinzips) Spielräume für informelle Wege der Einflussnahme. Dies könnte die beobachtete große Varianz in der Wirksamkeit des Vollzugs der Aufsichtsbehörden erklären: So ist es ein von Praktikern und Politikern mehr oder weniger offen kolportiertes Geheimnis, dass Finanzaufsicht gerade in den relevanten Grenzfällen häufig eher von der politischen Rationalität der übergeordneten Ebenen denn von gesetzlichen Grundlagen und freier Abwägung getrieben sei (*Oebbecke 2009*, S. 12). Strenge oder insbesondere Nachsicht im Aufsichtsvollzug sei Konfliktvermeidungsstrategie und Wahltaktik aller politisch verantwortlichen Ebenen – von den Kreisspitzen bis zur Landesregierung – geschuldet (*Holtkamp 2016*). Neben der Haushaltssituation selbst muss also die *politische* Situation im Sinne der – letztlich durch die Wahlämter an der Spitze von Kommunen wie auch Kreisverwaltungen – in den Vollzug hineingetragenen parteipolitischen Präferenzen bei der Erklärung der unterschiedlichen Wirksamkeit der Finanzaufsicht berücksichtigt werden.

3.1 Politisierung der Aufsichtsbehörden

In Anlehnung und Weiterführung der parteipolitischen Differenzhypothese (*Hibbs 1977*) könnte die ideologische Färbung der Wahlbeamten an der Spitze von Kommu-

nen wie auch von Kreisverwaltungen zu unterschiedlichen Politikergebnissen führen. Konkret geht diese in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung prominent rezipierte Theorie davon aus, dass Regierende ihre jeweilige Wählerklientel besserzustellen versuchen. Da sich die Präferenzen der durch die Parteien adressierten Klientele unterscheiden, führt dies zu voneinander abweichenden politischen Entscheidungen – (Seuberlich 2017, S. 213, 217; Bogumil u.a. 2014, S. 624; Goerres/Tepe 2013, S. 174ff.). Wagschal (1996, S. 306) fasst zusammen:

„Es wird davon ausgegangen, dass linke Regierungen in Krisenzeiten eine höhere Verschuldung in Kauf nehmen als rechte Regierungen, da das vorrangige Ziel linker Regierungen – gemäss ihrer Kernwählerschaft – eine niedrige Arbeitslosenquote ist. Zudem sind linke Regierungen eher der Politik des „deficit spending“ verhaftet, was als „intellektueller Motor“ für eine steigende Verschuldung angesehen werden kann (Buchanan und Wagner 1977).“

Überträgt man dieses bekannte Theorem auf den Topos der Finanzaufsicht und denkt die hier angelegte Kausalkette entsprechend weiter, so könnte bspw. – in vereinfachender Fortschreibung der etablierten Argumentation – zuerst angenommen werden, dass „linke“ Bürgermeister einer expansiveren Haushaltspolitik anhängen und ihre Gestaltungsmöglichkeiten zu maximieren suchen.⁵ Sehr viel spannender ist jedoch die Weiterführung der Argumentation, indem für die Ebene der aufsichtsführenden Kreisverwaltungen angenommen wird, dass linke Landrätinnen oder Landräte anders mit ihrer Aufsichtsrolle umgehen, bspw. da sie größeres Verständnis für expansiv wirkende Politikziele hegen könnten, als bürgerliche oder rechte Wahlbeamte. Schließlich, und auf Basis der Experteninterviews am vielversprechendsten, könnte als dritter Mechanismus auch eine Wirkung parteipolitischer Kongruenz der Leitungsebenen von Aufsicht und Aufsichtsadressat angenommen werden. Hintergrund ist die Annahme, dass die gleiche Parteiangehörigkeit von Wahlbeamten in Stadt und Kreis eine engere Verbindung der Akteure bewirkt und zusätzliche politische Kommunikationswege eröffnet, und gleichzeitig auch durch gemeinsame politische (Wahl-)Ziele ein Motiv für spezifische Formen der Einflussnahme vorliegt.⁶ Alle Argumentationen eint, dass politische Motive in den Aufsichtsprozess eingebracht werden könnten, die sich potentiell in einer Marginalisierung der Fachebene niederschlagen könnten. Diese Grundhaltung könnte durch aktive Steuerung des Wahlbeamten wie auch durch vorausseilende Antizipation der politischen Wünsche im Sinne einer *funktionalen Politisierung* (Ebinger/Schmitt 2010, S. 75) zu einer entsprechend angepassten Verhaltensweise der Gemeindebediensteten, auch in ihrer Interaktion mit der Finanzaufsicht, führen.

3.2 Haushaltslage der Gemeinden

Neben potentiellen politischen Erklärungsfaktoren des Handelns und der Wirksamkeit von Finanzaufsicht betonen Praktikerinnen und Praktiker in Interviews die aus verschiedenen Gründen gebotene, sehr unterschiedliche Intensität der Befassung mit den zur Genehmigung vorgelegten Haushaltssatzungen. Allein schon die fast überall knappen Ressourcen erlaubten keine einheitliche und intensive Prüfung aller Haushaltsentwürfe. Dies sei auch nicht notwendig. Allerdings konzentrierte man sich in fast allen Gebietskörperschaften zu stark auf die sehr problematischen, bereits mit Aufstellung und Vollzug eines Haushalts sicherungskonzepts belegten Kommunen. Kritische Haushalte, die aber noch (teils mit Auflagen) genehmigungsfähig seien, würden ver-

nachlässigt. Dabei sei allen Beteiligten klar, dass angesichts der Komplexität der Haushalte insbesondere im Beteiligungsbereich leicht Risiken übersehen – oder verschleiert – werden könnten.

Die sehr unterschiedliche Intensität der Prüfung, offensichtlich abhängig von der Verschuldungssituation der Kommunen, könnte entsprechend die wahrgenommene Wirksamkeit der Finanzaufsicht wesentlich beeinflussen. Konkret sollten eine prekäre Haushaltslage und die damit einhergehende intensive Befassung der Finanzaufsicht mit dem Haushaltsentwurf den Druck auf Steuerungspolitiker wie auch Kämmerinnen und Kämmerer erhöhen. Gleichzeitig sollte jedoch auch die Zusammenarbeit intensiver sein, da die Finanzaufsicht insbesondere für konsolidierungsorientierte Akteure in Kommunalpolitik und -verwaltung ein wichtiger Partner (aber auch Sündenbock) zur Durchsetzung von Sparbemühungen im Rat ist (Ebinger 2015, S. 118f.). Welche Effekte dies auf die einzelnen Dimensionen der wahrgenommenen Wirksamkeit der Finanzaufsicht hat, soll empirisch ermittelt werden.

3.3 Daten, Methode und Operationalisierung

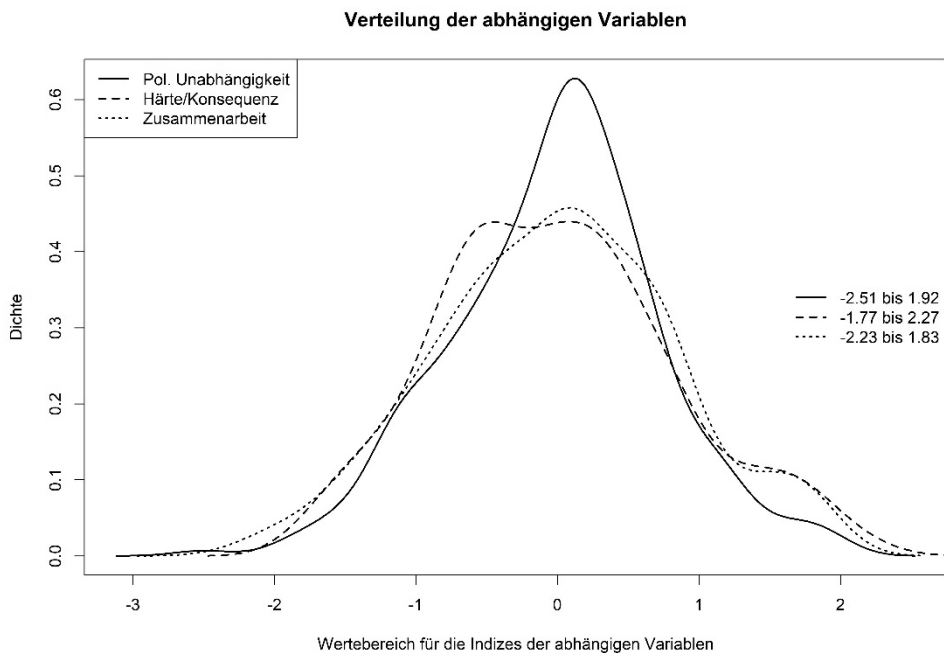
Ausgangspunkt der Analyse bilden die in Abschnitt 2 beschriebenen quantitativen Befragungsdaten, die bei den Kämmerinnen und Kämmerern erhoben wurden. Das zu erklärende Konstrukt ist die Wirksamkeit des Aufsichtshandelns, welches über drei separate Dimensionen erfasst wird (*politische Unabhängigkeit, Durchsetzungsfähigkeit und Zusammenarbeit zwischen Aufsehern und Aufsichtsbe betroffenen*). Erklärungsfaktoren sind politische und ökonomische Faktoren, welche die wahrgenommene Wirksamkeit des Aufsichtshandelns prägen könnten. Eine empirische Analyse mit den für die Kreise aggregierten Wahrnehmungsdaten würde dem klassischen Problem eines ökologischen Fehlschlusses Vorschub leisten (Schnell/Hill/Esner 2008, S. 253).

Die drei Dimensionen der Wirksamkeit staatlicher Finanzaufsicht über die Kommunen werden von den in Abschnitt 2 vorgestellten Items repräsentiert. Die Selektion dieser Items für die Nutzung zur Analyse erfolgte in einem ersten Schritt auf inhaltlicher Basis und wurde in einem zweiten Schritt durch ein empirisches Verfahren zur Selektion von Items für *eine* Skala ergänzt. Konkret handelt es sich hierbei um ein Skalierungsverfahren von Mokken (1971), das sich für den Nachweis der Eindimensionalität von ordinalen Items eignet. Dieses aus der *Item Response Theory* (IRT) stammende Werkzeug besitzt entscheidende methodische Vorteile gegenüber den Verfahren der klassischen Testtheorie oder faktoranalytischen Verfahren, die teilweise unrealistische Verteilungsannahmen treffen und weniger präzise Messungen liefern (van Schuur 2003, S. 140f.). Bei dieser empirischen Selektion sind drei der ursprünglich sieben Variablen zur politischen Unabhängigkeit aussortiert worden, sodass die vier in Abbildung 1 übrig blieben. Im Fall der Durchsetzungsfähigkeit und der Zusammenarbeit sind alle inhaltlich ausgewählten Items von der Mokken-Analyse bestätigt worden.

Zur Optimierung der Indexbildung wird ebenfalls auf ein IRT-Verfahren zurückgegriffen. Im Vergleich zu den üblichen additiven Indizes hat dieses Verfahren den Vorteil, dass die Items einer Skala in Abhängigkeit von Personen- und Item-spezifisch geschätzten Parametern zu einem Index kombiniert werden, der je nach Antwortmuster der/des Befragten einen metrisch skalierten Wert liefert. Genauer wird dazu eine Erweiterung des besser bekannten *Rasch-Modells*, ein *Generalized Partial Credit Model*

(GPCM) genutzt, das die einzelnen Stufen ordinal skalierten Items modelliert (Muraki 1997). Konkret bedingt diese Skalierung eine präzisere Messung der zugrundeliegenden Einstellung, da die Items nicht gleichwertig in den Index eingehen, sondern in Abhängigkeit ihres Beitrags zur Messung des Konstrukts, wogegen bei einem additiven Index alle Items mit gleichem Gewicht kombiniert werden. Der Wertebereich und die Verteilung der drei daraus gebildeten abhängigen Variablen sind in Abbildung 4 dargestellt; diese sind um null zentriert.

Abb. 4: Wertebereich und Verteilung der verwendeten abhängigen Variablen.



Quelle: Eigene Darstellung.

Für die zentralen unabhängigen Variablen und die Kontrollvariablen wird auf die Daten der statistischen Landesämter und des Bundes zurückgegriffen. Der Einfluss der parteipolitischen Couleur sowohl des Bürgermeisters als auch des jeweiligen für die Aufsicht zuständigen Landrats wird über zwei Dummy-Variablen operationalisiert. Diese erfassen, ob es sich um einen „linken“ Bürgermeister (31%) beziehungsweise Landrat (36%) (Parteizugehörigkeit zu SPD, Die Linke oder Bündnis 90/Die Grünen) handelt. Um die These des Einflusses parteipolitischer Kongruenz zu testen, wurde darüber hinaus mit einem Dummy kodiert, ob Bürgermeister und Landrat derselben Partei angehören (44%). Abseits der politischen Logik wird der im Theorieabschnitt thematisierten funktionalen Logik des Aufsichtshandelns mithilfe zweier Indikatoren Rechnung getragen. Zum einen werden die Kassenkredite pro Kopf ($\bar{X} = 490,28$, $sd = 710,68$, $min = 0$, $max = 4087,00$) berücksichtigt, zum anderen wird ein Dummy für den Status der Haushaltssicherung (67%) in das Modell integriert. In diesem Dummy wird erfasst, ob die jeweilige Kommune innerhalb der letzten zehn Jahre zur Aufstellung ei-

nes Haushaltssicherungskonzepts verpflichtet war oder in diesem Zeitraum sogar dem Nothaushaltsrecht unterlag. Verständlicherweise hängen die Höhe der Kassenkredite und der Status der Haushaltssicherung eng zusammen. Aus technischer Sicht besteht allerdings kein Problem der Multikollinearität, da der *Variance Inflation Factor* (VIF) unbedenkliche Werte zeigt. Aus inhaltlicher Sicht ergibt die Differenzierung Sinn, da die Haushaltssicherung einen noch direkteren Kontakt mit der Aufsicht bedingt als schlicht eine hohe Kassenkreditverschuldung. Schließlich werden als Kontrollvariablen noch die Einwohnerzahl ($\bar{X} = 31470,14$, $sd = 89747,58$, $min = 1853$, $max = 1046680$), die Länderzugehörigkeit (37% NRW, 43% HE, 20% SN; NRW als Referenzkategorie) und der Status als kreisfreie Stadt (4%) hinzugefügt.

Der hier gewählte Ansatz, auf Einstellungsdaten (statt auf härtere Indikatoren) als abhängige Variablen und auf externe Faktoren als unabhängige Variablen zu fokussieren, dient dabei im Wesentlichen zwei Zwecken. Zum einen soll er die bisherigen, auf haushalterische Kennzahlen zurückgreifenden Ansätze (vgl. *Allers/Geertsema* 2016) um eine Komponente erweitern, die sich stärker mit den inhaltlichen – und aus unserer Sicht deutlich aussagekräftigeren – Dimensionen der Aufsichtsbeziehung auseinandersetzt. Zum anderen eliminiert die Nutzung externer unabhängiger Variablen das Problem des *Common Source Bias*. Die Nutzung zweier unabhängiger Datenquellen ist eine der „procedural remedies“, die „statistical remedies“ zur Kontrolle dieses Effekts vorzuziehen ist (*Favero/Bullock* 2014, S. 304).

3.4 Analyse und Ergebnisse

Da die drei definierten abhängigen Variablen als metrisch angenommen werden können und keine zeitliche Komponente in den Daten vorliegt, wird auf ein OLS-Regressionsmodell zurückgegriffen. Dabei wird für jede der abhängigen Variablen ein getrenntes Modell gerechnet. Nicht unerwähnt bleiben soll an dieser Stelle, dass Regressionsmodelle per se meist keine eindeutigen Rückschlüsse auf tatsächliche kausale Zusammenhänge leisten können. Dazu müsste ein solches Modell alle konfundierenden Effekte identifizieren (*Morgan/Winship* 2007, S. 132); eine eher unwahrscheinliche Annahme. Nichtsdestotrotz kann ein Regressionsmodell zumindest als ein Datenbeschreibungsmodell unter gewissen kontrollierten Randbedingungen verstanden werden, das Hinweise auf existierende Zusammenhänge liefert.

In Tabelle 1 sind die Regressionsergebnisse für die drei Aufsichtsdimensionen dargestellt. In Modell 1, in dem die Varianz in der Einschätzung der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden erklärt werden soll, erweist sich lediglich der Einfluss einer einzigen Variablen als signifikant von Null verschieden: Die Dummy-Variable zur Haushaltssicherung steht in einem negativen Zusammenhang zur wahrgenommenen politischen Unabhängigkeit der Aufsicht. Kommunen, die sich in der Haushaltssicherung befinden, nehmen folglich die Aufsicht als weniger unabhängig wahr, wobei der Wert von -0,27 die Änderung auf dem Index, der von -2,51 bis 1,91 reicht, beschreibt. Die Höhe der Pro-Kopf-Kassenkredite ist nicht signifikant, wobei sich die Ergebnisse auch nicht ändern, wenn man beide Variablen getrennt in das Modell integriert. Sowohl die parteipolitische Couleur des Bürgermeisters und des Landrats als auch eine Übereinstimmung der Parteibücher zeigen keinen Effekt. Genauso scheint es in diesem Fall weder einen Größeneffekt noch systematische Unterschiede in den Bundesländern oder

den kreisfreien Städten zu geben. Bemerkenswert ist der ausbleibende Effekt der politischen Variablen. Gerade bei der Wahrnehmung der politischen Unabhängigkeit hätte man ihn am ehesten erwarten können. Der signifikante Effekt der Haushaltssicherung spricht folglich für stärker funktionelle statt politische Erklärungsmuster der wahrgenommenen Wirksamkeit der Aufsicht, wenngleich der genaue Mechanismus etwas spekulativ bleibt: Zum einen ist vorstellbar, dass Kommunen in der Haushaltssicherung meist stärker von hierarchischen Eingriffen der Aufsicht betroffen sind und aufgrund dieser Eingriffe die Aufsicht generell negativer bewerten. Zum zweiten könnte die Haushaltssicherung – als Indiz für eine angespannte Haushaltslage – überhaupt erst die Notwendigkeit für Kommunalpolitiker erzeugen, zu versuchen, Einfluss auf die Aufsicht zu nehmen. Die empfundene geringere Unabhängigkeit würde so eine faktische Reaktion der Aufsicht auf äußeren Druck spiegeln. Ebenso ist auch denkbar, dass ein real existierender Einfluss auf die Aufsicht überhaupt erst bei der gesteigerten Kontakthäufigkeit und -intensität im Rahmen der Haushaltssicherung wahrgenommen wird. Schließlich könnten Aufsichtsführende, die Kommunen zu harten Einschnitten bringen müssen, deutlich häufiger auf strikte Vorgaben „von oben“ verweisen, um sich vor Gegendruck und Einflussnahme durch Kommunalvertreter zu schützen.

Tabelle 1: Ergebnisse der Regressionsanalysen

	<i>Abhängige Variable:</i>		
	Pol. Unabhängig- keit (1)	Durchsetzungs- fähigkeit (2)	Zusammenarbeit (3)
Kongruenz Landrat-Bürgermeister	0.125 (0.087)	-0.049 (0.089)	-0.090 (0.100)
Linker Bürgermeister	-0.089 (0.097)	0.012 (0.098)	0.050 (0.111)
Linker Landrat	0.019 (0.115)	0.019 (0.117)	0.192 (0.131)
Haushaltssicherung	-0.272* (0.113)	0.188 (0.115)	0.287* (0.130)
Kassenkredite (in 1000€ pro Kopf)	-0.020 (0.073)	0.118 (0.074)	0.012 (0.084)
Bevölkerung (in 1000)	0.0001 (0.001)	0.001 (0.001)	-0.0002 (0.001)
Hessen	-0.016 (0.125)	0.897* (0.127)	0.094 (0.143)
Sachsen	0.107 (0.132)	0.410 (0.135)	0.079 (0.151)
Kreisfreie Stadt	0.198 (0.341)	-0.558 (0.347)	0.265 (0.390)
Konstante	0.121 (0.114)	-0.656* (0.116)	-0.301* (0.130)
N	281	281	281
Adjusted R ²	0.030	0.258	0.046
F Statistic (df = 9; 271)	1.974*	11.806*	2.486*

Unstandardisierte OLS-Regressionskoeffizienten; Standardfehler in Klammern; * p < 0.05

In Modell 2 zur Erklärung der Varianz in der wahrgenommenen Durchsetzungsfähigkeit der Aufsicht sind keine politischen oder funktionalen Variablen statistisch signifikant; es scheint keine systematische Variation dieser Variablen in Bezug auf die Härte

und Konsequenz der Aufsicht zu geben. Sämtliche Mutmaßungen über die Effekte parteipolitischer Einflussnahme scheinen insofern keine empirische Bestätigung zu finden. In diesem Modell ist allerdings der Blick auf die Kontrollvariablen spannend. Während auch hier kein Effekt der Größe oder des kreisfreien Status zu beobachten ist, scheint die Länderzugehörigkeit eine vergleichsweise große Erklärungskraft zu besitzen, da beide Variablen signifikant sind und auch das R^2 in diesem Modell bedeutend höher ausfällt. Substantiell besagen die Ergebnisse, dass im Vergleich zur Referenzkategorie NRW die Aufsicht in Sachsen um 0,41 und in Hessen um 0,90 konsequenter wahrgenommen wird bei einem Wertebereich des Index von -1,77 bis 2,17. Dies deutet abseits der Frage nach politischen oder funktionalen Erklärungen durchaus auf unterschiedliche Rollenwahrnehmungen seitens der Aufsicht in den Bundesländern hin. Tatsächlich gibt es hierfür Anhaltspunkte: Das Land Hessen hat im Zuge des Sanierungsprogramms „Schutzschirm“ den Rechtsrahmen geändert und so einen Wandel der Aufsicht hin zu mehr Stringenz bewirkt. Die sächsische Finanzaufsicht ist seit jeher streng gegen die Entwicklung von Haushaltsdefiziten vorgegangen.

Modell 3 zur Erklärung der Varianz in der Bewertung der Zusammenarbeit ähnelt Modell 1, da die Kontrollvariablen wiederum keine Rolle spielen und lediglich Haushaltssicherung einen signifikanten Effekt zeigt. Die politische Couleur der Wahlbeamtinnen und -beamten spielt keine Rolle. Im Fall der Haushaltssicherung wird die Zusammenarbeit zwischen Aufsicht und Adressat um 0,29 positiver bewertet. Damit scheint der engere Kontakt zur Aufsicht im Rahmen der Haushaltssicherung zu einer gesteigerten Wertschätzung der Zusammenarbeit zu führen. Diese Erkenntnis spricht für das Erfolgspotential einer engen Kämmerer-Aufsicht-Beziehung.

4 Diskussion und Fazit

Unter den “Tieren im administrativen Zoo“ (Bach/Jann 2010) nimmt die staatliche Finanzaufsicht am ehesten die Rolle eines Fabelwesens ein. Zwar ist ihre formale Existenz belegt; aber alle, die sie gesehen haben wollen, erzählen etwas anderes über ihre Gestalt und ihr Wesen. Für ihre Wirkung gibt es nur schwache und widersprüchliche Belege – insbesondere durch die Stakeholder selbst. Diese erscheinen stark von den gegebenen sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen und den jeweiligen Partialinteressen geprägt zu sein. Wie dieser Zusammenhang jedoch genau aussieht, welche Kommunen also eine wirksame Aufsicht erfahren und welche nicht, ist ebenfalls ungeklärt.

In diesem Beitrag wird auf Basis der Erkenntnisse aus dem Forschungsprojekt *Finanzaufsicht 2020* versucht, die Diskussion über die staatliche Finanzaufsicht über die kommunalen Haushalte zu versachlichen. Dazu werden vor allem die Fragen nach der Wahrnehmung der Wirksamkeit der Aufsicht sowie nach der Erklärungskraft theoretisch abgeleiteter Faktoren beantwortet. Datengrundlage der Analyse ist eine flächendeckende Befragung der Kämmerinnen und Kämmerer in Sachsen, Hessen und Nordrhein-Westfalen.

Der erste, deskriptive Analyseschritt bringt einen einerseits überraschenden, andererseits auf Basis der zahlreichen im Projekt geführten Interviews auch erwartbaren Befund ans Licht: Die Finanzaufsicht ist in der Tat ein so vielfältiges und chimärenhaftes Wesen, wie es der politische und Praktikerdiskurs suggeriert. Innerhalb jeder der drei

untersuchten Performanzdimensionen von Wirksamkeit – *politische Unabhängigkeit*, *Durchsetzungsfähigkeit* und *Zusammenarbeit mit den Adressaten der Aufsicht* – weist die Mehrheit der analysierten Items eine extreme Varianz in den Antworten auf. Gleichzeitig bestehen insbesondere bei der Wahrnehmung der Durchsetzungsfähigkeit der Aufsicht aber auch systematische Bundesländerunterschiede, die auf unterschiedliche Aufsichtsregime hindeuten. Die Verteilung gleicht in vielen Items nicht den in Expertenbefragungen innerhalb eines Feldes zu erwartenden Mustern: Teils sind nicht einmal im Ansatz Trends in den Antworten zu identifizieren, sie erscheinen wie gleichverteilt. Dieser Befund ist höchst interessant, da er für eine tatsächliche Unterschiedlichkeit in der Aufsichtspraxis jenseits individueller Bewertungsmaßstäbe spricht. Dies würde auch den Erkenntnissen aus zahlreichen Interviews in den unteren Aufsichtsbehörden entsprechen.

Gleichzeitig wird insbesondere in der öffentlichen Debatte regelmäßig kolportiert, dass die Arbeitsweise und damit auch die Wirksamkeit der Aufsichtstätigkeit von weiteren, politischen und wirtschaftlichen Faktoren abhängen würde. Der in diesem Beitrag vorgeschlagene theoretische Rahmen öffnet das Feld für eine explorative Untersuchung dieser Behauptungen, ohne die vielfältigen kausalen Mechanismen zu prädestinieren. Allerdings zeigte sich, dass die externen politischen Variablen in Form von Parteizugehörigkeiten oder parteipolitischen Kongruenzen in keinem der empirischen Modelle systematisch die Ausprägung der Performanzdimensionen *Unabhängigkeit*, *Durchsetzungsfähigkeit* und *Zusammenarbeit* modifizierten.⁷ Aus Sicht der Aufsichtsbedingten bestätigt sich empirisch weder die Annahme der parteipolitischen Differenzhypothese – in die eine oder andere Richtung – noch bestätigen sich die regelmäßig behaupteten Doppelstandards im Vollzug der Finanzaufsicht. Entgegen der Befunde rein haushaltsdatengetriebener Analysen (vgl. Rösel 2017) sind sowohl die parteipolitische Couleur des Bürgermeisters und des Landrats als auch eine Übereinstimmung der Parteibücher irrelevant. Aufsichtstätigkeit erweist sich in der Gesamtschau nicht als Beute des Parteienwettbewerbs und Instrument zur parteipolitisch motivierten Gängelung von Gebietskörperschaften. Die letztverantwortlichen Landrätinnen und Landräte scheinen – wie von den Aufsichtsmitarbeitenden in zahlreichen Interviews bestätigt – tatsächlich auch aus dieser Adressatenperspektive ihrer Rolle ganz überwiegend gerecht zu werden und von dieser eher plumpen Form der Instrumentalisierung der Aufsicht abzusehen.

Der Einfluss der Haushaltslage der Kommune als potentieller Einflussfaktor auf die wahrgenommene *Wirksamkeit* der Finanzaufsicht bestätigte sich jedoch zumindest teilweise. So zeigte sich, dass zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts verpflichtete Kommunen der für sie zuständigen Finanzaufsicht einerseits eine statistisch signifikant niedrigere *politische Unabhängigkeit*, andererseits aber auch eine höhere Intensität in der *Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden und Aufsichtsadressaten* attestieren. Bemerkenswert ist, dass genau in diesen beiden Modellen keine systematischen Unterschiede in den Bundesländern oder den kreisfreien Städten zu beobachten sind. Im zweiten Modell, welches die Durchsetzungsfähigkeit der Finanzaufsicht erfasst, ist jedoch genau dies der Fall: Während der haushaltsrechtliche Status hier keine Rolle spielt, gibt es einen sehr starken Ländereffekt. Insgesamt scheinen damit funktionale Aspekte eine deutlich wichtigere Determinante für die Wahrnehmung der Aufsicht durch die Kämmerer zu sein.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die Wirksamkeit der Aufsicht von den Adressaten der Aufsicht maximal unterschiedlich wahrgenommen wird, dass diese Va-

rianz jedoch nicht auf die üblicher Weise unterstellen externen Einflussfaktoren zurückzuführen ist. Für die verwaltungswissenschaftliche Forschung deutet dies darauf hin, dass eher endogene, in der Verwaltung und insbesondere den Aufsichtseinheiten selbst zu suchende Einflussfaktoren (bspw. institutionelle Anlagerung der Aufsicht; Personalausstattung und -qualifikation; fachliche Führung und Überwachung der Aufsicht; horizontaler Austausch und Kooperation der Aufsichtsbehörden; Standards und Kennzahlen etc. pp.; vgl. auch *Person/Niemann 2016*) in den Fokus genommen werden müssen. Diese Fragestellungen müssen weiteren Forschungsarbeiten vorbehalten bleiben. Womöglich eröffnet ein solcher tieferer Blick in die *Black Box* der Finanzaufsicht nicht nur Erklärungsansätze für die extreme Varianz in der wahrgenommen Wirksamkeit der Finanzaufsicht, sondern auch für die bisher unerklärte Varianz in der kommunalen Verschuldung.

Anmerkungen

- 1 Die Autoren danken dem Programm LebensWerte Kommune der Bertelsmann Stiftung für die großzügige Förderung des Forschungsprojekts.
- 2 Grundgesamtheit waren alle Städte und Gemeinden über 5.000 Einwohner. Angeschrieben wurde pro Gemeinde jeweils nur die Kämmerin oder der Kämmerer. Insgesamt betrug der Rücklauf der Befragung 358 Gemeindegemeinder (32 Prozent). Aufgrund einiger anonymisierter Antworten konnten allerdings nicht alle Befragungsdaten mit Kontextfaktoren kombiniert werden und mussten daher von der Analyse ausgeschlossen werden.
- 3 Die in Abbildung 1, 2 und 3 dargestellten Items wurden aufgrund ihrer inhaltlichen Relevanz bezüglich des zugrundeliegenden Konstrukts ausgewählt. Zusätzlich wurde deren Passung für das jeweilige Konstrukt empirisch validiert, da eine rein subjektiv-inhaltliche Bewertung großen Interpretationsspielraum bietet. Genaueres zum gewählten empirischen Vorgehen siehe Abschnitt 3.3.
- 4 Die im Fragebogen verwendete Formulierung lautet: „Im Großen und Ganzen kann die Finanzaufsicht politisch unabhängig arbeiten“. Um aus Darstellungsgründen bei allen vier Items mit zunehmenden Werten größere Abhängigkeit zu verdeutlichen, wurde das Item gedreht und mit dem Zusatz „NICHT“ versehen.
- 5 Bogumil et al. (2014, S. 625) weisen zu Recht auf das solchen Überlegungen inhärente Kausalitäts- und Endogenitätsproblem hin: Sozioökonomisch schwache oder bereits verschuldete Kommunen könnten linke Bürgermeisterinnen oder Bürgermeister bevorzugen; oder in Reaktion auf eine vergangene hohe Verschuldung eher rechte Bürgermeisterinnen oder Bürgermeister.
- 6 Alle Argumentationen können natürlich auch in inverser Form formuliert werden.
- 7 Ebenfalls wurde mithilfe von Interaktionseffekten getestet, ob der Einfluss der politischen Variablen nur in Abhängigkeit der Haushaltssicherung relevant ist. Dies ist nicht der Fall.

Literatur

- Allers, Maarten/Geertsema, J. Bieuwe, 2016: The effects of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels: evidence from 15 years of municipal consolidation, in: *Journal of Regional Science* 56, S. 659-682.
- Bach, Tobias/Jann, Werner, 2010: Animals in the administrative zoo: organizational change and agency autonomy in Germany, in *International Review of Administrative Sciences* 76(3), S. 443-468.
- Beck, Wolfgang, 2014: Kommunale Haushaltskonsolidierung als Herausforderung für die Kommunalaufsicht, in: Jens Weiß (Hrsg.), *Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen*, Wiesbaden: Springer VS, S. 38-57.
- Boettcher, Florian, 2012: Finanzhilfen für Kommunen? Voraussetzungen und Ausgestaltungsoptionen einer finanziellen Hilfestellung für teilautonome Gebietskörperschaften, in: *Forschung für Kommunen-Arbeitspapier* 02/2012.

- Boettcher, Florian*, 2013: Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite: Eine finanz- und politikwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel der nordrhein-westfälischen Gemeinden, Münster: LIT.
- Boettcher, Florian/Freier, Ronny/Geißler, René/Niemann, Friederike-Sophie/Schubert, Moritz*, 2017: Kommunalen Finanzreport 2017, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Junkernheinrich, Martin/Wagschal, Uwe*, 2014: Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, in: Politische Vierteljahresschrift, 55(4), S. 614-647.
- Brüning, Christoph/Vogelsang, Klaus*, 2009: Die Kommunalaufsicht: Aufgaben – Rechtsgrundlagen – Organisation, Berlin: Schmidt.
- Christofzik, Désirée/Kessing, Sebastian*, 2014: Does fiscal oversight matter?, in: CESifo WPS 5023.
- Dreßler, Ulrich*, 2012: Absehbare Veränderungen bei der staatlichen Kommunalaufsicht durch das Hessische kommunale Schutzschirmgesetz vom 14.5.2012, in: Hessische Städte- und Gemeindezeitung, Ausgabe vom 01.09.2012, S. 290-300.
- Ebinger, Falk*, 2015: Kommunale Entscheidungsstrukturen in Baden-Württemberg, in: *Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars* (Hrsg.), Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland. Zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie, Wiesbaden: VS, S. 117-138.
- Ebinger, Falk/Geißler, René/Niemann, Friederike-Sophie/Person, Christian/Zabler, Steffen*, 2017: Die kommunale Finanzaufsicht. Strukturen, Rationalitäten und Umsetzung im Ländervergleich, Analysen und Konzepte, Nr. 1/2017, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Ebinger, Falk/Schmitt, Carina*, 2010: Alles eine Frage des Managements? Wie Autonomierechte die Handlungsfreiheit des administrativen Führungspersonals beeinflussen. Politische Vierteljahresschrift, 51(1), S. 69-93.
- Favero, Nathan/Bullock, Justin B.*, 2014: How (Not) to Solve the Problem. An Evaluation of Scholarly Responses to Common Source Bias, in: Journal of Public Administration Research and Theory, 25(1), S. 285-308.
- Geißler, René*, 2011a: Akteursstrategien in der kommunalen Haushaltskonsolidierung, in: Verwaltung und Management, 17(1), S. 23-29.
- Geißler, René*, 2011b: Kommunale Haushaltskonsolidierung: Einflussfaktoren lokaler Konsolidierungspolitik. Wiesbaden: VS.
- Geißler, René*, 2013: Chancen und Grenzen in der Steuerung kommunaler Haushaltskonsolidierung, in: *Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?, Wiesbaden: VS, S. 100-118.
- Glöckner, Andreas/Mühlenkamp, Holger*, 2009: Die kommunale Finanzkontrolle: Eine Darstellung und Analyse des Systems zur finanziellen Kontrolle von Kommunen, in: Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung, 19(4), S. 397-420.
- Goerres, Achim/Tepe, Markus*, 2013: Für die Kleinen ist uns nichts zu teuer? Kindergartengebühren und ihre Determinanten in Deutschlands 95 bevölkerungsreichsten Städten zwischen 2007 und 2010, in: dms – der moderne staat, 6(1), S. 169-190.
- Gröpl, Christoph/Heinemann, Friedrich/Kalb, Alexander*, 2010: Die Zweckentfremdung des kommunalen Kassenkredits – eine rechtlich-ökonomische Analyse, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 11, S. 178-203.
- Herrmann, Karolin*, 2011: Kommunale Kassenkredite – Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge. Berlin: Karl-Bräuer-Institut.
- Hessischer Rechnungshof*, 2015: Bemerkungen 2014 des Hessischen Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen. Hessischer Landtag, Drucksache 19/1809 vom 19.05.2015.
- Hibbs, Douglas A.*, 1977: Political parties and macroeconomic policy, in: American political science review, 71, S. 1467-1487.
- Holler, Benjamin*, 2012: Liquiditätsverschuldung außer Kontrolle? Kommunale Finanzaufsicht im Ländervergleich, in: Forschung für Kommunen-Arbeitspapier 01/2012.
- Holtkamp, Lars*, 2007: Wer hat Schuld an der Verschuldung? Ursachen nationaler und kommunaler Haushaltsdefizite, in: Polis, 64.
- Holtkamp, Lars*, 2013: Rettung oder Abwicklung kommunaler Selbstverwaltung?, in: Alternative Kommunalpolitik, 2/2013, S. 54-56.

- Holtkamp, Lars, 2016: Symbolische Haushaltspolitik, in: *Verwaltung und Management*, 22(1), S. 14-26.
- Holtkamp, Lars/Bathge, Thomas, 2014: Kommunalfinanzen in Ostdeutschland: Problematische Akteurskonstellationen und die Rolle der Haushaltsaufsicht, in: *Verwaltung und Management*, 20(5), S. 225-280.
- Holtkamp, Lars/Fuhrmann, Tobias, 2014: Kommunale Selbstverwaltung zwischen Steuerschraube und Staatskommissar, in: *Der Gemeindehaushalt*, 7/2014, S. 145-148.
- Junkernheinrich, Martin/Lenk, Thomas/Boettcher, Florian/Hesse, Mario/Holler, Benjamin/Micosatt, Gerhard, 2014: Haushaltsausgleich und Schuldenabbau, Lüdenscheid: Analytica.
- Junkernheinrich, Martin/Markert, Hendrik, 2016: Kommunalfinanzen im Jahr 2015: Konjunkturbedingter Steuerzuwachs bei heterogener Sozialausgabenbelastung, in: *Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias* (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2016*, Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag, S. 277-300.
- Knemeyer, Franz-Ludwig, 2007: Die Staatsaufsicht über die Gemeinden und Kreise (Kommunalaufsicht), in: *Mann, Thomas/Püttner, Günther* (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Band 1, Berlin: Springer, S. 217-243.
- Mensch, Uwe, 2011: Nothilfe und Kommunalaufsicht: Wege aus der Verschuldungsfalle in NRW, in: *Lange, Joachim/Junkernheinrich, Martin* (Hrsg.), *Gemeindefinanzpolitik in der Krise*, Rehburg-Loccum: Loccum Protokoll 67/10, S. 165-173.
- Mokken, Robert Jan, 1971: A theory and procedure of scale analysis. With applications in political research, Berlin: de Gruyter.
- Morgan, Stephen L./Winship, Christopher, 2007: Counterfactuals and causal Inference methods and principles for social research, Cambridge: Cambridge University Press.
- Muraki, Eiji, 1997: A generalized partial credit model, in: van der Linden, Wim J./Hambleton, Ronald K. (Hrsg.), *Handbook of modern item response theory*, New York: Springer, S. 153-164.
- Niemann, Friederike-Sophie/Ebinger, Falk, 2017: Was haben die, was wir nicht haben? Erklärungsansätze zum unterschiedlichen Erfolg der staatlichen Haushaltsaufsicht über die Gemeinden in Österreich und Deutschland, in: *Verwaltungsarchiv*, 108(1), S. 90-114.
- Oebbekke, Janbernd, 2009: Rechtliche Vorgaben für den Haushaltsausgleich und ihre Durchsetzung. Vortrag auf der Frühjahrstagung des Fachverbandes der Kämmerer NRW am 25.06.2009 in Bergeheim. Online 28.11.2017: www.kaemmerer-nrw.de/app/download/6196639/25.06.2009_Oebbecke.pdf.
- Oebbekke, Janbernd, 2011: Stellungnahme zum Stärkungspaktgesetz. Landtag NRW, Drucksache 15/1063.
- Person, Christian/Niemann, Friederike-Sophie, 2016: Kommunale Finanzaufsicht im Ländervergleich: Zur Relevanz heterogener Umsetzungspraxis, in: *Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias* (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2/2016*, Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag, S. 407-418.
- Person, Christian/Zabler, Steffen, 2017: Veränderter Rahmen – veränderte Praxis? Auswirkungen kommunaler Entschuldungsfonds auf die Praxis der Finanzaufsicht, in: *Zeitschrift für Kommunalfinanzen*, 67(1), S. 1-6.
- Pünder, Hermann, 2012: Der Beitrag der Verwaltung zur Konsolidierung der Staatsfinanzen, in: *Die Verwaltung*, 45(1), S. 1-41.
- Roesel, Felix, 2017: The Political Economy of Fiscal Supervision and Budget Deficits – Evidence from Germany, in: *Fiscal Studies*.
- Sächsischer Rechnungshof, 2006: Beratende Äußerung: Kommunalaufsicht. Sächsischer Landtag, Landtagsdrucksache 4/4140 vom 26.01.2006.
- Schnell, Rainer/Hill, Paul B./Esser, Elke, 2008: Methoden der empirischen Sozialforschung, München: Oldenbourg.
- Schwarting, Gunnar, 2005: Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland, in: *Genser, Bernd* (Hrsg.), *Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 131-169.
- Seuberlich, Marc, 2017: *Arme und reiche Städte. Ursachen der Varianz kommunaler Haushaltslagen*, Wiesbaden: Springer VS.

- Stolzenberg, Philipp/Heinelt, Hubert*, 2013: „Die Griechen von NRW“. Kommunale Rettungsschirme der Bundesländer, in: *dms – der moderne staat*, 6(2), S. 463-484.
- Timm-Arnold, Klaus-Peter*, 2011: Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik. Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, Wiesbaden: VS.
- van Schuur, Wijbrandt H.*, 2003: Mokken scale analysis: Between the Guttman scale and parametric Item Response Theory, in: *Political Analysis*, 11(2), S. 139-163.
- Wagschal, Uwe*, 1996: Der Einfluss von Parteien und Wahlen auf die Staatsverschuldung, in: *Swiss Political Science Review*, 2(4), S. 305-328.
- Weeke, Ralf*, 2011: Nothilfe und Kommunalaufsicht: Wege aus der Schuldenfalle. Problembeschreibung und Erwartungen aus Sicht der Stadt Solingen, in: *Lange, Joachim/Junkernheinrich, Martin* (Hrsg.), *Gemeindefinanzpolitik in der Krise*. Rehbürg-Loecum: Loccumer Protokoll 67/10, S. 175-184.
- Zabler, Steffen/Person, Christian/Ebinger, Falk*, 2016: Finanzaufsicht in den Ländern: Struktur, Recht und ihr (fraglicher) Effekt auf die kommunale Verschuldung, in: *Zeitschrift für Kommunalfinanzen*, 66(1), S. 6-12.

Die Autorinnen und Autoren dieses Beitrags:

Dr. Falk Ebinger, Institut für Public Management & Governance, Wirtschaftsuniversität Wien, Welthandelsplatz 1, A-1020 Wien
E-Mail: falk.ebinger@wu.ac.at

Steffen Zabler (M.A. Politik- und Verwaltungswissenschaft), Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FöV), Freiherr-vom-Stein-Str. 2, 67346 Speyer
E-Mail: zabler@uni-speyer.de

Christian Person (M.A. Politik- und Verwaltungswissenschaft), Arbeitsgruppe für Verwaltungswissenschaft am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz, Universitätsstraße 10, 78464 Konstanz, Postfach D93
E-Mail: christian.person@uni-konstanz.de

Friederike-Sophie Niemann (M.A. Politik- und Verwaltungswissenschaft), Bertelsmann Stiftung, Carl-Bertelsmann-Straße 256, 33311 Gütersloh
E-Mail: friederike-sophie.niemann@bertelsmann-stiftung.de

Dr. René Geißler, Bertelsmann Stiftung, Carl-Bertelsmann-Straße 256, 33311 Gütersloh
E-Mail: rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de

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.

Schlagworte: 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 Einleitung¹

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 dezidierter 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

Prinzip für interpretative Erklärungsversuche entwickelt wird (Abschnitt 4). Es folgt eine empirische Illustration anhand des Zusammenhangs zwischen städtischen Europadiskursen und den lokalpolitischen Entscheidungen im Zuge der Umsetzung der sog. EU-Feinstaubrichtlinie (Abschnitt 5). Der Beitrag schließt mit einer Abstraktion von analytischen Bausteinen, die auch jenseits des hier behandelten empirischen Beispiels für interpretative Erklärungen politischer Phänomene genutzt werden könnten (Abschnitt 6).

2 Grundlagen einer diskurstheoretischen Policy-Forschung

Ideen, Wissen und Diskurse gehören seit geraumer Zeit zum Standardrepertoire der Policy-Forschung. Ein prominentes Beispiel ist *Sabatiers* (1993) Advocacy-Koalitionsansatz, der Akteurskoalitionen in Policy-Konflikten anhand geteilter Grundüberzeugungen identifiziert und diese gegenüber „exogene[n] Variablen“ absetzt, die die „Restriktionen und Handlungschancen der Subsystemakteure beeinflussen“ (*Sabatier* 1993, S. 121). Kennzeichnend für diesen Zugang ist somit eine Logik, wonach Ideen und Wertüberzeugungen eine distinkte Sphäre beschreiben, die neben objektiv verfügbaren Ressourcen, Institutionen und Interessen existiert und mit diesen um relative Erklärungskraft konkurriert. Mit Bezug auf die Kategorie des Diskurses können für dieses Verständnis *Schmidt/Radaelli* (2004, S. 184) Pate stehen: „Discourse, just as any other factor, sometimes matters, sometimes does not in the explanation of policy change“. Im Unterschied zu dieser ‚ideas‘ bzw. ‚discourses matter‘-Forschung gehen *interpretative Ansätze* davon aus, dass Ideen, Wissen oder Diskursen eine wirklichkeitskonstitutive Funktion zufällt. Sie können nicht als separierbare Faktoren begriffen werden, da auch Institutionen und Interessen über soziale Deutungsleistungen, d.h. wiederum über Wissensbestände und Diskursformationen vermittelt, verfügbar gemacht werden müssen. Sie sind nicht als analytische Kategorien neben anderen zu begreifen – womit ein kausalanalytischer Erklärungsbegriff ausfällt (siehe Abschnitt 4) –, sondern als ontologische Grundbegriffe. Von dieser Prämisse ausgehend markiert ‚interpretativ‘ eine methodologische Grundhaltung, gemäß der es zu rekonstruieren gilt, wie „die soziale Welt ihre Gleichförmigkeit über sinnhafte Wissensordnungen, über kollektive Formen des Verstehens und Bedeutens, durch im weitesten Sinne symbolische Ordnungen erhält“ (*Reckwitz* 2003, S. 287). Dieses Ziel wird auch von *diskurstheoretischen Ansätzen* geteilt, sodass ‚interpretativ‘ hier nicht, wie etwa bei *Bacchi/Goodwin* (2016, S. 38–40) der Fall, den wissenssoziologischen und auf subjektive Deutungsleistungen fokussierenden Perspektiven vorbehalten ist, sondern auch diskurstheoretische Ansätze umfasst (vgl. *Diaz-Bone* 2006).

Der Begriff des Diskurses verbindet sich in der sozial- bzw. politikwissenschaftlichen Forschung mit einer Vielzahl an Theorietraditionen, Erkenntnisinteressen und Methodiken (vgl. *Keller* 2011, S. 99–122; *Herschinger/Nonhoff* 2014). Innerhalb dieses heterogenen Feldes steht der vorliegende Beitrag in einer *poststrukturalistischen Tradition*, die ihre Grundannahmen vor allem aus dem Denken *Foucaults* (1991a, 2013) bezieht. Die Foucault’sche Diskurstheorie steht wiederum in der Linie der *strukturalistischen Zeichentheorie*, die Sprache als ein relationales System begreift. Hiernach ergibt sich die Bedeutung eines sprachlichen Zeichens nicht aus dessen Kopplung an eine außersprachliche Entität, sondern aus der Beziehung zu anderen Zeichen (*Gottweis* 2003,

S. 123). Der Poststrukturalismus folgt diesem Grundgedanken, um ihn zugleich zu radikalieren (*Diaz-Bone* 2006, S. 71): Anstatt davon auszugehen, dass die Relationen von Zeichen zu einem stabilen und ahistorischen Sprachsystem gerinnen, wird angenommen, dass die Beziehungen innerhalb eines Zeichensystems durch die Praxis des Sprachgebrauchs fortdauernd neu gebildet werden (*Gottweis* 2003, S. 123). Hiervon ausgehend zeigt sich auch Foucaults Werk „deeply suspicious of any approach to social and historical analysis that assumed a foundational or essentialist stance toward social reality“ (*Wagenaar* 2011, S. 113). Der *Foucault'sche Diskursbegriff* fokussiert dementsprechend die Praxis des Sprachgebrauchs, wobei diese nicht als Ansammlung singulärer Sprechakte interessiert, sondern als Manifestation von *Aussageordnungen*. Sprachliche Artikulationen hätten immer auch anders getätigt werden können, und für *Foucault* (1991b, S. 63) ist es ein Diskurs, der differenziert „between what one could say correctly at one period (under the rules of grammar and logic) and what is actually said“. Diese Differenz wird als Moment von diskursiven „Formationsregeln“ gedeutet, die die „Existenzbedingungen“ für kollektiv anschlussfähige Äußerungen aufspannen (*Foucault* 2013, S. 58) – und den Schlüssel zur vielzitierten Frage liefern, wie es kommt, „daß eine bestimmte Aussage erschienen ist und keine andere an ihrer Stelle“ (*Foucault* 2013, S. 42).

Dabei sind die ‚Formationsregeln‘ für Aussagen nicht der Sprache äußerlich, sondern ein „Bündel an Beziehungen“ (*Foucault* 2013, S. 70), das durch Aussageereignisse selbst (re-)produziert wird. Entsprechend charakterisiert *Diaz-Bone* (2006, S. 72) Diskurse als „strukturierte und strukturierende Praxis“: strukturiert im Sinne eines zwar kontingenten und stets in Bewegung befindlichen, aber nach bestimmten Prinzipien aufgebauten Gefüges, und strukturierend dahingehend, dass dieses Gefüge die Möglichkeiten der Anschlusskommunikation regelt. Zugleich handelt es sich bei Aussagen nicht um ein sprachliches Abbild einer außersprachlichen Realität, denn man dürfe sich „nicht einbilden, daß uns die Welt ein lesbares Gesicht zuwendet, welches wir nur zu entziffern haben“ (*Foucault* 1991a, S. 34). Vielmehr sind Aussagepraktiken performative Leistungen, „die systematisch die Gegenstände bilden, von denen sie sprechen“ (*Foucault* 2013, S. 74). Zwar sind (physische) Objekte auch unabhängig von ihrer sprachlichen Aneignung ‚existent‘, „but their meaning and significance – and how they are engaged by social actors – depend on their position within particular symbolic frameworks“ (*Howarth/Griggs* 2012, S. 307). Daraus folgt mit Blick auf die Analyse politischer Phänomene die Frage „nach den historisch überkommenen Aussageordnungen, die unsere Wahrnehmung von der Wirklichkeit, die aktuelle Definition politischer Probleme und damit insgesamt die politische Ordnung der Gegenwart bestimmen“ (*Kerchner/Schneider* 2006, S. 10).

Mit diesem Verständnis geht schließlich eine spezifische *Konzeptualisierung des Akteurs* einher. Akteure bzw. Subjekte sind nach Foucault nicht als vordiskursive Entitäten zu begreifen, die außerhalb von Symbolsystemen stehen und zur Abbildung einer außersprachlichen Realität über einen Diskurs frei verfügen, ihn gleichsam ‚führen‘ können. Vielmehr sind es die diskursiven Ordnungen, die „verschiedene Positionen der Subjektivität“ (*Foucault* 2013, S. 82) erst hervorbringen. Dies bedeutet nun wiederum nicht, „die Existenz des schreibenden und erfindenden Individuums zu leugnen“, was „absurd“ wäre (*Foucault* 1991a, S. 21). Gleichwohl findet auch individuelles ‚Erfinden‘ nicht im luftleeren Raum statt, sodass Kreativität ebenfalls in Abhängigkeit von historischen Wissensbeständen zu betrachten ist. Mit *Keller* (2011, S. 223) lässt sich

somit unterscheiden zwischen Subjektpositionen, die typisierte Identitätsangebote bereithalten, Sprecherpositionen, von denen aus kollektiv anerkannte Aussagen getätigt werden können, und sozialen Akteuren, die als Individuen oder Kollektive die diskursiv erzeugten Subjekt- und Sprecherpositionen besetzen und realisieren. Dabei stehen die drei Kategorien in einem Interdependenzverhältnis (vgl. *Hajer* 1995, S. 49-52), da soziale Akteure Identitäten und Sprecherpositionen als strukturelle Angebote vorfinden und diese zugleich im Zuge der Übernahme bzw. Besetzung reproduzieren und ggf. verschieben.

3 Entscheiden in Diskursen: Versuch einer theoretischen Integration

Die obigen diskurstheoretischen Prämissen haben in verschiedener Weise Eingang in die interpretative Policy-Forschung gefunden. Dabei steht typischerweise die Frage im Zentrum, wie Diskurse mit der Konstruktion ‚sozialer Probleme‘ und der Herbeiführung allgemeinverbindlicher Entscheidungen zusammenhängen (*Herschinger/Nonhoff* 2014, S. 195-196; *Bacchi/Goodwin* 2016, S. 57-68). Mit dem Entscheidungsbegriff ist somit ein weiterer konzeptioneller Bezugspunkt eingeführt, den die unterschiedlichen diskurstheoretischen Ansätze in aller Regel mit dem Akteurskonzept in Beziehung setzen, um sodann die Relevanz entweder von Diskursen oder von handelnden Akteuren herauszustreichen. Aufseiten der *strukturzentrierten* Zugänge steht etwa der policy-analytische Strang der ‚Essex School of Discourse Analysis‘ (*Glynos/Howarth* 2008; *Howarth/Griggs* 2012). Deren Vertreter betrachten politische Programme nicht als Ergebnis autonomer Entscheidungen von rationalen Akteuren, sondern „as more or less sedimented systems of discourse“ (*Howarth/Griggs* 2012, S. 307). Zwar wird in diesem Verständnis von einer radikalen Kontingenz sozialer Phänomene ausgegangen (*Glynos/Howarth* 2008, S. 11), sodass sich Akteure einer indeterminierten und mithin deutungsbedürftigen Welt gegenübersehen, und doch bleibt diese Perspektive der Annahme verhaftet, „that agency is only the expression of powerful discourses“ (*Leipold/Winkel* 2017, S. 514), weshalb der analytische Fokus auf diskursiven Ordnungen und darin eingelassenen Machtverhältnissen liegt. Individuelle Handlungsfähigkeit wird allenfalls dann für möglich gehalten, „when contingent social structures fail to confer identities to social actors“ (*Griggs/Howarth* 2002, S. 102), d.h. wenn Subjekt- und Sprecherpositionen (krisenbedingt) brüchig werden und ein Raum für ‚abweichende‘ Entscheidungen entsteht.

Demgegenüber stehen *akteurszentrierte* Ansätze wie der ‚Diskursive Institutionalismus‘ nach *Schmidt* (2008, 2012). Im Zentrum ihres Ansatzes stehen akteurseigene Ideen im Sinne eines „substantive content of discourse“ (*Schmidt* 2008, S. 306), während Diskurse als sprachliche Materialisierung bzw. als Medium der Vermittlung dieser Ideen verstanden werden. Damit würden, so *Schmidt* (2012, S. 85), Diskurse nicht nur als kollektive Wissensvorräte konzeptualisiert, sondern auch als interaktive Prozesse, über die Wissen hergestellt und kommuniziert wird. Für ihren Ansatz folgt daraus letztlich eine Priorisierung des Akteurs, wobei dessen Handlungsmöglichkeiten auf seine diskursiven Fähigkeiten zurückgeführt werden, d.h. auf das Vermögen, sich strategisch zu existierenden Regelsystemen zu verhalten und diese den eigenen Präferenzen entsprechend zu transformieren (*Schmidt* 2012, S. 92-95). Im Unterschied zur Essex

School und ohne systematischen Bezug auf die Annahme diskursiv konstruierter Subjekt- und Sprecherpositionen schlägt sich Schmidt auf die Seite des Akteurs, sodass Diskurse eher als formbares Instrument denn als strukturelle Bedingung politischen Entscheidens gedacht werden.

Im Unterschied zu diesen beiden Strängen nimmt *Hajer* (1995, 2008) mit seiner ‚Argumentativen Diskursanalyse‘ eine *mittlere Position* ein. *Hajer* (1995, S. 44) definiert einen Diskurs „as a specific ensemble of ideas, concepts, and categorizations [...] through which meaning is given to physical and social realities“. Hiervon ausgehend liegt der Fokus auf den Praktiken von sog. Diskurskoalitionen, die sich um eine gemeinsame Erzählung gruppieren und die politische Sphäre als Kampf widerstreitender Erzählungen konstituieren. In diesen Auseinandersetzungen um die ‚richtigen‘ politischen Entscheidungen kommt wiederum die strukturelle Wirkmächtigkeit von diskursiv erzeugten Subjekt- und Sprecherpositionen zum Vorschein, denn „actors are not totally free but are, as holders of specific positions, entangled in webs of meaning“ (*Hajer* 1995, S. 56). Einer ähnlichen Logik folgen *Leipold/Winkel* (2017), die im Rahmen ihres ‚Discursive Agency‘-Ansatzes fragen, wie Akteure Subjekt- und Sprecherpositionen zu besetzen suchen, um von dort aus ihre politischen Ziele zu realisieren. Dahinter steht die Annahme, dass „the dominance of a particular policy solution is constituted through the agency ascribed to its proponents in dynamic discursive processes“ (*Leipold/Winkel* 2017, S. 529). Damit richtet sich der Blick auf Akteure, allerdings geht es bei der Bemessung von deren Handlungsfähigkeit weniger um individuelle Kapazitäten als vielmehr um die Autorität, mit der bestimmte Positionen diskursiv ausgestattet werden.

Diese mittleren Vorschläge zeichnen sich somit dadurch aus, dass sie das Wechselverhältnis zwischen Diskursen, Positionen und Akteuren explizit nicht aufzulösen versuchen. Für diese Unauflösbarkeit lassen sich zwei zentrale Argumente ins Feld führen. Erstens ist ein Diskurs (wie oben skizziert) nicht als außersprachliche Substanz zu verstehen, sondern als Gesamt an faktisch ergangenen Aussageereignissen, die fortwährend produziert werden müssen. Dies bedarf wiederum sprechender Akteure, die zwar nicht autonom über das Symbolsystem verfügen, deren Artikulationen aber notwendig sind, damit sich ein Diskurs in der Zeit reproduzieren kann. Die soziohistorisch geronnenen Wissensbestände werden durch Sprechende also im doppelten Sinne aktualisiert: „[Akteure] setzen sie ein, realisieren sie also in ihrem Tun und bringen sie gleichzeitig auf den ‚neuesten Stand‘“ (*Keller* 2011, S. 186). Hiernach erscheint das Verhältnis von Diskursen, Subjekt- und Sprecherpositionen sowie Akteuren als zeitlich voranschreitender Prozess der *wechselseitigen Ermöglichung*, weshalb die Fokussierung einer dieser Komponenten die Analyse eher versperren als erhellen würde.

Gegen die Priorisierung von Diskursen oder Akteuren spricht zweitens, dass Akteure stets „im Kreuzfeuer zahlreicher diskursiver Anrufungen“ (*Keller* 2012, S. 70) stehen, sodass sie angesichts einer komplexen Welt mit *vielfältigen Möglichkeits- und Erwartungshorizonten* konfrontiert sind. Diese zu erkennen, zwischen ihnen abzuwägen und sie in spezifischen Handlungssituationen zu interpretieren, ist als sozialer Akt zu verstehen. Akteure werden unter den Bedingungen einer mehrdeutigen Welt und multipler Wissensbestände gleichsam gezwungen, Entscheidungen für und gegen etwas zu treffen; gleichzeitig aber müssen diese Entscheidungen unter den ermöglichenden und einschränkenden Bedingungen diskursiver Ordnungssysteme getroffen werden. Dies schließt freilich nicht die Möglichkeit aus, sich dem Regelsystem be-

wusst zu widersetzen – so wie auch der Diskursanalytikerin die Fähigkeit zugesprochen wird, Diskurse erkennen, beschreiben und gegebenenfalls kritisieren zu können. Gleichwohl kann auch ein solches Verhalten keinen Standpunkt außerhalb der kollektiven Wissensbestände beanspruchen, denn auch im Falle der Kritik „people are expected to position their contribution in terms of known categories“ (Hajer 1995, S. 57).

Für den Gegenstandsbereich der Policy-Forschung ergibt sich hieraus, erstens, Diskurse als *Möglichkeitsräume* zu betrachten, deren Strukturierung bestimmte Handlungspotenziale erzeugt. Dies gilt auch für den spezifischen Fall einer politischen Entscheidungssituation, in der Akteure nicht vollständig autonom agieren können, sondern in der ebenso diskursive Ordnungssysteme zu einer systematischen Verknappung des Sag- und Machbaren führen (Landwehr 2006, S. 108). Daher sollen, zweitens, die Prozesse des Aushandelns von Problemdefinitionen, Handlungsoptionen und Argumenten sowie das Treffen einer allgemeinverbindlichen Entscheidung als *Bewegungen und Positionierungen* innerhalb diskursiver Möglichkeitsräume verstanden werden. Damit wird ein Entscheidungsbegriff angesetzt, der „die prinzipielle Kontingenz aller Entscheidungssituationen“ (Rüb 2011, S. 25) anerkennt und das sich-Festlegen als Kulminationspunkt eines „ongoing discursive struggle over the definition and conceptual framing of problems, the public understanding of the issues, the shared meanings that motivate policy responses, and criteria for evaluation“ (Fischer/Gottweis 2012, S. 7) begreift. Mit der Verortung des Entscheidungsaktes in einem diskursiven Geschehen wird die Beschränkung auf den sich entscheidenden Akteur gelöst, um diesen in einer von „symbolische[n] Ordnungen“ (Reckwitz 2003, S. 287) strukturierten Entscheidungskonstellation zu verorten, was wiederum die Möglichkeit eröffnet, einen strukturzentrierten Diskursbegriff zu integrieren. Im Unterschied etwa zu einer systemtheoretischen Position wird Entscheiden hier also durchaus mit dem Handeln von Akteuren identifiziert, ohne jedoch eine akteurszentrierte Überformung der diskurstheoretischen Prämissen vorzunehmen.

Die hier gewählten Metaphern des Raumes, der Bewegung und Positionierung machen dabei deutlich, dass Diskurse Handlungsweisen nicht determinieren, denn Räume sind stets mit Freiheiten verbunden. Zugleich ist die Plausibilität der Bewegungen und Positionen, die in einer Entscheidungssituation von Akteuren vollzogen bzw. eingenommen werden, von den Infrastrukturen abhängig, die in ebendiesen Räumen kollektiv zur Verfügung stehen. Argumente und Vorschläge, die nicht von diesem Repertoire an plausiblen Positionierungsmöglichkeiten gedeckt sind, sehen sich somit tendenziell mit dem Vorwurf konfrontiert, ‚unangemessen‘ oder gar ‚unwahr‘ zu sein (vgl. Foucault 1991a, S. 10-17). Metaphorisch gesprochen stehen sie am Rande oder außerhalb des Möglichkeitsraums.² Diese Annahme ist im Grundsatz bereits bei Foucault (2013, S. 261) angelegt, wenn er feststellt, dass sich das diskursiv konstituierte Wissen einer Gemeinschaft auch „in politischen Entscheidungen“ niederschlägt. Diskurse erscheinen hiernach als systemische Infrastrukturen, denen im Vergleich zur gegenstandsbezogenen und singulären Entscheidungssituation eine gewisse (obgleich nicht vorsoziale und ahistorische) Generalität und Stabilität zufällt. Sie lassen sich als „grundlegende und großflächige Sinneinheiten“ (Nullmeier 2011, S. 330) und als „Wissensformationen größerer Stabilität“ (Nullmeier 2011, S. 319) begreifen, die die „langfristigen Voraussetzungen aktuellen politischen Handelns“ (Kerchner/Schneider 2006, S. 10; alle Hervorhebungen durch d. Verf.) konstituieren. Auf einem „sociocultural macro level“ (Fischer/Gottweis 2012, S. 11) liegend stellen Diskurse Infrastrukturen bereit, die in

einer spezifischen Entscheidungssituation die Plausibilität von Problemdefinitionen, Argumenten und Handlungsvorschlägen strukturieren.

Diese Verkopplung von Diskurs und Entscheiden steht somit in einer Linie mit den oben diskutierten ‚mittleren‘ Vorschlägen, im Unterschied bzw. in Weiterentwicklung zu diesen rückt sie jedoch die Frage ins Zentrum, wie spezifische Entscheidungssituationen durch die sie umgebenden Diskurse strukturiert und mithin bestimmte Wege der politischen Bearbeitung eröffnet und andere verschlossen werden. Eine weitere Spezifik des hier unterbreiteten Vorschlags geht auf den Umstand zurück, dass sich die obigen Ansätze nicht dezidiert mit dem Erklärungsanspruch auseinandersetzen. Nach *Hajer/Versteeg* (2005, S. 177, Hervorhebungen durch d. Verf.) besteht jedoch genau darin ein potenzieller analytischer Beitrag der Diskurstheorie, könne diese doch „help to illuminate *why* certain definitions do or do not catch on at a particular place and time and *to explain* the mechanisms by which a policy does or does not come about“. Wie dieses Potenzial ausgeschöpft werden kann, soll im folgenden Abschnitt diskutiert werden.

4 Entscheidungsprozesse in diskursiven Möglichkeitsräumen rekonstruieren: Grundprinzipien einer interpretativen Erklärung

Wie eingangs bereits festgestellt, steht die Auseinandersetzung mit den Erklärungspotenzialen der interpretativen Policy-Forschung bisher selten explizit im Zentrum (siehe aber *Nullmeier* 2012), was vermutlich mit der Verankerung des Erklärungsbegriffs in positivistischen Theorietraditionen zusammenhängt. Eine Erklärung zu liefern, bedeutet hiernach die Abstraktion eines allgemeingültigen Modells, das die kausalen Effekte unabhängiger Variablen über den betrachteten Einzelfall hinausgehend ausweist. Eine interpretative Erklärung muss sich hiervon in zweierlei Hinsicht abgrenzen. Erstens kann es nicht darum gehen, die Kategorie des Diskurses analytisch zu isolieren und anderen Einflussgrößen, beispielsweise Institutionen oder Interessen, zur Seite zu stellen, denn auch Institutionen und Interessen werden erst durch Prozesse der diskursiven Vermittlung sozial wirksam (*Hajer* 1995, S. 51; *Nullmeier* 2013, S. 24; siehe Abschnitt 2). Zweitens kann es nicht darum gehen, „universale, kontextunabhängige Regeln oder Modelle zu ermitteln, sondern eine plausible Deutung des Geschehens im jeweiligen Bedeutungskontext [zu] geben“ (*Braun* 2014, S. 83). Interpretativ Erklären heißt zunächst (Detailliertes folgt unten), den Einzelfall in seiner spezifischen Dynamik nachzuvollziehen, womit zugleich einer Formulierung abstrakter Wirkungszusammenhänge aufgrund der radikalen Kontingenz sozialer Phänomene mit Skepsis zu begegnen ist. Befreit man den Erklärungsbegriff in dieser Weise von seiner positivistischen Färbung, so wird deutlich, dass die Alternative zum kausalanalytischen und generalisierenden Erklären nicht notwendigerweise die Deskription (als Vorstufe des kausalen Erklärens) ist, sondern ein substanziell anderes Verständnis des Erklärens selbst: Durch die Rekonstruktion der kollektiv wirksamen symbolischen Ordnungen in einem spezifischen soziohistorischen Kontext soll nachvollziehbar gemacht werden, weshalb in ebendiesem Kontext ein bestimmtes Handeln (im Wortsinne) sinnvoll ist und ein anderes nicht.

Im Hinblick auf die hier interessierenden Prozesse der allgemeinverbindlichen Entscheidungsfindung muss es somit Ziel einer interpretativen Erklärung sein, eine ‚plausible Deutung‘ dafür zu liefern, weshalb sich – aus der Binnensicht des diskursiven Möglichkeitsraums heraus – eine bestimmte Sichtweise auf einen politischen Sachverhalt als ‚richtige‘ Antwort durchzusetzen vermochte. Oder um *Foucault* (2013, S. 42) zu paraphrasieren: ‚Wie kommt es, dass eine bestimmte Entscheidung getroffen wurde und keine andere an ihrer Stelle?‘ Ein solcher Erklärungsanspruch ist bereits bei *Foucault* (2013, S. 277) selbst angelegt, wenn er die Frage aufwirft, inwiefern das „politische Verhalten einer Gesellschaft“ von einer „diskursiven Praxis durchlaufen wird“. Gelingt es also, in der Analyse einer spezifischen Entscheidungssituation einen Zusammenhang zwischen der ‚diskursiven Praxis‘ und dem ‚politischen Verhalten‘, das durch diese Praxis ‚durchlaufen‘ wird, plausibel zu machen, so kann gesagt werden, dass Zweitgenanntes mittels Erstgenanntem interpretativ erklärt worden ist (vgl. *Keller* 2011, S. 272-273). Eine solche Erklärung behauptet jedoch nicht, dass zwischen Diskursen und politischen Entscheidungen eine kausale Beziehung besteht. Vielmehr handelt es sich um ein wechselseitiges Bedingungsverhältnis, da (wie oben dargelegt) diskursive Ordnungen Subjekt- und Sprecherpositionen sowie Handlungsmöglichkeiten erzeugen und zugleich von den von Akteuren faktisch eingenommenen Positionen und realisierten Handlungen aktualisiert werden. Zudem wird nicht davon ausgegangen, dass Interessen und strategisches Handeln in politischen Entscheidungsprozessen keine Rolle spielen würden. Stattdessen soll erschlossen werden, wie Interessen in diskursiv regulierten Umwelten entstehen und unter den ermöglichenden und einschränkenden Bedingungen diskursiver Ordnungssysteme in spezifischer Weise ausgespielt werden können (vgl. *Hajer* 2008, S. 212).

Um zu einer plausiblen Deutung des Zusammenhangs zwischen Diskursen und Entscheidungen gelangen zu können, scheint eine *prozessanalytische Perspektive* ange raten (*Nullmeier* 2013, S. 35-37). Damit ist eine interpretative Verfahrensweise gemeint, die politische Ereignisse als kumulatives Geschehen rekonstruiert, bei dem ein Argument an vorherige Argumente, ein politischer Vorschlag an vorherige Vorschläge und eine Entscheidung an vorherige Entscheidungen anschließen muss, um im spezifischen Handlungszusammenhang als plausibel gelten zu können. Eine interpretative Erklärung politischen Entscheidens verweist somit auf zwei Aspekte: einerseits auf den Prozess der Herstellung einer Entscheidungssituation, in der Problemdefinitionen vorgebracht, Optionen abgeleitet und Argumente entwickelt werden, und andererseits auf den punktuellen Akt der Festlegung auf eine bestimmte Option. Zugleich sind diese Ausschnitte nicht isoliert, sondern im Kontext des diskursiven Möglichkeitsraums zu betrachten, um anhand der dort verfügbaren Infrastrukturen plausibilisieren zu können, weshalb eine bestimmte Position für die an dem jeweiligen Prozess Beteiligten offenbar ‚mehr Sinn‘ ergeben hat als eine andere. Eine diskursanalytische Perspektive auf die Praxis politischen Entscheidens „aims, therefore, not just to describe or characterize it, but to capture the various conditions which make that practice ‘work’ or ‘tick’“ (*Glynos/Howarth* 2008, S. 11).

Für die Konzeptualisierung und analytische Erfassung der bereits mehrfach angesprochenen diskursiven Infrastrukturen soll auf das Konzept des *Deutungsmusters* zurückgegriffen werden. Als „quasi vor-gedeutete Sinnzusammenhänge“ (*Schetsche/Schmied-Knittel* 2013, S. 25) sind Deutungsmuster als Schemata zu verstehen, die vortstrukturieren, mit welchen konkreten Bedeutungen inhärent mehrdeutige Phänomene

„plausiblerweise“ versehen werden können. Dabei sind Deutungsmuster als kollektive Produkte zu verstehen, „die im gesellschaftlichen Wissensvorrat vorhanden sind und sich in konkreten sprachlichen Äußerungen manifestieren“ (Keller 2011, S. 240). Der Begriff des Deutungsmusters macht zudem deutlich, dass diese von generisch-typisierter Qualität sind und mithin nicht an einzelne Entscheidungsgegenstände gebunden sind – was der oben dargestellten Konzeptualisierung von Diskursen als „grundlegende“ und „großflächige“ Sinneinheiten entspricht.

Insgesamt betrachtet ist es diese Verkopplung zwischen großflächigem diskursiven Möglichkeitsraum und fallbezogener Entscheidungssituation, die den Kern des interpretativen Erklärungsangebots darstellt. Es geht mithin nicht „nur“ darum, einen einzelnen Entscheidungsprozess in seiner Kontingenz und spezifischen Dynamik verstehend zu rekonstruieren, sondern um den systematischen Rückbezug dieses Prozesses auf die diskursiven Umweltbedingungen, um erklären zu können, weshalb es so kommen konnte, wie es gekommen ist. Damit wird zugleich die Dichotomie Verstehen vs. Erklären aufgelöst zugunsten einer Perspektive, die das dem Verstehensprozess inhärente erklärende Moment explizit herausstreicht und es über die Relationierung von Möglichkeitsraum sowie politischen Bewegungen und Positionierungen analytisch einzufangen versucht. Über diese Grundprinzipien und -begriffe hinausgehend können und sollen an dieser Stelle keine allgemeingültigen Wirkungszusammenhänge proklamiert werden. Die Fragen nach der Identifikation und Eingrenzung des diskursiven Möglichkeitsraums, in dem eine Entscheidungssituation verortet ist, sowie nach der analytischen Verkopplung von Diskursen und Entscheidungen sind somit jeweils am empirischen Gegenstand zu entscheiden. In der folgenden empirischen Illustration soll ein solcher Versuch beispielhaft unternommen werden.

5 Entscheidungen lokaler Feinstaubpolitik im Möglichkeitsraum städtischer Europadiskurse: Eine empirische Illustration

5.1 Vorbemerkungen zu Methodologie und Methodik

Zur empirischen Illustration der oben entwickelten Perspektive soll im Folgenden untersucht werden, welche Bedeutung der „EU“ in den Städten Frankfurt am Main und Dortmund zugeschrieben wird (vgl. Barbehön 2015). Ausgehend von der Annahme, dass auch Phänomene der Entgrenzung stets in konkreten sozialräumlichen Kontexten erfahren und gedeutet werden müssen (vgl. Löw 2010), wird den beiden zusammenhängenden Fragen nachgegangen, durch welche Muster sich die *diskursive Konstruktion ‚der EU‘ in einer Stadt* auszeichnet und inwiefern dieser Europadiskurs die jeweilige *Umsetzung der sog. EU-Feinstaubrichtlinie* strukturiert.³ Diese doppelte Frage entspricht der oben dargelegten Verkopplung von Diskurs und Entscheiden: Die Struktur des städtischen Europadiskurses wird als lokalspezifischer *diskursiver Möglichkeitsraum* verstanden, innerhalb dessen die *Entscheidungsprozesse* in Bezug auf die Umsetzung der Feinstaubrichtlinie verlaufen. Das Ziel der komplementär angelegten Analyse besteht somit darin, innerhalb einer Stadt die lokale Umsetzung der Feinstaubrichtlinie unter analytischem Rückbezug auf den jeweiligen Europadiskurs

interpretativ zu erklären. Die Kontrastierung der Städte soll es dabei ermöglichen, die Kontingenz der Diskursordnungen erkennen sowie die Verkopplung zwischen Diskursen und Entscheidungen nachweisen zu können, da im Falle einer Einzelfallstudie der Verdacht aufkommen könnte, die lokalpolitische Richtlinienumsetzung sei von allgemeiner Natur und gerade nicht rückgebunden an die spezifische diskursive Umwelt der Stadt.

Die europäische Feinstaubpolitik besteht im Kern aus der Festsetzung von Grenzwerten für Luftschadstoffe (u.a. für Kleinstpartikel, weshalb sie meist als ‚Feinstaubrichtlinie‘ verhandelt wird), die seit 2005 verbindlich einzuhalten sind (siehe 96/62/EG, 99/30/EG und 2008/50/EG). Im Falle einer Überschreitung besteht seitens der betroffenen Kommune und der zuständigen Landesregierung die Pflicht, Luftreinhalte- und Aktionspläne zu erstellen (Haus/Zimmermann 2007). Angesichts regelmäßiger Grenzwertüberschreitungen erzeugte die Richtlinie auch in Frankfurt und Dortmund Handlungsbedarf, der in lokal variierende verkehrs- und umweltpolitische Maßnahmen mündete. Dabei scheint das Feinstaubproblem aus Sicht der städtischen Akteure auf das Engste mit der europäischen Ebene verwoben, taucht der Begriff ‚Feinstaub‘ in den öffentlichen Debatten doch erst ab dem Jahr 2004 und damit wenige Monate vor der EU-weiten Verbindlichkeit der Grenzwerte auf. Es kann mithin angenommen werden, dass bei den Implementationsprozessen mit denjenigen Deutungsmustern operiert wird, die vom Möglichkeitsraum des jeweiligen städtischen Europadiskurses bereitgestellt werden. Damit soll nicht gesagt sein, dass nicht auch andere diskursive Räume gekreuzt werden, wie etwa der der städtischen Klimapolitik (vgl. Heinelt/Lamping 2015). Gleichwohl lässt sich aufgrund der Thematisierung der lokalen Feinstaubpolitik als einer unmittelbaren Reaktion auf eine EU-Richtlinie annehmen, dass die politischen Entscheidungsprozesse schwerpunktmäßig innerhalb der städtischen Europadiskurse verlaufen, was es analytisch rechtfertigt, die Europadiskurse als die maßgeblichen diskursiven Möglichkeitsräume zu konzeptualisieren.

Für beide Teilfragestellungen wurden *separate Materialerhebungen* auf der Basis jeweils drei lokaler Tageszeitungen, der Protokolle der beschlussfassenden Gremien sowie (im Falle der Feinstaubpolitik) der einschlägigen Policy-Dokumente durchgeführt. Auf Tageszeitungen wurde zurückgegriffen, da sich anhand von Massenmedien nachvollziehen lässt, wie eine potenzielle Unendlichkeit an Phänomenen in eine Auswahl kollektiv relevanter Themen und, daraus folgend, in politisch entscheidbare Konstellationen transformiert wird (für den lokalen Raum siehe Tenschler 2013). Für die Materialerhebung wurden je Stadt die drei auflagenstärksten Zeitungen berücksichtigt, die zugleich unterschiedliche politische Ausrichtungen repräsentieren.⁴ Hinzu kommen die Ratsprotokolle und (im Falle der Feinstaubpolitik) einschlägige Policy-Dokumente, die Auskunft über die öffentlich sichtbaren Aushandlungsprozesse und Entscheidungsergebnisse geben. Für die Zusammenstellung des Materials zu den städtischen Feinstaubpolitiken wurden aus den Jahren 2004 bis 2011 alle Zeitungsartikel der Lokalteile und alle Protokolle der Frankfurter Stadtverordnetenversammlung (Stvv) bzw. des Dortmunder Rates der Stadt (Rat) aufgenommen, in denen der Begriff ‚Feinstaub‘ auftaucht. Hinzu kamen einschlägige Policy-Dokumente aus den lokalen Umweltämtern und -dezernaten sowie die offiziellen Luftreinhalte- und Aktionspläne (insgesamt 633 Zeitungsartikel, 61 Ratsprotokolle und 19 Policy-Dokumente). Mit diesem Zeitraum sind die lokalen Umsetzungsprozesse von der erstmaligen Thematisierung der Richtlinie bis zur (vorläufigen) Konsolidierung der städtischen Maßnahmen abge-

deckt. Für die Rekonstruktion der Europadiskurse wurde eine analoge Erhebung mittels des Begriffs ‚EU‘ durchgeführt, wobei hier aufgrund der Materialmenge nur die Jahre 2005, 2007, 2009 und 2011 berücksichtigt wurden (insgesamt 1.858 Zeitungsartikel und 66 Ratsprotokolle).

Die *Materialauswertung* verfolgte mit Blick auf die städtischen Europadiskurse das Ziel, die stadtspezifischen Diskursordnungen herauszuarbeiten, die das Reden über das Verhältnis von Stadt und EU strukturieren. Dazu wurde, wie oben bereits dargelegt, auf das Konzept des Deutungsmusters zurückgegriffen. Da Deutungsmuster als typisierte Schemata zu verstehen sind, die der konkreten Konstruktion von Phänomenen vorgelagert sind, bedarf es eines hermeneutischen Vorgehens, in dessen Zuge von einer Vielzahl manifester Äußerungen sukzessive auf eine latente Struktur an Deutungsroutinen rückgeschlossen wird. Durch das mehrfache und städtevergleichend angelegte Lesen der Materialbestände und die Abstraktion von Einzelbefunden zu generischen Codes (vgl. Keller 2011, S. 273-274) trat sukzessive ein Ensemble aus lokalspezifischen Deutungsmustern hervor, das über Zeiträume, Themen und Sprecher hinweg die diskursive Konstruktion der EU organisiert. Mit Blick auf die städtischen Feinstaubpolitiken wurde die Richtlinienumsetzung gemäß einer prozessanalytisch-interpretativen Perspektive chronologisch rekonstruiert, um die Abfolge von Problemdefinitionen, Handlungsvorschlägen, Argumenten und Entscheidungen aus dem Material zu destillieren. Dieser zweite Analyseschritt erfolgte dezidiert im Lichte des jeweiligen städtischen Europadiskurses, um bemessen zu können, inwiefern dieser im Sinne eines diskursiven Möglichkeitsraums die Bewegungen und Positionierungen der Akteure im Zuge der politischen Entscheidungsprozesse erklären hilft.

Im Folgenden soll anhand zentraler Momente der lokalpolitischen Richtlinienumsetzung illustriert werden, wie die analytische Verkopplung von Diskursen und Entscheidungsprozessen mit dem Ziel einer interpretativen Erklärung aussehen kann (vgl. Barbehön 2015). Um die Interpretationen nachvollziehbar zu machen, wird möglichst eng am Material gearbeitet, wobei die Belegstellen für eine größere Struktur im jeweiligen Korpus stehen. Bei der Darstellung der Europadiskurse werden die lokal jeweils dominanten Deutungsmuster dargelegt, da anzunehmen ist, dass es diese hegemonialen Wissensbestände sind, die am wirkmächtigsten in der politischen Sphäre einer Stadt sind – was freilich die Existenz von entgegengesetzten Thematisierungen nicht ausschließt.

5.2 Frankfurt: Das Streben nach einer innovativen Feinstaubpolitik in der fortschrittlichen Europastadt

In einem der ersten Frankfurter Zeitungsartikel, die sich zur Feinstaubrichtlinie äußern, artikuliert die städtische Verwaltung einen akuten Handlungsbedarf – jedoch nicht nur aufgrund einer europarechtlichen Verpflichtung, sondern aufgrund von Gesundheitsrisiken: „Die Stadt steht unter Handlungszwang, denn es geht um Immissionen, die krebserregend sind“, sagt Ulrich Schöttler, Leiter der Straßenverkehrsbehörde, und drückt aufs Tempo“ (FR, 2.3.2004). In Frankfurt zeigt man sich unter Verweis auf medizinische Expertise sicher, dass Kleinstpartikel eine Gesundheitsgefahr darstellen. Daraus folgt, dass nicht die EU-Richtlinie als Problem erscheint, sondern der *städtische Zustand der Luftqualität*, auf den die Richtlinie allenfalls aufmerksam gemacht hat. Eine

ähnliche Gewissheit stellt sich im Hinblick auf die Ursachen der Feinstaubbelastung ein. „Hauptquelle für die gesundheitsgefährdenden Mini-Teilchen sind der Ruß aus Diesel-Abgasen, aber auch Reifen-Abrieb und aufgewirbelter Schmutz“, hält bereits der erste Zeitungsartikel fest (*FN*P, 2.2.2004). Dabei erfolgt die Beweisführung auch anhand von ‚selbstevidenten‘ Alltagserfahrungen: „Verkehrsprobleme liegen auf der Hand und sind für jeden deutlich sichtbar“ (*Umweltamt Frankfurt* 2004, S. 28). Da die Verkehrsbelastung „unstrittig“ sei (*FN*P, 6.12.2004), gründeten die lokalen Reaktionen auf die EU-Richtlinie auf einer „nüchterne[n] Feststellung: Hier gibt es ein Feinstaubproblem. Dieses Feinstaubproblem führt zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen, und wir müssen etwas dagegen tun“ (Martin Daum, CDU, Stvv, 28.8.2008). Aus Frankfurter Sicht scheinen somit das Problem, die Problemursache und potenzielle Problemlösungsbereiche von Beginn an als *eindeutig* und *lokal verortet*, und in der Frühphase der Debatte sind keine Stimmen zu vernehmen, die diese Diagnose grundsätzlich herausfordern.

Diese Konstruktion des Feinstaubproblems lässt sich nachvollziehen, wenn sie im Lichte des Möglichkeitsraums des Frankfurter Europadiskurses gelesen wird. So ist das Reden über Stadt und EU über Themenfelder hinweg durch ein Deutungsmuster gekennzeichnet, wonach europapolitische Impulse eine *Leitplanke für die Lokalpolitik* darstellen. Europäische Vorgaben werden nicht im Hinblick auf ihre Verbindlichkeit thematisiert, sondern als „Wegmarkierungen“ dargestellt, „an denen sich Frankfurt orientieren [kann]“ (*FR*, 2.10.2009). Damit zusammenhängend lässt sich ein Deutungsmuster erkennen, wonach die Stadt eine *selbstbestimmte, problemlösungsfähige und innovative Position* einnimmt. Nicht selten werden europäische Initiativen und Richtlinien zum Anlass genommen, um ein lokales „Pilotprojekt“ (*FAZ*, 4.6.2009; *FN*P, 26.3.2011) oder „Modellprojekt“ (*FAZ*, 24.8.2005; *FR*, 25.8.2011) zu initiieren, an dem Frankfurt seine „Innovationsfreude“ beweisen darf (*FR*, 31.8.2011). Schließlich wird die Innovationsfähigkeit der Stadt auch hinsichtlich ihrer Wirkung *nach außen* hervorgehoben. Als „Europastadt“ (*FAZ*, 20.3.2009; *FN*P, 30.8.2007; *FR*, 24.7.2009), mitunter gar als „Hauptstadt Europas“ (*FAZ*, 12.9.2007) falle Frankfurt auch eine Funktion als „Vorbild“ zu (*FAZ*, 5.6.2009): „ist es nicht auch unsere Aufgabe, alle anderen, die nicht so hohe Ziele haben, mit in die Verantwortung zu nehmen?“ (Yanki Pürsün, FDP, Stvv, 29.3.2007)

Im Lichte dieses diskursiven Möglichkeitsraums betrachtet lässt sich die spezifische Aneignung der Feinstaubrichtlinie plausibilisieren und mithin erklären. Insofern europäische Impulse als (willkommene) Herausforderung zur Demonstration der eigenen Performanz und Innovationsfähigkeit wahrgenommen werden, erscheint es aus lokaler Binnensicht gleichsam ‚logisch‘, auch in der Feinstaubrichtlinie ein lokales Betätigungsfeld zu erkennen, in dem es um Schnelligkeit und Innovationskraft geht. Exemplarisch zeigt sich dies im Falle der *Umweltzone*, die einen zentralen Fixpunkt der Frankfurter Feinstaubdebatte darstellt. Fahrverbote für schadstoffreiche Fahrzeuge in innerstädtischen Gebieten kommen in Frankfurt mittels eines Verweises auf die Bundeshauptstadt auf die Agenda: Anders als Frankfurt habe Berlin „für den Fall der Fälle schon einen konkreten Plan in der Schublade“, den man (so die Meinung eines Stadtverordneten der Grünen) „für Frankfurt ernsthaft prüfen sollte“ (*FN*P, 12.2.2005). Daraufhin beschwichtigt die Umweltdezernentin (Jutta Ebeling, Stvv, 24.2.2005), dass die in Berlin geplante Umweltzone – „damit wir nicht zu beschämt sind“ – allein für die niedrigste Abgasnorm gelte und damit allenfalls die „ganz alte[n] Dreckschleudern“ aus dem Verkehr ziehen würde. Gleichwohl wird unter diesem Eindruck die Notwen-

digkeit attestiert, nunmehr „sehr zügig“ ein eigenes Modell einer Umweltzone entwickeln zu müssen (Stefan Majer, Grüne, Stvv, 16.6.2005).

Bezeichnenderweise kommt die Umweltzone in dem Moment auf die Tagesordnung, als mit Berlin eine Stadt am Horizont auftaucht, die den Anspruch Frankfurts auf schnelles und innovatives Handeln zu realisieren scheint. In Frankfurt zeigt man sich hiervon herausgefordert, bisweilen sogar ‚beschämt‘, sieht man sich doch der Gefahr entgegen, die Vorreiterrolle bei der Bearbeitung europäischer Politik zu verlieren. Dementsprechend müsse man eine noch weitreichendere Lösung entwickeln, schließlich habe man einen „Ruf als wirtschaftlich prosperierende und ökologisch fortschrittliche Stadt zu verteidigen“ (Umweltdezernentin Manuela Rottmann, Stvv, 28.8.2008). Dem gegenüber stehen *kritische Stimmen* wie die der Industrie- und Handelskammer (IHK), die lokale Maßnahmen aufgrund der „hohe[n] Grundbelastung“ für ineffektiv hält und argumentiert, „dass die Städte die an sie gestellten Anforderungen nicht erfüllen können“ (FR, 27.10.2005). Angesichts der vielfältigen Quellen der Feinstaubbelastung plädiert der Präsident der IHK dafür, „die Erfahrungen in den bereits vorhandenen Umweltzonen anderer Städte ab[zu]warten, um dann eine bundesweit einheitliche Lösung zu finden“ (FR, 16.7.2008). Hinzu tritt die oppositionelle FDP-Fraktion, die feststellt, dass „das Wetter weit mehr Einfluss auf die Feinstaubwerte habe als der Verkehr“ (FNP, 6.2.2008), weshalb der „Sinn einer Umweltzone grundsätzlich in Frage [zu stellen ist]“ (FNP, 29.8.2008).

Im Hinblick auf die Umweltzone lässt sich somit eine zunächst offene Entscheidungssituation konstatieren, in der sich Fürsprecher und Gegner mit distinkten Argumenten gegenüberstehen. Im weiteren Verlauf der Debatte gelingt es schließlich den Befürwortern der Umweltzone, ihre Position durchzusetzen, was sich wiederum mittels des Europadiskurses Frankfurts interpretativ erklären lässt: Innerhalb dieses Möglichkeitsraums, der an die lokale Europapolitik die Maßstäbe der Autonomie, Handlungsfähigkeit und Innovationsträchtigkeit heranträgt, hat es das Argument, bei der Umsetzung der Feinstaubrichtlinie angesichts einer lokal begrenzten Problemlösungskapazität abzuwarten und auf eine bundesweite Strategie zu setzen, tendenziell schwer, Resonanz zu erzeugen. Zwar wird der Umstand bisweilen schwer zu beeinflussender Problemursachen auch seitens der Fürsprecher der Umweltzone nicht in Abrede gestellt, als Begründung für Nichthandeln wird er jedoch nicht akzeptiert:

„Natürlich gibt es auch andere Feinstaubverursacher, Frau Rinn [die Vorsitzende der FDP-Fraktion, Anm. d. Verf.]. Ganz klar, die gibt es. Aber das heißt doch nicht, dass man nicht zunächst einmal da ansetzen muss, wo man ansetzen kann. Die Autos sind nun einmal, besonders die Dieselfahrzeuge, einer dieser Feinstaubverursacher. Deshalb muss man sich dieses Problem vornehmen. Es ist ein beliebtes Argument, auf die anderen zu zeigen und zu sagen: Guckt mal da, guckt mal dort. Das kann auch ein Alibi sein, um am Besten gar nichts zu machen.“ (Martin Daum, CDU, Stvv, 28.8.2008)

Der Frankfurter Europadiskurs impliziert eine Orientierung an den eigenen Handlungsmöglichkeiten, womit die Forderung nach einer Externalisierung von Verantwortung tendenziell ins Leere läuft. Und so dient die Wetterabhängigkeit nicht als Entschuldigung, sondern als Begründung für den Bedarf einer raschen Implementation der Umweltzone, „um die Belastung mit Feinstaub und anderen Abgasen dauerhaft zu minimieren“ (FNP, 31.12.2007), und zwar „egal, wie das Wetter ist“ (Umweltdezernentin Manuela Rottmann, Stvv, 10.12.2009). Zugleich wird die Umweltzone als Ausdruck einer fortschrittlichen Politik gerahmt, was ebenfalls eine besondere Resonanz inner-

halb des Möglichkeitsraums des städtischen Europadiskurses erzeugt. So richte sich die Maßnahme gegen die „nicht zukunftsfähig[en]“ Fahrzeuge (Robert Lange, CDU, Stvv, 2.9.2010), womit gleichzeitig die Entwicklung „moderne[r], ökologische[r] Wirtschaftsstrukturen“ vorangetrieben werde (Jan Klingelhöfer, SPD, Stvv, 28.8.2008). Durch diese vorwärtsgewandte Politik sei in „der gefühlten Landeshauptstadt Frankfurt [...] die Taufe eines neuen Begriffes (Feinstaubplakette)“ gelungen (FAZ, 31.12.2008), was im Lichte des Deutungsmusters einer besonderen Strahlkraft und Vorbildfunktion der Stadt als wirkmächtiges Argument gelten kann. Demgegenüber sehen sich die von FDP und IHK vorgebrachten Alternativen dem Vorwurf ausgesetzt, Frankfurt „um 30 Jahre zurück“ zu werfen (Martina Feldmayer, Grüne, Stvv, 24.2.2011), was dem Maßstab innovativer Lösungen denkbar deutlich entgegensteht.

Aus der Binnensicht des Frankfurter Europadiskurses betrachtet wird somit nachvollziehbar, weshalb sich die Umweltzone als eine plausible Entscheidung präsentiert, lässt sie sich doch in ‚sinnvoller‘ Weise innerhalb des diskursiven Möglichkeitsraums platzieren, sinnvoller zumindest als die zur Debatte stehenden Alternativen. Bezeichnenderweise wird die Plausibilität dieser Position auch nicht durch den Umstand erschüttert, dass sich nach der Implementation der Maßnahme im September 2008 kein eindeutiger Effekt auf die Feinstaubwerte feststellen lässt. Das Mantra „Nichts tun ist falsch“ behält auch unter diesen Bedingungen seine Gültigkeit: Die Umweltzone „wirkt bisher nicht in großem Stil“ und sei „auch nicht das Allheilmittel“, doch „gar nichts zu tun, wie die FDP letztlich empfiehlt – das kann auch keine Lösung sein“ (FAZ, 1.3.2011). Dementsprechend kann die Umweltzone trotz der ambivalenten Auswirkungen auf die Luftverschmutzung als Erfolgsgeschichte akzentuiert werden, die (gemäß einem Beschluss der schwarz-grünen Mehrheit) sogar eine „Ausweitung“ auf die Rhein-Main-Region verdiene (FNP, 3.9.2010). In diesem diskursiven Terrain können Plädoyers für eine abwartende Haltung kaum mehr Anerkennung finden.

5.3 Dortmund: Die Minimierung schmerzhafter Einschnitte in der europarechtlich determinierten Stadt

Im Vergleich zu Frankfurt weist die Feinstaubdebatte in Dortmund markant andere Züge auf, was sich bereits am ersten Zeitungsartikel des Materialkorpus ablesen lässt. Dort wird festgestellt, dass die EU-Richtlinie ab Januar 2005 „strenge Grenzwerte für Feinstäube und Stickstoffoxide vorschreibt“ – und „schon reibt sich verwundert der Ruhrgebietsmensch die Augen, verweist auf die Wäsche draußen im Garten, die seit zwei Jahrzehnten nicht mehr rußig wird, und fragt nach dem Handlungsbedarf“ (RN, 20.10.2004). Zudem würden die örtlichen Messstationen schon seit Jahren auf Luftverschmutzungen hinweisen – „nur hat das keinen gejackt“. Erst mit der „bürokratisch-verbindlich[en]“ Festschreibung von Grenzwerten setze „ein riesiges Geplappere ein“ (WR, 1.4.2005). Im Unterschied zu Frankfurt wird somit nicht der Feinstaub, sondern die Feinstaubrichtlinie problematisiert, da sie ein *willkürlich definiertes Problem* erzeuge. Hinzu tritt die Betonung von Wissensdefiziten, die Problem Diagnosen und -lösungen unsicher erscheinen lassen. Ob die Kleinstpartikel „nun aus dem Russ [sic] von Dieselmotoren durch den Verkehr oder von Industriestäuben oder einer Kombination aus beidem kommen, steht noch nicht fest“, konstatiert das Umweltamt (RN, 17.11.2004). Ein Anstieg der Staubkonzentration könne „am Ende sogar eine Folge der

den Verkehr steuernden Maßnahmen“ sein, sodass Lösungsversuche das Problem bisweilen verschärfen könnten (*WR*, 26.1.2005). Die Ursachenanalyse und die Suche nach effektiven Strategien kämen somit einem „Stochern im Nebel“ gleich (*WR*, 11.5.2005). Während in Frankfurt die Richtlinie unmittelbar in die lokale Agenda eingepasst wird, erscheint sie in Dortmund als *von außen herangetragen* und als *Quelle der Ungewissheit*.

Auch im Falle Dortmunds lässt sich diese Konstruktion des Feinstaubproblems unter Rückgriff auf den Möglichkeitsraum des städtischen Europadiskurses nachvollziehen. Das Reden über Stadt und EU ist in Dortmund von einem Deutungsmuster unterlegt, das eine *Grenze* zwischen lokalen und überlokalen Begebenheiten zieht und Zweitgenanntes mit *Fremdheit* assoziiert. Europäische Maßnahmen sind zuallererst „Brüsseler Belange“ (*WAZ*, 6.6.2009), denen angesichts der „hohe[n] Komplexität und schwere[n] Nachvollziehbarkeit europäischer Strukturen“ (*RN*, 29.7.2005) mit „Misstrauen“ (*WAZ*, 5.1.2005) begegnet wird. Überdies wird das Verhältnis der Ebenen als *hierarchisch* charakterisiert, sodass die Stadt sich einer Fremdbestimmung gegenüber sieht. Vielfach gipfelt diese Konstellation in eine systematisch *überforderte* Lokalpolitik, da die Stadt immer wieder „aus Brüssel überrascht“ (*WR*, 19.8.2005) werde und die effektive und fristgerechte Umsetzung europäischer Vorgaben ein „Ding der Unmöglichkeit“ sei (*WAZ*, 11.12.2007).

Im Lichte dieses diskursiven Möglichkeitsraums wird verständlich, weshalb die Feinstaubrichtlinie in Dortmund als Ausdruck einer fremden Agenda begriffen wird, die im städtischen Raum zuallererst Schwierigkeiten hervorruft. Man sieht sich mit Ungewissheiten und begrenzten Problemlösungskapazitäten bei einer gleichzeitig äußerlich induzierten Handlungsnotwendigkeit konfrontiert, weshalb alle Maßnahmen auf eine „Notlösung zwischen ‚Effektverlagerung‘ und ‚Mängelverwaltung‘“ hinauslaufen würden: „[W]ir müssen die beste der schlechten Lösungen wählen“, stellt etwa das Umwelt- und Tiefbauamt fest (*WR*, 26.3.2005). Dabei erscheint eine gänzlich „belastungsfreie Umwelt“ als „illusorisch“, da dem Verkehrsaufkommen an lokalen Belastungsschwerpunkten nicht effektiv beizukommen sei (*RN*, 20.10.2004). Angesichts dieser begrenzten Handlungskapazitäten erfolgt frühzeitig eine Anrufung übergeordneter Ebenen, etwa wenn die Bearbeitung der EU-Richtlinie als eine Aufgabe des „Machtzentrums in Düsseldorf“ oder als „ein Fall für die Bezirksregierung“ (*RN*, 20.10.2004) dargestellt wird, da dort die „Federführung“ (*WR*, 6.4.2005) in Sachen Luftreinhaltung liege. Während die Akteure in Frankfurt die eigenen Handlungsmöglichkeiten herausstreichen und die Landespolitik mit Bremseffekten assoziieren, findet sich in Dortmund eine *Externalisierung von Verantwortung*, was aus Binnensicht des städtischen Europadiskurses als ‚plausibler‘ Weg erscheint, werden europäische Anforderungen doch zumeist als Quelle einer lokalen Überforderung wahrgenommen.

In der Folgezeit positioniert sich die Stadt dementsprechend als ausführende Instanz überörtlicher Entscheidungen, deren Umsetzung sie zugleich „so lange wie möglich [...] hinauszögern“ wolle (*RN*, 26.8.2005), denn „lösen, das weiß man in der Verwaltung genau, wird die Stadt das Feinstaub-Problem so nicht“ (*WR*, 28.9.2005). Lokalpolitische Entscheidungen nehmen somit die Gestalt *schmerzhafter Einschnitte* an, sodass eine möglichst minimale Abkehr vom Status quo als Maßstab eines ‚angemessenen‘ Handelns erscheint. Diese Handlungsorientierung manifestiert sich exemplarisch in dem seitens der Bezirksregierung eingebrachten Vorschlag, eine rund 300 Meter große *Umweltzone im Umkreis einer Messstation* einzurichten. Ähnlich wie in

Frankfurt sieht sich auch dieser Vorschlag kritischer Stimmen entgegen, die die Maßnahme als „Mini-Umweltzone“ (*WR*, 14.6.2007) karikieren und sie (wie etwa ein Ratsmitglied der CDU) als „lächerlich“ verwerfen (*WAZ*, 30.5.2007). Dahingegen begrüßt der Vorsitzende der FDP-Fraktion den Vorstoß als „vernünftig“, da er die Einschränkungen so weit wie möglich minimiere: „Es macht keinen Sinn, den Standort Dortmund mit Regeln zu belasten, die es anderswo nicht gibt“ (*WAZ*, 30.5.2007).

Zur Erklärung des letztlichsten Ausgangs dieser Entscheidungssituation hilft erneut deren Verortung im Möglichkeitsraum des Dortmunder Europadiskurses, der eine Externalisierung von Verantwortung angesichts einer Überforderung städtischer Kapazitäten im Bereich des Angemessenen positioniert. In diesem Raum nimmt ein politischer Vorschlag, der von der Bezirksregierung als Vertreterin der „übergeordneten Politik“ (*RN*, 28.9.2005) eingebracht wird, tendenziell die Gestalt einer gleichsam entlastenden Handlungsanweisung an. Dementsprechend argumentiert der Oberbürgermeister bei der Rechtfertigung der ‚Mini-Umweltzone‘, dass in der Luftreinhaltepolitik die Bezirksregierung die „planaufstellende Behörde“ sei, weshalb die Stadt lediglich „zu reagieren und gegebenenfalls [...] etwas umzusetzen“ habe. Dabei sei der Bezirksregierung „natürlich“ klar, dass es sich „schlicht und ergreifend um ein Durchfahrverbot an der Messstelle vorbei“ handle, jedoch hoffe man, damit „unter die notwendigen Grenzwerte zukommen [sic], die uns von der Europäischen Union vorgegeben sind“ (Oberbürgermeister Gerhard Langemeyer, Rat, 29.3.2007). Angesichts dieser Verteilung von Entscheidungsbefugnissen sei die ‚Mini-Umweltzone‘ letztlich ohne Alternative:

„Bei der Darstellung der Thematik in der Dienstbesprechung der Hauptverwaltungsbeamten bei der Bezirksregierung Arnsberg ist deutlich gemacht worden, wie die Rollenverteilung ist. Verantwortlich für diese Maßnahme ist die Bezirksregierung alleine. Sie ist aufgrund von Europarecht, vor allen Dingen dann, wenn Messwerte vorliegen, zum Handeln hier gezwungen. Insofern gibt es für die Straßenverkehrsbehörde der Stadt Dortmund auch keinen Raum, hier abweichend von diesem Vorschlag zu votieren. [...] Vor diesem Hintergrund werde ich [...] der Bezirksregierung das straßenverkehrliche Einvernehmen mitteilen.“ (Oberbürgermeister Gerhard Langemeyer, Rat, 14.6.2007)

Bezeichnenderweise lassen sich in der Folge dieser Entscheidung keine Stimmen ausmachen, die dieses Argument problematisieren würden. Die (ohnehin kaum vernehmbare) Kritik richtet sich allenfalls an die Adressen der Bezirksregierung und der europäischen Politik, die für den „300.000-Millimeter-Witz“⁵ verantwortlich gemacht werden (*WAZ*, 11.1.2008), wohingegen die Stadt „nur die Schilder auf[stellt]“ (*WAZ*, 11.1.2008). Interpretativ erklärbar wird diese Entscheidungsdynamik, wenn sie im Lichte des städtischen Europadiskurses gelesen wird, der das Mehrebenensystem als eine hierarchische Weisungskette konstruiert. Dortmund steht am Ende dieser Kette und sieht sich mit kaum zu bewältigen Forderungen konfrontiert, sodass deren Bearbeitung nicht als Möglichkeit für lokalpolitische Profilierungen daherkommt. Steht in diesem diskursiven Möglichkeitsraum eine übergeordnete Ebene für eine politische Entscheidung ein, zeigt man sich geradezu erleichtert, dass sich damit „das Hin und Her um Feinstaub und Umweltzonen gelegt“ habe (*WR*, 7.4.2009).

Nach analogem Muster gestaltet sich auch die Folgezeit. Nachdem die örtlich begrenzten Fahrverbote sukzessive auf weitere Straßenabschnitte ausgeweitet wurden, um „möglichen Klägern bis hin zur EU den Wind aus den Segeln“ zu nehmen (*WR*, 12.2.2008), wird zum Ende des Jahres 2010 deutlich, dass der so entstandene „Flick-

teppich“ (*WAZ*, 2.11.2010) nicht zu einer verlässlichen Unterschreitung der Grenzwerte führt. Angesichts des weiterhin bestehenden „Druck[s] aus Brüssel“ (*WAZ*, 2.11.2010) bringt die Landespolitik eine *städteübergreifende Umweltzone* im östlichen Ruhrgebiet ins Spiel (die im Januar 2012 auch in Kraft tritt), die jedoch wiederum nicht als innovative Problemlösung, sondern als notwendige Verschärfung verstanden wird: „Warum gibt es eine Ausdehnung der Umweltzone? Es gilt, wie von der EU gefordert, die Feinstaub-Belastung weiter zu reduzieren“ (*RN*, 28.12.2011). Und erneut sind die Rollen im Entscheidungsprozess klar verteilt: „Entschieden wird für Dortmund letztlich beim Regierungspräsidenten in Arnsberg“ (*WAZ*, 19.4.2011), denn „Herr des Verfahrens ist die Bezirksregierung“ (*RN*, 19.4.2011). Im Kontrast zu Frankfurt, wo die Umweltzone als fortschrittliche und stilbildende Problemlösung gerahmt wird, nimmt die auf der Oberfläche ‚gleiche‘ Maßnahme in Dortmund erneut die Gestalt eines schmerzhaften, aber rechtlich notwendigen Einschnittes an.

6 Schlussfolgerungen

Sichtbarkeit und Anschlussfähigkeit interpretativer Ansätze innerhalb des konzeptionellen Repertoires der Policy-Forschung hängen nicht zuletzt davon ab, wie sich diese Ansätze zum legitimen wissenschaftlichen Anspruch des Erklärens politischer Entscheidungsprozesse verhalten. Ziel muss in dieser Hinsicht sein, ein Angebot zu entwickeln, das einerseits interpretative Forschung vom gängigen (aber oftmals ungerechtfertigten) Vorwurf befreit, sie könne lediglich beschreiben und nicht erklären, und das andererseits nicht einfach einen positivistischen, kausalanalytischen Erklärungs-begriff importiert, der hinter die wissenschaftstheoretischen Grundlagen konstruktivistischer bzw. kulturtheoretischer Zugänge zurückfällt. In diesem Spannungsfeld hat der vorliegende Beitrag einen Vorschlag unterbreitet, der eine diskurstheoretische Position mit dem Begriff des Entscheidens zusammenbringt. Diskurse sind hiernach als Möglichkeitsräume größeren Formats und größerer Stabilität zu begreifen, innerhalb derer sich Akteure bewegen müssen, um in einer spezifischen Entscheidungssituation ‚plausible‘ Problemdefinitionen, Argumente und Handlungsvorschläge entwickeln zu können. Mittels einer analytischen Rückbindung dieser Entscheidungssituation an das Inventar des umgebenden diskursiven Möglichkeitsraums lässt sich dann retrospektiv plausibilisieren und mithin interpretativ erklären, wie sich eine bestimmte Position als sachlich und normativ ‚angemessen‘ durchsetzen und zu einer kollektiv verbindlichen Entscheidung gerinnen konnte.

Diese analytische Verkopplung von großformatigen Räumen einerseits und darin stattfindenden Bewegungen und Positionierungen andererseits ist dabei als *allgemeines Prinzip* einer interpretativen Erklärung zu verstehen. ‚Allgemein‘ heißt dabei nicht, dass von diskursiven Mechanismen ausgegangen wird, denen eine abstrakt bestimmbare Wirkungsrichtung zugerechnet werden kann (zu diesem Verständnis im Bereich lokaler Klimapolitik siehe *Heinelt/Lamping* 2015). Als ‚allgemeines Prinzip‘ erscheint es vielmehr deshalb, da es die Existenz eines basalen Bedingungsverhältnisses zwischen kultureller Umwelt und politischer Entscheidungspraxis behauptet und mithin nicht an eine diskurstheoretische Position gebunden ist, sondern auch in andere konstruktivistische Zugänge eingebettet werden kann – wie etwa in die jüngst vorgeschlagene politologische Narrativanalyse, die die Wirkmächtigkeit von politischen Erzählungen („Be-

wegungen und Positionierungen“) ebenfalls an das „Repertoire kulturell belastbarer Plot-Muster“ („Möglichkeitsraum“) rückgebunden sehen möchte (Gadinger/Jarzebski/Yildiz 2014, S. 74). Der Mehrwert gegenüber rein rekonstruktiv-verstehenden Perspektiven besteht dabei darin, den Erklärungsanspruch explizit aufzugreifen und eine darauf bezogene Systematik an Begriffen und Relationen vorzuschlagen, die eine Bearbeitung nicht nur von auf Verstehen zielenden Was- und Wie-, sondern auch von an Erklärungen interessierten Warum-Fragen erlaubt. Die Metaphorik von Räumen, Bewegungen und Positionierungen ist mithin nicht mit dem Anspruch verbunden, die interpretative Policy-Forschung auf gänzlich neue Füße zu stellen. Sie ist vielmehr ein Plädoyer, sich explizit in den Erklärungsdiskurs mit einem distinkten theoretisch-begrifflichen Vorschlag einzubringen und den Mehrwert interpretativer Perspektiven nicht vorschnell darauf zu reduzieren, man könne angesichts der Kontingenz des Sozialen ‚nur verstehen‘.

Mit Blick auf die analytische Erfassung diskursiver Möglichkeitsräume lassen sich aus der hier vorgenommenen empirischen Untersuchung einige Dimensionen extrahieren, denen eine grundlegende Qualität bei der Strukturierung von politischen Entscheidungssituationen zuzufallen scheinen. Hier ist erstens die Zuordnung von *Problemursachen und Verantwortlichkeiten* (vgl. Stone 2012, S. 206-228) zu nennen, wo sich idealtypisch unterscheiden lässt zwischen einer Praxis der Internalisierung (Frankfurt) und der Externalisierung (Dortmund). Damit hängt zweitens zusammen, welcher Grad an *Handlungskapazitäten* dem eigenen politischen Institutionen- und Akteurssystem zugerechnet wird, wobei sich zwischen einem eher von Zuversicht (Frankfurt) und einem eher von Skepsis (Dortmund) getragenen Deutungsmuster unterscheiden lässt (vgl. Rüb 2011, S. 28-32). Drittens schließlich legt der Fallvergleich nahe, dass diskursive Möglichkeitsräume *Temporalordnungen* ausbilden, die die Bedeutungen und das Verhältnis von Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft strukturieren (vgl. Strassheim 2016, S. 156-158). In dieser Hinsicht lässt sich unterscheiden zwischen einer Konfiguration, die eine Orientierung an der gegenwärtig-innovativen Gestaltung einer offenen Zukunft impliziert (Frankfurt), sowie einer Struktur, die eine Ausrichtung des Handelns an historisch bewährten Routinen angesichts einer ungewissen Zukunft nahelegt (Dortmund). Innerhalb dieser (und fallspezifisch gegebenenfalls weiterer) Deutungsmuster müssen sich Vorschläge und Argumente mit Plausibilität und Legitimität versorgen, um sich in politischen Konflikten durchsetzen zu können.

Diese analytischen Dimensionen sind freilich nicht trennscharf und bedingen sich gegenseitig, ebenso können sie aufgrund ihres induktiven Ursprungs keine Vollständigkeit oder Allgemeingültigkeit beanspruchen. Gleichwohl lässt die vielfach diametrale Gegensätzlichkeit des Frankfurter und Dortmunder Falls vermuten, dass die jeweiligen Ausprägungen der drei Dimensionen die Pole und damit die Spannweite der sinnhaften Einordnung (europa-)politischer Phänomene abbilden. Die Fragen nach dem für eine spezifische Entscheidungssituation relevanten diskursiven Möglichkeitsraum und nach dessen innerer Strukturierung bleiben nichtsdestotrotz am Einzelfall zu entscheiden, weshalb die obigen Dimensionen die kreative Interpretationsarbeit nicht einengen sollten. Letztlich sind Mehrwert und Güte eines interpretativen Erklärungsversuchs daran zu bemessen, inwiefern dieser neuartige und plausible Einsichten zu seinem Gegenstand zu produzieren vermag (Howarth 2000, S. 130), weshalb ein starrer analytischer Rahmen nicht das Ziel sein kann. Interpretative Erklärungen bewegen sich somit im Spannungsfeld zwischen kreativer Offenheit und analytischer Strukturierung. Die

hier vorgeschlagene Metaphorik von Räumen, Bewegungen und Positionierungen ließe sich nutzen, um dieses Spannungsfeld produktiv auszufüllen und ein distinktes Terrain gegenüber positivistisch-kausalanalytischen Erklärungsansätzen abzustecken.

Anmerkungen

- 1 Mein Dank gilt Marilena Geugjes und Max-Christopher Krapp für ihre wertvollen Hinweise sowie den beiden anonymen Gutachter*innen für ihre außerordentlich kenntnisreichen Kommentare zu einer früheren Fassung des Manuskripts.
- 2 Es gehört zweifelsohne zu den weit verbreiteten politischen Strategien, die Vorschläge des politischen Gegners als ‚unangemessen‘ auszuweisen. Ob jedoch diese Strategie als ‚angemessen‘ erscheint und tatsächlich dazu führt, dass die kritisierte Alternative marginalisiert wird, hängt wiederum von der jeweils wirksamen diskursiven Ordnung ab.
- 3 Da der Städtevergleich zum Ziel hat, die spezifischen Sinnwelten Frankfurts und Dortmunds zu rekonstruieren, ohne auf eine Grundgesamtheit der Städte rückzuschließen, hängt der Fallauswahl letztlich etwas Arbiträres an.
- 4 Es handelt sich um die Lokalteile der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ), der Frankfurter Rundschau (FR) und der Frankfurter Neuen Presse (FNP) sowie um die Lokalteile der Ruhr Nachrichten (RN), der Westdeutschen Allgemeinen Zeitung (WAZ) und der Westfälischen Rundschau (WR).
- 5 Der Begriff „300.000-Millimeter-Witz“ ist eine polemische Bezeichnung für das Fahrverbot, das für einen Straßenabschnitt von 300 Metern Länge im direkten Umfeld einer Messstation ausgesprochen wurde.

Literatur

- Bacchi, Carol/Goodwin, Susan, 2016: Poststructural Policy Analysis. A Guide to Practice, New York: Palgrave Macmillan.
- Barbehön, Marlon, 2015: Die Europäisierung von Städten als diskursiver Prozess. Urbane Konstruktionen des Mehrebenensystems und die lokale Umsetzung europäischer Politik, Baden-Baden: Nomos.
- Braun, Kathrin, 2014: Im Kampf um Bedeutung. Diskurstheorie und Diskursanalyse in der interpretativen Policy Analyse, in: Zeitschrift für Diskursforschung, 2, S. 77-101.
- Diaz-Bone, Rainer, 2006: Die interpretative Analytik als methodologische Position, in: Kerchner, Brigitte/Schneider, Silke (Hrsg.), Foucault: Diskursanalyse der Politik. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 68-84.
- Fischer, Frank/Gottweis, Herbert, 2012: Introduction. The Argumentative Turn Revisited, in: Fischer, Frank/Gottweis, Herbert (Hrsg.), The Argumentative Turn Revisited. Public Policy as Communicative Practice, Durham, London: Duke University Press, S. 1-27.
- Foucault, Michel, 1991a: Die Ordnung des Diskurses, Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Foucault, Michel, 1991b: Politics and the study of discourse, in: Burchell, Graham/Gordon, Colin/Miller, Peter (Hrsg.), The Foucault Effect. Studies in Governmentality, Chicago: The University of Chicago Press, S. 53-86.
- Foucault, Michel, 2013: Archäologie des Wissens, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Gadinger, Frank/Jarzebski, Sebastian/Yildiz, Taylan, 2014: Vom Diskurs zur Erzählung. Möglichkeiten einer politikwissenschaftlichen Narrativanalyse, in: Politische Vierteljahresschrift, 55, S. 67-93.
- Glynos, Jason/Howarth, David, 2008: Critical Explanation in Social Science: a Logics Approach, in: Swiss Journal of Sociology, 34, S. 5-35.
- Gottweis, Herbert, 2003: Post-positivistische Zugänge in der Policy-Forschung, in: Maier, Matthias Leonhard/Nullmeier, Frank/Pritzlaff, Tanja/Wiesner, Achim (Hrsg.), Politik als Lernprozess. Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse, Opladen: Leske + Budrich, S. 122-138.

- Griggs, Steven/Howarth, David, 2002: The Work of Ideas and Interests in Public Policy, in: Finlayson, Alan/Valentine, Jeremy (Hrsg.), *Politics and Post-Structuralism: An Introduction*, Edinburgh: Edinburgh University Press, S. 97-112.
- Hajer, Maarten A., 1995: *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford: Oxford University Press.
- Hajer, Maarten A., 2008: Diskursanalyse in der Praxis: Koalitionen, Praktiken und Bedeutung, in: Janning, Frank/Toens, Katrin (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 211-222.
- Hajer, Maarten A./Versteeg, Wytse, 2005: A Decade of Discourse Analysis of Environmental Politics: Achievements, Challenges, Perspectives, in: *Journal of Environmental Policy & Planning*, 7, S. 175-184.
- Haus, Michael/Zimmermann, Karsten, 2007: Die Feinstaubproblematik als Governance-Herausforderung für die lokale Umweltpolitik?, in: Jacob, Klaus/Biermann, Frank/Busch, Per-Olof/Feindt, Peter H. (Hrsg.), *Politik und Umwelt*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 243-261.
- Heinelt, Hubert/Lamping, Wolfram, 2015: *Wissen und Entscheiden. Lokale Strategien gegen den Klimawandel in Frankfurt am Main, München und Stuttgart, Frankfurt am Main, New York: Campus*.
- Herschinger, Eva/Nonhoff, Martin, 2014: Diskursforschung in der Politikwissenschaft, in: Angermüller, Johannes/Nonhoff, Martin/Herschinger, Eva/Macgilchrist, Felicitas/Reisigl, Martin/Wedl, Juliette/Wrana, Daniel/Ziem, Alexander (Hrsg.), *Diskursforschung. Ein interdisziplinäres Handbuch*, Bielefeld: transcript, S. 192-207.
- Howarth, David, 2000: *Discourse*, Buckingham: Open University Press.
- Howarth, David/Griggs, Steven, 2012: Poststructuralist Policy Analysis. Discourse, Hegemony, and Critical Explanation, in: Fischer, Frank/Gottweis, Herbert (Hrsg.), *The Argumentative Turn Revisited. Public Policy as Communicative Practice*, Durham, London: Duke University Press, S. 305-342.
- Keller, Reiner, 2011: *Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Keller, Reiner, 2012: Der menschliche Faktor. Über Akteur(inn)en, Sprecher(inn)en, Subjektpositionen, Subjektivierungsweisen in der Wissenssoziologischen Diskursanalyse, in: Keller, Reiner/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hrsg.), *Diskurs – Macht – Subjekt. Theorie und Empirie von Subjektivierung in der Diskursforschung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 69-107.
- Kerchner, Brigitte/Schneider, Silke, 2006: „Endlich Ordnung in der Werkzeugkiste“. Zum Potenzial der Foucaultschen Diskursanalyse für die Politikwissenschaft – Einleitung, in: Kerchner, Brigitte/Schneider, Silke (Hrsg.), *Foucault: Diskursanalyse der Politik. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9-30.
- Landwehr, Achim, 2006: Diskursgeschichte als Geschichte des Politischen, in: Kerchner, Brigitte/Schneider, Silke (Hrsg.), *Foucault: Diskursanalyse der Politik. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 104-122.
- Leipold, Sina/Winkel, Georg, 2017: Discursive Agency: (Re-)Conceptualizing Actors and Practices in the Analysis of Discursive Policymaking, in: *Policy Studies Journal*, 45, S. 510-534.
- Löw, Martina, 2010: Raumdimensionen der Europaforschung. Skalierungen zwischen Welt, Staat und Stadt, in: Eig Müller, Monika/Mau, Steffen (Hrsg.), *Gesellschaftstheorie und Europapolitik. Sozialwissenschaftliche Ansätze zur Europaforschung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 142-152.
- Münch, Sybille, 2016: *Interpretative Policy-Analyse. Eine Einführung*, Wiesbaden: Springer VS.
- Nullmeier, Frank, 2011: Politikwissenschaft auf dem Weg zur Diskursanalyse?, in: Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hrsg.), *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 309-337.
- Nullmeier, Frank, 2012: Interpretative Policy-Forschung und das Erklärungsproblem. Oder: Wie kann man diskursiven Wandel erklären?, in: Egner, Björn/Haus, Michael/Terizakis, Georgios (Hrsg.), *Regieren. Festschrift für Hubert Heinelt*, Wiesbaden: Springer VS, S. 37-56.

- Nullmeier, Frank, 2013: Wissenspolitologie und interpretative Politikanalyse, in: *Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung*, Opladen, Toronto: Barbara Budrich, S. 21-43.
- Paul, Katharina T., 2009: Discourse analysis: an exploration of methodological issues and a call for methodological courage in the field of policy analysis, in: *Critical Policy Studies*, 3, S. 240-253.
- Reckwitz, Andreas, 2003: Grundelemente einer Theorie sozialer Praktiken. Eine sozialtheoretische Perspektive, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 32, S. 282-301.
- Rüb, Friedbert W., 2011: Politisches Entscheiden. Ein prozess-analytischer Versuch, in: *Bandelow, Nils C./Hegelich, Simon* (Hrsg.), *Pluralismus – Strategien – Entscheidungen. Eine Festschrift für Prof. Dr. Klaus Schubert*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 17-45.
- Sabattier, Paul A., 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: *Héritier, Adrienne* (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 116-148.
- Schetsche, Michael/Schmied-Knittel, Ina, 2013: Deutungsmuster im Diskurs. Zur Möglichkeit der Integration der Deutungsmusteranalyse in die Wissenssoziologische Diskursanalyse, in: *Zeitschrift für Diskursforschung*, 1, S. 24-45.
- Schmidt, Vivien A., 2008: Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse, in: *Annual Review of Political Science*, 11, S. 303-326.
- Schmidt, Vivien A., 2012: Discursive Institutionalism. Scope, Dynamics, and Philosophical Underpinnings, in: *Fischer, Frank/Gottweis, Herbert* (Hrsg.), *The Argumentative Turn Revisited. Public Policy as Communicative Practice*, Durham, London: Duke University Press, S. 85-113.
- Schmidt, Vivien A./Radaelli, Claudio M., 2004: Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues, in: *West European Politics*, 27, S. 183-210.
- Stone, Deborah A., 2012: *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*, New York, London: W. W. Norton & Company.
- Strassheim, Holger, 2016: Knowing the Future: Theories of Time in Policy Analysis, in: *European Policy Analysis*, 2, S. 150-167.
- Tenscher, Jens, 2013: Politische Kommunikation im Kleinen – eine Einleitung, in: *Studies in Communication | Media*, 2, S. 265-273.
- Umweltamt Frankfurt, 2004: *Luftqualität in Frankfurt am Main 1990-2003. 2. aktualisierte Ausgabe*. Frankfurt am Main: Umweltamt Frankfurt.
- Wagenaar, Hendrik, 2011: *Meaning in Action. Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*, Armonk, London: M.E. Sharpe.
- Yanow, Dvora, 2007: Interpretation in Policy Analysis: On Methods and Practice, in: *Critical Policy Analysis*, 1, S. 110-122.

Autor dieses Beitrags:

Dr. Marlon Barbehön, Universität Heidelberg, Bergheimer Straße 58, 69115 Heidelberg
E-Mail: marlon.barbehoen@ipw.uni-heidelberg.de

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.

Schlagnorte: 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 Liberalisierung- und Privatisierungstendenzen von Staaten und die Implementation eines E-Voting-Systems.¹ 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

strukturelle sowie politisch-ökonomische Faktoren und kompatible Akteurskonstellationen unterstützt werden und durch eine Orientierung an bestehenden Paradigmen bzw. einen Informationstransfer aus anderen Systemen.

Die Suche nach einer Beziehung zwischen den Modernisierungsfeldern führt zur zentralen Frage, unter welchen Bedingungen die Wahrscheinlichkeit von staatlichem Wandel steigt? Eine solche – so die zentrale These – steigt bei einer hohen Lernwahrscheinlichkeit die mit günstigen Rahmenbedingungen zusammentrifft, weil solche wesentliche Auswirkungen für Verläufe von Reformen haben.

Den Modernisierungsfeldern liegt die Identifizierung und kontextuelle Einordnung zentraler Faktoren zugrunde, was staatlichen Wandel vornehmlich stimuliert und leitet. Blickt man auf den lerntheoretischen Zusammenhang, so steht das Interesse im Fokus, welche theoretischen Bausteine zu klassifizieren sind und welche Bedeutung „politisch-administratives Lernen“ erfährt.² Zwar wurde schon öfters nachgewiesen, dass sich Policy-Lernen auf die Politikgestaltung auswirkt, der Forschungsstand weist jedoch Lücken auf (vgl. *Biegelbauer* 2007, S. 231; *Böcher* 2007, S. 250; *Sommerer* 2011, S. 271; *Bandelow* 2014, S. 341-371).

Bei Lernprozessen rücken die Handlungspräferenzen, Ziele, Überzeugungen, Verhaltensmuster und Wahrnehmungen von Akteuren ins Blickfeld respektive die Identifizierung, wann und wie sich solche Maximen ändern. Im Sinne einer übergreifenden Erkenntnis interessieren Aspekte, ob und inwieweit staatliche Einheiten von anderen Akteuren lernen und dies in ihre Entscheidungen einfließt. Lerntheoretische Ansätze haben den Anspruch, zu einer umfassenderen Erklärung von Veränderungen, Prozessen und Politikergebnissen beizutragen. Viele Konzepte und Theorien, so besonders (neo-)institutionalistische Ansätze, haben eine zuweilen verengte Sichtweise. Sie betonen mehr noch eine institutionelle Stabilität und sind etwas weniger auf Wandel fokussiert, weshalb sich ein solcher auch schwerer begründen lässt, was ein Grund dafür ist, dass der Stellenwert ideenbezogener, kognitivistischer Konzepte zugenommen hat (vgl. *Sanderson* 2002; *Bandelow* 2003a, S. 289-330, 2014, S. 363; *Biegelbauer* 2007, S. 231; *Böcher* 2007, S. 250; *Reiners* 2008, S. 27; *Wenzelburger/Zohlnhöfer* 2014, S. 311-339).

Demgegenüber ist anzuführen, dass lerntheoretische Ansätze normativ und empirisch-analytisch immer noch umstritten sind. Die normative Kritik ist auf die Vernachlässigung zentraler politikwissenschaftlicher Kategorien konzentriert. Betont man die Bedeutung von Policy-Lernen zu sehr, könnten z.B. Macht, Institutionen und Interessen als Erklärungen für Ergebnisse ausgeblendet werden. Auch der empirisch-analytische Nutzen wird hinterfragt, weil die analytische Klarheit und Reichweite herkömmlicher Modelle unnötig aufgegeben wird, da Lernansätze oft einen geringeren Grad an Konkretheit aufweisen (vgl. *Bandelow* 2003a, S. 323-324, 2014, S. 365-366; *Böcher* 2007, S. 250).

Dem ist zu entgegnen, dass lerntheoretische Ansätze mehr die Dynamik politischer Präferenzen im Vordergrund sehen und damit Handlungsspielräume (*Bandelow* 2003a, S. 289-330, 2014, S. 365; vgl. *Bogumil/Ebinger* 2008). Der Verweis auf eine grundsätzliche Weiterentwicklung von Zielsetzungen und Strukturen betont also Gestaltungsspielräume und veränderbare Aspekte. Wird somit Policy-Lernen als Faktor zugunsten analytischer Sparsamkeit ignoriert, werden Lernprozesse gegebenenfalls vernachlässigt und Politikwandel nicht hinreichend erklärt werden. Relevant ist daher eine leistungsfähigere Beschreibung der Empirie, eine Einordnung eines aufzustellenden

Lernkonzepte in den Gesamtkontext lerntheoretischer Ansätze, die Benennung von Ursachen politischen Lernens und welche Parameter in ein Lernkonzept zu integrieren sind. Letztlich besteht die Forderung, lerntheoretische Potenziale und zugleich Möglichkeiten etablierter Ansätze zu nutzen, eine Trennung zwischen diversen Konzepten aufzugeben und für eine Symbiose zu plädieren (vgl. z.B. *Bennett/Howlett* 1992; *Bandelow* 2003a, S. 294, 2003b, 2014, S. 365; *Böcher* 2007, S. 250; *Biegelbauer* 2007, S. 232). Die Frage lautet, warum nicht eine komplementäre Anwendung von Lerntheorien und etablierten Konzepten (z.B. mit dem akteurzentrierten Institutionalismus) gelingen kann, die stärker institutionelle Faktoren, Akteursinteressen und -konstellationen sowie Interaktionsmomente fokussieren (vgl. *Mayntz/Scharpf* 1995; *Scharpf* 2000).

Noch vor einigen Jahren standen lerntheoretische Ansätze anderen Konzepten meist konfrontativ gegenüber (*Braun/Busch* 1999). Diese Haltung ist zwischenzeitlich etwas gewichen. Policy-Lernen ist heute durchaus Bestandteil diverser Konzeptionen. Die theoretischen und empirischen Perspektiven von Lernansätzen sind jedoch immer noch unzureichend aufeinander bezogen (*Bandelow* 2014, S. 341-342; *Freeman* 2006; *Grin/Loeber* 2007; *Biegelbauer* 2007, 2013). Die geringste Rolle wird Policy-Lernen in Modellen beigemessen, die nach wie vor in Interessenkonflikten, strukturellen Bedingungen und Institutionen die prägenden Faktoren von Politik sehen. Dies gilt besonders für den akteurzentrierten Institutionalismus (*Bandelow* 2014, S. 356; *Wenzelburger/Zohlnhöfer* 2014).

Policy-Lernen wird als eigenständiger Faktor oft ein nachgeordneter Rang zugewiesen, was berechtigt sein mag. Der akteurzentrierte Institutionalismus ist z.B. offen für die Berücksichtigung von Handlungsorientierungen. Der Ansatz präferiert jedoch grundsätzlich institutionelle Parameter zur Beschreibung von Ergebnissen. Akteurzentrierte Erklärungen treten demnach nur in den Vordergrund, sollten sich institutionell basierte als unzureichend erweisen. Nur selten wird eine Integration von Lernmomenten als fruchtbar erachtet (*Mayntz/Scharpf* 1995; *Scharpf* 2000; vgl. *Bandelow* 2014, S. 356). Dem ist zu entgegnen, dass eine Zusammenführung diverser Ansätze produktiv sein kann, weil Lernkonzeptionen die Dimension von Akteuren etwas mehr betonen als diverse Varianten des Neoinstitutionalismus.

Bei noch exakterer Betrachtung sind es auch weniger institutionelle Faktoren, Akteurskonstellationen oder Vetopositionen, die Wandel auslösen. Vielmehr blockieren oder befördern sie einen solchen, wobei politische Prozesse vice versa auch einen Institutionenwandel stimulieren können (*Scharpf* 2000; vgl. *Reiners* 2008, S. 30). Im vorliegenden Kontext bereiten sie ein grundlegendes Umfeld, das günstiger oder ungünstiger für Veränderungen sein mag. Genau genommen sind es jedoch weitere Komponenten, die im Zusammenwirken mit derartigen Koordinaten einen Wandel einleiten oder einem solchen ein höheres „Drehmoment“ verleihen. Kommen also bestimmte „Determinanten“ – wie z.B. eine Druckkulisserie – hinzu, so gehen damit unter Umständen Lernmomente und Diffusions-/Transferprozesse einher, was Wandel auslösen kann und womöglich zu Konvergenzen führt (vgl. z.B. *Bandelow* 2003a, S. 311, 2003b; *Holzinger/Knill* 2007, S. 85-106; *Holzinger/Knill/Sommerer* 2007, S. 399; *Böcher* 2007, S. 256).³ Akteurzentriert-institutionalistische (Rahmen-) Bedingungen sind daher im konkreten Fall als unabhängige Variablen und als Kontextfaktoren zu werten, die eine Ausgangsbasis für Wandel schaffen, der tatsächlich in Kombination mit anderen Mechanismen hervorgerufen wird. Insofern können Lerntheorien gegebenenfalls zweckmäßigere Erklärungen liefern, was besonders dann gilt, wenn sie in bestehende Kon-

zepte integriert werden und komplementär konzipiert sind. Solche Bausteine können sich demnach als wertvolle Ergänzung anbieten (vgl. *Blum/Schubert* 2009, 152-153).

2. Theoretisches Fundament

2.1 Terminologie und Erkenntnisse grundlegender Lerntheorien

Bis heute existiert keine allgemein anerkannte lerntheoretische Definition. Politiklernen steht für eine Änderung politikrelevanten Wissens, von Fähigkeiten und Einstellungen, als Ergebnis neuer Informationen und/oder der Bewertung vergangener, gegenwärtiger und zukünftiger Politiken (*Biegelbauer* 2013, S. 49-50). Eine ähnliche Definition bezieht sich auf dauerhafte Verhaltensänderungen, beruhend auf neuen Informationen. Die Einordnung knüpft an die Definition von *Hall* an: „Learning is conventionally said to occur when individuals assimilate new information, including that based on past experience, and apply it to their subsequent actions“ (1993, S. 278).⁴ Oft sind damit auch Veränderungen der Wahrnehmung, Überzeugungen und Ziele verknüpft. Wesentlich ist ferner, dass damit nicht grundsätzlich eine Verbesserung konnotiert wird, z.B. im Vergleich zur Forderung einer besseren Zielerreichung bei *Rose* (1991; *Bandelow* 2003a, S. 311, 2014, S. 342; *Biegelbauer* 2007, S. 232, 2013, S. 29, S. 63; *Blum/Schubert* 2009, S. 152; *Dunlop/Radaelli* 2013). Wie *Heclo* und *Sabatier* verwendet *Hall* damit einen Lernbegriff, der nicht an irgendwelche Optimierungen anknüpft, was nachvollziehbar ist, denn warum soll durch einen Lernvorgang zwingend eine Verbesserung des Status quo eintreten (1993, S. 278; vgl. *Heclo* 1974; *Sabatier* 1993, S. 121-122)?⁵

Sowenig wie eine allgemein gültige Definition liegt bisher eine kohärente Lerntheorie vor. Der Anspruch ist, die Kernbestandteile aus jüngeren und grundlegenden Ansätzen zum Policy-Lernen zusammenzutragen und für ein „dekomplexes“ politisch-administratives Lernkonzept zu verwenden und ein solches als komplementär zu klassifizieren.⁶ Zudem ist mit dem zu konzipierenden Modell der Anspruch einer gewissen Generalisierbarkeit verknüpft.

Was löst nun staatlichen Wandel und Policy-Lernen aus? Wandel wird vielfach durch Lernen unterstützt (vgl. z.B. nur *Hall* 1989a, 1989b, 1993; *Rose* 1993). Ihm liegt eine qualitative Veränderung des kollektiven Wirklichkeits- und Beziehungsgefüges zugrunde. Des Weiteren spielen Rahmenbedingungen des Systems eine Rolle für die Wahrscheinlichkeit eines Wandels durch Lernen. Dies gilt weniger für abrupte Paradigmenwechsel. Solche werden meist auf Verschiebungen im Machtkoordinatensystem zurückgeführt. Möglich ist jedoch, dass nicht Machtverschiebungen, sondern die Verfügbarkeit neuer Informationen, Fähigkeiten oder Einstellungen die Präferenzen beeinflussen (*Bandelow* 2003a, S. 311, 2003b, 2014, S. 342; *Böcher* 2007, S. 251, S. 256; *Reiners* 2008; *Biegelbauer* 2013, S. 51). Dabei ist von Bedeutung, dass neue Policy-Ideen zu Gewinnern und Verlierern führen. In der Folge kommt es zu Machtkämpfen, weshalb es sinnvoll ist, Kategorien wie Macht und Interessen in die Analyse zu integrieren (*Bandelow* 2003b; *Böcher* 2007, S. 256).

Uneinigkeit herrscht noch mehr über die konkreten Ursachen von Lernen (*Bandelow* 2003b, vgl. 2006).⁷ Feststellbar ist allerdings, dass Prozesse vorwiegend dann er-

lernt und implizit oder explizit vereinbart werden, wenn sie sich als besser, angemessener oder sinnvoller erweisen. Gerade Devianzen vom üblichen Ablauf oder Störungen gelten als Erklärungen für Lernimpulse (*Baitsch/Knoepfel/Eberle* 1996).

Rose erachtet bei seinem Ansatz (*Lesson Drawing*), dass Entscheidungsträger unzufrieden mit dem Status quo sind. Gründe für Veränderungen sind obsolet, wenn Ziele erreicht werden und Maßnahmen populär sind. Weiterhin geht er davon aus, dass die Suche nach Alternativen entlang von Zeit und Raum erfolgt und Lernen mehrstufig abläuft. Die zeitliche Komponente ist dergestalt zu begründen, dass Entscheidungsträger selten Innovationen losgelöst von Erfahrungen entwickeln und aus der Vergangenheit gelernt wird. Eine weitere Möglichkeit besteht angesichts räumlicher Aspekte darin, dass vorbildhafte Alternativen gesucht werden (1993; vgl. *Stone* 2002; *Bandelow* 2014, S. 354; *Hough/Paterson/Sloam* 2006; *Biegelbauer* 2007, S. 233, 2013, S. 30-31).

Auch *Hall* legt bei seinem Ansatz (*Social Learning*) dar, dass sich ein Paradigmenwechsel prozesshaft vollzieht (1989a, 1989b, 1993; vgl. *Bandelow* 2003b; *Reiners* 2008). Ein solcher beginnt damit, dass sich Zielhierarchien ändern, kognitive Dissonanzen entstehen, Erklärungsdefizite bestehender Paradigmata offenkundig werden, oder in Krisen. Sodann wird nach besseren Erklärungen und alternativen Argumenten gesucht (1993; vgl. *Bandelow* 2003b, 2014, S. 350; *Biegelbauer* 2007, S. 234-235, 2013, S. 33; *Böcher* 2007, S. 252; vgl. *Kingdon* 1984; *Bandelow* 2015).

Eine Bedeutung kommt auch dem von *Sabatier* und *Jenkins-Smith* entwickelten Ansatz (*Advocacy Coalition Framework*) zu. Hier werden durch Lernprozesse keine Verbesserungen vorausgesetzt. Ferner geht *Sabatier* davon aus, dass eine Veränderung von Zielen möglich ist, wenn gemeinsame Ziele verfolgt werden und Problemdruck besteht (1993, S. 139; *Sabatier/Jenkins-Smith* 1999; *Bandelow* 2003a, S. 315, 2003b, 2014, S. 357, 2015; *Biegelbauer* 2007, S. 234, 2013, S. 36; *Böcher* 2007, S. 252-253; *Jenkins-Smith* u.a. 2014).

Weiterhin spielt der Policy-Transferansatz für die Betrachtung eine Rolle. *Dolowitz* und *Marsh* definieren einen Policy-Transfer wie folgt: „A process in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions etc. in one time and/or place is used in the development of policies, administrative arrangements and institutions in another time and/or place“ (1996, S. 344). Die Autoren übten an *Rose* Kritik, weil bei ihm lediglich freiwillige Lernprozesse im Vordergrund stehen (ebd.; vgl. 2000; vgl. *Heclo* 1974; *Hall* 1989a, 1989b, 1993; *Sabatier* 1993). *Dolowitz* und *Marsh* identifizieren hingegen Ursachen für Policy-Transfers auf einem Kontinuum, das von Freiwilligkeit bis hin zum Zwang reicht (1996; vgl. 2000). Die Auffassung erscheint sinnvoll, denn fast durchweg werden Druck und Krisen oder externe Impulse als Auslöser für Lernprozesse und einen Systemwandel vorausgesetzt, was Lernmomente in eine Zwanghaftigkeit geradezu einbettet (vgl. *Reiners* 2008, S. 47-48, S. 85; *Lundgren/Squatrito/Tallberg* 2017).

2.2 Zentrale lerntheoretische Parameter: Krisen, Druckkulisse, Raum und Zeit

Begünstigende Faktoren für Lernverhalten finden sich vielfach (z.B. gemeinsame Kultur, Sprache oder geografische Gesichtspunkte). Um bezüglich einer Lernkonzeption jedoch Komplexität zu reduzieren, ist der Fokus auf entscheidende Auslöser für Policy-Lernen

und staatlichen Wandel gerichtet. Zentral erscheinen politische, ökonomische und/oder soziale Krisen (vgl. nur *Heclo* 1974; *Hall* 1989a, 1989b, 1993; *Rose* 1993; *Baitsch/Knoepfel/Eberle* 1996; *Bandelow* 2014; *Biegelbauer* 2007, 2013; *Böcher* 2007; *Blum/Schubert* 2009). Devianzen entstehen meist unter solchen Umständen. Auch Unzufriedenheit mit dem Status quo oder der Leistungsfähigkeit von Politiken generiert sich nicht von ungefähr, sondern ist meist extern determiniert, z.B. durch fiskalischen Druck. Unzufriedenheit entsteht somit im Zuge einer Druckkulissee bzw. in bevorstehenden oder festgefahrenen Krisensituationen (*Rose* 1993; vgl. *Hall* 1989a, 1989b, 1993).

Sozio-ökonomische Parameter bilden daher einen starken Auslöser und ökonomischer Druck bildet oft den Motor zahlreicher Modernisierungsmaßnahmen. Dabei ist erkennbar, je stärker Krisen perzipiert werden, desto höher ist die Bereitschaft in Strukturen einzugreifen und damit die Lernbereitschaft (vgl. *Thelen/Steinmo* 1992, S. 17; *Reiners* 2008, S. 37-40, S. 83-85; *Lundgren/Squatrino/Tallberg* 2017). *Bogumil* und *Ebinger* pointieren die Aussagen dahingehend, dass eine Druckkulissee alleine keine Gründe entfaltet, damit die Politik sich mit bestimmten Themen befasst. Attraktiv werden Maßnahmen erst, wenn Möglichkeiten zur Überwindung von Hemmnissen gefunden werden, was auf Rahmenbedingungen (z.B. Institutionen, Akteurskonstellationen) anspielt und eine Integration von Lernansätzen geradezu einfordert (2008; vgl. *DiMaggio/Powell* 1983).⁸

Des Weiteren werden die Komponenten Raum und Zeit als zentral erachtet (vgl. *Rose* 1993). *Bandelow* spricht von der Verfügbarkeit neuer Informationen über Alternativprogramme (2003b). *Rose* erklärt räumliche Aspekte dergestalt, dass sich Innovationen nicht aus sich selbst heraus entwickeln, sondern die Vergangenheit nötig ist und an Erfahrungen, existierenden Lösungen oder vorbildhaften Alternativen gelernt wird. Ferner bedürfen Lernmomente eines Vorlaufs und sind einer Prozesshaftigkeit unterworfen (1993; vgl. *Hall* 1989a, 1989b, 1993). Lernen benötigt daher Zeit, besonders je komplexer die Zusammenhänge sind.⁹ Die Aussagen lassen sich durch ein Schaubild verdeutlichen:¹⁰

Schaubild 1: Wahrscheinlichkeit für Lernen anhand wesentlicher Faktoren

		Raum/Zeit	
		ja	nein
politisch-ökonomischer Druck	ja	Lernen wahrscheinlich	Lernen weniger wahrscheinlich
	nein	Lernen weniger wahrscheinlich	Lernen unwahrscheinlich

Quelle: eigene Darstellung

Sind demnach Druck vorhanden und günstige Bedingungen, was u.a. die Faktoren Raum und Zeit anbelangt, dann besteht eine höhere Lernwahrscheinlichkeit des Systems respektive seiner Systemkomponenten (z.B. Teilorganisationen, Organisationsmitglieder) als im gegenteiligen Fall. Auch bei den anderen beiden Konstellationen nimmt die Lernwahrscheinlichkeit ab.

2.3 Rahmenbedingungen: Institutionen, Akteure, Vetokonstellationen und Interaktion

Entscheidend ist ferner der Kontext, der bestimmt, ob ein Wandel blockiert oder stimuliert und ermöglicht wird respektive überhaupt ein förderliches Umfeld für Veränderungen besteht. Hierzu gehören beim akteurzentrierten Institutionalismus institutionelle Ausgangsbedingungen sowie Akteurskonstellationen bzw. Vetopositionen und Interaktionsmechanismen.

Ausgangsbedingungen und institutionell vorgeprägte Akteurspräferenzen signalisieren einen Modernisierungsbedarf, wodurch Lern-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse sowie Reformkapazitäten beeinflusst werden. Der Ausgangssituation kommt eine handlungsprägende Bedeutung zu, weil dadurch Verhaltensanreize geschaffen und Handlungsmöglichkeiten ausgegrenzt werden. Üblicherweise lösen solche Bedingungen jedoch keine Reformen aus, allerdings wirken sie fördernd oder blockierend und beeinflussen deren Ausrichtung und Verlauf. Durch die Einwirkung derartiger Faktoren wird die Art und Weise beeinflusst, wie Kommunikation aktiviert wird, Macht und Einfluss zum Tragen kommen, ob und wie Normen angewandt oder formuliert werden und welche Koalitionen sich bilden. Insgesamt ist bezüglich Lernprozessen und der Durchsetzung von Reformen anzumerken, dass Blockaden eher entstehen, sollte eine ideologische Distanz zwischen potenziellen Vetokräften vorliegen und sollte eine große Zahl destruktiver Kräfte existieren bzw. eine hohe Kohäsion zwischen solchen auszumachen sein. Analog hierzu ist davon auszugehen, dass eine hohe Anzahl und die ideologische Geschlossenheit konstruktiver Kräfte bzw. eine hohe Kohäsion zwischen solchen, Lernprozesse und Reformen unterstützt (vgl. *Pollitt/Bouckaert 2000; Sabatier/Jenkins-Smith 1999*).

Wesentlich ist somit, dass der Verlauf sowie das Ergebnis von Lernprozessen und Reformen von den Akteurskonstellationen, den (parti-) politisch-ideologischen Akteursinteressen, deren Vetopositionen, Strategien, Interaktionen und Zielen geprägt werden (*Tsebelis 1995, 2002; Mayntz/Scharpf 1995, Scharpf 2000*; vgl. *Reiners 2008, S. 30; Blum/Schubert 2009, S. 152-153*). Grundlegend ist ferner, dass institutionelle Unterschiede die Machtverteilung bestimmen. Generell gilt dabei, dass ein mit dem Ziel der Interessendurchsetzung konfliktbeladenes Verhalten nur erfolgreich sein kann, wenn sich die eine Veränderung initiiierende Institution in einer strukturell überlegenen Position befindet. Eine Rolle für die Vorbereitung, Begleitung, Legitimierung und Absicherung von Prozessen spielen hierbei Reformkoalitionen, strategische Allianzen oder institutionell geprägte Einstellungen von Stakeholdern. Auch wird erklärt, dass die Art und Weise einer Interaktion, idealiter dadurch, dass diverse Varianten vertreten werden, prinzipiell zu Lernprozessen und Reformen motiviert. Beispielsweise wirkt der aus einem Parteienwettbewerb entstehende Druck grundsätzlich förderlich, sich in einer Koalition auf eine Linie zu verständigen und zu lernen. Unüberbrückbare Differenzen begünstigen hingegen den Status quo. Insgesamt liegt der Gedanke zugrunde, dass sich das System selbst nicht in Frage stellt und grundlegend ändert. Für Policy-Lernen ist vielmehr ein steigender, externer Veränderungsdruck nötig (vgl. *Jansen 2000, S. 14; Reiners 2008, S. 37-40, S. 83-85*; vgl. *Sabatier/Jenkins-Smith 1999*). Die Aussagen lassen sich durch ein weiteres Schaubild verdeutlichen:

Schaubild 2: Wahrscheinlichkeit von Wandel im Zuge von Lernprozessen

		Rahmenbedingungen günstig	
		ja	nein
Begünstigende Lernfaktoren	ja	Wandel	Lernen ohne Wandel
	nein	Wandel ohne Lernen	kein Wandel

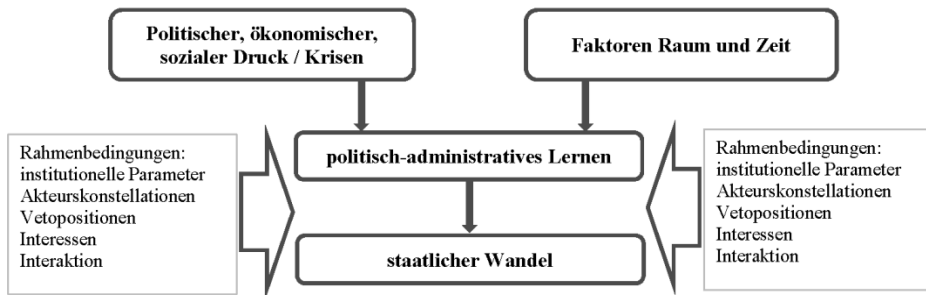
Quelle: eigene Darstellung

Die Wahrscheinlichkeit staatlichen Wandels (abhängige Variable) in der Folge von Lernprozessen ist demnach höher, sollten lernförderliche Faktoren mit günstigen Rahmenbedingungen (unabhängige Variablen) zusammentreffen. Sollte dies nicht der Fall sein, scheidet Wandel höchstwahrscheinlich aus. Ungünstige Lernvoraussetzungen und günstige Rahmenbedingungen bedeuten jedoch nicht zwangsläufig, dass ein Wandel ausbleibt, denn bei einem abrupten Paradigmenwechsel und Machtverschiebungen finden oft keine Lernprozesse statt. Hingegen erzeugen ungünstige Rahmenbedingungen und günstige Lernvoraussetzungen unter Umständen einen Zustand, der zwar auf Lernprozesse schließen lässt, ohne dass allerdings ein Wandel möglich wird.

2.4 Integration lerntheoretischer Konzepte

Die aus den Ausführungen abzuleitende Erkenntnis lässt sich wie folgt fassen: Akteurzentriert-institutionalistische Bedingungen respektive die einzelnen Komponenten des akteurzentrierten Institutionalismus sind in dieser Untersuchung als Kontextfaktoren und unabhängige Variablen zu werten, die zunächst nur eine Ausgangsbasis für Wandel schaffen. Die tatsächliche Einleitung von Veränderungen erfolgt überdies vielfach im Zusammenwirken mit lerntheoretischen Komponenten (ebenso unabhängige Variablen), weshalb es produktiv für die Erklärung und Absicherung von Politikergebnissen erscheint, wesentliche lerntheoretische Elemente in derartige theoretische Ansätze zu integrieren. Insgesamt lassen sich die Ausführungen in einem weiteren Schaubild demonstrieren, das zugleich die Inhalte einer politisch-administrativen Lernkonzeption verkörpert. Konkret bezogen auf den akteurzentrierten Institutionalismus könnte man auch von einer „akteurzentriert-institutionalistischen Lernkonzeption“ sprechen.

Schaubild 3: Kernbestandteile einer politisch-administrativen Lernkonzeption



Quelle: eigene Darstellung

Nachstehend werden die im Modell dargelegten, aus gängigen Lerntheorien abgeleiteten Folgerungen reflektiert und das vorstehende lernkonzeptionelle Design mit der Empirie verknüpft. Im Rahmen der dortigen Zusammenfassung von Forschungsergebnissen findet eine Analyse statt, welchen Beitrag diese zum übergreifenden Erkenntnisfortschritt leistet, und welche Aussagen getroffen werden können.

3. Beiträge zum Erkenntnisfortschritt

3.1 Transformation

Seit Ende der Bipolarität strebten viele osteuropäische Staaten in die EU. In den Jahren 2004/2007 wurden nach ausgiebiger Vorlaufzeit u.a. zehn Transformationsländer mit postsozialistischem/-kommunistischem Hintergrund aufgenommen.¹¹ Neben eher günstige institutionelle Voraussetzungen trat der überwiegende Wille der Staaten, einen derartigen Schritt zu vollziehen. Die innerstaatlichen Vetopositionen hielten sich somit in Grenzen. Der Prozess entspringt der politisch-ökonomischen Ausgangslage der Länder. Die Erkenntnis einer Überlegenheit von Demokratien hat mit Blick auf sozialistische bzw. kommunistische Gebilde die Handlungspräferenzen der Neumitglieder dahingehend geändert, künftig den Anschluss an westliche Systeme zu suchen. Ein solches Verhalten kann somit als logische Konsequenz maroder ökonomischer Bedingungen angesehen werden. In diesem Zuge wurde ein umfänglicher Lernprozess in Gang gesetzt, der zum Umbruch führte (vgl. Pridham 1994, S. 15; Mayer/Palmowski 2004, S. 573-598; Blokter 2005, S. 503; Berend 2005, S. 401-416).

Lernfördernd wirkte besonders die Perspektive einer EU-Mitgliedschaft, was transformative Prozesse beschleunigte. Die EU stellt für eine Aufnahme hohe Anforderungen, die in einem mehrstufigen, längeren Prozess zu erfüllen sind. Auch hat sich der Lernprozess über Sanktionsmechanismen etabliert. Die Auflagen haben der EU Macht verliehen, einen Paradigmenwechsel über politischen Druck zu stimulieren und darauf hinzuwirken, dass Reformen implementiert werden (Schimmelfennig/Sedelmeier 2004, S. 672; Schimmelfennig 2007, S. 126-141; vgl. Reiners 2008, S. 196, 2013a).

Beim politischen Wandel wirkt überdies ein (Policy-) Lernmechanismus, demnach ein Lernen von anderen Staaten (vgl. z.B. Hall 1989a; Sabatier 1993; Rose 1993; Do-

lowitz/Marsh 2000, S. 6-7). Die Lernfortschritte haben sich daher nicht aus dem Nichts entwickelt. Die Bewerber konnten sich an den Erfahrungen etablierter Mitglieder oder anderer Beitrittskandidaten orientieren. Ferner war zeitlicher Spielraum vorhanden, denn die vergleichsweise wenig komplexen Abläufe unterliegen jahrelangen Zeitläufen. Es wird deshalb von wenig komplexen Abläufen gesprochen, weil relativ viel Raum für Innovationen besteht, da es sich um junge Demokratien mit wenig sakrosankten Institutionen handelt. In solchen Strukturen sind Reformen leichter durchsetzbar als in etablierten, politikverflochtenen Systemen.

Anzunehmen ist letztlich, dass eine funktionierende Verwaltung einen Transformationsprozess hin zu mehr Demokratie und Marktwirtschaft besser umsetzen kann. Es geht somit um eine politische und wirtschaftliche Transformationsleistung (*Reiners* 2013a, S. 780; vgl. *Newland* 1996, S. 382-389; *Ellison* 2007, S. 221-232). Die Administration nimmt beim staatlichen Wandel eine steuernde Position ein, sie ist die erste Stelle, an die Veränderungen kommuniziert werden, und sie ist für die Umsetzung verantwortlich (vgl. *Nicolaides* 2004; *Reiners* 2008, S. 57-64, 2013b).

Insgesamt hat die Verwaltungsqualität einen signifikant positiven Einfluss auf den Prozess. Einschränkend ist jedoch zu betonen, dass sich politische Prozesse nicht auf einzelne Bestimmungsgrößen zurückführen lassen. Das Argument relativiert sich allerdings dadurch, dass der vorliegende Indikator umfassend die Qualität der Verwaltung, deren Unabhängigkeit von politischem Druck und die Qualität der Implementation von Policies misst. Demnach integriert er diverse Faktoren und stellt eine ausführliche Einschätzung bereit (*Reiners* 2013a, S. 787-789).¹² Die Operationalisierung der Verwaltungsqualität (unabhängige Variable) erfolgt über die „Worldwide Governance Indicators“ (WGI) der Weltbank, wovon der Indikator „Government Effectiveness“ (GE) verwendet wird (*World Bank* 2012). Der Transformationsstand (abhängige Variable) wird durch den Bertelsmann-Transformationsindex (BTI) operationalisiert (*Bertelsmannstiftung* 2009a, 2009b). Hier wird nur der Status-Index verwendet, der den Mittelwert der Dimensionen „politische und wirtschaftliche Transformation“ bildet. Die „politische Transformation“ ergibt sich aus dem Mittelwert fünf politischer, die „wirtschaftliche Transformation“ aus dem Mittelwert sieben wirtschaftlicher Kriterien. Der BTI legt damit eine weite Definition von Demokratie zugrunde. Bei ihm ist Demokratie eng mit Marktwirtschaft verknüpft.¹³

Festzuhalten ist: Den Transformationsprozessen liegen kaum merkliche innerstaatliche Vetopositionen zugrunde. Sie sind durch eine politisch-ökonomische Druckkulisse ausgelöst und positiv durch die Qualität der Administration bzw. deren Steuerungsleistung beeinflusst. Die langen Vorlaufzeiten, der von der EU ausgehende Druck, die Perspektive einer Mitgliedschaft und die Möglichkeit, sich an anderen Beitrittskandidaten sowie etablierten EU-Mitgliedern orientieren zu können, fördern tendenziell den Prozess und einen Lerntransfer. Insgesamt existieren förderliche Lernfaktoren und konstruktive Rahmenbedingungen für einen Wandel.

3.2 Liberalisierung

Das Bild des souveränen Staates als dominanter Wirtschaftsteilnehmer hat sich im Zuge des klassischen Wirtschaftsliberalismus und des in den 1930er und 1940er Jahren aufkommenden Neoliberalismus verändert und einen Rückzug aus dem Wirtschaftsge-

schehen bewirkt, was die Balance zugunsten des Marktes verschoben hat. Aufgrund ökonomischer Determinanten wurden neue Einstellungen und Strategien nötig, die einen Lernprozess in Gang gesetzt haben. Umfassende Privatisierungen versprachen eine finanzielle und organisatorische Staatsentlastung. Obwohl neoliberale Ideen als Grundlage des Wirtschaftssystems fungieren, blieb es in Deutschland, aber auch anderswo, bis weit in die 1970er Jahre hinein bei einigen überschaubaren Privatisierungen, was sich sukzessive umkehrte. Das Phänomen des Neoliberalismus war demnach schon in den 1930er und 1940er Jahren präsent, es wurde jedoch erst etwa ab den 1980er Jahren handlungswirksam (vgl. *Hall* 1989a, 1989b).

Der Lernprozess lässt sich an Krisenmerkmalen festmachen, denn vielfach waren eine steigende Staatsverschuldung, ein bedenklich nachlassendes Wachstum und ein Beschäftigungsrückgang zu diagnostizieren. Erstmals realisiert wurde eine Entstaatlichung in den 1980er Jahren in Großbritannien und den USA, u.a. basierend auf den wirtschaftsliberalen Ideen von *Friedman* (1976). Eine solche breitete sich somit nach und nach aus, orientiert am schon lange aufkommenden Neoliberalismus, weshalb für die vergleichsweise wenig komplexen Vorgänge – da es „lediglich“ um die Überführung öffentlicher Unternehmen in privates Eigentum geht – ein breiter, langzeitlicher Spielraum vorhanden war und die Möglichkeit einer Orientierung (eines Lernens) an Vorreibern (vgl. *Keynes* 2009, Erstausgabe 1936; *Wood* 1994; *Karrass* 2009; vgl. *Reiners* 2013b).¹⁴ Der Prozess wird im Zuge der Ausbreitung des Phänomens als Politikkonvergenz aufgefasst, die *Drezner* als „tendency of policies to grow more alike, in the form of increasing similarity in structures, processes, and performances“ definiert (2001). U.a. stellen Lernmomente, ein Policytransfer und eine Policydiffusion wichtige Bausteine dar, die zu einer Angleichung führen (vgl. *Holzinger/Jörgens/Knill* 2007, S. 16; *Holzinger/Knill* 2007; *Reiners* 2013b, 2013a, S. 780).

Fraglich ist, welche Mechanismen innerhalb der OECD und EU darüber hinaus verantwortlich sind (vgl. *Maddison* 2003; *Armingeon/Beyeler* 2004; *Schmidt* 2010).¹⁵ Die EU gilt als Privatisierungsmotor. Sie hält die Mitglieder trotz gutem Wirtschaftswachstum und linksorientierter Regierungen zu Privatisierungen an. Die Ergebnisse zeigen, dass unabhängiges Problemlösen sowie Zwang und internationale Harmonisierung als Kausalmechanismen dienen. Die Zugehörigkeit zur EU kann als wichtiger Faktor für eine Privatisierungspolitik diagnostiziert werden, und im OECD-Vergleich fungiert die Parteizugehörigkeit der Regierung intervenierend (*Zohlnhöfer/Obinger* 2005; *Schneider/Häge* 2008; *Reiners* 2013b).

Die Hypothese zur Parteizugehörigkeit lässt sich für die EU hingegen nicht bestätigen, denn die Mitgliedschaft in der EU hat einen überwältigenden Einfluss, d.h. der Druck aus der EU-Zugehörigkeit wirkt überlagernd, was die innerstaatlichen Vetopositionen quasi harmonisiert und Lernprozesse vorantreibt. Die Gesetzgebung gestaltet sich durch ihren Zwang und ihre Harmonisierungstendenzen so bedeutsam, dass selbst linke Regierungen keine andere Möglichkeit vorfinden als Privatisierungen durchzuführen. Die Verläufe zeigen auch, dass für Policy-Lernen gemeinsame Gremien förderlich sind, denn auf (potenzielle) EU-Mitglieder wirkt ein Druck aus der EU, was ideologische Standpunkte (wie Parteipräferenzen) überlagert. Damit werden Interaktionsprozesse gelenkt, Vetopositionen gemäßigt und Lernmomente auf bestimmte Sachgesetzmäßigkeiten fokussiert. Es lässt sich diagnostizieren, dass die Parteizugehörigkeit der Regierung als intervenierende Variable auftritt, solange sie nicht von anderen Kausalmechanismen überdeckt wird. Die EU kann somit als institutionelles Korsett angesehen

werden, was die Staaten in ihrem Handeln begrenzt, aber auch als Lernplattform (vgl. *Reiners* 2013b).

Anhand der in der Wissenschaft vorgeschlagenen Konvergenzmechanismen werden diejenigen Kausalmechanismen extrahiert und unter Zugrundelegung zweier unabhängiger y-zentrierter Studien analysiert und überprüft, die die Übernahme, Ausbreitung und Angleichung einer Liberalisierungs- bzw. Privatisierungspolitik fördern. Diese Analysen weisen ähnliche Fragestellungen auf und erklären das Ausmaß der Phänomene umfangreich per OLS-Regression (*Zohlnhöfer/Obinger* 2005; *Schneider/Häge* 2008; *Reiners* 2013b).

Festzuhalten ist: Als Ausgangspunkt lassen sich ökonomische Gründe und Krisenmerkmale verifizieren. Die längerfristig angelegten Vorgänge ermöglichen Freiräume für Lernen. Neben anderen Kausalfaktoren fungieren Diffusionsprozesse und Lernmomente sowie längerfristig angelegte Orientierungen an Vorbildern, was oft zu Annäherungen führt. Ferner wirkt ein politischer Druck aus der EU auf (potenzielle) EU-Mitglieder, und dies überlagernd hinsichtlich ideologischer Standpunkte, was innerstaatliche Vetopositionen diszipliniert. Die Übernahme von Politiken etablierter Mitglieder fördert zudem die Chance auf eine Mitgliedschaft. Die Umstände für Policy-Lernen gestalten sich generell günstig und bewirken einen – zumindest innerhalb der EU – wenig blockierenden Gesamtzusammenhang, was den Wandel unterstützt.

3.3 Digitalisierung

Estland bietet als einziges Land seit 2005 ein E-Voting an. Bei der Analyse des Prozesses und der Akteurskonstellationen ist die Frage darauf gerichtet, warum ein derart revolutionäres Projekt gerade dort erfolgreich sein konnte. Der die Modernisierung einleitende Lernprozess war begleitet von günstigen institutionellen Rahmenbedingungen. Estland hat eine geringe Bevölkerungsdichte und ist mit rd. 1,35 Mio. Einwohnern ein kleineres Land. Auch die Strukturen lassen insgesamt auf eine überschaubare Anzahl von Vetospielern schließen (*UN Statistics Division* 2008). Dies sind jedoch nicht die einzigen Gründe, schaut man auf die Entwicklungen vergleichbarer Staaten. Auch konnten die Akteure kaum auf Erfahrungen anderer Länder zurückgreifen. Allerdings entwickelte sich ein Lerntransfer ausgehend von der Privatwirtschaft. Ein weiterer Faktor ist demzufolge das Selbstverständnis im Bereich E-Government und die Bereitschaft, Daten über das Internet zu transferieren (*Estonian National Electoral Committee* 2007). Verantwortlich hierfür sind die estnischen Banken. Sie gelten als Protagonisten, denn sie haben schon früh mit Online-Services gearbeitet (*Charles* 2005). Die Erfahrungen, die Netzwerkstrukturen, die Verfügbarkeit elektronischer Technologien, die Internetaffinität des Volkes und das daraus resultierende Vertrauen in die IT haben sich nach und nach auf den öffentlichen Sektor übertragen. Der sich anhand neuer Informationen und Erkenntnisse entwickelnde Lernprozess gilt als entscheidendes Moment, was auf die Präferenzbildung der Akteure gewirkt hat. Die ausgeprägte Vertrauenskultur geht zudem auf die elektronische Einkommenssteuererklärung zurück. Auch hier ist Estland weit fortgeschritten (*Estonian Information Society Strategy* 2006, S. 6, 2013).

Eine politisch-ökonomische Druckkulisse bestand insoweit, als die Vorgänge auf das ehemals kommunistische System rekurrten bzw. auf eine offensive Abkehr davon, verbunden mit der Hinwendung zu westlichen Systemen. Estland hat das Erbe als

Motivation für einen Neuanfang empfunden, hin zu mehr Demokratie und Marktwirtschaft (*State Chancellery* 2004, S. 12). Der Prozess und der damit verbundene Wandel haben bereits früh in den 1990er Jahren eingesetzt, demnach schon weit bevor Estland EU-Mitglied wurde. Ferner sind die Strukturen in einer jungen Demokratie weniger verflochten. Eine Neukonstruktion ist systemisch betrachtet leichter zu bewerkstelligen als eine Umorganisation. Man kann somit diagnostizieren, dass u.a. die wenig sakrosankten Strukturen und der geringe Institutionalisierungsgrad demokratischer Abläufe günstig gewirkt haben (vgl. *Reiners* 2011).

Allein die Größe des Projekts und die komplexe Materie, die zahlreiche technische und juristische Fragen berührt, erforderten einen langen Vorlauf. So spielen legislative Faktoren bzw. Gesetzesneuerungen bereits aus den Jahren 1999 und 2000 eine Rolle. Einerseits ist die Stimmenauszählung und deren Verarbeitung schon früh auf ein internet-basiertes System umgestellt worden. Andererseits wurde im Jahr 2002 ein elektronischer Personalausweis eingeführt, der in der Bevölkerung stark verbreitet ist, und mit dem weit mehr als 100 Anwendungen verknüpft sind (*Drechsler/Madise* 2004; *OSZE* 2007). Durch dessen Signatur- und Verschlüsselungstechnologie wurden Online-Wahlen technisch erst möglich. Zweitens hat die Verbreitung vielen überhaupt die Chance eröffnet, elektronisch zu wählen, und drittens wirkten die Anwendungsmöglichkeiten vertrauensbildend.

Ferner verhelfen die noch günstigen Veto- und Akteurskonstellationen dem Projekt zum Erfolg. Das estnische Kabinett zwingt aufgrund von Mehrparteienkoalitionen zu umfassenden Verhandlungen. Zur Zeit der Initiierung durch die Regierung im Jahr 2001 bestand die Regierungskoalition aus projektaffinen – ideologisch relativ homogenen – Parteien (Isamaaliit, Reformierakond, Mõõdukad), was durch deren Wähler (junge, gebildete, finanzstarke Schichten) erklärbar ist (vgl. *Drechsler* 2006). Die Befürworter und Gegner gruppierten sich danach, ob sie von der Einführung profitieren oder nicht (*Madise/Martens* 2006, S. 16). Es zeigt sich, dass sich die Akteure am zu erwartenden Machtgewinn/-verlust ausrichteten. Problematisch war allerdings, dass ab 2002 bis zur Einführung im Jahr 2005 die Regierung mehrfach wechselte. Interessant ist daher, dass das Projekt trotzdem realisiert wurde, obwohl auch diesbezüglich distanzierte Parteien temporär als Juniorpartner mitregierten. Sie waren jedoch durch die Koalitionsverträge an den Projektfortgang gebunden (*Höbemägi* 2003; *Drechsler/Madise* 2004, S. 103). Das Politikergebnis ist somit ein über Interaktionen vermitteltes Verhandlungsergebnis und das Produkt einer bemerkenswerten Steuerungsleistung. Insgesamt zeigt sich ein größerer Konsens, neue Kanäle in die demokratische Landschaft zu integrieren, um auch die Legitimation des Systems voranzubringen, zumindest bei den maßgeblichen Akteuren.¹⁶

Festzuhalten ist: Ausgangspunkt für das zeitlich großzügig angelegte Vorhaben sind politisch-ökonomische Gründe bzw. eine offensive Abkehr vom vormaligen System. Der Projekterfolg lässt sich auf günstige institutionelle Parameter zurückführen, die vielfach vorteilhaften Akteurskonstellationen und eine zielführende politische Steuerung. Die federführenden Akteure sind sich beim reformpolitischen Pfad überwiegend einig. Entscheidend ist, dass ein langfristig angelegter Lernvorgang und die hierfür notwendigen Erkenntnisse auf den Bankensektor rekurren, und der Lerntransfer in einen internetaffinen Kontext eingebettet ist. Insgesamt existieren zuträgliche Faktoren für ein ausgeprägtes Policy-Lernen, was mit Blick auf einen Wandel durch überwiegend förderliche Rahmenbedingungen begünstigt wird.

4. Zusammenfassung: Staatlicher Wandel durch politisch-administratives Lernen

Die bisherigen Ausführungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Schaubild 4: Voraussetzungen für Lernen und Wandel anhand wesentlicher Faktoren

Studie	Politischer Druck/Krisen	Raum & Zeit	Lernen	vergleichsweise kompatible Rahmenbedingungen: Akteurskonstellationen, Vetopositionen, Interessen, Interaktion, institutionelle Parameter	Wandel
Transformationsstudie	ja	ja	ja	ja	ja
Liberalisierungsstudie	ja	ja	ja	ja	ja
Digitalisierungs-Studie	eher ja	ja	ja	eher ja	ja

Quelle: eigene Darstellung

Die Ergebnisse der Studien zeigen ein mehr oder weniger förderliches Lernumfeld. Ferner gestalten sich die Rahmenbedingungen vergleichsweise kompatibel, sodass sich ein Wandel durchsetzen konnte. Es ist zu konstatieren:

Die Transformation ehemaliger Ostblockstaaten ist durch eine Druckkulisse ausgelöst, durch moderate innerstaatliche Vetopositionen begleitet und positiv durch die Steuerungsleistungen der jeweiligen Verwaltung beeinflusst. Lange Vorlaufzeiten, EU-Auflagen, die Perspektive einer Mitgliedschaft und die Orientierung an anderen Staaten fördern einen Lerntransfer, der in ein konstruktives Umfeld eingebettet ist, was den Wandel nachhaltig stützt.

Die Privatisierung innerhalb von EU-/OECD-Staaten ist ökonomisch stimuliert. Neben diversen Kausalfaktoren ermöglichen die längerfristigen Vorgänge eine Ausrichtung an Vorbildern und Lernprozesse. Ferner wirkt politischer Druck aus der EU, der ideologische Standpunkte überlagert und potenzielle Vetospieler diszipliniert. Der Gesamtzusammenhang gestaltet sich günstig für ein Policy-Lernen und bewirkt im Ergebnis einen Umstand, der die Veränderungen befördert.

Die zeitlich großzügige Einführung eines E-Voting recurriert auf politisch-ökonomische Gründe. Der Erfolg reduziert sich auf konstruktive institutionelle Parameter, vorteilhafte Akteurskonstellationen und eine bemerkenswerte politische Steuerungsleistung. Generell werden die Entwicklungen durch förderliche Randbedingungen begünstigt. Der langfristige Lernvorgang ist überdies in einen internetaffinen Zusammenhang integriert und stützt sich auf den Transfer aus dem Bankensektor.

Blickt man auf den lerntheoretischen Zusammenhang und die Integration von Lernmechanismen in akteurzentriert-institutionalistische Ansätze, so ist feststellbar:

Zentral war bei der Betrachtung die Bedeutung „politisch-administrativen Lernens“ – oder „akteurzentriert-institutionalistischen Lernens“ – im Zuge staatlichen Wandels. Politiklernen stellt einerseits eine Ursache politischer Veränderungen dar. Andererseits können Lernansätze zu einer besseren Erklärung von Politikergebnissen verhelfen. Droht etwa eine Druckkulisse oder ist eine solche vorhanden und existieren förderliche Bedingungen hinsichtlich der Aspekte Raum und Zeit, dann besteht eine höhere Lern-

wahrscheinlichkeit. Letztlich ist die Wahrscheinlichkeit von Veränderungen im Zuge von Lernprozessen höher, sollten lernförderliche Umstände mit unterstützenden Rahmenbedingungen zusammentreffen.

Der Argumentationsstrang legt nahe, zentrale Bestandteile eines Lernens mit weiteren theoretischen Ansätzen zu verbinden, so z.B. mit dem akteurzentrierten Institutionalismus, denn dessen Parameter stimulieren einen Wandel lediglich. Sie schaffen eine Ausgangssituation für Veränderungen, die vielfach im Zusammenwirken mit Lernmechanismen ausgelöst werden. Das Plädoyer fällt daher für ein komplementäres lernkonzeptionelles Design aus. Lerntheoretische Ansätze stellen zur Erklärung von Reformen nicht den institutionellen Rahmen oder akteurzentrierte Machtressourcen und -interessen in den Mittelpunkt. Sie haben mehr Informationen oder Erkenntnisse im Blick, die die Wahrnehmungen und Präferenzen sowie Handlungsspielräume beeinflussen, was das Augenmerk auf die veränderbaren Momente lenkt. Beim vorgestellten relativ „dekomplexen“ Konzept bleiben allerdings zentrale Kategorien der Politikwissenschaft – wie Macht, Institutionen und Interessen – nicht unterbelichtet, was den symbiotischen Ansatz für die Politikforschung interessant macht.

Anmerkungen

- 1 Es handelt sich hierbei um wesentliche Modernisierungsfelder der letzten Jahre und zentrale Forschungsfelder des Autors.
- 2 Lernen wird hier auch als ein „politisch-administratives Lernen“ bezeichnet, weil beide Subsysteme – das politische und das administrative Teilsystem – untrennbar miteinander verflochten sind.
- 3 Im Kontext einer wachsenden staatlichen Interdependenz kann man zunehmende Lern- und Angleichungs-/Konvergenzprozesse diagnostizieren. Zum Politiktransfer/einer Politikdiffusion/-konvergenz vgl. *Dolowitz/Marsh* (1996); dies. (2000); *Tews* (2005); *Meseguer* (2005); *Holzinger/Knill* (2007, S. 89); *Holzinger/Jörgens/Knill* (2007, S. 11-35).
- 4 “Therefore, we can define social learning a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in response to past experience and new information. Learning is indicated when policy changes as a result of such a process” (*Hall* 1993, S. 278).
- 5 *Sabatier* definiert Lernen „als relativ stabile Veränderung des Denkens oder von Verhaltensintentionen (...), die aus Erfahrungen resultieren und die sich mit der Realisierung oder Veränderung von Policy-Zielen befassen“ (1993, S. 121-122).
- 6 Das zu entwerfende Lernkonzept hat einen dekomplexen Charakter, weil es sich relativ überschaubar darstellt und aus wenigen Variablen zusammensetzt. Zu einigen zentralen Ansätzen z.B.: *Etheredge/Short* (1983); *Hall* (1989a); *Rose* (1993); *Bennett/Howlett* (1992); *Howlett* (1994); vgl. *Dolowitz/Marsh* (1996); *Jachtenfuchs* (1996); *Knoepfel/Kissling-Näf* (1998); *Braun/Busch* (1999); *Evans/Davies* (1999); *Sabatier/Jenkins-Smith* (1999); *Brown* (2000); *Malek/Hilkermeier* (2001).
- 7 Insgesamt gelten Druck (*Heclo* 1974), Dynamiken innerhalb/zwischen Koalitionen (*Sabatier/Jenkins-Smith* 1993), sich ändernde Kausaldeutungen von Expertennetzwerken (*Haas* 1992), Krisen (*Hall* 1993) und Unzufriedenheit (*Rose* 1991, 2005) als Ursachen (vgl. *Biegelbauer* 2007, S. 232, 2013, S. 29; *Blum/Schubert* 2009, S. 142).
- 8 Möglich wäre hier gegebenenfalls auch die Verwendung des Multiple-Stream Ansatzes (*Kingdon* 1984).
- 9 Es kann unterstellt werden, dass für einfach gelagerte Reformen, die in kurzer Zeit durchgeführt werden, weniger Spielräume für Lernvorgänge existieren als für komplexere Veränderungen, die nach einer längeren Implementation verlangen.
- 10 Die Komponenten Zeit und Raum könnten sicherlich auch separat voneinander betrachtet werden. Die Zusammenführung beider (quasi zusammengehörender) Faktoren erscheint im Sinne einer Komplexitätsreduktion jedoch durchaus angemessen und sinnvoll.
- 11 Es handelt sich hierbei um die Länder Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn.

- 12 Das „most similar system design“ basiert auf einer cross-sectional time-series analysis mit einem Zeitreihen-Querschnitts-Datensatz für die Untersuchungsländer mit 40 Beobachtungen verteilt auf vier Jahre (2003, 2005, 2007, 2010).
- 13 Als problematisch könnte hinsichtlich der Validität vorgebracht werden, dass der WGI und der BTI in einer Korrelationsanalyse zusammengeführt werden. Dem ist entgegenzusetzen, dass der WGI zwar auf den BTI zurückgreift, dies jedoch nur beim Management-Index, der bei der abhängigen Variable exkludiert wurde (vgl. *Calaminus* 2007; *Bethke* 2012, 19-37). Beim WGI wurde der Subindikator GE aufgenommen, damit möglichst wenig Redundanzen zur abhängigen Variable entstehen, denn Überschneidungseffekte des BTI Status-Index sind vornehmlich mit den fünf exkludierten Subindikatoren des WGI gegeben, zudem auch, weil es explizit um die Operationalisierung der Verwaltungsqualität geht, und der Subindikator GE den Anforderungen am nächsten kommt (*Reiners* 2013a).
- 14 Die Analyse ist auf materielle Privatisierungstatbestände gerichtet, was eine bessere Quantifizierbarkeit erlaubt (Überführung öffentlicher Unternehmen in privates Eigentum).
- 15 Konvergenz begünstigende Faktoren: Unabhängiges Problemlösen, Zwang/Konditionalität, internationale Harmonisierung, internationaler Wettbewerb, Parteidifferenz (vgl. *Holzinger/Jörgens/Knill* 2007; *Holzinger/Knill* 2007). Zu erwähnen ist, dass die Politikkonvergenzthese durchaus in Kritik steht und u.a. vorgebracht wird, dass es sich um ein nur rudimentäres Verständnis divers organisierter Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme handelt und die Diagnose institutionellen Wandels methodologische Schwächen beinhaltet. Eine kritische Gegenposition beinhalten Theorien über die Pfadabhängigkeit sozialen Wandels, die aufzeigen, dass sich trotz der Diffusion von innovativen Systemteilen Gesellschaftsstrukturen auf einem Pfad entwickeln, der von ihrer Vorgeschichte geprägt ist. Eine kritische Rezeption bietet auch der Ansatz der Varieties of Capitalism (*Hall/Soskice* 2001; *Cernat* 2006).
- 16 Die zugrundeliegende Einzelfallstudie basiert auf einem qualitativen Paradigma (*Reiners* 2011). Die weiteren Initiativen in E-Estonia zeigen, dass die Pfade vielfältig fortgesetzt werden, um Estland als digitalen Avantgardisten in Europa zu etablieren. Estland sieht sich als Wegbereiter und Schrittmacher in Sachen digitaler Wirtschaft und Verwaltung.

Literatur

- Armingeon, Klaus/Beyeler, Michelle* (Hrsg.), 2004: The OECD and European Welfare States, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Baitsch, Christof/Knoepfel, Peter/Eberle, Armin*, 1996: Prinzipien und Instrumente organisationalen Lernens, in: Organisationsentwicklung, 15(3), S. 4-21.
- Bandelow, Nils C.*, 2003a: Policy Lernen und politische Veränderungen, in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C.* (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München: Oldenbourg, S. 289-330.
- Bandelow, Nils C.*, 2003b: Lerntheoretische Ansätze in der Policy-Forschung, in: *Maier, Matthias L./Hurrelmann, Achim/Nullmeier, Frank u.a.* (Hrsg.), Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse, Opladen: Leske + Budrich, S. 98-121.
- Bandelow, Nils C.*, 2006: Advocacy Coalitions, Policy-Oriented Learning and Long-Term Change in Genetic Engineering Policy. An Interpretist View, German Policy Studies, 3(4), S. 587-594.
- Bandelow, Nils C.*, 2014: Policy Lernen. Begriffe und Ansätze im Vergleich, in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C.* (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München: Oldenbourg, S. 341-371.
- Bandelow, Nils*, 2015: Advocacy Coalition Framework, in: *Zohlnhöfer, Reimut/Wenzelburger, Georg* (Hrsg.): Handbuch Policy-Forschung, Wiesbaden: Springer VS, S. 305-324.
- Bennett, Colin J./Howlett Michael*, 1992: The lessons of learning. Reconciling theories of policy learning and policy change, in: Policy Science, 25(3), S. 275-294.
- Berend, Iván T.*, 2005: What is Central and Eastern Europe?, in: European Journal of Social Theory, 8(4), S. 401-416.
- Bertelsmannstiftung*, 2009a: Bertelsmann Transformation Index (BTI). Online verfügbar unter: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de>, Stand: 09.04.2016.
- Bertelsmannstiftung*, 2009b: Transformation Index 2010. Politische Gestaltung im internationalen Vergleich. Online verfügbar unter: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de>, Stand: 09.04.2016.

- Bethke, Felix S., 2012: Zuverlässig invalide. Indizes zur Messung fragiler Staatlichkeit, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft (ZfVP), Comparative Governance and Politics, 6(1), S. 19-37.
- Biegelbauer, Peter, 2007: Ein neuer Blick auf politisches Handeln. Politik-Lernansätze im Vergleich, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 38(3), S. 231-247.
- Biegelbauer, Peter, 2013: Wie lernt die Politik? Lernen aus Erfahrung in Politik und Verwaltung, Wiesbaden: Springer VS.
- Blokker, Paul, 2005: Post-Communist Modernization, Transition Studies, and Diversity in Europe, in: European Journal of Social Theory, 8(4), S. 503-525.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus, 2009: Politikfeldanalyse, Wiesbaden: Springer VS.
- Böcher, Michael, 2007: Instrumentenwandel in der Umweltpolitik im Spannungsfeld zwischen Politiklernen und politischem Interessenkonflikt – das Beispiel ökologische Steuerreform in Deutschland, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 38(3), S. 249-265.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk, 2008: Verwaltungspolitik in den Bundesländern. Vom Stiefkind zum Darling der Politik, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Politikfelder und Institutionenpolitik, Wiesbaden: Springer VS, S. 275-288.
- Braun, Dietmar/Busch, Andreas (Hrsg.), 1999: Public Policy and Political Ideas, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Brown, M. Leann, 2000: Scientific Uncertainty and Learning in European Union Environmental Policymaking, in: Policy Studies Journal, 28(3), S. 576-596.
- Calaminus, Emily, 2007: Broadening the perspective. Online verfügbar unter: <http://www.dandc.eu>, abgerufen am 16.02.2017.
- Cernat, Lucian, 2006: Europeanization, Varieties of Capitalism and Economic Performance in Central and Eastern Europe, New York: Palgrave Macmillan.
- Charles, Alec, 2005, E-society and E-democracy: the Example of Estonia, ETHICOMP papers. Online verfügbar unter: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>, Stand 14.06.2009.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W., 1983: The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: American Sociological Review, 48, S. 147-160.
- Dolowitz, David/Marsh, David, 1996: Who Learns What from Whom. A Review of the Policy Transfer Literatur, in: Political Studies, 44(2), S. 343-357.
- Dolowitz, David/Marsh, David, 2000: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, in: Governance, 13(1), S. 5-24.
- Drechsler, Wolfgang, 2006, Dispatch From The Future, The Washington Post. Online verfügbar unter: <http://www.washingtonpost.com>, Stand: 15.01.2012.
- Drechsler, Wolfgang/Madise, Ulle, 2004: Electronic Voting in Estonia, in: Kersting Norbert/Baldersheim, Harald (Hrsg.), Electronic voting and democracy. A comparative analysis, Basingstoke: Palgrave, S. 97-108.
- Drezner, Daniel W, 2001: Globalization and Policy Convergence, in: International Studies Review, 3(1), S. 53-78.
- Dunlop, Claire A./Radaelli, Claudio M., 2013: Systematising Policy Learning. From Monolith to Dimensions, in: Political Studies, 61(3), S. 599-619.
- Ellison, Brian A., 2007: Public Administration Reform in Eastern Europe. A Research Note and a Look at Bulgaria, in: Administration & Society, 39(2), S. 221-232.
- Estonian Information Society Strategy, 2013, 2006, Online verfügbar unter: <http://www.riso.ee>, Stand: 16.04.2008.
- Estonian National Electoral Committee, 2007, Internet voting in Estonia. Online verfügbar unter: <http://www.vvk.ee>, Stand: 14. 06.2009.
- Etheredge, Lloyd S./Short, James, 1983: Thinking about Government Learning, in: Journal of Management Studies, 20(1), S. 41-58.
- Evans, Mark/Davies, Jonathan, 1999: Understanding Policy Transfer. A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective, in: Public Administration 77(2), S. 361-385.
- Freeman, Richard, 2006: Learning in Public Policy, in: Moran, Michael/Rein, Martin/Goodin, Robert E. (Hrsg.), The Oxford Handbook of Public Policy, Oxford: University Press, S. 367-388.

- Friedman, Milton, 1976: Price Theory, Chicago: Aldine Publishing Company.
- Grin, John/Löber, Anne, 2007: Theories of Policy Learning. Agency, Structure, and Chance, in: Fischer, Frank/ Miller, Gerald J./Sidney, Mara S. (Hrsg.), Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods, Boca Raton/London/ New York: Taylor & Francis, S.201-219.
- Haas, Peter M., 1992: Introduction. Epistemic Communities and International Coordination, in: International Organization, 46(1), S. 1-35.
- Hall, Peter A., 1989a: Introduction, in: Hall, Peter A. (Hrsg.), The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations, Princeton: University Press, S. 3-26.
- Hall, Peter A., 1989b: Conclusion. The Politics of Keynesian Ideas, in: Hall, Peter A. (Hrsg.), The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations, Princeton: University Press, S. 361-391.
- Hall, Peter A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State, in: Comparative Politics, 25(3), S. 275-296.
- Hall, Peter A./Soskice, David, 2001: Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford: University Press.
- Heclo, Hugh, 1974: Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance, New Haven: ecpr Press.
- Höbemägi, Toomas, 2003, People's Union opposes coalition partners over e-elections, Baltic Business News. Online verfügbar unter: <http://www.balticbusinessnews.com>, Stand: 29.09.2003.
- Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph, 2007: Transfer, Diffusion und Konvergenz. Konzepte und Kausalmechanismen, in: Politische Vierteljahrsschrift, Sonderheft 38, S. 11-35.
- Holzinger, Katharina/Knill, Christoph, 2007: Ursachen und Bedingungen internationaler Politikkonvergenz, in: Politische Vierteljahrsschrift, Sonderheft 38, S. 85-106.
- Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Sommerer, Thomas, 2007: Konvergenz der Umweltpolitiken in Europa? Der Einfluss internationaler Institutionen und der ökonomischen Integration, in: Politische Vierteljahrsschrift, Sonderheft 38, S. 377-406.
- Hough, Dan/Paterson, William E./Sloam, James (Hrsg.), 2006: Learning from the West? London/New York: Routledge.
- Howlett Michael, 1994: Policy Paradigms and Policy Change. Lessons from Old and New Canadian Policies Toward Aboriginal Peoples, in: Policy Studies Journal, 22(4), S. 631-649.
- Jachtenfuchs, Markus, 1996: International Policy-Making as a Learning Process? The European Union and the Greenhouse effect, Aldershot: Ashgate.
- Jansen, Dorothea, 2000: Der neue Institutionalismus. Antrittsvorlesung vom 27.06.2000, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaft, Speyer.
- Jenkins-Smith, Hank C./Nohrstedt, Daniel/Weible, Christopher M. u.a., 2014: The Advocacy Coalition Framework. Foundations, Evolution, and Ongoing Research, in: Sabatier, Paul/Weible, Christopher M. (Hrsg.), Theories of the Policy Process, Boulder: Westview Press, S. 4408-4874.
- Karrass, Anne, 2009: Die EU und der Rückzug des Staates. Eine Genealogie der Neoliberalisierung der europäischen Integration, Bielefeld: Transcript.
- Keynes, John M., 2009: Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, Berlin: Duncker & Humblot (1. Aufl. 1936).
- Kingdon, John. W., 1984: Agendas, Alternatives and Public Policies, Boston: Little, Brown and Company.
- Knoepfel, Peter/Kissling-Näf, Ingrid, 1998: Social learning in policy networks, in: Policy and Politics, 26(3), S. 343-367.
- Lundgren, Magnus/Squatraro, Theresa/Tallberg, Jonas, 2017: Stability and change in international policy-making: A punctuated equilibrium approach, in: Review of International Organizations, DOI 10.1007/s11558-017-9288-x, University of Oslo, Faculty of Law, Research Paper No. 2017-32. Online verfügbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3023969, Stand: 20.02.2018.
- Maddison, Angus, 2003: The World Economy. Historical Statistics, Paris: OECD.
- Madise, Ülle/Martens, Tarvi, 2006: E-voting in Estonia 2005. The first practice of country-wide binding Internet voting in the world, in: Krimmer, Robert (Hrsg.), Electronic Voting 2006, GI Lecture Notes in Informatics, P-86, Bonn: Gesellschaft für Informatik, S. 15-26.

- Malek, Tanja/Hilkermeier, Lena*, 2001, The European Commission as a Learning Organization? Theoretical Considerations and Empirical Ideas. Paper presented at the ECPR workshop "Political Logics within the European Commission", 6-11 April, Grenoble.
- Mayer, Franz C./Palmowski, Jan*, 2004: European Identities and the EU. The Ties that Bind the Peoples of Europe, in: *Journal of Common Market Studies*, 42(3), S. 573-598.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.*, 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: *Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*, Frankfurt/New York: Campus, S. 39-72.
- Meseguer, Covadonga*, 2005: Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order, in: *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), S. 67-82.
- Newland, Chester A.*, 1996: Transformational Challenges in Central and Eastern Europe and Schools of Public Administration, in: *Public Administration Review*, 56(4), S. 382-389.
- Nicolaidis, Phedon*, 2004: The Political Economy of Multi-tiered Regulation in Europe, in: *Journal of Common Market Studies*, 42(3), S. 599-618.
- Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)*, 2007, Republic of Estonia Parliamentary Elections, 4 March 2007, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warsaw. Online verfügbar unter: <http://www.osce.org>, Stand: 28.06. 2007.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert*, 2000: *Public Management Reform. A comparative analysis*, Oxford: University Press.
- Pridham, Geoffrey*, 1994: Democratic transitions in theory and practice. Southern European lessons for Eastern Europe, in: *Pridham, Geoffrey/Vanhanen, Tatu* (Hrsg.), *Democratization in Eastern Europe. Domestic and International Perspectives*, London: Routledge, S. 15-37.
- Reiners, Markus*, 2008: Verwaltungsstrukturereformen in den deutschen Bundesländern. Radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz, Wiesbaden: Springer VS.
- Reiners, Markus*, 2011: E-Revolution. Actor-centered and structural interdependencies in the realization of Estonia's democratic revolution, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft (ZPol)*, *Journal of Political Science*, 21(4), S. 553-575.
- Reiners, Markus*, 2013a: A Comparison of Transition Capacities of New EU Countries. Public Administration as a Key Influence in Democratic and Economic Change, in: *International Journal of Public Administration*, 36(11), S. 780-790.
- Reiners, Markus*, 2013b: International liberalization policy. Political-scientific factors impacting the process of denationalization, in: *Journal of Comparative Politics (JCP)*, 6(2), S. 63-81.
- Rose, Richard*, 1991: What is lesson-drawing?, in: *Journal of Public Policy*, 11(1), S. 3-30.
- Rose, Richard*, 1993: *Lesson-Drawing in Public Policy. A Guide to Learning across Time and Space*, New Jersey: Chatham House Publishers.
- Rose, Richard*, 2005: *Learning from Comparative Public Policy. A practical guide*, London: Routledge.
- Sabatier, Paul A.*, 1993: Advocacy-Koalitionen. Policy-Wandel und Policy-Lernen. Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: *Héritier, Adrienne* (Hrsg.), *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*, *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24*, S. 116-148.
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C.*, 1993: *Policy Change and Learning. An advocacy coalition approach*, Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C.*, 1999: The Advocacy Coalition Framework. An Assessment, in: *Sabatier, Paul A.* (Hrsg.), *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, S. 117-166.
- Sanderson, Ian*, 2002: Evaluation, Policy-Learning and Evidence-Based Policy Making, in: *Public Administration*, 80(1), S. 1-22.
- Scharpf, Fritz W.*, 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich.
- Schimmelfennig, Frank*, 2007: European Regional Organizations, Political Conditionality, and Democratic Transformation in Eastern Europe, in: *East European Politics and Societies*, 21(1), S. 126-141.
- Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier, Ulrich*, 2004: Governance by Conditionality. EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe, in: *Journal of European Public Policy*, 11(4), S. 661-679.

- Schmidt, Manfred G.*, 2010: *Demokratietheorien. Eine Einführung*, Wiesbaden: Springer VS.
- Schneider, Volker/Häge, Frank M.*, 2008: Europeanization and the retreat of the state, in: *Journal of European Public Policy*, 15(1), S. 1-19.
- Sommerer, Thomas*, 2011: *Können Staaten voneinander lernen? Eine vergleichende Analyse der Umweltpolitik in 24 Ländern*, Wiesbaden: Springer VS, zugl. Univ. Konstanz, Diss.
- State Chancellery*, 2004, *Public Administration in Estonia. Positively transforming*. Online verfügbar unter: <http://www.riigikantslei.ee>, Stand: 14.06.2009.
- Stone, Diane*, 2002: Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines, in: *Politics*, 19(1), S. 51-59.
- Tews, Kerstin*, 2005: The Diffusion of Environmental Policy Innovations. Cornerstones of an Analytical Framework, in: *European Environment*, 15(2), S. 63-79.
- Thelen, Kathleen/Steinmo, Sven*, 1992: Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: *Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen/Longstrech, Frank* (Hrsg.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: University Press, S. 1-32.
- Tsebelis, George*, 1995: Decision Making in Political Systems. Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: *British Journal of Political Science*, 25(3), S. 289-325.
- Tsebelis, George*, 2002: *Veto Players. How Political Institutions Work*, New York: Russell Sage Foundation.
- UN Statistics Division*, 2008, *Demographic Yearbook 2006*, August 2008. Online verfügbar unter: <http://unstats.un.org>, Stand: 14.06.2009.
- Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut*, 2014: Institutionen und Public Policies, in: *Schubert Klaus/Bandelow, Nils C.* (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München: Oldenbourg, S. 311-339.
- Wood, John C.* (Hrsg.), 1994: *John Maynard Keynes. Critical Assessments*, London: Routledge.
- Worldbank*, 2012: *Worldwide Governance Indicators*. Online verfügbar unter: <http://info.worldbank.org>, Stand: 09.04.2016.
- Zohlnhöfer, Reimut/Obinger, Herbert*, 2005: Ausverkauf des Tafelsilbers. Bestimmungsfaktoren der Privatisierungserlöse in EU- und OECD-Staaten 1990-2000, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 46(4), S. 602-628.

Anschrift des Autors:

PD Dr. Markus Reiners, Universität Hannover, Institut für Politische Wissenschaft, Schneiderberg 50, D-30167 Hannover
 E-Mail: markus.reiners@t-online.de; mreiners@ipw.uni-hannover.de

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,

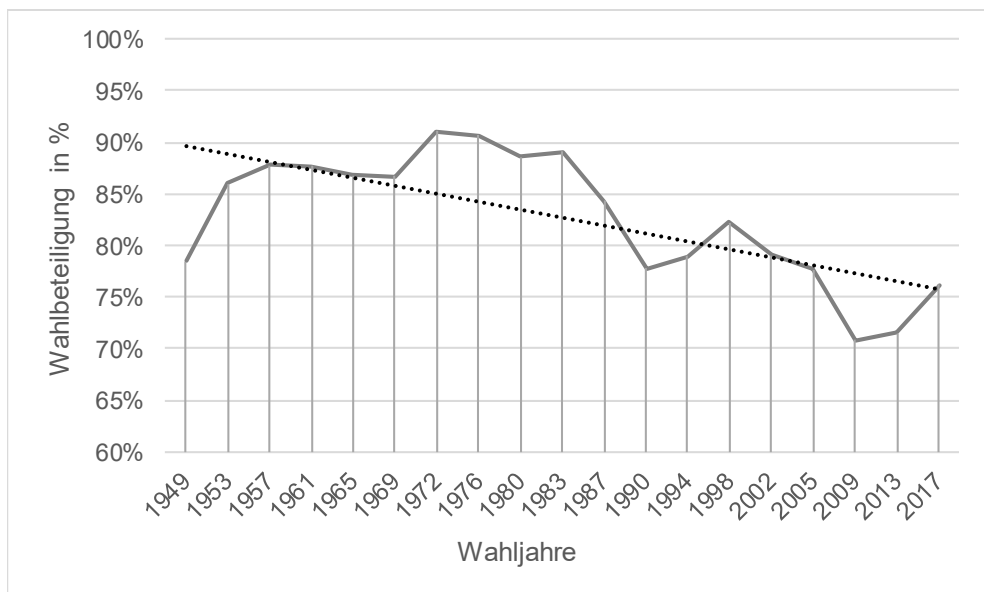
um die jüngst zunehmende Abwendung von den etablierten Parteien und die wachsende Skepsis gegenüber den politischen Akteuren zu diskutieren.

Der Beitrag basiert auf der Neuen Politischen Ökonomie als Analyserahmen und erörtert die Fragen, ob das Verhältnis zwischen politischer Klasse und Bevölkerung in seiner grundsätzlichen Ausgestaltung reformbedürftig ist und ob eine Orientierung an der Ökonomie hilfreich sein kann, ein stärker am Bürger orientiertes Politikverständnis zu fördern. Das Problem der Politikverdrossenheit und die oftmals geäußerte Besorgnis, die „Politische Klasse“ würde sich auf Kosten der Wähler bereichern, ist in der Politischen Ökonomie kein neues Phänomen: Aufbauend auf den Arbeiten von *Downs* und *Schumpeter* schreibt etwa *Frey* (1994, S. 340) 1994 im renommierten *American Economic Review*:

“The Schumpeter-Downs model of democracy needs to be complemented by a model in which (between elections) a *coalition of all (established) politicians and parties stands against the voters and taxpayers*. [...] As soon as a politician (party) enters parliament, he or she is drawn into the coalition. The members of parliament are a well-defined group jointly reaping rents.”

Ein Indiz für eine wachsende Politikverdrossenheit bestimmter Gesellschaftsteile könnte die langfristig sinkende Wahlbeteiligung darstellen. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Beteiligung an Bundestagswahlen seit 1949.

Abbildung 1: Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen

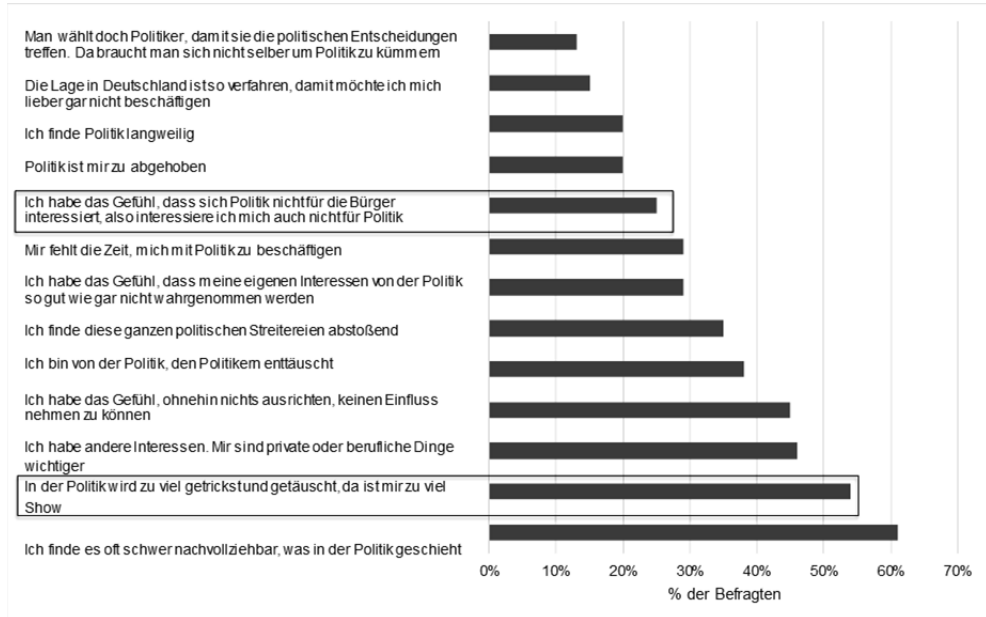


Quelle: Bundeswahlleiter 2017

Eine durch das Allensbach-Institut im Auftrag der Bertelsmann Stiftung durchgeführte Umfrage identifiziert die in Abbildung 2 dargestellten Gründe für das mangelnde Interesse bestimmter Bevölkerungsteile am politischen Geschehen (vgl. *Bertelsmann Stiftung, IfD Allensbach* 2013). Insbesondere die in der Graphik hervorgehobenen Motive deuten auf eine wachsende Verdrossenheit der Befragten gegenüber der Politik hin. Freilich sind derartige Beweggründe keinesfalls repräsentativ, sie können aber durch-

aus ein Bild einer Stimmungslage vermitteln. Bedenkt man, dass die Daten aus dem Jahr 2013 stammen, ist es nicht unwahrscheinlich, dass den genannten Gründe in jüngerer Zeit nochmals ein größeres Gewicht zukommt.

Abbildung 2: Gründe für mangelndes politisches Interesse



Quelle: Bertelsmann-Stiftung, IfD Allensbach 2013, S. 34

Um mögliche Ansätze zu diskutieren, wie das Verhältnis zwischen Bürger und Politiker besser auszugestaltet wäre, bedient sich dieser Beitrag dem Grundmodell der Agenturtheorie. Diese institutionenökonomische Sichtweise, welche Personenverhältnisse als Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen charakterisiert, ist auch für die Analyse politischer Beziehungen geeignet (vgl. etwa Ström 2000; Besley 2004; Döhler 2005, 2007, 2018) und erweist sich als fruchtbar im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Bürger und Politiker (vgl. etwa Persson/Tabellini 2000, S. 4; Katz 2014, S. 183).

Dieser Aufsatz ist ganz bewusst als kontroverser Diskussionsbeitrag angelegt. Es kann und soll nicht der *Königsweg* formuliert werden, allerdings kann eine lebhafte Diskussion über das Verhältnis zwischen Bürger und Politiker möglicherweise dazu beitragen, dass sich die Beteiligten wieder annähern.

Der Beitrag folgt nachstehender Struktur: Abschnitt 2 erläutert, warum das Verhältnis zwischen Bürger und Politiker ökonomisch als Prinzipal-Agenten-Beziehung interpretiert werden kann und welche Konsequenzen sich hieraus für die Beteiligten ergeben. Abschnitt 3 überträgt das aus der Wirtschafts- sowie der Rechtswissenschaft bekannte Konzept der sog. Corporate-Governance auf die Politik. Dies ist insofern naheliegend, als auch für öffentliche Unternehmen bereits eine sog. Public-Governance existiert und ein entsprechendes Rahmenwerk auch das politische Handeln der Exekutive begleiten könnte. Es zeigt sich, dass im privatwirtschaftlichen Umfeld weitaus strengere Regelungen gelten als im politischen Betrieb. Aus dem Vergleich mit privat-

rechtlichen Unternehmen lassen sich wichtige Implikationen ableiten, aus denen Vorschläge generiert werden, welche Ansätze potentiell geeignet sein könnten, um eine stärkere Ausrichtung der politischen Akteure an den Zielsetzungen der Bürger zu fördern, was zu einer Abmilderung der Politikverdrossenheit führen bzw. ein erster Schritt in diese Richtung sein könnte. Abschnitt 4 fasst die Ergebnisse schließlich zusammen. Die dargestellten Aspekte sind freilich nur exemplarisch zu verstehen, eine Umsetzung steht insbesondere vor rechtlichen Hürden. Der Beitrag soll jedoch eine Debatte anstoßen, ob unser politisches System ggf. eine Neuausrichtung benötigt, um einer Politikverdrossenheit der Bürger entgegenzuwirken.

2 Das Bürger-Politiker-Verhältnis als Prinzipal-Agenten-Beziehung

Der vorliegende Aufsatz thematisiert die Bürger-Politiker-Beziehung aus der Perspektive der Neuen Politischen Ökonomie. Zu diesem Zweck ist zunächst abzugrenzen, was unter den Begrifflichkeiten „Bürger“ und „Politiker“ im Kontext dieses Beitrags zu verstehen ist. Der Begriff „Bürger“ hat seinen Ursprung in einer freien und vollberechtigten Teilhabe an einer Gesellschaft (vgl. *Weber-Fas* 2000, S. 67). Der Bürger kann als Angehöriger des politischen Gemeinwesens verstanden werden. Im Zuge dieses Beitrags werden hierunter alle Wahlberechtigten gefasst.

Der Terminus „Politiker“ entstammt dem Altgriechischen und bezeichnet nach seinem Wortsinn einen Staatsmann (vgl. *Weber-Fas* 2000, S. 379). Im Rahmen dieses Beitrags wird als Politiker ein Abgeordneter des Deutschen Bundestags verstanden. „Abgeordnete sind die nach den Vorschriften der Verfassung von den Bürgern gewählten Mitglieder eines Parlaments“. (*Kevenhörster* 2009, S. 1). Die Legitimation zur Volksvertretung erhält der Abgeordnete durch eine demokratische Wahl. Im Bundestag sind einerseits Abgeordnete vertreten, die ein Direktmandat im jeweiligen Wahlkreis gewinnen (vgl., auch im Folgenden, etwa *Kevenhörster* 2009, S. 1). Diesbezüglich steht der einzelne Abgeordnete stärker im Fokus als andererseits bei Abgeordneten, die über die jeweilige Kandidatenliste der Partei in das Parlament eingezogen sind. Letztere sind von einer engeren Bindung an ihre Partei gekennzeichnet. Die folgenden Ausführungen gelten insbesondere für Kandidaten, die durch die Direktwahl in das deutsche Parlament eingezogen sind. Allerdings sind sie teilweise auch auf das Parteienspektrum übertragbar. Auch Parteien haben ein eigenes Interesse daran, Wähler zurückzugewinnen, insbesondere aus dem Nichtwählerlager und solche Wähler, die neueren Parteien wie der *AfD* ihre Stimme geben. Auch auf Parteebene ist also eine Ausrichtung an der eigenen Wählergruppe zu befürworten, denn schließlich sind auch diese Volksvertreter Agenten ihrer Wähler. Dem in diesem Beitrag ebenfalls verwandten Begriff der „Politischen Klasse“ seien zunächst jene Abgeordnete subsumiert, die hauptberuflich als Politiker agieren (vgl. hierzu *Weber* 1988; ferner *Borchert/Golsch* 1995, S. 613-616). Aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie verfolgen Akteure in erster Linie eigene Interessen. Die „Politische Klasse“ ist dabei „eine strukturell durch Professionalisierung geprägte Gruppe, die gleichzeitig als kollektiver Akteur auftritt“ (*Borchert/Golsch* 1995, S. 614). Die folgende Abbildung 3 verdeutlicht die Abgrenzung zu anderen Akteursgruppen:

Abbildung 3: Abgrenzung der „Politischen Klasse“

Motivation Ebene	Leben <u>für</u> die Politik (Macht – Gemeinwohl)	Leben <u>von</u> der Politik (Eigeninteresse – Professionalität)
Klasse <u>an</u> sich (strukturelle Ebene)	<i>Politische Elite</i>	<i>Berufspolitiker</i>
Klasse <u>für</u> sich (Akteursebene)	<i>Machtelite, herrschende Klasse</i>	<i>Politische Klasse</i>

Quelle: Borchert/Golsch (1995, S. 614)

Aus ökonomischer Perspektive kann das Verhältnis zwischen Bürger und Politiker als Prinzipal-Agenten-Beziehung verstanden werden (vgl. etwa *Persson/Tabellini* 2000, S. 69-95; *Katz* 2014, S. 183; *Braendle/Stutzer* 2017, S. 1). Die parlamentarische Demokratie ist dadurch charakterisiert, dass gewählte Parlamentarier den Wähler im deutschen Bundestag vertreten (vgl. *Badura* 2004, S. 497). Bereits der Begriff „Volksvertreter“ impliziert, dass es die Funktion eines Bundestagsabgeordneten ist, als Repräsentant des Bürgers die Aufgaben der Legislative wahrzunehmen (vgl. *Fasshauer* 2001, S. 3).

Prinzipal-Agenten-Modelle werden in der politikwissenschaftlichen Literatur oftmals zur Analyse von Delegationsbeziehungen angewendet. Die Anwendung dieses aus der Ökonomie stammenden Konzepts in der Politikwissenschaft gewährt neue Einblicke hinsichtlich der Wirkung asymmetrisch verteilter Informationen (vgl. *Miller* 2005, S. 203). Ihren Ursprung hat die Übertragung dieses ökonomischen Konzepts auf die Politikwissenschaft in der US-amerikanischen Bürokratieforschung (vgl. *Gilardi/Braun* 2002, S. 149). Einzug in die Politikwissenschaft hält die agenturtheoretische Betrachtung erstmals bei *Lowi* (1969) (vgl. *Majone* 1993, S. 21-22; *Döhler* 2007, S. 29). Die Herausforderungen, die sich aus der politischen Steuerung der Verwaltung ergeben, gehören jenseits des Atlantiks „zu einer politikwissenschaftlichen Kernfrage“ (*Döhler* 2005, S. 215-216). Der sog. „bureaucratic drift“ (*McCubbins/Noll/Weingast* 1989) beschreibt dabei die Zieldivergenz zwischen Politikern und Bürokraten. Die Überlegungen fokussieren die Tendenz der Verwaltung zu steigenden Staatsausgaben, denen mit einer veränderten Anreizstruktur und entsprechenden Kontrollmechanismen begegnet werden soll (vgl. hierzu *Weingast* 1984). *McCubbins* (1985) betrachtet darauf aufbauend *a priori*-Kontrollmechanismen, die das bürokratische Handeln der Agenten einschränken sollen. Ausgangspunkt jeder (politikwissenschaftlichen) Agenturbeziehung ist ein Delegationsvorgang zwischen mehreren Akteuren innerhalb des Systems (vgl. *Döhler* 2007, S. 30).

Die Betrachtung des US-amerikanischen Systems unterliegt indes spezifischen nationalen Besonderheiten insbesondere des präsidentiellen Regierungssystems (vgl. *Gilardi/Braun* 2002, S. 152). *Pollack* (1997) untersucht die Beziehung zwischen den Regierungen der nationalen Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission als Prinzipal-Agenten-Beziehung. Im Jahr 2000 widmete zudem das *European Journal of Political Research* eine Sonderausgabe der Betrachtung von Delegationsbeziehungen mit Blick auf die parlamentarischen Systeme Europas (vgl. *Gilardi/Braun* 2002, S. 152). Delegationsbeziehungen sind typisch für den Parlamentarismus und lassen sich auf verschiedenen Ebenen beobachten (*Strøm* 2000, S. 267). Auf erster Delegationsebene kann demnach die Beziehung zwischen dem Wähler und seinem Repräsentanten als Agenturbeziehung beschrieben werden. Verabschiedet das Parlament ein Gesetz, folgt der Vollzug durch die Regierung bzw. die einschlägigen Minister sowie die Verwaltung (vgl. *Döhler* 2005, S.

216). In diesem Kontext kann die Delegationsbeziehung zwischen dem Kabinett und den einzelnen Ministern einer Regierung als Prinzipal-Agenten-Beziehung verstanden werden (vgl. hierzu *Andeweg* 2000). Diese Fragestellung ist komplex, da Minister in diesem Kontext zugleich Prinzipal und Agent sein können (vgl. *Andeweg* 2000, S. 377-379). Auch das Verhältnis zwischen dem Parlament (als Prinzipal) und dem Kabinett (als Agent) stellt eine Agenturbeziehung dar (vgl. hierzu *Saalfeld* 2000). Auch auf supranationaler Ebene können Prinzipal-Agenten-Verhältnisse vorgefunden werden (vgl. *Bergman* 2000; *Franchino* 2001; *Thatcher/Stone* 2002). Im deutschsprachigen Schrifttum findet die Prinzipal-Agenten-Theorie zur Beschreibung politischer Delegation mit Fokus auf nationale Besonderheiten ebenfalls Anwendung (vgl. etwa *Kruse* 1989; *Döhler* 2005, 2007). Diese Untersuchungen von Delegationsbeziehungen auf unterschiedlichen Ebenen parlamentarischer Regierungssysteme zeigen, dass die moderne Demokratie treffend mit der Prinzipal-Agenten-Theorie beschrieben werden kann (vgl. *Rüb* 2012, S. 112).

Während die Agenturbeziehung zwischen Politikern und Bürokraten bzw. innerhalb der „Politischen Klasse“ wie dargelegt eine breite Beachtung in der politikwissenschaftlichen Literatur findet, ergibt sich hinsichtlich der Beziehung zwischen Bürger und Politiker noch Forschungsbedarf. Der vorliegende Beitrag widmet sich daher dem ersten Delegationsschritt im Rahmen parlamentarischer Delegationsbeziehungen, und steht damit in der Tradition der politikwissenschaftlichen Prinzipal-Agenten-Modellierung. Die Betrachtung der repräsentativen Demokratie aus dem Blickwinkel der Agenturtheorie hat den Vorteil, dass sie den Fokus auf den Handlungsspielraum des Agenten lenkt, der sich aus seinem Informationsvorsprung ergibt (vgl. *Rüb* 2012, S. 113-114), und hieraus Strategien zur Abmilderung der Problematik ableiten kann.

Ökonomisch betrachtet, ist es das Wesen des Parlamentarismus, dass der Wähler dem Abgeordneten durch die Wahl den Auftrag erteilt, ihn in der Gesetzgebung zu vertreten (vgl. *Moe* 1990, S. 213; *Richter/Furubotn* 2003, S. 516). Der demokratische Rechtsstaat kann gemäß *Richter/Furubotn* (2003, S. 516) als „relationaler (impliziter) Prinzipal-Agenten-Vertrag zwischen den Staatsangehörigen und ihrem Herrscher (ihren Repräsentanten)“ verstanden werden. Der Bürger ist ökonomisch mithin Prinzipal, der Politiker sein Agent (vgl. *Lupia/McCubbins* 2000, S. 291; *Mitchell* 2000, S. 335). Der Wert der Wahl einer bestimmten Partei „entspricht dem Wert der erwarteten Wirkung auf diese Weise Entwicklungen zu verändern, die sich sonst nicht vollziehen würden“ (*Barry* 1975, S. 23). Dies setzt indes voraus, dass ein Politiker bzw. eine gewählte Partei ihr Handeln an dem vor der Wahl Versprochenen ausrichtet. Ein Charakteristikum einer Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung sind die divergierenden Interessen der Beteiligten (vgl. *Fama/Jensen* 1983, S. 327). Typisch für die Prinzipal-Agenten-Beziehung ist ferner die asymmetrische Verteilung von (unvollständigen) Informationen vor und nach dem Vertragsschluss bzw. dem Wahlakt (vgl. *Spremann* 1990, S. 561). Insbesondere bestehen bei der Wahl Informationsnachteile des Prinzipals hinsichtlich der Eigenschaften des Politikers, etwa seiner fachlichen und persönlichen Kompetenzen oder seiner Glaubwürdigkeit (sog. Hidden Characteristics) (vgl. *Mitchell* 2000, S. 337). Der Politiker wird bestmöglich versuchen, diese Informationsasymmetrie dadurch zu überbrücken, dass er positive Signale hinsichtlich der in Rede stehenden Eigenschaften sendet (vgl. zum Signalisieren *Spence* 1973, S. 355, 1974, S. 296, 1976, S. 591). Mit Erteilung des Auftrags durch die Wahl besteht das für eine Prinzipal-Agenten-Beziehung typische Problem des „moralischen Risikos“ (sog. Moral Hazard) (vgl. *Arrow* 1970, S. 212-222; *Pauly* 1974, S. 44; *Holström* 1979, S. 74). Regelmäßig ist der Agent die besser informierte Partei bzgl.

seiner persönlichen Eigenschaften und Zielsetzungen (vgl. *Spremann* 1990, S. 562). Es besteht daher Grund zu der Annahme, dass der Agent diesen Informationsvorsprung zu seinen Gunsten und zu Lasten des Prinzipals ausnutzt, der Politiker verfolgt also grundsätzlich eigene (private) Zielsetzungen, die regelmäßig nicht im Einklang mit den Zielen des Bürgers stehen (vgl. etwa *Eichenberger/Portmann/Stadelmann* 2018, S. 13). Er strebt grundsätzlich danach, die Annehmlichkeiten seines Amtes abzuschöpfen (vgl. *Downs* 1957, S. 28). *Downs* (1957a, S. 28) formuliert dazu pointiert:

“They act solely in order to attain the income, prestige, and power which come from being in office; [...] their only goal is to reap the rewards of holding office *per se*.”

(Vgl. ferner auch *Alesina* 1988, S. 796; *Bernholz/Breyer* 1994, S. 109f.; *Alesina/Perotti* 1995, S. 9; *Persson/Tabellini* 2000, S. 10). Oberstes Ziel der Politiker ist es demnach ihren Nutzen zu maximieren (vgl. *Bernholz/Breyer* 1994, S. 109; *Alesina/Tabellini* 2007, S. 172). Allerdings erfolgt die Maximierung des (privaten) Nutzens stets unter der Nebenbedingung, dass genügend Wählerstimmen generiert werden, um im Amt zu bleiben (vgl. *Downs* 1957a, S. 31; *Bernholz/Breyer* 1994, S. 109). Wenngleich die Annahme opportunistischen Verhaltens nicht für jedes Individuum gelten muss, ist sie die Grundprämisse der Public-Choice-Literatur (vgl. *Bernholz/Breyer* 1994, S. 109; *Persson/Tabellini* 2000, S. 10; *Kirchgässner* 2013, S. 114f.). Insbesondere vor dem Hintergrund der offenkundigen Politikverdrossenheit bestimmter Gesellschaftsteile gewinnt das von *Downs* unterstellte Nutzenkalkül eines Politikers an Bedeutung, weshalb es nicht mit der Behauptung abgetan werden kann, die Public-Choice-Theorie sei durch neuere Theorien (etwa Behavioral Political Economics, vgl. überblicksartig *Berggren* 2012) überholt. Letztlich ist die Entscheidung eines Politikers zu einer Kandidatur das Ergebnis eines Kosten-Nutzen-Kalküls (vgl. *Braendle/Stutzer* 2017, S. 6). Von diesem eigennützigen Verhalten eines Politikers ausgehend, ergeben sich für den Bürger nach Erteilung des Auftrags Probleme, dessen Verhalten zu kontrollieren (sog. Hidden Action) (vgl. *Arrow* 1985, S. 37), insbesondere entstehen ihm hierfür erhebliche Kosten (vgl. *Lupia/McCubbins* 2000, S. 295; *Mitchell* 2000, S. 337; *Gilardi/Braun* 2002, S. 147). In demokratischen Regierungssystemen haben Politiker verschiedene Möglichkeiten, ihren eigenen Nutzen auf Kosten der Bürger zu maximieren (vgl., auch im Folgenden, *Frey* 2005, S. 41f.). Zunächst können die Agenten politische Entscheidungen treffen, welche von den Präferenzen der Wähler – und damit der Prinzipale – abweichen. Ferner können Politiker sich Privilegien sichern, etwa durch Dienstfahrzeuge, Mitarbeiter und diverse monetäre Vergünstigungen. Pointiert ausgedrückt, haben Politiker „einen Anreiz [...], ein Kartell gegen den Bürger zu bilden.“ (*Frey* 2005, S. 41).

Selbst wenn er offensichtliches Fehlverhalten eines Abgeordneten feststellt, hat er erst bei der nächsten Wahl die Möglichkeit, dieses Verhalten zu ahnden (zu Sanktionsmechanismen bezogen auf politische Versprechen vgl. *Persson/Tabellini* 2000, S. 73-77). Es bedarf somit konstitutioneller Vorkehrungen gegen politisches Handeln auf Kosten der Bürger (vgl. *Frey* 2005, S. 42). Die Prinzipal-Agenten-Theorie sieht grundsätzlich drei Instrumente vor, die eine Disziplinierung des Agenten bewirken (vgl., auch im Folgenden, *Kieser/Walgenbach* 2010, S. 47): Die direkte Verhaltenssteuerung durch formale Regeln, die Verbesserung des Informationssystems, insbesondere eine erhöhte Rechenschaftspflicht, sowie das monetäre Anreizsystem. Im Folgenden sollen anhand ökonomischer Konzepte und im privatrechtlichen Kontext vorherrschender Regelungen konkrete Vorschläge unterbreitet werden, wie die Beziehung zwischen Bürger und Politiker so

verbessert werden kann, dass sich das Handeln des Politikers stärker an den Zielsetzungen des Bürgers orientiert. An dieser Stelle könnte leicht eingewendet werden, dass das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland dem Bundestagsabgeordneten eine Handlungsfreiheit garantiert und sich eine Orientierung an den Präferenzen der Bürger folglich verbiete. Diese reine *de jure*-Betrachtung greift allerdings zu kurz. Dem Einwand ist entgegenzuhalten, dass beispielsweise auch das deutsche Aktienrecht den Vorstand vor einer Beeinflussung durch Aktionäre zu schützen sucht, der Vorstand jedoch *de facto* eine Geschäftspolitik durchführen wird, die sich an den Zielen der Eigentümer orientiert, da diese durch ihre Kapitalbereitstellung das Handeln der Gesellschaft erst möglich machen (vgl. etwa *Olbrich/Rapp* 2013, S. 225). Äquivalent hierzu legt der Bürger mit seinen Steuerzahlungen den Grundstein dafür, dass der Politiker Ausgaben tätigen kann, folglich ist es aus ökonomischer Perspektive keineswegs abwegig, dass sich ein Politiker in seinen Handlungen an den Präferenzen der Bürger zu orientieren hat. Trotz möglicher verfassungsrechtlicher Bedenken lohnt es, die ökonomische Perspektive einzunehmen, da diese Erkenntnisse für ein neues Politikverständnis liefern kann. Wird das Volk als Souverän verstanden, ist es naheliegend, dass sein Wille im politischen Prozess durchgesetzt werden soll (vgl. *Kirschgässner* 2013, S. 104). Nicht zuletzt kann eine stärkere Fokussierung auf die Präferenzen der Bürger auch dazu führen, dass Wählerstimmen (zurück)gewonnen werden können, da die Nutzenmaximierung stets der Nebenbedingung unterliegt, dass der Politiker respektive die Partei genügend Stimmen erzielt, um im Bundestag bzw. an der Regierung zu bleiben. *Downs* (1957b, S. 137) sieht den Politiker daher konsequenter Weise als Politik-Unternehmer:

“[I]n a democracy, the government always acts so as to maximize the number of votes it will receive. In effect, it is an entrepreneur selling policies for votes instead of products for money”.

Demnach ist es nicht unplausibel, dass auch der Politiker bzw. die Regierung von einer stärkeren Ausrichtung an den Präferenzen der Wähler profitiert, weshalb Anreizmechanismen, die die Moral-Hazard-Gefahr abmildern, sowohl für den Prinzipal als auch für den Agenten positive Folgewirkungen haben können.

3 Implikationen aus Wirtschafts- und Rechtswissenschaft

3.1 Das Corporate-Governance-Konzept und Übertragung auf die Politik

Eine direkte Verhaltenssteuerung des Politikers kann durch die Vorgabe von Regeln, die eine disziplinierende Wirkung entfalten, erreicht werden. Hier bietet das sowohl im juristischen als auch im betriebswirtschaftlichen Kontext beachtete Konzept der Corporate-Governance einen Ansatzpunkt, wie ein entsprechender Regelungsrahmen implementiert werden kann (vgl. zum Zusammenhang zwischen Prinzipal-Agenten-Konflikten und Corporate-Governance *Speckbacher* 1998, S. 95). Der Begriff „Corporate-Governance“ entstammt dem angelsächsischen Sprachraum und ist Ausfluss zahlreicher Unternehmensskandale, in deren Folge Fragen nach dem „rechtlichen und faktischen Ordnungsrahmen für die Leitung und Überwachung eines Unternehmens“ (*van Werder* 2008, S. 1) diskutiert wurden (vgl. *Welge/Eulerich* 2014, S. 1f.). Corporate-Governance kann somit als gute Unternehmensführung, -kontrolle und -verfassung interpretiert werden (vgl. *Dil-*

ger 2004, S. 441). Der Konflikt zwischen den Eigentümern eines Unternehmens als Prinzipale und der Geschäftsführung als Agent ist dabei zentrales Thema der Corporate-Governance-Debatte (vgl. *Welge/Eulerich* 2014, S. 2). Vor diesem Hintergrund untersucht die betriebswirtschaftliche Corporate-Governance-Forschung die Funktionsweise eines Unternehmens sowie die wirtschaftliche Effizienz seiner Organisation, sodass Fragen nach Positionierung der verschiedenen Akteure oder deren Vergütung in den Vordergrund treten (vgl. *Eulerich/Lohmann/Haustein/Tunger* 2014, S. 567). Die konkrete Ausgestaltung der Corporate-Governance findet sich sowohl in Gesetzen als auch in Kodizes, die als Ordnungsrahmen wirken (vgl. *Eulerich/Lohmann/Haustein/Tunger* 2014, S. 568; *Welge/Eulerich* 2014, S. 2). Neben Transparenzgesichtspunkten steht insbesondere die Ausrichtung der Unternehmensführung an den Interessen der verschiedenen Adressaten im Fokus derartiger Bestrebungen (vgl. *Welge/Eulerich* 2014, S. 2). In der Betriebswirtschaftslehre und in der Wirtschaftspraxis ist es anerkannt, dass sich die Führung eines Unternehmens vornehmlich an den (finanziellen) Zielen der Eigentümer auszurichten hat (vgl. etwa *Hering* 2014, S. 24). Auch im gesellschaftsrechtlichen Kontext findet diese Ansicht inzwischen Befürworter (vgl. etwa *Olbrich/Rapp* 2013, S. 225). Eine Orientierung an den Zielen der Eigentümer schließt eine Berücksichtigung der Interessen von Kunden, Gläubigern oder der Öffentlichkeit – wie es der sog. Stakeholder-Ansatz fordert – auch nicht aus (vgl. zur Unterscheidung zwischen dem Shareholder-Ansatz und dem sog. Stakeholder-Ansatz *Speckbacher* 1997, S. 630), vielmehr sind diese Ziele als Nebenbedingungen des Oberziels zu formulieren. Der Begriff der sog. Public-Governance überträgt die Corporate-Governance-Grundsätze auf den öffentlichen Bereich und „befasst sich mit der Art und Weise, wie ein Individuum sicherstellen kann, dass öffentliche Institutionen ihm eine entsprechende Gegenleistung für die zur Verfügung gestellten Mittel zukommen lassen“ (vgl. *Spennlingwimmer* 2017, S. 27, vgl. ferner (vgl. *Klenk/Nullmeier* 2004, S. 9f.; *Osborne* 2006, S. 377-388)). Ein Rahmenwerk zu „gutem“ politischen Handeln scheint auch für das politische System ökonomisch denkbar und notwendig. Es ist nicht nachvollziehbar, warum für gewählte Politiker niedrigere Anforderungen gelten sollten als für privatrechtlich agierende Unternehmensleitungen. Da es dem Wähler kaum möglich ist, das Verhalten und die Leistungen der Abgeordneten nach der Wahl zu kontrollieren, bieten sich übergeordnete Institutionen an, die stellvertretend für den Bürger die Kontrolle der Abgeordneten übernehmen und die Bevölkerung und die Gerichte (vgl. hierzu Abschnitt 4) auf Fehlverhalten der Parlamentarier hinweisen (vgl. hierzu *Mitchell* 2000, S. 339f.). Im privatrechtlichen Wirtschaftsgeschehen ist es eine Selbstverständlichkeit, dass Funktionen innerhalb einer Organisation getrennt sind und ein Aufsichtsgremium die Tätigkeit des geschäftsführenden Organs im Interesse der Eigentümer überwacht, weshalb sich derartige Institutionen auch für die Politik anbieten würden. Aus ökonomischer Sicht ist ein Anreizsystem zu entwickeln, welches eine stärkere Bindung der Parlamentarier an die Wünsche der Bürger bewirkt (vgl. *Gilardi/Braun* 2002, S. 153). Im Folgenden sollen daher drei Vorschläge präsentiert werden, die aus dem privatrechtlichen Wirtschaftsgeschehen abgeleitet werden.

3.2 Amtsdauer

Der Vorstand einer Aktiengesellschaft erstattet seinen Aktionären mindestens einmal pro Geschäftsjahr im Rahmen der ordentlichen Hauptversammlung Bericht (vgl. §§ 118-120 AktG). Im Rahmen dieser Gesellschafterversammlung haben die Prinzipale Gelegenheit,

dem Vorstand weiterhin ihr Vertrauen auszusprechen oder ihn nicht zu entlasten (vgl. § 120 Abs. 1 AktG). Er muss sich für die Erfolge der vergangenen Geschäftsperiode rechtfertigen, insbesondere dafür, ob er die gesteckten Ziele erreicht hat. Über den Aufsichtsrat haben die Aktionäre zumindest eine mittelbare Kontrolle über das Vorstandshandeln. Von diesem Organverhältnis ist das Anstellungsverhältnis zwischen der Aktiengesellschaft und dem Vorstand abzugrenzen, welches durch den Dienstvertrag geregelt ist. Im Falle grober Pflichtverletzung kann der Vorstand nach § 84 Abs. 3 S. 2 AktG abberufen werden. Es besteht somit für die Aktionäre die Möglichkeit, den Vorstand im Falle pflichtwidrigen Handelns durch den Aufsichtsrat abzuberufen.

Der Wähler als ökonomisch mit dem Aktionär vergleichbarer Akteur hat auf Bundesebene nach derzeitigem Rechtsstand lediglich alle vier Jahre die Möglichkeit, seinen Agenten abzuwählen. Es ist im Hinblick auf die Orientierung an den Zielsetzungen des Bürgers aber durchaus sinnvoll, wenn die Legislaturperiode kürzer gestaltet wäre. Seitens der Politik sind jedoch sogar Bestrebungen zu vernehmen, die Dauer einer Legislaturperiode sogar zu verlängern (vgl. *FAZ* vom 14.09.2017). Dies wird meist damit begründet, dass eine Regierung durch eine längere Legislaturperiode größere Freiheiten habe um wichtige Projekte anzustoßen, ohne sich hierfür beim Wähler rechtfertigen zu müssen. Eine kurze Legislaturperiode von beispielsweise zwei Jahren hätte demgegenüber allerdings den Vorteil, dass dringend notwendige Reformen nicht unnötig hinausgezögert würden und die nach den Zielsetzungen des Bürgers wichtigen Projekte zuerst bearbeitet würden. Die Argumentation vieler Politiker, längere Perioden führten zu einer effizienteren Politik, unterschätzt den Bürger, der notwendige Vorhaben auch bei kürzerer Amtsdauer richtig einschätzen und belohnen würde. Selbst wenn man aus Gründen der größeren Handlungsfreiheit für eine vierjährige Amtsdauer plädiert, sollte dem Wähler zumindest die Möglichkeit eingeräumt werden, den Politiker aus wichtigem Grund von seinem Mandat zu entbinden. Aus Sicht des Bürgers ist es essentiell, dass er den Politiker bei grober Pflichtverletzung, beispielsweise dem Bruch von „Wahlversprechen“ oder grobem Verstoß gegen das Effizienzkriterium abberufen könnte. In modifizierter Form könnte der Gedanke der jährlichen Berichterstattung also dergestalt übernommen werden, dass ein Abgeordneter grundsätzlich für vier Jahre gewählt wird, er allerdings – analog dem Vorstandsrecht – innerhalb der Periode aus wichtigem Grund abberufen werden kann.

3.3 Vergütung

Ein in der Wirtschaftswissenschaft diskutiertes Mittel, dem Agenten einen Anreiz zur Orientierung an den Zielsetzungen des Prinzipals zu geben, ist die Verhaltenssteuerung durch die Vergütung (sog. „Pay for Performance“, vgl. hierzu etwa *Jensen/Murphy* 1990, S. 225f.; *Lazear* 2000, S. 1346; *Sliwka* 2003, S. 293; *Arnold/Gillenkirch* 2007, S. 75). Zwar ist die leistungsbezogene Vergütung auch in der ökonomischen Literatur keinesfalls unumstritten (kritisch etwa *Frey* 1997; *Frey/Osterloh* 2000; *Weibel/Rost/Osterloh* 2007; *Frey* 2017b), allerdings kann sie die für eine Prinzipal-Agenten-Beziehung typische Moral-Hazard-Problematik abmildern (vgl. etwa *Follert* 2017, S. 33). In der standardökonomischen Literatur wird daher überwiegend von positiven verhaltenssteuernden Effekten ausgegangen (vgl. hierzu etwa *Laux* 1990; *Holström/Milgrom* 1994; *Prendergast* 1999). Eine variable Vergütung knüpft die Gehaltszahlung an messbare Kriterien (vgl. *Rost/Osterloh* 2009, S. 119). In der Privatwirtschaft wird eine

leistungs- oder aktienbezogene Vergütung regelmäßig genutzt, um das Verhalten der Geschäftsführung in Richtung der Ziele seiner Eigentümer zu steuern (vgl. *Gedenk/Albers* 1992, S. 514). Durch die Beteiligung werden Geschäftsführer somit zu Eigentümern, ihre Zielfunktion nähert sich folglich den Zielsetzungen der Eigner an (vgl. *Cheng/Warfield* 2005, S. 444). Insbesondere soll das Verhalten der Geschäftsleitung dahingehend beeinflusst werden, dass ihre Handlungen die finanzielle Situation der Anteilseigner positiv beeinflussen (vgl. *Byrd/Parrino/Pritsch* 1998, S. 14). Häufig sind Bonuszahlungen an die (langfristige) Entwicklung von Aktienkursen geknüpft. Auch Malusregelungen sind ökonomisch durchaus denkbar und sinnvoll, um die Verantwortlichkeit des Handelnden zu forcieren. Fraglich ist also, ob derartige Vorgaben nicht auch eine verhaltenssteuernde Wirkung bei Politikern entfalten könnten.

Ein Zusammenhang zwischen Vergütung und dem Verhalten von Politikern wurde bereits im Schrifttum untersucht (vgl. *Besley* 2004). Derzeit entscheidet der Bundestag selbst über die Diäten seiner Abgeordneten. Wäre diese Praxis Gegenstand privatwirtschaftlicher Unternehmen, würde dies die Regelungen zur Funktionstrennung im Rahmen der Corporate-Governance geradezu ad absurdum führen. Der Politiker agiert hier auf beiden Seiten der Entscheidung, es liegt ein klassisches Insichgeschäft vor. Vor dem Hintergrund einer Orientierung am Bürger ist es zu befürworten, dass dieser beispielsweise in Volksentscheiden (zu Referenden „als konstitutionelle Einrichtung gegen das Politikerkartell“ siehe *Frey* 2005, S. 44-47) direkt über die Vergütungen seiner Agenten beschließen kann bzw. eine Kommission dies in Vertretung der Bürger übernimmt. Eine stärkere Einbindung der Bevölkerung in den politischen Entscheidungsprozess kann auch dadurch begründet werden, dass direkte Demokratie einerseits zu besseren politischen Entscheidungen und andererseits zu einer größeren Zufriedenheit bei der Bevölkerung führen kann (vgl. *Stutzer/Frey* 2000, S. 1). Hierbei ist natürlich zu bedenken, dass in der Bundesrepublik Deutschland eine andere Tradition vorherrscht als beispielsweise in der Schweiz, was allerdings nicht bedeuten muss, dass nicht auch in Deutschland zu bestimmten Themen Referenden abgehalten werden könnten. Der Abschluss eines privatrechtlichen (Dienst-)Vertrags zwischen Bürger und Politiker würde zudem dazu führen, dass sich ein aus den individuellen Wertvorstellungen beider Seiten ableitender Preis für die Übernahme der Aufgaben durch den Politiker einstellen würde. Agieren Politiker aber auf beiden Seiten des Vertrags, ist es nicht unplausibel dass sie sich eine Vergütung zugestehen, welche die Konzessionsgrenze der steuerzahlenden Bevölkerung missachtet.

Wäre es zudem nicht zumindest denkbar, die Vergütung von Politikern an Zielvereinbarungen zu knüpfen? Etwa könnte er an seinen Versprechen vor einer Wahl gemessen werden. Zudem ist es möglich, dass die Politik vor dem Hintergrund der staatlichen Ausgaben an Effizienzkriterien beurteilt wird, denn letztlich verausgaben diese nicht ihr eigenes Geld, sondern die Steuerzahlungen ihrer Prinzipale. Mögliche Kriterien zur Bemessung der Vergütung könnten auch das regelmäßige Abhalten von Bürgerterminen oder anderer bürgernaher Initiativen sein. Gegen Leistungslöhne im Bereich der Politik kann freilich eingewendet werden, dass hierdurch insbesondere vor Wahlen politisch motivierte Konjunkturzyklen begünstigt werden können (vgl. *Frey* 1976, S. 96; *Frey* 2003, S. 22). Daher sollte der Fokus darauf gelegt werden, dass Politiker ihre Vergütung nicht selbst festlegen dürfen und dass im Falle der Nichteinhaltung von Zielvereinbarungen Malusregelungen greifen. Beides würde zu einem gesteigerten Vertrauen auf Seiten der Wahlbevölkerung führen.

3.4 Haftung

Bislang besteht ein haftungsrechtlicher Freiraum für Politiker. Zwar eröffnen Untersuchungsausschüsse grundsätzlich die Möglichkeit, den Rechtsbruch von Politikern aufzudecken, haftungsrechtliche Konsequenzen für dieses Verhalten ergeben sich für den Politiker i.d.R. jedoch nicht. Haftungsregeln bewirken im ökonomischen Sinne eine Verhaltenssteuerung, in dem sie unerwünschtes Verhalten sanktionieren (vgl. *Dilger* 2004, S. 442). Der Vorstand einer Aktiengesellschaft haftet grundsätzlich für Pflichtverstöße (vgl. § 93 Abs. 2 S. 1 AktG). Verletzt ein Vorstandsmitglied seine gegenüber der Aktiengesellschaft bestehenden Pflichten mit Vorsatz oder Fahrlässigkeit, besteht gegenüber der Gesellschaft eine Ersatzpflicht des daraus resultierenden Schadens (vgl. § 93 Abs. 2 S. 1 AktG). Im Rahmen der Treuepflicht müssen Vorstandsmitglieder ihre rein privaten Interessen gegenüber den Interessen der Gesellschaft zurückstellen, was eine Nutzung der Stellung zum persönlichen Vorteil ausschließt (vgl. *Raiser/Veil* 2015, § 14 Rn. 91). Die Treuepflicht verfolgt in diesem Kontext den Zweck, etwaigen Interessenkonflikten des Vorstands entgegenzuwirken (vgl. zur Treuepflicht etwa *Fleischer* 2003, S. 1045; *Hopt* 2004, S. 1). § 93 Abs. 1 S. 1 AktG knüpft die Haftungsbefreiung an die „Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters“. Die verhaltensdisziplinierende Sanktionsandrohung, welche durch die Haftungsregeln bewirkt wird, führt dazu, dass er bei unternehmerischen Entscheidungen stets das Wohl der Gesellschaft und deshalb mittelbar die Interessen seiner Aktionäre zu berücksichtigen hat (vgl. *Steffek* 2010, S. 299).

Unternehmerisches Handeln ist indes grundsätzlich mit Unsicherheit verbunden, weshalb der deutsche Gesetzgeber mit der sog. Business Judgment Rule in § 93 Abs. 1 S. 2 AktG eine Regelung in das deutsche Gesellschaftsrecht eingeführt hat, die dem Vorstand trotz etwaiger haftungsrechtlicher Konsequenzen die notwendige Entscheidungsfreiheit garantiert (vgl. etwa *Koch* 2006, S. 82). Hiernach liegt eine Pflichtverletzung des Geschäftsleiters nicht vor, „wenn das Vorstandsmitglied bei einer unternehmerischen Entscheidung vernünftigerweise annehmen durfte, auf der Grundlage angemessener Information zum Wohle der Gesellschaft zu handeln“. Der Vorstand sieht sich durch diese Regelung nicht einer allgegenwärtigen Haftungsfrage gegenüber, was die Bewältigung seiner Aufgabe erheblich erleichtert. Für die Aktiengesellschaft gilt das grundlegende Prinzip der Trennung von Eigentum und Verfügungsgewalt überdies (vgl. *Berle/Means* 1968; *Jensen/Meckling* 1976) in besonderem Maße. Die Eigentümer stellen der Gesellschaft ihr Kapital unbefristet zur Verfügung und verzichten – zumindest de jure – auf weitere Einflussmöglichkeiten. Um diesem Prinzip Rechnung zu tragen, sieht die Business Judgment Rule das *Wohl der Gesellschaft* als zentralen Maßstab an. Zumindest mittelbar wird sich dieser Terminus jedoch in den meisten Fällen lediglich anhand der Zielfunktion der Eigentümer operationalisieren lassen (vgl. *Olbrich/Rapp* 2013, S. 225). Der Vorstand einer Aktiengesellschaft kann folglich in begründeten Ausnahmefällen einen Haftungsfreiraum schaffen, indem er sein Handeln auf *das Wohl der Gesellschaft* stützt.

Auch politisches Handeln ist unsicherheitsbehaftet und oftmals sind die Konsequenzen nur schwerlich messbar. Ein ähnliches Modell, etwa eine „Political Judgment Rule“ ist aus ökonomischer Sicht daher auch für politisches Handeln denkbar und als sinnvoll zu erachten. Im Gegenzug müssten dann allerdings Regelungen eingeführt werden, die die persönliche Haftung von Politikern bei pflichtwidrigem Handeln verschärfen. Die Situation des Politikers ist freilich nicht in allen Einzelpunkten mit der des Vorstands vergleichbar. Insbesondere ist es für den Rechtsanwender in einem Par-

lament mit einer hohen Anzahl von Abgeordneten schwieriger, Verantwortung zuzuordnen, als das bei einem Vorstand einer Aktiengesellschaft der Fall ist. Das Grundprinzip der Verantwortlichkeit ist indes durchaus vergleichbar. Auch der Abgeordnete ist rechtlich nicht an Weisungen seiner Prinzipale gebunden (vgl. *Pehle* 2000, S. 1). Durch seine Wahl gibt der Bürger gewissermaßen die Verantwortung an den Politiker ab und kann nicht mehr unmittelbar in dessen Handeln eingreifen. Problematisch stellt sich die Situation im Sinne der Prinzipal-Agenten-Modellierung dar, wenn der Politiker ein Wahlversprechen bricht. Prima facie könnte man geneigt sein, dieses pflichtwidrige Handeln grundsätzlich unter Sanktionen zu stellen. Bei näherer Betrachtung wird jedoch deutlich, dass der Politiker sich neben seinem Prinzipal auch Anforderungen anderer Akteure gegenüber sieht. Dies können beispielsweise die Öffentlichkeit oder seine Partei sein. Grundsätzlich ist hierbei aber zu betonen, dass ein Agent in erster Linie dem Prinzipal verpflichtet ist. Dies sollte das Politikverständnis eines Abgeordneten zuvorderst prägen, weshalb ein Handeln gegen die Interessen seiner Wähler grundsätzlich zu sanktionieren ist. Um den Haftungsraum jedoch nicht zu weit aufzuspannen, sollte dem Politiker in begründeten Ausnahmefällen die Möglichkeit gewährt werden, sein Handeln einer zu restriktiven Haftung zu entziehen. Eine Political Judgment Rule könnte folglich in Analogie zur Business Judgment Rule auf *das Wohl der Gesamtbevölkerung* abstellen. Dies gewährt dem Politiker freilich einen weiten Ermessensspielraum, der jedoch gerichtlich zu überwachen ist.

Wann pflichtwidriges Handeln vorliegt, ist nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung durch die Gerichte zu prüfen. Problematisch bei derartigen Regelungen ist indes die praktische Umsetzung, da es sich bei der Gesetzgebung zur verschärften Haftung wieder um den Fall eines Insichgeschäfts handelt, die Abgeordneten sich folglich selbst verschärfte Regelungen auferlegen müssten. Allerdings könnten Politiker durch Initiativen, die dem Bürger signalisieren, dass sich die Politik selbst strengere Regeln verordnet, eine positive Wirkung auch im Hinblick auf künftige Wahlen entfalten.

4 Zusammenfassung der Ergebnisse und Limitationen

Die Neue Politische Ökonomie analysiert politische Zusammenhänge und Verfahren aus dem Blickwinkel der ökonomischen Theorie. Sie modelliert den Politiker als nutzenmaximierenden Akteur, welcher stets nach einer möglichst hohen Anzahl von Wählerstimmen strebt, um im Amt zu bleiben. Die Beziehung zwischen Bürger und Politiker kann aus ökonomischer Sicht als Prinzipal-Agenten-Beziehung interpretiert werden. Diese ist grundsätzlich durch die asymmetrische Verteilung von Informationen charakterisiert, welche sich regelmäßig zu Lasten des Prinzipals und damit des Bürgers auswirkt. Die Prinzipal-Agenten-Theorie sieht die Lösung des Konflikts in der Einführung disziplinierender Regeln. Anhand der ökonomischen Theorie und Praxis lassen sich Implikationen ableiten, die eine verhaltenssteuernde Wirkung bei Politikern erwarten lassen. Hierbei sind insbesondere verschärfte Regeln zur Amtsdauer, zur Vergütung und zur Haftung zu vereinbaren. So sollte den Bürgern die Möglichkeit gewährt werden, einen Abgeordneten aus wichtigem Grund abzurufen. Ferner ist über leistungsbezogene Vergütungen nachzudenken, welche sich beispielsweise an Wahlversprechen orientieren können. Aus ökonomischer Sicht ist es zudem zu kritisieren, dass Bundestagsabgeordnete ihr Gehalt selbst bestimmen. Hier würden Abstimmungen der Bürger

oder die Verhandlung des Gehalts mit einer durch das Volk gewählten Kommission eine positive Anreizwirkung entfalten und Interessenkonflikten vorbeugen. Schließlich sind auch für Politiker verschärfte Haftungsregeln einzuführen, welche eine disziplinierende Wirkung mit sich bringen können. Gegenwärtig lässt sich beobachten, dass Politiker verglichen mit privatwirtschaftlich agierenden Akteuren weitaus milderer Regelungen unterliegen, die grundsätzlich zu ihren Gunsten ausgestaltet sind. Der Vergleich mit privatwirtschaftlichen Organisationen führt vor Augen, dass eine Reform des politischen Systems denkbar und notwendig ist. Dies könnte insbesondere Folgen für das Selbstverständnis vieler Politiker haben, um der in Teilen der Bevölkerung vorherrschenden Politikverdrossenheit entgegenzuwirken.

Es muss beachtet werden, dass die aufgezeigten Vorschläge auf der Prämisse beruhen, dass das politische Systems anhand rechtlicher Sanktionsmechanismen so gesteuert werden kann, dass die Bevölkerung als Prinzipal einen Nutzen aus dem Verhalten der Politiker zieht. Selten wird jedoch der rein ökonomische und auf Effizienzgesichtspunkte gerichtete Blick auf politische Zusammenhänge der einzig wahre Weg sein. Politisches Handeln und damit verbundene Regelungsnormen sind stets mit Unsicherheit behaftet. Daher wird meist ein Abwägungsprozess stattfinden, eine Optimallösung wird in der Realität nicht zu finden sein. Insofern darf die ökonomische Betrachtung des politischen Systems nicht als *Königsweg* missinterpretiert werden. Das kann und will die ökonomische Analyse der Politik nicht leisten. In der Realität muss der rein ökonomische Blick gegenüber anderen Wertvorstellungen abgewogen werden. So ist es durchaus vorstellbar, dass Sanktionen für gebrochene Wahlversprechen zu vagen Versprechen führen, um der Haftung zu entgehen. Dies würde in der Folge zum Verzicht auf dringend notwendige Reformen führen. Allerdings zeigt die Anwendung bestimmter Konzepte im gesellschaftsrechtlichen Bereich, dass bestimmte Regelungen durchaus einen wirkungsvollen Mechanismus zur Milderung der Agenturproblematik bieten können.

Es muss jedoch auch bedacht werden, dass es sich bei diesen Ausführungen um eine idealtypische Modellbetrachtung handelt. Die Realität des politischen Systems und politischer Prozesse – insbesondere die Rolle von Parteien, die Bedeutung von Fraktionszwängen und die Kompromissfähigkeit – ist wesentlich komplexer. Die hier vorgenommene Vereinfachung ist jedoch sinnvoll, um Komplexität zu reduzieren und den Blick auf das Wesentliche zu lenken, nämlich eine stärkere Orientierung der „Politischen Klasse“ an den Vorstellungen der Bürger.

Bei der Interpretation der Lösungsansätze muss indes berücksichtigt werden, dass die für eine Agenturbeziehung typischen Kontrollkosten (vgl. etwa *Jensen/Meckling* 1976, S. 308-310, ferner *Demougin/Jost* 2001, S. 45) den Nettonutzen der Maßnahmen mindern. Im Idealfall wäre die Beziehung durch effektive Kontrolle bei geringen Kosten möglich, was allerdings in der Realität nicht möglich ist (vgl. *Rüb* 2012, S. 114). Es fallen somit regelmäßig Kosten der Überwachung (etwa durch Ausschüsse oder Gerichte), der Verfolgung und Sanktionierung an, die bedacht werden müssen. Verknüpft man die Haftung allerdings mit Geldstrafen, so könnten die Kosten durch die Transferzahlung zumindest in Teilen aufgefangen werden (vgl. hierzu insb. *Becker* 1968, S. 193-198).

Zudem setzt die dargestellte Argumentation politisches Engagement der Bürger voraus, das eine Kontrolle der Agenten erst ermöglicht. Dies steht jedoch in Konflikt zur gegenwärtigen Politikverdrossenheit. Denn es ist gerade das Ziel der Ausführungen, einen Beitrag dazu zu leisten, Bürger, die sich vom politischen Geschehen abgewendet haben, wieder für das politische System zu gewinnen und ihr Vertrauen zu stärken.

Man könnte also geneigt sein, einen Zirkelschluss anzunehmen, da die Mechanismen, die einer Politikverdrossenheit entgegenwirken sollen, das Engagement der Bürger voraussetzen. Allerdings offenbart der Erfolg der *Alternative für Deutschland*, dass sich auch Nichtwähler und politisch vormals desinteressierte Akteure durchaus mobilisieren lassen. Es darf nicht außer Acht gelassen werden, dass diese neue Partei in den Augen vieler Wähler Punkte adressiert, die die etablierten Parteien vernachlässigen (vgl. *Nestler/Rohgalf* 2014, S. 402; zu Hintergründen des Erfolgs der *AfD* bereits *Schmitt-Beck* 2014). Dies wird etwa am Anstieg der Wahlbeteiligung von 2013 auf 2017 deutlich (vgl. Abb. 1). Es kann daher durchaus angenommen werden, dass Bemühungen der Politiker zur Verbesserung der Beziehung zwischen den Akteuren zu einem wachsenden Interesse an Politik führen.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass Abgeordnete häufig Fraktionszwängen unterliegen, die zwar rein juristisch nicht bindend, politisch allerdings von Bedeutung sind. Ferner müssen Parteien im Rahmen von Koalitionsbildungen Kompromisse eingehen. Dies lässt die Berücksichtigung der Prinzipalinteressen jedoch zunächst komplizierter erscheinen. Das Beispiel *FDP* im Rahmen der „Jamaika“-Sondierungsgespräche (vgl. hierzu *Follert* 2018) zeigt indes, dass Kompromisse keinesfalls zwingend sind.

Die ökonomische Theorie kann folglich als erster Anhaltspunkt gesehen werden, um auf bestehende Probleme aufmerksam zu machen. Der vorliegende Beitrag möchte mit den Vorschlägen lediglich (Denk-)Alternativen aufzeigen, die in abgewandelter Form oder abgeschwächt umsetzbar wären. Vor dem Hintergrund des Problems der Politikverdrossenheit erscheint es als dringend geboten, kontroverse Ansätze vorzustellen, über die gestritten werden kann, um zu einer (neuen) Diskussionskultur über das Verhältnis von Politiker und Bürger zu gelangen.

Literatur

- Alesina, Alberto*, 1988: Credibility and Policy Convergence in a Two-Party System with Rational Voters, in: *The American Economic Review*, 78, S. 796-805.
- Alesina, Alberto/Perotti, Roberto*, 1995: The Political Economy of Budget Deficits, in: *Staff Papers* (International Monetary Fund), 42, S. 1-31.
- Alesina, Alberto/Tabellini, Guido*, 2007: Bureaucrats or Politicians? Part I: A Single Policy Task, in: *The American Economic Review*, 97, S. 169-179.
- Andeweg, Rudy B.*, 2000: Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers, in: *European Journal of Political Research*, 37, S. 377-395.
- Arnold, Markus C./Gillenkirch Robert M.*, 2007: Leistungsanreize durch Aktien oder Optionen? Eine Diskussion des State of the Art, in: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 77, S. 75-99.
- Arrow, Kenneth J.*, 1951: *Social Choice and Individual Values*, New York: Wiley.
- Arrow, Kenneth J.*, 1970: *Essays in the Theory of Risk-Bearing*, Chicago: Markham Publishing Co.
- Arrow, Kenneth J.*, 1985: The Economics of Agency, in: *Pratt, John W./Zeckhauser, Richard J.* (Hrsg.), *Principals and Agents: The Structure of Business*, Boston: Harvard Business School Press, S. 37-51.
- Badura, Peter*, 2004: Die parlamentarische Demokratie, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band II, 3. Auflage, Heidelberg: C.F. Müller, S. 497-540.
- Barry, Brian M.*, 1975: *Neue Politische Ökonomie*, Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Becker, Gary S.*, 1968: Crime and Punishment: An Economic Approach, in: *Journal of Political Economy*, 76, S. 169-217.
- Berle, Adolf A./Means, Gardiner C.*, 1968: *The Modern Corporation and Private Property*, New York: Harcourt, Brace.

- Berggren, Niclas, 2012: Time for behavioral political economy? An analysis of articles in behavioral economics, in: *Review of Austrian Economics*, 25, S. 199-221.
- Bergman, Torbjörn, 2000: The European Union as the next step of delegation and accountability, in: *European Journal of Political Research*, 37, S. 415-429.
- Bernholz, Peter/Breyer, Friedrich, 1994: *Grundlagen der Politischen Ökonomie*, Band 2: *Ökonomische Theorie der Politik*, 3. Auflage, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Bertelsmann Stiftung, IfD Allensbach, 2013: *Gespaltene Demokratie*, Juni 2013: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSf/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Gespaltene_Demokratie.pdf.
- Besley, Timothy, 2004: Paying Politicians: Theory and Evidence, in: *Journal of the European Economic Association*, 2, S. 193-215.
- Borchert, Jens/Golsch, Lutz, 1995: Die politische Klasse in westlichen Demokratien: Rekrutierung, Karriereinteressen und institutioneller Wandel, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 36, S. 609-629.
- Braendle, Thomas/Stutzer, Alois, 2017: Voters and Representatives: How Should Representatives Be Selected?, CREMA Working Paper No. 2017-05: <http://www.crema-research.ch/papers/2017-05.pdf>.
- Buchanan, James M./Tullock, Gordon, 1962: *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: Univ. of Michigan Press.
- Bundeswahlleiter, 2017: Wahlbeteiligung bei den Bundestagswahlen seit 1949: https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/8dbb2264-1f08-405d-97fd-56868c8eaad8/BTW_Wahlbeteiligung.pdf.
- Byrd, John/Parrino, Robert/Pritsch, Gunnar, 1998: Stockholder-Manager-Conflicts and Firm Value, in: *Financial Analysts Journal*, 54, S. 14-30.
- Cheng, Qiang/Warfield, Terry D., 2005: Equity Incentives and Earnings Management, in: *The Accounting Review*, 80, S. 441-476.
- Demougin, Dominique/Jost, Peter-J., 2001: Theoretische Grundlagen der Prinzipal-Agenten-Theorie, in: Jost, Peter-J. (Hrsg.), *Die Prinzipal-Agenten-Theorie in der Betriebswirtschaftslehre*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, S. 45-81.
- Dilger, Alexander, 2004: Die Haftung von Vorstand und Aufsichtsrat aus Aktionärssicht, in: *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, 56, S. 441-451.
- Döhler, Marian, 2005: Die begrenzte Rationalität von Delegation und Steuerung in der Bundesverwaltung, in: Ganghof, Steffen/Manow, Philip (Hrsg.), *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktionen im deutschen Regierungssystem*, Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 215-243.
- Döhler, Marian, 2007: *Die politische Steuerung der Verwaltung. Eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene*, Baden-Baden: Nomos.
- Döhler, Marian, 2018: Discovering the Dark Side of Power: The Principal's Moral Hazard in Political-Bureaucratic Relations, in: *International Journal of Public Administration*, 41, S. 190-202.
- Downs, Anthony, 1957a: *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper.
- Downs, Anthony, 1957b: An Economic Theory of Political Action in a Democracy, in: *Journal of Political Economy*, 65, S. 135-150.
- Eichenberger, Reiner/Frey, Bruno S., 2002. Democratic Governance for a Globalized World, in: *KYKLOS*, 55, S. 265-288.
- Eichenberger, Reiner/Portmann, Marco/Stadelmann, David, 2018: Gute politische Institutionen: Eine Neuinterpretation für die Schweiz, CREMA Working Paper No. 2018-01: <http://www.crema-research.ch/papers/2018-01.pdf>.
- Eulerich, Marc/Lohmann, Christian/Haustein, Stefanie/Tunger, Dirk, 2014: Die Entwicklung der betriebswirtschaftlichen Corporate Governance-Forschung im deutschsprachigen Raum – Eine State of the Art-Analyse auf Basis bibliometrischer Daten, in: *Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung*, 66, S. 567-600.
- Fama, Eugene F./Jensen, Michael C., 1983: Agency Problems and Residual Claims, in: *The Journal of Law and Economics*, 26, S. 327-349.
- Fasshauer, Stefan, 2001: *Das Principal-Agent-Verhältnis zwischen Bevölkerung und Politik als zentrales Problem der Alterssicherung in Deutschland*, Arbeitspapier Würzburg.

- FAZ vom 14.09.2017, 2017: Bundestagsparteien für Verlängerung der Wahlperiode, FAZ vom 14.09.2017. Online verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/politiker-aller-bundestagsparteien-fuer-verlaengerung-der-wahlperiode-15197765.html>.
- Fleischer, Holger*, 2003: Zur organschaftlichen Treuepflicht der Geschäftsleiter im Aktien- und GmbH-Recht, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht, 22, S. 1045-1058.
- Follert, Florian*, 2017: Vertragstreue im Profifußball – eine entscheidungs- und spieltheoretische Betrachtung, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 46, S. 29-34.
- Follert, Florian*, 2018: „Jamaika“-Sondierungsgespräche und Spieltheorie: Der Frontalzusammenstoß, Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 47, im Erscheinen.
- Franchino, Fabio*, 2001: Delegation and constraints in the national execution of the EC policies: A longitudinal and qualitative analysis, in: West European Politics, 24, S. 169-192.
- Frey, Bruno S.*, 1970: Die ökonomische Theorie der Politik oder die neue politische Ökonomie, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 126, S. 1-23.
- Frey, Bruno S.*, 1976: Theorie und Empirie politischer Konjunkturzyklen, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, 36, S. 95-120.
- Frey, Bruno S.*, 1991: Public Choice, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 20, S. 492-496.
- Frey, Bruno S.*, 1994: Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience, in: The American Economic Review, 84, S. 338-342.
- Frey, Bruno S.*, 1997: Markt und Motivation, Wie Preise die (Arbeits-)Moral verdrängen, München: Vahlen.
- Frey, Bruno S.*, 2003: Leistungslöhne für Politiker?, in: Neue Zürcher Zeitung vom 15. Juni 2003, S. 22.
- Frey, Bruno S.*, 2005: Direkte Demokratie für eine lebendige Verfassung, in: *Wohlgemuth, Michael* (Hrsg.), Spielregeln für eine bessere Politik, Freiburg im Breisgau: Herder, S. 36-86.
- Frey, Bruno S.*, 2017a: Proposals for a Democracy of the Future, in: HOMO OECONOMICUS, 34, S. 1-9.
- Frey, Bruno S.*, 2017b: Policy consequences of pay-for-performance and crowding-out, in: Journal of Behavioral Economics for Policy, 1, S. 55-59.
- Frey, Bruno S./Osterloh, Margit*, 2000: Pay for Performance – Immer empfehlenswert?, in: Zeitschrift für Führung + Organisation, 69, S. 64-69.
- Frey, Bruno S./Osterloh, Margit*, 2016: Aleatorische Demokratie. CREMA Working Paper No. 2016-09. Online verfügbar unter: <http://www.crema-research.ch/papers/2016-09.pdf>. Stand: 04.03.2018
- Frey, Bruno S./Steiner, Lasse*, 2012: Political Economy: Success or Failure?, in: Contemporary Economics, 6, Heft 3, S. 10-21.
- Gedenk, Karen/Albers, Sönke*, 1992: Innovationsanreize für Geschäftsführer, in: Die Betriebswirtschaft, 52, S. 505-519.
- Gilardi, Fabrizio/Braun, Dietmar*, 2002: Delegation aus Sicht der Prinzipal-Agenten-Theorie, in: Politische Vierteljahresschrift, 43, S. 147-161
- Hering, Thomas*, 2014: Unternehmensbewertung, 3. Auflage, München: De Gruyter Oldenbourg.
- Holström, Bengt R.*, 1979: Moral hazard and observability, in: Bell Journal of Economics, 10, S. 74-91.
- Holström, Bengt R./Milgrom, Paul*, 1994: The Firm as an Incentive System, in: American Economic Review, 84, S. 972-991.
- Hopt, Klaus J.*, 2004: Interessenwahrung und Interessenkonflikte im Aktien-, Bank- und Berufsrecht, in: Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht, 33, S. 1-52.
- 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.
- Jensen, Michael C./Murphy, Kevin J.*, 1990: Performance Pay and Top-Management Incentives, in: Journal of Political Economy, 98, S. 225-264.
- Katz, Richard S.*, 2014: No man can serve two masters: Party politicians, party member, citizens and principal-agent models of democracy, in: Party Politics, 20, S. 183-193.
- Kevenhörster, Paul*, 2009: Abgeordneter, in: Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 6. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 1-5.

- Kieser, Alfred/Walgenbach, Peter, 2010: Organisation, 6. Auflage, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Kirchgässner, Gebhard, 2013: Homo Oeconomicus, 4. Auflage, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kirsch, Guy, 2004: Neue Politische Ökonomie, 5. Auflage, Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank, 2004: Public Governance als Reformstrategie, 2. Auflage, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Koch, Jens, 2006: Das Gesetz zur Unternehmensintegrität und Modernisierung des Anfechtungsrechts, in: Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht, 35, S. 769-804.
- Kruse, Jörn, 1989: Das ideal-repräsentative und das dialektische Prinzip der kollektiven Delegation, in: Boettcher, Erik/Herder-Dorneich, Philipp/Schenk, Karl-Ernst (Hrsg.), Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 8. Band, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 243-258.
- Laux, Helmut, 1990: Risiko, Anreiz und Kontrolle, Heidelberg/Berlin: Springer.
- Lazear, Edward P., 2000: Performancy Pay and Productivity, in: The American Economic Review, 90, S. 1346-1361.
- Lowi, Theodore J., 1969: The End of Liberalism: Ideology, Polic and the Crisis of Public Authority, New York: Norton.
- Luhmann, Niklas, 1985: „Neue Politische Ökonomie“, in: Soziologische Revue, 8, S. 115-120.
- Lupia, Arthur/McCubbins, Mathew D., 2000: Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed, in: European Journal of Political Research, 37, S. 291-307.
- Majone, Giandomenico, 1993: Controlling Regulatory Bureaucracies: Lessons from the American Experience. EUI working papers in political and social sciences 1993, 3. Florenz: European University Institute.
- McCubbins, Mathew D., 1985: The Legislative Design of Regulatory Structure, in: American Journal of Political Science, 29, S. 721-748.
- McCubbins, Mathew D./Noll, Roger G./Weingast, Barry R., 1989: Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies, in: Virginia Law Review, 75, S. 431-482.
- Miller, Gary J., 2005: The Political Evolution of Principal-Agent Models, in: Annual Review of Political Science, 8, S. 203-225.
- Mitchell, Paul, 2000: Voters and their representatives: Electoral institutions and delegation in parliamentary democracies, in: European Journal of Political Research, 37, S. 35-51.
- Moe, Terry M., 1990: Political Institutions: The Neglected Side of the Story, in: Journal of Law, Economics and Organizations, 6, S. 213-253.
- Nestler, Christian/Rohgalf, Jan, 2014: Eine deutsche Angst – Erfolgreiche Parteien rechts von der Union, in: Zeitschrift für Politik, 61, S. 389-413.
- Olbrich, Michael/Rapp, David, 2013: Einige bewertungstheoretische Anmerkungen zur aktienrechtlichen Sorgfaltspflicht bei Unternehmenstransaktionen, in: Seicht, Gerhard (Hrsg.), Jahrbuch für Controlling und Rechnungswesen, Wien: LexisNexis, S. 223-236.
- Osborne, Stephen P., 2006: The New Public Governance, in: Public Management Review, 8, S. 377-387.
- Pauly, Mark V., 1974: Overinsurance and Public Provision of Insurance: The Roles of Moral Hazard and Adverse Selection, in: The Quarterly Journal of Economics, 88, S. 44-62.
- Pehle, Heinrich, 2000: Abgeordneter, in: Holtmann, Everhard (Hrsg.), Politiklexikon, 3. Aufl., München/Wien: R. Oldenbourg.
- Persson, Torsten/Tabellini, Guido, 2000: Political Economics – Explaining Economic Policy, Cambridge: MIT Press.
- Pickel, Gert/Walz, Dieter, 1997: Politikverdrossenheit in Ost- und Westdeutschland: Dimensionen und Ausprägungen, in: Politische Vierteljahresschrift 38, S. 27-49.
- Pollack, Mark A., 1997: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community, in: International Organization, 51, S. 99-134.
- Prendergast, Canice, 1999: The Provision of Incentives in Firms, in: Journal of Economic Literature, 37, S. 7-63.
- Raiser, Thomas/Veil, Rüdiger, 2015: Recht der Kapitalgesellschaften, 6. Auflage, München: Vahlen.
- Richter, Rudolf/Furubotn, Eirik G., 2003: Neue Institutionenökonomik, 3. Auflage, Tübingen: Mohr Siebeck.

- Rost, Katja/Osterloh, Margit, 2009: Management Fashion Pay-For-Performance for CEOs, in: Schmalenbach business review, 61, S. 119-149.
- Rüb, Friedbert W., 2012: „Regieren“. Was machen Regierungen, wenn sie regieren?, in: Egner, Björn/Haus, Michael/Terizakis, Georgios (Hrsg.), Regieren, Festschrift für Hubert Heinelt, Wiesbaden: Springer VS.
- Saalfeld, Thomas, 2000: Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight, in: European Journal of Political Research, 37, S. 353-376.
- Schmitt-Beck, Rüdiger, 2014: Euro-Kritik, Wirtschaftspessimismus und Einwanderungsskepsis: Hintergründe des Beinahe-Wahlerfolgs der Alternative für Deutschland (AfD) bei der Bundestagswahl 2013, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 45, S. 94-112.
- Sliwka, Dirk, 2003: Anreize, Motivationsverdrängung und Prinzipal-Agenten-Theorie, in: Die Betriebswirtschaft, 63, S. 293-308.
- Speckbacher, Gerhard, 1997: Shareholder Value und Stakeholder Ansatz, in: Die Betriebswirtschaft, 57, S. 630-639.
- Speckbacher, Gerhard, 1998: Das Shareholder Value-Konzept im Lichte der Corporate Governance-Debatte, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 27, S. 95-97.
- Spence, Michael, 1973: Job Market Signaling, in: Quarterly Journal of Economics, 87, S. 355-374.
- Spence, Michael, 1974: Competitive and Optimal Response to Signals: An Analysis of Efficiency and Distribution, in: Journal of Economic Theory, 7, S. 296-332.
- Spence, Michael, 1976: Informational Aspects of Market Structure: An Introduction, in: Quarterly Journal of Economics, 90, S. 591-597.
- Spennlingwimmer, Tanja, 2017: Der Public Corporate Governance Kodex in öffentlichen Unternehmen, Wiesbaden: Springer.
- Spremann, Klaus, 1990: Asymmetrische Information, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 60, S. 561-586.
- Steffek, Felix, 2010: Die Innenhaftung von Vorständen und Geschäftsführern – Ökonomische Zusammenhänge und rechtliche Grundlagen, in: Juristische Schulung, 50, S. 295-300.
- Strøm, Kaare, 2000: Delegation and accountability in parliamentary democracies, in: European Journal of Political Research, 37, S. 261-289.
- Stutzer, Alois/Frey, Bruno S, 2000: Stärkere Volksrechte – Zufriedenere Bürger: eine mikroökonomische Untersuchung für die Schweiz, in: Swiss Political Science Review 6(3), S. 1-30.
- Thatcher, Mark/Stone Sweet, Alec, 2002: Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions, in: West European Politics, 25, S. 1-22.
- Weber, Max, 1988: Politik als Beruf, in: Weber, Max/von Winckelmann, Johannes (Hrsg.) Gesammelte Politische Schriften, 5. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck.
- Weber-Fas, Rudolf, 2000: Das kleine Staatslexikon, Stuttgart: Suhrkamp.
- Weibel, Antoinette/Rost, Katja/Osterloh, Margit, 2007: Gewollte und ungewollte Anreizwirkungen von variablen Löhnen: Disziplinierung der Agenten oder Crowding-Out, in: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 59, S.1029-1054.
- Weingast, Barry R., 1984: The Congressional Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective (With Application to the SEC), in: Public Choice, 44, S. 147-191.
- Welge, Martin K./Eulerich, Marc, 2014: Corporate-Governance-Management, 2. Auflage, Wiesbaden: Springer.
- van Werder, Axel, 2008: Führungsorganisation, Grundlagen der Corporate Governance, Spitzen- und Leistungsorganisation, Wiesbaden: Springer.

Anschrift des Autors:

Florian Follert, M.Sc., IWP Institut für Wirtschaftsprüfung, Universität des Saarlandes, Campus, Gebäude B4 1, D-66123 Saarbrücken
E-Mail: follert@iwp.uni-saarland.de

Christoph Reichard

Ongaro, Edoardo: *Philosophy and Public Administration. An Introduction*. Edward Elgar: Cheltenham UK, 2017, ISBN 978-1-78471-843-5; 275 S.; Hardback price: £85.00

Dieses Buch hat ein sehr fundamentales Anliegen: es präsentiert eine Reihe grundlegender philosophischer Strömungen und versucht, mit diesen zentrale verwaltungswissenschaftliche Probleme und Fragen zu verstehen und zu erklären. Es ist kein Lehrbuch, sondern eine durchaus anspruchsvolle geraffte Darstellung wichtiger philosophischer Ansätze und eine daraus abgeleitete Auseinandersetzung mit grundlegenden Themen der Verwaltungswissenschaften. Der Autor lehrt Public Management an der Open University in Großbritannien und ist derzeit Präsident der European Group for Public Administration.

Der Autor wirft in diesem Buch sozusagen von außen – von der Philosophie aus – einen analytischen Blick auf zentrale Fragen und Probleme der Verwaltungswissenschaften und verdeutlicht, dass philosophische Grundkenntnisse wichtig – wenn nicht unverzichtbar – für ein tiefergehendes Verständnis von verwaltungswissenschaftlichen Phänomenen sind. Ongaro legt dabei den Schwerpunkt auf drei zentrale philosophische Sichtweisen: Ontologien, Epistemologien und politische Philosophie.

Das Buch ist in sieben Kapitel gegliedert, die – nach einer umfassenden Einleitung – sich jeweils einigen untereinander zusammenhängenden philosophischen Strömungen und Ansätzen widmen. Ein stimulierendes Vorwort von Geert Bouckaert sowie ein ausgesprochen geistreiches, zum Teil provokantes und sehr ausführliches Nachwort von Wolfgang Drechsler rahmen den eigentlichen Buchtext ein. Zunächst (nach der Einleitung) unternimmt Edoardo Ongaro eine geistreiche Tour d’Horizon durch eine Reihe wichtiger philosophischer Strömungen, die dem weniger damit vertrauten Leser ein Grundverständnis dieser Ansätze ermöglicht: Von den klassischen Philosophen des antiken Griechenlands über Mittelalter und Renaissance bis zur Aufklärung (Kap. 2) und sodann von Kant über Hegel und Marx bis zu Weber, Popper und den Existenzialisten (Kap. 3). Das Beeindruckende daran ist, dass hier kein Feuerwerk von philosophischen Begriffen, Ansätzen oder Schulen stattfindet, sondern dass exemplarisch Grundgedanken dieser Philosophen präsentiert und mit Blick auf zentrale staatstheoretische und verwaltungswissenschaftliche Fragen interpretiert werden.

In Kapitel 4 werden sodann verschiedene verwaltungswissenschaftliche Doktrinen aus einer philosophischen Sicht untersucht. Einige Beispiele mögen zeigen, wie der Au-

tor hierbei vorgeht: So führt Ongaro zum Beispiel in das Denken des kritischen Realismus à la Popper ein und zeigt, wie sich dieser erkenntnistheoretische Ansatz auf Vordenker der Verwaltungswissenschaften (wie etwa Herbert Simon) ausgewirkt hat. Oder er erläutert, welche Rolle neo-marxistische Analysen bei der kritischen Auseinandersetzung mit der New Public Management-Doktrin gespielt haben. Auch sein philosophischer Blick auf die Rolle von Zeit und historischen Prozessen bei der Interpretation von Reformtendenzen (Beispiel: Pendelschwünge zwischen Privatisierung und Verstaatlichung) erscheint ausgesprochen anregend.

Das nachfolgende Kapitel (5.) erscheint für interessierte Verwaltungswissenschaftler besonders ertragreich: Es befasst sich aus der Perspektive der politischen Philosophie mit verschiedenen Ansätzen, wie sich politische Systeme und damit auch Verwaltungssysteme legitimieren und welche Rolle grundsätzliche Konstrukte wie das Gemeinwohl oder der soziale Kontrakt dabei spielen. Hier werden eine ganze Reihe auch aktueller verwaltungswissenschaftlicher Konzepte wie etwa New Public Management, New Public Governance oder der Neo-Weberianische Staat aus philosophischer Sicht beleuchtet.

Kapitel 6 ist ein Sonderfall in diesem Buch: Hier setzt sich Edoardo Ongaro sehr exemplarisch mit drei herausragenden Kunstwerken auseinander, die aus seiner Sicht alle einen besonderen Blick auf Staat und Verwaltung werfen. Zunächst beschreibt und analysiert er Ambrogio Lorenzettis Wandgemälde der „guten Regierung“ nebst weiteren benachbarten Gemälden im Palazzo Pubblico von Siena (1338-39). Er leitet aus diesem weltberühmten Freskenzyklus eine ganze Reihe normativer Folgerungen im Hinblick auf „good governance“ oder auch auf die Schaffung von „public value“ ab. Dieser „Ausflug“ in die Kunstgeschichte mit dem Blick auf Werte und Tugenden eines längst vergangenen, wenngleich weiterhin maßstabsetzenden italienischen Stadtstaates erscheint besonders anregend. Zusätzlich wählt Ongaro zwei Werke der Weltliteratur exemplarisch aus, die ebenfalls besondere Ausstrahlung auf staats- und verwaltungswissenschaftliche Diskurse haben: Niccolò Machiavellis „Der Fürst“ (*Il Principe*) sowie Thomas Morus „Utopia“. Beide (jeweils 500 Jahre alten) literarischen Meisterstücke werden – in gewissem Kontrast – von Ongaro kurz präsentiert und vor allem auf Lehren für die heutige Verwaltungswissenschaft durchleuchtet. Auch dieser Ausflug in die Literatur erscheint ausgesprochen geistreich.

Im letzten Kapitel spricht Ongaro ein grundlegendes Problem der Multidisziplin Verwaltungswissenschaften an: Die Suche nach Konsistenz von Theorien und Erkenntnissen. Er geht dabei von verschiedenen Kernansätzen der Verwaltungswissenschaften aus, die diese im Laufe der Zeit geprägt haben (z.B. eine eher praxisbasierte Lehre im Gegensatz zu einer theoriebetonten Wissenschaft) und weist auf einige erkenntnistheoretische Ansätze hin, die dabei helfen können, die Möglichkeiten und Grenzen der Kernansätze besser zu verstehen.

Dieses Buch ist zweifellos keine „leichte Kost“ (zumal für den deutschsprachigen Leser). Es setzt voraus, dass sich der Leser auf den sehr gerafften und dichten Rundgang durch zentrale philosophische Sichtweisen begibt und von dort aus mit dem Autor den Blick auf die unterschiedlichen verwaltungswissenschaftlichen Kernfragen und -probleme wirft. Allerdings ist das Buch – angesichts des Themas – durchaus anschaulich geschrieben; der Autor trifft eine geschickte Auswahl unter den zahllosen Philosophiekonzepten und er schneidet seine Analysen von Verwaltungsaspekten aus philosophischer Sicht durchaus griffig und nachvollziehbar zu. Dennoch wird ein solides und

breites Wissen um zentrale Fragen der Verwaltungswissenschaften (im weiteren Sinne) vorausgesetzt. Ein entsprechendes Buch gibt es bislang nicht (schon gar nicht im deutschsprachigen Raum), daher schließt es zweifellos eine Lücke. Es ist vor allem Lesern mit einem erkenntnistheoretischen Interesse an den Verwaltungswissenschaften zu empfehlen, die sich von einer ungewohnten Perspektive (der Philosophie) her mit ihrer Wissenschaft befassen möchten. Das Buch eröffnet wirklich neue Perspektiven und gibt dem Leser viel „food for thought“ mit.

Anschrift des Autors:

Prof. em. Dr. Christoph Reichard, Universität Potsdam, LS Public and Nonprofit Management, August-Bebel-Str. 89, D-14482 Potsdam
E-Mail: reichard@uni-potsdam.de

Markus Seyfried

Oliver James, Sebastian R. Jilke und Gregg G. Van Ryzin:
Experiments in Public Management Research. Challenges and Contributions. Cambridge University Press,
ISBN: 978-1-316-61412-5; 529 S.; (Paperback), \$44.99

Experimentelle Forschung erfreut sich in der Verwaltungs- und Organisationsforschung einer immer größeren Beliebtheit. Zahlreiche Artikel in namhaften Journals zeigen die wachsende Bedeutung eines nicht unumstrittenen Forschungsdesigns. Daher kommt der 2017 erschienene und von Oliver James, Sebastian Jilke und Gregg van Ryzin herausgegebene Sammelband über Experimente genau zur rechten Zeit. Der Titel *Experiments in Public Management Research* ist vielleicht etwas irreführend, da das Buch mit den verschiedenen Beiträgen einen viel weiteren Rahmen umspannt und mit *Public Management*, *Public Administration* und *Public Policy* eigentlich drei Forschungsfelder betrifft.

In der Grobgliederung besteht der Sammelband aus vier Teilen. Teil eins gibt wichtige Kontextinformationen und befasst sich mit dem allgemeinen Forschungsstand zu Experimenten (S. 20ff.) sowie mit deren klassischen historischen Wurzeln, wie etwa den Studien von Taylor, Hawthorne oder Simon (S. 38ff.). Daran anschließend folgt ein Methodenteil, der sich in verschiedenen Kapiteln mit den methodischen Grundlagen von Experimenten, wie etwa kausaler Inferenz (S. 59ff.), sowie den verschiedenen Arten von Experimenten befasst. Zu nennen sind hier Feld- (S. 89ff.), Befragungs- (S. 117ff.) und Laborexperimente (S. 139ff.). Mit diesen Grundlagen ausgestattet, können sich die Leserinnen und Leser dann im dritten Teil des Buches mit den substanziellen Beiträgen befassen, die viele verschiedene Themen tangieren und daher hier nicht alle einzeln vorgestellt werden.

Auffällig ist jedoch, dass sich die Herausgeber bemüht haben, gerade diesen inhaltlich recht heterogenen Kapiteln eine vergleichsweise einheitliche Struktur zu geben, um deren Wiedererkennungsgehalt zu erhöhen. Die inhaltlichen Kapitel sind so gegliedert, dass die Autorinnen und Autoren zunächst einen Überblick zu den Befunden bestehender nicht-experimenteller Forschung geben. Daran anschließend erfolgt eine Auswertung experimenteller Studien, teilweise mit gelungenen Tabellen und Übersichten. Erst danach stellen die jeweiligen Autorinnen und Autoren ihre eigenen Studien und Befunde vor und leiten daraus zentrale Schlussfolgerungen sowie weitere Forschungsperspektiven ab. Allerdings wird dieses grobe Schema nicht konsequent durchgehalten, sodass keine durchgängige Systematik in den inhaltlichen Einzelkapiteln erkennbar ist. Der vierte und letzte Teil des Buches umfasst vor allem Beiträge, die sich mit den Problemen und Implikatio-

nen experimenteller Forschung auseinandersetzen. Hier geht es um Themen wie Replikationsstudien (S.439ff.), Transfer von Forschungsergebnissen in die Praxis (S.476ff.) oder die generellen Schlussfolgerungen, wie sich Forschung mit Experimenten im Bereich *Public Management* in Zukunft weiterentwickeln wird (S. 461ff. und 495ff.). Besonders hervorzuheben ist außerdem der für Sammelbände eher ungewöhnliche Index am Ende des Buches, der ein einfaches Nachschlagen und Nachlesen zentraler Begrifflichkeiten erlaubt.

Unabhängig von der zunehmenden Zahl von Experimenten im Bereich *Public Management* und *Public Administration*, steckt die experimentelle Forschung in den genannten Feldern noch in den Kinderschuhen. Dies lässt sich auch anhand des Sammelbands erkennen. Die Studien, auf die in den substanziellen Kapiteln verwiesen wird, sind mitunter nicht so zahlreich (beispielsweise S. 23). Das führt unter anderem dazu, dass einige der inhaltlichen Kapitel im dritten Teil des Sammelbandes eher als selbstreferentiell zu bewerten sind.

Darüber hinaus weist der Sammelband einen zentralen Widerspruch auf: Während die Herausgeber in der Einleitung noch sehr den komplementären Charakter von Experimenten betonen: „In the development of useable knowledge to inform policy and practice, just as in the assessment of theory, experiments are complementary to other methods.“ (James et al. 2017, S. 13 oder Shikano et al. 2017, S. 411), zeigt sich hier und dort ein davon etwas abweichendes Grundverständnis: „Experiments offer a valuable alternative to relying on the analysis of observational data.“ (James et al. 2017, S. 65). Insofern oszillieren die Positionen zwischen einem eher komplementären und einem substitutiven Verständnis von Experimenten. Daher fehlt dem Band zumindest stellenweise ein gemeinsamer roter Faden, auch wenn die Herausgeber, wie in Sammelbänden üblich, dem Werk mit Einleitung und Schlusskapitel eine gemeinsame Klammer geben. Das ist den Herausgebern wohl kaum vorzuwerfen, da der Nutzen von Vereinheitlichungen durchaus begrenzt sein kann, zumal sich die Leserschaft in der Auswahl der Artikel ohnehin an den jeweils individuellen Interessen orientieren dürfte. Insofern bleibt die Frage, ob in Experimenten eine Ergänzung bestehender Methoden oder ein anderen Forschungsdesigns überlegener Forschungsansatz zu sehen ist, in diesem Band unbeantwortet. Der Sammelband hält aber Argumente für beide Sichtweisen bereit.

In der Gesamtschau ergibt sich somit ein durchaus differenziertes Bild, das allerdings je nach Einzelkapitel stark variieren kann. Gerade weil aber *Public Management* von den Herausgebern als eine „Design Science“ (James et al. 2017, S. 12) beschrieben wird, die sich vor allem mit praktischen Problemen befasst, ist es umso wichtiger, die Grenzen experimenteller Forschung zu verstehen und auszuleuchten. In diesem Kontext geht es nicht zuletzt um die Frage, welche konkreten Erkenntnisse experimentelle Forschung unter anderem für die Zielgruppe der Praktiker bereithält. Aus Platzgründen können unter den zahlreichen Kapiteln auch hier nur einige wenige Aspekte exemplarisch hervorgehoben werden. Eine zentrale Begrenzung liegt beispielsweise in der durch die Randomisierung notwendigen Begrenzung von Möglichkeiten (Robinson et al. 2017, S. 392) oder im sogenannten „conservative bias“ experimenteller Forschung (Andersen et al. 2017, S. 212), wonach Experimente im Feld von *Public Management* derzeit eher dazu dienen, bestehende Studien und Ansätze zu überprüfen und weniger dazu verwendet werden, eigene Grundlagenforschung zu betreiben. Trotzdem ist Tepe und Prokop (2017) zuzustimmen, wenn sie konstatieren: „Even though laboratory ex-

periments currently fill only a limited niche in public administration research to date, there are good reasons to be optimistic about their growing usage in the near future.“ (Tepe/Prokop 2017, S. 159). Diese Aussage darf durchaus auf die anderen vorgestellten Ansätze von Experimenten übertragen werden (siehe oben). Dass dieses potenzielle Wachstum nicht unreflektiert stattfindet, sondern mit der gebotenen selbstkritischen Haltung bei der Anwendung von jeglichen Forschungsdesigns und Forschungsmethoden reflektiert wird, dazu vermag der Sammelband einen wichtigen Beitrag zu leisten. Er bietet eine gelungene, überblicksartige Dokumentation über die Grenzen und Möglichkeiten experimenteller Forschung mit zahlreichen Ideen zu weiteren Forschungsvorhaben. Zudem besitzt das Werk in der Gesamtschau eine bemerkenswerte Sensibilität für anstehende Herausforderungen. Forschende haben es daher – wie so oft – selbst in der Hand, ob experimentelle Forschung zu einer viel praktizierten, aber rituellen Modeerscheinung mit wenig praktischer Relevanz wird oder zu einem Instrumentarium, das komplementär zu etablierten empirischen Forschungsmethoden angewendet wird und seine Stärken vor allem darin hat, in kombinierten Forschungsdesigns belastbare Aussagen über Kausalzusammenhänge oder völlig neue Erkenntnisse zu generieren.

Anschrift des Autors:

Markus Seyfried, Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland, August-Bebel-Str. 89, D-14482 Potsdam
E-Mail: seyfried@uni-potsdam.de



Gesine Fuchs

Gleichstellungspolitik in der Schweiz

**Einführung in ein
umstrittenes Politikfeld**

Das Buch untersucht die umstrittene Institutionalisierung der schweizerischen Gleichstellungspolitik seit Mitte der 1990er Jahre vor allem im Bereich der Erwerbsarbeit und der staatlichen Gleichstellungsinstitutionen. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie die politischen Steuerungsprinzipien miteinander verknüpft werden und ob sie Wirkung sowie Überzeugungskraft entfalten können

2018 • 263 S. • Kart. • 34,90 € (D) • 35,90 € (A)
ISBN 978-3-8474-0654-9 • eISBN 978-3-8474-0243-5



Gesine Fuchs • Silke
Bothfeld • Andrea Leitner •
Sophie Rouault

Gleichstellungspolitik öffentlicher Arbeitgeber

**Betriebliche Gleichstellung
in den Bundesverwaltungen
Deutschlands, Österreichs und
der Schweiz**

Die Autorinnen untersuchen vergleichend die Strukturen und Maßnahmen betrieblicher Gleichstellungspolitik öffentlicher Arbeitgeber am Beispiel der Bundesverwaltungen in der Schweiz, Deutschland und Österreich.

2016 • 254 S. • Kart. • 34,90 € (D) • 35,90 € (A)
ISBN 978-3-8474-0191-9 • eISBN 978-3-8474-0414-9



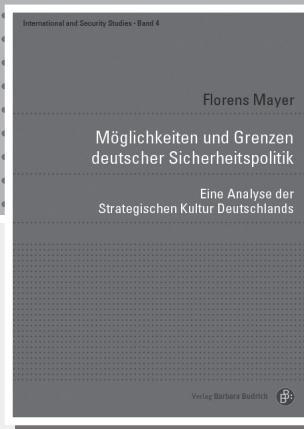
Nik Milosevic

Politische Entscheidungsprozesse und multinationale Militäreinsätze

Deutschland im internationalen Vergleich

Der Autor analysiert die sicherheitspolitischen Entscheidungsstrukturen Deutschlands und ausgewählter Verbündeter hinsichtlich multinationaler Militäreinsätze, vergleicht diese und bietet Handlungsmöglichkeiten zur Überwindung von ermittelten Hürden und Defiziten an, die zu asynchronen Entscheidungsprozessen mit den Verbündeten führen können.

2018 • 580 S. • Kart. • 78,00 € (D) • 80,20 € (A)
International and Security Studies, 6
 ISBN 978-3-8474-2212-9 • eISBN 978-3-8474-1238-0



Florens Mayer

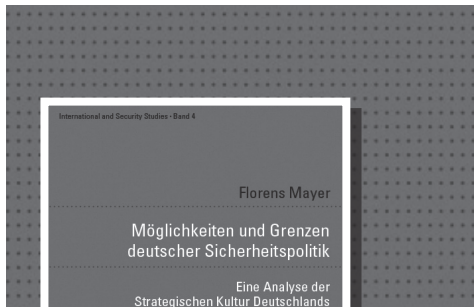
Möglichkeiten und Grenzen deutscher Sicherheitspolitik

Eine Analyse der Strategischen Kultur Deutschlands

Der Autor untersucht, unter welchen Voraussetzungen, zu welchen politischen und rechtlichen Bedingungen Deutschland heute bereit ist, militärische Mittel anzuwenden, und wie sich die Qualität der militärischen Einsätze Deutschlands verändert hat.

2017 • 257 S. • Kart. • 39,90 € (D) • 41,10 € (A)
International and Security Studies, 4
 ISBN 978-3-8474-2068-2 • eISBN 978-3-8474-1037-9

www.shop.budrich.de



Florens Mayer

Möglichkeiten und Grenzen deutscher Sicherheitspolitik

Eine Analyse der Strategischen Kultur Deutschlands

Der Autor untersucht, unter welchen Voraussetzungen, zu welchen politischen und rechtlichen Bedingungen Deutschland heute bereit ist, militärische Mittel anzuwenden, und wie sich die Qualität der militärischen Einsätze Deutschlands verändert hat. Ziel des Buches ist es, einer Gretchenfrage der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik auf den Grund zu gehen: Nun sag, wie hast du's mit dem Militär?

2017 • 257 S. • Kart. • 39,90 € (D) • 41,10 € (A)

International and Security Studies, 4

ISBN 978-3-8474-2068-2 • eISBN 978-3-8474-1037-9



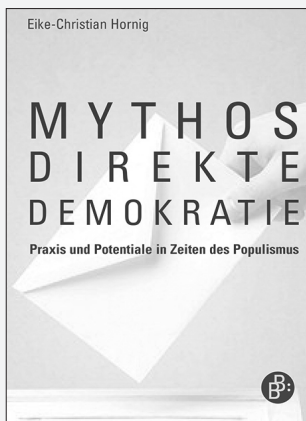
Andrea Gawrich •
Wilhelm Knelangen (Hrsg.)

Globale Sicherheit und die Zukunft politischer Ordnungen

Welchen Beitrag können politische Institutionen und Ordnungssysteme leisten, um Frieden zu erhalten und Sicherheit zu gewährleisten? Dieser Frage geht der Band in drei zentralen Teilen anhand verschiedener Beispiele nach. Daneben geht es auch um die Frage nach der Stabilität und der Funktionsweise politischer Systeme und den Elementen einer funktionsfähigen Ordnung des Politischen.

2017 • 276 S. • Kart. • 42,00 € (D) • 43,20 € (A)

ISBN 978-3-8474-2071-2 • eISBN 978-3-8474-1044-7



Eike-Christian Hornig

Mythos Direkte Demokratie

Praxis und Potentiale in
Zeiten des Populismus

2017 • 169 Seiten • Kart. • 19,90 € (D) • 20,50 € (A)

ISBN 978-3-8474-2134-4 • eISBN 978-3-8474-1125-3

Die Debatte um direkte Demokratie in Deutschland wird von einem Mythos beherrscht. Besonders Rechtspopulisten und Bürgerproteste propagieren das Bild einer elitenfreien, sachlichen und demokratischeren Politik durch Volksrechte. Tatsächlich aber ist direkte Demokratie eng mit Interessengruppen und Parteien verbunden und auch die Schweiz taugt nicht als Vorbild. Das Buch zeigt wie direkte Demokratie jenseits des Mythos funktioniert.

Aus dem Inhalt: Kapitel I – Mythos und Gegenmythos in Zeiten des Populismus • Kapitel II – Die Praxis repräsentativer und direkter Demokratie • Kapitel III – Direkte Demokratie auf Bundesebene – so funktioniert's



www.shop.budrich.de