

Jenny Rademann

Auf Kurs oder aus dem Gleis

Intra-ministerielle Entscheidungsfindung in der Verkehrsinfrastrukturplanung

On Track or Off The Rails

Intra-ministerial decision-making in transport infrastructure planning

Universitätsverlag Göttingen, 2022

ISBN 978-3-86395-534-2

DOI <https://doi.org/10.17875/gpub2022-1906>

Gliederung

(übersetzt aus dem Englischen)

1. Einleitung
 - 1.1 Entscheidungsfindung in Ministerien ...
 - 1.2 ... anhand von Fällen aus der Verkehrsinfrastrukturpolitik
 - 1.3 Ergebnisse und Beitrag
 - 1.4 Gliederung
2. Theoretischer Rahmen
 - 2.1 Akteurzentrierter Institutionalismus
 - 2.2 Politiker
 - 2.3 Bürokraten
 - 2.4 Entscheidungsprozess
 - 2.5 Umfassender Rahmen
3. Methoden
 - 3.1 Fallauswahl
 - 3.2 Datenerhebung
 - 3.3 Analysemodi
 - 3.4 Operationalisierung
4. Der Bundesverkehrswegeplan
 - 4.1 Gegenwärtige Diskussionen über Verkehrsinfrastrukturpolitik

- 4.2 Fernverkehrsplanung für Straße und Schiene in Deutschland
 - 4.3 Der Bundesverkehrswegeplan (BVWP)
 - 4.4 Wesentliche Punkte und empirischer Beitrag
 - 5. Inhaltsanalyse
 - 5.1 Programmatische Position
 - 5.2 Salienz
 - 5.3 Bund-Länder-Beziehungen
 - 5.4 Politischer Einfluss
 - 5.5 Interne Regeln
 - 5.6 Verwaltungskapazität
 - 5.7 Externe Akteure
 - 5.8 Ergebnisse
 - 6. QCA
 - 6.1 Erwartete Set-Beziehungen
 - 6.2 Analyse für zwei Ergebnisse
 - 6.3 Theorie-Evaluation
 - 6.4 Ergebnisse
 - 7. Discussion
 - 7.1 Bestätigung früherer Erkenntnisse
 - 7.2 Hypothese 1 und die Beziehungen zwischen den Ebenen
 - 7.3 Hypothese 2 und Höhen und Tiefen von Konsultationen
 - 7.4 Hypothese 3 und die Rolle von Evidenz
 - 7.5 Hypothese 4 und strategische Selbstbeschränkung
 - 7.6 Hypothese 5 und die Bedeutung von Kapazität
 - 7.7 Potenzial für Generalisierung
 - 8. Schlussfolgerung
- Anhang
- Literatur

Zusammenfassung

Der Ruf nach einer „Verkehrswende“ hat in den ersten Jahrzehnten des 21. Jahrhunderts politische und öffentliche Aufmerksamkeit erlangt. Eine Verkehrsverlagerung vom autozentrierten Individualverkehr auf den (elektrifizierten) Schienenverkehr wird auch in offiziellen Nachhaltigkeitsstrategien als ein wichtiger Baustein im Streben nach einem nachhaltigeren Verkehrssystem gesehen. Zur Umsetzung dieser Forderung bedarf es unter anderem einer neuen Schwerpunktsetzung in der Infrastrukturplanung.

Die Vorbereitung des zurzeit gültigen Bundesverkehrswegeplans (BVWP) erlaubt einen vergleichenden Blick auf Entscheidungsprozesse über Infrastrukturprojekte für unterschiedliche Verkehrsmodi. Obwohl der BVWP eine nationale Verkehrsstrategie ist, werden die ersten Schritte zu seiner Erarbeitung auf der Ebene der Länder getätigt. Es sind vor allem die Länder, die Straßenprojekte für den BVWP anmelden und auch bei den anderen Infrastrukturmodi Vorschläge unterbreiten. Aus dieser Struktur ergibt sich die Gelegenheit, die Entscheidungsprozesse und deren Resultate auf Ebene der Landesverkehrsministerien zu vergleichen, wenn diese Projekte für den BVWP vorschlagen. Auf dieser Grundlage lässt sich untersuchen, welche Faktoren verkehrswendefreundliche Entscheidungen befördern und wie Prozesscharakteristika ministerielle Entscheidungen beeinflussen.

Das theoretische Fundament dieser Studie bildet der akteurszentrierte Institutionalismus. In einem Delegationsargument werden politik- und bürokratiezentrierte Perspektiven zusammengeführt. Ich folge dem Argument, dass Entscheidungen von Ministerien in erster Linie der jeweiligen Parteiposition der Ministerin folgen. Ich stelle allerdings infrage, dass die Balance zwischen dem Einfluss des Ministers und dem Einfluss der Bürokratie insofern von der Salienz des jeweiligen Themas abhängt, dass Ministerinnen bei salienten Themen darauf achten, Ihre eigene Position verwirklicht zu sehen, während bei weniger salienten Themen die Ministerialbürokratie mehr Spielräume erhält. Stattdessen argumentiere ich, dass saliente Themen – statt einer sturen Durchsetzung vordefinierter Positionen – komplexe Entscheidungsprozesse erfordern, die sich dadurch auszeichnen, dass sie eine Vielzahl von Akteuren einbinden, um zu breit akzeptierten Lösungen zu gelangen, die sich auch tatsächlich praktisch umsetzen lassen. Die Resultate solcher komplexen Prozesse sind allerdings weniger vorhersagbar.

Ausgehend von einer Dokumentenanalyse und Experteninterviews mit Akteuren aus den Länderverkehrsministerien untersucht diese Arbeit, wie Entscheidungsprozesse in Bürokratien die resultierenden Entscheidungen im Bereich der Verkehrsinfrastrukturplanung

prägen. Entscheidungsprozesse in den Landesverkehrsministerien über die Projektvorschläge und -anmeldungen zum BVWP 2030 dienen als Untersuchungsfälle. Diese Entscheidungsprozesse können entweder den autozentrierten Status Quo stärken oder eine Verlagerung zugunsten der Schienenmobilität betonen. Damit befördern oder behindern sie einen systematischen Wandel im Mobilitätssystem hin zu einer Verkehrswende – ohne dass dies im Einzelfall von der handelnden Ministerialbürokratie beabsichtigt sein muss. Die Analyse erfolgt in zwei Schritten. In einem ersten Analyseschritt dient eine qualitative Inhaltsanalyse der Strukturierung des empirischen Materials. Dazu beginne ich mit einigen theoriegeleiteten Konzepten und reiche diese induktiv mit Unterkategorien an, die die Prozessschritte erfassen, die sich aus dem Material ergeben. In einem zweiten Schritt kommt das Analyseverfahren der QCA (*Qualitative Comparative Analysis*) zum Einsatz, um Kombinationen programmatischer, prozeduraler und kapazitätsbezogener Charakteristika zu ermitteln, die für das Treffen verkehrswendegeneigter Entscheidungen in den Landesverkehrsministerien hinreichend sind.

Die Ergebnisse beziehen sich sowohl auf Pfade hin zu verkehrswendefreundlichen Entscheidungen als auch auf Einflussfaktoren für die Organisation des Entscheidungsprozesses innerhalb der Ministerien. Sie stützen die Ansicht, dass eine entsprechende Parteiposition des Ministers sich in der Tat positiv auf verkehrswendegeneigte Entscheidungen auswirken kann. Unabhängig von der Parteiposition kann auch die Entscheidungsfindung in einem komplexen Prozess, also unter Einbezug zusätzlicher Prozessschritte und der Beteiligung zusätzlicher Akteure, eine solche Wirkung haben. Keine dieser beiden Bedingungen ist allerdings allein hinreichend für das Treffen verkehrswendegeneigter Entscheidungen. Beide wirken nur im Zusammenspiel mit einem verkehrswendeeorientierten Verhalten gegenüber den Erwartungen der Bundesebene. Unter Umständen bedeutet dies auch, dass Länder explizit den Erwartungen des Bundes zuwiderhandeln, obwohl sie zur Umsetzung der getroffenen Entscheidung auf den Bund angewiesen sind. Das Vorhandensein eines hohen Maßes an Verwaltungskapazität und die Salienz des zu entscheidenden Themas für die jeweilige Ministerin prägen, wie Ministerien ihre Entscheidungsfindungsprozesse gestalten. Wo die verfügbare Kapazität es erlaubt, werden komplexe Entscheidungsprozesse gewählt, wenn das zu entscheidende Thema als salient empfunden wird. Aus der Relevanz von Kapazität in dieser Hinsicht ergibt sich der Hinweis, dass für legitimitätssteigernde zusätzliche Prozessschritte – wie etwa die effektive Durchführung von Bürgerbeteiligungsverfahren – eine gut ausgestattete Bürokratie unerlässlich ist.