

Abstract für die

13. Jahrestagung des Forums Junge Staats-, Verwaltungs- und Policy-Forschung (FoJuS)
„Verwaltung der Zukunft, Zukunft der Verwaltung“
27. und 28. Februar 2020 an der Helmut-Schmidt-Universität in Hamburg

Politik und Verwaltung – Spiel auf Zeit?

Eine Untersuchung der inhaltlichen Parteiprägung der Landesverkehrsministerien anhand Ihrer Vorschläge zum Bundesverkehrswegeplan 2030

Ministerialbürokratien agieren in einem Spannungsfeld: Einerseits wird von ihnen fachliche Expertise und parteipolitische Neutralität erwartet, andererseits sind sie nicht selbst demokratisch legitimiert und sollen den Vorstellungen ihrer politischen Prinzipale gegenüber responsiv sein. Das Einflusspotenzial von Ministerialbürokrat*innen auf Politikentscheidungen ist dabei unbestritten¹. Dennoch ist in einem stark von politischen Parteien geprägten demokratischen System die erste und intuitive Erwartung an den Output eines Ministeriums, dass er die parteipolitischen Präferenzen der Hausleitung widerspiegelt.

Strikte Beamt*innenloyalität gegenüber der Hausleitung auch bei Regierungswechseln wird in den letzten Jahrzehnten zunehmend infrage gestellt². Gleichzeitig wird ein zumindest gleichbleibendes Niveau funktionaler Politisierung, also der Antizipation politischer Wünsche und Bedingungen seitens der Ministerialbürokratie, beobachtet³. Das wirkt widersprüchlich, spricht das eine doch gegen, das andere aber für eine getreuliche Umsetzung der jeweiligen Parteilinie der Hausleitung. Auflösen lässt sich dieses scheinbare Paradox über eine Prozessperspektive: Politisierung der Ministerialbürokratie kann in Bezug auf die formal unpolitischen Bürokratieebenen nur über Zeit erfolgen – wenn es denkbar ist, dass frühere Regierungsprogramme fortgeführt werden, so braucht es offenbar Zeit, um eine neue Linie im Ministerium zu verankern, und auch funktionale Politisierung erfordert Wissen über die Hausleitung, das erst im Laufe der Zeit erworben werden kann. Daher widmet sich dieser Beitrag der Frage:

¹Kai-Uwe Schnapp (2004). *Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse*. Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung 11. Opladen: Leske + Budrich. 375 S.; Stefanie Vedder und Sylvia Veit (2017). „Politische Kultur und die Parteipolitisation von Verwaltungseliten in den alten und neuen Bundesländern“. In: *der moderne staat-dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 10.1, S. 337.

²Falk Ebinger und Linda Jochheim (2009). „Wessen loyale Diener? Wie die große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte“. In: *der moderne staat* 2.2, S. 327–345.

³Thurid Hustedt und Heidi Houlberg Salomonsen (2014). „Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies“. In: *International Review of Administrative Sciences* 80.4, S. 746–765.

Beeinflusst die Länge einheitlicher parteilicher Prägung eines Ministeriums den Umfang, in dem die Parteilinie in den Policy-Outputs dieses Ministeriums umgesetzt wird?

Die Erarbeitung des aktuell gültigen Bundesverkehrswegeplans bietet die Gelegenheit zu untersuchen, wie der gleiche Bundesauftrag durch unterschiedlich geprägte Landesministerien ausgeführt wurde. Alle Länder waren aufgefordert, dem zuständigen Bundesministerium Listen mit Vorschlägen zu Infrastrukturprojekten für die nächsten 15 Jahre vorzulegen. Diese Listen unterscheiden sich zwischen den Ländern nicht nur in ihrer Länge sondern auch in dem Ausmaß, in dem Schienenprojekte eine Rolle spielen – was in Bezug auf die als Teil der Klima- und Nachhaltigkeitsdebatte diskutierte Verkehrswende relevant ist.

Die Parteipositionen der jeweiligen Minister*innen zu den verschiedenen Verkehrsträgern werden über die jeweiligen Wahlprogramme ihrer Partei zur jeweils vorhergehenden Landtagswahl angenähert. Diese Parteilinien werden mit den Vorschlagsoutputs der jeweiligen Ministerien in Beziehung gesetzt und es wird überprüft, inwiefern die Verweildauer von Minister*innen derselben Partei diese Beziehung noch einmal verschiebt. Für eine Rückbindung der Analyse an den konkreten Verwaltungsprozess werden Expert*inneninterviews mit Ministerialbürokrati*innen in den Landesverkehrsministerien herangezogen. Die deutlichste Übereinstimmung zwischen verkehrsbezogenem Parteiprogramm und Ausgestaltung der Vorschläge zum Bundesverkehrswegeplan wird in den Ländern erwartet, in denen das Verkehrsministerium schon länger in der Hand der entsprechenden Partei ist.

Ziel ist ein besseres Verständnis der Wechselwirkung zwischen parteipolitischer Prägung der Hausspitze und bürokratischer Expertise auf der Arbeitsebene. Eine bislang wenig beachtete Bedingung funktionaler Politisierung wird ausgeleuchtet und Hypothesen zur Reaktion der Ministerialverwaltung auf Machtwechsel werden zur Diskussion gestellt.