
Buchrezension

Bandelow, N.C., Kundolf, S. und Lindloff, K. (2014). Agenda Setting für eine nachhaltige EU-Verkehrspolitik. Akteurskonstellationen, Machtverhältnisse und Erfolgsstrategien | 176 S. | Broschiert. Berlin: edition sigma. ISBN 978-3-8360-8760-5

Die Veröffentlichung enthält zentrale Ergebnisse eines politikwissenschaftlichen Forschungsprojekts, das im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung des DGB durchgeführt wurde. Dabei geht es zum einen um die Analyse verkehrspolitischer Abläufe und Entscheidungen auf der EU-Ebene, zum anderen um die Ableitung von Handlungsempfehlungen für Interessenvertreter.

Den Ausgangspunkt bildet die allgemein akzeptierte Nachhaltigkeitsdefinition im Sinne einer gleichberechtigten Berücksichtigung ökonomischer, ökologischer und sozialer Ziele. Dabei wird gleich zu Beginn festgestellt, dass soziale Ziele „unter anderem von den Gewerkschaften betont“ (S. 9) würden. Eine explizite Auseinandersetzung mit den verschiedenen Interpretationsmöglichkeiten der einzelnen Nachhaltigkeitsdimensionen und der daraus folgenden Möglichkeit von Zielkonflikten auf der Ebene von Unterzielen enthält die Studie jedoch leider nicht. Beispielsweise ließe sich auch das Interesse der Verbraucher an niedrigen Preisen für Verkehrsdienstleistungen als ein „soziales“ Ziel ansehen, das möglicherweise sogar im Konflikt zu den Interessen der (gewerkschaftlich organisierten) Beschäftigten in der Verkehrsbranche steht.

Methodisch folgen die Autoren dem politikwissenschaftlichen Multiple-Streams-Ansatz. Dieser hebt die Vielzahl von Einflussfaktoren hervor, die sich in die Kategorien „Problem-Strom“, „Policy-Strom“ und „Politics-Strom“ einteilen lassen. Zudem wird auf die zentrale Bedeutung der zeitlichen Dimension (Auftreten von „Gelegenheitsfenstern“) und die Rolle von „Policy Entrepreneuren“ hingewiesen. Dieser Ansatz wird auf drei Fallbeispiele angewendet, die jeweils auf einer Dokumentenanalyse sowie zahlreichen Interviews mit Einfluss- und Entscheidungsträgern basieren.

Fallstudie 1 thematisiert die Verschärfung der Grenzwerte für Kfz-Abgasemissionen (Euro 5 und Euro 6 Norm), die in Verbindung mit erleichterten Zugangsmöglichkeiten unabhängiger Werkstätten zu Reparatur- und Wartungsinformationen verabschiedet wurde. Somit bestand zum einen ein ökologisch-ökonomischer Gegensatz, zum anderen ein Interessenkonflikt zwischen verschiedenen Unternehmen (Automobilhersteller vs. unabhängige Werkstätten). Eine zentrale Rolle für das politische Agenda Setting im Bereich der Abgasnormen schreiben die Autoren den Aktivitäten von Umweltverbänden zu, die mit gezielten Kampagnen gegen (ältere) Diesel Pkw wesentlich dazu beigetragen hätten, Aufmerksamkeit zu erzeugen. Dass bei der formal insgesamt sorgfältig verfassten Studie teilweise von Fahrzeugen „mit besonderen sozialen Bedürfnissen“ (S. 134, 142) statt von Fahrzeugen „für besondere soziale Erfordernisse“ (VO 715/2007) die Rede ist, sei als Kuriosum am Rande erwähnt.

In Fallbeispiel 2 geht es um europäische Vorgaben für Arbeitszeiten des Fahrpersonals im Straßengüterverkehr, bei denen unterschiedliche Interessen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern im Vordergrund standen. Als Besonderheit wird hier unter anderem das partielle Nebeneinander von zwei politischen Prozessen (Arbeitszeitregelung als Sozialvorschrift sowie Lenk- und Ruhezeitenregelung als verkehrspolitische Regulierung) betont.

Die dritte Fallstudie befasst sich mit den EU-Regelungen zur Vergabe von Leistungen des ÖPNVs mit Bussen und Bahnen (VO 1370/2007). Als Erfolg gewerkschaftlicher Einflussnahme wird gewertet, dass Gebietskörperschaften auch in Zukunft über die Möglichkeit verfügen, defizitäre ÖPNV-Leistungen selbst zu erbringen oder ohne Ausschreibung an einen „internen Betreiber“ zu vergeben. Ein Erfolgsfaktor im politischen Prozess sei hierbei die Interessenhomogenität von Kommunen und Arbeitnehmervertretern gewesen. Die Schlussfolgerung der Verfasser, die Beibehaltung kommunaler Monopolstrukturen sei auch ein Erfolg der Vertretung von „Verbraucherinteressen“ (S. 131) ist hingegen etwas überraschend, da bei der Zusammenstellung wichtiger Akteure keine Konsumentenverbände aufgeführt sind. Zudem werden die Vor- und Nachteile eines Ausschreibungswettbewerbs in der Literatur durchaus kontrovers diskutiert, sodass zumindest umstritten ist, ob das „Softening up“ des ursprünglichen Kommissionsentwurfs tatsächlich im Interesse der Verbraucher liegt. Auch die Auswirkungen auf das in der Studie allenfalls am Rande betrachtete ökologische Ziel einer Attraktivitätssteigerung des ÖPNV sind keineswegs eindeutig.

Die drei Fallstudien haben jeweils einen Umfang zwischen 20 und 30 Seiten, wobei zahlreiche anonymisierte Zitate aus den Experteninterviews enthalten sind. Angesichts der komplexen Materie und des langen Zeitraums der politischen Entscheidungsfindung, der zwischen drei und sieben Jahren lag, bleiben Randaspekte teilweise ausgeklammert. Beispielsweise spielte bei der Neuordnung des ÖPNV zwar die „Inhouse“-Direktvergabe an kommunale Unternehmen in der öffentlichen Diskussion eine zentrale Rolle. Die EU-Verordnung hat jedoch auch teils gravierende Folgen für mittelständische Omnibusunternehmen, die in Deutschland mit eigenen Konzessionen Linienverkehr betreiben. Dieser Themenbereich bleibt in der Analyse völlig unbeleuchtet.

Die betrachteten Entscheidungsprozesse sind sehr heterogen und zeichnen sich durch einen teils iterativen Verlauf sowie fallbezogene Zweckbündnisse einzelner Akteure aus. Übergreifend wird für alle drei Beispiele die Bedeutung des Europäischen Parlaments und hier insbesondere des jeweiligen Berichtstatters betont. Angesichts der Unterschiede zwischen den einzelnen Politikbereichen fallen die Handlungsempfehlungen für Interessenvertreter zwar plausibel, überwiegend jedoch auch relativ allgemein aus. So wird den Lobbyisten unter anderem nahegelegt, bei den politischen Akteuren regelmäßig präsent zu sein, und es wird auf die Bedeutung von Sprachkenntnissen hingewiesen. Hervorgehoben wird zudem die Bedeutung formaler Zuständigkeiten. Die Untersuchungsergebnisse belegen, dass politische Entscheidungen auch davon abhängen

können, ob verkehrs-, umwelt- oder beschäftigungspolitische Institutionen bzw. Gremien federführend sind.

In der Gesamtschau zeigen die Fallbeispiele, dass ökologische beziehungsweise gewerkschaftliche Interessen im verkehrspolitischen Entscheidungsprozess der EU gute Durchsetzungschancen haben können. Die anfängliche Vermutung der Autoren, dass „die soziale Dimension der Nachhaltigkeit keine gleichberechtigte Berücksichtigung findet“ (S. 9) wird somit zumindest für die untersuchten Themengebiete nicht bestätigt. Die Analyse von Entscheidungsprozessen, in denen keine „Erfolge gewerkschaftlicher ... Interessenvertretung“ (S. 157) zu konstatieren sind, wäre daher ein lohnender Gegenstand zukünftiger Forschungsprojekte.

Insgesamt bietet die politikwissenschaftliche Untersuchung hoch interessante Einblicke in die vielfältigen Determinanten der verkehrspolitischen Entscheidungsfindung auf der europäischen Ebene. Dadurch wird auch bei Vertretern anderer Disziplinen das Verständnis der verschlungenen Wege der EU-Politik erweitert. Die Veröffentlichung zeigt auf, unter welchen Rahmenbedingungen und mit welchen Strategien (gewerkschaftliche) Interessenvertreter erfolgreich gewesen sind. Die implizite Annahme, dass eine Verkehrspolitik, bei der sich Umweltverbände und Gewerkschaften im politischen Prozess mit ihren Vorstellungen ganz oder teilweise durchsetzen, automatisch auch eine „nachhaltige“ Politik darstellt, ist jedoch keineswegs zwingend und hätte in der Studie durchaus problematisiert werden können.

Prof. Dr. Frank Fichert
Fachhochschule Worms