

Juli 2023

**Brennpunkt Brenner – Die alpenländische
Verkehrszusammenarbeit an der Brennerautobahn
Hotspot Brenner - Alpine transport cooperation on the Brenner
motorway**

Thesis zur Erlangung des wissenschaftlichen Grades

Master of Arts (M.A.)

Masterstudiengang

Europäisches Verwaltungsmanagement, 2021

vorgelegt von:

Maria Kreutz

Erstgutachter/in: Prof. Dr. Jörg Röber

Zweitgutachter/in: Prof. Dr. Annegret Eppler

Abstract

In dieser wissenschaftlichen Arbeit wurde die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Verkehrspolitik an der Brennerautobahn untersucht. Ziel der Arbeit war es, zunächst die Frage zu beantworten, inwieweit diese Zusammenarbeit dem Konzept der Multilevel Governance entspricht, um anschließend zu klären, wie es den Akteuren gelingt, ihre Interessen im Rahmen der Kooperation durchzusetzen. In diesem Sinne wurden exemplarisch zwei zentrale Entscheidungssituationen ausgewählt und nach Fritz W. Scharpf (2000) hinsichtlich ihrer situativen Rahmenbedingungen, Akteuren- und Akteurskonstellationen, der Entscheidungsarena und Interaktionsformen analysiert. Die Datengrundlage hierfür bildeten 6 qualitative Experteninterviews. Die Arbeit unterstreicht die Bedeutung des Zusammenspiels mehrerer Ebenen in der Politikgestaltung und kann auf andere grenzüberschreitende Infrastrukturprojekte übertragen werden.

Inhaltsverzeichnis

Abstract.....	II
Inhaltsverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	V
Abbildungsverzeichnis	VI
1. Einleitung	- 1 -
1.1. Erkenntnisinteresse	- 1 -
1.2. Stand der Forschung	- 3 -
1.3. Aufbau der Arbeit und Forschungsfragen	- 4 -
2. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Verkehr	- 5 -
2.1. Europäische Verkehrspolitik.....	- 5 -
2.2. Der Brennerpass und die europäische Autobahn	- 9 -
3. Erklärungsansätze.....	- 15 -
3.1. Der Multilevel Governance Ansatz	- 15 -
3.1.1. Allgemeine Einordnung.....	- 15 -
3.1.2. Die Europäische Union als Mehrebenensystem	- 16 -
3.1.3. Regieren im europäischen Mehrebenensystem: Netzwerke und Verhandlung	- 20 -
3.1.4. Kernannahmen der Multilevel Governance.....	- 22 -
3.1.5. Grenzen des Multilevel Governance Ansatzes	- 25 -
3.1.6. Zwischenfazit: Inwiefern handelt es sich bei der Verkehrszusammenarbeit an der Brennerautobahn um Multilevel Governance?	- 27 -
3.2. Der Akteurzentrierter Institutionalismus	- 30 -
3.2.1. Allgemeine Einordnung.....	- 30 -
3.2.2. Kernannahmen und Institutionsbegriff.....	- 31 -
3.2.3. Akteure	- 33 -
3.2.4. Akteurskonstellation.....	- 36 -
3.1.5 Interaktionsformen.....	- 38 -
4. Methodisches Vorgehen	- 42 -
5. Auswertung.....	- 47 -

5.1. Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an der Brennerautobahn.....	- 47 -
5.2. Entscheidungssituation 1: Der Transitgipfel auf regionaler Ebene ...	- 50 -
5.3. Entscheidungssituation 2: Der 10-Punkte-Plan für den Brenner	- 60 -
6. Diskussion und Handlungsempfehlung	- 67 -
7. Schlussbetrachtung	- 71 -
Literaturverzeichnis	- 74 -
Anlagen.....	- 81 -
Anlage A: Abbildungen.....	- 81 -
Anlage B: Interviewleitfäden.....	- 85 -
Anlage B.1: Interviewleitfaden Entscheidungssituation 1	- 85 -
Anlage B.2: Interviewleitfaden Entscheidungssituation 2	- 86 -
Anlage C: Transkriptionen der Experteninterviews	- 88 -
Anlage C.1: Experte Tirol	- 88 -
Anlage C.2: Experte Bayern.....	- 94 -
Anlage C.3: Experte Südtirol	- 101 -
Anlage C.4: Expertin Wissenschaft.....	- 108 -
Anlage C.5: Expertin Bundesrepublik Deutschland.....	- 109 -
Anlage C.6: Experte Österreich.....	- 110 -
Anlage D: Qualitative Inhaltsanalyse	- 122 -
Anlage E: Muster Einverständniserklärung.....	- 124 -
Eidesstattliche Erklärung des Verfassers.....	- 125 -

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AI	Akteurszentrierter Institutionalismus
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
ebd.	ebenda
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
f.	folgende
Hrsg.	Herausgeber
LKW	Lastkraftwagen
Nr.	Nummer
PKW	Personenkraftwagen
S.	Seite
TEN-V	Transeuropäische Verkehrsnetz
vgl.	vergleiche

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Jährlicher durchschnittlicher täglicher Verkehr: alle Fahrzeuge (gemessen pro Tag)	- 12 -
Abbildung 2: Typen des Regierens	- 22 -
Abbildung 3: Grundmodell des Akteurszentrierten Institutionalismus	- 32 -
Abbildung 4: Akteurstypen nach Scharpf	- 34 -
Abbildung 5: Institutionelle Arrangements und Interaktionsmodi	- 38 -
Abbildung 6: Analyseraster AI	- 46 -

1. Einleitung

1.1. Erkenntnisinteresse

„Grenzüberschreitenden Herausforderungen kann man am besten gemeinsam entgegentreten und es braucht einen regelmäßigen Austausch auf Bundes- und Länderebene, um bei den großen Herausforderungen des Brennerkorridors endlich voranzukommen.“ (Bayerische Staatsregierung 2023a: 1)

Der Brennerpass: Er wird beschrieben als die „Zentralachse für den Güterverkehr“ (vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. 2023) und gilt mit seiner wirtschaftlichen Bedeutung für den europäischen Binnenmarkt als die Herzschiene Europas.

Die Brenner-Route verbindet München über Innsbruck und Bozen mit der Po-Ebene Norditaliens. Sie stellt die wichtigste Nord-Süd-Verbindung über die Alpen dar und ist zusammen mit St. Gotthard, Simplon und Mont Cenis eine der vier bedeutendsten Routen des Alpentransits – und die Verkehrsreichste (vgl. Frei 2019).

Laut des aktuellen Jahresberichts des politischen und technischen Netzwerks „iMonitraf!“ führen 2021 etwa 54,5 Millionen Tonnen im Güterverkehr über den Brenner (vgl. iMONITRAF! 2023: 30-33). Der PKW-Verkehr lag 2021 bei 17.563 Autos und insgesamt 24.627 Fahrzeugen pro Tag (vgl. ebd.). Mit Deutschland, Österreich und Italien profitieren gleich drei Volkswirtschaften von diesem Transit-Güterverkehr. Doch trotz dieser hohen wirtschaftlichen Bedeutung sind die negativen externen Effekte durch das starke Verkehrsaufkommen zahlreich: Über 20km lange Verkehrsstaus, resultierende Belastungen für die Umwelt und die erhöhte Lärmbelastung für Anwohnerinnen und Anwohner sind nur beispielhaft anzuführen.

Mit der Bündelung von Ressourcen versuchen die alpenländischen Regionen dieser grenzüberschreitenden Problemlage zu begegnen. So treffen sich Vertreterinnen und Vertreter der Handelskammern von Bayern, Tirol und Südtirol regelmäßig, um die Maßnahmen zu Entzerrung des Verkehrsaufkommens zu erörtern (vgl.

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft Landesentwicklung und Energie 2022). Im Juli 2019 versammelten sich außerdem politische Entscheidungsträger aus Tirol, Bayern sowie der Verkehrsministerien von Österreich und Deutschland im Rahmen des Transit-Gipfels in Berlin, um Lösungsansätze zu diskutieren und einen 10-Punkte-Plan für den Brennerkorridor zu erarbeiten (vgl. Land Tirol 2019). Inhalt des Plans ist unter anderem die Einrichtung einer verkehrsträgerübergreifenden Arbeitsgruppe unter Federführung der jeweiligen Bundesverkehrsministerien (vgl. ebd.). In einem gemeinsamen Schreiben der bayerischen Staatsregierung und Landesregierung Tirols im Januar 2023 betont Landesrat René Zumtobel: „Grenzüberschreitenden Herausforderungen kann man am besten gemeinsam entgegentreten und es braucht einen regelmäßigen Austausch auf Bundes- und Länderebene, um bei den großen Herausforderungen des Brennerkorridors endlich voranzukommen“ (Bayerische Staatsregierung 2023a). Doch auch auf europäischer Ebene steht der Brenner-Transitverkehr auf der Agenda: Im vergangenen Dezember reiste der italienischer Verkehrsminister Matteo Salvini nach Brüssel, um mit dem europäischen Verkehrsrat über die Transitbeschränkungen am Brenner zu sprechen und der Europäische Kommission einen Vorschlag vorzulegen (vgl. Autonome Provinz Bozen Südtirol 2022). Nur einen Monat später trafen sich Bundesverkehrsminister Volker Wissing und Verkehrsminister Matteo Salvini in Rom zu einem Austausch über dasselbe Thema (vgl. Südtirol News 2023). Dementsprechend wird die verkehrspolitische Diskussion um die Brennerautobahn auf verschiedenen Ebenen geführt: Auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene.

1.2. Stand der Forschung

Es ist davon auszugehen, dass es das Bewusstsein über die ökonomische Bedeutung des Transit-Güterverkehrs und die funktionalen Zwängen sind, die diese alpenländische Kooperation vorantreiben. Stark getrieben scheint diese Kooperation auch von nationalen und europäischen Interessen zu sein, obwohl die negativen Effekte „vor Ort“ auf regionaler Ebene, sind. Ziel dieser wissenschaftlichen Arbeit soll es sein, die Zusammenarbeit im Bereich des Verkehrs an der Brennerautobahn mit Fokus auf dessen Akteure und Institutionen, zu analysieren.

Die aktuelle Forschung im Gebiet der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit fokussiert sich stark auf die Bedeutung und Rolle der regionalen Akteure in Form von Regional Governance Ansätzen (vgl. Fürst 2003, Beck 2011, Klatt 2020, Böhm 2021, Noferini et al. 2020, uvm). Diese Arbeit soll jedoch die Bedeutung des Zusammenspiels von verschiedenen Ebenen bei der Politikgestaltung hervorheben. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Europaregion Tirol-Südtirol - Trentino wurde schon mehrfach erforscht (vgl. unter anderem Fink 2012, Pallaver 2018, Woelk 2017, Engl und Zwilling 2013). Diese Forschung widmete sich vor allem der EVTZ als Akteur der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (vgl. zum Beispiel Fink 2012), Einstellungen der Bevölkerung (vgl. zum Beispiel Pallaver und Traweger 2016) und der Untersuchung von Politikfeldern wie Forschung (vgl. Fink 2012) und Verwaltung (vgl. Bußjäger, Happacher und Obwexer 2016). Auch in dieser Zusammenarbeit wurde schon mehrfach die Bedeutung regionaler Akteure, wie zum Beispiel Grenzgemeinden, betont (vgl. Alber, Engl, Klotz & Kofler 2019).

Eine Forschungslücke besteht einerseits im Bereich des Analyseobjektes: Bisher wurde diese überwiegend die Zusammenarbeit zwischen Tirol-Südtirol-Trentino untersucht, diese Arbeit wird die ausgewählten Regionen um das Land Bayern erweitern.

Als weitere Forschungslücke tritt das Politikfeld „Verkehr“ hervor: Trotz der hohen wirtschaftlichen Bedeutung des Brennerpasses und der Besonderheit der verschiedenen Akteure und Regionen, welche sich über drei Nationalstaaten

erstrecken, wurde es in der Forschung bisher nur aus historische Perspektive beleuchtet (vgl. Pernold 2016a; Pernold 2016b).

1.3. Aufbau der Arbeit und Forschungsfragen

In dieser wissenschaftlichen Arbeit wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Verkehrspolitik an der Brennerautobahn untersucht. Ziel der Arbeit ist es, zunächst die Frage zu beantworten, inwieweit diese Zusammenarbeit dem Konzept der Multilevel Governance entspricht, um anschließend zu klären, wie es den Akteuren gelingt, ihre Interessen im Rahmen der Zusammenarbeit durchzusetzen. Zunächst wird dabei ein kurzer Überblick über das untersuchte Politikfeld, die europäische Verkehrspolitik und den Untersuchungsgegenstand, die Brennerautobahn, gegeben. Anschließend werden die Erklärungsansätze zur Beantwortung der Forschungsfragen dargestellt. Als erstes wird das Konzept der Multilevel Governance in seinen Grundzügen vorgestellt, um anschließend ein Zwischenfazit zu ziehen, inwieweit es sich bei der untersuchten Zusammenarbeit um Multilevel Governance handelt. Da der Erklärungsansatz keinen Aufschluss über den konkreten Prozess und das Verhalten der Akteure im Zuge einer Entscheidungsfindung gibt, wird der Akteurzentrierte Institutionalismus von Fritz W. Scharpf (2000) herangezogen und dargelegt. Im Folgenden wird das methodische Vorgehen erläutert. Im Zuge der Auswertung der Ergebnisse wird zunächst ein kurzer Überblick über die Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an der Brennerautobahn gegeben, die nicht im Fokus der Arbeit stehen. Im Anschluss daran werden exemplarisch für die untersuchte Zusammenarbeit zwei Entscheidungssituationen, die Deklaration für ein gemeinsames LKW-Slot-System und der 10-Punkte-Plan für den Brennerkorridor, analysiert. Nachfolgend werden die Ergebnisse der Auswertung diskutiert und eine Handlungsempfehlung formuliert. Als letztes folgt eine Schlussbetrachtung, die eine Zusammenfassung der Arbeit, eine methodische Selbstreflexion und einen Ausblick für weitere Forschung enthalten soll.

2. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Verkehr

Ziel dieses Kapitels ist es zunächst, einen Überblick über das empirische Politikfeld zu geben, das in dieser Forschungsarbeit untersucht wird. In einem ersten Schritt werden die Grundzüge der europäischen Verkehrspolitik kurz dargestellt. Unter *Verkehrspolitik* werden in dieser Arbeit ebenfalls Maßnahmen der Verkehrsinfrastruktur verstanden. Anschließend erfolgt eine inhaltliche Annäherung an den Untersuchungsgegenstand der Arbeit: Die Brennerautobahn, ihre Geschichte und Bedeutung für Europa.

2.1. Europäische Verkehrspolitik

Das Politikfeld Verkehr wird als ein komplexes und vielschichtiges Politikfeld angesehen, das sowohl in wirtschaftlicher als auch in politischer Hinsicht von großer Bedeutung ist. So sind es der Verkehr und seine Infrastruktur, durch die wirtschaftliche und gesellschaftliche Austauschprozesse erst ermöglicht werden (vgl. Lehmkuhl 2011: 283). Neben den verschiedenen Verkehrsträgern wie Güter- und Personenverkehr, Schienen-, See- und Luftverkehr umfasst es auch die Aspekte Infrastruktur, Satellitennavigation und Intermodalität (vgl. ebd.). In diesem Zusammenhang ist es sinnvoll, zwischen der Verkehrsinfrastruktur (Straße, Schiene, Satellitennavigation usw.) einerseits und den Verkehrsträgern und Verkehrsdienstleistungen andererseits zu unterscheiden. Gleichzeitig sollten diese beiden Bereiche, insbesondere im Hinblick auf politische Entscheidungen, nicht getrennt voneinander betrachtet werden: So kann zum Beispiel eine Investition in eine bestimmte Infrastruktur dazu führen, dass ein bestimmter Verkehrsträger eine dominante Stellung einnimmt (vgl. Lehmkuhl 2011: 283-284). Auf diese Weise ist mitunter auch die Dominanz des Straßenverkehrs zustande gekommen.

Das Politikfeld *Verkehr* ist also nicht nur vielschichtig, sondern auch koordinationsintensiv. Schließlich können sich verschiedene Verkehrsträger und Verkehrsinfrastrukturen ergänzen und gleichzeitig miteinander konkurrieren (vgl. ebd.). Ein Wettbewerb ist beispielweise häufig zwischen dem Autoverkehr und dem

Schieneverkehr zu beobachten. Die Verkehrspolitik hat aber auch Auswirkungen weit über den Verkehrsbereich hinaus: Verkehrspolitische Entscheidungen haben oft vor allem Auswirkungen auf Klima und Umwelt. Sie können aber auch große wirtschaftliche und soziale Folgen haben (vgl. Lehmkuhl 2011: 283-284). Dies gilt auch umgekehrt. So hat die Europäische Union zur Eindämmung des Klimawandels ein Verbot für den Verkauf von Verbrennungsmotoren ab 2035 beschlossen (vgl. Süddeutsche 2022). In diesem Zusammenhang sind Auswirkungen auf zahlreiche Bereiche wie die Verkehrspolitik, die Klimapolitik und auch die Wirtschaftspolitik zu erwarten. Ein wesentliches Ziel der Verkehrspolitik ist daher die Abstimmung der Ziele innerhalb des Verkehrssektors, aber auch mit anderen Politikbereichen (vgl. Lehmkuhl 2011: 284).

Die europäische Verkehrspolitik befasst sich aktuell mit einer Reihe Themen, insbesondere der nachhaltigen Mobilität, Digitalisierung des Verkehrssektors, Innovation und Forschung im Bereich sauberer Kraftstoffe, Stärkung der Fahrgastreuechte und Vereinfachung der Zollverfahren (vgl. Dorfmann 2022: 265). Lange Zeit war dies Aufgabe der Nationalstaaten, doch aufgrund der großen wirtschaftlichen und politischen Bedeutung haben die Mitgliedstaaten bereits in den Römischen Verträgen die Bedeutung einer gemeinsamen Verkehrspolitik mit einem eigenen Titel im Vertrag unterstrichen. (vgl. Factsheet der Europäischen Union 2023). Die derzeitige Rechtsgrundlage für die gemeinsame Verkehrspolitik der europäischen Mitgliedstaaten ist in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe g und Titel VI des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgelegt und fällt unter die geteilte Zuständigkeit der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten (vgl. Ponti et al. 2013: 53). Damit wurde der Verkehr zu einem der ersten gemeinsamen Politikbereiche der europäischen Gemeinschaft erklärt. Die Schaffung eines Verkehrsbinnenmarktes, die Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit und die Öffnung der Verkehrsmärkte standen zunächst im Vordergrund (vgl. ebd.). Seit den 1990er Jahren legt die Europäische Kommission außerdem in regelmäßigen Abständen 10-Jahres-Programme vor, die nicht nur darauf abzielen, die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Verkehrssystems zu erhalten, sondern in zunehmendem Maße auch dessen Nachhaltigkeit zu verbessern (vgl. Lehmkuhl 2011: 283). Das erste Weißbuch über die Zukunft der gemeinsamen

Verkehrspolitik wurde 1992 veröffentlicht, mit dem Leitgedanken der Öffnung des Verkehrsmarktes (vgl. Ponti et al. 2013: 54). Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Weißbuchs im Jahr 2001 war die Kommission der Ansicht, dass das Ziel der Marktöffnung im Allgemeinen erreicht worden sei, mit Ausnahme des Eisenbahnsektors (vgl. ebd.). In diesem Sinne wurden insgesamt 60 Maßnahmen vorgeschlagen, mit dem Ziel, ein Gleichgewicht zwischen den Verkehrsträgern herzustellen und die Dominanz des Straßenverkehrs zu reduzieren und insbesondere den Schienenverkehr zu stärken (vgl. Ponti et al. 2013: 54). Im Jahr 2011 veröffentlichte die Kommission das Weißbuch *Roadmap to a Single European Transport Area. Towards a Competitive and Resource Efficient Transport System*, in dem die Kommission 40 Maßnahmen vorstellt, um die verkehrsbedingten Kohlendioxidemissionen bis 2050 um 60 % zu senken und die Abhängigkeit Europas von Erdölimporten zu verringern (vgl. ebd.). Dieses Weißbuch dient bis heute als eine wesentliche Grundlage der gemeinsamen Verkehrspolitik. Konkret sollen bis 2030 30% des Güterverkehrs von der Straße auf Schiff und Schiene verlagert werden, bis 2050 sogar 50% (vgl. Dorfmann 2022: 265). Diese Ziele sollen durch einen erheblichen Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, unterstützt durch das Transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V), erreicht werden. Das Transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V), verankert in Artikel 170 des Vertrages über die Arbeitsweise in der Europäischen Union, konzentriert sich auf den Aufbau eines umfassenden Netzes von Verkehrsinfrastrukturen in der Europäischen Union, um die Wettbewerbsfähigkeit der EU auf dem Weltmarkt zu stärken (vgl. Dorfmann 2022: 266). Das TEN-V gilt somit als Voraussetzung für die Verwirklichung des Binnenmarktes und des freien Dienstleistungsverkehrs und liegt in der Zuständigkeit der Generaldirektion *Mobilität und Verkehr* der Europäischen Union. Teil dieses Verkehrsnetzes sind Eisenbahnlinien, Straßen, Binnenwasserstraßen, Seewege, Häfen, Flughäfen und Eisenbahnterminals. Das TEN-V-Netz ist in zwei Ebenen gegliedert: ein Gesamtnetz und ein Kernnetz (vgl. Dorfmann 2022: 266). Das Kernnetz soll bis 2030, das Gesamtnetz bis 2050 fertiggestellt sein (vgl. Dorfmann 2022: 267). Neun Korridore, die die wichtigsten Fernverkehrsachsen im europäischen Binnenmarkt darstellen, wurden als Kernnetz definiert. Sechs Korridore verlaufen allein durch Deutschland (vgl.

Bundesministerium für Verkehr und Digitales 2023). Der Brennerkorridor zählt ebenfalls zum Kernnetz des TEN-V.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Verkehrsbereich ein multidimensionales Politikfeld ist, das einen hohen Koordinationsaufwand, inter- und intrasektoral erfordert und mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert ist. Der Verkehr ist für die Verwirklichung des freien Warenverkehrs, der Dienstleistungsfreiheit und der Freizügigkeit der Personen von zentraler Bedeutung und stellt einen Kernbereich der europäischen Zusammenarbeit dar.

2.2. Der Brennerpass und die europäische Autobahn

„der Tag nahe, an dem der Brennerpass wieder voll seine Aufgabe erfüllen kann, als Brücke zwischen Völkern dienen, die sich in Sprache und Sitten zwar unterscheiden, die aber jene Kultur verbindet, die allen Menschen als leuchtendes Vorbild gedient hat, [...] wenn wir das Europa verwirklichen, in dem wir uns – auf der Asche nationalistischer Denkweise – als Brüder der in der Freiheit und im gemeinsamen Wunsch nach Frieden und Fortschritt zu erkennen“ (Turrini 1969: 7)

Der Brennerpass¹ ist ein Gebirgspass in den Alpen, der mit einer Höhe von ca. 1.370m der niedrigste aller großen Alpenpässe ist (vgl. Anreiter 2017: 9). Der Pass verbindet die österreichische Stadt Innsbruck mit der italienischen Stadt Bozen und bildet somit die Trennlinie zwischen Nord- und Südtirol nach der Annexion Südtirols durch Italien im Jahr 1920. Der Brennerpass blickt auf eine lange Geschichte als bedeutender Handelsweg zurück (vgl. Anreiter 2017: 9-24). Für den Warentransport zwischen Nord- und Südeuropa wurde der Pass bereits in römischer Zeit von Händlern genutzt (vgl. ebd.). Im Mittelalter wurde der Pass sowohl von Kaufleuten als auch von Pilgern und Heereszügen benutzt. Der Brennerpass spielte schon damals eine wichtige Verbindungsrolle zwischen verschiedenen Regionen Europas. In den Jahren 1864 bis 1867 wurde die Brennerbahn eröffnet (vgl. Held 2018), eine Eisenbahnlinie über den Pass, die den Handel zusätzlich belebte. Im 20. Jahrhundert folgte der Bau der Brennerautobahn, die durch die Verbesserung der Verkehrsanbindung für den Güter- und Warenverkehr sowie für den Tourismus weitere wirtschaftliche Impulse brachte (Pernold 2016a: 67).

Die Brennerautobahn gliedert sich in die A13 von Innsbruck bis zum Brenner und die A22, die bis Modena führt und damit insgesamt 314km misst (vgl. Pernold 2016b: 64). Sie gilt wegen ihrer Bedeutung für den alpenquerenden Güter- und Personenverkehr als eine wesentliche Verkehrsinfrastruktur für den Alpenraum (vgl. ebd.). Gleichzeitig waren sich die politischen Vertreter Österreichs und Italiens bereits in den 1950er Jahren der Bedeutung der Autobahn für ein geeintes Europa bewusst: Sie sorgte für eine bessere verkehrstechnische Erschließung Europas, galt als wichtiger Motor für die Wirtschaft und überwand dabei nationale

¹ Auch: Brenner

Grenzen (vgl. Pernold 2016b: 67) auch wenn Österreich zu diesem Zeitpunkt nicht Teil der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) war.

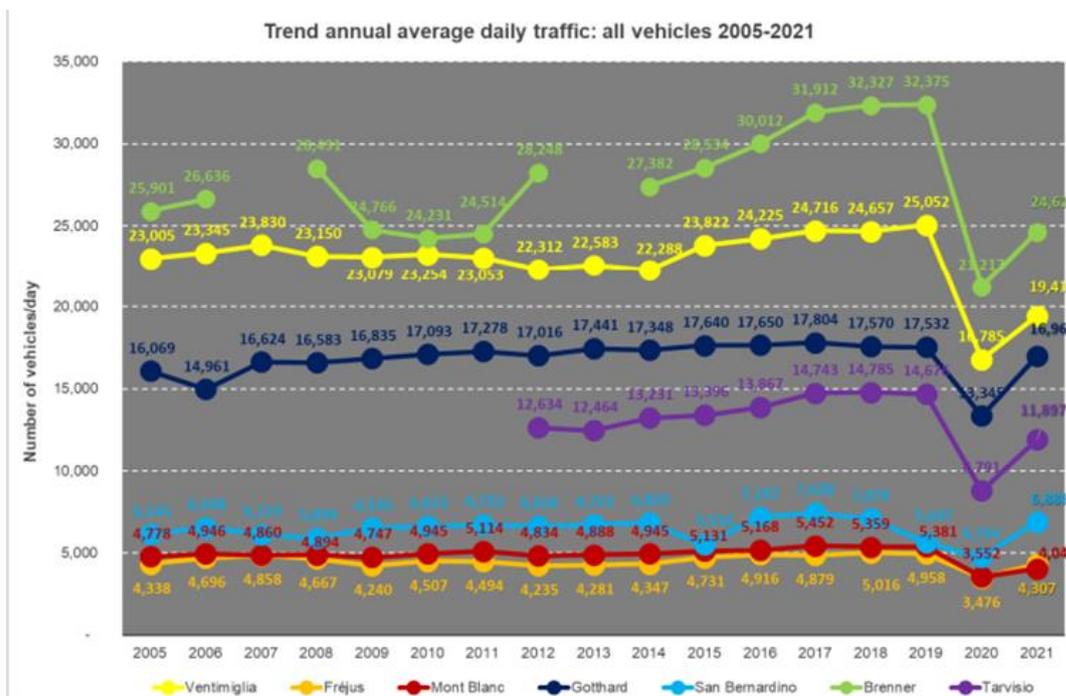
Es war vor allem das hohe Verkehrsaufkommen auf der Brennerstraße in den 1950er Jahren, das die politischen Entscheidungsträger trotz der schwierigen politischen Situation der Nachkriegsjahre und des geteilten Tirols zum Bau einer Autobahn veranlasste (vgl. Pernold 2016b: 64-65). Die regionalen Akteure aus Politik und Wirtschaft unterstützten den Autobahnbau jedoch erst ab 1955, nachdem zuvor die Sanierung der Brennerbahn im Vordergrund stand. Dabei einte die Akteure entlang des Brenners vor allem ein Feindbild: Die Schweiz. Diese plante zu dieser Zeit eine Untertunnelung des Gotthardpasses, des San-Bernardino-Passes und des Großen St. Bernhard – mit der Garantie einer winterfesten Nord-Süd-Verbindung – und weckte damit sowohl bei den österreichischen als auch bei den italienischen Vertretern die Befürchtung, in Zukunft „umfahren“ zu werden (vgl. Pernold 2016b: 66). Die Angst vor dem Verlust der Vorrangstellung im Nord-Süd-Verkehr kann somit neben der hohen Verkehrsbelastung der Brennerstraße als Beweggrund für den Bau der transnationalen Brennerautobahn betrachtet werden. Während die Befürworter des Projekts die Brennerautobahn auch als Chance für einen verstärkten Austausch innerhalb des geteilten Tirols sahen, gab es auch Befürchtungen einer zunehmenden Italianisierung Südtirols. So konnte Pernold (2016b: 72-73) zeitgenössischen Briefen des Tiroler Nationalrats Dr. Franz Lechner an Südtiroler Entscheidungsträger aus den Jahren 1959 und 1960 entnehmen, dass dieser vor einem übermäßigen Zuzug von Italienerinnen und Italienern nach Südtirol warnte und sich um die regionale Identität Südtirols sorgte. Auf Südtiroler Seite wurden diese Befürchtungen laut Pernold (2016b: 74) nur hinter vorgehaltener Hand geäußert. Trotz dieser Bedenken stand man auf Südtiroler Seite dem Bau der Autobahn positiv gegenüber, vor allem wegen der Vorteile für die Wirtschaft, die mit der Verbesserung der Verkehrssituation einhergingen (vgl. ebd.). Auch die Aussicht auf mehr deutschsprachigen Tourismus und die damit verbundene Hoffnung, über die Sprache die regionale Identität zu bewahren, wirkte sich förderlich auf die Einstellung der Südtiroler Entscheidungsträger zur Autobahn aus (vgl. Pernold 2016b: 75).

Die italienische *Autobahngesellschaft Autostrada del Brennero S.p.A.* mit Sitz in Trient wurde schließlich 1959 gegründet und wird bis heute von ihr betrieben. Während der Bauplanung war vor allem die Frage der Trassenführung der Autobahn in Südtirol Gegenstand der Diskussion (vgl. Pernold 2016b: 75-77). Die Trassenführung war eine brisante Frage, da mit der Brennerautobahn Touristen nach Südtirol gelockt werden sollten. Zur Diskussion standen einerseits die Trassenführung durch das Eisacktal und andererseits die Trassenführung über Meran, das Passeiertal und durch einen Tunnel unter dem Jaufenpass (vgl. ebd.). Letzterer Variante wurde von dem Ingenieur Dr. Norbert Wackernell im Jahr 1960 entworfen und sah eine verkürzten Streckenführung zwischen Bozen und Sterzing vor (vgl. Pernold 2016b: 76). Dieser Vorschlag wurde besonders von Politikern und Geschäftsleuten aus Meran sowie von der Südtiroler Tageszeitung *Alto Adige* begrüßt (vgl. ebd.). Zur Unterstützung des Wackernell-Vorschlages wurde außerdem das *Komitee für die Brenner-Autobahn über Meran* eingerichtet, das sich aus Vertretern der Gemeinde Meran und der Wirtschaft zusammensetzte (vgl. Pernold 2016b: 76-77). Während Wackernell und das *Komitee für die Brenner-Autobahn über Meran* mit der kürzeren Streckenführung und der reizvollen Lage des Passeiertals warben, betonten die Befürworter des Eisacktals dessen besondere historische und wirtschaftliche Bedeutung (vgl. ebd.). Sowohl die Befürworter der Trasse durch das Eisacktal als auch die Befürworter der Trasse über Meran versprachen sich eine Steigerung des Tourismus und damit einen wirtschaftlichen Aufschwung. Die italienische Straßenbaubehörde *ANAS* hat sich schließlich im Januar 1962 für die Trassenführung durch das Eisacktal entschieden. Ausschlaggebend für diese Entscheidung waren vor allem die hohen Kosten für die Untertunnelung des Jaufen (vgl. Pernold 2016b: 77). Auch nach dieser Entscheidung verfolgten die Befürworter der Trasse über Meran ihr Vorhaben weiter, unterstützt von der *Alto Adige* und dem Verkehrsforscher Prof. Dr. Francesco Aimone Jelmoni von der Universität Mailand. Alle Bemühungen, die italienische Straßenbaubehörde umzustimmen, blieben jedoch erfolglos (vgl. Pernold 2016b 76-77). Der Bau der transnationalen Brennerautobahn wurde schließlich 1975 abgeschlossen. Ab den 1970er Jahren prägten vor allem Fragen des Umwelt- und Naturschutzes, der Anwohnerinteressen und der

Verkehrsmernisierung die Diskussion um die Brennerautobahn (vgl. Pernold 2016a: 286-287). Aufgrund der Umwelt- und Lärmbelastung für die Anwohner kam es daher Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre zu verstärkten Protestbewegungen und Aufrufen zu den Maßnahmen (vgl. ebd.).

Der Brennerkorridor, zu dem auch die Brennerautobahn gehört, ist heute die wichtigste alpenquerende Verkehrsachse und eine der wichtigsten Landverkehrsachsen zwischen Süddeutschland und Norditalien. Er ist Teil des skandinavisch-mediterranen 9600 kilometerlangen TEN-V-Kernetzes (von Helsinki bis Valletta), das zusammen mit den anderen Kernnetzen das Rückgrat der Verkehrsinfrastruktur in der EU bildet (vgl. Bergmeister 2022: 180). Als wichtigste Nord-Süd-Verbindung Europas ist der Brennerkorridor durch den Personen-, Güter- und Güterverkehr stark belastet (vgl. ebd.). Laut des Jahresberichts des politischen und technischen Netzwerks „iMonitraf!“ führen 2021 etwa 54,5 Millionen Tonnen im Güterverkehr über den Brenner (vgl. iMONITRAF! 2023: 30-33). Der PKW-Verkehr lag 2021 bei 17.563 Autos und insgesamt 24.627 Fahrzeugen pro Tag (vgl. ebd.).

Abbildung 1: Jährlicher durchschnittlicher täglicher Verkehr: alle Fahrzeuge (gemessen pro Tag), (iMonitraf 2023: 31)



Im Vergleich zu den anderen europäischen Alpenpässen Ventimiglia, Fréjus, Mont Blanc, Gotthard, San Bernardino und Tarvisio ist der Brenner damit eindeutig der verkehrsreichste. Ein erheblicher Anteil an der Verkehrsbelastung geht dabei auf den Transport von Gütern und Waren zurück. Rund 30% des gesamten Nord-Süd-Verkehrs im Alpenraum entfallen auf den Güterverkehr am Brenner (vgl. Beobachtungsstelle Brenner Basistunnel 2023). Die gesamte transportierte Gütermenge beträgt ca. 50Mio. Nettotonnen. Davon entfallen ca. 70% auf die Straße und 30% auf die Schiene (vgl. ebd.). Die Folgen des hohen Verkehrsaufkommens sind vielfältig: Luftverschmutzung, Klimabelastung, Lärmbelästigung und kilometerlange Staus. Um diese negativen Auswirkungen einzudämmen und gleichzeitig die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten im Brennerkorridor und im Alpenraum zu sichern, werden zahlreiche Maßnahmen gesetzt. Dazu gehören neue Mobilitätsformen, die Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene, interaktive Logistiksysteme und die Anpassung des Wirtschaftsraumes an bahnaffine Strukturen (vgl. Bergmeister 2022: 181). Folglich zählt zu einen Kernprojekten der Bau des 64 kilometerlangen *Brenner Basistunnel* und soll ein wesentlicher Teil des Güterverkehrs auf die Straße gelegt werden. Der Tunnel soll parallel zur bestehenden Brennerbahn zwischen Innsbruck und Franzensfeste den Alpenhauptkamm unterqueren. Er ist als Teil der Eisenbahnachse Berlin-Palermo im skandinavisch-mediterranen Kernkorridor des TEN-Programms der EU eingeordnet. Die Fertigstellung ist für 2031 vorgesehen (Stand Juli 2023, vgl. Beobachtungsstelle Brenner Basistunnel 2023).

Gegenwärtig und vor dem Hintergrund des Green Deal werden verkehrspolitische Maßnahmen der politischen Entscheidungsträger zugunsten des Schienenverkehrs und der Wasserstofftechnologie aus heimischen erneuerbaren Energien und emissionsfreien Fahrzeugen ergriffen (vgl. Bergmeister 2022: 181-184). Ziel ist dabei die Errichtung eines *Green Corridor* (vgl. Handelskammer Bozen 2022).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Brennerpass insgesamt auf eine lange Geschichte als Handelsweg zurückblicken kann. Die hohe Verkehrsbelastung der Brennerstraße wurde durch den Bau der Autobahn gelöst. Während zunächst die Trassenführung diskutiert wurde, waren es ab den 80er

Jahren die hohe Verkehrsbelastung und deren Auswirkungen auf Klima, Umwelt und Gesundheit der Bevölkerung.

3. Erklärungsansätze

Ziel dieses Kapitels ist es, die beiden Erklärungsansätze Multilevel Governance und Akteurszentrierter Institutionalismus vorzustellen, mit deren Hilfe die Forschungsfragen beantwortet werden sollen.

3.1. Der Multilevel Governance Ansatz

Im Folgenden soll das Konzept der Multilevel Governance in seinen Grundzügen und Kritikpunkten dargestellt werden, um schließlich im Rahmen eines Zwischenfazit die Frage zu beantworten, inwieweit es sich bei der in dieser Arbeit untersuchten Kooperation um Multilevel Governance handelt.

3.1.1. Allgemeine Einordnung

Die Wurzeln der Multilevel Governance reichen bis in die 1990er Jahre zurück. Bis heute wird das Governance-Konzept weiterentwickelt und versteht sich daher als keine geschlossene Theorie (vgl. Benz 2009: 52). Geprägt wurde der Ansatz wesentlich durch die Politikwissenschaftler Liesbet Hooghe und Gary Marks. Sie entwickelten ihn induktiv im Zuge der Untersuchung der neu eingeführten europäischen Strukturpolitik, weshalb er sich zunächst auf die Europäische Union als ersten Präzedenzfall konzentriert (vgl. Knodt/ Große Hüttmann 2005: 226f.). Das Konzept des Regierens auf mehreren Ebenen (Multilevel Governance) wandte sich damit erstmals von der Vorstellung des Regierens durch autonome, hierarchisch strukturierte Organisationen und deren Herrschaft über ein Staatsgebiet und dessen Bevölkerung ab (vgl. Benz 2009: 13). Im Gegensatz zu bisherigen Theorien der europäischen Integration, wie dem Intergouvernementalismus, der die Relevanz der nationalen Regierungen betont (vgl. unter anderem Hoffmann 1963; Moravcsik 1998), räumt die Multilevel Governance erstmals auch anderen Akteuren wie Interessenverbänden, Gemeinden und Verwaltungen eine wichtige Rolle im Politikgestaltungsprozess ein (vgl. Benz 2007: 301). Darüber hinaus wendet sich von der Vorstellung ab, dass nationale

Regierungen stets auf der Wahrung ihrer Souveränität beharren und ermöglicht somit eine akteurszentrierte und differenzierte Perspektive auf den Staat als ein vielschichtiger Akteur (vgl. Marks 1996: S. 339).

Das Konzept des Regierens auf mehreren Ebenen wird in der Forschung sowohl als normatives Konzept als auch als analytisches Modell verwendet (vgl. Bache/Flinders 2004: 195).

3.1.2. Die Europäische Union als Mehrebenensystem

Wie in Unterkapitel 2.1.1 erwähnt, wurde der Mehrebenenansatz induktiv im Zuge der Untersuchung der neu eingeführten europäischen Strukturpolitik von Liesbeth Hooghe und Gary Marks entwickelt und basiert somit auf dem politischen System der Europäischen Union. Den Politikgestaltungsprozess der Europäischen Union beschreiben Hooghe und Marks in diesem Zuge als „a polity-creating process in which authority and policy making influence are shared across multiple levels of government – subnational, national and supranational“ (vgl. Hooghe/ Marks 2001: 2). Gegenstand ist daher die politische Entscheidungsfindung innerhalb der Europäischen Union sowie die Rolle der verschiedenen intergouvernementalen Akteure (z.B. Ministerrat), supranationalen Akteure (z.B. Europäische Kommission) und subnationalen Akteure (z.B. Regionen) (vgl. Hooghe/ Marks 2001).

Das Regieren im Mehrebenensystem der Europäischen Union beruht auf drei Grundvoraussetzungen (vgl. Knodt/ Große Hüttmann 2005: 228): Zunächst werden im Rahmen des Multilevel Governance-Modells die Entscheidungsbefugnisse auf verschiedene Ebenen verteilt und nicht allein von den nationalen Regierungen beansprucht (vgl. Hooghe/ Marks 2001: 3). Charakteristisch ist auch die Schwächung der Macht der nationalen Regierungen im Rahmen der kollektiven Entscheidungsfindung (vgl. Hooghe/ Marks 2001: 3-4). Der Einfluss supranationaler Organisationen, wie des Europäischen Parlaments oder der Europäischen Kommission auf den Politikgestaltungsprozess kann daher nicht den nationalen Vertretern zugerechnet werden, die diesen Organisationen angehören (vgl. ebd.). Als dritte Prämisse nennen Hooghe und Marks (2001: 4), dass die

politischen Entscheidungsarenen eher miteinander verbunden („interconnected“) als ineinander verschachtelt („nested“) sind. Konkret bedeutet dies, dass es keine klare Abgrenzung zwischen nationalen und supranationalen Entscheidungsebenen gibt und somit subnationale Akteure sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene agieren (vgl. Knodt/ Große Hüttmann 2005: 229).

Folgend der Einteilung von Hooghe und Marks wird der Prozess der Politikgestaltung im Mehrebenensystem der Europäischen Union untersucht und dabei in die vier Phasen des Policy-Zyklus unterteilt: 1. Policy initiation 2. Decision-making 3. Implementation 4. Adjudication (vgl. Hooghe/ Marks 2001: 12)

1. Policy Initiation

Bei komplexen Gesetzgebungsverfahren mit einer Vielzahl von Akteuren kommt der Rolle des Agenda-Setters eine besondere Bedeutung zu (vgl. ebd.). *Agenda Setting* beschreibt die Phase im Gesetzgebungsverfahren, in der ein bestimmtes Thema auf die Tagesordnung gesetzt und folglich in der folgenden Phase besprochen und behandelt wird (Schubert/ Klein 2021). In diesem Zusammenhang weisen Hooghe und Marks auf das alleinige Initiativrecht der Europäischen Kommission hin (vgl. Hooghe/ Marks 2001: 12). Damit ist die Kommission das einzige Organ der Europäischen Union, das Vorschläge für Rechtsakte unterbreiten kann (vgl. Artikel 17 Absatz 2 EUV). Trotz ihres Initiativrechts kann die Kommission nicht als autonomer Agendasetter bezeichnet werden, da sie auf Informationen Dritter angewiesen ist. Folglich wird die Europäische Kommission in diesem Prozess stark durch den Europäischen Rat, das Europäische Parlament, den Rat, durch einzelne Mitgliedstaaten und Interessengruppen beeinflusst (vgl. Hooghe/ Marks 2001: 13-14). Die Kommission ist also in der Phase der *Policy initiation* federführend, jedoch nicht autonom (vgl. Hooghe/ Marks 2001: 14).

2. Decision-making

Bei der Verabschiedung von EU-Rechtsakten ist rechtlich der Rat der Europäischen Union, welcher sich aus den zuständigen Ministerinnen und Ministern der Mitgliedstaaten zusammensetzt, ausschlaggebend (vgl. Art. 237 AEUV). In diesem

Rahmen stimmt der Rat über die Rechtsakte ab und kann sie im gemeinsamen Interesse der Mitgliedstaaten anpassen. Durch die im Laufe der Jahre gewachsenen Mitwirkungsrechte des Parlaments, den gestiegenen Einfluss von Interessengruppen und die Ausweitung der Bereiche, in denen im Rat qualifizierte Mehrheitsentscheidungen erforderlich sind, ist die Macht der nationalen Regierungen in der Praxis der Rechtsetzung jedoch geschwächt worden (vgl. Hooghe/ Marks 2001: 17). Auch die Kommission ist in der Entscheidungsfindung ein unverzichtbarer Partner des Rates, da sie aufgrund ihrer Ressourcen und ihrer Organisationsstruktur in der Lage ist, einen Konsens zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten herbeizuführen (vgl. Hooghe/ Marks 2001: 23). Die Federführung bei der Entscheidungsfindung liegt schlussfolgernd beim Rat der Europäischen Union, der von der Kompetenz der Europäischen Kommission und der Zustimmung des Europäischen Parlaments abhängig ist.

3. Implementation

In der Umsetzungsphase europäischer Rechtsakte stellen Hooghe und Marks fest, dass die in den EU-Verträgen festgelegte Kompetenzverteilung in der Praxis nicht mehr gilt (vgl. 2001: 24). Formal gesehen hat demnach die Europäische Kommission die exekutive Gewalt inne, während die nationalen Regierungen für die Umsetzung der EU-Politik zuständig sind (vgl. Art. 244 AEUV). Die Zahl der Politikbereiche, in denen die Kommission aktiv an der Umsetzung beteiligt ist, hat im Laufe der Zeit zugenommen, z. B. in der Kohäsionspolitik (vgl. Hooghe/ Marks 2001: 25). Daher steht sie selbst in direktem Kontakt mit subnationalen Akteuren wie den Regionen, und dieser Austausch wird zunehmend institutionalisiert, insbesondere in föderalistischen Staaten (vgl. ebd.).

4. Adjudication

In der Phase der Urteilsfindung untersuchen Hooghe und Marks die Rolle des Europäischen Gerichtshofs (vgl. Hooghe/ Marks 2001: 26-27). Formell soll der Europäische Gerichtshof als neutrale Kontrollinstanz über die Einhaltung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge wachen (vgl. Art. 19 AEUV). Gleichwohl hat er wesentlich zur europäischen Integration beigetragen

und zusammen mit der Europäischen Kommission und den nationalen Gerichten der europäischen Rechtsordnung einen supranationalen Charakter verliehen (vgl. Hooghe/ Marks 2001: 26). Als Beispiel für die tragende Rolle des EuGH führen Hooghe und Marks das Cassis-de-Dijon-Urteil von 1979 an: In seinem Urteil stellte der Gerichtshof fest, dass die rechtmäßige Herstellung eines Erzeugnisses in einem Mitgliedstaat auch in einem anderen Mitgliedstaat zulässig sein muss (vgl. Große Hüttmann/ Wehling 2020). Dieses Urteil wurde von der Europäischen Kommission zum Anlass genommen, den Weg für einen gemeinsamen europäischen Binnenmarkt zu ebnet (vgl. Hooghe/ Marks 2001: 26-27). Der Einfluss des EuGH hängt also davon ab, ob die Europäische Kommission ein bestimmtes Thema auf die politische Agenda setzt (vgl. ebd.) Die Einführung des Vorabentscheidungsverfahrens hat dem EuGH ebenfalls eine bedeutendere Rolle verschafft: Ist in einem nationalen Gerichtsverfahren unklar, ob europäisches Recht anwendbar oder wie es auszulegen ist, kann diese Frage dem Europäischen Gerichtshof zur sogenannten Vorabentscheidung vorgelegt werden (vgl. Art. 267 AEUV). Die höchsten Gerichte eines Mitgliedstaates sind dazu verpflichtet, Gerichte unterhalb dieser Ebene können dies freiwillig tun (vgl. ebd.). Der Einfluss des EuGH im europäischen Politikgestaltungsprozess beruht daher vor allem auf seiner Fähigkeit, anderen Akteuren wie der Kommission und den nationalen Gerichten der unteren Ebene Möglichkeiten zu eröffnen (vgl. Hooghe/ Marks 2001: 27).

Zusammenfassend, so Liesbeth Hooghe und Gary Marks (1996: 372), kennzeichnet sich der Politikgestaltungsprozess der Europäischen Union durch „mutual dependence, complementary functions and overlapping competencies“.

3.1.3. Regieren im europäischen Mehrebenensystem: Netzwerke und Verhandlung

Das vorangegangene Kapitel hat gezeigt, dass der Politikgestaltungsprozess der Europäischen Union stark durch Verhandlungen als Entscheidungsmodus geprägt ist. Sie wird daher als „Verhandlungssystem par excellence“ (Kohler-Koch et al. 2004: 172) bezeichnet. Zwar ist die Europäische Union rechtlich gesehen ein Staatenverbund, in dem die Mitgliedstaaten zu gemeinsamem Handeln aufgerufen sind. Dies geschieht jedoch nicht durch hierarchische Steuerung, sondern durch Koordination unter Wahrung der Autonomie der Nationalstaaten (vgl. ebd.). Insbesondere die Europäische Kommission und der Rat sind, z.B. durch die Umsetzung von Ratsbeschlüssen, in ständige Verhandlungen miteinander involviert. Durch die Einführung von Mitentscheidungsverfahren ist auch das Europäische Parlament in dieses Verhandlungssystem stark integriert (vgl. Kohler-Koch et al. 2004: 172).

Entscheidungen im europäischen Mehrebenensystem werden vor der eigentlichen Beschlussfassung in einer Reihe von thematischen Ausschüssen vorberaten, während gleichzeitig auf nationaler Ebene eine interministerielle Abstimmung und Koordination stattfindet (vgl. ebd.). Um die notwendige Expertise und Informationen aus der Praxis zu erhalten, werden sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene Interessengruppen in die Verhandlungen eingebunden und konsultiert. Man erhofft sich durch die Einbindung der Interessengruppen auch eine höhere Akzeptanz der Entscheidung, da es letztlich die gesellschaftlichen Akteure sind, die die Entscheidung in die Praxis umsetzen (vgl. Kohler-Koch et al. 2004: 172). Aus dieser Zusammenarbeit zwischen den Vertreterinnen und Vertretern der Europäischen Union und den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren haben sich im Laufe der Jahre "sektorale Politikgemeinschaften" (Kohler-Koch et al. 2004: 172) entwickelt, die z.B. bei der Revision einer Entscheidung konsultiert werden und eigene Verhandlungsnetzwerke bilden. Im System der Europäischen Union werden Entscheidungen daher in einem komplexen Prozess des Konsenses getroffen, in den auch die notwendigen Informationen der gesellschaftlichen Akteure einfließen (vgl. Kohler-Koch et al. 2004: 173).

Nach Kohler-Koch et al. (2004: 173-174) bestimmen zwei Elemente den Typus des Regierens in einem politischen System: Das Organisationsprinzip und die Verfassungsidee. Ersteres ist eine Beschreibung der Art und Weise der kollektiven Willensbildung in einer Demokratie. Angelehnt an den niederländisch-amerikanischen Politikwissenschaftler Arend Lijphart in seinem Werk „Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries“ (1999) wird in diesem Zuge differenziert zwischen Mehrheits- und Konsensdemokratie. In einer Mehrheitsdemokratie bildet die Mehrheit die Regierung des politischen Systems, und der Wille der Minderheit wird folglich nicht berücksichtigt (vgl. ebd.). Diese Art der kollektiven Willensbildung gilt als entscheidungseffizient (vgl. Kohler-Koch et al. 2004: 173). In einer Konsensdemokratie wird das Ziel verfolgt, möglichst alle Interessen an der Regierung zu beteiligen, was nicht als entscheidungseffizient gilt, aber durch die Beteiligung aller zu einer höheren Akzeptanz der Entscheidung führen soll (vgl. ebd.). Die Entscheidungsfindung geschieht auf Basis von Verhandlungen. Bei einer heterogenen Gesellschaftsstruktur innerhalb eines politischen Systems, z.B. durch verschiedene Sprachgruppen, Religionen und Kulturen, birgt die Willensbildung nach dem Mehrheitsprinzip ein hohes Konfliktpotential und das Gefühl der Unterdrückung der Minderheit (vgl. Kohler-Koch et al. 2004: 174).

Die Verfassungsidee betrifft den allgemeinen Zweck der Politik, das heißt ob diese primär im Sinne der freien Entfaltung des Individuums oder im Sinne der Mehrung des Gemeinwohls einer Gemeinschaft gestaltet wird (vgl. ebd.). Diese Leitprinzipien sind in Verfassungstexten niedergelegt und gehen meist auf historische Umbruchphasen zurück. Sie haben einen festen Charakter und können nur graduell verändert werden (vgl. Kohler-Koch et al. 2004: 174)

Kohler-Koch et al. (2004: 175) leiten aus den Dimensionen und deren Unterscheidungen vier Typen des Regierens ab.

Abbildung 2: Typen des Regierens Kohler-Koch 1999 in Kohler-Koch et al. (2004: 175)

		Organisationsprinzip	
		Mehrheitsprinzip	Konsensprinzip
Verfassungsidee	Gemeinwohl	Etatismus	Konkordanz
	Eigennutz	Pluralismus	Vernetzung

Das politische System der Europäischen Union entspricht somit einem *System der Vernetzung*. Hinsichtlich des Organisationsprinzips lässt sich festhalten, dass die Europäische Union durch eine heterogene Gesellschaft und unterschiedliche kulturelle Identitäten geprägt ist (vgl. Kohler-Koch et al. 2004: 175). Entscheidungen werden daher nicht nach dem Mehrheitsprinzip getroffen, sondern durch Verhandlungen auf der Grundlage eines Konsenses in der Willensbildung. Die Politikgestaltung der Europäischen Union ist im Hinblick auf den Verfassungsgedanken vom Motiv der Steigerung des Gemeinwohls der Europäischen Gemeinschaft getragen (vgl. ebd.).

3.1.4. Kernannahmen der Multilevel Governance

Der Begriff Multilevel Governance beschreibt, so Liesbeth Hooghe und Gary Marks (2001), die Verteilung der politischen Entscheidungsfindung auf mehrere territoriale Ebenen. Arthur Benz konkretisiert diesen Gedanken und definiert Multilevel Governance als

„einerseits die politischen Strukturen und Prozesse, die transnationale, nationale oder regionale Institutionen verbinden, andererseits aber auch das Zusammenwirken vertikaler und horizontaler Interdependenzen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen“ (2009: 16).

In seinem 2009 erschienenen Lehrbuch „Politik in Mehrebenensystemen“ charakterisiert Benz Mehrebenensysteme im Allgemeinen und geht auf ihre Besonderheiten ein. Demnach ist Multilevel Governance im Wesentlichen durch vier Merkmale gekennzeichnet: *Territoriale Einheiten, Interdependenzen und*

Verflechtungen, intra- und intergouvernementale Regelsysteme, sowie Akteure und Interaktionen (vgl. Benz 2009: 16-17).

Territoriale Einheiten: Mehrebenensysteme entstehen durch die Aufteilung von Zuständigkeiten, Kompetenzen und Ressourcen auf mehreren Ebenen, die als territoriale Einheiten bezeichnet werden (2009: 21). Diese Ebenen können einerseits staatliche Akteure sein, andererseits aber auch staatsähnliche Akteure, lose interregionale Zusammenschlüsse oder auch privatwirtschaftliche Akteure (vgl. Benz 2009: 16-17). Die Verteilung von Ressourcen und Kompetenzen dieser Ebenen sind stärker anfällig für Veränderungen als die Anzahl der territorialen Einheiten und die allgemeine Struktur des Mehrebenensystems (vgl. Benz 2009: 27). Diese bleiben stabil. Bezüglich der Anzahl der Einheiten stellt Benz fest, dass je mehr territoriale Einheiten in einem Mehrebenensystem existieren, desto höher die Organisations- und Koordinationskosten sind und desto eher mit einem Demokratiedefizit zu rechnen ist (vgl. 2009: 26). Daraus ergeben sich im Mehrebenensystem im Vergleich zu anderen politischen Systemen ein erhöhter Koordinationsaufwand und Koordinationsprobleme (vgl. Holzinger et al. 2005: 140).

Interdependenz und Verflechtung: Der Prozess der Politikgestaltung in Mehrebenensystemen ist dadurch gekennzeichnet, dass mehrere Akteure auf unterschiedlichen Ebenen an der Entscheidungsfindung beteiligt sind und miteinander in Kontakt treten müssen, um zu einer verbindlichen Entscheidung zu gelangen (vgl. Benz 2009: 17). Der Begriff der Verflechtung beschreibt in diesem Zusammenhang die bestehenden Abhängigkeiten („Interdependenzen“) zwischen den territorialen Einheiten und dem daraus resultierenden Kooperationsbedarf (vgl. ebd.). Die Einheiten sind nicht in der Lage, völlig autonom zu arbeiten, sondern sind bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auf die anderen Einheiten angewiesen (vgl. Benz 2009: 31). Entscheidend für die strukturelle Ausgestaltung eines Mehrebenensystems sind schlussfolgernd einerseits die Abgrenzung und Definition der territorialen Einheiten sowie deren Aufgaben und Ressourcen und andererseits die Instrumente der gegenseitigen Kontrolle der Einheiten (vgl. Benz 2009: 22).

Intra- und intergouvernementale Regelsysteme: Mehrebenensysteme kennzeichnen sich außerdem durch ihren komplexen Aufbau aus intragouvernementalen

Strukturen (innerhalb der territorialen Einheit) und intergouvernementalen Strukturen (zwischen den territorialen Einheiten). Da sich ein Mehrebenensystem aus der Kombination verschiedener institutioneller Regelsysteme konstituiert, kann es in der Folge zu Kompatibilitätsproblemen kommen (vgl. Benz 2009: 18). In diesem Zusammenhang stellt nicht nur die Kompatibilität eine Herausforderung dar, sondern auch die Tatsache, dass die Akteure in den verschiedenen Regelsystemen jeweils unterschiedlichen Anforderungen gerecht werden müssen (vgl. Benz, 2009: 94). Die erhöhte Anzahl an Akteuren und deren unterschiedliche Wahrnehmung von Problemen sowie die unterschiedlichen Politik- und Verwaltungsstrukturen der verschiedenen Ebenen führen wiederum zu einer erhöhten Koordinationsnotwendigkeit (vgl. Grande et al. 2000: 18).

Akteure und Interaktionen: In der Multilevel Governance werden nicht nur die institutionellen Rahmenbedingungen eines Mehrebenensystems betrachtet sondern auch die Interaktionen zwischen den Akteuren der verschiedenen Ebenen. Das Interagieren der territorialen Einheiten zur Überwindung der gegenseitigen Abhängigkeiten ist von zentraler Bedeutung. Ein wichtiger Bestandteil der Entscheidungsfindung in Mehrebenensystemen ist dabei Verhandlung und Wettbewerb (vgl. Benz 2009: 18). Von großer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang auch die Institutionen, die den Akteuren Handlungsspielräume schaffen, in welchen sie agieren können. Die Interaktion zwischen den Ebenen ist häufig durch institutionalisierte Prozesse strukturiert. Das Handeln der Akteure ist daher von unterschiedlichen Einflüssen und Anforderungen verschiedener Ebenen geprägt, die auch widersprüchlich sein können (vgl. Benz 2009: 51).

In Mehrebenensystemen bilden sich neue Akteurstypen heraus, die zwischen den verschiedenen Ebenen vermitteln und Informationen weitergeben, sogenannte Schnittstellenakteure. Auch ohne formale Machtbefugnisse gelten sie als einflussreich (vgl. Grande et al. 2000: 18). Allgemein ergeben sich für Akteure in Mehrebenensystemen eine erhöhte Anzahl an Möglichkeiten zum strategischen Handeln (vgl. Holzinger et al. 2005: 141): Durch die größere Anzahl von Verhandlungsarenen² in Mehrebenensystemen können Akteure strategisch wählen,

² Benz (2009: 50) definiert Arena als „einen Handlungszusammenhang von Akteuren, der durch Institutionen und die sich darin bildenden Interaktionskonstellationen definiert ist“.

in welchem Forum ein Thema behandelt werden soll (vgl. Kohler-Koch et al. 2004: S.171). Sie können sich auch mit anderen Akteuren wie Politikerinnen, Parteien, Interessenverbänden und Wissenschaftlerinnen, die ein gemeinsames politisches Ziel verfolgen, zu einem Policy-Netzwerk zusammenschließen und eine „advocacy coalition“ (vgl. Sabatier 1998) bilden, um ihren Einfluss zu erhöhen.

Zusammenfassend stellt Benz (2009: 18) fest, „dass Regieren [in Mehrebenensystemen] nicht von einem Zentrum aus geschieht, sondern grundsätzlich im Zusammenwirken verschiedener, relativ autonomer Organisationen verwirklicht wird.“

3.1.5. Grenzen des Multilevel Governance Ansatzes

Das Konzept der Multilevel Governance, das die Verteilung der politischen Entscheidungsfindung auf mehrere territoriale Ebenen beschreibt (vgl. Hooghe/Marks 2001), ist von Anfang an auf Kritik gestoßen. Obwohl dem Ansatz ein großes Entwicklungspotenzial zugeschrieben wird (vgl. Knodt/ Große Hüttmann 2005: 235), gibt es eine Reihe von Kritikpunkten, die auf mögliche Schwächen hinweisen. Einige der Hauptkritikpunkte beziehen sich auf die Deskriptivität des Ansatzes, den Vorwurf des geringen wissenschaftlichen Gehalts, die mangelnde empirische Verwertbarkeit, die Überschätzung der Autonomie regionaler Akteure und Unterschätzung nicht-staatlicher regionaler Akteure und die Ausblendung der internationalen Ebene (vgl. Jordan 2001: 201-205). Es handelt sich dabei um Einwände, die sowohl theoretischer als auch analytischer Natur sind. Diese Kritikpunkte sollen im Folgenden kurz dargestellt werden.

Andrew Jordan bezeichnet den Multilevel Governance Ansatz von Hooghe und Marks als ein „Amalgam“ (2001: 201) bestehender europäischer Integrationstheorien. Dieser teilt insbesondere viele Annahmen mit dem Konkordanzsystem von Donald Puchala (1972) und dem Neo-Institutionalismus (vgl. u.a. Ernst Haas 1958). Wenngleich Multilevel Governance bei letzterem die Spillover-Effekte nicht berücksichtigt. Zwar gelingt es dem Multilevel Governance Ansatz, die Entwicklung der Europäischen Union zutreffend und detailliert zu beschreiben, doch liefert er (im Vergleich zu anderen europäischen Integrationstheorien) keine Kausalzusammenhänge für diese Entwicklungen (vgl.

Jordan 2001: 201). Daher ist es nicht möglich, empirisch überprüfbare Hypothesen abzuleiten, ohne auf andere, traditionellere Theorien zurückzugreifen (vgl. ebd.).

Der Multilevel Governance Ansatz betont die Relevanz regionaler Akteure im Politikgestaltungsprozess der Europäischen Union. Damit überschätzt er, so Jordan, den Einfluss und die eigenständige Handlungsfähigkeit auf der europäischen Ebene unter Übergehung des Nationalstaates, der Regionen (vgl. Jordan 2001: 201). Der Mehrebenenansatz nach Hooghe und Marks blendet dabei aus, dass dies nur im Politikbereich der Struktur- und Regionalpolitik möglich ist und letztlich auch deshalb geschaffen wurde (vgl. ebd.). Gleichzeitig nimmt das Konzept aber auch eine Top-Down-Perspektive ein und ordnet den Regionen damit eine passive Rolle zu, in der sie von der europäischen und nationalen Ebene lediglich Befugnisse zugewiesen bekommen, ohne sich diese selbst erkämpfen zu müssen (vgl. Jordan 2001: 201). Regionale Akteure, die nicht staatlich sind, werden von Hooghe und Marks vernachlässigt, obwohl auch private Akteure und Interessengruppen in der Lage sind, einen erheblichen Druck auf den Prozess der Politikgestaltung auszuüben (vgl. ebd.).

Während der Multilevel Ansatz die subnationale, nationale und supranationale Ebene untersucht, vernachlässigt er die zunehmend wichtige internationale Ebene. Jordan (vgl. 2001: 201-202) führt hierfür das Beispiel im Bereich der Handelspolitik an, in welcher der zuständige Kommissar der Europäischen Union die EU-Mitgliedstaaten bei WTO vertritt.

Der Ansatz von Hooghe und Marks wird auch dahingehend kritisiert, dass er sich vor allem auf "low politics", d.h. Politikentwicklung in bestimmten Sektoren auf regionaler Ebene konzentriert. Er versäumt es daher, die Prozesse in den großen Politikfeldern, wie z.B. den Vertragsverhandlungen oder den Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik zu erläutern (vgl. Jordan 2001: 204). Das Konzept müsse daher noch weiteren Fallstudien in verschiedenen Politikbereichen unterzogen werden, um eine allgemeine Erklärung seiner Funktionsweise zu liefern (vgl. ebd.). Trotz dieser vielfältigen Kritik hat sich die Politikwissenschaft seit den 1990er Jahren den Grundannahmen der Multilevel Governance geöffnet (vgl. Knodt/Große Hüttmann, 2005: 238). In der Folgezeit wurde das Konzept zunehmend vertieft und weiterentwickelt und Kritikpunkte in späteren Arbeiten von Hooghe

und Marks selbst aufgegriffen. Der Begriff Multilevel Governance und seine Prämissen haben sich schließlich nicht nur in der EU-Forschung etabliert, sondern sind auch in den Sprachgebrauch der EU-Institutionen eingeflossen (vgl. Knodt/Große Hüttmann 2005: 240-241).

3.1.6. Zwischenfazit: Inwiefern handelt es sich bei der Verkehrszusammenarbeit an der Brennerautobahn um Multilevel Governance?

Arthur Benz (2009) hat vier Kernmerkmale von Mehrebenensystemen charakterisiert: *Territoriale Einheiten, Interdependenz und Verflechtung, intra- und intergouvernementale Regelsysteme, Akteure und Interaktion*. Um die Frage zu beantworten, ob es sich bei der Zusammenarbeit um Multilevel Governance handelt, werden diese vier Merkmale im Folgenden untersucht.

Territoriale Einheiten: Mehrebenensysteme resultieren aus der Verteilung von Kompetenzen und Ressourcen auf verschiedene Ebenen, territoriale Einheiten (vgl. Benz 2009: 21). Territoriale Einheiten können dabei staatliche Akteure, privatwirtschaftliche Akteure oder auch interregionale Zusammenschlüsse sein (vgl. Benz 2009: 16-17). In der Zusammenarbeit, die im Rahmen dieser Arbeit untersucht wird, kann von mehreren territorialen Einheiten gesprochen werden. In diesem Sinne lässt sich die Zusammenarbeit in drei große Ebenen unterteilen: Die europäische, die nationale und die regionale Ebene. Auf europäischer Ebene tritt vor allem die Europäische Kommission als Akteur der Zusammenarbeit in Erscheinung. Auf der nationalen Ebene sind es vor allem die Regierungen der involvierten Nationalstaaten³, in Form von Vertreterinnen und Vertretern der Verkehrsministerien (vgl. Süddeutsche Zeitung online 2019). Als regionale Ebene sind die Landesregierungen⁴ von Bayern, Tirol und der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol und deren Verkehrsministerien bzw. -abteilungen zu interpretieren. Unterhalb der regionalen Ebene sind die Verkehrslandesräte angesiedelt. Aktiv sind

³ Auf diese Akteure wird in Kapitel 5.3. näher eingegangen.

⁴ Auf diese Akteure wird in Kapitel 5.2. näher eingegangen.

auch private Akteure, wie z.B. die Betreiber von Autobahninfrastrukturen, Eisenbahn- und Logistikunternehmen. Lose interregionale Zusammenschlüsse, wie zum Beispiel *die Brenner Corridor Platform*⁵ leisten einen Beitrag im Zuge der Zusammenarbeit an der Brennerautobahn (vgl. Website Brenner Corridor Platform 2023).

Interdependenzen und Verflechtung: In Mehrebenensystemen wird eine verbindliche Entscheidung dadurch herbeigeführt, dass die Akteure der verschiedenen Ebenen miteinander in Kontakt treten und an der Entscheidung beteiligt werden (vgl. Benz 2009: 17). Im Rahmen der Verkehrskooperation auf der Brennerautobahn sind die Zuständigkeiten in der Verkehrspolitik klar verteilt. Trotz der Kompetenzübertragung wird die Verkehrspolitik nicht exklusiv auf europäischer Ebene behandelt, sondern auch auf regionaler, nationaler, intergouvernementaler und supranationaler Ebene thematisiert. Die Europäische Union nimmt über die europäische Gesetzgebung, wie z.B. die Luftqualitätsrichtlinie oder die Eurovignettenrichtlinie, Einfluss auf die Zusammenarbeit im Verkehrsbereich. In vielen Bereichen der Verkehrspolitik sind die Nationalstaaten zuständig, wobei die Zusammenarbeit auf nationaler Ebene nicht durch einen Staatsvertrag zwischen den drei Nationalstaaten Deutschland, Österreich und Italien institutionalisiert ist. In diesem Kontext handelt es sich bei der Zusammenarbeit daher um die Verabschiedung von Absichts- und Willenserklärungen, wie etwa mit dem Aktionsplan Brenner und dem 10-Punkte-Plan für den Brennerkorridor. Auch auf der regionalen Ebene werden keine verbindlichen Entscheidungen getroffen, sondern Willensbekundungen, wie im Zuge des Vorschlages zum LKW-Slot-System.

Intra- und intergouvernementale Regelsysteme: Mehrebenensysteme zeichnen sich durch ihren komplexen Aufbau aus intragouvernementalen Strukturen (innerhalb der territorialen Einheit) und intergouvernementalen Strukturen (zwischen den territorialen Einheiten) (vgl. Benz 2009: 18). Insbesondere durch die Zusammenarbeit dreier Nationalstaaten (Deutschland, Österreich, Italien), von denen zwei Föderalstaaten sind (Deutschland, Österreich) und Italien ein

⁵ Auf diesen Akteur wird 5.1. näher eingegangen.

Zentralstaat ist, ergibt sich eine komplexe Struktur durch die Kombination der Regelsysteme im Rahmen der Zusammenarbeit.

Akteure und Interaktion: Das Interagieren der territorialen Einheiten zur Überwindung der gegenseitigen Abhängigkeiten ist von zentraler Bedeutung in Mehrebenensystemen. Ein wichtiger Bestandteil der Entscheidungsfindung in Mehrebenensystemen ist dabei Verhandlung und Wettbewerb (vgl. Benz 2009: 18). In der Verkehrskooperation Brennerautobahn erfolgt die Entscheidungsfindung, z.B. bei der Erstellung des 10-Punkte-Plans für den Brennerkorridor, auf der Basis von Konsensverhandlungen⁶. Die Institutionen des jeweiligen Akteurs geben den Handlungsspielraum im Zusammenspiel der verschiedenen Kooperationsakteure vor.

Zusammenfassend kann die verkehrspolitische Zusammenarbeit an der Brennerautobahn als eine Form der Multilevel Governance interpretiert werden. Da das Konzept – wie in Kapitel 3.1.5 erwähnt – durch einen deskriptiven Charakter gekennzeichnet ist, kann es sehr weit gefasst werden. Die Verkehrskooperation an der Brennerautobahn ist durch das Zusammenspiel der regionalen, nationalen und europäischen Ebene und den daraus resultierenden hohen Koordinationsbedarf geprägt und entspricht damit dem Kerngedanken des Regierens in Mehrebenensystemen. Wie in den Kapiteln 5.2. und 5.3. dieser Arbeit gezeigt wird, ist die Zusammenarbeit durch verschiedene Handlungsarenen (regional, national, subnational) gekennzeichnet. Eine Abweichung vom Konzept ist vor allem die geringe Institutionalisierung und den Netzwerktypus der Zusammenarbeit, die zum Beispiel keine gemeinsamen, verbindlichen Entscheidungen zulässt.

⁶ Darauf wird in Kapitel 5.1. und 5.2. näher eingegangen.

3.2. Der Akteurzentrierter Institutionalismus

Der Multilevel Governance Ansatz gibt keine Auskunft über das konkrete Verhalten der Akteure bei der Politikgestaltung. In der vorliegenden Arbeit wird daher der Akteurzentrierte Institutionalismus nach Fritz W. Scharpf (1995; 1997; 2000) herangezogen, um Erkenntnisse darüber zu gewinnen. Nachfolgend werden die Grundzüge und Schlüsselbegriffe dargestellt.

3.2.1. Allgemeine Einordnung

Mit dem Ziel einen theoretischen Rahmen zu entwickeln, der es erlaubt, das Zusammenwirken von korporativen Akteuren wie Politische Organisationen, Verbände und Ministerien bei der Entstehung bindender Entscheidungen zu analysieren, haben Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf 1995 erstmals den Sammelband „Akteurzentrierter Institutionalismus“⁷ verfasst. 1997 entwickelte Scharpf diesen Ansatz mit den Methoden der Spieltheorie weiter und veröffentlichte „Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research“, das 2000 in einer deutschen Fassung erschien. Der akteurszentrierte Institutionalismus lässt sich der seit den 1980er Jahren populären Denkschule des Neo-Institutionalismus mit den drei Strömungen des *historischen* (vgl. unter anderem Skocpol und Pierson 2002), *sozialen* (vgl. unter anderem Meyer und Rowan 1977) und *Rational-Choice* (Vgl. unter anderem North 1990) Institutionalismus zuordnen (vgl. Mayntz und Scharpf 1995: 43). Der AI teilt die meisten Gemeinsamkeiten mit dem Rational-Choice Institutionalismus, wobei er im Gegensatz zum Rational-Choice Institutionalismus den Institutionen eine größere Bedeutung beimisst (vgl. Mayntz und Scharpf 1995: 52). Mit dem Konzept des Historischen Institutionalismus vereint Scharpf den zentralen Gedanken der Pfadabhängigkeit von Entwicklungen (vgl. Mayntz Scharpf 1995: 16).

⁷ In dieser Arbeit auch zur vereinfachten Lesbarkeit mit „AI“ abgekürzt.

Der AI konzentriert sich auf die Interaktion korporativer Akteure unter spezifischen institutionellen Rahmenbedingungen und bietet damit einen analytischen Rahmen für Policy-Entscheidungen in der Vergangenheit (vgl. 1997: 43).

3.2.2. Kernannahmen und Institutionsbegriff

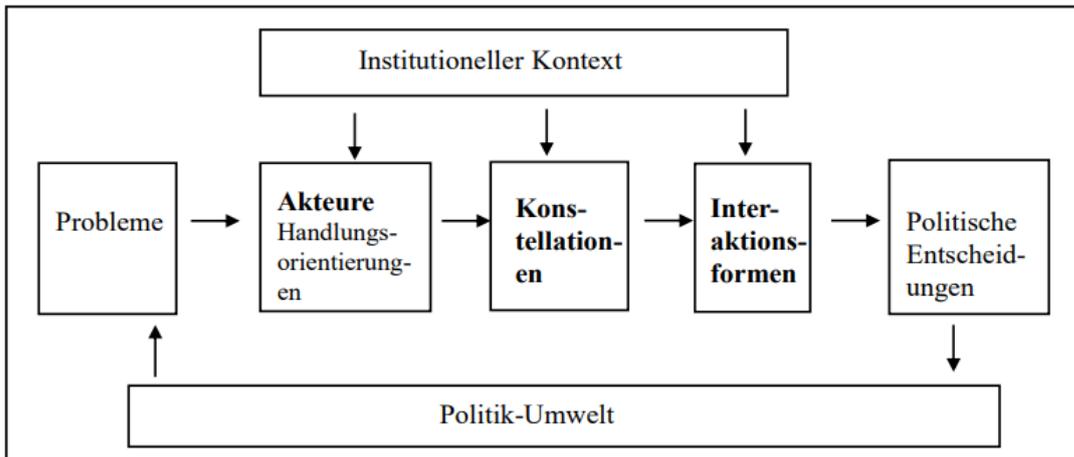
Der Ansatz des AIs basiert auf der Annahme, dass neben den Institutionen, der institutionelle Kontext einer politischen Entscheidung und die Charakteristika der Akteure sowie deren Interaktion zentral für die Erklärung dieser Entscheidung sind (vgl. Mayntz/ Scharpf 1995: 43f.). Es handelt sich daher um eine „Mehrebenenperspektive, in welcher der institutionelle Rahmen das Handeln von Organisationen prägt, während diese ihrerseits für das Handeln ihrer Mitglieder den institutionellen Rahmen bilden“ (Mayntz und Scharpf 1995: 44).

Scharpf definiert *Institutionen* in diesem Zusammenhang als formelle und informelle Regelsysteme, die Handlungsprozesse von Akteuren strukturieren und sowohl rechtliche Regelungen als auch soziale Normen umfassen (vgl. Scharpf 1997: 38). Mit dieser Definition grenzt sich Scharpf von anderen Vertretern des Neo-Institutionalismus ab (vgl. beispielweise March und Olsen 1989). Den *institutionellen Kontext* hingegen nutzt Scharpf als Sammelbezeichnung für die Struktur, Handlungsorientierungen und Wahrnehmungen innerhalb einer Institution, sowie deren Entscheidungsregeln und Akteursstrategien (vgl. Scharpf 2000: 78). Er dient im AI als wichtige Informationsquelle über das Verhalten und die Interaktionen der Akteure, da er durch seine Regeln deren Handlungsmöglichkeiten bestimmt und die Wahrnehmungen und Präferenzen der Akteure beeinflusst (vgl. Scharpf 1997: 39-41), wie in Abb. 3 dargestellt. Der institutionelle Kontext lässt somit Rückschlüsse auf die Interessenlage des Akteurs, sowie in dessen Namen agierenden Individuen, zu (vgl. ebd.). Letztlich beschreiben die *institutionellen Regeln* die Ressourcen der Institution, die Bedingungen der Mitgliedschaft sowie die Handlungsregeln und Kompetenzen (vgl. Scharpf 2000: 79) und konstituieren damit die Institution (vgl. Mayntz/ Scharpf 1995: 48).

Schlussfolgernd spielen Institutionen eine wichtige Rolle bei der politischen Entscheidungsfindung. Sie schränken nicht nur die Anzahl der möglichen

Handlungsoptionen ein oder erweitern sie, sondern beeinflussen auch, wie die Ergebnisse dieser Entscheidungen von den Akteuren beurteilt werden (vgl. Scharpf 2000: 79).

Abbildung 3 (Scharpf 2000: 85): Grundmodell des Akteurzentrierten Institutionalismus



3.2.3. Akteure

Obwohl der methodische Individualismus⁸ davon ausgeht, dass nur Einzelpersonen handeln können, agieren diese in der Praxis und formal oft im Namen und im Interesse einer Institution (vgl. Scharpf 2000: 96). Folglich geht Scharpf in seinem Konzept von einer Gruppe an Personen aus, die ein gemeinsames Ziel oder einen gemeinsamen Zweck verfolgen und definiert diese als komplexer Akteur (vgl. Scharpf 2000: 101). Diese sind im Wesentlichen durch ihre Wahrnehmungen und Präferenzen sowie durch ihre Fähigkeiten gekennzeichnet (Vgl. Scharpf 2000: 95). Der AI differenziert in diesem Zuge zwischen *kollektiven Akteuren* und *korporativen Akteuren*⁹, dargestellt in Abb. 4: *Kollektive Akteure* verfügen über eine einheitliche Koordination ihres Handelns, sind aber in hohem Maße vom Willen ihrer Mitglieder abhängig (vgl. Scharpf 2000: 101). Im Konzept der kollektiven Akteure werden von Scharpf zwei Ebenen unterschieden: Einerseits der Grad, zu welchem die kollektiven Akteure gemeinsame Handlungsressourcen, wie etwa ein gemeinschaftliches Sekretariat, verfügen. Andererseits das Ausmaß, zu welchem die Mitglieder einheitliche oder separate Ziele verfolgen (vgl. ebd.). Resultierend aus diesen beiden Dimensionen ergeben sich vier Unterformen von kollektiven Akteuren (vgl. Scharpf 2000: 102-104). Die handlungsfähigsten kollektiven Akteure sind *Verbände*, da ihre Mitglieder ein einheitliches Ziel verfolgen und ebenfalls über gemeinsame Handlungsressourcen verfügen (vgl. ebd.). Sogenannte *Clubs* verfügen ebenfalls über gemeinsame Handlungsressourcen, wie etwa ein zentrales Büro. Ihre Mitglieder verfolgen allerdings separate Ziele. Bei *sozialen Bewegungen* wird ein gemeinsames Ziel verfolgt, es besteht allerdings keine zentrale Stelle der Handlungskoordinationen. Am wenigsten befähigt zum kollektivem Handeln sind, laut Scharpf (2000: 102-104), *Koalitionen*: Es bestehen keine kollektiven Handlungsressourcen und häufig

⁸ Der methodologische Individualismus geht davon aus, dass alle sozialen Phänomene letztlich auf das Verhalten und die Handlungen einzelner Individuen zurückzuführen sind (vgl. hierfür unter anderem Schumpeter 1970).

⁹ Scharpf weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es in der Praxis zahlreiche Mischformen dieser Akteurstypen gibt, so dass diese Unterscheidung der Vereinfachung der Analyse dient (vgl. 2000: 106).

auch separate Ziele, wenn sich beispielweise nur auf den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ bei der Koalitionsbildung geeinigt wurde.

Da das strategische Handeln korporativer Akteure weitgehend von den Präferenzen ihrer Mitglieder entkoppelt ist, verfügen sie über den höchsten Grad an Handlungsfähigkeit (vgl. Scharpf 2000: 105). Bei den korporativen Akteuren handelt es sich also um hierarchisch gegliederte Organisationen („Top-down“), deren Mitglieder und deren Handeln von Weisungsbefugnissen abhängig sind, wie beispielweise Behörden und Ministerien (vgl. ebd.). Von den Mitgliedern dieser Organisationen wird daher ein regelkonformes Handeln unabhängig von persönlichen Präferenzen erwartet (vgl. Scharpf 2000: 105).

Abbildung 4: Akteurstypen nach Scharpf (2000: 105)

	Aggregierte Akteure	Kollektive Akteure				Korporative Akteure
		Koalition	Club	Soziale Bewegung	Verband	
Handlung	Individuell	Gemeinsam	Gemeinsam	Gemeinsam	Gemeinsam	Organisation
Ziel	Individuell	Individuell	Individuell	Kollektiv	Kollektiv	Organisation
Ressourcen	Individuell	Individuell	Kollektiv	Individuell	Kollektiv	Organisation
Entscheidungen	Individuell	Vereinbarung	Abstimmung	Konsens	Abstimmung	Hierarchisch

Die Fähigkeit zum strategischem Handeln hängt allerdings nicht nur von einheitlichen Zielen und gemeinsamen Handlungsressourcen ab. Die Handlungsfähigkeit wird sowohl davon beeinflusst, ob die Wahrnehmungen und Präferenzen der Mitglieder eines komplexen Akteurs übereinstimmen oder nicht, als auch von deren Fähigkeit, Konflikte innerhalb der Organisation zu lösen (vgl. Scharpf 2000: 108). In Konfliktsituationen sind es schließlich die institutionellen Rahmenbedingungen, die bestimmte Interaktionsformen¹⁰ vorgeben und damit die strategische Handlungsfähigkeit beeinflussen (vgl. ebd.).

Bezüglich der Handlungsorientierungen der Akteure untersucht der AI zunächst die Bezugseinheit des Akteurs: So lässt sich individuelles Verhalten eines Mitglieds,

¹⁰ Auf die Interaktionsformen wird in Kapitel 3.2.5 Interaktionsformen eingegangen.

welches im Namen der Organisationen handelt, auf den komplexen Akteur beziehen (vgl. Scharpf 2000: 111f.). Laut Scharpf (vgl. ebd.) lässt sich durch die soziale Rolle (definiert sich mitunter durch rollenspezifische Erwartungen), welche das betreffende Individuum innehat, die institutionelle Bezugseinheit ableiten.

Ist die institutionelle Bezugseinheit definiert, werden die Wahrnehmungen des Akteurs betrachtet. Der AI geht in diesem Kontext nicht von der vollkommenen Informiertheit aller Akteure, wie in der Rational Choice-Theorie aus, ferner geht er von begrenzt-rationalen Akteuren aus, welche intentional Handeln. Konkret bedeutet das, dass alle Akteure, die an einer politischen Entscheidung beteiligt sind, über eine ähnliche Mischung aus "Wissen" und "Nicht-Wissen" verfügen (vgl. Scharpf 2000: 114).

Letztlich betrachtet Scharpf die Präferenzen der Akteure. Hierbei wird in vier Bereiche klassifiziert: *Institutionelles Eigeninteresse*, *normative Rollenerwartung*, *Identität*, *Interaktionsorientierungen* (vgl. Scharpf 2000: 116). *Beim institutionellen Eigeninteresse* liegt die Annahme zugrunde, dass Akteure in ihrem Handeln nach Autonomie, Wachstum und Selbsterhaltung streben (vgl. Scharpf 2000: 117). Außerdem verfügen die Akteure über eine *normative Rollenerwartung*. Es handelt sich hierbei um eine normative Erwartung der Interaktionsteilnehmer an einen Positionsinhaber einer Organisation. Folglich werden diese Rollenerwartungen stark vom institutionellen Rahmen beeinflusst (vgl. Scharpf 2000: 118). Der AI geht zudem von der Annahme aus, dass die Akteure in der Lage sind, ihre eigene *Identität* zu definieren. Diese kann Entscheidungssituationen für Mitglieder der Organisation vereinfachen, indem sie die Komplexität reduziert und die Unsicherheit bei anderen Interaktionsteilnehmern verringert (vgl. Scharpf 2000: 119-120). Auch die spezifische Identität wird von einem hohen Maß durch den institutionellen Rahmen, geprägt. Bei den *Interaktionsorientierungen* wird analysiert, zu wessen Gunsten die Akteure Entscheidungen treffen (vgl. Scharpf: 148). Scharpf (vgl. 2000: 152f.) unterscheidet dabei zwischen folgenden Motiven:

- Individualismus: *Akteur strebt eigene Nutzenmaximierung an*
- Solidarität: *Akteur betrachtet den Nutzen anderer als eigenen Nutzen*
- Wettbewerb: *Akteur möchte mehr Nutzen als andere Akteure haben*
- Altruismus: *Akteur ist nur am Nutzen anderer interessiert*

- Feindschaft: *Nutzenverlust anderer wird als eigener Gewinn betrachtet*

In diesem Zuge stellt er fest, dass die politischen Entscheidungsprozess häufig von Individualismus, Solidarität und Wettbewerb getrieben sind und weniger von Altruismus (vgl. Scharpf 2000: 154).

Insgesamt vertritt der AI die Grundaussage, dass soziale Phänomene (zum Beispiel eine politische Entscheidung) Produkte intentional handelnder, begrenzt-rationaler Akteure sind, die grundsätzlich individualistisch orientiert sind (Vgl. Scharpf 2000: 17).

3.2.4. Akteurskonstellation

Im AI wird davon ausgegangen, dass das Zustandekommen einer politischen Entscheidung nicht nur von den Wahrnehmungen, Präferenzen und Ressourcen eines Akteurs abhängt. Ausschlaggebend ist außerdem die *Konstellation* der verschiedenen Akteure bei der Entscheidungsfindung (vgl. Scharpf 2000: 87). Scharpf (2000) bedient sich an spieltheoretischen Instrumenten, um die Interaktionen zwischen den Akteuren analysieren zu können. Der Terminus *Akteurskonstellation* umfasst in diesem Kontext alle beteiligten Akteure und deren Strategien (vgl. Scharpf 2000: 87). Zur Vereinfachung der Analyse und Anwendung spieltheoretischer Ansätze konzentriert sich der AI auf Matrizen aus jeweils zwei Spielern mit jeweils zwei Handlungsoptionen – *Kooperation* und *Nicht-Kooperation* (vgl. Scharpf 2000: 87f.). Scharpf konzentriert sich auf vier verschiedene Akteurskonstellationen, welche besonders häufig zu finden sind (2000: 131): Das *Gefangenendilemma*, das *Chicken-Spiel*, das *Battle of Sexes* und das *Assurance-Spiel* (vgl. Scharpf 2000: 131-140)¹¹. Im *Assurance-Spiel* besteht für beide Akteure ein hoher Anreiz zur Kooperation, schließlich können beide durch Kooperation ihr bestmögliches Ergebnis erzielen (vgl. Scharpf 2000: 132). Es handelt sich damit um ein Koordinationsspiel. Entscheidet sich jedoch ein Akteur aufgrund einer spezifischen Wahrnehmung für die Nicht-Kooperation, so erzielt er

¹¹ Die vier Beispielsituationen werden in der vorliegenden Arbeit nur in ihren Grundzügen angeführt und nicht weiter vertieft. Sie spielen im Analysemodell zur Beantwortung der Forschungsfrage eine untergeordnete Rolle.

dennoch das zweitbeste Ergebnis. Der andere Akteur erhält in diesem Szenario das schlechtmöglichste Ergebnis (vgl. ebd.) Der *Battle of Sexes* beschreibt eine Entscheidungssituation, in der beide Akteure ein starkes Interesse an einer Kooperation haben, jedoch ein Verteilungsproblem auftritt (vgl. Scharpf 2000: 132f.). Diese im Politikgestaltungsprozess häufig anzutreffende Konstellation kann bei offener Kommunikation der Akteursinteressen in Verhandlungen für beide Seiten vorteilhaft sein, da auch der benachteiligte Akteur an der Einhaltung der Vereinbarung interessiert ist (vgl. ebd.). Das *Gefangenendilemma* ist ein aus der Spieltheorie bekanntes Szenario, in dem beide Akteure von der Nicht-Kooperation profitieren, jedoch nur, wenn der jeweils andere Akteur sich für die Kooperation entscheidet (vgl. Scharpf 2000: 134). Kommunikation kann dieses Dilemma nicht lösen, da beide Akteure kein Interesse an der Einhaltung einer unverbindlichen Vereinbarung haben. Um eine möglichst vorteilhafte Lösung zu finden, wird daher ein verbindliches Abkommen benötigt (vgl. Scharpf 2000: 135). Ähnlich ist es im *Chicken-Spiel*: Es besteht auch hier für beide Akteure ein hoher Anreiz zur Nicht-Kooperation. Erfolgen die Handlungen der Akteure sequenziell, so ist der erst handelnde Akteur geneigt, auf Kosten des anderen zu gewinnen (vgl. Scharpf 2000: 139). Es kommt somit zu „Präventivschlägen“ (ebd.).

Diese vier Beispielsituationen sollen Auskunft über Anreize zur Kooperation und Konfliktpotenzial geben. Da Entscheidungssituationen im politischen Gestaltungsprozess häufig mehr als zwei Akteure involvieren, können zur Analyse *hypothetische Koalitionen* gebildet werden als Zusammenschlüsse aus Akteuren, welche ein ähnliches Interesse verfolgen (vgl. Scharpf 2000: 144). Mit diesem spieltheoretischen Instrumentarium sollen die Handlungsweisen (*Strategien*), die Ergebnisse (*Auszahlungen*), die Kompatibilität der Handlungsoptionen der Akteure und das Konfliktpotenzial identifiziert werden (vgl. Scharpf 2000: 123).

3.1.5 Interaktionsformen

Laut Scharpf beschreibt die Akteurskonstellation noch nicht die Interaktion der Akteure während der politischen Entscheidungsfindung selbst (2000: 90). Um die Interaktion der Akteure zu analysieren, differenziert der AI zwischen vier verschiedenen Interaktionsmodi: *einseitiges Handeln*, *Verhandlung*, *Mehrheitsentscheidung*, *hierarchische Steuerung* (vgl. Scharpf 2000: 91). Diese Interaktionsformen sind durch institutionelle Regeln oder, im Falle unilateraler Maßnahmen, durch das Fehlen solcher Regeln geprägt (vgl. ebd.). Der tatsächliche Charakter der Interaktion wird jedoch nicht nur durch die spezifischen Regeln bestimmt. Auch der institutionelle Kontext, in dem die Interaktion stattfindet, prägt sie (vgl. Scharpf 2000: 91). Der AI führt die Begriffe *anarchische Felder und Minimalinstitutionen*, *Netzwerke*, *Regime und Zwangsverhandlungssysteme*, *Verbände und repräsentative Versammlungen*, *hierarchische Organisationen und Staat* ein, um diese institutionellen Arrangements zu beschreiben (vgl. ebd.). Da bestimmte institutionelle Kontexte bestimmte Interaktionsmodi ermöglichen, ist in jedem institutionellen Kontext mindestens ein Interaktionsmodus vertreten. Unter verschiedenen institutionellen Rahmenbedingungen kann eine Interaktionsform ebenfalls einen anderen Charakter annehmen (vgl. Scharpf 2000: 167). Eine Zusammenfassung der von Scharpf eingeführten Interaktionsformen und deren zugehörige institutionelle Arrangements ist in Abb. 5 dargestellt.

Abbildung 5: Institutionelle Arrangements und Interaktionsmodi (Scharpf 2000: 91)

	Institutioneller Kontext			
	Anarchisches Feld	Netzwerk	Verband	Organisation
Einseitiges Handeln	X	X	X	X
Verhandeln	(X)	X	X	X
Mehrheitsentscheidung	-	-	X	X
Hierarchische Steuerung	-	-	-	X

Der Interaktionsmodus des *einseitigen Handelns* stellt kaum institutionelle Anforderungen und kann daher bereits in *anarchischen Feldern*¹² praktiziert werden (vgl. Scharpf 2000: 168f.). Jeder Akteur handelt in dieser Situation in seinem eigenen Interesse und es kommen in der Regel keine gemeinsamen Vereinbarungen zustande. Auch wenn keine wechselseitigen Verpflichtungen bestehen, haben die eigennützigen Handlungen direkten Einfluss auf andere Akteure und deren Verhalten. Eine zufriedenstellende Lösung kann daher nur erreicht werden, wenn alle Akteure von einer Zusammenarbeit profitieren (vgl. ebd.).

Durch *Verhandlungen* können freiwillige, einstimmige Vereinbarungen zwischen den Akteuren erreicht werden, wenn diese Vereinbarung für alle Akteure vorteilhaft ist (vgl. Scharpf 2000: 248). Akteure, die über weniger Ressourcen und Kompetenzen verfügen, werden bei einer möglichen Vereinbarung im Nachteil sein und aus diesem Grund der Vereinbarung nicht zustimmen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn es bei der Entscheidungsfindung um Umverteilungsfragen geht (vgl. ebd.). Darüber hinaus können Verhandlungen besonders hohe Transaktionskosten verursachen, speziell wenn es um Verteilungsfragen geht und besonders viele Akteure und Positionen zu beachten sind (vgl. Scharpf 2000: 248f.). Der institutionelle Kontext eines Netzwerkes¹³ (vgl. Scharpf 2000: 232), sowie der Zusammenschluss von mehreren Akteuren zur Verringerung der Verhandlungsteilnehmer und die Einführung eines Agenda-Setters, kann die Transaktionskosten verringern (vgl. Scharpf 2000: 249).

Auch *Mehrheitsentscheidungen* können zu einer gemeinsamen Einigung führen, sogar zu geringeren Transaktionskosten (vgl. Scharpf 2000: 251f.). Im Vergleich zu Verhandlungen ist jedoch keine Einstimmigkeit bei der Beschlussfassung erforderlich, sondern eine Mehrheit der Stimmen und ein institutionelles Umfeld mit einem höheren Grad an Institutionalisierung (vgl. ebd.). Voraussetzung für das Gelingen dieses Interaktionsmodus ist die kollektive Verbindlichkeit der

¹² Damit sind Akteursarenen mit dem geringsten Institutionalisierungsgrad gemeint, in denen keine gegenseitigen Verpflichtungen bestehen (vgl. Scharpf 2000: 169).

¹³ Scharpf (2000: 231f.) führt mehrere Definitionen an, weist aber insbesondere auf die Gemeinsamkeit des langfristigen und strukturellen Charakters des kooperativen Austauschs zwischen Organisationen in Netzwerken hin.

getroffenen Vereinbarung, d.h. auch für die Akteure, die aus dieser als Benachteiligte hervorgehen (vgl. Scharpf 2000: 252). Auch aus diesem Grund benötigen Mehrheitsentscheidungen ein höheres Maß an Legitimation (vgl. Scharpf 2000: 260).

Die Interaktionsform, die den höchsten Institutionalisierungsgrad erfordert, ist die *hierarchische Steuerung* (vgl. Scharpf 2000: 282f.). In diesem Modus kann ein Akteur Entscheidungen und Entscheidungsprämissen vorgeben, denen sich der oder die anderen Akteure zu unterwerfen haben (vgl. ebd.). Tun sie dies nicht, kann der steuernde Akteur Zwang ausüben. Hierarchische Steuerung findet sich daher vor allem im Rahmen des Regierens über ein Staatsvolk, wenn nationale Regierungen Gesetze verabschieden, ohne die Bürgerinnen und Bürger zu konsultieren (vgl. Scharpf 2000: 281). Es handelt sich also um eine leistungsfähige Koordinationsform, die die Transaktionskosten niedrig hält (vgl. Scharpf 2000: 283). Obwohl der Akteur (z.B. die Regierung) die Präferenzen der anderen Akteure (Bürgerinnen und Bürger) ignorieren kann, ist Voraussetzung dieser Interaktionsform, dass der steuernde Akteur wohlfahrtsmaximierend für die Allgemeinheit handelt (vgl. Scharpf 2000: 286). Trotz der geringen Transaktionskosten kann diese Form der Interaktion zu einem *Informationsproblem* führen (vgl. ebd.). Da der steuernde Akteur sowohl verbindliche Entscheidungen als auch deren Prämissen treffen kann, kann er die Präferenzen der anderen Akteure dabei unberücksichtigt lassen. Wichtige Informationen, die zu einer effektiven Problemlösung beitragen könnten, gehen dadurch verloren (vgl. Scharpf 2000: 286).

Hinsichtlich der Interaktionsformen und ihrer institutionellen Rahmenbedingungen weist Scharpf darauf hin, dass Interaktionsformen wie einseitiges Handeln und Verhandlungen auch in stärker institutionalisierten Kontexten möglich sind (vgl. Scharpf 2000: 323). So sind Verhandlungen auch in Hierarchiekontexten möglich, wenn auch mit unterschiedlichem Charakter. Scharpf (2000: 329) argumentiert, dass *Verhandlungen im Schatten der Hierarchie* zu effektiveren Problemlösungen führen können als rein hierarchische Steuerung. Dies beruht auf der Annahme, dass das oben beschriebene *Informationsproblem* durch die Einbeziehung der anderen Akteure in den Prozess vermieden werden kann. Zu diesem Zweck werden zwei

Beispiele angeführt, zum einen die *Praxis der deutschen Ministerialbürokratie* und zum anderen *von der Regierung geschaffenen Verhandlungsregime*. In deutschen Ministerien, so Scharpf, werden Entscheidungsentwürfe auf Basis eines „Geflecht[s] horizontaler Verhandlungen der niederrangigen Einheiten innerhalb eines Ministeriums“ (2000: 324) zwischen verschiedenen Fachministerien, Parteien und Verbänden erarbeitet. *Von der Regierung geschaffene Verhandlungsregime* dienen dazu, gesellschaftliche Probleme unter Einbeziehung relevanter Akteure wie Interessengruppen, Verbände und Unternehmen, die die Gesetze umsetzen, zu bearbeiten. Ein Beispiel hierfür ist die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung von Umweltverbänden an der Festlegung von Industriestandards (vgl. Scharpf 2000: 327). Diese organisierte Beteiligung liefert der Regierung notwendige Informationen, ohne ihren Einfluss zu schmälern (vgl. Scharpf 2000: 329).

4. Methodisches Vorgehen

„Mit Forschungsdesign bezeichnet man die äußere Form einer empirischen Studie. Gelegentlich wird auch von Untersuchungsplan, Forschungsarrangement, Forschungstypus, Forschungsstrategie oder Forschungskonzeption gesprochen. Gemeint ist der übergeordnete methodologische Plan, nach dem die Studie aufgebaut ist.“ (Hug/ Poscheschnik 2010: 70)

Das Forschungsdesign ist somit ein Schlüsselinstrument, um von einem Forschungsinteresse zu einem tragfähigen Untersuchungskonzept für eine wissenschaftliche Arbeit zu gelangen. Die vorliegende wissenschaftliche Arbeit basiert auf einer Einzelfallstudie zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bereich *Verkehr* an der Brennerautobahn. Ziel einer Einzelfallstudie sollte es in diesem Zusammenhang sein „[...] in Erhebung, Auswertung und Interpretation stets den vielfältigen Facetten des Falls zu folgen, ihn in seiner Komplexität möglichst umfassend darzustellen und dabei ein Forschungsdesign anzustreben, das die hierfür nützlichen Verfahrensstrategien vereint“ (Hering/ Jungmann 2019: 619-620). Im Gegensatz zu Studien mit einer hohen Anzahl an Stichproben zielt die Einzelfallstudie darauf ab, umfassende und detaillierte Informationen über ein komplexes Phänomen zu sammeln (vgl. ebd.), in diesem Kontext die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf regionaler, nationaler, subnationaler Ebene im Politikfeld *Verkehr*. Hinsichtlich der Begründung der konkreten Fallauswahl, den Brenner, lässt sich auf die bereits geäußerten Gedanken in der Einleitung hinweisen: So wurde in der Vergangenheit zwar die grenzüberschreitende Zusammenarbeit Südtirol - Tirol - Trentino erforscht, jedoch nicht auf dem Gebiet des Verkehrs. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Brenner, im Speziellen auf der Brennerautobahn, reicht aber nicht nur von Italien nach Österreich, sondern auch nach Deutschland. So liegt der Brennerpass auf der Achse München-Verona, die Teil des Transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) ist. Diese Verbindung ist für den Güter- und Personenverkehr zwischen Nord- und Südeuropa von großer wirtschaftlicher Bedeutung und gilt als eine europäische Hauptverkehrsachse. Darüber hinaus wurde im Rahmen dieser Arbeit bereits festgestellt, dass es sich um ein komplexes Mehrebenensystem handelt, in dem

subnationale, nationale und europäische Akteure Maßnahmen zur Bewältigung des steigenden Verkehrsaufkommens und der damit verbundenen Umweltauswirkungen aushandeln müssen. Vor diesem Hintergrund könnte die in der Arbeit untersuchte Kooperation an der Brennerautobahn nicht nur für sich, sondern auch für weitere grenzüberschreitende Kooperationen im Bereich der Verkehrs- und Infrastrukturpolitik stehen. Da diese Zusammenarbeit auf der Brennerautobahn auf eine lange Geschichte zurückblicken kann, erhebt diese Arbeit nicht den Anspruch, diese Zusammenarbeit in ihrer Gesamtheit zu erfassen. Daher wurden zwei zentrale Entscheidungssituationen ausgewählt, die exemplarisch für die Zusammenarbeit stehen sollen. Die erste Entscheidungssituation betrifft einen Transitgipfel auf regionaler Ebene unter Beteiligung von Tirol, Bayern und Südtirol. Diese wurde zum einen aufgrund des Kriteriums der Aktualität und zum anderen aufgrund der daraus resultierenden gemeinsamen Beschlusserklärung, einem Vorschlag für ein LKW-Slot-System (vgl. Salzburger Nachrichten 2023), ausgewählt. Die zweite Entscheidungssituation ist die Verhandlung des 10-Punkte-Plans für den Brenner aus dem Jahr 2019, an der die nationalen Akteure maßgeblich beteiligt waren (vgl. Land Tirol 2021). Grund für die Auswahl ist die zentrale Bedeutung dieses Punkteplans, der nach wie vor die Grundlage für die Zusammenarbeit bildet und wesentliche Aufträge enthält.

Um die Forschungsfrage zu beantworten, wurden sowohl Daten durch eine Dokumentenanalyse erhoben als auch durch sechs Experteninterviews. Zur Dokumentenanalyse ist zu sagen, dass hier nur teilweise auf Fachliteratur zurückgegriffen werden kann und sich die Analyse daher vor allem auf Presseartikel sowie öffentlich zugängliche Sitzungsdokumente stützt. Die Methode des Experteninterviews erfreut sich vor allem in den Sozialwissenschaften einer sehr großen Beliebtheit. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um „Untersuchungen, in denen mittels Interviews das Wissen von Experten über einen bestimmten sozialen Sachverhalt erschlossen werden soll“ (Gläser/ Laudel 2006: 10), um ein soziales Phänomen zu rekonstruieren. Expertinnen und Experten zeichnen sich dadurch aus, dass sie ein Instrument zur Vertiefung eines Sachverhalts darstellen. Sie sind daher nicht als Untersuchungsobjekte zu verstehen, sondern als Zeugen des Forschungsinteresses (vgl. ebd.). Im

gesellschaftlichen Kontext haben sie zudem eine „exklusive Position“ (Gläser/Laudel 2006: 10), das heißt sie verfügen über eine besondere Expertise oder haben eine spezielle Funktion (wie z. B. ein politisches Amt) inne. In der vorliegenden Studie werden insgesamt sechs Expertinnen und Experten befragt. Diese wurden so ausgewählt, dass jede Ebene, die subnationale, die nationale und die europäische Ebene des Mehrebenensystems der Zusammenarbeit durch ein Interview vertreten ist. Dadurch soll ein möglichst vollständiges Bild der Entscheidungssituation entstehen. Die Expertinnen und Experten können somit in zwei Gruppen unterteilt werden: Jene, die zur Entscheidungssituation 1, dem *Transitgipfel auf regionaler Ebene*, befragt wurden und jene, die zur Entscheidungssituation 2, dem *10-Punkte-Plan für den Brenner*, befragt wurden.

Entscheidungssituation 1: Experte 1¹⁴ ist Abteilungsvorstand *Mobilitätsplanung* des Amtes der Landesregierung Tirol. Experte 2¹⁵ ist stellvertretender Referatsleiter *Verkehrspolitik und Verkehrsplanung, Internationale und grenzüberschreitende Verkehrsangelegenheiten* im Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr. Experte 3¹⁶ ist Abteilungsdirektor *Mobilität* der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol. Somit sind alle drei Experten Vertreter der subnationalen Ebene, die an der Entscheidungssituation 1 beteiligt waren.

Entscheidungssituation 2: Expertin 4¹⁷ ist Vertreterin des Referates *gewerblicher Straßengüterverkehr, Sozialvorschriften, Bundesamt für Logistik und Mobilität (BALM)* des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr der Bundesrepublik Deutschland. Diese wurde auch für ein mündliches Interview angefragt, erklärte sich aber bereit, die Interviewfragen schriftlich zu beantworten. Experte 5¹⁸ ist Referent im Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie in Wien im *Bereich EU und Internationales*. Beide Experten sind Vertreter jener Akteure, die an der Entscheidungssituation 2 beteiligt waren. Der 10-Punkte-Plan für den Brenner enthält auch Aufträge an die Europäische Kommission. Aus diesem Grund wurde auch die Generaldirektion

¹⁴ Im Folgenden *Experte Tirol* genannt.

¹⁵ Im Folgenden *Experte Bayern* genannt.

¹⁶ Im Folgenden *Experte Südtirol* genannt.

¹⁷ Im Folgenden *Expertin Deutschland* genannt.

¹⁸ Im Folgenden *Experte Österreich* genannt.

Mobilität und Verkehr der Europäische Kommission mit der Bitte um ein Experteninterview kontaktiert. Diese Anfrage blieb unbeantwortet. Um dennoch eine gesamteuropäische Perspektive in die wissenschaftliche Arbeit einfließen zu lassen, wurde Expertin 6¹⁹, eine Wissenschaftlerin der Ludwig-Maximilians-Universität München, befragt. Derzeit arbeitet Expertin 6 an dem Forschungsprojekt „Netzwerkbildung und Verhandlungsprozesse in der europäischen Alpentransitpolitik“, das die inter- und supranationalen Dimensionen der europäischen Alpentransitpolitik analysiert und sich dabei auf die wichtigsten EU-Institutionen, die Europäische Kommission und das Europäische Parlament, konzentriert.

Die Experten wurden anhand von offenen, leitfadengestützten Interviews befragt. Die Interviewleitfäden wurden auf der Grundlage der Annahmen des Akteurzentrierten Institutionalismus (vgl. Scharpf 2000) entwickelt. Ziel der Befragung der Expertinnen und Experten war in Bezug auf die konkrete Entscheidungssituation die Gewinnung von Erkenntnissen über die situativen Rahmenbedingungen und die Akteurskonstellation der Entscheidung, die Interessen und Ressourcen der Akteure, deren individuelle Problemwahrnehmung und die Interaktionsformen zwischen den Akteuren bei der Entscheidungsfindung. Die sollte eine möglichst umfassende Rekonstruktion der jeweiligen Entscheidungssituation ermöglichen.

Die Auswertung der Experteninterviews erfolgt mittels qualitativer Inhaltsanalyse nach Prof. Dr. Philipp Mayring (vgl. 2015). Die Inhaltsanalyse ermöglicht eine theoriegeleitete, systematische Analyse von qualitativen Daten (vgl. Mayring 2015: 13). Kern der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring ist die Entwicklung eines deduktiven Kategoriensystems (vgl. Mayring 2015: 61). Zu Beginn des Analyseprozesses steht die Materialsammlung der qualitativen Daten (vgl. Mayring 2015: 62), in diesem Kontext die transkribierten Experteninterviews. Die Transkription der Interviews erfolgte mithilfe der Software *trint*. Die transkribierten Interviews werden dann in Analyseeinheiten zerlegt (vgl. ebd.). Im Vorfeld der Analyse wurden, dem deduktiven Vorgehen folgend, Kategorien aus der Theorie, das heißt auf der Grundlage des akteurszentrierten Institutionalismus (vgl. Scharpf

¹⁹ Im Folgenden Expertin Wissenschaft genannt.

2000) abgeleitet. Aus diesen Kategorien wird nun ein Kategoriensystem entwickelt. Das qualitative Datenmaterial wird anschließend mit Hilfe von Codes den Kategorien des Kategoriensystems zugeordnet. Im letzten Schritt werden die codierten Textstellen analysiert und interpretiert, um Muster, Zusammenhänge oder Unterschiede zu erkennen (vgl. Mayring 2015: 62).

Das entwickelte Kategoriensystem stellt in dieser Studie auch eine Art Analysemodell dar, um das methodische Vorgehen bei der Analyse zu strukturieren.

Abbildung 6: Analyseraster AI (in Anlehnung an Zäch und Pütz 2014: 33f.)

Kategorie	Beschreibung
Situative Rahmenbedingungen <i>Vor und während der Entscheidungssituation</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Beschreibung der „Ausgangssituation“ (z.B. Relevanz des Brenners, Problematiken) • Beschreibung der jeweiligen Entscheidungssituation („Worum geht es?“)
Institutioneller Kontext	<ul style="list-style-type: none"> • Institutionalisierung des Zusammenarbeit • Verwaltungsaufbau • Externe Vorgaben zur Zusammenarbeit
Akteure	<ul style="list-style-type: none"> • Vorstellung des einzelnen Akteurs (staatlich/nicht staatlich, Interessen, Ressourcen)
Akteurskonstellation/ Entscheidungsarena	<ul style="list-style-type: none"> • Wer gehört zur Akteursarena? • Zugang in die Akteursarena?
Interaktionsformen	<ul style="list-style-type: none"> • Interaktionsformen nach Scharpf (2000: 91) <i>einseitiges Handeln, Verhandlung, Mehrheitsentscheidung, hierarchische Steuerung</i> • Entscheidungsregeln und Struktur der Arena • Interaktion zwischen den einzelnen Akteuren • Wie stehen sich die Akteure gegenüber? (z.B. feindlich/ freundlich)
Situative Rahmenbedingungen <i>Nach der Entscheidungssituation</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Beschreibung der Nachwirkungen des Treffen • Beschreibung von Reaktionen auf das Treffen

5. Auswertung

In diesem Kapitel werden die durchgeführten Experteninterviews ausgewertet. Zunächst werden die Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Verkehrsbereich am Brenner kurz vorgestellt. In den Kapiteln 5.2. und 5.3. werden dann exemplarisch für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwei Entscheidungssituationen hinsichtlich ihrer situativen Rahmenbedingungen, des institutionellen Kontextes, der Akteure, der Entscheidungsarena und der Interaktionsformen analysiert.

5.1. Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an der Brennerautobahn

Neben den korporativen Akteuren selbst, die in den Kapiteln 5.2. und 5.3. näher beschrieben werden, gibt es weitere Netzwerke, die in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Verkehrsbereich am Brenner eingebunden sind. Im Folgenden werden diese in ihren Grundzügen näher beschrieben, um einen Überblick zu geben.

Ein Akteur der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Verkehrsbereich am Brenner ist die *Europäische Strategie für den Alpenraum EUSALP* (vgl. Anlage C.1: 2). Dabei handelt es sich um eine makroregionale Strategie der Europäischen Union (vgl. Website des Landes Tirol 2023). An der Europäischen Strategie für den Alpenraum sind die Länder Slowenien, Italien, Frankreich, Österreich, die Schweiz, Liechtenstein und Deutschland beteiligt (vgl. ebd.). Sie organisiert sich in Form von Aktionsgruppen. Die *Aktionsgruppe 4 Mobilität und Verkehr* befasst sich mit Fragen der alpenquerenden Transitpolitik, der individuellen Mobilität und der Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene (vgl. Website des Landes Tirols 2023). Sie ist eine Plattform für den Austausch über verkehrspolitische Fragen zwischen Vertreterinnen und Vertreter der regionalen Ebene, der nationalen Ebene und Interessengruppen (vgl. ebd.). Leadpartner der *Aktionsgruppe Mobilität und*

Verkehr ist die Euregio Südtirol-Tirol-Trentino (vgl. Website des Landes Tirols 2023).

Die Region Rhône-Alpes, die Autonome Provinz Bozen-Südtirol, die Autonome Region Aostatal, die Region Piemont, die Region Friaul-Julisch Venetien, der Kanton Tessin, die Zentralschweizer Regierungskonferenz, das Land Tirol und die Europäische Akademie Bozen organisieren sich seit 2005 im Netzwerk *iMonitraf!* (vgl. Website *iMonitraf!* 2023; Anlage C.1: 2). Im Rahmen von zwei Projekten des *Alpine Space Programmes* entwickelten die transitbelasteten Regionen ein gemeinsames Monitoringsystem und analysierten Best-Practice-Maßnahmen sowie die Auswirkungen gemeinsamer Steuerungsinstrumente (vgl. ebd.).

Die *Aktionsgemeinschaft Brennerbahn* ist ein seit 1991 bestehendes Netzwerk der Handels- und Wirtschaftskammern von Tirol, Bozen, Trient, Verona und Bayern, sowie des Landes Tirols, Bayerns, der Provinz Bozen, Provinz Trient und Provinz Verona (vgl. Website der bayerischen Staatsregierung 2023). Vertreterinnen und Vertreter aus Politik und Wirtschaft setzten sich gemeinsam für die Modernisierung der Brennerbahn und den Bau des Brennerbasistunnels ein (vgl. ebd.). Organisatorisch gliedert sich die *Aktionsgemeinschaft Brennerbahn* in die Präsidentenkonferenz und die Fachkommission, wobei der Vorsitz der Aktionsgemeinschaft alle 2 Jahre wechselt (vgl. Bayerische Staatsregierung 2023b).

Ein weiterer sehr zentraler Akteur, ist die *Brenner Corridor Platform* (vgl. Anlage C.5: 1). Teil der Austauschplattform sind auf der einen Seite Vertreterinnen und Vertreter der nationalstaatlichen Verkehrsministerien von Deutschland, Italien und Österreich, sowie der regionalen Regierungen von Bayern, Südtirol, Österreich und auf der anderen Seite die Infrastrukturbetreiber der drei Staaten, die Eisenbahnverkehrsunternehmen und die Brenner Basistunnel SE (vgl. Website Brenner Corridor Platform 2023). Die Plattform gliedert sich in verschiedene Arbeitsgruppen zu den Themen Infrastruktur, Schienenkapazität, Straßenkapazität, Terminal, Interoperabilität, Umweltmonitoring, Grüner Korridor, Begleitmaßnahmen, Querfinanzierung und Kommunikation (vgl. ebd.). Vorsitzender der Brenner Corridor Platform ist Pat Cox, der ehemaliger Präsident des europäischen Parlaments und heutiger Europäische Koordinators des

Skandinavien-Mittelmeer-Korridors (zu dem der Brennerkorridor zählt). Ziel ist ein „einheitlicher Korridor von München bis Verona“, sowie „bis zur Eröffnung des Brenner Basistunnels samt schrittweisem Ausbau der Zulaufstrecken, die infrastrukturellen und betrieblichen Voraussetzungen zur effektiven Verlagerung des Schwerverkehr von der Straße auf die Schiene zu schaffen“ (Website Brenner Corridor Platform 2023). In diesem Sinne veröffentlicht die Brenner Corridor Platform Verkehrsstudien zur Entwicklung des Eisenbahnverkehrs auf der Brennerachse (vgl. ebd.).

5.2. Entscheidungssituation 1: Der Transitgipfel auf regionaler Ebene

1. Situative Rahmenbedingungen (im Vorfeld und während der Entscheidungssituation)

Am 12. April 2023 fand im österreichischen Kufstein ein Transitgipfel auf regionaler Ebene unter Beteiligung der Länder Bayern, Tirol und der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol statt. Tirols Landeshauptmann Anton Mattle, Bayerns Ministerpräsident Markus Söder und Südtirols Landeshauptmann Arno Kompatscher haben eine politische Absichtserklärung für ein gemeinsames digitales Verkehrsmanagementsystem am Brennerkorridor unterzeichnet (vgl. Anlage C.1: 4). Das gemeinsame digitale Verkehrsmanagementsystem wurde bereits 2019 als Ziel im Rahmen des 10-Punkte-Plans für den Brennerkorridor zwischen den Nationalstaaten Deutschland und Österreich vereinbart (vgl. Land Tirol 2021). Kern der gemeinsamen Absichtserklärung ist der Vorschlag eines LKW-Slot-Systems. Dieses soll es Spediteuren und Frachtführern ermöglichen, Zeitfenster für Lkw-Fahrten zwischen Rosenheim (Bayern) und Trient (Südtirol) im Voraus zu buchen. Das LKW-Slot-System definiert dabei eine technische Kapazitätsgrenze, bei deren Erreichen die LKW-Fahrt auf einen anderen Tag verschoben oder der Gütertransport mit einem anderen Verkehrsträger durchgeführt werden muss (vgl. Salzburger Nachrichten online vom 12.04.2023). Mit diesem Instrument wird das Ziel verfolgt, den Brenner-Transitverkehr zwischen München und Verona zu entzerren und damit die Infrastruktur der Brenner-Autobahn zu sichern (vgl. Anlage C.1: 2). Das LKW-Slot-System soll also einerseits die Infrastruktur schonen und andererseits Staus vermeiden (vgl. Anlage C.1: 3). Zusammengefasst wird in der Absichtserklärung festgehalten, dass man den Vorschlag für das LKW-Slot-System insbesondere hinsichtlich der technischen Details gemeinsam auf regionaler Ebene weiter ausarbeiten und anschließend den Nationalstaaten Bundesrepublik Deutschland, Republik Österreich und Italien vorlegen will und der EU Kommission (vgl. Anlage C.3: 4).

Bereits seit Jahren hat die Tiroler Landesregierung gemeinsam mit der österreichischen Bundesregierung sogenannte „Notmaßnahmen“ zur Reduktion der

Verkehrsbelastung auf der Brennerautobahn beschlossen. Diese Maßnahmen umfassen ein sektorales Fahrverbot für den Transport bestimmter Güter, ein Euroklassenfahrverbot, ein Nachtfahrverbot für Lastkraftwagen, eine Geschwindigkeitsbegrenzung auf 100km/h sowie eine Blockabfertigung²⁰ von Lastkraftwagen zu bestimmten Zeiten (vgl. IHK München 2023). Im Vorfeld des Treffens kündigte der italienische Verkehrsminister Matteo Salvini an, bei der Europäischen Kommission die Einleitung eines EU-Vertragsverletzungsverfahrens zu ersuchen, da er durch die Transitbeschränkungen den freien Warenverkehr auf der Brennerautobahn gefährdet sieht (vgl. FAZ 2023). Auch der deutsche Verkehrsminister Volker Wissing übte Kritik an den unilateralen Fahrverboten, wollte aber zunächst im Gespräch mit der österreichischen Bundesregierung nach einer Lösung suchen (vgl. ebd.). Darüber hinaus haben sich die Verkehrsverbände ANITA, ANNA und FIAP, der Südtiroler Unternehmerverband, die Confindustria Trient, der Trentiner Handwerkerverband und zahlreiche weitere Akteure aus dem privaten Sektor gegen die vom Land Tirol eingeführten Fahrverbote ausgesprochen (vgl. Pressemitteilung der Handelskammer Bozen, 08.03.2023). Vertreterinnen und Vertreter der Handelskammern Bozen und Trient betonen, dass einseitige Maßnahmen nicht zielführend sind, um das langfristige Ziel der Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene zu erreichen:

„Um dieses Ziel erreichen zu können, ist das Zusammenwirken der involvierten Staaten entlang des Brenner-Korridors erforderlich, um Schwierigkeiten aus dem Weg zu räumen und die Bahn endlich wettbewerbsfähiger und effizienter zu machen“ (ebd.)

Als Auslöser für das Treffen und die resultierende Absichtserklärung kann die auf Initiative des Landes Südtirol durchgeführte Machbarkeitsstudie zu einem digitalen LKW-Slot-System angesehen werden (vgl. Anlage C.1: 2). Zudem habe sich das Land Tirol bereits seit 2005 mit einem ähnlichen Vorschlag beschäftigt. Schon damals sei erkennbar gewesen, dass die Brennerautobahn durch den zunehmenden Güter- und Personenverkehr an ihre Kapazitätsgrenzen stoße, so der Vertreter des Tiroler Verkehrsministeriums (vgl. Anlage C.1: 2). „Man hat erkannt, dass man eigentlich viele Verkehrsinfrastrukturen heute schon im Vorfeld buchen muss“

²⁰ Auch: Dosiersystem

(Anlage C.3: 3), fasste der Vertreter der Südtiroler Landesregierung als Ausgangsüberlegung für den Vorschlag zusammen. Der Südtiroler Landeshauptmann Anton Kompatscher habe sich am Beispiel des Hamburger Hafens orientiert, wo ebenfalls Zeitfenster für Containerschiffe reserviert werden müssen. So entstand die Idee, ein ähnliches Modell auf die Brennerautobahn zu übertragen (vgl. Anlage C.3: 3). In weiterer Folge wandte sich Kompatscher an den Landeshauptmann von Nordtirol, Anton Mattle, und stellte die Idee vor, um schließlich auch mit dem Land Bayern ins Gespräch zu kommen (vgl. ebd.).

Die unterzeichnete Beschlusserklärung wurde im Vorfeld des regionalen Transitgipfels trilateral auf Beamtenebene vorbereitet. In physischen und online Sitzungen (vgl. Anlage C.2: 3) habe man dabei die Machbarkeitsstudie Südtirols durchgearbeitet und festgestellt, dass die drei Länder „das gemeinsam vorantreiben wollen“ (Anlage C.3: 4). Darüber hinaus gab es eine vorbereitende Sitzung der Verkehrslandesräte, zu der das Bayerische Verkehrsministerium eingeladen hatte und bei der die „Knackpunkte, die wir noch ausformulieren mussten“ (Anhang C.1: 3) diskutiert wurden. Es folgte die Vorlage des erarbeiteten Papiers an die Regierungschefs (vgl. ebd.) und eine Terminkoordination für die Unterzeichnung des Papiers über die zuständigen Büros von Ministerpräsidenten Markus Söder, Landeshauptmann Anton Mattle und Landeshauptmann Arno Kompatscher, schließlich handelte es sich um ein „politisches Treffen“ (Anlage C.2: 3). Bei dem Treffen der Regierungschefs Bayerns, Tirols und Südtirols selbst sei man nur zusammengekommen, um den Vorschlag für das LKW-Slot-System zu besprechen und die Absichtserklärung zu unterzeichnen. Es seien keine weiteren Themen behandelt worden (vgl. Anlage C.1: 3).

2. *Institutioneller Kontext*

Es handelt sich bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an der Brennerautobahn um drei Regionen (Bayern, Tirol, Südtirol) dreier Nationalstaaten. Die drei Nationalstaaten sind Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die Bundesrepublik Deutschland und die Republik Österreich sind föderalistisch aufgebaute Bundesstaaten mit teilsouveränen Gliedstaaten (Bundesländern), die eigene staatliche Aufgaben wahrnehmen (vgl. Art. 20 Grundgesetz). Die Republik Italien hat einen zentralistischen Staatsaufbau mit insgesamt 15 Regionen, die über Selbstverwaltungsrechte verfügen. Fünf weitere Regionen haben ein eigenes Autonomiestatut und Selbstverwaltungsrecht, darunter die Autonome Provinz Bozen-Südtirol.

Insgesamt weist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Verkehrspolitik an der Brennerautobahn einen geringen Institutionalisierungsgrad auf. So gibt es z.B. keinen Staatsvertrag zwischen den drei Nationalstaaten, der diese Zusammenarbeit institutionalisiert und regelt. Trotzdem findet, laut der interviewten Vertreter der Regionen, ein regelmäßiger Austausch zu Verkehrs- und Infrastrukturthemen in verschiedenen Formen (vgl. Anlage C.1: 2; C.2: 2, C.3: 3). Dies sind einerseits institutionalisierte Austauschforen wie die Arbeitsgruppen der EUSALP, das politische und technische Netzwerk der Alpenregionen iMonitraf!, die Euregio und die Brenner Corridor Plattform²¹ (vgl. Anlage C.1: 2). Auf der anderen Seite tauschen sich die zuständigen Abteilungen der Verkehrsministerien der beteiligten Regionen alle drei Monate aus (vgl. Anhang C.2: 3). Darüber hinaus gibt es inzwischen eine gemeinsame Arbeitsgruppe zum diskutierten Lkw-Slot-System (vgl. ebd.). Die Zusammenarbeit ist insgesamt problemorientiert und findet überwiegend auf der Arbeitsebene der zuständigen Fachabteilungen der Landesministerien statt (vgl. Anlage C.2: 3). Konkrete Entscheidungen, wie z.B. das Positionspapier zum LKW-Slot-System, obliegen jedoch in letzter Instanz den Regierungschefs von Bayern, Tirol und Südtirol.

²¹ Diese Akteure wurden in Kapitel 5.1. kurz vorgestellt, wobei sie in dieser Arbeit nicht im Fokus stehen.

3. Akteure

In dieser konkreten Entscheidungssituation handelt es sich ausschließlich um Vertreter korporativer Akteure (vgl. Scharpf 2000: 105), die im Auftrag einer Institution, in diesem Fall ihrer Regionalregierung, handeln. Im Folgenden werden sie kurz hinsichtlich ihrer Ziele und Interessen, ihrer Handlungsressourcen und Kompetenzen sowie ihrer Problemwahrnehmung vorgestellt.

Landesregierung Tirol: In der Republik Österreich ist die *Verkehrspolitik* gemäß Art. 10 Abs. 9 B-VG im Wesentlichen Bundessache. Im Wege der mittelbaren Bundesverwaltung gemäß Art. 102 B-VG konnte der Landeshauptmann von Tirol jedoch gemeinsam mit dem Bundesministerium für Verkehr Tiroler Transitbeschränkungen, wie zum Beispiel das sektorale Fahrverbot, einführen. In der untersuchten Entscheidungssituation, der Erstellung der Absichtserklärung für ein gemeinsames digitales Verkehrsmanagementsystem im Brennerkorridor, war die Abteilung Mobilitätsplanung des Amtes der Tiroler Landesregierung federführend (vgl. Anlage C.1). Die Brennerautobahn ist aus mehreren Gründen von hoher Bedeutung für das Land Tirol: Auf der einen Seite hat sie Tirol besser an das europäische Verkehrsnetz angebunden und den Norden und den Süden Europas einander nähergebracht. Zum anderen hat sie mit dem EU-Beitritt Österreichs als erste Nord-Süd-Verbindung über die Alpen an Bedeutung gewonnen (vgl. Anlage C1: 1). Obwohl die Brennerautobahn ein „Wohlstandsbringer“ (ebd.) in Bezug auf die Handelsverbindungen ist, sind die Negativfolgen vor allem für die Anrainerinnen und Anrainer weitreichend. Die Lärmbelästigung wird als die größte Herausforderung in diesem Zusammenhang angesehen (vgl. Anlage C1: 2). Im Zuge der Fahrverbote würde das Land Tirol versuchen, die europäischen Ziele, die unter anderem in der Luftqualitätsrichtlinie und im Emissionsschutzgesetz festgelegt sind, umzusetzen und gleichzeitig Lärmschutzmaßnahmen zu ergreifen, so der Tiroler Vertreter (vgl. ebd.). Das Land Tirol steht dem Vorschlag eines LKW-Slot-Systems bereits seit 2006 positiv gegenüber und sieht darin eine gute Maßnahme, um die Infrastruktur befahrbarer zu machen, den Verkehr zu verflüssigen und der Transportwirtschaft ein effizientes Fahren zu ermöglichen (vgl. Anlage C1: 3).

Landesregierung Bayern: In der Bundesrepublik Deutschland fallen wesentliche Teile der Verkehrspolitik in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (vgl. Art. 73 GG). In der untersuchten Entscheidungssituation, der Erstellung der Absichtserklärung für ein gemeinsames digitales Verkehrsmanagementsystem im Brennerkorridor, war das Referat für internationale, grenzüberschreitende Verkehrsangelegenheiten des bayerischen Ministerium für Wohnen, Bau und Verkehr federführend (vgl. Anlage C.2). Das Land Bayern ist der einzige involvierte Akteur, der nicht direkt an der Brennerautobahn liegt. Dennoch hat die Brennerautobahn für Bayern eine große wirtschaftliche Bedeutung, zumal Italien einer der wichtigsten Handelspartner Bayerns sei (vgl. Anlage C.2: 2). Die Brennerautobahn stelle außerdem die wichtigste Verkehrsachse ins benachbarte Ausland dar (vgl. ebd.). Das Land Bayern sieht in diesem Zusammenhang vor allem die Transitbeschränkungen in Tirol als Hauptherausforderung. Insbesondere die Blockabfertigung führe zu Rückstaus in Bayern (vgl. Anlage C.2: 2). Durch diese Art der Maßnahme Sorge man für eine „Verlagerung der Problematik von Tirol nach Bayern“ (Anlage C.2: 2) und gefährde man die Gewährleistung des freien Warenverkehrs. Das Ziel ist nun „in Gesprächen mit Tirol und Südtirol in bilateralen und trilateralen Gesprächen Lösungsansätze zu finden“ (ebd.). Mit dem LKW-Slot-System will das Land Bayern die bayerischen Regionen entlasten und durch eine gemeinsame Lösung Rückstaus vermeiden und gleichzeitig die Blockabfertigung in Tirol stoppen (vgl. Anlage C.2: 4).

Landesregierung Autonome Provinz Bozen-Südtirol: Diese wesentlichen Kompetenzen im Bereich Verkehrspolitik obliegen in der italienischen Republik der zentralstaatlichen Regierung (vgl. unter anderem Codice della Strada). In der untersuchten Entscheidungssituation, der Erstellung der Absichtserklärung für ein gemeinsames digitales Verkehrsmanagementsystem im Brennerkorridor, war das die Abteilung *Mobilità* der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol federführend (vgl. Anlage C.3). Es ist vor allem die Geschichte, die der Brennerachse für Südtirol eine besondere Bedeutung verleiht (vgl. Anlage C.3: 1). So war die Brennerachse seit jeher eine Verbindung zwischen Südeuropa und Mittel- bzw. Nordeuropa. Aufgrund kultureller Anknüpfungspunkte war der Blick auch in Richtung Nordeuropa von Bedeutung für Südtirol (vgl. ebd.). Heute ist vor allem die

wirtschaftliche Bedeutung der Brennerautobahn zentral, so wird ein großer Teil der italienischen Exporte über die Brennerautobahn abgewickelt. Mit diesem Wirtschaftswachstum geht auch ein erhöhtes Verkehrsaufkommen einher, das die Anwohnerinnen und Anwohner mit Lärm und Abgasen belastet (vgl. Anlage C.3: 1-2). In Bezug auf die Brennerautobahn ist der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol vor allem die Erhaltung der Erreichbarkeit wichtig, da die Südtiroler Wirtschaft vor allem vom Tourismus profitiert (vgl. Anlage C.3: 2). Im Vorfeld des Treffens hat die Landesregierung Südtirol eine Machbarkeitsstudie zum LKW-Slot-System in Auftrag gegeben. Aus Südtiroler Sicht wird mit den Tiroler Transitbeschränkungen vor allem versucht, die Umweltauswirkungen einzudämmen, die aber ohnehin abnehmen, da die Verkehrsträger immer sauberer werden. „Wenn man regulierend eingreifen will in der Zukunft, dann muss man das mit neuen Methoden machen“ (Anlage C.3: 3), betont der Vertreter der Südtiroler Landesregierung. Das LKW-Slot-System wird daher als eine denkbare Methode angesehen, insbesondere im Hinblick auf das angestrebte EU-Vertragsverletzungsverfahren sei es vorzuziehen, eine solche gemeinsame Lösung zu finden (vgl. Anlage C.3: 3).

4. Akteurskonstellation/ Entscheidungsarena

Insgesamt handelt es sich um einen exklusiven Zugang zur Entscheidungsarena, der mit der Landesregierung Bayern, Tirol und Südtirol nur der staatlichen, regionalen Ebene vorbehalten ist (vgl. Anlage C.1; C.2.; C.3). Nichtstaatliche Akteure, wie zum Beispiel Autobahnbetreiber, Spediteure und Transportunternehmen, die direkt von dem Vorschlag eines LKW-Slot-Systems betroffen sind, hatten im Rahmen der konkreten Entscheidungssituation kein Mitwirkungsrecht. Es ist jedoch davon auszugehen, dass diese im Zuge der Erarbeitung des Positionspapiers auf Arbeitsebene ebenfalls konsultiert wurden. Auch die nationale Ebene war nicht Teil der untersuchten Entscheidungsarena. Dies ist besonders hervorzuheben, da der in der Absichtserklärung enthaltene Vorschlag nur durch einen Staatsvertrag zwischen den drei Nationalstaaten Deutschland, Österreich und Italien umgesetzt werden könnte (vgl. Anlage C.6: 8).

5. Interaktionsformen

Die Beschlussfassung über die gemeinsame Absichtserklärung der drei Regionen erfolgte im Konsens – insbesondere hinsichtlich der Vorbereitung des Papiers auf Arbeitsebene der zuständigen Fachabteilungen der Ministerien (vgl. Anlage C.1; C.2; C.3). Beim Transittreffen von Ministerpräsident Markus Söder, Landeshauptmann Anton Mattle und Landeshauptmann Arno Kompatscher gab es keine Abstimmung. Es handelte sich daher eher um eine öffentlichkeitswirksame Präsentation des Positionspapiers (vgl. Anlage C.1: 3). Im Hinblick auf die Interaktionsformen nach Scharpf (vgl. 2000: 91) sind in dieser Kooperation mit geringem Institutionalisierungsgrad grundsätzlich nur zwei Interaktionsformen möglich: *Einseitiges Handeln* und *Konsensverhandlungen*.

Die Transitbeschränkungen des Landes Tirol können beispielsweise als *einseitiges Handeln* bezeichnet werden. Für Tirol und Österreich stellt die Brennerachse in erster Linie eine Belastung dar, die das Land mit den Notmaßnahmen eindämmen will (vgl. Anlage C.3: 4). Für Südtirol und Italien ist sie dagegen ebenso wie für Bayern eine Wohlstandsquelle (vgl. ebd.). Daraus ergeben sich grundlegende Diskrepanzen hinsichtlich der Problemgewichtung. Allerdings haben die Tiroler Maßnahmen direkte Auswirkungen auf ihre Nachbarregion (Bayern, Südtirol), beispielhaft sind hier die Rückstaus in Bayern genannt (Vgl. Anlage C.2: 2). Für die bayerische Landesregierung ist es daher ein wichtiges Ziel, durch verstärkte Kooperation und Alternativen zur Blockabfertigung, wie zum Beispiel das LKW-Slot-System, die Landesregierung Tirol umzustimmen (vgl. Anlage C.2: 2). Dennoch betont der Vertreter der Landesregierung Bayern: „Wir erkennen die Probleme Tirols durchaus an in Bayern“ (ebd.). In Südtirol sei es vor allem das Tiroler Feiertagsfahrverbot, welches sich negativ auswirke und LKW-Staus bis Bozen auslöse (vgl. Anlage C.3: 2). Während die nationale Ebene Italiens bis zur Aufhebung der Transitbeschränkung keine weiteren Gespräche mit Österreich führen will, zeigt sich die Südtiroler Landesregierung Tirol gegenüber verständnisvoller: „Wir als Südtirol wollen weiterreden, denn nur wenn man gemeinsam diskutiert, kommt man einer Lösung näher.“ (Anlage C.3: 5). Die Aufgabe besteht nun darin, auf technischer Ebene einen Konsens zu finden, um anschließend die nationale Ebene von dem Vorschlag zu überzeugen (vgl. ebd.).

Schlussfolgernd ist festzuhalten, dass sich die Akteure trotz des einseitigen Vorgehens freundlich und verständnisvoll gegenüberstehen und an einer lösungsorientierten Zusammenarbeit interessiert sind.

Als Akteur in der untersuchten Entscheidungssituation ist die Südtiroler Landesregierung hervorzuheben, die mit ihrer Machbarkeitsstudie zum LKW-Slot-System den Anstoß für eine intensivere Zusammenarbeit der Regionen gegeben hat. Obwohl das Land Tirol wesentlich stärker von den negativen Auswirkungen der Verkehrsbelastung durch die Brennerautobahn betroffen ist. Eine wesentliche Motivation hinter diesem Engagement ist die Sicherung der Erreichbarkeit für den Tourismus in Südtirol. Es muss auch darauf hingewiesen werden, dass die Südtiroler Landesregierung eine andere Auffassung als die nationale Ebene Italiens vertritt und sich damit im Widerspruch zu ihr befindet. Tirol hingegen hat durch einseitiges Handeln Handlungsdruck auf die anderen Akteure ausgeübt. In Bezug auf die bayerische Landesregierung ist zu sagen, dass diese intensiv in die Kooperation eingebunden ist, ohne dass eine direkte Verbindung zur Brennerautobahn besteht. Es ist davon auszugehen, dass man einerseits die wirtschaftliche Bedeutung der Brennerachse für Bayern erkannt hat und andererseits gesehen hat, dass einseitige Beschränkungen direkte Auswirkungen auf Bayern haben können. Um dem nicht hilflos ausgeliefert zu sein, will man im Rahmen der Kooperation die Transitpolitik mitgestalten.

6. Situative Rahmenbedingungen im Nachgang

Die gemeinsame Beschlusserklärung enthält den Auftrag an die Verwaltungen, den Vorschlag auf technischer Ebene zu vertiefen (vgl. Anlage C.3: 4). Hierzu sollen gemeinsame Workshops auf Beamtenebene stattfinden (vgl. Anlage C.6: 7). Wenn der Vorschlag entsprechend ausgearbeitet sei, wolle man an die Nationalstaaten herantreten und "Überzeugungsarbeit leisten" (Anlage C.3: 4). Anschließend sind Gespräche auf politischer Ebene notwendig (vgl. Anlage C.6: 7). Das LKW-Slot-System soll auch der EU-Kommission vorgestellt werden. Zur Realisierung des vorgestellten gemeinsamen Verkehrsmanagementsystems ist ein Staatsvertrag zwischen Deutschland, Österreich und Italien erforderlich. An der Aushandlung dieses völkerrechtlichen Vertrages sind mehrere Ministerien beteiligt, teilweise ist

auch die Zustimmung der nationalen Parlamente vonnöten (vgl. Anlage C.6: 7). Während sich die österreichische Verkehrsministerin positiv zum Vorschlag eines Lkw-Slot-Systems äußert (vgl. Anlage C.6: 7), bleibt das deutsche Bundesverkehrsministerium zurückhaltend (vgl. Süddeutsche Zeitung online vom 18.04.2023). Der italienische Verkehrsminister Matteo Salvini bleibt bei seiner Position, dass er erst zu Gesprächen bereit ist, wenn Österreich alle Transitbeschränkungen zurücknimmt (vgl. Anlage C.3: 5). Salvini bekräftigte dies beim Europäischen Verkehrsrat am 01.06.2023 in Luxemburg und versucht weiterhin, mit Unterstützung des deutschen Verkehrsministers Volker Wissing, die EU-Kommission zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Österreich zu bewegen (vgl. Europäischer Verkehrsrat vom 01.06.2023). Auch der Südtiroler Landeshauptmann Arno Kompatscher appellierte im Anschluss an das Treffen in einem Interview mit dem Österreichischen Rundfunk an die Europäische Kommission, nun aktiv zu werden und in diesem Streit zu vermitteln (ORF online vom 12.04.2023). Der österreichische Politiker und Obmann des Transitforums Austria-Tirol, Fritz Gurgiser, beurteilte die gemeinsame Erklärung als bedeutungslos, da die Zuständigkeit fehle (vgl. Südtirol News vom 11.04.2023).

5.3. Entscheidungssituation 2: Der 10-Punkte-Plan für den Brenner

1. Situative Rahmenbedingungen (im Vorfeld und während der Entscheidungssituation)

Am 25. Juli 2019 fand in Berlin ein Transitgipfel zum Brennerkorridor statt, zu dem das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur der Bundesrepublik Deutschland eingeladen hatte. Zu dieser Zeit war der bayerische Politiker Andreas Scheuer (CDU) Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur. Vertreterinnen und Vertreter der Bundesverkehrsministerien Österreichs und Deutschlands sowie der Länder Tirol und Bayern tagten, um „zeitnahe Lösungen für den Brennerkorridor auszuarbeiten“ (Verkehrsbericht des Landes Tirol 2019: 39). Im Ergebnis wurde ein Maßnahmenpaket erarbeitet, das darauf abzielt, den zunehmenden Transitverkehr auf der Brennerautobahn zu entlasten und zu reduzieren (vgl. ebd.). Gegenstand des 10-Punkte-Programms sind folgende Vorhaben (Verkehrsbericht des Landes Tirol 2019: 39-42):

- I. Förderung des Kombinierten Verkehrs einschließlich der Rollenden Landstraße
- II. Bessere Anbindung der Güterverkehrsterminals an die Brennerstrecke
- III. Intelligentes Lkw-Leitsystem 2.0
- IV. Entlastung des untergeordneten Verkehrsnetzes im Raum Kiefersfelden/Kufstein
- V. Gemeinsames Vorgehen bei der Überarbeitung der Europäischen Richtlinien (Wegekostenrichtlinie, Eurovignette)
- VI. Gemeinsames Voranbringen von verkehrspolitischen Innovationen
- VII. Einrichtung neuer Leit- und Sicherungstechnik ETCS auf der Bestandsstrecke von München nach Kufstein
- VIII. Ausschöpfung aller vorhandenen gesetzlichen Möglichkeiten zur Planungsbeschleunigung des BBT-Nordzulaufs (Brenner-Basistunnel)
- IX. Erhöhung Kapazitäten Rollende Landstraße zwischen Wörgl und Trento u.a.
- X. gemeinsame verkehrsträgerübergreifende Arbeitsgruppe (Österreich/Deutschland)

Der 10-Punkte-Plan enthält auch Appelle an die Europäische Kommission, insbesondere zu den Punkten 1 und 5 sowie an die italienische Regierung.

Als Auslöser des Treffens können die im Vorfeld bestehenden Transitbeschränkungen, insbesondere das Dosiersystem, in Tirol angesehen werden, „als eine Art Reaktion darauf“ (Anlage C.6: 4). Das Dosierungssystem ist im Jahr 2018 eingeführt worden. Es prognostiziert halbjährlich die Tage mit der höchsten Verkehrsbelastung. Anhand dieser Daten wird ein Dosierkalender erstellt und veröffentlicht (vgl. Verkehrsbericht des Landes Tirol: 7-8). An Tagen, an denen eine besonders hohe Verkehrsbelastung zu erwarten ist, erfolgt eine Blockabfertigung. Dabei werden am Grenzübergang Kufstein/ Kiefersfelden nur rund 300 Lkw pro Stunde durchgelassen (vgl. ebd.). 2019 wurde der Prozess teilautomatisiert. Diese Dosierung wirkt sich auf das Land Bayern aus: Sie führt zu einem Rückstau (vgl. Anlage C.6: 5).

Der 10-Punkte-Plan wurde im Vorfeld des Transitgipfels am 25.07.2019 auf Beamtenebene vorbereitet (vgl. Anlage C.6: 5). Zwischen den beteiligten Fachministerien wurden in diesem Zusammenhang Entwürfe ausgearbeitet (vgl. ebd.). Am 25.07.2019 stellten Bundesminister Andreas Scheuer, der österreichische Bundesminister Andreas Reichhardt, Landeshauptmann Günther Platter und der bayerische Verkehrsminister Hans Reichhart das 10-Punkte-Programm im Rahmen einer Pressekonferenz vor (Süddeutsche Zeitung online vom 25.07.2019).

2. Institutioneller Kontext

Bei der untersuchten Entscheidungssituation handelt es sich um eine Kooperation zwischen zwei Bundesländern (Tirol und Bayern) und zwei Nationalstaaten (Österreich und Deutschland). Beide sind Mitglied der Europäischen Union. Die Bundesrepublik Deutschland und die Republik Österreich sind föderalistisch aufgebaute Bundesstaaten mit teilsouveränen Gliedstaaten (Bundesländern), die eigene staatliche Aufgaben wahrnehmen.

Insgesamt weist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Verkehrspolitik an der Brennerautobahn einen geringen Institutionalierungsgrad auf. Es gibt keinen Staatsvertrag zwischen den zwei Nationalstaaten, der diese Zusammenarbeit institutionalisiert und regelt. Dennoch findet laut dem

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (Deutschland), ein regelmäßiger Austausch insbesondere im Rahmen der Brenner Corridor Platform und des Zürich Prozess, einer Plattform zur Lösung von Sicherheits- und Verkehrsproblemen im Alpenraum, statt (vgl. Anlage C.5: 1). Die Zusammenarbeit in der untersuchten Entscheidungssituation kann als problemorientiert interpretiert werden, da die negativen Auswirkungen des Tiroler Dosierungssystems den Anlass bildeten, sich zu treffen. Die Entwürfe wurden in erster Linie auf der Arbeitsebene der zuständigen Fachabteilungen der Bundes- und Landesministerien vorbereitet (vgl. Anlage C.6: 5). Die konkrete Beschlussfassung über das 10-Punkte-Programm für den Brennerkorridor obliegt jedoch letztlich den Verkehrsministern der Nationalstaaten und Bundesländer (vgl. ebd.) und beinhaltet keine rechtliche Verbindlichkeit hinsichtlich der Umsetzung der Punkte. Grund hierfür ist der fehlende Staatsvertrag.

3. Akteure

In dieser konkreten Entscheidungssituation handelt es sich ausschließlich um Vertreter korporativer Akteure (vgl. Scharpf 2000: 105), die im Auftrag einer Institution, in diesem Fall ihrer Bundes- bzw. Landesregierung, handeln. Im Folgenden werden sie kurz hinsichtlich ihrer Ziele und Interessen, ihrer Handlungsressourcen und Kompetenzen sowie ihrer Problemwahrnehmung vorgestellt.

Bundesverkehrsministerium Österreich: In der Republik Österreich ist die *Verkehrspolitik* gemäß Art. 10 Abs. 9 B-VG im Wesentlichen Bundessache. Für die Republik Österreich ist die Brennerautobahn als Teil der Brennerachse von zentraler Bedeutung „für den Handel, den Tourismus und für die in Tirol lebenden Personen“ (Anlage C.6: 1). Die Brenner-Thematik ist für Österreich seit jeher von entscheidender Bedeutung, so war der Transit bereits bei den EU-Beitrittsverhandlungen Österreichs 1995 ein wichtiges Thema (vgl. Anlage C.6: 9). Dennoch ist sie mit zahlreichen Problemen verbunden. Diese lassen sich in den Bereichen Luft, Lärm und Infrastruktur zusammenfassen (vgl. Anlage C.6: 2). Das niedrige Preisniveau der Maut auf der Brennerachse führt zudem zu "Umwegverkehr", das heißt 1/3 der über den Brenner fahrenden LKWs hätte über

die Schweiz eine kürzere Strecke zurücklegen können (vgl. ebd.). Die Tiroler Notmaßnahmen, wie z.B. das Dosiersystem, haben bereits zur Verbesserung der Luftqualität, zur Verringerung der Lärmbelastung der Bevölkerung und zur Entlastung der Autobahninfrastruktur beigetragen (vgl. Anlage C.6: 2). Dennoch sei die Brennerautobahn an der Grenze ihrer Leistungsfähigkeit angelangt, gleichzeitig lasse aber die Alpenkonvention einen weiteren Ausbau der Autobahn nicht zu, so der Vertreter des österreichischen Verkehrsministerium (vgl. Anlage C.6: 2). Zudem sorgten die deutschen Grenzkontrollen an der österreichischen Grenze für Verärgerung auf der österreichischen Seite (vgl. Süddeutsche Zeitung online vom 25.07.2019). Ziel der Republik Österreich bei der Erstellung des 10-Punkte-Programms war einerseits die Entlastung der Bevölkerung und andererseits die Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene (vgl. Anlage C.6: 5). Gemeinsames Ziel mit der Bundesrepublik Deutschland war die Entlastung der Situation an der österreichisch-deutschen Grenze (ebd.). Das österreichische Verkehrsministerium teilt die Problemwahrnehmung und die Ziele mit der Tiroler Landesregierung²² und unterstützt auch die transitbeschränkenden Maßnahmen Tirols (vgl. Anlage C.6: 8).

Bundesverkehrsministerium Deutschland: In der Bundesrepublik Deutschland fallen wesentliche Teile der Verkehrspolitik in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (vgl. Art. 73 GG). Hinsichtlich der Bedeutung der Brennerautobahn als Teil der Brennerachse schreibt das Bundesministeriums für Digitales und Verkehr:

„Der Brenner ist eine der wichtigsten Nord-Süd-Verbindungen im europäischen Verkehr und hat damit eine gesamteuropäische Dimension. Für Deutschland ist klar, dass die unionsrechtlich garantierten Grundfreiheiten nicht ungerechtfertigt eingeschränkt werden dürfen.“ (Anlage C.5: 1)

Ziel des deutschen Verkehrsministers bei der Erarbeitung des 10-Punkte-Programms für den Brenner war es, die durch die Auswirkungen des Dosiersystems entstandene "Hitze aus der Diskussion" zu nehmen und den „Gesprächsstau“ aufzulösen (vgl. Süddeutsche online vom 25.07.2019). Das Bayerische

²² Dieser Akteur wurde bereits in Kapitel 5.2. ausführlicher vorgestellt.

Verkehrsministerium²³ hat heute nicht den Eindruck, dass die Brenner-Thematik auf Bundesebene mit der gleichen Priorität behandelt wird: „Wir haben nicht das Gefühl, dass dort die Probleme in der Größenordnung anerkannt werden, wie sie für uns wahrnehmbar sind.“ (vgl. Anlage C.2: 5). Nicht die Stauprobleme in Bayern, sondern die Einschränkungen des freien Warenverkehrs sind für die Bundesebene das größte Problem (vgl. ebd.). Hervorzuheben ist allerdings, dass der deutsche Verkehrsminister, Andreas Scheuer, im Rahmen des 10-Punkte-Programms aus Bayern stammte. Es ist daher davon auszugehen, dass die Brennerthematik zu diesem Zeitpunkt, insbesondere verglichen mit der 1. Entscheidungssituation, höher priorisiert war.

Weder das italienische Verkehrsministerium noch die Südtiroler Landesregierung waren an der Erarbeitung des 10-Punkte-Plans für den Brenner beteiligt. Dies ist besonders hervorzuheben: Geographisch führt die Brennerautobahn nach Südtirol und viele Maßnahmen des Plans betreffen Südtirol direkt. Darüber hinaus enthält der 10-Punkte-Plan konkrete Handlungsaufträge an die italienische Regierung, insbesondere Punkt 2. Der Grund für die Nichtteilnahme Südtirols/Italiens war, dass das 10-Punkte-Programm in direktem Zusammenhang mit den negativen Folgen des Dosierungssystems stand. Südtirol ist von diesen negativen Folgen, wie z.B. dem Rückstau in Bayern, nicht direkt betroffen. (vgl. Anlage C.6: 4).

4. Akteurskonstellation/ Entscheidungsarena

Insgesamt handelt es sich um einen exklusiven Zugang zur Entscheidungsarena, der mit der Bundes- und Landesregierung (Bayern/ Deutschland; Tirol/ Österreich) nur der staatlichen Landes- und Bundesebene vorbehalten ist. Nichtstaatliche Akteure, wie zum Beispiel Autobahnbetreiber, Bahnbetreiber, Spediteure und Transportunternehmen, die direkt von dem Maßnahmenpaket betroffen sind, hatten im Rahmen der konkreten Entscheidungssituation kein Mitwirkungsrecht. Es ist jedoch davon auszugehen, dass diese im Zuge der Erarbeitung des Positionspapiers auf Arbeitsebene ebenfalls konsultiert wurden. Diese Entscheidungsarena ist besonders exklusiv, da sie nicht Südtirol/ Italien umfasst. Dies ist besonders hervorzuheben, da das Maßnahmenpaket Punkte enthält, die eine Beteiligung

²³ Dieser Akteur wurde bereits in Kapitel 5.2. ausführlicher vorgestellt.

Südtirols/Italiens erfordern würden. Insgesamt ist festzuhalten, dass die thematische Breite des 10-Punkte-Programms weit über das Tiroler Dosiersystem hinausgeht, das als Grund für das Fernbleiben Südtirols/Italiens angeführt wird.

5. Interaktionsformen

Die Beschlussfassung des 10-Punkte-Plans für den Brennerkorridor der beiden Nationalstaaten und der beiden Bundesländer erfolgte im Konsens – insbesondere hinsichtlich der Vorbereitung des Papiers auf Arbeitsebene der zuständigen Fachabteilungen der Ministerien (vgl. C.6: 5). Aufgrund der unterschiedlichen innerstaatlichen Akteure (Landes- und Bundesministerien) ist davon auszugehen, dass es sich um komplexe Konsensverhandlungen handelte. Im Hinblick auf die Interaktionsformen nach Scharpf (vgl. 2000: 91) sind in dieser Kooperation mit geringem Institutionalisierungsgrad grundsätzlich nur zwei Interaktionsformen möglich: *Einseitiges Handeln* und *Konsensverhandlungen*.

Wie in der Entscheidungssituation 1, war im Vorfeld des 10-Punkte-Programms ein einseitiges Vorgehen des Landes Tirol bzw. im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung mit Unterstützung des Bundes zu beobachten. Demnach wurde das Dosiersystem im Jahr 2018, etwa ein Jahr vor dem Transitgipfel, eingeführt. Das Dosiersystem sorgt für Stauerscheinung in Deutschland und „für Deutschland ist klar, dass die unionsrechtlich garantierten Grundfreiheiten nicht ungerechtfertigt eingeschränkt werden dürfen“ (Anlage C.5: 1). Außerdem bestätigte der damalige Bundesverkehrsminister, Andreas Scheuer, dass diesbezüglich „ein paar Themen beiseitegelegt“ wurden, um einen Kompromiss im 10-Punkte-Programm zu finden (Süddeutsche Zeitung online vom 25.07.2019). Dieser sei nun zufriedenstellend (vgl. ebd.), auch wenn sich die Ziele „im Detail manchmal auch grundsätzlich sicher unterscheiden“ (Anlage C.6: 5). Auf österreichischer Seite sei man sich zudem bewusst, „dass das Dosiersystem Auswirkungen hat, auch auf Bayern und Deutschland“ (ebd.). Für die Bundesrepublik Deutschland steht primär weiterhin fest, dass das Tiroler Dosiersystem sei EU-rechtlich bedenklich (vgl. Süddeutsche Zeitung online vom 25.07.2019).

Insgesamt lässt sich schlussfolgern, dass sich die Akteure deutlich weniger verständnisvoll gegenüberstehen als die regionalen Akteure in der

Entscheidungssituation 1. Eine Kompromissfindung schien nur möglich, da keine Grundsatzdebatte über das Tiroler Dosiersystem, der eigentliche Auslöser des Gipfels, geführt wurde.

6. Situative Rahmenbedingungen im Nachgang

Auch nach dem Transitgipfel bestand Tirol/Österreich weiter auf seine transitbeschränkenden Maßnahmen (vgl. Süddeutsche Zeitung online vom 25.07.2019). Das ist auch bis heute noch der Fall. Insgesamt kann festgestellt werden, dass für einen Großteil der 10 Punkte seit 2019 einige Maßnahmen ergriffen wurden (vgl. Verkehrsbericht des Landes Tirol: 39-42; Anlage C.6: 6). Hervorzuheben ist dennoch Punkt 10 „[Einrichtung einer] gemeinsame[n] verkehrsträgerübergreifende[n] Arbeitsgruppe (Österreich/Deutschland)“, bestehend unter anderen aus Bahn- und Straßeninfrastrukturbetreibern (Verkehrsbericht des Landes Tirol 2019: 42). Diese Arbeitsgruppe ist, Stand Juli 2023, noch nicht eingerichtet worden (vgl. Anlage C.6: 6). „Aus unserer Sicht wäre das sicher ein wichtiger Punkt, um nochmal alle Akteure an einem Tisch zu bringen“, so der Vertreter des österreichischen Verkehrsministerium (ebd.). Generell hat der 10-Punkte-Plan für den Brenner einen Fortschritt gebracht, die Gesamtproblematik an der Brennerautobahn ist jedoch weitaus komplexer als dessen Inhalt (vgl. Anlage C.6: 6).

Zweieinhalb Jahre später wirft die Landesregierung Tirol der Landesregierung Bayern „Untätigkeit“ bezüglich des beschlossenen 10-Punkte-Programms vor (vgl. Pressemitteilung der Bayerischen Staatsregierung vom 23. Januar 2022). Das Bayerische Verkehrsministerium weist diesen Vorwurf zurück: Man sei bemüht, den 10-Punkte-Plan kontinuierlich abzarbeiten und habe bereits zahlreiche Maßnahmen zur Entlastung des Transitverkehrs und zur Verlagerung auf die Schiene ergriffen (vgl. ebd.).

„Schade ist, dass die österreichische Seite unsere umfangreichen Bemühungen offenbar bewusst nicht sehen will. Stattdessen hält sie stur an der unverhältnismäßigen Blockabfertigung fest, die ich nach wie vor mit EU-Recht für unvereinbar halte.“, so die bayerische Verkehrsministerin Kerstin Schreyer (Pressemittelung der Bayerischen Staatsregierung vom 23. Januar 2022).

6. Diskussion und Handlungsempfehlung

Im Zwischenfazit wurde bereits festgestellt, dass es sich bei der in dieser Arbeit untersuchten Zusammenarbeit an der Brennerautobahn um eine Form der Multilevel Governance handelt. Der offene Ansatz und der deskriptive Charakter des Konzepts lassen Spielraum für punktuelle Abweichungen. Der Grundgedanke der Politikgestaltung durch Aushandlung auf mehreren Ebenen (regional, national, europäisch) und die Überlappung der verschiedenen Handlungsarenen, wie sie auch in Entscheidungssituation 1 und Entscheidungssituation 2 zum Ausdruck kommen, wird in dieser Kooperation erfüllt. Wie in der Vergangenheit häufig am Multilevel Governance Konzept kritisiert wurde, eignet es sich nicht zur analytischen Modellierung. Daher wird zur Beantwortung der zweiten Forschungsfrage auf den akteurszentrierten Institutionalismus zurückgegriffen. Damit sollen Informationen über den konkreten Prozess der Politikgestaltung und das Verhalten der Akteure gewonnen.

Im Hinblick auf die zweite Forschungsfrage „Wie gelingt es den Akteuren, ihre Interessen in dieser Kooperation durchzusetzen?“ ist zunächst hervorzuheben, dass anhand der beiden Entscheidungssituationen deutlich wurde, dass eine Konsensfindung auf regionaler Ebene deutlich einfacher zu sein scheint. Begünstigende Faktoren sind dabei eine ähnliche Problemwahrnehmung der beteiligten regionalen Akteure, auch wenn die Ausgangslagen unterschiedlich sind: Für Bayern und Südtirol ist die Brennerautobahn ein wichtiger Wirtschaftsfaktor und Wohlstandsbringer, für das Land Tirol steht die Umweltbelastung im Vordergrund (vgl. Anlage C.4: 1). Die unmittelbare „Betroffenheit“ und das gegenseitige Verständnis für die unterschiedlichen Problemlagen erleichtern die Konsensfindung und die Durchsetzung regionaler Interessen. Der Aspekt der Problemwahrnehmung wird im Konzept des akteurszentrierten Institutionalismus von Scharpf vernachlässigt, scheint aber in dieser konkreten Entscheidungssituation eine wichtige Rolle zu spielen. Die regionalen Akteure stehen sich insgesamt verständnisvoll und freundlich gegenüber, was selbst komplexe Konsensverhandlungen erleichtert. Während Tirol durch einseitiges Handeln Handlungsdruck auf die Kooperation an der Brennerautobahn ausübt, tritt

vor allem Südtirol als Akteur in den Vordergrund: In der Entscheidungssituation 1 gibt die Südtiroler Landesregierung mit ihrer Machbarkeitsstudie einen wesentlichen Impuls für eine Willenserklärung der drei Regionen für ein gemeinsames Verkehrsmanagementsystem und sorgt für eine gewisse Steuerung der Zusammenarbeit. Trotz der erfolgreichen Konsensfindung stößt die regionale Ebene im Rahmen des Mehrebenensystems an ihre Kompetenzgrenzen, so dass keine verbindliche Entscheidung getroffen werden kann. Hierfür wird eine Zustimmung der nationalen Ebene der drei Regionen erfordert. Bei der Betrachtung der beiden Entscheidungssituationen ist auffallend, dass die Problemwahrnehmung zwischen der regionalen Ebene und der nationalen Ebene eines Staates stark variiert. Hier besteht vor allem eine Diskrepanz zwischen Bayern und der deutschen Bundesregierung. Südtirol stellt sich im Rahmen der Entscheidungssituation 1 sogar gegen die italienische Regierung, indem betont wird, dass man trotz der Äußerungen des italienischen Verkehrsministers Matteo Salvini weiterhin zu Gesprächen mit Tirol und Österreich bereit sei. Lediglich die Problemwahrnehmung im Zuge der Brennerautobahn wird von Tirol und der österreichischen Bundesregierung geteilt. Generell fällt in der zweiten Entscheidungssituation auf, dass die Konsensfindung ab dem Zeitpunkt, an dem die Nationalstaaten aktiv werden, deutlich komplexer wird. Generell ist die Entscheidungsarena bei der Erstellung des 10-Punkte-Plans für den Brennerkorridor sehr exklusiv: Die Regionen sind zwar beteiligt, aber das Land Südtirol und Italien fehlen. Auch wenn die Beteiligung Italiens und Südtirols im Hinblick auf die inhaltlichen Maßnahmen im Rahmen des Punkteprogramms zielführend gewesen wäre. Allgemein stehen sich die Akteure im Zuge dieser Entscheidungssituation weniger verständnisvoll und freundlich gegenüber. Die Kompromissfindung auf Basis einer Konsensverhandlung war nur möglich, indem der strittigste Punkt, das Tiroler Dosiersystem, nicht diskutiert wurde. Für die regionale Ebene ist die Zusammenarbeit mit den Nachbarn ein zielführendes Mittel zur Bewältigung der Problemlage an der Brennerautobahn, für die Nationalstaaten scheint die Zusammenarbeit eher eine Notwendigkeit zu sein. Demnach betont selbst der Vertreter der österreichischen Bundesregierung:

„[...] und da sind auch die Regionen derzeit zumindest ein Vorbild in gewisser Weise, diese gemeinsame Erklärung, da war es auch auf regionaler Ebene möglich, zwischen deutschen, italienischen und österreichischen Gebietskörperschaften einen Kompromiss zu erzielen, wo man sagt, hinter dieser Maßnahme stehen wir alle.“ (Anlage C.6: 9)

Im Rahmen der Expertenbefragung wurde auch deutlich, dass die europäische Ebene ihrer Vermittlerrolle nicht gerecht wird. Besonders kontraproduktiv für die Zusammenarbeit seien die hitzigen Debatten im EU-Verkehrsrat, in denen sich der italienische Verkehrsminister für ein EU-Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich einsetzt (vgl. Anlage C.6: 8-9).

Die Ergebnisse der Analyse ermöglichen die Formulierung einer Handlungsempfehlung: Zunächst ist festzuhalten, dass sich sowohl der Vertreter der Tiroler Landesregierung als auch der Vertreter der Bundesregierung der Republik Österreich für ein stärkeres Engagement der europäischen Ebene im Zuge der Diskussion der Problematik an der Brennerautobahn ausgesprochen haben (vgl. Anlage C.1; C.2). In der verkehrspolitischen Diskussion um die Brennerautobahn könnte die Europäische Union daher einerseits eine „strategische Rolle“ (vgl. Anlage C.6: 8) in der generellen Ausrichtung der Zusammenarbeit einnehmen und andererseits als eine Art Mediatorin fungieren, die bei tiefgreifenden Konflikten, z.B. zwischen Italien und Tirol/Österreich bezüglich der Tiroler Transitbeschränkungen, vermittelt. Darüber hinaus sei ein kontinuierlicher Austausch zwischen den Landesministerien der Regionen unter Einbindung der Wirtschaftsakteure auf technischer und politischer Ebene notwendig (vgl. Anlage C.6: 8-9). Der Vertreter der Bayerischen Staatsregierung wünscht sich neben der Beteiligung der europäischen Ebene auch ein Diskussionsforum, in dem alle Ebenen vertreten sind (vgl. Anlage C.2: 5). Der Vertreter der Südtiroler Landesregierung ist der Ansicht, dass es am effektivsten ist, wenn zunächst die Regionen auf Beamtenebene unter Einbeziehung der betroffenen Stakeholder (zum Beispiel die Handelskammern und die Bahnindustrie) zusammenarbeiten und erst danach die Nationalstaaten einbezogen werden (vgl. Anlage C.3: 3).

Hinsichtlich des institutionellen Kontextes der Zusammenarbeit an der Brennerautobahn stellt der Ist-Zustand einen geringen Institutionalisierungsgrad dar. Daraus ergeben sich zwei mögliche Interaktionsformen: *Einseitiges Handeln*

und *Verhandlung*. Unilaterales Handeln tritt z.B. im Rahmen der Tiroler Transitbeschränkungen auf und kann erhebliche Auswirkungen auf die gegenseitige Wahrnehmung der Akteure haben. So steht die italienische Regierung Österreich ablehnend gegenüber und strebt ein EU-Vertragsverletzungsverfahren an. Ein Staatsvertrag, wie z.B. das Karlsruher Übereinkommen, könnte eine stärkere Institutionalisierung der Zusammenarbeit ermöglichen. Er könnte auch einseitiges Handeln begrenzen und verbindliche Entscheidungen herbeiführen. Da es sich sowohl beim Vorschlag für ein gemeinsames Verkehrssystem als auch beim 10-Punkte-Programm für den Brennerkorridor um „Absichtserklärungen“ handelt, besteht die Gefahr, dass vereinbarte Maßnahmen nicht umgesetzt werden. So wurde z.B. eine im Rahmen des 10-Punkte-Programms für den Brennerkorridor beschlossene gemeinsame Arbeitsgruppe unter Federführung der Bundesverkehrsministerien von Österreich und Deutschland bis heute nicht umgesetzt. Hinsichtlich der *Akteursarena* ist festzuhalten, dass es sich um eine Vielzahl von Akteuren handelt, die an der Kooperation entlang der Brennerautobahn beteiligt sind. Daher bildete sich mit der Brenner Corridor Platform eine Art *advocacy coalition*, ein Policy-Netzwerk bestehend aus Vertreterinnen und Vertreter der nationalstaatlichen Verkehrsministerien von Deutschland, Italien und Österreich, sowie den regionalen Regierungen von Bayern, Südtirol, Österreich und die Infrastrukturbetreiber der drei Staaten, die Eisenbahnverkehrsunternehmen und die Brenner Basistunnel SE (vgl. Website Brenner Corridor Platform 2023). Sie ist in Arbeitsgruppen organisiert und verfolgt das Ziel, die Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene voranzutreiben. Diese Austauschplattform könnte als Modell für die allgemeine Weiterentwicklung der Zusammenarbeit entlang der Brennerautobahn dienen. Sie könnte einerseits für einen regelmäßigen Austausch zwischen den verschiedenen Ebenen sorgen, andererseits könnten Vorschläge auf fachlicher Ebene zunächst in den Arbeitsgruppen erarbeitet werden. Hier wäre es sinnvoll, aufbauend auf der bestehenden Brenner Corridor Platform auch die europäische Ebene einzubinden und die derzeit auf den Schienenverkehr beschränkte Plattform thematisch zu öffnen.

7. Schlussbetrachtung

In dieser wissenschaftlichen Arbeit wurde grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Verkehrspolitik an der Brennerautobahn untersucht. Ziel der Arbeit war es, zunächst die Frage zu beantworten, inwieweit diese Zusammenarbeit dem Konzept der Multilevel Governance entspricht, um anschließend zu klären, wie es den Akteuren gelingt, ihre Interessen im Rahmen der Zusammenarbeit durchzusetzen. Zunächst wurde ein kurzer Überblick über das untersuchte Politikfeld, die europäische Verkehrspolitik und den Untersuchungsgegenstand, die Brennerautobahn, gegeben. Anschließend wurden Erklärungsansätze zur Beantwortung der Forschungsfragen dargestellt. Als Erstes wurde das Konzept der Multilevel Governance in seinen Grundzügen vorgestellt, um anschließend ein Zwischenfazit zu ziehen, inwieweit es sich bei der untersuchten Zusammenarbeit um Multilevel Governance handelt. Da der Erklärungsansatz keinen Aufschluss über den konkreten Prozess und das Verhalten der Akteure im Zuge einer Entscheidungsfindung gibt, wurde der Akteurzentrierte Institutionalismus von Fritz W. Scharpf herangezogen und dargelegt. Im Folgenden wurde das methodische Vorgehen, die qualitative Auswertung von Experteninterviews in Anlehnung an die Methode von Philip Mayring, erläutert. Im Zuge der Auswertung der Ergebnisse wurde zunächst ein kurzer Überblick über die Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an der Brennerautobahn gegeben, die nicht im Fokus der Arbeit stehen, wie z.B. die EUSALP und die Brenner Corridor Platform. Im Anschluss daran wurden exemplarisch für die untersuchte Zusammenarbeit zwei Entscheidungssituationen, die Deklaration für ein gemeinsames LKW-Slot-System und der 10-Punkte-Plan für den Brennerkorridor, analysiert. Bei der Betrachtung der situativen Rahmenbedingungen, des institutionellen Kontextes, der Akteure und Akteursarenen, der Interaktionsformen konnte festgestellt werden, dass es sich im Allgemeinen um Kooperationen mit einem geringen Institutionalierungsgrad handelt. Die Interaktion erfolgt daher hauptsächlich über Konsensverhandlungen und einseitige Maßnahmen. Die regionalen Akteure aus Bayern, Tirol und Südtirol erreichen einen Konsens auf der Basis einer ähnlichen Problemwahrnehmung und einer positiven gegenseitigen Wahrnehmung. Insbesondere Südtirol hat sich als

Akteur hervorgetan. Mit einer Machbarkeitsstudie hat Südtirol der Zusammenarbeit einen wichtigen Impuls gegeben. Dennoch stößt die regionale Ebene an ihre Zuständigkeitsgrenzen, hierfür wird die nationale Ebene der Regionen benötigt. Allgemein stehen sich die Akteure im Zuge der zweiten Entscheidungssituation weniger verständnisvoll und freundlich gegenüber. Die Kompromissfindung auf Basis einer Konsensverhandlung war nur möglich, indem der strittigste Punkt, das Tiroler Dosiersystem, nicht diskutiert wurde. Als Handlungsempfehlung wurde geschlussfolgert, der Zusammenarbeit einen höheren Institutionalierungsgrad zu verleihen durch einen Staatsvertrag, welcher auch einseitiges Handeln verringern könnte. Außerdem wurde auf das Potenzial der advocacy coalition, der Brenner Corridor Platform, hingewiesen.

Der Multilevel Governance Ansatz hat sich bei der Untersuchung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an der Brennerautobahn geeignet, da die Grundideen der Politikgestaltung durch Aushandlung auf mehreren Ebenen (regional, national, europäisch) und die Überlappung der verschiedenen Handlungsarenen, wie sie auch in Entscheidungssituation 1 und Entscheidungssituation 2 zum Ausdruck kommen, in dieser Kooperation erfüllt sind. Spielraum für punktuelle Abweichungen lassen der offene Ansatz und der vielfach kritisierte deskriptive Charakter des Konzepts. Hinsichtlich des Akteurzentrierten Institutionalismus nach Fritz W. Scharpf ist festzuhalten, dass mit dessen Hilfe ein geeignetes Modell zur Analyse der beiden Entscheidungssituationen erstellt werden konnte. Dennoch zeigen beide Entscheidungssituationen, welche bedeutende Rolle Problemwahrnehmung in der Politikgestaltungen spielen. Diese werden in Scharpfs Konzept stark vernachlässigt. Darüber hinaus könnte gerade zur Erklärung des Engagements und Verhaltens der Südtiroler Landesregierung der Erklärungsansatz des Policy Entrepreneurs herangezogen werden und in Zukunft näher untersucht werden.

Zur Methodik der zugrundeliegenden wissenschaftlichen Arbeit sind einige Punkte kritisch anzumerken: Durch die Befragung von Experten aus der politischen Exekutive handelt es sich um Eliten. In diesem Sinne waren die Experteninterviews in der Regel auf ca. 30 Minuten begrenzt, was die Auswahl der Fragen einschränkte. Das deutsche Bundesministerium für Digitales und Verkehr antwortete mit einem

kurzen schriftlichen Schreiben, ohne auf konkrete Inhalte einzugehen. Die zuständige Generaldirektion der Europäischen Kommission ließ die Anfrage für ein Experteninterview unbeantwortet, so dass die europäische Perspektive in dieser Arbeit vernachlässigt werden musste. Auch die Wissenschaftlerin der Universität München konnte die zugrunde liegenden Fragen nur eingeschränkt beantworten, da sie in ihrem Dissertationsprojekt die historische Perspektive der alpenländischen Transitpolitik (bis in die 1990er Jahre) untersucht. Zusätzlich erschwerte ein von den Expertinnen und Experten bestätigter Personalwechsel die Untersuchung der zweiten Entscheidungssituation, der Erarbeitung des 10-Punkte-Programms für den Brennerkorridor. Diese Aspekte stehen im Zusammenhang mit der Befragung der Eliten und stellen eine Einschränkung in der Analyse dar.

Die europäische Perspektive, die in diesem Mehrebenensystem ebenfalls eine zentrale Rolle spielt, könnte daher im Zuge der weiteren Forschung zum einen durch eine Befragung der Europäischen Kommission eingebracht werden. Zum anderen könnte auch der Aktionsplan Brenner untersucht werden, an dem im Gegensatz zum 10-Punkte-Programm auch Italien beteiligt war. Darüber hinaus hat die Analyse die wichtige Rolle von nicht korporativen Austauschplattformen wie der Brenner Corridor Platform oder der Arbeitsgruppe Mobilität und Verkehr der EUSALP aufgezeigt. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund des Ansatzes der *advocacy coalition* nach Sabatier (1998) eine nähere Betrachtung wert. Abschließend ist zu betonen, dass grenzüberschreitende Verkehrs- und Infrastrukturprojekte, wie die Brennerautobahn auch einen wichtigen Beitrag zur europäischen Integration leisten und daher der Aspekt der *hidden integration* in Zukunft weiter erforscht werden sollte.

Literaturverzeichnis

- Anreiter, P. (2017). *Der Brenner*. In: Namenkundliche Informationen/NI, 109/110, S. 9-29.
- Autonome Provinz Bozen Südtirol (2022). *A22-Konzession: Positives Treffen zwischen Salvini und Gesellschaftern*. Website: news.provinz.bz.it. Verfügbar unter: <https://news.provinz.bz.it/de/news/a22-konzession-positives-treffen-zwischen-salvini-und-gesellschafter>, abgerufen am 08.04.2023.
- Bache, I. & Flinders, M. (2004). *Multi-level governance*. Oxford University Press, S. 195.
- Bauchmüller M. (2019, 25.07.). *Wie Berlin und Tirol den Transitverkehr in den Griff kriegen wollen*. Süddeutsche Zeitung online. Website: <https://www.sueddeutsche.de/politik/transitstreit-tirol-verkehr-deutschland-1.4539500>, abgerufen am 12.07.2023.
- Baur, N. & Blasius, J. (Hrsg) (2019). *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S.619-620.
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft Landesentwicklung und Energie, (2022). *Aiwanger: "Bayern, Tirol und Südtirol setzen beim Brennerverkehr auf transparente Zusammenarbeit"*. Pressemitteilung. Website:<https://www.stmwi.bayern.de/presse/pressemeldungen/pressemeldung/259-2022/>, abgerufen am 08.04.2023
- Bayerische Staatsregierung (2022). *Vorwürfe aus Tirol unberechtigt*. Pressemitteilung der Bayerischen Staatsregierung vom 23. Januar 2022. Website: *Vorwürfe aus Tirol unberechtigt – Bayerisches Landesportal (bayern.de)*, abgerufen am 10.07.2023.
- Bayerische Staatsregierung (2023a). *Gemeinsame Schreiben von Bayern und Tirol*. Pressemitteilungen. Website: <https://www.bayern.de/gemeinsame-schreiben-von-bayern-und-tirol/>, abgerufen am 08.04.2023.
- Bayrische Staatsregierung (2023b). *Aktionsgemeinschaft Brennerbahn*. Website: <https://www.stmb.bayern.de/vum/schiene/aktionsgemeinschaftbrennerbahn/index.php>, abgerufen am 09.07.2023.
- Benz, A. (2007). *Multilevel Governance*. In: Benz, A., Lütz, S., Schimank, U., Simonis, G.: *Handbuch Governance: theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S.297- 331.

- Benz, A. (2009). *Politik in Mehrebenensystemen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Beobachtungsstelle Brennerbasistunnel (2023). Verkehr am Brenner. Website: <https://www.bbtinfo.eu/verkehr-am-brenner/#:~:text=Verkehrssituation%20im%20Alpenraum&text=Das%200G%C3%BCtervolumen%20am%20Querschnitt%20Brenner,30%20%25%20auf%20der%20Schiene%20transportiert.,> abgerufen am 17.06.2023.
- Bergmeister, K. (2022). *Der Brennerkorridor – eine europäische Dimension für Mobilität und Nachhaltigkeit*. In: Laimer, S., Perathoner, C. (Hrsg.) *Mobilitäts- und Transportrecht in Europa*. Berlin, Heidelberg: Springer Nature, S. 179-196.
- Brenner Corridor Platform (2023). *DIE BRENNER KORRIDOR STUDIEN: GRENZÜBERGREIFEND. FUNDIERT. ABGESTIMMT*. Website: <https://www.bcplatform.eu/korridorstudien/>, abgerufen am 09.07.2023.
- Bundesministerium für Verkehr und Digitales (2023). *Transeuropäische Verkehrsnetze*. Website: <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/transeuropaeische-verkehrsnetze.html>, abgerufen am 15.06.2023.
- Cohen, N. (2012). *Policy Entrepreneurs and the Design of Public Policy: Conceptual framework and the Case of the National Health Insurance Law in Israel*. *Journal of Social Research & Policy*, 3 (1), S. 5-26.
- Dorfmann, H. (2022): *Europäische Verkehrspolitik*. In: Laimer, S., Perathoner, C. (Hrsg.): *Mobilitäts- und Transportrecht in Europa: Bestandsaufnahme und Zukunftsperspektiven*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Europäisches Parlament (2023). *GEMEINSAME VERKEHRSPOLITIK: ÜBERBLICK*. Factsheet der Europäischen Union. Website: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/123/gemeinsame-verkehrspolitik-uberblick>, abgerufen am 15.06.2023.
- Finke, B. (2022, 11.05.). *EU-Klimaziele: Wieso das Verbot der Verbrenner-Autos umstritten ist*. *Süddeutsche Zeitung* online. Website: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/eu-co2-flottengrenzwerte-e-fuels-verbrenner-gieseke-1.5582993>, abgerufen am 29.06.2023.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2023, 25.01.). *Freie Fahrt am Brenner gefordert*. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* online. Website: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/freie-fahrt-am-brenner-gefordert-18629163.html>, abgerufen am 16.06.2023.

- Frei, H. (2019, 30.08.). *Der Brenner – Europas Schmerzgrenze*. Stuttgarter Zeitung online. Website: <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.die-geschichte-eines-sehnsuchtpassesder-brenner-europas-schmerzgrenze.383d27e0-e76c-4dc3-8064-7e86b4306c15.html>, abgerufen am 08.04.2023
- Glas, A., Köpf, M. (2023, 18.04.). *Salvini will nicht*. Süddeutsche Zeitung online. Website: <https://www.sueddeutsche.de/bayern/bayern-blockabfertigung-brenner-salvini-1.5807052>, abgerufen am 07.07.2023.
- Gläser, J. Lauder, G. (2006). Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 10.
- Grande, E. (2000). *Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheit und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems*. In: Grande, E., Jachtenfuchs, M.: *Wie problemlösungsfähig ist die EU?: Regieren im europäischen Mehrebenensystems*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S.18.
- Große Hüttmann, M., Wehling, H.-G. (2009). *Das Europalexikon: [Begriffe, Namen, Institutionen]*, Bonn: Dietz.
- Haas, E. B., Dinan, D., & Haas, E. B. (2004). *Uniting Of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*. University of Notre Dame Press.
- Handelskammer Bozen (2022). *Green Corridor: Projekt für die Erzeugung und Lagerung von Wasserstoff*. Website: <https://news.provinz.bz.it/de/news/green-corridor-projekt-fur-die-erzeugung-und-lagerung-von-wasserstoff>, abgerufen am 30.05.2023.
- Handelskammer Bozen (2023). *Tiroler Fahrverbote sind längst überholt. Betonen die Handelskammern von Bozen und Trient sowie die Transportverbände*. Pressemitteilung. Website: <https://www.handelskammer.bz.it/de/news/pressemitteilungen/tiroler-fahrverbote-sind-1%C3%A4ngst-%C3%BCberholt>, abgerufen am 01.07.2023.
- Held, H. (2018). *Die Baugeschichte der Brennerbahn 1836-1867. Von München über Altttyrol nach Venedig – auspolitischer, ökonomischer und technischer Perspektive*. Tiroler Heimat, 83/2019, S. 330-331.
- Hering, L., Jungman, R. (2019). Einzelfallanalyse. In: Baur, N., Blasius, J. (Hrsg.) *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Wiesbaden: Springer VS, S. 619-620.
- Hoffmann, S. (1963). *Discord in Community. The North Atlantic Area as a Partial International System*. In: International Organization, 17 (3), S. 521–549.

- Holzinger, K., Knill, C., Peters, D., Rittberger, B., Schimmelfennig, F., & Wagner, W. (2005). *Die Europäische Union Theorien und Analysekonzepte*. Paderborn, München, Wien, Zürich: Schöningh.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*, Lanham, Md. [u.a.]: Rowman & Littlefield.
- Hug, T., Poscheschnik, G. (2010). *Empirisch forschen: die Planung und Umsetzung von Projekten im Studium*. Konstanz: UVK-Verl.-Ges., S. 70.
- iMONITRAF! (2023). *Annual Report 2022. Strengthening the fact-based approach: A new set of target indicators to support the policy pathway*. Website:
<http://www.imonitraf.org/DesktopModules/ViewDocument.aspx?DocumentID=AYzHjjK/xrI=>, abgerufen am 15.05.2023.
- iMONITRAF! (2023). *Together towards an Alpine transport strategy*. Website:
<http://www.imonitraf.org/i4Def.aspx?tabindex=0&tabid=459&lang=en>, abgerufen am: 30.06.2023.
- Industrie und Handelskammer München (2023). *Brenner Alpen transit*. Website:
<https://www.ihk-muenchen.de/de/Service/Verkehr/wirtschaftsverkehr/Brenner-Alpen transit/>, abgerufen am 27.06.2023.
- Jordan, A. (2001). *The European Union: an evolving system of multi-level governance ... or government?*, *Policy & Politics*, 29(2), S. 193-208.
- Knodt, M., & Hüttmann, M. G. (2005). *Der Multi-Level Governance-Ansatz. Theorien der europäischen Integration*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 223-247.
- Kohler-Koch, B., Conzelmann, T. & Knodt, M. (2004). *Europäische Integration - Europäisches Regieren*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 172-175.
- Land Tirol (2023). *Grenzüberschreitender Verkehr und Mobilität*, Website:
<https://www.tirol.gv.at/verkehr/mobilitaetsplanung/grenzueberschreiten-der-verkehr-und-mobilitaet/>, abgerufen am 09.07.2023.
- Landesregierung Tirol (2019). *10-Punkte-Programm für den Brenner - Evaluierung 2019*. In: Verkehrsbericht des Landes Tirol. Website:
https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/verkehr/verkehrsplanung/Carole/Dokumente/VB_2019_web.pdf, S. 39-42.
- Lehmkuhl, D. (2011). *Transport Policy: Instruments and Strategies of European Governance*. In: Heinelt, H., Knodt, M. (Hrsg.): *Policies within the EU*

- Multi-Level System. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 283-300.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*, New Haven, Conn. [u.a.]: Yale Univ. Press.
- March, J.G., Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York, NY [u.a.]: Free Press.
- Marks, G.W., 1996. *Governance in the European Union*. London [u.a.]: SAGE.
- Mayntz, R., Scharpf F.W. (Hrsg.) (1995). *Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt/M.: Campus, S.39-72.
- Mayring, P., 2015. *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*. Weinheim; Basel: Beltz.
- Meyer, J. W., Rowan, B. (1977). *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. American Journal of Sociology, 83 (2), S. 340–363.
- Moravcsik, A., (1998). *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Ithaca, NY [u.a.]: Cornell Univ. Press.
- North, D.C. & Streissler, M. (1992). *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*, Tübingen: Mohr.
- Pernold, M. (2016a). *Traumstraße oder Transithölle? Eine Diskursgeschichte der Brennerautobahn in Tirol und Südtirol (1950-1980)*. Bielefeld: Transcript Verlag.
- Pernold, M. (2016b). *Die Brennerautobahn als Infrastruktur für Verkehr und Transit: Zur Entgrenzung geografischer Verkehrsräume im Zeitraum ihrer Realisierung*. Geschichte und Region/ Storia e regione, 25/2, S. 64–81.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2002). *Historical institutionalism in contemporary political science. Political science: The state of the discipline*, 3(1), S. 1-32.
- Ponti, M., Boitani, A., Ramella, F. (2013). *The European transport policy: Its main issues, Case Studies on Transport Policy*, 1 (1-2), S. 53-62.
- Puchala, D. J. (1972). *OF BLIND MEN, ELEPHANTS AND INTERNATIONAL INTEGRATION*. Journal of Common Market Studies, Wiley-Blackwell, 10 (3), S. 267–284.

- Rat der Europäischen Union (2023). *Rat „Verkehr, Telekommunikation und Energie“ (Verkehr), 1. Juni 2023*. Website: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/tte/2023/06/01/>, abgerufen am 30.06.2023.
- Sabatier, P. A. (1998). *The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe*. *Journal of European Public Policy*, Routledge, 5 (1), S. 98–130.
- Salzburger Nachrichten (2023, 12.04.). *Transit am Brenner: Tirol, Bayern und Südtirol einigten sich auf "Slots" für Lkw*. Salzburger Nachrichten online. Website: <https://www.sn.at/wirtschaft/oesterreich/transit-am-brenner-tirol-bayern-und-suedtirol-einigten-sich-auf-slots-fuer-lkw-136987042>, abgerufen am 25.06.2023.
- Scharpf, F.W. (1997). *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder, Colo. [u.a.]: Westview Press.
- Scharpf, F.W. (2000). *Interaktionsformen: akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen: Leske + Budrich.
- Schubert, K. & Klein, M. (2021). *Das Politiklexikon: Begriffe, Fakten, Zusammenhänge*. Bonn: Dietz.
- Schumpeter, J.A. (1970). *Das Wesen und der Hauptinhalt der theoretischen Nationalökonomie*. Berlin: Duncker u. Humblot, S. 80f.
- Süddeutsche Zeitung (2023, 02.01.). *Wissing dringt auf Ende der Fahrverbote*. Süddeutsche Zeitung online. Website: <https://www.sueddeutsche.de/bayern/bayern-tirol-wissing-1.5725731>, abgerufen am 12.07.2023.
- Südtirol News (2023, 11.04.). *“Lkw-Slotsystem”: Gipfel-Erklärung als “starke Willensbekundung”*. Website: <https://www.suedtirolnews.it/wirtschaft/transit-mattle-sieht-gipfel-erklaerung-als-starke-willensbekundung>, abgerufen am 25.06.2023.
- Turrini, D. (1969). *Vorwort*. In: Brennerautobahn A.G. (Hrsg.): Brenner-Autobahn, Calliano, S.7.
- Vbw - Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. (2023, 18.01). *Freien, klimagerechten Güterverkehr über den Brenner gewährleisten*. Pressemitteilung. Website: <https://www.vbw-bayern.de/vbw/PresseCenter/Pressemitteilung-zum-G%C3%BCterverkehr-%C3%BCber-den-Brenner.jsp>, abgerufen am 08.04.2023.

Zäch, C., Pütz M. (2014). *Regional Governance in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*. DisP - The Planning Review, 50(4), S. 29-42.