

Technische Universität Braunschweig
Institut für Sozialwissenschaften
Politikwissenschaft
Sommersemester 2007
25. Juni 2007

**Politische Steuerung und
Steuerungsprobleme in der
Verkehrspolitik**

Priv.-Doz. Dr. Nils C. Bandelow
Vorlesung: „Staat, Wirtschaft, Technik und Entscheidungsprozesse im
politischen System“

www.nilsbandelow.de

Verkehrspolitik

1. Frage
2. Literatur
3. Steuerung
4. Entscheidungen
5. Fragen

1. Problem- und Fragestellung

Problemstellung

- Dramatisches Wachstum des Verkehrsaufkommens
- Verlagerung des Verkehrs auf Straße und Luft

Verkehrspolitik

1. Frage
2. Literatur
3. Steuerung
4. Entscheidungen
5. Fragen

1. Problem- und Fragestellung

Modal Split 1993

	Personenverkehr Mrd. Pkm	Güterverkehr Mrd. tkm	End-Energieverbrauch Petajoule
Binnenschifffahrt		57,6	30
Eisenbahnen	63,4	65,6	84
Straßenverkehr	740,8*	251,5	2263
Luftverkehr	27,7	0,4	219

Modal Split 2003

	Personenverkehr Mrd. Pkm	Güterverkehr Mrd. tkm	End-Energieverbrauch Petajoule
Binnenschifffahrt		58,2	10
Eisenbahnen	71,3	79,8	78
Straßenverkehr	885,8*	362,9	2215
Luftverkehr	43,3	0,8	292

Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Verkehrspolitik

1. Frage
2. Literatur
3. Steuerung
4. Entscheidungen
5. Fragen

1. Problem- und Fragestellung

Worin bestehen die
Probleme und
Chancen politischer
Steuerung im
Politikfeld Verkehr?

Verkehrspolitik

1. Frage
2. Literatur
3. Steuerung
4. Entscheidungen
5. Fragen

2. Literatur

Bandelow, Nils C., 2007: Unwissen als Problem politischer Steuerung in der Verkehrspolitik, in: Bandelow, Nils C./Bleek, Wilhelm (Hrsg.): Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 139-162

Lehmkuhl, Dirk, 2006: ...und sie bewegt sich doch'. Der späte Bruch mit verkehrspolitischen Pfadabhängigkeiten durch europäische Integration und nationalen Reformdruck, in: Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 363-384

Sager, Fritz /Kaufmann, Vincent (eds.), 2002: The Stakes of Transport Policy in Social Science Research: A Symposium. German Policy Studies, Special Issue 2/4 (http://www.spaef.com/GPS_PUB/index.html).

Schöller, Oliver/ Canzler, Weert/ Knie, Andreas (Hrsg.), 2007: Handbuch Verkehrspolitik. VS-Verlag Wiesbaden.

Verkehrspolitik

1. Frage
2. Literatur
3. Steuerung
4. Entscheidungen
5. Fragen

3. Politische Steuerung

Ziele der Verkehrspolitik

- Bereitstellung einer Verkehrsinfrastruktur für die arbeitsteilige Industriegesellschaft
- Befriedigung von Wachstumsinteressen (Arbeitsplätze, Gewinne) der Verkehrswirtschaft (Bahn, Speditionen etc.)
- Gewährleistung von Mobilität als persönliche Freiheit
- Nachhaltigkeit (u. a. Schonung von Umwelt und natürlichen Ressourcen, lückenlose Bereitstellung von Mobilität, wirtschaftliche Effizienz, Teilorientierung)
- Verkehrssicherheit

Verkehrspolitik

1. Frage
2. Literatur
3. Steuerung
4. Entscheidungen
5. Fragen

3. Politische Steuerung Verkehrspolitik

Verkehrspolitische Kompetenzen der EU



- Allgemeine Kompetenzen (Art. 3 (f) EGV)
- Gemeinsame Verkehrspolitik (Art. 70-80 EGV)
- Binnenmarktrecht (Art. 95 EGV)
- Transeuropäische Netze (Art. 154-156 EGV)

1. Frage
2. Literatur
3. Steuerung
4. Entscheidungen
5. Fragen

3. Politische Steuerung Verkehrspolitik

Verkehr im Grundgesetz

Artikel 73

(1) Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über:

(...)

6. den Luftverkehr;
6a. den Verkehr von Eisenbahnen, die ganz oder mehrheitlich im Eigentum des Bundes stehen (Eisenbahnen des Bundes), den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes sowie die Erhebung von Entgelten für die Benutzung dieser Schienenwege;

(...)

1. Frage
2. Literatur
3. Steuerung
4. Entscheidungen
5. Fragen

3. Politische Steuerung Verkehrspolitik

Verkehr im Grundgesetz

Artikel 74

(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:

(...)

21. die Hochsee- und Küstenschifffahrt sowie die Seezeichen, die Binnenschifffahrt, den Wetterdienst, die Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen;
22. den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen;
23. die Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind, mit Ausnahme der Bergbahnen;

(...)

1. Frage
2. Literatur
3. Steuerung
4. Entscheidungen
5. Fragen

3. Politische Steuerung Verkehrspolitik

Verkehr im Grundgesetz

Artikel 80

(...)

(2) Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, vorbehaltlich anderweitiger bundesgesetzlicher Regelung, Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder eines Bundesministers über (...) die Benutzung der Einrichtungen der Eisenbahnen des Bundes, über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen, sowie Rechtsverordnungen auf Grund von Bundesgesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen oder die von den Ländern im Auftrage des Bundes oder als eigene Angelegenheit ausgeführt werden.

(...)

1. Frage
2. Literatur
3. Steuerung
4. Entscheidungen
5. Fragen

3. Politische Steuerung Verkehrspolitik

Verkehr im Grundgesetz

Artikel 87d

(1) Die Luftverkehrsverwaltung wird in bundeseigener Verwaltung geführt. Über die öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Organisationsform wird durch Bundesgesetz entschieden.

(2) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung den Ländern als Auftragsverwaltung übertragen werden.

1. Frage
2. Literatur
3. Steuerung
4. Entscheidungen
5. Fragen

3. Politische Steuerung Verkehrspolitik

Verkehr im Grundgesetz

Artikel 87e

(1) Die Eisenbahnverkehrsverwaltung für Eisenbahnen des Bundes wird in bundeseigener Verwaltung geführt. Durch Bundesgesetz können Aufgaben der Eisenbahnverkehrsverwaltung den Ländern als eigene Angelegenheit übertragen werden.

haben.

1. Frage
2. Literatur
3. Steuerung
4. Entscheidungen
5. Fragen

3. Politische Steuerung Verkehrspolitik

Verkehr im Grundgesetz

Artikel 87e

(2) Der Bund nimmt die über den Bereich der Eisenbahnen des Bundes hinausgehenden Aufgaben der Eisenbahnverkehrsverwaltung wahr, die ihm durch Bundesgesetz übertragen werden.

- 1. Frage
- 2. Literatur
- 3. Steuerung**
- 4. Entscheidungen
- 5. Fragen

3. Politische Steuerung Verkehrspolitik

Verkehr im Grundgesetz

Artikel 87e

(3) Eisenbahnen des Bundes werden als Wirtschaftsunternehmen in privat-rechtlicher Form geführt. Diese stehen im Eigentum des Bundes, soweit die Tätigkeit des Wirtschaftsunternehmens den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen umfasst. Die Veräußerung von Anteilen des Bundes an den Unternehmen nach Satz 2 erfolgt auf Grund eines Gesetzes; die Mehrheit der Anteile an diesen Unternehmen verbleibt beim Bund. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.

- 1. Frage
- 2. Literatur
- 3. Steuerung**
- 4. Entscheidungen
- 5. Fragen

3. Politische Steuerung Verkehrspolitik

Verkehr im Grundgesetz

Artikel 87e

(4) Der Bund gewährleistet, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.

- 1. Frage
- 2. Literatur
- 3. Steuerung**
- 4. Entscheidungen
- 5. Fragen

3. Politische Steuerung Verkehrspolitik

Verkehr im Grundgesetz

Artikel 87e

(5) Gesetze auf Grund der Absätze 1 bis 4 bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen ferner Gesetze, die die Auflösung, die Verschmelzung und die Aufspaltung von Eisenbahnunternehmen des Bundes, die Übertragung von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes an Dritte sowie die Stilllegung von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes regeln oder Auswirkungen auf den Schienenpersonennahverkehr haben.

- 1. Frage
- 2. Literatur
- 3. Steuerung**
- 4. Entscheidungen
- 5. Fragen

3. Politische Steuerung Verkehrspolitik

Verkehr im Grundgesetz

Artikel 106a

Den Ländern steht ab 1. Januar 1996 für den öffentlichen Personennahverkehr ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Der Betrag nach Satz 1 bleibt bei der Bemessung der Finanzkraft nach Artikel 107 Abs. 2 unberücksichtigt.

- 1. Frage
- 2. Literatur
- 3. Steuerung**
- 4. Entscheidungen
- 5. Fragen

3. Politische Steuerung Verkehrspolitik

Verkehr im Grundgesetz

Artikel 143a

(1) Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über alle Angelegenheiten, die sich aus der Umwandlung der in bundeseigener Verwaltung geführten Bundeseisenbahnen in Wirtschaftsunternehmen ergeben. Artikel 87e Abs. 5 findet entsprechende Anwendung. Beamte der Bundeseisenbahnen können durch Gesetz unter Wahrung ihrer Rechtsstellung und der Verantwortung des Dienstherrn einer privat-rechtlich organisierten Eisenbahn des Bundes zur Dienstleistung zugewiesen werden.

(2) Gesetze nach Absatz 1 führt der Bund aus.

- 1. Frage
- 2. Literatur
- 3. Steuerung**
- 4. Entscheidungen
- 5. Fragen

3. Politische Steuerung Verkehrspolitik

Verkehr im Grundgesetz

Artikel 143a

(3) Die Erfüllung der Aufgaben im Bereich des Schienenpersonennahverkehrs der bisherigen Bundeseisenbahnen ist bis zum 31. Dezember 1995 Sache des Bundes. Dies gilt auch für die entsprechenden Aufgaben der Eisenbahnverkehrsverwaltung. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

1. Frage
2. Literatur
3. **Steuerung**
4. Entscheidungen
5. Fragen

3. Politische Steuerung Verkehrspolitik

Bundesoberbehörden für Verkehr

- Bundesamt für Güterverkehr (Köln)
- Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (Hamburg)
- Bundesanstalt für Straßenwesen (Bergisch-Gladbach)
- Bundesanstalt für Wasserbau (Karlsruhe)
- Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung (Braunschweig)
- Bundesstelle für Seeunfalluntersuchung (Hamburg)
- Eisenbahn-Bundesamt (Bonn)
- Kraftfahrt-Bundesamt (Flensburg)
- Luftfahrt-Bundesamt (Braunschweig)
- Bundesnetzagentur (Bonn)

1. Frage
2. Literatur
3. **Steuerung**
4. Entscheidungen
5. Fragen

3. Politische Steuerung Verkehrspolitik

Steuerungsinstrumente

- Hoheitsrechte des Staates: z. B. Überwachung des Luftraumes
- Staat als Anbieter von Gütern und Dienstleistungen: z. B. Bund als Eigentümer der Deutschen Bahn AG (bisher)
- Regulative Politik: z. B. Tempolimits, Vergabe von Konzessionen, Sicherheitsvorschriften
- + Finanzierung: z. B. Kraftfahrzeugsteuer, Mineralölsteuer, Kerosinsteuer, LKW-Maut, Pendlerpauschale, (bis 2005: Eigenheimzulage)
- Prozedurale Steuerung: z. B. Vernetzung der bisher verkehrsträgerspezifischen Entscheidungsnetze
- + Überzeugung: z. B. Werbung für defensives Fahren, Aufklärungskampagnen

1. Frage
2. Literatur
3. **Steuerung**
4. Entscheidungen
5. Fragen

3. Politische Steuerung Verkehrspolitik

Wichtige Akteure

- Automobilclubs: ADAC, AvD, ACE, VCD
- Autokonzerne und andere Hersteller (VdA)
- Mineralölwirtschaft (MWV)
- DSLV
- BDI
- Deutsche Bahn AG
- Gewerkschaften: Transnet, GDL, Verdi
- Pro Bahn
- Verbände und Unternehmen aus anderen Verkehrsbereichen (Schifffahrt, Luftverkehr)
- Staatliche Akteure
- Parteien

1. Frage
2. Literatur
3. **Steuerung**
4. Entscheidungen
5. Fragen

3. Politische Steuerung Verkehrspolitik

Steuerungshindernisse

- Querschnittspolitik
- Vetospieler
- Segmentierte Entscheidungsnetze und administrative Interessenvermittlung
- Pfadabhängigkeit
- Unwissen

1. Frage
2. Literatur
3. **Steuerung**
4. Entscheidungen
5. Fragen

3. Politische Steuerung Verkehrspolitik

Steuerungsstrategien

- Privatisierung/wettbewerbliche Steuerung/Internalisierung externer Kosten
- Nachhaltigkeit
- Anticipate-and-Manage statt Predict-and-Provide (Modal Shift)
- Nutzung „weicher“ Steuerungsinstrumente
- Nutzung von deutscher Einheit und europäischer Integration als Gelegenheitsfenster
- Koppelgeschäfte
- Integrierte Verkehrspolitik

1. Frage
2. Literatur
3. **Steuerung**
4. Entscheidungen
5. Fragen

3. Politische Steuerung

Verkehrspolitik

Strategie: Integrierte Verkehrspolitik

- Technische Integration: systematische Verknüpfung der Verkehrsträger
- Soziale Integration: Frühzeitige Einbeziehung der verschiedenen gesellschaftlichen Akteure und Entwicklung von Kompromissformeln zwischen wirtschafts-, umwelt- und sozialpolitischen Zielen
- Politische Integration: Gesamtstrategie aller Ressorts (auch der „heimlichen“ Verkehrspolitik)

1. Frage
2. Literatur
3. Steuerung
4. Entscheidungen
5. Fragen

4. Entscheidungen

Verkehrspolitik

Straßengüterverkehr

- Ausgangslage: Hoch regulierter Straßengüterverkehr, ineffiziente und umweltbelastende Folgen
- Kleine und große Verkehrsreform 1961-1970
- 1985: Untätigkeitsurteil des EuGH nach Klage des EP
- Verordnung EWG/1841/88
- EG-Verordnung EWG/3118/93
- Aufgabe des Tarifsystems durch den Bundestag zum 1.1.1994 in Erwartung eines EuGH-Urteils

1. Frage
2. Literatur
3. Steuerung
4. Entscheidungen
5. Fragen

4. Entscheidungen

Verkehrspolitik

Bahnreform

- Ausgangslage: Deutsche Reichsbahn und Deutsche Bundesbahn, hohe Defizit
- Richtlinie 91/440/EWG
- 1994 Bahnreform
- 2006: Übertragung der Regulationsverantwortung an die Bundesnetzagentur

1. Frage
2. Literatur
3. Steuerung
4. Entscheidungen
5. Fragen

5. Fragen

Verkehrspolitik

- Erläutern Sie Hindernisse für politische Steuerung in der Verkehrspolitik.
- Vergleichen Sie zwei verkehrspolitische Strategien im Hinblick auf die jeweils primär verfolgten Ziele.

1. Frage
2. Literatur
3. Steuerung
4. Entscheidungen
5. Fragen