

Alexander Eisenkopf

## **Verkehrspolitik**

S. 2817 bis 2827

URN: urn:nbn:de: 0156-55992678



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

# Verkehrspolitik

## Gliederung

- 1 Theoretische Grundlagen der Verkehrspolitik
- 2 Europäische Verkehrspolitik
- 3 Ausgewählte Problembereiche der Verkehrspolitik
- 4 Zukunftsperspektiven der Verkehrspolitik

Literatur

Als wesentliche Zielinhalte der Verkehrspolitik werden heute **Mobilitätssicherung, Nachhaltigkeit und Verkehrssicherheit** genannt. Nationale Verkehrspolitik spielt sich heute weitgehend im Rahmen der europäischen Verkehrspolitik ab und thematisiert primär Probleme der Infrastrukturfinanzierung, die Nachhaltigkeit des Verkehrssystems und die Rolle des Schienenverkehrs im Verkehrssystem.

# 1 Theoretische Grundlagen der Verkehrspolitik

---

## 1.1 Verkehrspolitik als wissenschaftliche Disziplin

Verkehrspolitik beschäftigt sich mit den Voraussetzungen, Wirkungszusammenhängen und der politischen Gestaltung des Verkehrswesens in einer Volkswirtschaft sowie den Beziehungen des Verkehrssektors zur Volkswirtschaft als Ganzes und zu anderen Wirtschaftsbereichen. In diesem Kontext umfasst die Verkehrspolitik einen spezifischen Teilbereich der Wirtschaftspolitik. Somit weist auch der Begriff der Verkehrspolitik eine doppelte Bedeutung auf: er bezeichnet zum einen das praktische Handeln politischer Akteure im Bereich des Verkehrswesens und zum anderen die wissenschaftliche Auseinandersetzung damit. Diese „wissenschaftliche“ Verkehrspolitik behandelt zunächst die Erfassung und Systematisierung der in der Praxis vorgefundenen Tatbestände. Darauf aufbauend hat sie den Anspruch, vorgefundene Entwicklungen und das Verhalten zentraler Akteure zu erklären, Wirkungsprognosen für verkehrspolitisches Handeln zu entwickeln sowie ggf. auch politische Instanzen zu beraten.

Begreift man Wirtschaftspolitik in marktwirtschaftlich-ordnungspolitischer Tradition als Ziel- bzw. Ziel-Mittelsystem zur Förderung des gesellschaftlichen Wohlstandes und darüber hinaus des Gemeinwohls, basiert die Diskussion von Zielen, Zielbeziehungen, Ziel-Mittel-Relationen und Instrumenten der Verkehrspolitik zunächst auf Erkenntnissen aus dem Feld der Wirtschaftswissenschaften. Das Objekt der Verkehrspolitik, d.h. das Verkehrswesen, verstanden als Gesamtheit der Institutionen, Akteure und Maßnahmen zur Beförderung von Personen, Gütern und Nachrichten im Raum, lässt sich jedoch nicht allein auf Basis wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse gestalten. Die Entwicklung verkehrspolitischer Konzepte wird ebenso von Paradigmen aus den Ingenieurwissenschaften, Rechtswissenschaften, der Geographie und Raumwirtschaftslehre sowie den allgemeinen Sozialwissenschaften beeinflusst. Diese Interdisziplinarität ist wesentliches Merkmal der Verkehrswissenschaften und der Verkehrspolitik und trägt wesentlich zu deren Komplexität bei (vgl. Grandjot 2002: 17 ff.).

## 1.2 Ziele der Verkehrspolitik

Die Ziele der Verkehrspolitik lassen sich anhand des allgemeinen Zielkatalogs der Wirtschaftspolitik entwickeln. In der Theorie der Wirtschaftspolitik werden zunächst Ziele auf der ökonomischen Ebene formuliert. Da dieser Ansatz stark wohlfahrtsökonomisch geprägt ist, stehen häufig Allokationsziele im Mittelpunkt (optimale Ressourcenallokation, Internalisierung von externen Effekten). Daneben werden jedoch auch generelle Ordnungsziele (Gestaltung der Wirtschafts- und Wettbewerbsordnung), Stabilisierungsziele (z.B. Preisniveaustabilität, hoher Beschäftigungsstand), Wachstumsziele, Verteilungsziele und strukturpolitische Ziele (z.B. sektorale oder regionale Wirtschaftsstruktur, *▷ Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse* im Raum) thematisiert. Die Verfolgung dieser ökonomischen Ziele ist kein Selbstzweck, sondern eingebettet in die Verfolgung allgemeiner gesellschaftlicher Ziele wie Freiheit, Gerechtigkeit und Sicherheit (vgl. Berg/Cassel/Hartwig 2007: 310 f.).

Spezifische verkehrspolitische Ziele aus dem Feld der Allokation betreffen die generelle Effizienz des Verkehrssektors und damit die volkswirtschaftlich sinnvolle Aufgabenteilung der Verkehrsträger sowie den Umgang mit sogenannten Marktversagenstatbeständen. Marktversagen tritt im Verkehrssektor auf in Form von:

- Externen Effekten der  $\triangleright$  *Verkehrsinfrastruktur* und der Erstellung von Transportleistungen;
- natürlichen Monopolen.

Die früher im Kontext der sogenannten „Besonderheitenlehre des Verkehrs“ angeführten Argumente des ruinösen Wettbewerbs und der Kategorisierung von Transportleistungen als öffentliche Güter werden dagegen heute nicht mehr ernsthaft diskutiert (vgl. Aberle 2009: 99 ff.). Andererseits hat sich die Verkehrspolitik in den letzten Jahren sehr umfassend und intensiv der Problematik der Externalitäten gewidmet und das Ziel der  $\triangleright$  *Nachhaltigkeit* (Sustainability) des Verkehrs entwickelt, auch wenn dabei der Umweltaspekt der Nachhaltigkeitsdiskussion besonders in den Vordergrund gestellt wird.

Eng verknüpft mit dem Allokationsziel sind die Ordnungsziele, die auf den ordnungspolitischen Rahmen und die Regulierung der Verkehrsmärkte abstellen. Stabilisierungsziele nehmen in der Verkehrspolitik ebenfalls einen gewissen Raum ein (z.B. Beschäftigungssicherung durch staatlich kontrollierte Verkehrsunternehmen wie die Deutsche Bahn AG). Der Verkehrssektor wird immer wieder auch als Wachstumsfaktor adressiert, z.B. in der Diskussion über die Wachstums- und Produktivitätswirkungen von Verkehrsinfrastruktur (vgl. Romp/de Haan 2007). Zu guter Letzt spielen auch verteilungs-, raumordnungs- ( $\triangleright$  *Raumordnung*) und strukturpolitische Ziele eine wichtige Rolle in der Verkehrspolitik. So wird die raumerschließende Funktion des Verkehrs sowohl für die Wirtschaft als auch für die persönliche  $\triangleright$  *Mobilität* der Bürgerinnen und Bürger thematisiert. Sie bildet im Sinne einer  $\triangleright$  *Daseinsvorsorge* (vgl. Gegner 2007) einen Beitrag zu Chancengleichheit und Lebensqualität und damit auch zu den übergeordneten gesellschaftspolitischen Zielen: Verkehrspolitik als Mobilitätssicherungspolitik schafft Freiheitsspielräume und soll zur (sozialen) Gerechtigkeit beitragen.

### 1.3 Handlungsfelder und Instrumente der Verkehrspolitik

Nach offizieller Lesart lassen sich die Ziele der deutschen und europäischen Verkehrspolitik zu folgenden Handlungsschwerpunkten zusammenfassen:

- Mobilitätssicherung als Grundlage eines funktionsfähigen Binnenmarkts, was zum einen die Bereitstellung einer leistungsfähigen Verkehrswegeinfrastruktur sowie zum anderen eine wettbewerbsfähige Verkehrsdienstleistungsbranche voraussetzt;
- substantielle Nachhaltigkeitssteigerung im Verkehrssektor, insbesondere durch Reduktion verkehrsspezifischer Emissionen und sonstiger negativer Externalitäten; dies schließt sowohl verkehrsvermeidende als auch verkehrsverlagernde Maßnahmen ein (insbesondere also die Verlagerung von Verkehrsströmen auf als umweltfreundlicher geltende Verkehrsträger bzw. multimodale Verkehrssysteme sowie, auf kommunaler Ebene, auf den ÖPNV oder den Radverkehr);
- Erhöhung der Verkehrssicherheit, insbesondere im Straßenverkehr.

Verkehrspolitische Maßnahmen zur Umsetzung dieser Zielvorstellungen stützen sich auf einen Instrumentenkasten verkehrspolitischer Handlungsoptionen. Deren Systematisierung orientiert sich an der für wirtschaftspolitisches Handeln generell verfolgten Kategorisierung in die Bereiche Ordnungs-, Prozess- und Strukturpolitik (vgl. Donges/Freytag 2009). Im Bereich der Verkehrspolitik lassen sich die Aktivitäten allerdings nicht immer überschneidungsfrei diesen Politikfeldern zuordnen.

Zur Verkehrsordnungspolitik zählen üblicherweise alle Maßnahmen, die Rahmenbedingungen oder generelle Spielregeln definieren, innerhalb derer Anbieter und Nachfrager auf den Märkten agieren. Hierzu gehören z. B. Marktzugangsregelungen, Maßnahmen zur Koordinierung bzw. Steuerung der Preisbildung auf den Märkten und sonstige direkte oder indirekte Eingriffe mit Relevanz für den Wettbewerb. Traditionell war der Verkehrssektor in Deutschland und Europa durch restriktive (nationale) ordnungspolitische Rahmenbedingungen gekennzeichnet, die erst seit Mitte der 1980er Jahre schrittweise liberalisiert wurden (vgl. Knorr 2005).

Die Strukturpolitik im Verkehrsbereich umfasst dagegen insbesondere alle staatlichen Aktivitäten, die als direkt investive oder investitionsfördernde Maßnahmen den Ausbau und die Veränderungen der *Infrastruktur* betreffen. Planung, Finanzierung und Ausbau der Infrastruktur wurden in der Vergangenheit traditionell vom Staat übernommen. Dies liegt zum einen in den vielfältigen (positiven) Effekten einer guten Infrastrukturausstattung auf andere Bereiche der Wirtschaft begründet, zum anderen aber auch in der traditionell nicht weiter hinterfragten Annahme, dass es sich bei der Verkehrsinfrastruktur um ein öffentliches Gut handle, dessen Bereitstellung und Bewirtschaftung in den Aufgabenbereich des Staates falle. Hier hat zwar in der Zwischenzeit ein gewisser Umdenkungsprozess eingesetzt, was privatwirtschaftliches Engagement angeht, doch wird die generelle Planungshoheit und die dominierende Rolle des Staates bei großräumig bedeutsamer Verkehrsinfrastruktur nicht grundsätzlich in Frage gestellt (vgl. Aberle 2009: 126 ff.).

Prozesspolitik, d. h. die planmäßige operative Steuerung und laufende Einflussnahme auf die Mobilitätsaktivitäten der Wirtschaftssubjekte im Güter- und Personenverkehr, besitzt in marktwirtschaftlichen Systemen traditionell eine vergleichsweise geringere Bedeutung. Dies gilt prinzipiell auch für die Verkehrspolitik in Deutschland. Lediglich in der Eisenbahnpolitik, die ohnehin durch eine starke Verquickung von ordnungs- sowie strukturpolitischen Zielen und Maßnahmen gekennzeichnet ist, spielen auch tagesaktuelle, stärker prozesspolitische Überlegungen eine Rolle. So werden z. B. regelmäßig Fahrpreiserhöhungen der Deutschen Bahn seitens der Politik zum Anlass genommen, um auf die vermeintliche Daseinsvorsorgeaufgabe der Bahn hinzuweisen und preispolitische Maßnahmen zu kritisieren.

Umfassendere Einwirkungs- und Steuerungsmöglichkeiten auf das Verkehrsgeschehen würden sich z.B. mit der Realisierung entfernungsabhängiger und nach weiteren Kriterien differenzierter Mautsysteme für den Pkw-Verkehr eröffnen (vgl. Quinet/Vickerman 2004: 351). So wird z. B. von Kritikern einer Maut-Vignette die fehlende bzw. möglicherweise sogar kontraproduktive Steuerungswirkung einer solchen Lösung betont (vgl. Kossak 2014). Mit einer entfernungsabhängigen Maut sollen jedoch umgekehrt explizit die Ziele Verkehrsvermeidung und Verkehrsverlagerung von der Straße auf andere, umweltfreundlichere Verkehrsträger erreicht werden (Lenkungseffekte).

## 2 Europäische Verkehrspolitik

---

Bereits im Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) aus dem Jahr 1957 war eine gemeinsame Verkehrspolitik vorgesehen, deren Umsetzung allerdings bis in die achtziger Jahre des vorigen Jahrhunderts nur geringe Fortschritte machte. Die nationalen Regulierungen des Verkehrssektors gingen in Umfang und Intensität weit über die allgemeinen Spielregeln für den Wettbewerb hinaus. Diese so genannte Verkehrsmarkordnung umfasste drei Erscheinungsformen staatlicher Marktregulierung (vgl. Aberle 2009: 170 ff.):

- Das Angebot von Verkehrsleistungen durch öffentliche Unternehmen (z. B. Eisenbahnen, ÖPNV-Unternehmen);
- Marktzugangsregelungen durch objektive Marktzugangsbeschränkungen in Form von Kontingenten (z. B. Kontingentierung im gewerblichen Straßengüterverkehr);
- Eingriffe in die Preisbildung durch Tarifbindung für Transportleistungen (obligatorische Preissysteme für den nationalen Straßengüterverkehr, Eisenbahngüterverkehr und die *Binnenschifffahrt*).

Die ökonomischen Wirkungen dieser interventionistischen Verkehrsmarkordnung zeigten sich in Kosten- und Marktstruktureffekten. Festzustellen waren gesamtwirtschaftlich relevante Kostensteigerungen z. B. wegen der regulierungsbedingten Preisüberhöhungen und erheblichen Kosten der Umsetzung der Regulierungsaufgaben in den Unternehmen. Hinzuweisen ist zudem auf die volkswirtschaftlichen Kosten der zahlreichen Versuche einer Umgehung der Vorschriften. Unerwünschte Marktstrukturwirkungen betrafen die Erhaltung von Anbietern, die bei freiem Wettbewerb zum Ausscheiden gezwungen gewesen wären (Submarginalisten) sowie die Konservierung nicht marktfähiger Betriebsgrößen. Außerdem litten die Anpassungsflexibilität der Verkehrsunternehmen und das Innovationstempo, insbesondere bei den Eisenbahnen. Hier war in der Vergangenheit unter dem vermeintlichen Schutz der Marktordnung eine stetige Abnahme der Marktorientierung zu beobachten (vgl. Kummer 2010: 233).

Eine Wende zu mehr Marktwirtschaft brachte das berühmte Untätigkeitsurteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), der den Ministerrat verpflichtete, die Dienstleistungsfreiheit auf den europäischen Verkehrsmärkten herzustellen, wobei festgestellt wurde, dass kein Junktim zwischen der Beseitigung wettbewerbsbeeinträchtigender Regeln und der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen bestehe. Als Konsequenz kam es in der folgenden Dekade zu umfangreichen Deregulierungsaktivitäten im Straßengüterverkehr, im *Luftverkehr*, in der *Binnenschifffahrt* und bei den Eisenbahnen sowohl auf europäischer als auch (nachfolgend) auf nationaler Ebene. Der Deregulierungs- und Liberalisierungsprozess wurde überlagert und verstärkt durch die ebenfalls 1986 gefassten Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs zur Vollendung des Europäischen Binnenmarktes zum 1. Januar 1993. Ohne diese Vorgaben der *Europäischen Union* (EU) wäre es kaum zu einem so schnellen und weitgehenden Abbau der jahrzehntelang geltenden restriktiven nationalen Regelungen gekommen (vgl. Aberle 2009: 173 ff.). So wurde im Straßengüterverkehr die überkommene Verkehrsmarkordnung mit ihren Kapazitäts- und Preisregulierungen aufgegeben. In Deutschland führte dies zu einer Aufhebung des obligatorischen Tarifsystems zum 1. Januar 1994 und zur sukzessiven Lockerung des Marktzugangs mit entsprechenden Kapazitätsausweitungen und Druck auf die Preise.

Schwieriger war die Problemlage bei der Liberalisierung des Eisenbahnwesens, wo nach langjährigen Bemühungen mit der Verabschiedung der Richtlinie zur Entwicklung der Eisenbahnen der Gemeinschaft (Richtlinie 91/440/EWG) der Startschuss für eine Öffnung der nationalen Eisenbahnmärkte und die unternehmerische Unabhängigkeit der Eisenbahnen von den Regierungen erfolgte. Mittlerweile sind die Liberalisierungsbemühungen der EU mit der Verabschiedung von drei so genannten Eisenbahnpaketen bereits sehr weit fortgeschritten (vgl. Kummer 2010: 236 ff.). Trotzdem werden die Erfolge der europäischen Eisenbahnpolitik kritisch hinterfragt, da die dominierenden Eisenbahnen nach wie vor als Staatsunternehmen organisiert sind und beim Thema Interoperabilität nur sehr langsame Fortschritte erzielt wurden. Eine wichtige politische Weichenstellung für die wettbewerbliche Dynamik des Schienenverkehrssektors ist daher nach wie vor die institutionelle Trennung der Infrastruktur- und Transportdienstleistungsebenen, über die bei den Beratungen zum 4. Eisenbahnpaket anhaltend gestritten wird.

Bei der Binnenschifffahrt war im grenzüberschreitenden Verkehr schon seit Jahrzehnten eine wesentlich liberalere Marktordnung mit freier Preisbildung installiert. Hier wurden die verbliebenen Regulierungen (Kabotagevorbehalt und das sog. Tour de rôle-Verfahren) schrittweise abgebaut, was zu entsprechenden Marktanpassungen führte.

Auch der Luftverkehr wurde nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 30. April 1986 (*EuGH*, Urteil vom 30.04.1986, in den verb. Rs. 209-213/84 (Asjes) – ABl. C 131 29.05.86, S. 4; Slg. 1986, S. 1425 „Nouvelles Frontières“), das die Anwendung der allgemeinen Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages für den innergemeinschaftlichen Luftverkehr bestätigte, schrittweise und umfassend liberalisiert. Hier ist die Kabotage allgemein seit dem 1. April 1997 zugelassen. Der Liberalisierungsprozess hat zu intensivem Wettbewerb und deutlich gesunkenen Preisen für Flüge geführt (vgl. Kummer 2010: 241 ff.).

Seit Anfang der neunziger Jahre hat die EU-Kommission ihre Verkehrspolitik in Form von Gemeinschaftsstrategien weiterentwickelt. Den Startschuss bildete das 1992 vorgelegte Weißbuch zur gemeinsamen Verkehrspolitik, in dem erstmals auch die Nachhaltigkeitsthematik adressiert wurde (sustainable mobility). Es folgten Grün- und Weißbücher zu Umweltfragen und Infrastrukturgebühren sowie das Weißbuch zur europäischen Verkehrspolitik von 2001 (vgl. EU-Kommission 2001). Ziele der verkehrspolitischen Diskussion in diesen Gemeinschaftsstrategien sind:

- die Entkopplung von Verkehr und Wirtschaftswachstum;
- die Veränderung des Modal Split im Güterverkehr zugunsten der Schiene;
- der Ausbau der Transeuropäischen Netze;
- die Intermodalität und
- die Umweltverträglichkeit des Verkehrssektors.

Die Bilanz der Umsetzung dieser Ziele des Weißbuchs aus 2001 fällt wenig überzeugend aus, wie die EU-Kommission bereits in ihrer eigenen Evaluation aus dem Jahre 2006 anerkennen musste. Im März 2011 wurde schließlich das revidierte Weißbuch zur europäischen Verkehrspolitik vorgelegt, das klare Akzente in Richtung einer Umgestaltung des Verkehrssektors setzt, die ökologischen und ressourcenpolitischen Zielen verpflichtet ist (vgl. EU-Kommission 2011). Es steht unter der EU-Vision einer nahezu vollständigen Dekarbonisierung der europäischen Wirtschaft bis zum Jahre 2050, die wiederum aus dem 2-Grad-Ziel der europäischen Klimapolitik

(▷ *Klimaschutz*) abgeleitet ist. Als konkrete Ziele für den Verkehrssektor werden eine Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 20 % bis 2030 (gegenüber dem Jahr 2008) und um 60 % bis 2050 (gegenüber 1990) formuliert. Daneben adressiert das Weißbuch eine ganze Reihe weiterer wichtiger verkehrs-, umwelt- (▷ *Umweltpolitik*) und energiepolitischer Fragen (▷ *Energiepolitik*).

### 3 Ausgewählte Problembereiche der Verkehrspolitik

---

#### 3.1 Infrastruktur

Die Verkehrsinfrastruktur wurde in Deutschland traditionell vom Staat geplant, erstellt und betrieben. Trotz mittlerweile stärker etablierter Ansätze einer ▷ *Privatisierung* der Infrastruktur bzw. von Lösungen im Rahmen von ▷ *Public-Private-Partnerships* (PPP) nimmt die staatliche Verkehrsinfrastrukturpolitik für die Verkehrswege des Straßen-, Eisenbahn- und Binnenschiffsverkehr eine dominierende Rolle ein, z.B. in Gestalt der ▷ *Bundesverkehrswegeplanung* (BVWP) (vgl. Heuser/Reh 2007).

Beim Verkehrsträger Straße liegt die Finanzierungsverantwortung derzeit fast ausschließlich beim Bund bzw. bei den nachgeordneten Gebietskörperschaften. Hier sind allerdings mit der Einführung der streckenabhängigen Lkw-Maut zum 1. Januar 2005 Elemente einer Nutzerfinanzierung und mit PPP zusätzliches privates Engagement ins Spiel gekommen. Die Finanzierung der Schieneninfrastruktur erfolgt derzeit zum einen aus den Trasseneinnahmen der DB Netz AG, zum anderen aber, was die Neubau- und Bestandsnetzinvestitionen angeht, aus Mitteln des Bundes (Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) bzw. Baukostenzuschüsse). Die Finanzierung des Neu- und Ausbaus der Bundeswasserstraßen basiert zum überwiegenden Teil auf Haushaltsmitteln des Bundes; Befahrungsabgaben und Schleusengebühren spielen nur eine untergeordnete Rolle (vgl. Aberle 2009: 133 ff.).

Das größte Problem der Infrastrukturpolitik in Deutschland – mit entsprechenden Konsequenzen für die Verkehrssysteme – besteht auf absehbare Zeit in der Verfügbarkeit ausreichender Finanzierungsmittel. Vor diesem Hintergrund haben zwei Regierungskommissionen den Finanzmittelbedarf ermittelt und Lösungsvorschläge erarbeitet. Bei einer über 15 Jahre verteilten Nachholung ist über alle Verkehrsträger von einem Zusatzbedarf von 7,2 Mrd. Euro für Erhaltung und Ersatz der Verkehrsinfrastruktur die Rede; hiervon entfallen 3,2 Mrd. Euro auf den Bund. Lösungen werden in der Sicherung von Haushaltsmitteln in einem Sondervermögen sowie in einer Ausweitung der Nutzerfinanzierung gesehen (vgl. Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ 2013).

#### 3.2 Umwelt

In der Verkehrspolitik nimmt die Relevanz des Themas „Umweltverträglichkeit des Verkehrssystems“ kontinuierlich zu. Verkehr hat nicht nur positive Wirkungen auf Wohlstand und Wachstum, sondern beansprucht endliche Ressourcen (der Anteil des Verkehrs am gesamten Endenergieverbrauch in Deutschland ist von 17 % im Jahr 1970 auf heute fast 30 % gestiegen; gleichzeitig beruht der Energieeinsatz im Verkehr zu rund 95 % auf fossilen Energieträgern) und verursacht externe Kosten zu Lasten der Allgemeinheit und der Umwelt. Als externe Kosten bezeichnet man in der



Verkehrswirtschaftliche, nicht in den Preisen für die Verkehrsdienstleistungen kalkulierte Lasten für die Allgemeinheit, wie etwa Luftverschmutzung, CO<sub>2</sub>-Emissionen, Lärmbeeinträchtigungen, Unfallfolgekosten sowie Versiegelungs- und Zerschneidungseffekte.

In der Vergangenheit spielten die vom Verkehr ausgehenden Emissionen von Luftschadstoffen eine wichtige Rolle. Strengere Emissionsvorschriften seitens der EU und umweltfreundlichere Kraftstoffe haben die Luftverschmutzung durch Emissionen von Kohlenmonoxid (CO), Schwefeldioxid (SO<sub>2</sub>) und Blei (Pb) massiv reduziert. Dennoch bleibt der Verkehrssektor einer der größten Emittenten von Stickoxiden (NOX) und Partikeln (Feinstaub – PM10 und PM2,5). Auch die Emissionen von Benzol und von Vorläufersubstanzen zur Ozonbildung sind relevant. Hinzuweisen ist zudem darauf, dass der Verkehrssektor für ca. ein Viertel der CO<sub>2</sub>-Emissionen in Europa steht und damit in erheblichem Umfang zu den globalen Klimaveränderungen (> *Klima, Klimawandel*) beiträgt (vgl. Brenck/Mitusch/Winter 2007: 430 ff.).

Verkehrsbedingte Lärmemissionen führen zu (lokalen) Beeinträchtigungen und damit durchaus zu gesundheitlichen Folgen. So fühlten sich laut einer repräsentativen Studie des Umweltbundesamtes im Jahr 2014 54% der Deutschen durch Straßenverkehrslärm belästigt, 21 % durch Fluglärm und 17 % durch Schienenverkehrslärm (Vgl. UBA 2014: 43).

Neben den genannten Effekten treten innerhalb des Verkehrssektors externe Unfall- und Staukosten auf. Beide fallen in erster Linie beim dezentral koordinierten Verkehrsträger Straße an, wobei die Staukosten streng genommen verkehrssystemintern verbleiben und keine Auswirkungen auf unbeteiligte Dritte haben. Auch von den Verkehrsinfrastrukturen gehen externe Effekte aus (Zerstückelung von Siedlungsräumen und Ökosystemen, Bodenversiegelung und -verdichtung).

Im Auftrag der EU durchgeführte Berechnungen schätzen die durch den Verkehrssektor verursachten externen Kosten (ohne Staukosten) in der EU im Jahre 2008 auf 514 Mrd. Euro (vgl. CE Delft/INFRAS/Fraunhofer ISI 2011). Dies bedeutet gegenüber früheren Studien bereits eine deutliche Minderung; im Zeitablauf dürften die externen Kosten zudem weiter gesunken sein. Mehr als 90% der externen Kosten entfallen auf den Straßenverkehr (Pkw und Lkw), was aber angesichts des Verkehrsleistungsanteils der Straße nicht erstaunt. Trotzdem bleibt festzuhalten, dass die spezifischen externen Kosten zwischen Schienen- und Straßenverkehr sich etwa um den Faktor Vier unterscheiden.

Auch wenn Kritik an den Berechnungsgrundlagen der Quantifizierung der externen Kosten durchaus berechtigt erscheint (vgl. Eisenkopf 2006), stellt sich die Frage, wie die in Zukunft weiter steigenden Transportleistungen möglichst umweltverträglich abgewickelt werden können und welche verkehrspolitischen Maßnahmen hierzu ergriffen werden sollten. Wesentliches Ziel einer Internalisierungspolitik sollte die effiziente Verminderung bzw. Vermeidung von externen Schäden sein. Daher ist in jedem Fall zunächst zu prüfen, ob und wie die derzeit bereits eingesetzten Internalisierungsinstrumente wirken, bevor der Einsatz zusätzlicher Maßnahmen erwogen wird.

Da die für eine Internalisierung verfügbaren nachfrageorientierten Instrumente (Auflagen, Abgaben und Zertifikatelösungen) eine unterschiedliche Effizienz aufweisen, ist aus ökonomischer Sicht bei der Bewertung von Internalisierungsalternativen auf deren gesamtwirtschaftliche Kosten und Nutzen abzustellen. Darüber hinaus sind auch angebotsorientierte Ansatzpunkte zur Reduzierung von Externalitäten einer Prüfung und Bewertung zu unterziehen (z.B. Kapazitätserweiterungen, technologische Innovationen).

### 3.3 Schienenverkehr

Die europäische und nationale Eisenbahnpolitik ist gekennzeichnet durch den Versuch, durch verschiedene ordnungs-, investitions- und prozesspolitische Maßnahmen die Stellung der Bahn im Wettbewerb der Verkehrsträger zu stabilisieren und ihre Marktbedeutung zu erhalten. Insbesondere seit dem 2. Weltkrieg wurde die Eisenbahn durch das Vordringen neuer Verkehrsangebote im Straßen- und Luftverkehr sowie die veränderten Qualitätsanforderungen der Verkehrsnachfrager stark zurückgedrängt. Die Verkehrspolitik versuchte durch die Kontrolle der Eisenbahn als staatliche Hoheitsverwaltung und insbesondere durch eine restriktive Marktordnung für die konkurrierenden Verkehrsträger den Bestand der Eisenbahn zu schützen. Diese Politik erwies sich jedoch als nicht tragfähig und konnte spätestens seit der von der EU initiierten Liberalisierung der Verkehrsmärkte nicht mehr durchgehalten werden. Hinzu kam in Deutschland das Problem der Restrukturierung und Integration der Deutschen Reichsbahn (vgl. Aberle 2009: 137 ff.).

Mit der Bahnstrukturreform von 1994 wurde versucht, die Eisenbahnpolitik in Deutschland auf eine neue Grundlage zu stellen. Ziel war eine marktfähige Ausrichtung der Deutschen Bahn AG, die durch eine Totalentschuldung, die Eröffnung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs für Dritte, die Regionalisierung des ÖPNV und die Schaffung einer tragfähigen Finanzierungsbasis für Netzinvestitionen erreicht werden sollte. Die deutsche Bahnstrukturreform wird heute grundsätzlich als Erfolg angesehen, auch wenn sich in den letzten Jahren kritische Stimmen zur Entwicklung der Eisenbahn in Deutschland stärker hörbar machen. Die Eisenbahnpolitik bleibt aber auch in Zukunft wesentliches Diskussionselement der Wirtschafts-, Verkehrs- und Gesellschaftspolitik in Deutschland und Europa. Dies erklärt sich zum einen aus den vielfältigen Interessenskonflikten, welche die Bahn als Wirtschaftsfaktor, Arbeitgeber sowie Gegenstand politischer Interessen und öffentlicher Finanzaufwendungen auslöst. Zum anderen spielt die Bahn eine wichtige Rolle bei der Bewältigung der Verkehrsprobleme der Zukunft. Überlastete Straßenverkehrskapazitäten und umweltpolitische Vorteile des Schienenverkehrs lassen es unverzichtbar erscheinen, die Position der Bahn im Verkehrsträgerwettbewerb zu stärken. Über die Wege dorthin – z. B. über die Bedeutung einer Trennung von Netz und Transport – wird allerdings nach wie vor kontrovers diskutiert.

### 3.4 Innovationen in der Mobilität

Die Verkehrspolitik wird heute stark geprägt von Diskussionen über Innovationen in der Mobilitätslandschaft. Dies betrifft sowohl infrastruktur- und fahrzeugseitige Neuerungen (z.B. batteriebetriebene elektrische Fahrzeuge) als auch neue Nutzungs- und Geschäftsmodelle (z.B. Car sharing oder neue Angebote im Taximarkt). Sowohl die Fahrzeug- wie auch die Nutzungsebene betrifft die Idee des autonomen Fahrens.

Im Feld der Mobilitätsinnovationen hat die Verkehrspolitik durchaus einen Spagat zu bewältigen, da einerseits die Markteinführung und -durchdringung wohlfahrtssteigernder Innovationen ermöglicht wird bzw. diese sogar gefördert werden sollten, andererseits aber Prinzipien wie Technologieneutralität und der Verzicht auf die Subventionierung spezifischer Angebote im Raum stehen. Ein besonderes Problem bei Mobilitätsinnovationen besteht in der kontinuierlichen Anpassung des rechtlichen Rahmens für die handelnden Akteure, die nicht zuletzt berechtigte gesellschaftliche und wirtschaftliche Interessen zum Ausgleich bringen muss.

## 4 Zukunftsperspektiven der Verkehrspolitik

---

Die Bewältigung der Herausforderungen des Verkehrs der Zukunft erfordert eine sach- und effizienzorientierte Verkehrspolitik, welche die Bedeutung des Verkehrs für Wohlstand und Wachstum einer Volkswirtschaft erkennt und geeignete Rahmenbedingungen für die Funktionsfähigkeit der Verkehrssysteme schafft. Betrachtet man zentrale zukünftige Problemfelder wie die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur, die umweltverträgliche Gestaltung der Verkehrssysteme und die Positionierung der Bahn im Verkehrsträgerwettbewerb, zeigt sich ein wachsender Problemdruck, der die Bereitschaft der Politik zu ad-hoc Eingriffen oder ideologisch motivierten Veränderungen der Rahmendaten steigert. Hier sollten die Fehlentwicklungen der Vergangenheit Warnung genug sein, das Rad der Deregulierung nicht zurückzudrehen.

In dem Maße, wie Sach- und Effizienzorientierung durch ideologische oder tagespolitische Leitlinien substituiert werden, lässt sich die Annahme der Engpassfreiheit des Verkehrssystems für Wirtschaft und Gesellschaft nicht mehr aufrechterhalten. Wenn sich zudem auf Ebene der EU eine stärker interventionistische Verkehrspolitik durchsetzt, wie sie in manchen verkehrspolitischen Grundsatzpapieren der letzten Jahre gedanklich vorbereitet wurde, dürfte die Ausschöpfung der Wachstums- und Innovationspotentiale des Verkehrs in Europa zukünftig behindert werden.

### Literatur

---

- Aberle, G. (2009): Transportwirtschaft: Einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Grundlagen. München.
- Berg, H.; Cassel, D.; Hartwig, K.-H. (2007): Theorie der Wirtschaftspolitik. In: Apolte, T.; Bender, D.; Berg, H.; Berg, H.; Cassel, D.; Erlei, M.; Grosseckler, H.; Hartwig, K.-H.; Hübl, L.; Kerber, W.; Nienhaus, V.; Ott, N.; Siebke, J.; Smeets H.-D.; Thieme, J.; Vollmer, U. (Hrsg.): Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik. Band 2. München, 243-368.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit; UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (2014): Umweltbewusstsein in Deutschland 2014: Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. Berlin/Dessau.
- Brenck, A.; Mitusch, K.; Winter, M. (2007): Die externen Kosten des Verkehrs. In: Schöller, O.; Canzler, W.; Knie, A. (Hrsg.): Handbuch Verkehrspolitik. Wiesbaden, 425-452.
- CE Delft; INFRAS; Fraunhofer ISI (eds.) (2011): External Costs of Transport in Europe. Update Study for 2008. Delft.
- Donges, J. B.; Freytag, A. (2009): Allgemeine Wirtschaftspolitik. Stuttgart.
- Eisenkopf, A. (2006): Ökonomische Instrumente für einen umweltverträglichen Verkehr – Machbarkeit und Wirksamkeit. In: TATuP – Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis 15 (3), 21-30.
- EU-Kommission (Hrsg.) (2001): Weißbuch: Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft. Brüssel.

- EU-Kommission (Hrsg.) (2011): Weißbuch: Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem. Brüssel.
- Gegner, M. (2007): Verkehr und Daseinsvorsorge. In: Schöller, O.; Canzler, W.; Knie, A. (Hrsg.): Handbuch Verkehrspolitik. Wiesbaden, 455-489.
- Grandjot, H. (2002): Verkehrspolitik. Hamburg.
- Heuser, T.; Reh, W. (2007): Die Bundesverkehrswegeplanung. In: Schöller, O.; Canzler, W.; Knie, A. (Hrsg.): Handbuch Verkehrspolitik. Wiesbaden, 225-251.
- Knorr, A. (2005): Verkehrspolitik: Die Entwicklung in (Nachkriegs-)Deutschland. In: Leschke, M.; Pies, I. (Hrsg.): Wissenschaftliche Politikberatung: Theorien, Konzepte, Institutionen. Stuttgart, 73-98.
- Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Hrsg.) (2013): Konzeptdokument 30.09.2013. [http://www.vifg.de/\\_downloads/service/Bericht\\_Bodewig-Kommission\\_13-10-02.pdf](http://www.vifg.de/_downloads/service/Bericht_Bodewig-Kommission_13-10-02.pdf)
- Kossak, A. (2014): Zur aktuellen Diskussion um eine Pkw-Maut in Deutschland. In: Straßenverkehrstechnik 58 (5), 287-294.
- Kummer, S. (2010): Einführung in die Verkehrswirtschaft. Wien.
- Quinet, E.; Vickerman, R. (2004): Principles of transport economics. Cheltenham.
- Romp, W.; de Haan, J. (2007) Public capital and economic growth: A critical survey. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 8 (1), 6-52.

## Weiterführende Literatur

---

- Eisenkopf, A.; Knorr, A. (Hrsg.) (2008): Neue Entwicklungen in der Eisenbahnpolitik. Berlin.
- Frerich, J.; Müller, G. (2004a): Europäische Verkehrspolitik: Von den Anfängen bis zur Osterweiterung der Europäischen Union. Band 1: Politisch-ökonomische Rahmenbedingungen, Verkehrsinfrastrukturpolitik. München.
- Frerich, J.; Müller, G. (2004b): Europäische Verkehrspolitik: Von den Anfängen bis zur Osterweiterung der Europäischen Union. Band 2: Landverkehrspolitik. München.
- Hartwig, K. H. (Hrsg.) (2011): Aktuelle Entwicklungen in der Verkehrspolitik: Infrastruktur, Luftverkehr und ÖPNV. Baden-Baden. = Beiträge und Studien des Instituts für Verkehrswissenschaft der Universität Münster 3.
- Schwedes, O. (Hrsg.) (2011): Verkehrspolitik: Eine interdisziplinäre Einführung. Wiesbaden.

Bearbeitungsstand: 07/2018