
Governance im Politikfeld Verkehr: Steuerungsmuster und Handlungsmodi in der Verkehrspolitik

Nils C. Bandelow, Kirstin Lindloff und Sven Sikatzki

Zusammenfassung

Governance betont die nicht-hierarchische autonome Koordination zwischen staatlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren in Politikfeldern. Das Konzept trägt dazu bei, die Spezifika des Politikfelds Verkehr und die Unterschiede zwischen verschiedenen Teilbereichen der Verkehrspolitik zu verdeutlichen. Exemplarisch zeigt dies der Beitrag an den Feldern Verkehrsinfrastruktur und Straßenverkehrssicherheit. Dabei wird neben dem Nutzen des Konzepts auch deutlich, dass die Governance-Perspektive die verkehrspolitisch relevanten Zielkonflikte und Machtverhältnisse ausblendet.

Schlüsselwörter

Verkehrspolitik • Governance • Politisches System der Bundesrepublik Deutschland • Verkehrsinfrastruktur • Straßenverkehrssicherheit

1 Einleitung

Auf den ersten Blick erscheint Verkehrspolitik als vergleichsweise „unpolitisches“ Feld, in dem Konflikte, Machtverhältnisse und Parteiendifferenzen nicht immer sichtbar sind. Diese Konflikte spielen in der medialen Berichterstattung und in Wahlkämpfen nur selten eine so zentrale Rolle wie die jüngste Auseinandersetzung um die mögliche Einführung einer PKW-Maut in Deutschland. Andere Politikfelder, etwa die Wirtschafts-, Sozial- oder Außenpolitik, erreichen deutlich mehr

N.C. Bandelow (✉) • K. Lindloff • S. Sikatzki
Lehrstuhl für Innenpolitik, Institut für Sozialwissenschaften, Technische Universität
Braunschweig, Braunschweig, Deutschland
E-Mail: nils.bandelow@tu-bs.de; kirstin.lindloff@tu-bs.de; s.sikatzki@tu-bs.de

Beachtung. Dies zeigt sich insbesondere in Wahlkämpfen: So wurde in den Bundestagswahlprogrammen aller Parteien 2013 selbst das weitgehend in die Kompetenz der Bundesländer fallende Thema Bildungspolitik prominenter platziert als Verkehr und Mobilität. Dabei ist insbesondere die Alltagsbedeutung von Mobilität, als Möglichkeitsraum der Fortbewegung und des Transports, und Verkehr, als der tatsächlichen Raumüberwindung, groß (vgl. Schwedes 2011). Dies zeigt sich insbesondere, wenn die private Mobilität eingeschränkt ist, beispielsweise infolge von Staus oder anderen Verkehrsbehinderungen oder wenn der öffentliche Personenverkehr seine Beförderungsleistung nicht erbringen kann, etwa aufgrund eines Streiks der Lokführer oder des Flugpersonals. Daneben kommt dem Verkehr eine zentrale gesamtwirtschaftliche Bedeutung zu: Er ist nicht nur Input-Faktor in betrieblichen Wirtschaftsprozessen, auch die Infrastruktur selbst ist ein Standortfaktor für die Bundesrepublik Deutschland (vgl. Aberle 2009).

Verkehrspolitische Prozesse verlaufen auf verschiedenen politischen Ebenen (Europäische Union (EU), Bund, Länder, Kommunen, siehe auch Sack in Kap. III.4 dieses Bandes ► [Mehrebenenregieren in der europäischen Verkehrspolitik](#). Verkehrspolitisch relevante Entscheidungen werden auch durch Technologie-, Wirtschafts- und Umweltpolitik sowie viele andere Bereiche beeinflusst. Angesichts dieses Querschnittscharakters der Verkehrspolitik können Entscheidungen nur selten hierarchisch getroffen werden. Anders als etwa konkrete Regelungen der Schulpolitik, die eindeutig in der Verantwortung des jeweiligen Landesparlaments stehen oder die Festsetzung von Leitzinsen durch die jeweilige Zentralbank, sind bei verkehrspolitischen Entscheidungen meist viele Akteure mit relevanten Einflussmöglichkeiten beteiligt. Die Abstimmung zwischen diesen Akteuren kann auf unterschiedliche Weise erfolgen. Welche Besonderheiten weisen die Regelungsformen der Verkehrspolitik auf und inwiefern gibt es Unterschiede in Teilbereichen der Verkehrspolitik? Wie können die jeweiligen Regelungsformen begründet werden, und inwiefern sind die jeweiligen Entscheidungsverfahren angemessen?

Zur Analyse der Steuerungsmuster und Handlungsmodi in derartigen komplexen Politikfeldern bietet sich der Governance-Ansatz an. Er ermöglicht die Beschreibung der Besonderheiten von Strukturen und Prozessen eines Politikfeldes und die Beurteilung etwa im Hinblick auf Effizienz und Legitimation bei konkreten Entscheidungsprozessen. Wie jede analytische Perspektive arbeitet auch der Governance-Ansatz mit theoretischen Vereinfachungen, die bei der Verwendung berücksichtigt werden müssen. Die vorliegende Darstellung wendet den Governance-Ansatz auf die Verkehrspolitik an und arbeitet gleichzeitig die Voraussetzungen, Stärken und Schwächen dieses Instruments heraus.

Der folgende Abschnitt präzisiert zunächst die theoretischen Grundlagen der Governance-Perspektive. Anschließend werden Dynamiken der verkehrspolitischen Governance beschrieben. Die Auswirkungen von Governance-Formen auf konkrete Prozesse behandelt der Beitrag in zwei exemplarischen Feldern: der

Verkehrsinfrastruktur und der Straßenverkehrssicherheitspolitik. Im abschließenden Fazit werden die Anwendungsmöglichkeiten und Grenzen der Governance-Perspektive für die Verkehrspolitik zusammengefasst.

2 Governance als analytischer Rahmen

Governance beschreibt die institutionalisierte Form politischer und gesellschaftlicher Koordination (vgl. Benz und Dose 2010a: 25 f.). Die Regulationsstruktur kann auf einem Über- und Unterordnungsverhältnis basieren (Hierarchie), durch das Bestreben kommunikativer Konsenssuche bestimmt sein (Verhandlung) oder sich durch wechselseitige Anpassung autonom entscheidender Akteure kennzeichnen (Markt). Die Governance-Formen Hierarchie, Verhandlung und Wettbewerb sind Idealtypen und können als Ecken eines Regelungsdreiecks dargestellt werden. Reale Regelungsmuster sind jeweils Mischformen, in denen die Bedeutung der drei Mechanismen relativ variiert. Dies zeigt eine Anwendung auf das politische System der Bundesrepublik Deutschland, das in unterschiedlichen Arenen von verschiedenen Governance-Formen geprägt ist (siehe Abb. 1). Die Abbildung ist eine vereinfachende Darstellung. So basiert etwa auch öffentliche Verwaltung im Rahmen von New Public Management teilweise auf marktlichen Mechanismen. Neben der Verwaltung ist auch die Rechtsprechung primär hierarchisch. Verhandlungen wiederum sind zentrale Elemente des deutschen kooperativen Föderalismus, die jedoch durch die Logik des Parteienwettbewerbs überlagert werden können (vgl. Lehmbruch 2000).

Das Governance-Konzept findet vor allem Anwendung in Feldern, die nicht allein oder primär durch hierarchische Strukturen geprägt sind. Governance-Formen lassen sich auf einem Kontinuum zwischen der Ausübung öffentlicher Entscheidungsgewalt und gesellschaftlicher Selbstregulierung verorten (vgl. Treib

Abb. 1 Governance-Formen am Beispiel bundesdeutscher Politikarenen (Quelle: eigene Darstellung)

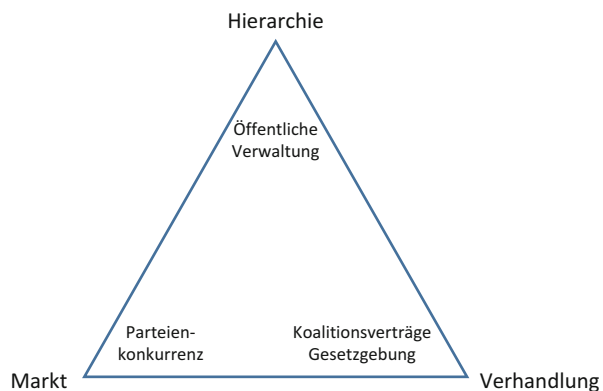
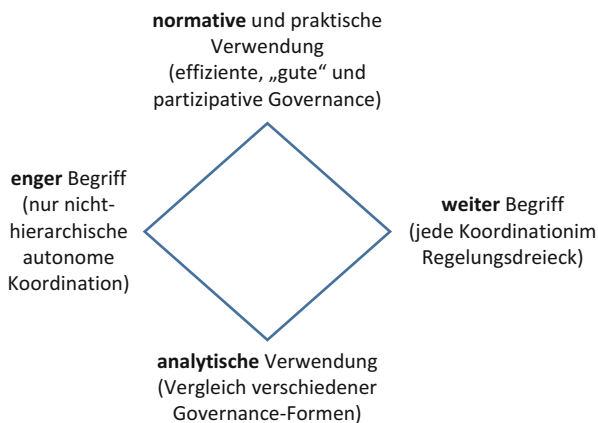


Abb. 2 Das Begriffs-Feld der Governance-Konzepte (Quelle: eigene Darstellung, vgl. Benz et al. 2007: 14 f.; Benz und Dose 2010b)



et al. 2007: 5 f.). Die zunehmende Verbreitung des Konzepts ist auch Ausdruck eines realen politischen Wandels von Staatlichkeit. Dieser Wandel zeichnet sich dadurch aus, dass der Staat bestimmte öffentliche Güter nicht mehr selbst produziert, sondern ihre Bereitstellung nur noch gewährleistet und so auch mehr koordiniert, denn steuernd eingreift (vgl. Plehwe 2008). In einem engen Verständnis beschränkt das Governance-Konzept sich allein auf diese zunehmend zu beobachtende nicht-hierarchische Koordination in Netzwerken autonomer Akteure (vgl. Stoker 1998: 18). Das diesem Beitrag zugrunde liegende weitere Verständnis umfasst alle Formen der Koordination innerhalb des Regelungs-dreiecks. Neben der Reichweite des Konzepts unterscheiden sich Verwendungen des Governance-Begriffs auch im Hinblick auf die Frage, ob und in welcher Form normative Ziele transportiert werden sollen. Governance bezeichnet somit keinen klaren Sachverhalt (vgl. Benz und Dose 2010a: 13), sondern spannt ein mehrdimensionales Begriffsfeld, in dem jede konkrete Verwendung verortet werden muss (Abb. 2).

Governance ist zunächst eine Analyseperspektive, die nicht zwingend mit konkreten Normen verbunden sein muss. Treib et al. (2007: 14 f.) zeigen für die Europäische Union in der Policy-Dimension des Governance-Begriffs ein analytisches Spektrum, das neben Zwang und Freiwilligkeit auch Modi einbezieht, bei denen Mitgliedsstaaten entweder mehr oder weniger Spielraum bei der Implementation besitzen (insbesondere Empfehlungen, Rahmengesetze oder -richtlinien). In den vielfältigen Anwendungen des Konzepts in der Politikwissenschaft und ihren Nachbardisziplinen finden sich allerdings auch unterschiedliche normative Aufladungen des Begriffs. Eine ursprüngliche normative Perspektive basiert auf der Institutionenökonomie. Die Institutionenökonomie ist eine Perspektive der Betriebswirtschaftslehre, die mit eigenen Annahmen in Bezug auf individuelles Handeln arbeitet. Sie umfasst verschiedene Theorien, insbesondere die Theorie der Verfügungsrechte, die Agenturtheorie und die Transaktionskostentheorie (vgl. Ebers und Gotsch 2006). Institutionenökonomische Ansätze nehmen zwar – wie die Neoklassik – nutzenmaximierendes Verhalten an, betonen aber die Problematik unvollständiger Informationen. Wenn Informationen ungleich verteilt sind, nimmt

die Institutionenökonomie an, dass Informationsvorsprünge genutzt werden. Dabei werden Informationen auch zum eigenen Nutzen gezielt verheimlicht oder falsch dargestellt (wie dies etwa beim Gebrauchtwagenkauf oft zu beobachten ist). Diese Annahme des „opportunistischen“ Verhaltens ist zentral für die konkreten Bewertungen der institutionenökonomisch geprägten Governance-Theorie (vgl. Williamson 1987: 31, 64 ff.).

In Anlehnung an das Coase-Theorem (vgl. Coase 1960) nimmt diese Sichtweise an, dass unterschiedliche Governance-Formen sich nicht unbedingt im Hinblick auf die erreichten Ergebnisse, aber im Hinblick auf die Effizienz der Regelungsmuster unterscheiden. Je nach Art des jeweils erzeugten Guts variieren die Transaktionskosten vor und nach den Entscheidungen. Transaktionskosten bezeichnen den jeweiligen Ressourcenverbrauch (also etwa den Einsatz von Zeit, Geld oder Gütern) zur Entscheidungsfindung und zur Umsetzung von Entscheidungen (zum Beispiel zur Kontrolle des Verhaltens opportunistischer Akteure). Institutionen sind aus dieser Sicht nicht nur gestaltbar, sie bilden sich auch dezentral zwischen individuellen und korporativen Akteuren infolge ihrer Effizienz für die durchzuführenden Transaktionen. Ihr Nutzen muss höher sein als die Transaktionskosten, die zu ihrer Errichtung und ihres Erhalts nötig sind.

Ursprünglich bezieht sich diese Perspektive auf Firmen (vgl. Coase 1937). Übertragungen dienen heute aber unter anderem zur Rechtfertigung von Verwaltungsreformen, Reformen des Bildungsbereichs und des Gesundheitswesens, die allgemein unter dem Schlagwort „New Public Management“ gefasst werden (vgl. Jann und Wegrich 2010). In eine ähnliche Richtung zielt auch die normative Verwendung im Bereich der Internationalen Beziehungen, die vor allem von der Weltbank unter dem Konzept der „Good Governance“ vorangetrieben wird (vgl. Czada 2010). Der Beitrag von Rosenau und Czempiel (1992) („Governance without government“), der sich nach dem Ende des Kalten Krieges der Erfassung des Systems internationaler Politik und der Frage der Souveränität der Nationalstaaten nach außen und nach innen annahm, wurde als Ausgangspunkt für vielfältige Weiterentwicklungen genutzt. In der Institutionenökonomie dienen transaktionskostentheoretische Begründungen in der Regel dazu, den Ausbau wettbewerblicher Strukturen in Politik, Verwaltung und Wirtschaft zu rechtfertigen.

Aus institutionenökonomischer Sicht ist kein Governance-Mechanismus grundsätzlich überlegen, es lassen sich aber spezifische Rechtfertigungen für die Auswahl von Regelungsformen in konkreten Kontexten ableiten. Wettbewerb gilt als besonders effizient, wenn die Faktorspezifität und die Unsicherheit gering und die Häufigkeit der Transaktionen hoch sind (Williamson 1987: 90 ff.; Ebers und Gotsch 2006: 292 ff.). Das zentrale Konzept der Faktorspezifität bezeichnet den Grad der Wiederverwendbarkeit von Investitionen für andere Güter oder durch andere Nutzer/-innen. Der besondere Aufwand der Konsenssuche bei Verhandlungen und die besondere Umsetzungsproblematik hierarchischer Entscheidungen lohnen sich im Hinblick auf die Transaktionskosten somit vor allem dann, wenn für ein „Gut“ besondere Investitionen nötig sind, die nicht für andere Güter verwendet werden können, wenn die Vertragsparteien sich mit geringen Kosten über die Eigenschaften des Gutes und das Verhalten der Vertragspartner informieren können und wenn

es sich um einmalige Transaktionen handelt. Vor diesem Hintergrund illustrieren die beiden ausgewählten Bereiche der Verkehrspolitik unterschiedliche Erwartungen dieses Zweigs der Governance-Forschung: In der Verkehrsinfrastrukturpolitik erwartet die Theorie eher hohe Kosten marktlicher Lösungen, während in Teilbereichen der Verkehrssicherheitspolitik (etwa bei der Bereitstellung wintertauglicher Pkw-Bereifung) marktliche Lösungen eher zur Reduktion von Transaktionskosten führen dürften.

Die Beschreibung und vergleichende Analyse globaler, nationaler, regionaler oder lokaler Regelungsstrukturen (Global Governance, Governance in Politikfeldern, Regional Governance und Local Governance) kann sich an den transaktionskostentheoretischen Maßstäben von Effizienz orientieren, die Effektivität im Hinblick auf vorgegebene Ziele messen oder von demokratietheoretisch begründeten Partizipationspostulaten ausgehen (vgl. Benz und Dose 2010b). Das Konzept ist damit zwar offen für vielfältige normative Deutungen, gleichzeitig aber flexibler als konkurrierende Steuerungstheorien, die zwar hierarchische Regelungsstrukturen nicht voraussetzen, analytisch aber zentral fokussieren. Sowohl der Steuerungs- als auch der Governance-Perspektive liegt ein Problemlösungsbias zugrunde (vgl. Mayntz 2006). Steuerung basiert auf der Annahme, dass Steuerungssubjekte vor dem Hintergrund von bestimmten Zielsetzungen (beispielhaft etwa die Gemeinschaftsaufgaben in Deutschland, die im Zuge der Verfassungsreform von 1969 festgeschrieben wurden) beeinflusst und gelenkt werden können. Die Governance-Theorie wiederum unterstellt ohne direkten Akteursbezug, dass Politik problemlösungsorientiert sein kann. Die folgenden Anwendungen auf die Verkehrspolitik beschreiben erst die allgemeinen Entwicklungen der Governance-Formen des Feldes. Bei den konkreten Beispielen wird jeweils zunächst die Zielsetzung hinterfragt, um die Aussagekraft des an Effizienz orientierten Problemlösungspostulats bewerten zu können.

3 Dynamik der Governance-Strukturen im Politikfeld Verkehr

Verkehr gehört aus historischen Gründen zu den „staatsnahen“ Politikfeldern, in denen eine Dominanz des Governance-Mechanismus Hierarchie vermutet werden kann. Im Deutschen Reich lagen die Hoheitsrechte für den Verkehrsträger Schiene zunächst bei den Gliedstaaten. Bis heute wird dies über das Paradigma der Gemeinwirtschaftlichkeit in die Eisenbahnpolitik transportiert (vgl. Hascher 2011). Bis in die 1980er-Jahre erfuhr der Verkehrsträger Schiene besonderen staatlichen (hierarchischen) Schutz gegenüber dem Lkw. Mithilfe politischer Steuerungsmaßnahmen (z. B. Kontingentierung) sollte ein Wettbewerb der Verkehrsträger verhindert werden.

Die Dominanz staatlich-hierarchischer Governance-Formen wurde in den letzten Jahrzehnten durch verschiedene Entwicklungen wesentlich reduziert. Triebkräfte waren unter anderem der Bedeutungsgewinn des Kfz und des Individualverkehrs. Spätestens in den 1980er-Jahren nahmen die Liberalisierung und die

Privatisierung des Verkehrssektors zu. Die Tendenz zur Stärkung nicht-hierarchischer Governance wurde auch durch die Europäisierung des Politikfelds gestärkt. Bereits der EWG-Vertrag von 1957 schreibt das Ziel einer gemeinsamen Verkehrspolitik fest (Artikel 74). Dennoch wurden die Mitgliedstaaten der EG zunächst nicht in dem Maße im Rahmen einer gemeinschaftlichen Verkehrspolitik tätig, wie es etwa auch das Europäische Parlament im Zuge der Verwirklichung eines Gemeinsamen Marktes und der Grundfreiheiten erwartete. Durch das Untätigkeitsurteil des Europäischen Gerichtshofs im Jahr 1985 (Rechtssache 13/83) wurde ein europäisches Vorgehen in der Verkehrspolitik erzwungen, auch in Sektoren, in denen einzelne Mitgliedstaaten ihre Hoheitsrechte zu wahren gesucht hatten. Später fielen zum Beispiel die mengenmäßigen Beschränkungen für den Güterverkehr und zu Beginn der 1990er-Jahre wurde die Kabotagefreiheit verwirklicht (Knill und Lehmkuhl 2002: 269; siehe auch Haefeli ► [Entwicklungslinien deutscher Verkehrspolitik im 19. und 20. Jahrhundert](#) in Kap. II.3 dieses Bandes).

Verkehrspolitik ist angesichts der zunehmenden Harmonisierung und Vergemeinschaftung ein besonders europäisiertes Politikfeld. Europäisierung heißt in einem umfassenden Sinn, dass von der Europäischen Union nicht nur top-down Wirkungen für die nationalen Politiken ausgehen, z. B. in Gestalt von Richtlinien oder Verordnungen, die materielle und prozedurale Veränderungen bewirken, sondern dass nationale politische Akteure sich insbesondere auch zunehmend in der europäischen Politikformulierung engagieren (vgl. Featherstone 2003). In der Verkehrspolitik nahmen im Zeitverlauf der 1980er-Jahre bis heute die durch die EG bzw. EU verabschiedeten Rechtsakte zu (Plehwe 2008: 295 ff.). Einen besonders großen Anteil hieran hat der Inlandstransport. Unterstellt man, dass die einzelnen EU-Politiken unterschiedliche Europäisierungsmechanismen beinhalten, reicht das Spektrum möglicher Wirkungen von Compliance (Befolgung) nationaler politischer Akteure, über eine Veränderung der nationalen Gelegenheitsstrukturen (etwa für Interessengruppen oder öffentliche Akteure) bis hin zur Etablierung nationaler Überzeugungen und Erwartungen (Knill und Lehmkuhl 2002: 259 ff.).

Die Europäisierung hat somit sowohl zur Ausweitung von marktlicher Governance geführt, als auch die Ausweitung des Kreises relevanter Akteure und die Stärkung des Governance-Mechanismus der Verhandlung bewirkt. Sowohl in der Abstimmung zwischen den Politikebenen (EU, Bund, Länder, Kommunen) als auch zwischen benachbarten Regionen, Staaten und Ländern sind Verhandlungen notwendig. Diese Verhandlungen basieren nicht ausschließlich auf Verteilungskonflikten, sondern müssen auch kognitive und normative Klärungen ermöglichen, etwa in Bezug auf das Verhältnis zwischen den Verkehrsträgern. In diesen Verhandlungen sind die Akteure in besonderer Weise auf Expertenwissen angewiesen, das vor allem durch modellökonomische Betrachtungen der Wirtschafts- und Ingenieurwissenschaften bereitgestellt wird. In den Annahmen dieser Modelle werden Zielkonflikte weitgehend ausgeblendet. So orientieren sich die Modelle weitgehend an der Zielsetzung der Bereitstellung einer möglichst exakt prognostizierten Verkehrsnachfrage und berücksichtigen normative Ziele der Verkehrsverlagerung und -vermeidung oft nicht (vgl. Bandelow 2007; Bandelow und Kundolf 2011). Die zentrale Rolle von Experten trägt nicht nur dazu bei, dass Themenbereiche der

Verkehrspolitik weitgehend außerhalb des Parteienwettbewerbs um Wählerstimmen entschieden werden. Sie führt auch dazu, dass Verhandlungen in der Verkehrspolitik nicht nur als Tausch („Bargaining“), sondern dominant auch über Argumentationen („Arguing“) stattfinden (vgl. Lindloff et al. 2014). Arguing führt keineswegs zwingend zu dem von Habermas (1981) angestrebten herrschaftsfreien Austausch von Argumenten. In der Verkehrspolitik ermöglicht der Zugang zu wissenschaftlicher Expertise vielmehr die Etablierung spezieller Herrschaftsverhältnisse, da wissenschaftlich begründete Aussagen ohne eigene Expertise schwer in Frage gestellt werden können. Konkret trägt dies etwa dazu bei, dass der Einfluss von Regierungen (unterstützt durch die Ministerialbürokratie) gegenüber Parlamenten vergleichsweise groß ist.

Insgesamt war der Verkehrssektor somit zunächst von hierarchischen Einflüssen staatlicher und staatsnaher Akteure geprägt. Die Bedeutung hierarchischer Strukturen hat aber nachgelassen. Verkehrspolitik wird heute wesentlich durch Verhandlungen mit starkem Wissensbezug geprägt. Wettbewerb spielt zwar in der Arena der Parteienkonkurrenz für die Verkehrspolitik eine geringe Rolle, findet sich aber zunehmend im Rahmen der Bereitstellung von Fahrzeugen und anderen verkehrsrelevanten Gütern und Dienstleistungen. Governance in der Verkehrspolitik beschreibt somit kein statisches Verhältnis zwischen verschiedenen Regelungsmodi, sondern eine dynamische Entwicklung. Im Rahmen dieser Entwicklung lassen sich aktuell unterschiedliche Ausprägungen finden, die teilweise aus der Perspektive des Governance-Ansatzes verglichen und bewertet werden können.

4 Governance in der Verkehrsinfrastruktur

Die Verkehrsinfrastrukturpolitik ist ein wichtiger Teilbereich der Verkehrspolitik (vgl. Wieland in Kap. IV.3 dieses Bandes: ► [Verkehrsinfrastruktur: Volkswirtschaftliche und ordnungspolitische Aspekte](#)). Ihrem Wortursprung nach betrifft sie die unbeweglichen Teile des Verkehrssystems, das heißt Schiene und Straße, Bahnhöfe oder auch Flughäfen. Politisch sind Planung, Finanzierung, Errichtung und Erhaltung von Infrastruktur zu unterscheiden. In diesen Bereichen kann es zu unterschiedlichen (Ziel-)Konflikten kommen (vgl. Canzler in Kap. V.4 dieses Bandes: ► [Die soziale Aufgabe von Verkehrsinfrastrukturpolitik](#)). Mediale, wissenschaftliche und gesellschaftliche Aufmerksamkeit erzielten in jüngster Vergangenheit insbesondere standortgebundene Vorhaben (etwa der Berliner Flughafen oder der Umbau des Stuttgarter Hauptbahnhofs), während die ideologischen und normativen Diskussionen über die Bereitstellung bestimmter Verkehrsdienste durch öffentliche oder private Anbieter zumindest ein wenig in den Hintergrund getreten sind. Grundsätzlich sind mindestens folgende Konfliktbereiche relevant: Die Frage nach der Rolle der Gewichtung von Wettbewerb und Daseinsvorsorge im Verkehr, die Konkurrenz zwischen den Verkehrsträgern oder die unterschiedliche Verteilung von Kosten und Nutzen zwischen einzelnen Regionen und Betroffenen (vgl. Ambrosius in Kap. V.2 dieses Bandes: ► [Öffentlicher Verkehr und Gemeinwirtschaftlichkeit: Im Spannungsfeld von Eigenwirtschaftlichkeit, Wettbewerb und Regulierung](#)).

Jenseits dieser Zielkonflikte, Interessenstrukturen und Herrschaftsverhältnisse orientiert sich die Verkehrsinfrastrukturpolitik formal am Ziel der Effizienz, wie etwa die Bewertung im Rahmen des Bundesverkehrswegeplans (BVWP) zeigt (vgl. Heuser und Reh in Kap. III.6 dieses Bandes: ► [Die Bundesverkehrswegeplanung: Anforderungen an die zukünftige Verkehrsinfrastrukturpolitik des Bundes](#)). Dies ermöglicht eine Beurteilung vor dem Hintergrund institutionenökonomischer Ansätze. Die zentrale Besonderheit der Verkehrsinfrastrukturprojekte besteht in der großen Faktorspezifität der Planungs- und Baukosten. Sowohl linien- als auch standortgebundene Verkehrsinfrastrukturprojekte werden jeweils für einen spezifischen Kontext geplant. Standortgebundene Vorhaben wie Bahnhöfe oder Flughäfen, können nicht in der gleichen Form an einem anderen Ort gebaut werden. Dies gilt aber auch für liniengebundene Projekte, die scheinbar eine größere Ähnlichkeit aufweisen. Die im Rahmen der Planungsverfahren zu berücksichtigenden ökonomischen, ökologischen, sozialen und kulturellen Aspekte unterscheiden sich jedoch auch hier. Verstärkt wird die Auswirkung der hohen Faktorspezifität durch die geringere Häufigkeit von Infrastrukturprojekten. Hinzu kommt eine technisch bedingte Unsicherheit, etwa im Hinblick auf konkrete Kosten und Nutzen. Obwohl der Versuch unternommen wird, Nutzen und Kosten zu objektivieren und unterschiedliche Verkehrsprojekte vergleichbar zu machen, können sowohl die Fragen der Ausrichtung an Wettbewerb und Daseinsvorsorge als auch die Konkurrenz der Verkehrsträger eine entscheidende Rolle für die Planungsprozesse spielen. Aus den genannten Eigenschaften des Gutes Verkehrsinfrastruktur ist zu schlussfolgern, dass marktliche Governance-Formen aus transaktionskostentheoretischer Sicht vergleichsweise ineffizient sind. Dies bestätigt sich so auch in der Praxis: Marktförmig geregelte Beziehungen zwischen (meist staatlichen) Auftraggebern und konkurrierenden Auftragnehmern erzeugen systematisch hohe Kosten für die Kontrolle opportunistischen Verhaltens. Auftragnehmer setzen dabei systematisch Preise zu niedrig an. In späteren Phasen der Projektverwirklichung kann darauf nur mit hohen Kosten reagiert werden, da die spezifischen Planungen und Projektinvestitionen einen Wechsel der Auftragnehmer erschweren (vgl. Flyvbjerg 2005, 2009).

Tatsächlich dominiert bei der Verkehrsinfrastrukturpolitik die Governance-Form der Verhandlung. Dabei ist die Verflechtung zwischen Bund, Ländern und Kommunen von zentraler Bedeutung. Wie sich diese Strukturen tatsächlich auswirken, hängt von den konkreten Zielen ab, die in der institutionenökonomischen Governance-Perspektive nicht hinterfragt werden. Die ältere Theorie der Politikverflechtung differenziert bei der Bewertung der konkreten Verflechtungsstrukturen vier Zieltypen, die sie als unterschiedliche Dezentralisierungsprobleme diskutiert (Scharpf 1978: 25, Hervorhebungen im Original, 1999):

- *Niveauprobleme*, die eine »globale« Steigerung oder Verminderung des Leistungsniveaus dezentraler Einheiten erfordern;
- *Niveaufixierungs-Probleme*, die entweder die Variation oder die Kontingentierung der Leistungen dezentraler Einheiten erfordern;
- *Verteilungsprobleme*, die Kontingentierung erfordern und
- *Interaktionsprobleme*, die die gemeinsame Entscheidungsplanung erfordern.

Niveau(fixierungs-)Probleme können, zumindest theoretisch, mithilfe verschiedener Instrumente für die Erreichung eines konsensualen Ziels gelöst werden. Das Ziel einer „guten“ Schienen- und Straßeninfrastruktur ist nicht umstritten, die konkrete Umsetzung ist aber aufgrund externer Kosten, technischer Unsicherheiten und Konflikten zwischen (lokaler) Verkehrsvermeidung und Mobilitätssteigerung konfliktbehaftet. Unterschiedliche Ziele können auch bei der Schwerpunktsetzung zwischen Aus- und Neubau und dem Erhalt der Infrastruktur identifiziert werden (vgl. Bormann et al. 2010: 4). Für Verteilungs- und Interaktionsprobleme ist die Konkurrenz einzelner Verkehrsträger wie Schiene und Straße ein anschauliches Beispiel. Zwar ist die Veränderung des Modal Split hin zu mehr Schienenverkehr bereits seit den 1960er-Jahren ein Ziel der Politik (vgl. Beyme 2007: 128), die Frage nach der Reichweite und tatsächlichen Umsetzung jedoch ist Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Es gibt folglich konsensuale Ziele der herrschenden Akteure in der Verkehrsinfrastrukturpolitik, die aber nicht von allen Betroffenengruppen geteilt werden. Exemplarisch verdeutlicht diesen Zusammenhang das Beispiel der Y-Trasse, einer Bahntrasse in der Form eines Ypsilon, welche die Städte Hannover, Hamburg und Bremen verbinden soll. Die Problematik der externen Kosten wurde bei der Y-Trasse beispielsweise anhand prognostizierter Schäden für Naturschutz- und Waldgebiete bei gleichzeitig ausbleibendem Anschluss der eher ländlich geprägten Region diskutiert (vgl. Fürst et al. 2003: 70 f.).

Die beschriebenen föderalen Strukturen der Bundesrepublik wirken sich bei den unterschiedlichen Zuständigkeiten für Planung, Finanzierung und Management der Verkehrsinfrastruktur aus, die auf Bund, Länder und Kommunen verteilt sind. Deutlich wird dies bei der Betrachtung des Bundesverkehrswegeplans (vgl. für die folgenden Hinweise zur ► [Die Bundesverkehrswegeplanung: Anforderungen an die zukünftige Verkehrsinfrastrukturpolitik des Bundes](#) Heuser und Reh in Kap. III.6 dieses Bandes). Hier finden in unterschiedlicher Intensität Aushandlungsprozesse statt. Die von Scharpf beschriebenen Effizienzprobleme der speziellen Verhandlung unter den Bedingungen verflochtener Entscheidungsstrukturen sind besonders relevant: Um möglichst viele Projekte in den „vordringlichen Bedarf“ einteilen zu können, wurde beispielsweise die Planungsreserve erhöht. Die Resultate der Projektbewertung waren dabei weniger relevant als der Stand der Planungen in den Ländern (vgl. Bormann et al. 2010: 11 f.). Obwohl die Investitionsmittel insbesondere am volkswirtschaftlichen und verkehrlichen Nutzen gemessen werden und hierfür ein „Nutzen-Kosten-Verhältnis“ berechnet wird (Bormann et al. 2010: 8 ff.), sind die Einflussmöglichkeiten politischer Akteure mit ihren jeweiligen Rationalitäten groß.

Trotz der Prioritätenreihung der Projekte im Bundesverkehrswegeplan durch das Bundesverkehrsministerium wird die erste Rangordnung der Projekte zwischen Bund und Ländern ausgehandelt (vgl. Bormann et al. 2010: 11). Es handelt sich um einen politischen Aushandlungsprozess, an dem diverse Akteure auf unterschiedlichen Ebenen beteiligt sind. Die Einordnung in die Dringlichkeitsstufen „vordringlicher Bedarf“ und „weiterer Bedarf“ sind sichtbar Teil politischer Tausch- und Verhandlungsprozesse (vgl. Bormann et al. 2010). Die Beschlussfassungen mit Außenwirkung sind das Fernstraßenausbaugesetz und das Schienenausbaugesetz.

Beim Schienenausbaugesetz haben die Länder einen besonders großen Einfluss, da es sich um ein zustimmungspflichtiges Gesetz handelt. Die Einflussmöglichkeiten auf die Bundesverkehrswegeplanung reichen zudem von der grundsätzlichen Möglichkeit der Veränderung der Planungsprozesse über die Bestimmung des Finanzierungsrahmens zu Beginn der BVWP-Planung, über die Einflussnahme durch die Bereitstellung von Finanzmitteln für die Planung von Verkehrsprojekten bis zur Auswahl der Gutachter für die Projekte.

Bei der Y-Trasse hat das Land Niedersachsen beispielsweise 10 Mio. EUR als Darlehen zur Verfügung gestellt, um die Deutsche Bahn bei der Projektplanung zu unterstützen. Ziel war es, das Verfahren zu beschleunigen und die Interessen des Landes zu wahren (vgl. Block 2011: 25). Auch die Auswahl der Gutachter, welche die Kosten-Nutzen-Analysen durchführen, kann einen Einfluss auf den Prozess haben. Die Frage, ob die Y-Trasse in der bisherigen Planungsform zu einer Kapazitätssteigerung und somit potentiell zu einer Veränderung des Modal Split beitragen kann, wird in ingenieurwissenschaftlichen Gutachten unterschiedlich beantwortet. Bei der Bewertung der für die beschriebenen Prozesse besonders entscheidenden Kosten-Nutzen-Kennzahlen kommen die Studien zur Y-Trasse zu recht unterschiedlichen Ergebnissen. Positiv wird das Y-Trassenprojekt in einer Studie des Deutschen Luft- und Raumfahrtzentrums bewertet (vgl. Eickmann et al. 2008). Andere Studien bewerten das Projekt kritisch (vgl. Siefer und Kollenberg 2007) oder gar als eines der „Fallbeispiele einer (absehbar) verfehlten Investitionspolitik“ (UBA 2010: 145). Die Verhandlungsstrukturen im Bereich der Verkehrsinfrastrukturpolitik sind somit besonders von Expertenwissen und Intransparenz dominiert. Proteste gegen Infrastrukturprojekte wie die Y-Trasse basierten unter anderem auf einer Ablehnung der „Anwendung legitimer Macht“ beispielsweise durch Landesplanungsbehörden (vgl. Fürst et al. 2003: 74). Die Betrachtung des Beispiels des Bundesverkehrswegeplans und des Schienenprojekts Y-Trasse zeigt die Wirkung von bestehenden Strukturen und Verhandlungssystemen in der deutschen (Verkehrs-)Politik. Diese führen etwa dazu, dass nicht ein wohlfahrtsoptimales Niveau der Bereitstellung des Gutes erfolgt, zum Beispiel in Gestalt einer Verteilung der Mittel aus dem Bundesverkehrswegeplan entsprechend des tatsächlichen Bedarfs.

5 Governance in der Straßenverkehrssicherheit

Die Erhöhung der Verkehrssicherheit ist in den meisten westlichen Demokratien ein konsensual akzeptiertes Ziel. Die Verfolgung dieses Ziels hängt insbesondere mit dem Stellenwert zusammen, der dem Erhalt des menschlichen Lebens und der Gesundheit beigemessen wird (vgl. Schnieder und Schnieder 2013). Mit dem steigenden individuellen Motorisierungsgrad gingen in der Bundesrepublik und anderen Ländern auch steigende Unfallzahlen einher. Die Unfallentwicklung erreichte Anfang der 1970er-Jahre ihren Höhepunkt. Damals wurde mit einer systematischen Verkehrssicherheitsarbeit begonnen, seit Mitte der 1980er-Jahre sank die Zahl der Verkehrstoten, während die Fahrleistung weiter stieg (vgl. Gehlert 2011: 234 f.).

Trotz dieser generell positiven Entwicklung in der Straßenverkehrssicherheit engagieren sich die politischen und gesellschaftlichen Akteure weiterhin in dem Teilbereich der Verkehrspolitik.

Der Deutsche Verkehrssicherheitsrat formulierte im Jahr 2007 das „Vision Zero“-Konzept für Deutschland. Zielsetzung der Strategie ist, Mortalität und schwere Fatalitäten im Straßenverkehr vollständig zu verhindern. Das Konzept basiert unter anderem auf der Grundannahme, dass der Mensch als Verkehrsteilnehmer Fehler macht, die durch das System (z. B. die Infrastruktur) kompensiert werden müssen. Der Verkehrssicherheitsrat bringt in diesem Zusammenhang auch die Wertvorstellung zum Ausdruck, dass das Leben nicht verhandelbar sei (vgl. DVR 2014). Die unterschiedlichen staatlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure müssten dies in der Gestaltung des Verkehrssystems berücksichtigen. Obwohl zentrale Akteure der Verkehrssicherheit in Deutschland diese Vision vor einigen Jahren formuliert haben, gelten andere Staaten, wie etwa Schweden oder die Niederlande, als Vorreiter. Während die Notwendigkeit eines sicheren Verkehrs und einer sicheren Mobilität allgemein akzeptiert sind, unterscheiden sich die Strategien und Maßnahmen. Die deutsche Regierung etwa setzt sich keine quantitativen Reduktionsziele. Dies erschwert die Erfolgskontrolle der Verkehrssicherheitspolitik (vgl. Gehlert 2011: 235 f.). Die Bundesländer verabschieden zum Teil auch eigene Verkehrssicherheitsprogramme. Ihnen kommt eine wichtige Rolle in der Verkehrssicherheitsarbeit zu, da die Kompetenz der Polizei bei ihnen liegt und sie Aufgaben in der Verkehrsüberwachung und -erziehung übernehmen.

Ziele der Straßenverkehrssicherheit werden zunehmend auch auf europäischer und globaler Ebene formuliert. Die Europäische Kommission forderte in ihrem Weißbuch aus dem Jahr 2001 (KOM 2001) eine Halbierung der Verkehrstoten in Europa bis 2010, bis 2050 soll diese Zahl nahe Null sein, so die Behörde in ihrem jüngsten Weißbuch (KOM 2011). Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen erklärten die Jahre 2011 bis 2020 zur „Decade of Action for Road Safety“. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) (2013) betont in ihrem jüngsten Bericht, dass die Verkehrssicherheit mehr umfasse als lediglich eine Ausrichtung auf den Straßenverkehr. Für eine nachhaltige Entwicklung müssten auch die nicht-motorisierten Verkehrsteilnehmer berücksichtigt werden. Hiervon könnten nicht nur positive Gesundheits-, sondern insbesondere Umwelt- und Klimawirkungen ausgehen. Das Ziel der Erhöhung der Straßenverkehrssicherheit kann daher unterschiedlich gewichtet werden und die Verfolgung weiterer, bisweilen konfligierender, Ziele (Ermöglichung von Wirtschaftswachstum oder Mobilität) umfassen. Insgesamt ist die Erhöhung der Verkehrssicherheit ein relativ unstrittiges Ziel in der Verkehrspolitik, auch im Vergleich zu Verteilungspolitiken im Bereich der Verkehrsinfrastruktur.

Steuerungsmuster und Handlungsmodi in der Straßenverkehrssicherheit können am Beispiel der Einführung einer Winterreifenpflicht in Deutschland gezeigt werden. Die Governance-Perspektive wird hierbei zunächst normativ angelegt, bevor anschließend die realen Governance-Mechanismen kontrastiert werden, die in dieser regulativen Politik sichtbar werden.

Die Nichtnutzung von Winterreifen ist ein verkehrssicherheitspolitisches und ökonomisches Problem. Ist die Ausrüstung von Kraftfahrzeugen nicht an die Witterungsbedingungen angepasst, kann das Unfallrisiko steigen und es kann vermehrt zu Verkehrsunfällen kommen. Menschliche Fatalitäten oder auch die Mortalität können zunehmen (vgl. Strong et al. 2010). Zudem verursachen Unfälle bei widrigen Winterbedingungen oftmals Staus und Behinderungen, die volkswirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Kosten verursachen (vgl. Gericke 2011). Potenziell kann die Nutzung von Winterreifen der Verkehrssicherheit und dem Nationaleinkommen dienlich sein. Das Unfallrisiko wird jedoch nicht allein durch eine geeignete Bereifung und Fahrzeugausrüstung beeinflusst. Weitere Faktoren, wie etwa das individuelle Fahrverhalten oder das anderer Verkehrsteilnehmer, können sich ebenfalls auswirken. Hieraus erwächst nicht unbedingt ein Regelungsbedarf in Gestalt einer kollektiv verbindlichen Entscheidung durch die Akteure des politisch-administrativen Systems. Vielmehr ist auch denkbar, dass die Verkehrsteilnehmer oder Halter von Kraftfahrzeugen freiwillig eine bessere Ausrüstung vornehmen.

Die Ausrüstung der Kraftfahrzeuge im Straßenverkehr mit Winterreifen könnte auf der Grundlage von Markttransaktionen und -mechanismen erfolgen. Während die Reifenanbieter (Hersteller und Handel) je nach unternehmerischer Strategie (etwa stärkeres Gewicht der Umwelteigenschaften der Reifen) Produkte auf den Markt bringen, müssen diese auch durch die Verkehrsteilnehmer nachgefragt werden. Unterstellt man letzteren ein Nutzen maximierendes Verhalten mit dem Ziel der Erhöhung ihrer eigenen Sicherheit im Verkehr, ist es denkbar, dass die Verkehrsteilnehmer Winterreifen kaufen und ihre Fahrzeuge umrüsten. Allerdings werden technische Lösungen wie etwa die Bereifung nicht zwangsläufig gewählt, da jeder Mensch ein persönlich akzeptiertes Risikoniveau hat. Dieses gleicht er mit dem wahrgenommenen Niveau ab (vgl. Gehlert 2011: 244). Der wahrgenommene individuelle Nutzen des Kaufs von Winterreifen kann sich daher unterscheiden. Unternehmen können darauf reagieren, indem sie im Rahmen von Maßnahmen der Public Relations oder der Werbung auf die Leistungen ihrer Produkte und den Beitrag zur Sicherheit im Verkehr hinweisen. Gesellschaftliche Akteure, wie etwa der Allgemeine Deutsche Automobil-Club e.V. (ADAC), informieren im Zuge von jährlichen Tests über die Eigenschaften und die Qualität von Winterreifen. Da Produktunterschiede bei Reifen für Kunden nur wenig einsichtig sind, kommt Bewertungen durch Spezialisten (z. B. im Rahmen der Reifentests der Fachzeitschriften) eine große Bedeutung zu. Abgesehen von der individuellen Bewertung des Risikos eines Fahrens ohne Winterbereifung und von etwaigen Informationskosten der Produktsuche, die als Transaktionskosten Vertragsschlüsse verhindern könnten, ist eine Regelung über den Marktmechanismus eine mögliche Lösung. Hierarchische Lösungen über Ge- oder Verbote könnten ebenfalls genutzt werden. Auf der Grundlage gesetzlicher Regelungen könnte das Fahren ohne entsprechende Bereifung verboten werden.

Insgesamt zeigt sich, dass das transaktionskostentheoretische Problem bei der Nutzung von Winterreifen deutlich geringer ist als etwa bei der Errichtung oder

beim Unterhalt von Verkehrsinfrastruktur. Insbesondere die Faktorspezifität ist niedriger, mithin auch die Transaktionskosten. Unter der Voraussetzung, dass die Verkehrsteilnehmer einen Nutzen in der Anpassung der Fahrzeugausrüstung sehen, können die Transaktionen auf dem Markt stattfinden.

Entgegen dieser aus institutionenökonomischer Sicht begründbaren Erwartung, dass die Nutzung des Marktes als Regelungsmechanismus in diesem Fall effizient wäre, wurde in Deutschland eine politische Regelung vorgenommen. Zu Beginn der Jahre 2000 initiierten bestimmte Bundesländer den politischen Prozess für die Verabschiedung einer Regelung. Ende des Jahres 2005 nahm der Bundesgesetzgeber durch das Einfügen von § 2 Absatz 3a Straßenverkehrs-Ordnung eine verkehrsrechtliche Regelung vor (40. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 22. Dezember 2005). Im Dezember 2010 wurde die bestehende Pflicht einer geeigneten Bereifung durch den Gesetzgeber zu einer „situativen Winterreifenpflicht“ konkretisiert. Ab Mitte der 1990er-Jahre, d. h. vor der Einführung einer Winterreifenpflicht, kam es bereits zu einem Anstieg des Verkaufs von Winterreifen in Deutschland (vgl. Dietz und Fehl 2000). Die Umrüstquoten stiegen dann von 54 Prozent im Jahr 2000 auf rund 90 Prozent in den Jahren 2009 bis 2011 (vgl. Bundesverband Reifenhandel und Vulkaniseur-Handwerk e.V. (BRVH) 2013). Der BRVH (2013) erwartet, dass die Umrüstung im Jahr 2020 fast vollständig erfolgt sein wird. Auch für die einzelnen Bundesländer zeigen sich hohe Umrüstungsquoten (vgl. BRVH 2010). Sie verdeutlichen, dass bereits vor der Einführung der Anforderung einer geeigneten Bereifung für die unterschiedlichen Wetterverhältnisse im Jahr 2006 eine Winterbereifung oft ohne vorhandene verkehrspolitische Regulierung genutzt wurde. Es stellt sich somit spezifisch die Frage, warum es zu der Verabschiedung der Regelung in Deutschland kam und welche Akteure eine gesetzliche Regelung vorantrieben.

Der politische Prozess zu der Einführung einer situativen Winterreifenpflicht lässt sich bis zum Beginn der Jahre 2000 zurückverfolgen. Im Jahr 2001 rutschten drei Lkw im oberfränkischen Fichtelgebirge auf der A9 im Schnee weg, es kam zu einem 180 km langen Stau von Nürnberg bis zu der thüringischen Grenze. Nach dem auch öffentlich stark wahrgenommenen Stau erkannte das Bundesverkehrsministerium im Jahr 2002 noch keinen Regelungs- und Normierungsbedarf, vielmehr wendete es sich appellierend an die privaten und gewerblichen Verkehrsteilnehmer, Winterreifen zu nutzen (vgl. BMVBW 2002). Es verneinte die Notwendigkeit der Einführung einer generellen Winterreifenpflicht in Deutschland.¹ Im Jahr 2003 beschloss die Konferenz der Innenminister der Länder jedoch eine Bitte an den Bundesverkehrsminister, dass dieser im Zuge der geplanten Neufassung der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) (Projekt: „Bürgernahe und verständliche StVO“) eine deutlichere Hervorhebung der bestehenden Verhaltenspflichten der

¹„Betrachtet man die klimatischen Verhältnisse in Deutschland, so ist festzustellen, dass in der Winterzeit die Straßen - und dies regional unterschiedlich - nur an relativ wenigen Tagen mit Schnee oder Eis bedeckt sind. Den nicht bestreitbaren Vorteilen guter Winterreifen auf schnee- oder eisbedeckten Straßen, stehen Vorteile bei Verwendung von Sommerreifen auf trockenen oder regennassen Straßen gegenüber“ (BMVBW 2002).

Fahrzeugführer bei winterlichen Straßenverhältnissen prüfen sollte. Die Initiative hierfür ging von den südlichen Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg aus. Zu Beginn des Jahres 2004 schloss sich die Verkehrsabteilungsleiter-Konferenz dieser Bitte an. Die Novelle der StVO, die im Jahr 2005 vorgenommen wurde, sollte jedoch ausdrücklich nicht als Winterreifenpflicht verstanden werden. Die vorgenommene Änderung der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften betraf § 2 Absatz 3a der Straßenverkehrs-Ordnung und die Anlage zu § 1 Absatz 1 der Bußgeldkatalogverordnung. Es wurde das Erfordernis für Kraftfahrzeuge aufgestellt, „[...] die Ausrüstung an die Wetterverhältnisse anzupassen. Hierzu gehören insbesondere eine geeignete Bereifung und Frostschutzmittel in der Scheibenwaschanlage [...]“.²

Im Sommer des Jahres 2010 urteilte das Oberlandesgericht Oldenburg (2 SsRs 220/09, 9.7.2010), dass diese Regelung verfassungswidrig sei, da sie gegen das Bestimmtheitsgebot aus Art. 103 Grundgesetz verstoße. Eine gesetzliche Neuregelung hätte aus dem Urteil nicht zwangsläufig erwachsen müssen,³ jedoch nutzte der Bundesverkehrsminister das politische Moment zur Konkretisierung der bestehenden Pflicht einer an die Wetterverhältnisse angepassten Bereifung noch in demselben Jahr. Es wäre gleichermaßen denkbar gewesen, weitere Rechtsprechung abzuwarten (etwa auch durch den Bundesgerichtshof). Zudem war zu diesem Zeitpunkt eine technische Normierung von Winterreifen (Festlegung von Kriterien für die Kennzeichnung der Reifen) auf europäischer Ebene noch nicht abgeschlossen. Die Ländervvertreter in der Verkehrsministerkonferenz im Oktober 2010 hatten es, im Gegensatz zum Bundesminister, für ausreichend erachtet, mit der nationalen Neuregelung den Rechtsakt der Europäischen Union abzuwarten (vgl. Bundesrat 2010a). Inhaltlich erfolgte daher ein Verweis auf die Richtlinie 92/23 der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), in der für winterliche Wetterverhältnisse geeignete Reifen beschrieben werden und ihre Verwendung geregelt wird (vgl. Bundesrat 2010b). Laut Gesetzgeber können sowohl M+S-Reifen als auch Ganzjahresreifen den Anforderungen dieser EWG-Richtlinie entsprechen. Die Verordnung statuiert generell das Erfordernis, alle Achsen eines Kfz mit Winterreifen zu versehen. Für Lkw und Busse sind Winterreifen lediglich an den Antriebsachsen erforderlich. Als Regelungsziele werden die Beseitigung von Rechtsunsicherheit bei Verkehrsteilnehmern und Kontrollbehörden genannt. Eine Behinderung oder Gefährdung des Verkehrs, die mit Stau und volkswirtschaftlichen Schäden einhergehen, sollte so verhindert werden.

Der Prozess der Einführung einer situativen Winterreifenpflicht in Deutschland offenbart, dass unabhängig von der (dringenden) Notwendigkeit einer kollektiv verbindlichen Regelung in der politischen Sphäre Effizienzerwägungen nicht unbedingt vordergründig sind. Bundesverkehrsminister und Bundesländer entschieden sich für eine Normierung, obwohl die Umrüstquoten von Winterreifen

²In der Bußgeldkatalog-Verordnung wurden Tatbestände eingeführt, die bei Nichtanpassung der Kfz-Ausrüstung an die Wetterverhältnisse einen Regelsatz von 20 bzw. 40 Euro vorsahen.

³Für eine Bebußung ist eine rechtssichere Definition allerdings zentral.

bereits stiegen. Der damalige Bundesverkehrsminister Manfred Stolpe (2002) gab vergleichsweise schnell seinen Widerstand einer politischen Regelung auf. Zudem wurde im Jahr 2005 eine sehr allgemeine Regelung getroffen („geeignete Bereifung“) sowie von dem neuen Verkehrsminister Tiefensee betont, dass hieraus keine Winterreifenpflicht resultiere. Institutionenökonomische Perspektiven würden die Kosten der gewählten und der möglichen institutionellen Arrangements vergleichen. Es ist jedoch aus politikwissenschaftlicher Sicht ertragreicher, Erklärungen für den beschriebenen politischen Prozess und sein Ergebnis zu finden. Hierfür müssen die Akteure identifiziert werden, die den Einsatz der notwendigen Policy-Instrumente kontrollieren (vgl. Scharpf 2000).

Die Regelung der StVO begründet eine Verhaltensvorschrift, die sich an den Nutzer des Fahrzeuges (im Gegensatz zu einer Ausrüstungsvorschrift) richtet. Der Adressatenkreis der Fahrer, die ihren Pkw oder ihr Nutzfahrzeug im Winter nutzen, ist potenziell hoch. Konzipiert man politische Akteure als Stimmenmaximierer (vgl. Downs 1957), so gilt es, die Maßnahme oder programmatische Ausrichtung so zu gestalten oder zumindest darzustellen, dass sie den Gesamtnutzen der Wähler erhöht. Denkbar wäre, auf den Beitrag zur individuellen Sicherheit im Verkehr zu verweisen oder aber auf den Verkehrsfluss und die Reduzierung von Reisekosten und -zeit. Das Konfliktniveau kollektiv verbindlicher hierarchischer Entscheidungen kann auf weitere Weise niedrig gehalten werden, z. B. mithilfe von Ausnahmeregelungen für die betroffenen Adressaten. Zudem betonte der Verkehrsminister im Jahr 2005, dass es sich nicht um die Einführung einer Winterreifenpflicht handele. Angesichts der bereits steigenden Umrüstquoten war nicht unbedingt mit großem Widerstand der Regelungsadressaten zu rechnen. Die subjektive Wahrnehmung von Gefahren und Risiken kann eine Normakzeptanz befördern. Neben der letztlichen Normierung verwendeten die öffentlichen Akteure zunächst das weichere Instrument der Information (Appell). Im Zusammenhang der Bereifung von Lkw wurde die Idee diskutiert, finanzielle Beihilfen aus den Mautharmonisierungsmiteln zu gewähren. Die Konkretisierung konnte mit dem Urteil (Hierarchie) sowie der Notwendigkeit der Erzeugung von Rechtssicherheit begründet werden. Selbst durch die Konkretisierung der situativen Pflicht ändert sich die Schwierigkeit der Erreichung des Ziels einer Reduzierung von Staus und Unfällen jedoch nicht. Es ist daher zulässig, die Einführung der Winterreifenpflicht in Deutschland als symbolische Politik einzuordnen, der man auch angesichts von Implementierungsproblemen (z. B. Kontrolle der Bereifung durch Behörden und Entdeckungswahrscheinlichkeit) (vgl. Gehlert 2011: 243) und freiwilliger Befolgung (Markt) eine eher geringe Effektivität zusprechen kann.

Ob die allgemeinen Ziele der Verkehrssicherheit und der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtssteigerung mithilfe der Einführung einer Winterreifenpflicht erreicht werden, lässt sich nur schwer nachweisen. Unabhängig von der Einführung und Konkretisierung der Regelung ist fragwürdig, ob Verkehrsminister und Bundesländer derartige Ziele verfolgten. Vor dem Hintergrund, dass sich Verkehrsprobleme insbesondere regional und lokal manifestieren, liegt eine Erklärung für das Engagement der südlichen Bundesländer darin, dass sie Handlungsdruck reduzieren wollten, indem sie sich zugunsten einer Winterreifenpflicht einsetzen.

In Bayern fanden im Herbst des Jahres 2003 Landtagswahlen statt. Gegner der Einführung einer Winterreifenpflicht lassen sich zudem nur schwerlich identifizieren. Zentrale verkehrspolitische Akteure, wie etwa der ADAC oder auch das Spediteurgewerbe, unterstützen den Vorstoß bereits im Jahr 2003. Sichtbar wird außerdem ein besonderes Engagement der Freien Demokratischen Partei (FDP), die im Jahr 2005 den Zusammenhang von Unfällen und einer Nutzung von Sommerreifen thematisierte (vgl. Deutscher Bundestag 2005) und sich 2008 auch für eine einheitliche Kennzeichnung auf europäischer Ebene einsetzte (vgl. Deutscher Bundestag 2008). Reifenhersteller und Kfz-Gewerbe konnten von der Normierung oder zumindest den Diskussionen über die Einführung einer Winterreifenpflicht insofern profitieren, als die Umrüstquote weiter anstieg. Dies bekannte auch die verbandliche Vertretung der Reifenhersteller (vgl. BRVH 2013). Die Marktakteure haben in diesem technischen Beispiel einen hohen Wissensvorsprung, den sie auch machstrategisch nutzen können. Der Einfluss verbandlicher Akteure, die die Unsicherheit der Verkehrsteilnehmer und der politischen Akteure reduzieren, ist besonders hoch (vgl. Bandelow und Sikatzki 2012).

6 Governance-Modi im Vergleich

Im Gegensatz zu dem Beispiel der Verkehrsinfrastrukturpolitik griffen im Falle der Verkehrssicherheit die Mechanismen der vertikalen Politikverflechtung in der regulativen Politik nicht. Der Bund-Länder-Fachausschuss war zwar beteiligt, jedoch kam es nicht zu einer Blockade in der Entscheidungsfindung. Ökonomische Interessengruppen, wie etwa der ADAC oder der Verband des Reifenhandels, befürworteten die Einführung einer situativen Pflicht. Im Hinblick auf die eingangs dargestellten Besonderheiten des Politikfeldes Verkehr ist das Beispiel insofern auch charakteristisch, als der Wissensbezug besonders groß ist. Insbesondere als verkehrssicherheitspolitisches Problem ist die Eignung von Winterreifen zur Reduzierung der Risiken der Verkehrsteilnahme nicht eindeutig. Zudem wurde die machtpolitische Dimension von Wissen offenbar. Eine besondere Rolle spielt die technische Normierung, die oftmals auf europäischer Ebene in den Experten- und Verwaltungsausschüssen (Komitologie) (vgl. Lindloff 2012) oder auch in den Arbeitsgruppen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen erfolgt. Die harmonisierte Verabschiedung technischer Regelungen ist zeitaufwändig und kann im Rahmen der nationalen Verkehrspolitik zeitlich und inhaltlich nur wenig beeinflusst werden. Hier musste eine europäische Regelung nicht abgewartet werden. In anderen Beispielen der Verkehrspolitik, etwa in der Erbringung öffentlicher Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße (Verordnung (EG) Nr. 1370/2007), werden nicht nur die nationalen Rechtsstreitigkeiten abschließend durch den Europäischen Gerichtshof entschieden, auch die Handlungsspielräume in der Erbringung von Dienstleistungen werden durch EU-Regeln (z. B. Beihilfe- oder Vergaberecht) stark eingeschränkt (vgl. Bandelow et al. 2014).

Das Beispiel der Verkehrsinfrastrukturpolitik veranschaulicht die Bedeutung von Verflechtungsstrukturen in der deutschen Verkehrspolitik. Diese können

Planungen nicht nur prozessual erschweren. Auch ist es wahrscheinlich, dass hieraus suboptimale Politikergebnisse resultieren (etwa Niveau-Probleme). Zudem verdeutlicht das Beispiel von Infrastrukturprojekten, dass eine kleine Gruppe betroffener Bürger für ein höheres Konfliktniveau in der Politikformulierung und -umsetzung sorgen kann. Bei der Einführung einer Winterreifenpflicht als weiteres Beispiel von Governance-Prozessen in der deutschen Verkehrspolitik war die Gruppe der von der Regulierung betroffenen Bürger sehr groß, das Konfliktniveau konnte jedoch durch die öffentlichen Akteure niedrig gehalten werden. Vertikale und horizontale Verflechtungsstrukturen des deutschen politischen Systems (z. B. Bundesrat, Verkehrsministerkonferenz oder Bund-Länder-Fachausschuss) wurden im Gegensatz zur Infrastrukturpolitik hier nicht wirksam, vielmehr konnte die Entscheidung durch die Bundesregierung bzw. den Bundesminister schnell durch- und umgesetzt werden. Hierbei war es hilfreich, dass die Bundesländer eine Regelung befürworteten bzw. diese nicht ablehnten. Das untersuchte Beispiel einer regulativen Politik verdeutlicht, insbesondere auch aus steuerungstheoretischer Sicht, die Komplexität der Regelung bestimmter gesellschaftlicher Probleme. Der Nutzen von Winterreifen in der Reduzierung der volkswirtschaftlichen Kosten von Staus und Unfällen lässt sich nur schwer quantifizieren. Hinzu kommt die Frage, ob es sich bei Staukosten tatsächlich um externe Kosten handelt, die es durch staatliche Intervention zu internalisieren gilt. Die Nutzer können bei Verkehrsbehinderungen auch als Club angesehen werden, der die privaten und externen Staukosten trägt (vgl. Gerike 2011: 222 f.). Die Nutzung von Winterreifen kann einen Beitrag zur Verkehrssicherheit leisten. Hier liegt jedoch ein besonders komplexes Wirkungsgefüge vor, da sich das Verhalten anderer Verkehrsteilnehmer, der technische Standard des Verkehrsmittels (z. B. Assistenzsysteme) sowie die Infrastruktur (etwa Zustand der Fahrbahn) ebenfalls auswirken.

7 Fazit

Die Governance-Perspektive ermöglicht es, die Vielfalt und Komplexität der Regulationsstrukturen in der Verkehrspolitik deutlich zu machen. Die Verkehrspolitik gehört zu den zahlreichen Politikfeldern, in denen staatliche Angebote reduziert, marktliche Lösungen gestärkt und Verhandlungssysteme erweitert werden. Vor diesem Hintergrund ist die Nutzung der Governance-Perspektive für dieses Feld naheliegend.

Die beschriebenen Unterschiede in den Teilbereichen der Verkehrspolitik entsprechen den Erwartungen der transaktionskostentheoretisch geprägten Governance-Perspektive aber nur zum Teil. Infrastrukturpolitik zeichnet sich durch höhere Faktorspezifität, größere Unsicherheit und geringe Häufigkeit aus. Entsprechend sind hier die transaktionskostentheoretischen Probleme marktlicher Lösungen besonders groß. Dies betrifft insbesondere die Kosten der Umsetzung von Entscheidungen, bei denen private Vertragspartner unter Verweis auf bereits erbrachte spezifische Vorleistungen im Verlauf der Umsetzung Kostensteigerungen durchsetzen können. Dies entspricht den vielfältigen Erfahrungen, zuletzt beispielsweise mit

dem Berliner Flughafen. In der Realität der hier beschriebenen deutschen Verkehrsinfrastruktur-Politik dominieren Verhandlungsstrukturen (also aus transaktionskostentheoretischer Sicht „hybride“ Formen zwischen Hierarchie und Markt). Diese Verhandlungsstrukturen können zwar grundsätzlich zur Lösung von Niveau-problemen beitragen, sie erschweren aber die Lösung von Verteilungsproblemen. Zudem sind die formal wissenschaftlich und faktisch politisch dominierten Verhandlungen wenig transparent und weisen somit ein Legitimationsdefizit auf. Das Fallbeispiel der angemessenen Bereifung lässt dagegen eher marktliche Lösungen erwarten. Tatsächlich werden Winterreifen von privaten Firmen in Konkurrenz zueinander hergestellt. Die jüngsten Ansätze zur Einführung einer situativen Winterreifenpflicht entsprechen allerdings einer Stärkung hierarchischer Governance, die im Gegensatz zu den Modellerwartungen steht.

Bei der Anwendung der Governance-Perspektive sind jeweils die Annahmen im Blick zu behalten (vgl. Williamson 1987: 392 f.). Opportunismus, also das gezielte Ausnutzen von Informationsvorsprüngen zum eigenen Nutzen auf Kosten anderer, ist nur eine von verschiedenen möglichen Verhaltensformen verkehrspolitischer Akteure. Sollten andere Verhaltensformen dominieren (etwa wertrationales, traditionales, emotionales oder dramaturgisches Handeln), führen dieselben Regelungsformen zu anderen Ergebnissen. Denkbar ist auch, dass die wissenschaftliche Verbreitung von Perspektiven, die opportunistisches Verhalten annehmen, selbst dazu beitragen, diese Orientierung zu legitimieren und zu verbreiten. Daher hat die institutionenökonomische Perspektive der Governance-Forschung nicht nur analytische Grenzen, sondern kann auch politisch kritisiert werden (vgl. Miller 1994).

Aus normativer Sicht ermöglicht die Governance-Perspektive neben der Bewertung der Effizienz auch die Fokussierung von Legitimität. Diese erscheint höher, wenn an Regelungen mehr betroffene Akteure gleichwertig beteiligt werden. In der Verkehrspolitik ist allerdings ein solcher Rückschluss problematisch, weil der Ausschluss von Akteuren nicht nur politisch erfolgen kann, sondern auch aus den spezifischen technischen und wissenschaftlichen Anforderungen an Beurteilungen resultiert. Beteiligung und Transparenz verkehrspolitischer Entscheidungen erfordern zumindest immer auch Maßnahmen zur Förderung und Verbreitung pluralistischen Wissens über mögliche Bewertungen konkreter Entscheidungen.

Grundsätzlich blendet die Governance-Perspektive normative Fragen aus, die aus politischen Zielkonflikten resultieren. Sie ist daher vor allem dann geeignet, wenn die Effizienz und demokratische Legitimation politischer Entscheidungen beurteilt werden soll, bei denen die grundsätzlichen Ziele nicht umstritten sind. In den Teilbereichen der Verkehrspolitik spielen Zielkonflikte eine unterschiedlich zentrale Rolle. So konkurriert das Ziel der Sicherheit zwar mit den Zielen Mobilität und wirtschaftlichen Wachstums, ist aber zumindest grundsätzlich nicht umstritten. Auch in anderen Grundfragen der Verkehrspolitik besteht Konsens zwischen den herrschenden Akteuren. Dies betrifft etwa die Orientierung am Ziel der Mobilitätssteigerung, während das konkurrierende Ziel der Verkehrsvermeidung aktuell politisch wenig Bedeutung hat. Governance-Analysen, die diese Ziele der dominanten Akteure zugrunde legen, stellen die Herrschaftsverhältnisse nicht in Frage. In der Infrastrukturpolitik gibt es Konflikte zwischen den grundsätzlichen Zielen

eines Ausbaus der Verkehrswege sowie weitere Konflikte im Hinblick auf das Verhältnis der Verkehrsträger und zudem großes Konfliktpotential bei der konkreten Entscheidung über Orte und Finanzierung von Großprojekten. Die Governance-Perspektive erlaubt insbesondere Aussagen über die Effizienz der Entscheidungen – und, in ihren neueren Interpretationen, gegebenenfalls über die demokratische Legitimation der Entscheidungsprozesse. Die Wahl der Governance-Form ist in der Praxis aber (anders als in der institutionenökonomischen Modellwelt) jeweils eng verbunden mit der Durchsetzung konkurrierender Ziele und den bestehenden Strukturen des politischen Systems. Jenseits der Annahmen der Transaktionskostentheorie führt etwa eine wettbewerbliche Steuerung zu anderen inhaltlichen Entscheidungen als eine Rechtsverordnung. Die Governance-Perspektive zielt somit auf einen Vergleich von Regelungsstrukturen und Handlungsmodi, kann aber politische Entscheidungen über gesellschaftlich gewünschte und priorisierte Mobilitäts- und Verkehrskonzepte nicht ersetzen.

Literatur

- Aberle, Gerd. 2009. *Transportwirtschaft. Einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Grundlagen*. München: Oldenbourg Verlag.
- Bandelow, Nils C. 2007. Unwissen als Problem politischer Steuerung in der Verkehrspolitik. In *Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien*. Festschrift für Ulrich Widmaier, Hrsg. Nils C. Bandelow und Wilhelm Bleek, 139–162. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bandelow, Nils C., und Stefan Kundolf. 2011. Verkehrspolitische Entscheidungen aus Sicht der Politikwissenschaft. In *Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung*, Hrsg. Oliver Schwedes, 161–171. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bandelow, Nils C., Stefan Kundolf, und Kirstin Lindloff. 2014. *Agenda Setting für eine nachhaltige EU-Verkehrspolitik. Akteurskonstellationen, Machtverhältnisse und Erfolgsstrategien*. Berlin: edition sigma.
- Bandelow, Nils C., und Sven Sikatzki. 2012. Der ADAC im Grenzbereich von Zivilgesellschaft und materiellen Interessen. In *Grenzen der Zivilgesellschaft*, Hrsg. Cornelia Fraune und Klaus Schubert, 207–221. Münster: Waxmann Verlag.
- Benz, Arthur, und Nicolai Dose. 2010a. Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Hrsg. Arthur Benz und Nicolai Dose, 2. Aufl., 13–36. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur, und Nicolai Dose. 2010b. *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur, et al. 2007. Einleitung. In *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Hrsg. Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis, 9–25. Wiesbaden.
- Beyme, Klaus von. 2007. Verkehrspolitik als Feld der Staatstätigkeit – Ein Aufriss. In *Handbuch Verkehrspolitik*, Hrsg. Oliver Schöller, Weert Canzler und Andreas Knie, 125–137. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Block, Rüdiger. 2011. Seehafenhinterlandverkehr: Neue Gleise gegen den Container-Stau. Erhöhung der Güterverkehrskapazitäten zwischen Hamburg und Hannover – die Ausbaustrecke Stelle– In *Güterbahnen. Güterverkehr auf der Schiene: Markt. Technik. Verkehrspolitik*. 2011/ Heft 4, 20–25. Lüneburg.

- BMVBW - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen. 2002. Pressemitteilung vom 16.12.2002. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen empfiehlt. <http://www.pressrelations.de/new/standard/dereferer.cfm?r=111643>. Zugriffen am 11.03.2014.
- Bormann, René, Tilman Bracher, Dirk Flege, Michael Groß, Tilmann Heuser, Helmut Holzapfel, Hans-Steffen Kerth, Matthias Knobloch, Iotislav Kountchev, Oliver Mietzsch, Petra Röhke-Habeck und Michael Ziesak. 2010. Eckpunkte für eine zielorientierte, integrierte Infrastrukturplanung des Bundes. Vom Bundesverkehrswegeplan zur Bundesverkehrsnetzplanung. In *WISO Diskurs der Friedrich-Ebert-Stiftung*. Bonn.
- Bundesrat. 2010a. Beschluss-Sammlung der Verkehrsministerkonferenz am 6./7. Oktober 2010 auf Schloss Ettersburg. Verkehrsministerkonferenz – Geschäftsstelle – K 1, Bd.1, 109, 15. Oktober 2010. Berlin.
- Bundesrat. 2010b. Verordnung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung und der Bußgeldkatalog-Verordnung. Bundesrat Drucksache 699/10, 03.11.10.
- BRVH - Bundesverband Reifenhandel und Vulkaniseur-Handwerk e.V. 2010. Umrüstquote Winterreifen (zum Stichtag 28.02.). www.idk-hannover.de/kfz/.../356_Winterreifen_Umruestquote2010.pdf. Zugriffen am 11.03.2014.
- BRVH - Bundesverband Reifenhandel und Vulkaniseur-Handwerk e.V. 2013. Reifenfachhandel 2020. Zukünftige Entwicklungstendenzen und Handlungsoptionen. http://www.reifen-messe.de/media/pdf_dateien/ausstellerbroschueren/reifen_5/reifen_2014/. Zugriffen am 11.03.2014.
- Coase, Ronald H. 1937. The nature of the firm. *Economica* 4(16): 386–405.
- Coase, Ronald H. 1960. The problem of social cost. *The Journal of Law and Economics* 3: 1–44.
- Czada, Roland. 2010. Good Governance als Leitkonzept für Regierungshandeln: Grundlagen, Anwendungen, Kritik. In *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Hrsg. Arthur Benz und Nicolai Dose, 2. Aufl., 201–224. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Deutscher Bundestag. 2005. Schriftliche Fragen mit den in der Zeit vom 18. Oktober bis 5. November 2005 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. Deutscher Bundestag 16. Wahlperiode. Drucksache 16/48, 04.11.2005.
- Deutscher Bundestag. 2008. Antrag der Abgeordneten Patrick Döring, Horst Friedrich (Bayreuth) [...] und der Fraktion der FDP. Technische Kriterien für Winterreifenkennzeichnung M + S festlegen. Deutscher Bundestag. Drucksache 16/11213, 03. 12. 2008.
- DVR - Deutscher Verkehrssicherheitsrat. 2014. Deutscher Verkehrssicherheitsrat (DVR). Kurzdarstellung. Stand: Februar 2014. <http://www.dvr.de/dvr/titel.htm> Zugriffen am 25.03.2014.
- Dietz, Martin, und Ulrich Fehl. 2000. Der deutsche Markt für PKW-Reifen im Zeichen der Globalisierung. In *Wachstum, Strukturwandel und Wettbewerb*, Hrsg. Helmut Wegner, Stephanie Hegner und Jürgen M. Schechler, 463–491. Stuttgart.
- Downs, Anthony. 1957. An economic theory of political action in a democracy. *The Journal of Political Economy* 65(2): 135–150.
- Ebers, Mark, und Wilfried Gotsch. 2006. Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In *Organisationstheorien*, Hrsg. Alfred Kieser und Mark Ebers, 6. Aufl., 247–308. Stuttgart: Kohlhammer
- Eickmann, Carla, Jacob Kohlruss, und Tilo Schumann. 2008. *Hafenhinterlandanbindung – sinnvolle Koordination von Maßnahmen im Schienenverkehr zur Bewältigung des zu erwartenden Verkehrsaufkommens*. DLR-Abschlussbericht. Braunschweig.
- Europäische Kommission (KOM). 2011. Weissbuch. Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum - Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem. Brüssel, den 28.3.2011. KOM(2011) 144 endgültig.
- Featherstone, Kevin. 2003. Introduction: In the name of ‚Europe‘. In *The politics of Europeanization*, Hrsg. Kevin Featherstone und Claudio Radaelli, 3–26. Oxford: Oxford University Press.
- Flyvbjerg, Bent. 2005. *Policy and planning for large infrastructure projects: Problems, causes, cures*. World Bank Policy Research Working Paper 3781, 1–32.

- Flyvbjerg, Bent. 2009. Survival of the unfittest: Why the worst infrastructure gets built – and what we can do about it. *Oxford Review of Economic Policy* 25(3): 344–367.
- Fürst, Dietrich, Ansgar Rudolph, und Karsten Zimmermann. 2003. *Koordination in der Regionalplanung*. Opladen: Springer VS.
- Gehlert, Tina. 2011. Verkehrssicherheit. In *Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung*, Hrsg. Oliver Schwedes, 233–251. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gerike, Regine. 2011. Das Phänomen Stau. In *Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung*, Hrsg. Oliver Schwedes, 213–231. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Habermas, Jürgen. 1981. *Theorie des kommunikativen Handelns*. Zwei Bände. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hascher, Michael. 2011. Verkehrspolitik in der historischen Rückschau. In *Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung*, Hrsg. Oliver Schwedes, 143–160. Wiesbaden.
- Jann, Werner, und Kai Wegrich. 2010. Governance und Verwaltungspolitik: Leitbilder und Reformkonzepte. In *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, 2. Aufl., Hrsg. Arthur Benz und Nicolai Dose, 175–200. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Knill, Christoph, und Dirk Lehmkuhl. 2002. The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms. *European Journal of Political Research* 41(2): 255–280.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KOM). 2001. Weissbuch. Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft. Brüssel, den 12.9.2001. KOM (2001) 370 endg.
- Lehmbruch, Gerhard. 2000. *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Lindloff, Kirstin. 2012. „In the Shadow of Comitology“? Governance von Technik in der europäischen Abgasgesetzgebung. In *Politik und Wissenschaft im Technikwandel. Neue Interdisziplinäre Ansätze*, Hrsg. André Donk und Rainer Becker, 133–150. Münster: LIT Verlag.
- Lindloff, Kirstin, Stefan Kundolf, und Nils C. Bandelow. 2014. Europäisches Parlament und Interessenverbände als Akteure und Adressaten europäischer Verkehrspolitik: Eine interaktionsorientierte Betrachtung. In *Interessengruppen und Parlamente*, Hrsg. Thomas von Winter und Julia von Blumenthal 211–232. Heidelberg Wiesbaden: Springer VS.
- Mayntz, Renate. 2006. Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Hrsg. Gunnar Folke Schuppert, 11–20. Baden-Baden: Nomos.
- Miller, Max. 1994. Ellenbogenmentalität und ihre theoretische Apotheose. *Soziale Welt* 1: 5–15.
- Plehwé, Dieter. 2008. Transformation europäischer Governance im Bereich der Verkehrspolitik. *Integration* 31(3): 290–306.
- Rosenau, James N., und Ernst Otto Czempiel. 1992. *Governance without government: Order and change in world politics*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Scharpf, Fritz W. 1978. Die Theorie der Politikverflechtung: ein kurzgefaßter Leitfaden. In *Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*. Hrsg. Joachim Jens Hesse, 21–31. Baden-Baden: Nomos.
- Scharpf, Fritz W. 2000. *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schnieder, Eckehard, und Lars Schnieder. 2013. *Verkehrssicherheit. Maße und Modelle, Methoden und Maßnahmen für den Straßen- und Schienenverkehr*. Berlin/Heidelberg: Springer Vieweg.
- Schwedes, Oliver. 2011. Statt einer Einleitung. In *Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung*, Hrsg. Oliver Schwedes, 13–34. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Siefer, Thomas, und Christian Kollenberg. 2007. *Ertüchtigung des norddeutschen Eisenbahnnetzes für den wachsenden Schienengüterverkehr*. Hannover: Institut für verkehrswesen, eisenbahnbau und -betrieb. Leibniz Universität.

- Stoker, Garry. 1998. Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal* 155: 17–28.
- Strong, Christopher K., Zhirui Ye, und Xianming Shi. 2010. Safety effects of winter weather: The state of knowledge and remaining challenges. *Transport Reviews* 30(6): 677–699.
- Treib, Oliver, Holger Bähr, und Gerda Falkner. 2007. Modes of governance: Towards a conceptual clarification. *Journal of European Public Policy* 14(1): 1–20.
- UBA - Umweltbundesamt. 2010. *Schienennetz 2025/2030. Ausbaukonzeption für einen leistungsfähigen Schienengüterverkehr in Deutschland*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- Williamson, Oliver E. 1987. *The economic institutions of capitalism*. New York: Free Press.
- World Health Organization. 2013. *Global status report on road safety 2013: Supporting a decade of action*. Genf.