

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Ulrich van Suntum

Verkehrspolitik in der Marktwirtschaft

Joachim Wille

Ökologische Wende in der Verkehrspolitik

Hans-Jürgen Ewers

Aufbau der Verkehrsinfrastruktur
in den neuen Bundesländern

Werner Reh

Die Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft

Chance oder Risiko für eine umweltgerechte Mobilität?

B 5/93

29. Januar 1993

Ulrich van Suntum, Dr. rer. oec., geb. 1954; ordentlicher Professor und Leiter des Instituts für Wirtschaftspolitik und Konjunkturforschung an der Universität Witten/Herdecke; 1985–1990 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ruhr-Universität Bochum; 1987/88 Generalsekretär des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Veröffentlichungen u. a.: Regionalpolitik in der Marktwirtschaft, Baden-Baden 1981; Konsumentenrente und Verkehrssektor, Berlin 1986; Verkehrspolitik, München 1986; (Mithrsg.) Grundlagen und Erneuerung der Marktwirtschaft, Baden-Baden 1988; Hrsg. des Wittener Konjunktur-Archivs.

Joachim Wille, geb. 1956; Redakteur der „Frankfurter Rundschau“.

Veröffentlichungen: Die Tempomacher. Freie Fahrt ins Chaos, München 1988; (zus. mit R. Arens und B. Seitz-Weinzierl) Wackersdorf, Essen 1987; zahlreiche Buch-, Zeitschriften- und Rundfunkbeiträge.

Hans-Jürgen Ewers, Dr. rer. pol., geb. 1942; ordentlicher Professor für Volkswirtschaftslehre und Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster; Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Verkehr und Mitglied des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen.

Veröffentlichungen u. a.: Wettbewerbspolitische Ansätze in der deutschen Verkehrspolitik seit den Verkehrsänderungsgesetzen – Eine kritische Analyse, Göttingen 1971; (Koautor) Zur monetären Bewertung von Umweltschäden. Methodische Untersuchung am Beispiel der Waldschäden, Berichte des Umweltbundesamtes, Bd. 4/86, Berlin 1986; (zus. mit C. Becker u. M. Fritsch) Wirkungen des Einsatzes computergestützter Techniken in Industriebetrieben, Berlin – New York 1990.

Werner Reh, Dr. phil., geb. 1952; wissenschaftlicher Assistent im Fach Politikwissenschaft am Sozialwissenschaftlichen Institut der Universität Düsseldorf.

Veröffentlichungen u. a.: Politikverflechtung im Fernstraßenbau der Bundesrepublik Deutschland und im Nationalstraßenbau der Schweiz. Eine vergleichende Untersuchung der Effizienz und Legitimation gesamtstaatlicher Planung, Frankfurt/M. u. a. 1988; (Hrsg.) Jahrbuch der Politik und Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen, Bonn 1992.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Verkehrspolitik in der Marktwirtschaft

I. Verkehr im Spannungsfeld von Ökonomie und Politik

Die Verkehrspolitik hat lange Zeit ein Schattendasein im Bewußtsein nicht nur der Politiker, sondern auch der Ökonomen geführt. Zwar ist die Verkehrsinfrastruktur – Straßen, Schienen, Wasserstraßen – schon immer auch unter Beachtung staatswirtschaftlicher Gesichtspunkte angelegt worden: Im 19. Jahrhundert standen vor allem militärische, später dagegen eher raumwirtschaftliche Ziele im Vordergrund. Gleichwohl ist der Verkehrssektor bis in die jüngste Zeit überwiegend als sog. Ausnahmebereich der allgemeinen Wirtschaftspolitik betrachtet und beispielsweise im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen von 1957 auch so behandelt worden. Folgende Besonderheiten wurden hierfür als Begründung vorgetragen¹:

- Zum einen stellt die Infrastruktur nach weithin vertretener Auffassung ein sog. öffentliches Gut dar, welches nicht durch Markt und Wettbewerb bereitgestellt werden kann. So wäre es offensichtlich unsinnig, mehrere konkurrierende Straßen- oder Schienennetze nebeneinander zu betreiben, wenn die gesamte Verkehrsnachfrage ebensogut über ein einziges Netz für jeden Verkehrsträger abgewickelt werden kann. Die ausgeprägten Größen- und Verbundvorteile, die ein einziges, integriertes Netz bietet, machen die Verkehrsinfrastruktur quasi zu einem „natürlichen Monopol“, welches konsequenterweise zumindest unter staatliche Aufsicht zu stellen ist².
- Zum zweiten werden für den eigentlichen Transport von Personen und Gütern ebenfalls bestimmte Besonderheiten geltend gemacht, die einer rein wettbewerblichen Bereitstellung dieser Leistungen im Wege stehen. So arbeitet etwa die Binnenschifffahrt mit einem hohen An-

teil fixer Kosten, die nicht unmittelbar mit der transportierten Gütermenge variieren: Die Abschreibungen und Personalkosten des Binnenschiffes fallen unabhängig davon an, ob es mit halber oder voller Ladung fährt. Dies, so die weitere Argumentation, führe insbesondere in nachfrageschwachen Zeiten zu „ruinöser Konkurrenz“. Gemeint ist damit, daß die Binnenschiffer Fahrten zu fast jedem Preis annehmen und sich in volkswirtschaftlich funktionslosen Preiskämpfen gegenseitig ruinieren. Ähnlich wurde lange Zeit für den Straßengüterverkehr argumentiert; er wurde folglich vergleichbar der Binnenschifffahrt zahlreichen staatlichen Reglementierungen und Kapazitätsbeschränkungen unterworfen.

- Eine dritte Argumentationslinie hebt auf die besondere soziale und raumwirtschaftliche Verantwortung des Verkehrssektors ab. So gilt beispielsweise für die Deutsche Bundesbahn bis heute das Prinzip der „Tarifgleichheit im Raum“, d.h. jedermann soll unabhängig von seinem Wohnort den gleichen Fahrpreis pro Entfernungskilometer zahlen. Es liegt auf der Hand, daß dieses Prinzip nur durch Subventionierung der entlegenen und der dünn besiedelten Regionen verwirklicht werden kann, denn dort muß mit geringer Auslastung und daher mit überdurchschnittlich hohen Kosten pro Fahrgast gefahren werden.
- In der jüngeren Diskussion tritt eine vierte Argumentationslinie in den Vordergrund, die auf die sog. externen Kosten des Verkehrs abzielt. Gemeint sind vor allem Umweltschäden, die der Verkehr verursacht und die nicht von den Verkehrsteilnehmern getragen werden, sondern der Allgemeinheit zur Last fallen. Speziell im Falle des motorisierten Straßenverkehrs (Pkw und Lastkraftwagen) wird in diesem Zusammenhang ferner auf die Zunahme von Staus sowie auf die besondere Unfallträchtigkeit dieser Verkehrsmittel verwiesen. Gerade mit der Umwelt- und Unfallproblematik kommen damit Gesichtspunkte in die Diskussion, die einer rein ökonomischen Betrachtungsweise des Verkehrs und damit einer rein marktwirtschaftlichen Organisation dieses Sektors entgegenzu stehen scheinen.

1 Vgl. zu einer kritischen Würdigung dieser Argumente Ulrich van Suntum, Verkehrspolitik, München 1986, S. 61ff.

2 Ähnliche Argumente gelten analog für den leitungsgebundenen Transport von Strom oder Wasser, weshalb auch diese Versorgungsleistungen überwiegend durch staatlich kontrollierte Gebietsmonopole angeboten werden.

Nimmt man alle diese Argumente zusammen, so verwundert es kaum, daß der Verkehrssektor in praktisch allen Staaten einer mehr oder weniger rigiden staatlichen Einflußnahme und Kontrolle unterliegt oder zumindest lange Zeit unterlag. So wurden in Deutschland bereits im Zuge der Gründerkrise zwischen 1875 und 1885 praktisch alle privaten Eisenbahnlinien vom Staat aufgekauft; 1920 wurden sie in einer staatlichen Monopoleisenbahn, der Deutschen Reichsbahn, zusammengefaßt. Auch die ursprünglich privat betriebenen Unternehmen des Personennahverkehrs wurden schon bald in staatliches, meist kommunales Eigentum überführt. Neben den erwähnten staatswirtschaftlichen Zielen standen dabei allerdings auch rein fiskalische Erwägungen im Vordergrund, denn sowohl die Eisenbahn als auch der kommunale Nahverkehr warfen bis in die dreißiger Jahre hinein noch beträchtliche Gewinne ab. So diente z. B. die Deutsche Reichsbahn noch bis zum Jahre 1932 als wichtige Quelle für die Aufbringung der Reparationszahlungen des Deutschen Reiches an die Siegermächte des Ersten Weltkrieges.

Für die beiden anderen großen Binnenverkehrsträger wurden in den dreißiger Jahren sogenannte Marktordnungen geschaffen, welche sowohl Angebotsbeschränkungen im Wege staatlicher Kontingente als auch strenge Preisvorschriften beinhalteten. Unmittelbarer Anlaß waren die Jahre der Weltwirtschaftskrise (ab 1929), die dem Verkehrssektor – allerdings nicht nur diesem – Überkapazitäten und ruinöse Preiskämpfe bescherten. Mindestens ebenso gewichtig war aber schon damals der Schutz der Eisenbahn, die zunehmend unter den Konkurrenzdruck des Straßenverkehrs geriet und zudem ihrerseits durch die staatlichen Preis- und Fahrplanvorschriften daran gehindert war, den Wettbewerb mit dem neuen Konkurrenten erfolgreich zu bestehen.

So entstand ein dichtes Geflecht staatlicher Monopole und Reglementierungen, welches ungeachtet zaghafter Liberalisierungsansätze Anfang der sechziger Jahre bis heute Bestand hat. Erst in jüngster Zeit ist es im Zuge der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes zu einem verkehrspolitischen Umdenken auch in der Bundesrepublik gekommen. Angestoßen durch beherzte Liberalisierungsschritte im Ausland, insbesondere in den USA und in Großbritannien³, hat sich inzwischen die EG-Kommission an die Spitze einer entsprechenden Liberalisierungsbewegung in Europa gesetzt und damit die Mitgliedstaaten der EG zu

3 Vgl. Rainer Willeke, Zur Liberalisierung der Marktordnung des Straßengüterverkehrs, Kaarst 1984, S. 145 ff.

einer Auflockerung ihrer nationalen Verkehrsmarktordnungen gezwungen⁴.

Inzwischen hat das Binnenmarktprojekt in dieser Hinsicht eine starke Eigendynamik entwickelt. Beispielsweise wird die ursprünglich als Schutzmaßnahme gedachte Kontingentierung des deutschen Güterstraßenfernverkehrs zunehmend zu einer Benachteiligung dieses Gewerbes gegenüber den ausländischen Konkurrenten, da diesen durch die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Verkehrs immer größere Wettbewerbsvorteile erwachsen. Diese sog. „Umkehrdiskriminierung“ beginnt inzwischen selbst die Interessenlage der deutschen Güterkraftverkehrswirtschaft zu verändern, so daß sogar von dieser Seite der Druck auf eine Deregulierung der Verkehrsmärkte zunimmt. Am Ende dürfte zweifellos die Aufhebung der inländischen Kontingente sowie die Verwirklichung des sog. Kabotagerechts stehen, d. h., die ausländischen Güterkraftverkehrsunternehmen werden mit den inländischen Anbietern um Transporte innerhalb Deutschlands konkurrieren können, von denen sie bisher noch weitgehend ausgeschlossen sind⁵.

Allerdings wird es in diesem Zusammenhang unumgänglich sein, die teilweise erheblichen Unterschiede in den Wettbewerbsbedingungen der Güterkraftverkehrsunternehmen in den Mitgliedsländern der EG zu beseitigen, zumindest aber abzumildern. So ist die deutsche Kraftverkehrswirtschaft im Gegensatz zu ihren Konkurrenten etwa aus Frankreich oder aus Südeuropa strengen Kontrollen von Fahrzeugen und Lenkzeiten ihrer Fahrer unterworfen, wobei die Unterschiede nicht nur in den nationalen Verordnungen, sondern vor allem in deren Überwachung liegen. Noch gravierendere Differenzen sind hinsichtlich der Steuerbelastung feststellbar: Ein deutscher Spediteur zahlt für seinen 38 t-Lastzug 9 364 DM Kfz-Steuern pro Jahr, während sein niederländischer Konkurrent mit umgerechnet 2 028 DM davonkommt; in Frankreich beträgt der entsprechende Steuerbetrag gar nur umgerechnet 118 DM⁶. Auch die Mi-

4 Dazu bedurfte es allerdings erst des bahnbrechenden sog. „Untätigkeitsurteils“ von 1985, mit dem der Europäische Gerichtshof auf eine Klage des Europäischen Parlaments hin den Ministerrat dazu verpflichtete, endlich dem im EG-Vertrag verankerten Ziel eines freien Dienstleistungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten Geltung zu verschaffen.

5 Als erster Schritt zur Liberalisierung dieses Bereichs wurden inzwischen im Zuge des Binnenmarktprojektes sog. Kabotage-Kontingente vereinbart, die den ausländischen Wettbewerbern zumindest einen begrenzten Zugang zu den nationalen Verkehrsmärkten verschaffen.

6 Vgl. Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft (iwd), 18 (1992) 31, S. 1.

neralölsteuer differiert in den einzelnen EG-Ländern noch erheblich⁷, und zudem müssen z. B. in Frankreich oder Italien Straßenbenutzungsgebühren gezahlt werden, während die in diesen Ländern stationierten Lkw ihrerseits das deutsche Straßennetz kostenlos benutzen.

Inzwischen hat die Bundesregierung zwar auch für die deutschen Autobahnen eine per Vignette zu erhebende Straßenbenutzungsgebühr beschlossen, um diesem Mißstand abzuhelpfen. Aber selbst wenn diese – von In- und Ausländern gleichermaßen zu entrichtende – Gebühr von der EG genehmigt werden sollte, bleibt noch Harmonisierungsbedarf, um vergleichbare Wettbewerbsbedingungen auf den europäischen Transportmärkten zu schaffen.

II. Neue Herausforderungen durch Binnenmarkt und Osteuropa

Was die von wissenschaftlicher Seite seit Jahrzehnten vorgetragene Kritik an den Besonderheiten des Verkehrssektors und den daraus entstandenen Wettbewerbsbeschränkungen nicht bewirken konnte, scheint sich nunmehr als Folge des Binnenmarktprojektes in wenigen Jahren fast von selbst zu vollziehen. Überall in Europa werden derzeit die „Marktordnungen“ im Güterkraftverkehr und in der Binnenschifffahrt gelockert; es sind sogar Bestrebungen im Gange, die Eisenbahnen und die öffentlichen Nahverkehrsunternehmen wieder näher an Markt und Wettbewerb heranzuföhren. Dabei spielen allerdings – ähnlich wie seinerzeit bei der Verstaatlichung dieser Unternehmen – erneut fiskalische Erwägungen eine wichtige Rolle, nur diesmal mit gleichsam umgekehrten Vorzeichen. Denn die staatlichen Verkehrsbetriebe haben sich im Laufe der Zeit zu stark defizitären Unternehmen gewandelt, die inzwischen eine ernsthafte haushaltspolitische Belastung darstellen. So hat die von der Bundesregierung eingesetzte Bahnkommission in ihrem jüngst vorgelegten Gutachten errechnet, daß der kumulierte Zuschußbedarf für die beiden deutschen Eisenbahnen (Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn) bis zum Jahre 2000 insgesamt 417 Mrd. DM erreichen wird, sofern keine tiefgreifenden Reformmaßnahmen ergriffen

7 Die Spanne reicht für einen Liter Diesel von 30 Pfennig in Luxemburg bis 83 Pfennig in Italien; Deutschland liegt mit 54,2 Pfennig im Mittelfeld, aber höher als Frankreich (49,4 Pfennig) oder die Niederlande (42,8 Pfennig); vgl. ebd., S. 1.

werden. Allein im Jahre 1991 betrug der Zuschußbedarf 27 Mrd. DM, mit weiter steigender Tendenz⁸.

Für diese bedenkliche Entwicklung waren mehrere Faktoren ausschlaggebend. Zum einen hat die Konkurrenz des Straßenverkehrs, teilweise auch des Luftverkehrs, den staatlichen Massenverkehrsunternehmen stark zugesetzt. Zunehmender Wohlstand der Bevölkerung mit der Folge eines hohen Motorisierungsgrades, ein Wandel in der Produktionsstruktur zu Lasten der sog. eisenbahnaffinen Massengüter (Kohle, Stahl, Getreide, Zement etc.) sowie die abnehmende Bedeutung des Berufsverkehrs zugunsten des Freizeitverkehrs sind wichtige strukturelle Einflußfaktoren, die das Automobil begünstigt haben und in Zukunft weiter begünstigen werden. Zum anderen hat die behördenähnliche Unternehmensstruktur der Eisenbahn und der kommunalen Nahverkehrsbetriebe zusammen mit der Abschottung dieser Unternehmen vom Wettbewerb bewirkt, daß kaum Anreize zu wirtschaftlichem Verhalten bestanden und vorhandene Marktchancen nicht konsequent genutzt wurden. Hinzu kamen vielfältige politische Einflußnahmen, von der Strecken- und Fahrplangestaltung bis hin zur Tarifstruktur, durch welche die öffentlichen Verkehrsunternehmen daran gehindert wurden, sich wettbewerbsgerecht zu verhalten. Ihre Zwitterstellung als gemeinwirtschaftliche, auch sozialen Anliegen verpflichtete Staatsbetriebe einerseits, Marktteilnehmer auf hart umkämpften Transportmärkten andererseits, mußte zwangsläufig zu hohen Defiziten und ordnungspolitischen Widersprüchen föhren. Ein weiteres Handicap war und ist die indirekte Begünstigung des Straßenverkehrs durch mangelnde Anlastung seiner sozialen Kosten, wengleich die hierzu vorgelegten Berechnungen schwierige methodische Probleme aufwerfen und in der Wissenschaft umstritten sind.

All dies hat dazu geführt, daß beispielsweise der Marktanteil der Bundesbahn zwischen 1960 und 1991 im Personenverkehr von 16,1 auf 6,4 Prozent und im Güterverkehr von 37,4 auf 19,8 Prozent gesunken ist. Dagegen nahm der Anteil der Straße an der gesamten binnenländischen Güterverkehrsleistung von 32 Prozent im Jahre 1960 auf inzwischen 58,8 Prozent zu. Im Personenverkehr ist der Anteil des motorisierten Individualverkehrs an der Verkehrsleistung seit 1960 von 63,8 auf 81,8 Prozent gestiegen. Dagegen hat der entsprechende Anteil des öffentlichen Straßenpersonenverkehrs (Bus-

8 Vgl. Bericht der Regierungskommission Bundesbahn vom Dezember 1991 (vervielfältigtes Manuskript), S. 58 und Anlage 3.1.

verkehr) im gleichen Zeitraum von 19,2 auf 9,2 Prozent abgenommen⁹.

All dies ist vor dem Hintergrund einer insgesamt ständig steigenden Verkehrsnachfrage zu sehen, die sich im Personenverkehr seit 1960 fast verdreifacht und im Güterverkehr im gleichen Zeitraum mehr als verdoppelt hat. Insbesondere im Straßenverkehr sind inzwischen vielerorts die Infrastrukturkapazitäten überlastet; die tägliche Stauprognose steht z.B. im besonders stark belasteten Ruhrgebiet längst gleichberechtigt neben der Wettervorhersage. Vor allem aber hat die ökologische Problematik dieser Entwicklung zu einer Renaissance staatlicher Lenkungsansätze im Verkehrssektor geführt, die den oben angesprochenen Liberalisierungstendenzen entgegengerichtet sind.

Die deutsche Vereinigung und die Öffnung der Märkte Osteuropas tragen neben dem Zusammenwachsen Westeuropas zu einer weiteren Verschärfung der Problemlage bei. So wird eine verstärkte Arbeitsteilung im künftigen Europäischen Wirtschaftsraum, der außer den EG-Ländern die EFTA-Länder umfassen wird, nicht ohne zusätzliches Verkehrsaufkommen zu erreichen sein, und der größte Teil dieses Zuwachses wird zweifellos auf der Straße zu verzeichnen sein. In den dem jüngsten Bundesverkehrswegeplan zugrunde gelegten Prognosen wird für Gesamtdeutschland mit einer Zunahme des Individualverkehrs um 29 Prozent und mit einer Zunahme des Straßengüterfernverkehrs um 95 Prozent bis zum Jahr 2010 gegenüber dem Basisjahr 1988 gerechnet (Szenario „H“)¹⁰. Eisenbahn und Binnenschifffahrt werden dieser Prognose zufolge zwar anteilmäßig etwas aufholen können, die größten absoluten Zuwächse sind jedoch auf der Straße zu erwarten. An dieser Grundaussage ändert sich auch dann nichts, wenn man das in der Prognose zusätzlich berechnete Alternativszenario „G“ betrachtet, in dem erhebliche Verteuerungen und Beschränkungen des Straßenverkehrs unterstellt werden. Selbst in diesem Szenario sind im Straßenpersonenverkehr noch Zuwächse um 18 Prozent bzw. im Straßengüterfernverkehr um 32 Prozent bis zum Jahre 2010 zu erwarten.

9 Die Zahlenangaben entstammen Bundesministerium für Verkehr (Hrsg.), Verkehr in Zahlen, Ausgaben 1991 und 1992.

10 Vgl. Intraplan Consult GmbH, München/Institut für angewandte Verkehrs- und Tourismusforschung e.V., Heilbronn, Personenverkehrsprognose 2010 für Deutschland, München/Heilbronn, Juni 1991; Kessel + Partner Verkehrsconsultants, Güterverkehrsprognose 2010 für Deutschland, Freiburg, Juli 1991.

Diese Zahlen mögen angesichts der schon heute erreichten ökologischen Belastungen durch den Straßenverkehr und der teilweise bereits bis an die Kapazitätsgrenze ausgelasteten Infrastruktur erschrecken. Gleichwohl wäre es voreilig, die gerade erst in Gang gekommene Liberalisierung der Verkehrsmärkte rückgängig machen zu wollen oder gar die Öffnung der europäischen Märkte in Frage zu stellen. Eine sorgfältige Analyse zeigt vielmehr, daß gerade im Verkehrssektor ökonomische und ökologische Erfordernisse durchaus Hand in Hand gehen können, wenn die Rahmenbedingungen richtig gesetzt werden.

Ein Beispiel dafür ist das sog. Leerfahrtenproblem im Güterkraftverkehr. Solche Leerfahrten werden durch die Verkehrsmarktordnung der Bundesrepublik geradezu erzwungen, denn dem Werkverkehr (also dem Lkw-Verkehr großer Unternehmen zum Transport ihrer eigenen Produkte) ist es untersagt, Frachten Dritter zu befördern. Würde er dies tun, so läge gewerblicher Güterkraftverkehr vor, und dieser ist, wie erwähnt, konzessionspflichtig und im Falle des Fernverkehrs außerdem kontingentiert. Folglich müssen die im Werkverkehr eingesetzten Lkw meist ohne Rückfracht an ihren Standort zurückfahren, was volkswirtschaftlich und ökologisch unsinnig ist. Durch eine Aufhebung der künstlichen Marktpaltung wäre dieses Problem zu lösen.

Ähnlich verhält es sich mit dem bereits weitgehend liberalisierten grenzüberschreitenden Verkehr: Einem französischen Lkw, der beispielsweise Fracht von Paris nach Hamburg transportiert, ist es untersagt, anschließend z.B. eine Ladung von Hamburg nach Frankfurt zu befördern, da dies unter den Kabotage-Vorbehalt fiel. Kann er nicht zufällig eine Fracht von Hamburg nach Frankreich finden, muß er leer zurückfahren. Vor diesem Hintergrund ist es wenig erstaunlich, daß die Zahl der Leerfahrten mit der Aufstockung der Kontingente im grenzüberschreitenden Verkehr zugenommen hat, was oft als Argument gegen die Liberalisierung angeführt wird. In Wirklichkeit zeigt dieses Beispiel jedoch, daß die Liberalisierung einzelner Teilmärkte zu kurz greift; notwendig wäre eine Aufhebung auch des Kabotage-Vorbehalts. Man kann ja, um ein vielzitiertes Bild zu verwenden, auch den Rechtsverkehr in England nicht schrittweise einführen, ohne damit kontraproduktive Effekte hervorzurufen. Eine weitgehende Liberalisierung des Güterkraftverkehrs würde es dagegen ermöglichen, über eine bessere Fahrzeugauslastung die ökonomischen und ökologischen Kosten pro transportierter Einheit zu senken.

Das Auslastungsproblem muß ferner bedacht werden bei der Frage, welche Rolle Eisenbahn und öffentlicher Personennahverkehr bei der Bewältigung der künftigen Verkehrsströme spielen können. Niemandem wäre damit gedient, hohe Milliardenbeträge in ein verbessertes Angebot dieser Verkehrsmittel zu investieren, wenn diese von der Nachfrage nicht angenommen würden. Auch ökologisch wäre damit nichts gewonnen: Die Bahnkommission hat errechnet, daß das Flagg-schiff der Deutschen Bundesbahn, der Intercity Express (ICE), bei der heutigen Auslastung kaum weniger Energie pro Personenkilometer verbraucht als der Pkw, und nicht mehr sehr viel weniger als neuere Flugzeuggenerationen¹¹. Der Grund liegt in der hohen Geschwindigkeit und in der Schwerbauweise dieses Zuges. Der ICE bewegt bei der derzeitigen Auslastung immerhin vier Tonnen rollendes Material pro Fahrgast.

Damit ist ein grundsätzlicher Zielkonflikt verbunden: Um für die Kunden attraktiv zu bleiben, muß die Eisenbahn schnelle Züge einsetzen und kurze Taktzeiten anbieten. Hohe Geschwindigkeit bedeutet aber hohen Energieverbrauch und kurze Taktzeiten bedeuten tendenziell geringe Auslastungsgrade des einzelnen Zuges. Letzteres gilt erst recht, wenn auch entlegene Gebiete und verkehrsschwache Zeiten bedient werden sollen, was andererseits wiederum notwendig wäre, um den Kunden eine Netzdichte anbieten zu können, die sie auf den Pkw verzichten läßt.

Man erkennt aus diesen einfachen Überlegungen, daß selbst unter ökologischen Gesichtspunkten die sinnvollen Einsatzmöglichkeiten der Massenverkehrsmittel begrenzt sind, nämlich auf diejenigen Verkehrsrelationen, in denen eine starke Bündelung der Verkehrsströme gelingt. Dies sind aber grundsätzlich die gleichen Verkehrsrelationen, in denen ein Einsatz von Massenverkehrsmitteln am ehesten wirtschaftlich ist, womit sich erneut zeigt, daß Ökonomie und Ökologie im Verkehrssektor keineswegs widersprüchliche Ziele zu sein brauchen.

Man kann sogar noch einen Schritt weitergehen und die Frage stellen, ob nicht gerade hohe Subventionen die öffentlichen Verkehrsunternehmen dazu verleiten, eine ökologisch problematische Ausweitung ihres Angebots zu betreiben. Dies gilt um so mehr, als ja die staatlichen Finanzmittel keineswegs unbegrenzt sind. Möglicherweise

wäre ihr Einsatz an anderer Stelle – etwa für die Sanierung der umweltpolitisch höchst problematischen Wohnungen in Ostdeutschland – unter ökologischen Gesichtspunkten sinnvoller als die Subventionierung eines flächendeckenden Angebots an öffentlichen Verkehrsmitteln, welches von der Nachfrage nur unzureichend angenommen wird. Vor diesem Hintergrund erscheint die Betonung wirtschaftlicher Gesichtspunkte bei Bussen und Bahnen in einem anderen Licht, als es vordergründige Forderungen nach einem bedingungslosen Ausbau dieser Verkehrsmittel nahelegen.

III. Externe Kosten des Straßenverkehrs

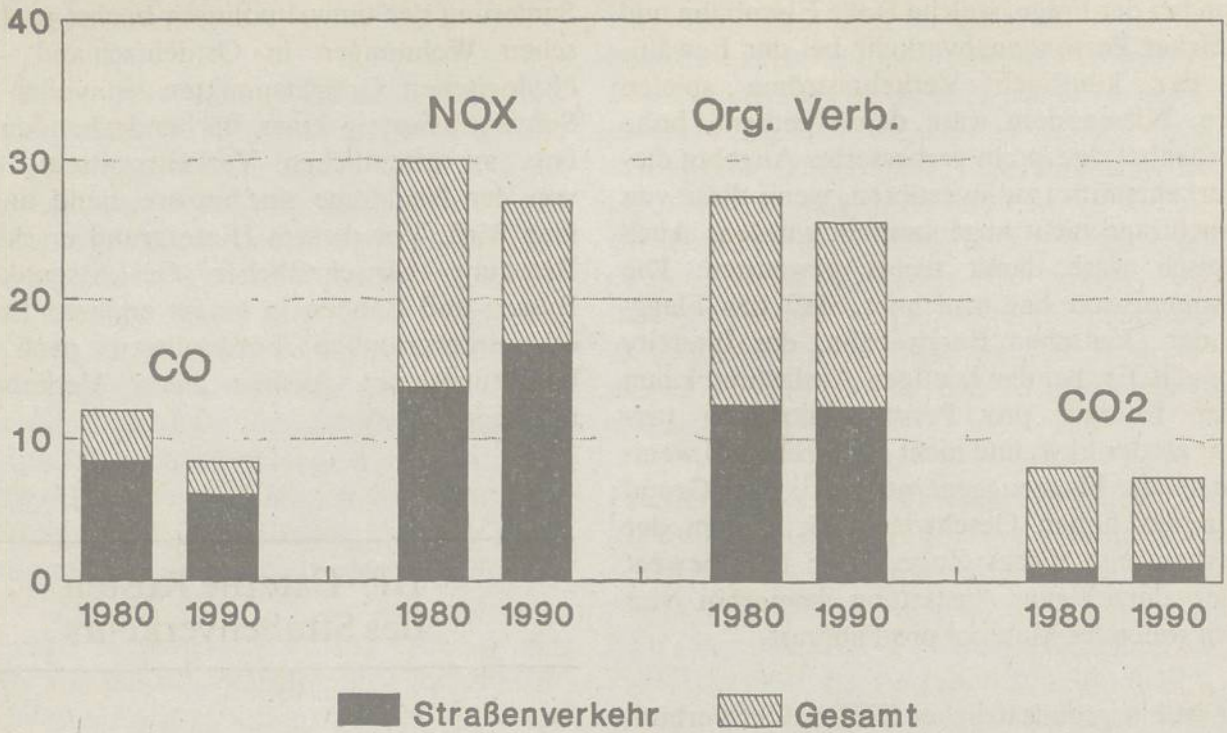
Unter externen Kosten versteht man diejenigen Kosten, die nicht von ihrem Verursacher getragen werden, sondern Dritten oder der Allgemeinheit zur Last fallen. In bezug auf den Straßenverkehr werden solche externen Kosten in dreierlei Hinsicht reklamiert: hinsichtlich der Wegekosten, der Umweltbelastung und der Unfallkosten.

1. Wegekosten

Zunächst gilt es auch hier, sich von einigen oft vertretenen, indessen leicht zu widerlegenden Fehlurteilen freizumachen. Vielfach wird z.B. die Ansicht vertreten, die Infrastrukturpolitik habe in der Vergangenheit das Automobil einseitig bevorzugt und damit seinen Siegeszug gegenüber der Eisenbahn überhaupt erst ermöglicht. Zutreffend ist, daß bis in die achtziger Jahre hinein vorwiegend Straßen gebaut wurden, während es bei der Bundesbahn zu Streckenstilllegungen kam. Eine auf die reine Netzlänge reduzierte Betrachtungsweise greift jedoch zu kurz, denn auch die Eisenbahn erhielt erhebliche öffentliche Investitionsmittel zur Elektrifizierung ihres Netzes und für die Modernisierung von Bahnhöfen, Stellwerken und rollendem Material. Bezieht man diese Mittel in die Analyse ein, so hat die Eisenbahn, gemessen an ihrer Verkehrsleistung, seit Mitte der sechziger Jahre sogar mehr öffentliche Investitionsmittel erhalten als das Automobil. Es trifft zwar zu, daß in absoluten Zahlen gerechnet der Straßenbau stets im Vordergrund gestanden hat, jedoch hinkte er der Nachfrage stets hinterher, während die Investitionen in die Eisenbahn ständig gesteigert wurden, obwohl die Nachfrage nach Eisenbahnleistungen

¹¹ Vgl. Bericht der Regierungskommission Bundesbahn (Anm. 8), S. 52.

Abbildung: Emissionen und Anteil der Kfz (Bundesrepublik Deutschland 1980 und 1990)



CO: Kohlenmonoxid; NO_x: Stickoxide; CO₂: Kohlendioxid.
 CO in Mrd. t; NO_x, Organische Verbindungen und CO₂ in 10 Mio. t.
 Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Ausgabe 1992 (Anm. 9).

permanent rückläufig war¹². Eine Benachteiligung im Wettbewerb kann aber sinnvollerweise nur dann diagnostiziert werden, wenn ein Verkehrsträger relativ zu seiner Verkehrsleistung weniger Investitionsmittel erhält als seine Konkurrenten; dies war seit Mitte der sechziger Jahre in bezug auf den Straßenverkehr der Fall, nicht aber in bezug auf die Eisenbahn, die in dieser Beziehung zunehmend begünstigt wurde. Im jüngsten Bundesverkehrswegeplan erhält sie sogar absolut mehr Mittel zugewiesen als der Straßenverkehr, obwohl sie inzwischen nur noch einen Bruchteil von dessen Verkehrsleistung erbringt. Die laufenden Zuschüsse zum eigentlichen Betrieb sind dabei noch nicht eingerechnet.

Irreführend ist auch die oft vertretene These, die Eisenbahn müsse ihr Wegenetz selbst finanzieren, während der Straßenverkehr es kostenlos vom Staat zur Verfügung gestellt bekomme. Dies ist nur formal der Fall, faktisch verhält es sich eher umgekehrt: Die eigenen Einnahmen der Eisenbahn reichen nicht einmal aus, um ihre Personal-

12 Wenig sinnvoll erscheint die Forderung, die Eisenbahn hätte trotz ihrer geringen Verkehrsleistung in absoluten Zahlen mindestens ebenso hohe Mittel erhalten müssen wie der Straßenverkehr. Genauso gut könnte man verlangen, daß die Universität Witten/Herdecke (an der der Verfasser tätig ist) mit insgesamt etwa 500 Studenten genausoviel Investitionsmittel erhalten müßte wie die Universität Bochum mit 38 000 Studenten.

kosten zu decken, während der Straßenverkehr seine Wegekosten über die Mineralöl- und Kfz-Steuer zu 98 Prozent selbst trägt. Sogar in der für die Bahn günstigsten Rechnungsvariante, bei der ihr ein Teil der Staatszuschüsse als Einnahmen angerechnet und der verbleibende Verlust anteilig auf Betriebs- und Fahrweg aufgeteilt wird, erreicht sie nur einen Wegekostendeckungsgrad von etwa 65 Prozent¹³. Von einer Benachteiligung der Bahn bei der Infrastrukturpolitik kann demnach kaum gesprochen werden.

2. Umweltkosten

Es bleibt allerdings die Problematik der Umweltkosten, insbesondere der Luftverschmutzung, bei der der Straßenverkehr in der Tat schlecht abschneidet. Es läßt sich kaum leugnen, daß der Straßenverkehr maßgeblich an der Belastung der Umwelt beteiligt ist und daß sein Anteil an der Gesamtbelastung ständig steigt (vgl. Abbildung). Fortschritte bei der Fahrzeugtechnik wie Katalysator und Verbrauchsoptimierung der Motoren sind in der Vergangenheit weitgehend überkompensiert worden durch steigende Motorleistungen und durch die zunehmende Zahl der Fahrzeuge.

13 Vgl. die vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) regelmäßig vorgelegten Wegekostenrechnungen, zuletzt für das Jahr 1987, in: DIW (Hrsg.), Beiträge zur Strukturforschung, 119 (1990).

Wohl ist dadurch dem Wunsch der Bevölkerung nach Mobilität und Komfort mit immer geringeren spezifischen Energieverbräuchen und Umweltbelastungen Rechnung getragen worden, was einen nicht zu unterschätzenden Wohlstandsgewinn ermöglicht hat. Wenn aber die größten Verkehrsströme auch künftig auf der Straße zu erwarten sind und wenn den Einsatzmöglichkeiten öffentlicher Verkehrsmittel systembedingte Grenzen gesetzt sind, so stellt sich um so mehr die Frage, wie der Straßenverkehr in einer ökologisch verträglicheren Weise gestaltet werden kann als bisher. Hier stehen sich zwei grundsätzlich verschiedene Denkansätze gegenüber:

- Der ordnungsrechtliche Ansatz setzt auf bindende Vorgaben bezüglich Energie- und Schadstoffintensität des Straßenverkehrs. Emissionsgrenzwerte für das einzelne Fahrzeug, Vorgaben hinsichtlich des höchstzulässigen Flottenverbrauchs für die Hersteller und ökologisch motivierte Vorschriften wie „Tempo 100“ auf Autobahnen oder „Tempo 30“ innerorts gehören in diese Kategorie. Grundsätzlich versucht dieser Ansatz, die ingenieurtechnischen Möglichkeiten auszuloten und nach Zumutbarkeitskriterien und/oder verteilungspolitischen Gesichtspunkten ordnungsrechtlich umzusetzen.
- Der ökonomische Ansatz setzt dagegen auf allgemeine Anreize wie Preise oder Subventionen, die ein umweltbewußteres Verhalten von Herstellern und Konsumenten bewirken sollen, ohne ihnen direkte Einzelvorschriften zu machen. Beispiele sind nach Schadstoffintensität gestaffelte Kfz-Steuern, höhere Mineralölsteuern, Straßenbenutzungsabgaben oder hohe Parkpreise zur Reduzierung des innerstädtischen Verkehrs. Dieser Ansatz überläßt es also den Marktteilnehmern, nach neuen technischen Lösungen zwecks Verminderung der Emissionen und damit auch der fiskalischen Belastung zu suchen, und er überläßt es der individuellen Abwägung, ob man z.B. lieber langsamer oder weniger fährt oder aber auf ein kleineres Fahrzeug umsteigt, um die Emissionsmenge und damit die Abgabenlast zu verringern.

Auf den ersten Blick scheint der ordnungsrechtliche Ansatz wesentliche Vorzüge zu bieten: Man kann offenbar stets den neuesten Stand der Technik verordnen, ohne auf die unsicheren Marktreaktionen vertrauen zu müssen, und man kann im politischen Entscheidungsprozeß einigermaßen zuverlässig steuern, wer wie stark mit

Auflagen belastet wird und für wen – aus welchen Gründen auch immer – Ausnahmeregelungen getroffen werden sollen.

Bei näherem Hinsehen offenbaren sich aber die Schwächen dieses Ansatzes: Der neueste Stand der Technik muß nämlich stets erst behördlich festgestellt und politisch in entsprechende Vorschriften umgesetzt werden, was bei der Vielfalt technischer Möglichkeiten und Einzelprobleme immer nur bruchstückhaft und mit erheblichem Zeitverzug möglich ist. Darüber hinaus gibt dieser Ansatz der Industrie keinerlei Anreize, die technischen Möglichkeiten zur Schadstoffreduzierung zu verbessern; eher wird sie sie zu verschleiern versuchen, um neue Auflagen zu verhindern. Damit verlagert sich die Suche nach neuen Techniken und die Abschätzung ihrer Effizienz vom Markt auf staatliche Behörden, die dieser Aufgabe aber schon aufgrund der beinahe unendlichen Zahl von technischen Möglichkeiten gar nicht gewachsen sein können. Der technische Fortschritt wird durch diesen Ansatz mithin eher behindert als gefördert.

Noch gravierender ist ein anderer Mangel des ordnungsrechtlichen Ansatzes. Die ökonomische Theorie der Politik hat eindrucksvoll herausgearbeitet, daß politische Entscheidungen sehr stark von Interessengruppen und vom Wunsch der Politiker nach Wiederwahl beeinflußt werden und somit keinesfalls die Gewähr dafür bieten, daß letztlich die ökonomisch und ökologisch sinnvollsten Lösungen Gesetz werden. Verteilungspolitische Interessen spielen dabei ebenfalls eine große Rolle, wobei vor allem schlecht organisierte Minderheiten Gefahr laufen, an die Wand gedrückt zu werden. So würde ein umweltpolitisch begründetes Verbot der Produktion von Pkw mit über 250 PS möglicherweise breite Zustimmung bei der Mehrheit der Bevölkerung finden, eine – ökologisch viel durchschlagendere – Maßnahme wie die drastische Erhöhung der Mineralölsteuer dagegen wohl kaum. Der Phantasie bei der Erfindung neuer Umweltgesetze sind kaum Grenzen gesetzt – wer aber will auf welcher Grundlage wirklich objektiv entscheiden, welche Umweltbelastungen „unvermeidlich“ oder „hinnehmbar“ sind bzw. wem welche Einschränkungen „zugemutet“ werden können?

Bei dieser letztlich gesellschaftspolitischen Problematik setzt der ökonomische Ansatz an. Er sucht den permanenten politischen Streit um „Nutzen“ und „Zumutbarkeit“ einzelner Vorschriften zu vermeiden, indem er zwar starke finanzielle Anreize zu umweltgerechtem Verhalten

im Verkehr setzt, ihre konkrete Umsetzung aber den einzelnen Verkehrsteilnehmern überläßt. Damit verlagert er gleichzeitig die Suche nach neuen Umwelttechniken wieder zurück in den Markt, während die Behörden lediglich zu überwachen haben, daß die Umweltabgaben in Abhängigkeit von den verbleibenden Belastungen gezahlt werden. Diese Aufgabenverteilung entspricht den jeweiligen Fähigkeiten von privaten Unternehmen und Behörden weitaus besser als diejenige des zuvor beschriebenen Ansatzes, und sie bedeutet einen permanenten Anreiz für jedes einzelne Unternehmen, nach neuen Umwelttechniken zu suchen.

3. Sozial- und verteilungspolitische Kosten

Gegen den ökonomischen Ansatz werden vor allem zwei Einwände geltend gemacht. Zum einen ist gerade im Verkehrssektor die Preiselastizität der Nachfrage gering¹⁴, d. h., es wären sehr hohe Abgaben zu erheben, wenn ein durchschlagender umweltpolitischer Erfolg erzielt werden soll. Im Güterverkehr könnte dies die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen gegenüber ihren Konkurrenten aus den anderen europäischen Ländern gefährden, und im Personenverkehr stehen soziale Erwägungen der Erhebung entsprechend hoher Abgaben entgegen.

Eng damit verbunden ist ein verteilungspolitisches Argument: Verbrauchsbezogene Umweltabgaben wie eine erhöhte Mineralölsteuer wirken regressiv, d. h. sie belasten die Bezieher niedriger Einkommen relativ stärker als die Bezieher hoher Einkommen. Der Grund liegt darin, daß die erstgenannte Gruppe eine höhere Konsumquote aufweist, d. h., sie braucht einen relativ hohen Anteil ihres Einkommens für den Lebensunterhalt, während die Bezieher hoher Einkommen vergleichsweise mehr sparen und insoweit von Verbrauchsabgaben weniger stark belastet werden.

Beiden Einwänden kann jedoch wirksam begegnet werden. Auf die Wünschbarkeit einer europäischen Harmonisierung der Verbrauchsteuern, speziell der Mineralöl- und Kfz-Steuern, ist bereits hingewiesen worden. Selbst wenn diese aber nicht zustandekäme, müßte der ökonomische Ansatz daran nicht scheitern. Da den Öko-Steuern ja entsprechende Einnahmen des Staates gegenüberste-

hen, bedeuten sie volkswirtschaftlich keine Nettobelastung; sie können z. B. den Unternehmen im Wege einer Senkung der Einkommen- und Körperschaftsteuern zurückerstattet werden, ohne daß der umweltpolitische Anreiz damit verlorengehe. Es würde zwar ein Struktureffekt zu Lasten der relativ umweltintensiven Güter und Dienstleistungen verbleiben, aber dieser ist ja gerade erwünscht.

Den sozialen bzw. verteilungspolitischen Problemen kann in ähnlicher Weise begegnet werden, indem zum Ausgleich etwa einer erhöhten Mineralölsteuer die unteren Einkommenschichten gezielt bei der Einkommensteuer entlastet werden. Auch Erhöhungen von Transfers wie Bafög oder Sozialhilfeleistungen stehen als Ausgleichsmaßnahmen zur Verfügung. Diese Maßnahmen der subjektbezogenen Sozialpolitik sind sogar gezielter einsetzbar als aus sozialen Gründen niedriggehaltene Preise, denn letztere kommen immer auch denjenigen zugute, die einer solchen Unterstützung gar nicht bedürfen.

Ein Sonderproblem stellen die Bewohner ländlicher Gebiete dar, die auf das Automobil angewiesen sind und daher kaum über Ausweichmöglichkeiten verfügen. Dennoch spricht wenig dagegen, selbst für diese Gruppe das Autofahren zu verteuern. Denn zum einen sind längst nicht alle Bewohner ländlicher Gebiete sozial bedürftig, und zum anderen ist es ein erwünschter Effekt, daß sich längerfristig auch die Siedlungsstruktur an die tatsächlichen Kosten des Verkehrs anpaßt. Es wird dann vermutlich eine Tendenz geben, näher an den Arbeitsplatz zu ziehen, zumindest aber in die Nähe einer S-Bahn-Station, und es werden sich umgekehrt Betriebe und Versorgungseinrichtungen wieder vermehrt in Wohnortnähe ansiedeln, da dies aufgrund der ersparten Transportkosten lohnend erscheint. Dies wird allerdings längere Anpassungszeiträume in Anspruch nehmen, so daß kurzfristige Anpassungs- und Überbrückungshilfen für die ländlichen Räume durchaus angebracht sein mögen.

Man erkennt aus diesen Überlegungen, welche Vielfalt von Anpassungsmaßnahmen die Marktkräfte in Gang zu setzen vermögen, wenn man nur die Anreize gezielt und stark genug setzt. Es sollte aber auch deutlich geworden sein, daß der ökonomische Ansatz einer umweltfreundlicheren Gestaltung des Straßenverkehrs nicht ohne flankierende soziale Maßnahmen auskommt. Im übrigen ist aber zu bedenken, daß die Bundesrepublik ein Land mit hohem Wohlstand ist, so daß ökologisch notwendige fiskalische Belastungen durchaus getragen werden können. Die Ausstattung der west-

14 Für den Individualverkehr beträgt sie etwa 0,1; eine Erhöhung der Kraftstoffkosten um zehn Prozent würde demnach nur zu einer Reduzierung der Fahrleistungen um ein Zehntel dieses Wertes (d. h. um ein Prozent) führen; vgl. Ulrich van Suntum, Öko-Steuern im Verkehr?, in: Wirtschaftsdienst, 69 (1989), S. 557-563.

deutschen Haushalte mit Pkw liegt bei 95 Prozent, und die Kraftstoffkosten machen von den Gesamtkosten der Pkw-Haltung nur etwa 25 Prozent aus; ihr Anteil an den ausgabefähigen Nettoeinkommen lag 1991 im Durchschnitt je nach Haushaltstyp zwischen 2,1 und 2,7 Prozent¹⁵. Das ist weniger als noch im Jahre 1975; insofern dürfte eine sozialverträgliche Anlastung der externen Kosten des Straßenverkehrs durchaus zu bewältigen sein.

4. Problematik der Quantifizierung

Es bleibt die Frage, wie hoch diese externen Kosten zu veranschlagen sind und was dies etwa bei einer Umlegung auf die Mineralölsteuer für den einzelnen Haushalt bedeuten würde. Zu dieser Frage liegt eine Vielzahl von Untersuchungen¹⁶ vor, die aber auf sehr angreifbaren methodischen Ansätzen beruhen.

So werden beispielsweise die volkswirtschaftlichen Kosten eines Unfalltoten i. d. R. danach berechnet, wieviel der Getötete noch zum Sozialprodukt hätte beitragen können, abzüglich seines eigenen Konsums während der theoretischen Restlebenszeit. Die Fragwürdigkeit eines solchen Ansatzes erkennt man leicht am Beispiel eines tödlich verunglückten Rentners: Sein Nettonutzen für die Gesellschaft wäre nach dieser Rechnung negativ, so daß strenggenommen geradezu Prämien für das Überfahren von Rentnern ausgesetzt werden müßten. Aber auch aus ethischen Gründen verbietet es sich, das Leben eines Menschen in Geldeinheiten bewerten zu wollen.

Nicht alle Komponenten von Sozialkostenrechnungen sind derart fragwürdig, aber von einer gesicherten methodischen Basis für diese Rechnungen kann gleichwohl keine Rede sein. Wie soll man z. B. die durch Luftverschmutzung verursachten Krebserkrankungen bewerten, wie die Schäden an unersetzlichen historischen Gebäuden oder Kunstwerken, wie das Verschwinden ganzer Tierarten oder die Vernichtung ökologisch wertvoller Naturgebiete? Direkte monetäre Bewertungsansätze führen an dieser Stelle nicht weiter.

15 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Ausgabe 1992 (Anm. 9), S. 271.

16 Vgl. Hariolf Grupp, Die sozialen Kosten des Verkehrs, in: Verkehr und Technik, (1986), S. 359–366, S. 403–407; UPI Umwelt- und Prognose-Institut Heidelberg e. V., Ökologische und soziale Kosten der Umweltbelastung in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1989, in: UPI-Bericht Nr. 20 vom Januar 1991; Planco-Consulting GmbH Essen, Externe Kosten des Verkehrs, Essen 1990; zu den methodischen Problemen vgl. Werner Rothengatter, Soziale Zusatzkosten des Verkehrs, in: DIW-Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, (1989) 1, S. 62–84.

Statt dessen bietet sich ein Vorgehen an, wie es die Bundesregierung mit der Vorgabe eines Reduktionszieles von 25 Prozent für CO₂-Emissionen bis zum Jahre 2005 gewählt hat. Ist ein solches Mengenziel einmal festgelegt, dann ist es nur noch eine Frage der Nachfrageelastizitäten, welche Höhe eine entsprechende Angabe haben muß, um ihr Ziel zu erreichen¹⁷.

Dabei ist zu bedenken, daß z. B. CO₂ keineswegs nur vom Verkehr emittiert wird (sein Anteil lag 1990 bei knapp 23 Prozent), sondern bei jeder Art der Verbrennung fossiler Energieträger entsteht. Auch alle anderen Verursacher, etwa Industrie und private Heizungen, wären daher mit entsprechenden Abgaben zu belegen. Dabei könnte sich aufgrund der geringen Preiselastizität im Verkehrssektor durchaus eine geringere Reduktion als um 25 Prozent in diesem Bereich einstellen, während andere, anpassungsfähigere Emittenten entsprechend höhere Einsparungen aufweisen. Für das umweltpolitische Ziel spielt dies letztlich keine Rolle, aber ökonomisch würde dieser Ansatz bewirken, daß die wünschenswerten Einsparungen dort erfolgen, wo sie am leichtesten zu erzielen sind und wo sie die geringsten Kosten bzw. Nachteile verursachen.

Auch für die Unfallproblematik bietet sich ein ähnliches Vorgehen an. Da Verkehrsunfälle niemals gänzlich zu vermeiden sein werden, müßte man einen politisch festzulegenden Sicherheitsstandard anstreben, der beispielsweise für die Straße bei der Unfallwahrscheinlichkeit für einen durchschnittlichen Verkehrsteilnehmer ansetzen könnte¹⁸. Damit wäre das unlösbare Problem der Bewertung von Menschenleben umgangen und ein einsichtiger Maßstab für die Verkehrssicherheit gefunden, nämlich das Risiko des einzelnen, im Verkehr zu verunglücken¹⁹.

Der kritische Punkt bei solchen Lösungsansätzen ist die Festlegung der Umwelt- bzw. Sicherheitsstandards selbst. Dieses Problem kann nur politisch, gegebenenfalls auf der Grundlage entsprechender naturwissenschaftlicher Erkenntnisse, gelöst werden, wobei selbstverständlich immer noch ein hohes Maß von subjektiven Bewertungsspielräumen verbleibt. Dies läßt sich prinzipiell nicht

17 Vgl. U. van Suntum (Anm. 1), S. 81.

18 Die absolute Zahl der Verkehrstoten ist als Maßstab weniger geeignet, da sie u. a. mit der Größe des Landes bzw. mit der Zahl der Verkehrsteilnehmer variiert und damit nichts über das Unfallrisiko des einzelnen aussagt.

19 Nur am Rande sei vermerkt, daß dieses Risiko in Westdeutschland geringer ist als die statistische Wahrscheinlichkeit, Selbstmord zu begehen. Die Zahl der Selbstmörder ist m. a. W. höher als die Zahl der Verkehrstoten pro Jahr.

vermeiden; hat man sich aber einmal auf entsprechende Standards bzw. Zielvorgaben geeinigt, so kann ein großer Teil ihrer Umsetzung in der Tat dezentral, d. h. auf der Basis entsprechender ökonomischer Anreize, erfolgen. Ein gewisses Maß von ordnungsrechtlichen Vorgaben wird sicher nicht zu umgehen sein, beispielsweise in der Frage der Verkehrssicherheit. Gleichwohl spricht vieles dafür, sie erst im zweiten Rang nach Ausschöpfung der ökonomischen Anreizmöglichkeiten einzusetzen.

IV. Verkehrspolitik im Problemstau

Die letzten Überlegungen haben bereits über den Verkehrssektor hinausgegriffen. In der Tat kann eine Lösung der Verkehrsprobleme nur erhofft werden, wenn sie in die allgemeine Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik eingebettet wird, statt wie bisher als Ausnahmehereich begriffen zu werden. Insbesondere sind die Gesetze von Angebot und Nachfrage im Verkehrssektor bisher zu wenig beachtet worden. So hat die Infrastrukturpolitik in den vergangenen 20 Jahren vergeblich versucht, durch Umschichtung ihrer Prioritäten die Verkehrsnachfrage weg von der Straße und hin zu den öffentlichen Verkehrsmitteln zu leiten. Dieses Vorhaben mußte notwendigerweise scheitern, da die Anreizstrukturen auf der Nachfrageseite in die andere Richtung drängten. Damit soll nicht gesagt werden, daß eine solche Umlenkung nicht in Grenzen möglich wäre; nur hat man auf der falschen Marktseite angesetzt. Der Stau hat sich als untaugliches Instrument zur Beeinflussung der Verkehrsmittelwahl erwiesen; selbst wenn er einige zum Umsteigen auf Busse und Bahnen bewegt haben sollte, so hat er doch für Millionen von anderen Verkehrsteilnehmern erhöhte Zeit- und Kraftstoffkosten mit sich gebracht und nicht zuletzt sinnlose Luftverschmutzungen zur Folge gehabt.

Bei diesen Kosten handelt es sich – im Gegensatz zu fiskalischen Belastungen – um volkswirtschaftliche Nettokosten, denen keinerlei Erträge gegenüberstehen. Wenn man also die Attraktivität des Individualverkehrs vermindern will, dann ist es volkswirtschaftlich und ökologisch zweckmäßiger, dies mit fiskalischen Mitteln zu tun, als den Straßenverkehr durch unterlassene Infrastrukturanpassungen oder durch rückgebaute Straßen gleichsam zu ersticken.

Das westdeutsche Straßennetz verfügt bereits über eine hohe Dichte und bedarf im Grunde nur ver-

gleichsweise geringer Lückenschlüsse und Engpaßbeseitigungen, um die künftigen Verkehrsströme zu bewältigen. Daran wird aber nicht vorbeizukommen sein, soll der permanente Verkehrskollaps vermieden werden. Wenn man in Rechnung stellt, daß der Flächenbedarf des gesamten westdeutschen Straßennetzes lediglich etwa 1,2 Prozent der Gesamtfläche des früheren Bundesgebietes ausmacht, wobei dieser Anteil für die Autobahnen nur 0,08 Prozent beträgt²⁰, dann kann hier eigentlich kein wesentlicher Hinderungsgrund für die notwendigen Ausbaumaßnahmen liegen; sie würden mit kaum meßbaren Größenordnungen zu Buche schlagen, aber die Verkehrsströme erheblich verflüssigen und damit zum Abbau staubedingter Emissionen beitragen²¹.

Auch die öffentlichen Verkehrsmittel bedürfen des weiteren Ausbaus. Wenn man – wofür es gute Argumente gibt – die Innenstädte vor der Autolawine schützen, gleichzeitig aber ihre Attraktivität für den Einkaufs- und Freizeitverkehr erhalten will, dann muß eine attraktive Anbindung mit öffentlichen Verkehrsmitteln gewährleistet werden. Diese aber sollte sich auf die verkehrsreichen Relationen und Zeiten konzentrieren, denn nur auf diesen Relationen sind öffentliche Massenverkehrsmittel ökonomisch und ökologisch vertretbar. Die Gewährleistung einer öffentlichen Verkehrsverbindung für jedermann an jedem Ort und zu jeder Zeit ist ohnehin eine Utopie, vor allem im ländlichen Raum. Verkehrspolitik kann zudem nicht gleichzeitig Sozial- und Umweltpolitik sein, denn die Sozialpolitik erzwingt niedrige Auslastungsgrade, welche dem umweltpolitischen Ziel diametral entgegenstehen und überdies auf Dauer unbezahlbar zu werden drohen.

Erneut zeigt sich somit, daß Verkehrspolitik nicht als ein von der allgemeinen Wirtschafts- und Sozialpolitik losgelöstes Problem behandelt werden kann. Sie bedarf der Einbettung in ein ordnungspolitisches Gesamtkonzept, welches neben ökonomischen und ökologischen Gesichtspunkten auch sozialpolitischen Zielen gerecht wird. Dabei sollten die jeweiligen Ziele jedoch denjenigen Politikbereichen zugeordnet werden, die für ihre Umsetzung am besten geeignet sind. Die Festlegung von

20 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Ausgabe 1991 (Anm. 9), S. 106.

21 Michael Engel zitiert niederländische Untersuchungen für den Nutzfahrzeugbau, wonach fließender Verkehr im Vergleich zu Stausituationen zu einer Reduktion der Stickoxidemissionen um zwei Drittel führt, vgl. ders., Staatsanteil an den externen Kosten des motorisierten Straßenverkehrs legitim, in: Internationales Verkehrswesen, 44 (1992), S. 281–285.

Umweltstandards kann sinnvollerweise nur im politischen Entscheidungsprozeß erfolgen. Ihre konkrete Umsetzung – nicht nur im Verkehrssektor – läßt sich dagegen i. d. R. am besten mit Hilfe marktwirtschaftlicher Anreize bewerkstelligen. Die soziale Flankierung wiederum sollte vorzugsweise auf dem Wege der subjektbezogenen Steuer- und Transferpolitik erfolgen, nicht aber durch subventionierte Verkehrspreise, da sonst die Anreize zu umwelt- und ressourcenschonendem Verhalten

wieder zerstört werden würden. In einem solchen ordnungspolitischen Gesamtkonzept könnte sich auch die Verkehrsinfrastrukturpolitik wieder stärker an der Nachfrage ausrichten. Eine weiterhin durch mangelnde Anlastung der tatsächlichen Kosten künstlich angeheizte Verkehrsnachfrage bei gleichzeitiger Verweigerung der entsprechenden Infrastrukturkapazitäten würde dagegen den Problemstau in der Verkehrspolitik weiter erhöhen.

Ökologische Wende in der Verkehrspolitik

I. Notwendigkeit einer Neuorientierung

Eine ökologische Wende in der Verkehrspolitik ist notwendig, weil es trotz einer seit zwei Jahrzehnten intensiv geführten öffentlichen Diskussion über die Autogesellschaft nicht gelungen ist, die Gleichsetzung von „Mobilität“ und „Motorisierung“ zu überwinden. Welch groteske Auswüchse die verkehrte Verkehrspolitik im Jahr 107 nach der Erfindung des Auto-Mobils und im Jahr 88 nach dem ersten Motorflug zuläßt und sogar fördert, zeigen die nachfolgenden Beispiele:

1. Wer Flüge sät, erntet Verkehr

Die Lufthansa enthüllte im vergangenen November in einer ganzseitigen Anzeige in den Frankfurter Tageszeitungen, was „Mobilität“ für den modernen Menschen offenbar bedeutet: „Szenegänger bringen wir auch nach 19.30 Uhr noch schnell dorthin, wo was los ist“, hieß es dort. „Spätentschlossene fliegen Expresß, z. B. Frankfurt-Hamburg für 277,-“, also zum 55 Prozent verbilligten „Abend-Expresß-Tarif“.

Aber nicht nur Nachtschwärmer, die ganze Gesellschaft von acht Jahren bis achtundachtzig soll für billiges Geld in den Jet-Set überwechseln, um dem wirtschaftlich angeschlagenen Unternehmen durch Fluggastzuwachs aufzuhelfen: „Liebe Omis“, „Teens und Twens“, „Partygäste“, „Lieblingsenkel“, „Musicalfreunde“, „Trauzeugen“, „Treue Fans“ und „Nachtschwärmer“, sie alle sind mehr oder minder unfreiwillige Akteure im fortschreitenden Prozeß der Entwertung der Nähe und der Aufwertung – nicht, wie man erwarten könnte, der Ferne, sondern – des puren Kilometerkonsums. Der „Szenegänger“ erscheint dabei gerade als Prototyp für den modernen Menschen: Wenn dem Frankfurter Szenegänger nichts mehr einfällt, womit er die zur Not zu Fuß erreichbare Frankfurter Szene erlebenswert machen könnte, ersetzt er die eigene Kreativität durch die Flucht in die Flugkabine.

2. Wer Straßen sät, erntet Verkehr ...

So könnte der Titel des neuen Bundesverkehrswegeplans lauten, in dem die großen Bauvorhaben des Staates für Straße, Schiene und Schifffahrt bis Mitte des nächsten Jahrzehnts festgelegt werden. Daß dieser Plan mit großer Wahrscheinlichkeit als verkehrspolitisches Unglück in die Geschichte der zusammenwachsenden Bundesrepublik eingehen wird, liegt an einem kardinalen Fehler: Bei seiner Konzipierung gingen die Planer im Bundesverkehrsministerium ausdrücklich davon aus, daß die Politik „auf gezielte Maßnahmen zur Reduktion von Straßen- und Luftverkehr verzichtet“¹.

Entsprechend hoch fielen die Prognosen über den Verkehrszuwachs aus, die – nach Art der sich selbst erfüllenden Prophezeiung – wiederum den Neu- und Ausbau des Fernstraßennetzes um zusammen rund 1100 Kilometer legitimieren. Die Zahl der deutschen PKWs soll sich von derzeit 36,5 auf 45,5 Mio. im Jahr 2010 erhöhen, die Verkehrsleistung dabei um rund 30 Prozent zunehmen. Für den Güterverkehr auf der Straße errechneten die Gutachter in diesem „Trend-Szenario“ sogar fast eine Verdoppelung, nämlich einen Zuwachs von 95 Prozent. Als Gründe hierfür gelten erstens die Lage Deutschlands als *das* Transitland in Europa, zweitens die Einrichtung des EG-Binnenmarktes, der den Warenaustausch innerhalb der Zwölfergemeinschaft kräftig fördern soll, drittens das allgemeine Wirtschaftswachstum (Erhöhung des Bruttosozialproduktes um 90 Prozent bis zum Jahr 2010).

Niemand kann behaupten, die ökologischen Folgen dieser „Angebotsplanung“ seien bei der Erstellung des Bundesverkehrswegeplans nicht bekannt gewesen. Die Gutachter des Verkehrsministeriums wiesen in ihren Szenarien deutlich darauf hin, daß die umweltpolitischen Ziele der Bundesregierung unter den vorgegebenen Bedingungen keinesfalls erreicht werden können. Kein Wunder, daß die vom Verkehrsminister beschworene „Trendwende zum Schienenverkehr“ nicht durchschlagen kann: Zu den Chancen der Schiene

¹ Intraplan Consult GmbH/Institut für angewandte Verkehrs- und Tourismusforschung, Personenverkehrsprognose 2010 im Auftrag des Bundesministers für Verkehr, München/Heilbronn, Juni 1991, S. 1.

schrrieben die Gutachter Minister Günther Krause ins Stammbuch, daß sie auf den Ost-West-Achsen zwar Zugewinne bei Fahrgästen und Gütern erzielen könne, was jedoch „überlagert wird durch die gleichzeitig erfolgenden (Bau-)Maßnahmen im Straßenverkehr“². Letztere hätten „insbesondere verkehrssteigernde Wirkungen im kürzeren Entfernungsbereich (50 bis 100 km) zur Folge“. Besonders stark wachse so der Privatverkehr, dessen Großteil – Tagesausflüge und Bekanntenbesuche – per Auto erledigt und „durch Infrastrukturmaßnahmen erfahrungsgemäß besonders stimuliert wird“. Auf gut deutsch: Wer Straßen sät, erntet Verkehr.

Wie wenig diese fundamentale Erkenntnis der Verkehrswissenschaft Allgemeingut bei den Politikern ist, belegt in diesem Zusammenhang eine Begebenheit aus dem vergangenen Herbst. Als eine Studie des Umweltbundesamtes³ bekannt wurde, der zufolge die Bonner Verkehrspolitik einen Bankrott der weltweit gelobten Klimaschutzpolitik der Bundesregierung mit sich bringt, schreckte dies das Bundeskanzleramt auf. Das Umweltministerium mußte unverzüglich eine Stellungnahme zur Seriosität des Gutachtens abgeben. Sie fiel positiv aus. Es ist also amtlich: Der Ausstoß des Treibhausgases Kohlendioxid (CO₂) steigt im Verkehrsbereich ohne eine drastische Korrektur in der Verkehrspolitik bis zum Jahr 2005 um 50 Prozent (Basisjahr 1987) an. Die Selbstverpflichtung der Bundesregierung, den CO₂-Ausstoß bis zu diesem Zeitpunkt um 30 Prozent zu senken, ist damit außer Reichweite. Die anderen CO₂-produzierenden Sektoren – Industrie, Raumwärme, Kraftwerke – werden den aus dem Ruder gelaufenen (besser: gefahrenen) Verkehrsbereich nicht durch überproportionale Energiesparerfolge herausreißen können. Denn auch hier ist es schwer genug, die 30-Prozent-Senkung zu realisieren.

3. Wer Joghurt isst, erzeugt Verkehr

Erstmals hat 1992 eine Untersuchung detailreich aufgezeigt, mit welchem abstrusem Transportaufwand selbst Produkte des täglichen Verbrauchs hergestellt werden, weil der „Verkehr“ – verglichen mit seinen tatsächlich anfallenden Wegkosten sowie den sozialen und ökologischen Folgekosten – zu billig angeboten wird. Die Wissenschaftlerin Stefanie Böge vom Wuppertal-Institut für Klima, Umwelt und Energie analysierte die

2 Vgl. ebd., S. 14.

3 Institut für Energie- und Umweltforschung (IFEU), Motorisierter Verkehr in Deutschland, Forschungsvorhaben des Umweltbundesamtes Nr. 104 05 319, Heidelberg, Juni 1992.

„Transportkette“ eines in Stuttgart abgepackten 150-Gramm-Erdbeerjoghurts⁴ und entlarvte das „gesunde Produkt“ als Verkehrserzeuger und damit als Umweltverschmutzer erster Ordnung:

Polnische Erdbeeren werden in Aachen verarbeitet, von wo man sie ins Stuttgarter Milchwerk fährt. Papier aus Elmshorn (Schleswig-Holstein) wird in Kulmbach (Bayern) zum Etikett, Quarzsand aus Frechen (Nordrhein-Westfalen) in Neuburg (Bayern) zu Glas. Die Joghurtkulturen reisen 920 km von Niebüll an, das Aluminium für den Deckel legt 864 km zwischen der Hütte in Nordrhein-Westfalen, dem Prägwerk in Bayern und der Verarbeitung in Stuttgart zurück. Die Steige, in der die Joghurt-Gläschen ausgeliefert werden, hat 402 km hinter sich, die alles zusammenhaltende Stretchfolie 406. Nur die beiden Zutaten Milch (36 km) und Zucker (107) stammen aus der Region. Unter dem Strich ergeben sich für das Joghurt-Glas 7 695 km Transportwege – fast alle im „Brummi“ auf der Autobahn zurückgelegt.

Böge errechnet daraus, daß 24 Mio. Liter Dieselmotorkraftstoff notwendig sind, um den (west-)deutschen Bürgern ihren Fruchtjoghurtkonsum von 900 000 Tonnen pro Jahr zu ermöglichen. Dabei sei der Joghurt keineswegs ein transporttechnischer Extremfall. Das Beispiel stehe vielmehr „für übliche Transportvorgänge, die bei x-beliebigen anderen Firmen auch vorzufinden sind“. Sie schlägt vor, daß Firmen ihre Produkte zukünftig „regionalspezifisch“ kennzeichnen. Eine Art „Umweltengel“ des Transportwesens könnte Produkten verliehen werden, wenn seine Bestandteile zum Beispiel zu 80 Prozent „aus der Region“ bezogen werden. „Mit Hilfe einer solchen Kennzeichnung kann der Verbraucher entscheiden, ob er ein transportarmes oder transportintensives Produkt wählt.“⁵

II. Gründe für eine Wende

Daß eine Wende im Verkehrswesen kommen muß, ist Allgemeingut. Jeder Bürger spürt es am eigenen Leib: Die vielen Automobile nehmen sich gegenseitig und den anderen Verkehrsteilnehmern den Platz weg, der zum Ausleben der Vorteile der jeweiligen Fortbewegungsart notwendig ist. Die Zulassungszahlen wuchsen sehr viel schneller als

4 Vgl. die Darstellung in Fairkehr, Zeitschrift des Verkehrsclub Deutschland, (1992) 7, S. 16 ff.

5 Ebd., S. 18.

die Straßeninfrastruktur ausgebaut werden konnte. Die Folgen der Platzknappheit – in einer Großstadt wie Köln bleiben heute pro Fahrzeug, Pendler nicht mitgerechnet, gerade noch vier Meter Fahrbahn – werden „Verkehrschao“ genannt. Es trifft den Automobilisten selbst; er verbringt pro Jahr 65 Stunden beim Warten vor roten Ampeln und in Verkehrsstaus und verbraucht dabei (zusammen mit den anderen Wagenlenkern) 2,4 Mrd. Liter Kraftstoff. Besonders aber spüren die anderen Verkehrsteilnehmer die Folgen des alltäglichen Kampfes um die Fläche: die ungeschützten, deswegen besonders gefährdeten Fußgänger und Radfahrer sowie die Nutzer der Busse und (Straßen-)Bahnen, die wegen der Überlastung der Straßen nicht schnell genug vorankommen.

Schon ohne den erhobenen Zeigefinger, der auf Unfallgefahren (500 000 Verkehrstote in der alten Bundesrepublik seit 1945), Waldsterben (Anteil des Verkehrs am Ausstoß des Waldkillers Nummer eins, der Stickoxide: 55 Prozent) und Klimagefahr (Anteil am CO₂-Ausstoß: 20 Prozent) weist, führt sich das Transportsystem selbst ad absurdum. Zwischen 1970 und 1990 hat der Verkehr auf den Landstraßen um 50 Prozent zugenommen, auf den Autobahnen hat er sich sogar verdoppelt. „In ein paar Jahren wird das Straßensystem einfach nicht mehr funktionieren“, stellte der SPD-Verkehrsexperte Klaus Daubertshäuser lapidar fest. Und die Bonner Tageszeitung „Die Welt“ brachte es auf die einleuchtende Formel: „Auf den Landstraßen und in den Städten ist nicht der Öko-Freak, sondern das Auto selbst der ärgste Feind des Autos.“

Die ökologische Wende läßt sich – im Jahr 1 nach dem Erdgipfel von Rio de Janeiro – auch noch anders begründen. Den reichen Industrieländern obliegt es, „Schritt für Schritt ein Modell des menschlichen Wohlstandes zu entwickeln, das unsere Natur ohne bleibende Zerstörung der Welt auch dann erträgt, wenn es für die ganze Erdbevölkerung von fünf bis zehn Milliarden oder noch mehr Menschen zugänglich werden sollte“⁶. Daß das derzeitige Verkehrssystem keinesfalls Modellcharakter für die 80 Prozent der Weltbevölkerung haben kann, die in Entwicklungs- und Schwellenländern leben, ist evident. Würde der Motorisierungsgrad etwa der USA oder Westdeutschlands – ein Pkw auf zwei Personen – auf die gesamte Welt übertragen, hätte der Planet es nicht mehr „nur“ mit 500 Mio. Autos zu tun, sondern schon heute mit 2,5 Mrd. Die ökologischen Konsequenzen, etwa für das Weltklima durch den dramatisch ansteigenden

6 Richard von Weizsäcker auf dem Deutschen Umwelttag in Frankfurt, September 1992, Redemanuskript, S. 3f.

Kohlendioxid-Ausstoß der zwei Mrd. zusätzlichen Motoren, wären erschreckend.

Das „Eine-Welt“-Bewußtsein läßt sich besonders bei der Betrachtung des Verkehrswesens schärfen: Die westlichen Industrieländer vereinen 80 Prozent der PKWs auf sich⁷; in Nordrhein-Westfalen gibt es genauso viele Autos wie auf dem gesamten afrikanischen Kontinent; in China und Indien leben zusammen 38 Prozent der Weltbevölkerung, aber sie teilen sich nur knapp ein halbes Prozent des Autobestandes. Solange die Industrieländer kein ökologisch verträgliches Verkehrswesen aufbauen, können sie den nach wirtschaftlicher Entwicklung strebenden südlichen Ländern das Kopieren der verheerenden Strukturen nicht verwehren. Welche unverantwortbaren Folgen das Nach-eifern des Westens schon heute in den Metropolen der Dritten Welt hat, ist unübersehbar. Sie – man denke nur an Mexiko-City oder Bombay – und nicht die Großstädte des industrialisierten Nordens haben die stärkste Luftverschmutzung und die miserabelsten Lebensbedingungen. Selbst das lange abgeschottete und auf traditionellen (Fahrrad-) Spuren organisierte China scheint sich gegen „Daimlers Fluch“⁸ nicht mehr wehren zu können.

III. Ökologische Wende – zuerst beim Geld?

Ob über die Ursachen der verkehrten Entwicklung des Verkehrs diskutiert wird oder über Maßnahmen zur Verkehrswende, immer geht es alsbald um Geld. Der Verkehr ist zu billig, deswegen gibt es eine zu hohe Verkehrsnachfrage, lautet das Argument. Der baden-württembergische Verkehrsminister Schäfer rechnete zum Beispiel jüngst vor, daß der Treibstoff, verglichen mit anderen Gütern, zu absoluten Dumpingpreisen auf den Markt geworfen wird: Der Liter Benzin müßte, wäre sein Preis seit den fünfziger Jahren genauso wie der Preis von Brot gestiegen, heute vier Mark kosten⁹. Oder Bundespräsident von Weizsäcker: Er erinnerte daran, daß der „Benzinpreis – real betrachtet – niedriger (ist) als vor der ersten Ölkrise“, und daß deswegen der technische Fortschritt im

7 Vgl. Joachim Wille, Der tropische Regenwald beginnt vor unserer Haustür, in: GEO, (1992) 6.

8 Karl Grobe, Daimlers Fluch oder Ein Netz aus Beton über Chinas Süden, in: Frankfurter Rundschau vom 7. Dezember 1992, S. 3.

9 Vgl. Harald Schäfer, Wer viel Auto fährt und Energie verbraucht, muß mehr zahlen, in: Frankfurter Rundschau vom 18. August 1992.

Automobilbau benutzt werde, um noch stärkere Motoren zu konstruieren, statt sparsame. Kein Wunder, daß in der Verteuerung des Transports der zentrale Hebel für die Wende in der Verkehrspolitik gesehen wird.

In der Rangfolge der umwelt-verkehrspolitischen Argumente folgt dann der Verweis auf die mangelhafte Qualität der Alternativen zum Auto- und LKW-Transport, die das Umsteigen unmöglich mache. Dies wird verbunden mit der Forderung nach der Verbesserung des öffentlichen Verkehrs, der dann – attraktiv, mit Tür-zu-Tür-Reisezeiten fast wie im motorisierten Individualverkehr – schon von den Bürgern angenommen werde. Danach ist meist das Problemfeld Raumplanung dran: Sie habe in den vergangenen Jahrzehnten eine völlig falsche, durch Trennung der Funktionen Wohnen, Arbeiten, Einkaufen, Ausbildung und Freizeit bewußt verkehrserzeugende Raumstruktur entstehen lassen. Erst ihr „Rückbau“ zu verkehrsparenden Raumbeziehungen mache die grundsätzliche Wende in der Verkehrspolitik möglich.

Wer wollte diese Argumentationslinien ernsthaft in Frage stellen? Trotzdem besteht die Gefahr, daß eine ökologische Verkehrsreform scheitert, die „nur“ auf die hier angesprochenen Problemlösungen zielt und damit – ob gewollt oder ungewollt – eine Verlagerung aus dem Verantwortungsbereich des einzelnen bewirkt. Gelänge es, die Verantwortung „zurückzuholen“, wäre schon viel gewonnen: Schließlich zeigen die – gar nicht mehr so wenigen – Beispiele von Bürgern, die als Einzelperson oder mit der ganzen Familie die ökologische Verkehrswende unter den gegebenen (nicht erst herzustellenden) Bedingungen ausprobiert haben, daß dies oftmals viel einfacher ist als erwartet. Eine Reihe von Beispielen wurde ausführlich im Buch „Leben ohne Auto“¹⁰ dargestellt. Zu ähnlichen Ergebnissen kamen die meisten Teilnehmer von entsprechenden Test-Wochen und -Monaten, die in den vergangenen Jahren von Rundfunksendern (zum Beispiel dem Hessischen Rundfunk) oder Printmedien (etwa die große Aktion der Illustrierten „Stern“) durchgeführt wurden. Komplette „Rückfälle“ nach den Tests hat es nur selten gegeben.

Stellvertretend sei auf den Erfahrungsbericht „Wieder ohne Auto“¹¹ hingewiesen. Christiansen,

10 Hiltrud Burwitz/Henning Koch/Thomas Krämer-Badoni, *Leben ohne Auto – Neue Perspektiven für eine menschliche Stadt*, Reinbeck 1992.

11 Sönke Christiansen, *Wieder ohne Auto: Über den Gewinn eines Verzichts*, in: Günter Altner u. a., *Jahrbuch Ökologie* 1993, München 1992, S. 250 ff.

ein Datenverarbeitungskaufmann aus der Nähe Kiels, seine Frau und die beiden Kinder (fünf und acht Jahre alt) nabelten sich vom Auto ab, nachdem sie ihren Wohnort in die Nähe der Arbeitsstelle verlegt hatten. Wie in anderen „Modellfamilien“ fällt die hohe umweltschützerische Motivation auf: „Da waren die alarmierenden Nachrichten über die Luftverschmutzung, über das Chaos auf unseren Straßen. Es gelang uns immer weniger, die Auswirkungen unseres Lebensstils auf die Umwelt, wie Waldsterben, Ozonloch, Überdüngung der Gewässer mit daraus folgenden Badeverboten, Ausverkauf der Landschaft durch lärmende Verkehrswege usw. zu verdrängen.“ Ansonsten aber handelt es sich bei den „Umsteigern“ offenbar um ganz normale Leute. Christiansen beschreibt die „Ausgangssituation“ seiner Familie als eine, die sich „sicher nicht sehr von den Lebensumständen vieler Mitbürger unterscheidet“.

Die Umorientierung auf die Benutzung des Fahrrades im Alltag und die öffentlichen Verkehrsmittel – die in der Nähe von Großstädten und in den Ballungsräumen meistens bedeutend besser sind als ihr Ruf – gelang („Wo ein Wille ist, ist auch ein Bus“) fast problemlos: „Wir gewöhnten uns an, mit dem Bus in die Stadt zu fahren, was allen, trotz der Befürchtungen, ganz prima gefiel, hatten wir doch keinen Ärger mit der Parkplatzsuche und konnten direkt am Ziel aussteigen.“ Als echter Lernprozeß für den gelernten Autofahrer stellte sich das Verreisen mit der Bahn dar: „Eine Reise mit dem Zug verlangt mehr gedankliche Auseinandersetzung als eine Autofahrt... Mit dem Verlassen der Wohnung ist man gezwungen, sich den unterschiedlichsten Gegebenheiten zu stellen, sich mit der Umgebung auseinanderzusetzen: Man muß sich seiner Umwelt öffnen, mit ihr aktiv kommunizieren... Eine Fahrkarte muß gekauft, ein Sitzplatz organisiert werden, Gespräche mit anderen Reisenden entwickeln sich.“

Aufschlußreich ist, daß aufgrund der hohen Motivation die „neue“ Art der Fortbewegung als überaus positiv und bereichernd erfahren wird: „Mit der Bahn reist man im Sinne des Wortes! So wie man früher gereist sein muß: mit Muße, mit Zeit für einen langen Blick auf die vorbeihuschende Landschaft; mit Augen und Ohren für die Mitreisenden, mit Freiraum für die Kinder, deren Lust an solchem Reisen bis heute ungebrochen ist.“ Es läßt sich leicht nachvollziehen, daß bei einem solchen Erleben der Auto-Alternativen und nach korrekter Errechnung aller Aufwendungen für den motorisierten Untersatz der Schritt zur „Trennung vom Auto“ (Christiansen) nicht mehr schwerfiel.

Ein Blick in die Verkehrswegestatistik zeigt, daß auch in der heutigen, „verfahrenen“ Situation eine deutlich umweltorientiertere Verkehrsmittelwahl für fast jeden Bürger möglich ist: Die typische Fußgänger-Entfernung von zwei Kilometern wird in 40 Prozent (!) der Fälle per PKW zurückgelegt. Bei den Wegen zwischen drei und sechs Kilometern – theoretisch eine Fahrrad-Domäne, da dies Fahrzeiten noch deutlich unter einer halben Stunde ergibt – ist das Auto mit über 60 Prozent schon das meistbenutzte Verkehrsmittel. Es zeigt sich, wie groß das schon ohne die – trotzdem natürlich zwingend notwendige – verkehrspolitische Kehrtwendung erreichbare Verlagerungspotential ist: Immerhin die Hälfte aller zurückgelegten Wegstrecken ist kürzer als besagte sechs Kilometer. Kurzum: Die Verkehrswende erscheint wirklich machbar.

Ein einfacher „Gesinnungswandel“ würde in vielen Fällen gerade beim stark wachsenden Freizeit- und Urlaubsverkehr helfen, der heute schon für mehr gefahrene Auto-Personenkilometer (54 Prozent¹²) sorgt als der Berufsverkehr. Mittlerweile kommt in vier von fünf Fällen das Auto zum Einsatz, wenn es zur Disco, in die Oper, zum Sportplatz, an den Baggersee, die Adria oder einfach ins Blaue geht. Wenn sich nur die Erkenntnis durchsetzen würde, daß viele der Auto-Fluchten aus dem grauen Alltag nur mäßig erfolgreich sind und die aufgewandte Energie nutzbringender bei der Veränderung dieses Alltags eingesetzt würde...

Das Problem des verkehrten Verkehrs ist – viel stärker als allgemein anerkannt – ein Problem des richtigen oder falschen Bewußtseins. Tiefsitzende Verdrängungsmechanismen blenden bei den meisten Bürgern die doch eigentlich unübersehbaren negativen Folgen der Übermotorisierung aus und lassen heute schon bestehende Verkehrsalternativen gar nicht erkennen. Da das Automobil außerdem viel mehr darstellt als nur ein Fortbewegungsmittel, da es Sinn-Geber, Beschäftigungstherapeut, Triebabfuhrgerät, Statussymbol und Sicherheitsvermittler ist, muß die „ökologische Wende“ auch hierauf Antworten finden.

IV. Der Umweltverbund

Das Automobil ist eine geniale Erfindung. Es ermöglicht als moderner Sieben-Meilen-Stiefel eine märchenhafte Erweiterung des Aktionsradius des

12 Vgl. Presse-Information des Umweltbundesamtes, Nr. 24/92: „Auch in der Freizeit an die Umwelt denken“.

Menschen; es macht unabhängig von starren Fahrplänen, schützt vor Wetterunbill und anderen Fähnrisen – kurz, es ermöglicht den vielen Zeitgenossen, die eben das wünschen, die Welt zu erfahren, ohne sie zu erleben. Aber das Auto ist gleichzeitig extrem uneffizient. So, wie es heute genutzt wird, handelt es sich eher um ein Steh-Zeug als um ein Fahr-Zeug: Sein Besitzer muß es zu 100 Prozent bezahlen, doch er nutzt es nur in drei bis fünf Prozent der Zeit. In jedem normalen Wirtschaftsunternehmen würde eine Maschine mit solch hohen Anschaffungskosten und solch geringer Nutzungsdauer möglichst schnell aus dem Verkehr gezogen. Die Folge davon, daß das Automobil eben nicht rationell eingesetzt wird, ist in unseren Städten zu besichtigen: Blech, soweit das Auge reicht; üppiger, aber doch immer gerade nicht ausreichender Fahr- und Parkraum. Auch beim einzelnen Transportvorgang ist die Ökonomie gering: Um durchschnittlich 1,3 Personen zu befördern, müssen ein bis zwei Tonnen Stahl, Blech und Plastik in Bewegung gesetzt werden – mit entsprechendem Energieverbrauch und Schadstoffausstoß.

Eine durchgreifende ökologische Wende im Verkehr ist nur dann vorstellbar, wenn zumindest in den dichter besiedelten Gebieten der Bundesrepublik – 55 Prozent der Bundesbürger leben in Großstädten oder Ballungsgebieten, Tendenz steigend¹³ – die notwendigen Wege der Menschen auch ohne den Zwang zur Nutzung eines eigenen Autos möglich sind und die Gesamtreisezeiten (von Haus zu Haus) in einem erträglichen Rahmen bleiben. Die dann mögliche spürbare Steigerung des Anteils der umweltfreundlichen Verkehrsarten (Zufußgehen und Fahrradfahren) oder umweltfreundlicheren Verkehrsmittel (Busse und Bahnen) bringt diesen Umweltverbund aus seiner derzeitigen Lückenbüßer- und Nischenfunktion heraus, in die er in den Autoboomjahrzehnten gedrängt wurde. Der Bonner Verkehrsplaner Heiner Monheim schreibt: „Die Potentiale für eine Abnahme des Autoverkehrs sind viel größer als gemeinhin angenommen. In Holland glauben 60 Prozent aller Autofahrer, eigentlich auf das Auto verzichten zu können, in der Schweiz sind es 50 Prozent. 50 Prozent Reduzierung des Autoverkehrs wäre auch in etwa die Menge, die nötig wäre, um neuzeitliche Umwelt- und Gesundheitsstandards in den Städten einhalten zu können. Es ist außerdem genau die Menge, die von der Verkehrsforschung als der sogenannte nicht notwendige Autoverkehr bezeichnet wird, der ohne ein-

13 Vgl. Helmut Holzappel, Bundesverkehrswegeplan belastet Städte, Ballungsräume und Umland, in: Der Städtetag, (1992), S. 497.

schneidende Veränderungen im Standort- und Mobilitätsverhalten allein aufgrund einer anderen Verkehrsmittelwahl einsparbar wäre.“¹⁴

Monheim hat für den Verkehrsverbund die Schlagworte „Go & Ride“, „Bike & Ride“ und „Ride & Ride“ geprägt. Er weist darauf hin, daß die bei Politikern und Verkehrsfachleuten am besten bekannte Variante der Kombination von Verkehrsmitteln, das „Park & Ride“, als angeblich „ideale Arbeitsteilung zwischen Auto und Öffentlichem Personennahverkehr“ nicht nur sehr kostenträchtig ist, sondern auch trotz großzügiger öffentlicher Förderung nur einen geringen Anteil am Verkehrsaufkommen der Busse und Bahnen erschließen konnte – nämlich nur fünf Prozent (einschließlich Taxi und „Kiss & Ride“). In der Verkehrsforschung gilt als erwiesen, daß Park-und-Ride-Systeme sogar kontraproduktiv für den öffentlichen Verkehr sein können, weil sie einen großen Teil der bisherigen Nutzer von Buszubringersystemen auf das eigene Auto umlenken, das durch den garantierten „Park-&-Ride“-Platz nur wieder attraktiver wurde¹⁵.

Der Umweltverbund bedeutet daher eine bewußte Abkehr vom „Park-&-Ride“-Konzept, das in jüngster Zeit ausgerechnet von den Autokonzernen in gemeinsam mit Großstädten betriebenen integrierten Verkehrslösungen als „Rettungsanker“ und „Überlaufventil“ für ihr Produkt propagiert wird – BMW in München, Daimler-Benz in Stuttgart, VW in Hannover. Monheim schreibt: „Go & Ride, Bike & Ride sowie Ride & Ride sollen innerhalb der Verkehrsmittel des Umweltverbundes – so nennt man das optimale Zusammenwirken von Fußgänger-, Fahrrad- und öffentlichem Verkehr – eine gute Arbeitsteilung sichern, mit vielen Schnittstellen, um den Autoverkehr wirksam zu verringern. Denn keine der Verkehrsarten des Umweltverbundes schafft diese Aufgabe allein.“ Der Bonner Verkehrsplaner zieht so die Lehren aus den Erfahrungen der „Pionierstädte“ der ökologischen Verkehrswende, die trotz ihres großen Engagements zu sektoral vorgegangen sind: So biete Münster als Fahrradstadt im öffentlichen Verkehr zu wenig; Zürich als Stadt des öffentlichen Nahverkehrs zeige große Mängel im Fahrrad- und Fußgängerbereich; Göttingen wiederum, das Fußgänger und Fahrradfahrer besonders fördert, vernachlässige die Busse und Bahnen.

¹⁴ Heiner Monheim, Integration im Umweltverbund, unveröffentlichtes Manuskript, Bonn 1992.

¹⁵ Vgl. Studiengesellschaft Nahverkehr, Schlußbericht „Neuverkehr für den ÖPNV durch Park & Ride Systeme“, Bergisch Gladbach 1989.

GO & RIDE bedeutet nach Monheims Konzept eine optimale Integration des Fußgänger- und des öffentlichen Verkehrs. Die wichtigste Veränderung gegenüber der heutigen Praxis ist eine Verdichtung des Linien- und Haltestellennetzes, also die Umkehrung des Trends, der den öffentlichen Nahverkehr in den westdeutschen Großstädten in den vergangenen Jahrzehnten beherrschte; hier favorisierte man teure U- und Schnellbahnlinien mit großen Haltestellenabständen und dünnte das sonstige Verkehrsnetz aus. Die viel höhere Attraktion der Busse und Bahnen in vielen Schweizer Städten rührt gerade von dem dort vier- bis sechsmal dichteren Haltestellen- und Liniennetz her. Attraktive und flexible Ergänzungen zu einem solchen System sind das Anruf-Sammeltaxi und der Rufbus. Weitere Stichworte zur Attraktivitätssteigerung sind: Erleichterung des Ein-, Aus- und Umsteigens durch moderne Busse und Bahnen in Niederflertechnik (niedrigliegender Fahrgastraum, daher geringer Höhenunterschied zur Straße) sowie bessere „Aufenthaltsqualität“ durch attraktive Gestaltung der Haltestellen.

BIKE & RIDE kombiniert Busse und Bahnen mit dem Fahrrad als Zubringer, „die nicht länger als potentielle Konkurrenten, sondern als natürliche Verbündete geplant werden“. Monheim fordert als Voraussetzung bequeme und sichere Fahrradabstellanlagen sowie gute Radverkehrsverbindungen zu Bahnhöfen und Haltestellen; größere Bahnhöfe brauchen darüber hinaus Fahrradstationen mit Bewachung, Fahrradverleih und Reparaturservice. Als Vorbilder in diesem Bereich gelten Japan und die Niederlande. In Japan wurden seit 1980 fast zwei Mio. Abstellplätze in 8000 neuen Bike-&-Ride-Anlagen geschaffen. Gemeinsam vom „Umweltverbund“ genutzte, gegenüber dem Normalmaß breiter angelegte Bus- und Fahrradspuren auf den Straßen oder eigene „Umwelt-Straßen“ bringen nach den bisherigen Erfahrungen in Berlin, Erlangen und Münster Zeitvorteile und mehr Sicherheit, außerdem symbolisieren sie das Zusammengehören der PKW-Alternativen.

RIDE & RIDE bedeutet, daß die einzelnen Teilsysteme des öffentlichen Verkehrs optimal aufeinander abgestimmt und verknüpft sind. Monheim fordert in Analogie zum Straßenverkehr, bei dem die Verknüpfung von der Gemeindestraße bis zur Autobahn selbstverständlich ist, eine Integration der Netze, Takte und Tarife vom „Flaggschiff ICE bis zur letzten Buslinie im ländlichen Raum“. Das heißt: Busse und Bahnen fahren in kurzen Takten, es werden „Zeitknoten“ gebildet, an denen sich verschiedene Linien an Bahnhöfen oder Knotenpunkthaltestellen treffen, die Anschlüsse werden

gesichert, Wartezeiten kurz gehalten. Die Tarife sind durch Zusammenarbeit der Verkehrsträger integriert, ein Fahrschein gilt in allen Verkehrsmitteln, möglichst auch in Anschlußtaxen. Die Netze müssen nach Monheims Konzept „maximale Flächendeckung bieten, so daß es keine ‚Löcher‘ im System gibt.“ Denn: „Im Prinzip muß man darauf vertrauen können, daß jeder Ort mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbar ist.“

V. Warum eigentlich nicht? Nicht mal in Freiburg?

Das hier vorgestellte Konzept des „Umweltverbundes“ hat den Vorteil der Reinheit und Klarheit. Sein Nachteil ist, daß es noch nirgends in seiner Gesamtheit ausprobiert wurde und deshalb seine Leistungsfähigkeit gegenüber der Lenkradkonkurrenz nicht beweisen konnte. Einzelne Städte und Verkehrsbetriebe führen in den genannten Teilbereichen Lösungen als praktikabel vor, nirgends jedoch sind die zu vermutenden „synergistischen“ Effekte Realität.

Ein Schelm, wer Böses dabei denkt, aber es fällt natürlich auf, daß ausgerechnet diejenigen europäischen Länder noch am ehesten dem Idealbild des „Umweltverbundes“ nahekommen, in denen es keine große Automobilindustrie gibt: die Schweiz, die Niederlande und Dänemark. Besonders das Schweizer Modell des öffentlichen Verkehrs mit dem nationalen Konzept „Bahn 2000“ (Integration aller maßgeblichen Verkehrsbetriebe von der Bundesbahn über Privatbahnen und Busgesellschaften bis zu den Schiffahrtsgesellschaften, Kapazitätsausbau statt Streckenstillegungen, Konzentration auf die Region und Bedienung in der Fläche statt auf einzelne Hochgeschwindigkeitsstrassen, attraktive Preisgestaltung) und dem vorbildlichen und öffentlichen Nahverkehr in den Städten hat es den bundesdeutschen Advokaten der Verkehrswende angetan.

Zu wenig beachtet wird hierbei zumeist, daß trotz der hohen gesellschaftlichen Wertigkeit der Busse und Bahnen – in Zürich gilt es, welch Gegensatz zur anderen Geldstadt Frankfurt, selbst in Bankerkreisen als „chic“, mit der Tram zu fahren – ein gleich hohes Maß an Konfliktbereitschaft notwendig war, um dem öffentlichen Verkehr Vorrang zu geben. Die weit überdurchschnittlichen Verkehrsanteile in Zürich waren alleine durch ein gutes, dichtes Angebot nicht zu erzielen. Auf der ande-

ren Seite mußte der motorisierte Individualverkehr spürbar eingeschränkt werden: Man mußte ihm Platz wegnehmen – in Form von Parkplätzen und Fahrspuren.

In welche Konflikte deutsche Verkehrspolitiker sich begeben, wenn sie sich dem „Umweltverbund“ nähern wollen, zeigt das aktuelle Beispiel der „Öko-Hauptstadt“ (Titel verliehen von der Deutschen Umwelthilfe) Freiburg. Hier, wo man die Chancen für die Verkehrswende noch am ehesten als gegeben ansehen würde, weil in der Breisgaustadt das erste Umwelt-Abo der Republik eingeführt wurde, der öffentliche Nahverkehr auf einem Netz von 2500 Kilometern konkurrenzlos preiswert ist, der Radwegbau floriert, Tempo-30-Regelungen in allen Wohngebieten gelten, Parkplätze bewußt knapp gehalten werden – ausgerechnet hier brach jüngst die verkehrspolitische Grundsatze debatte neu auf. Der Grund: Bei den Plänen der Stadtverwaltung für eine weitgehende (Auto-) Verkehrsberuhigung der gesamten Innenstadt – eigentlich die logische Folge der vorherigen Maßnahmen – geht es nun wirklich ans Eingemachte.

Tatsächlich relativieren sich die unbestreitbaren Erfolge der Öko-Hauptstadt in der Verkehrspolitik, wenn man genau hinschaut: Zwar sank der Autoanteil an den Verkehrsbewegungen von 60 Prozent (1976) auf heute 47 Prozent, während der Fahrrad-Anteil von 18 auf 27 und der Straßenbahn-Bus-Anteil von 22 auf 26 anstieg, doch führte das nicht zu einer entsprechenden Umweltentlastung. Die steigenden PKW-Zulassungszahlen machten den Umsteigeeffekt zunichte; erst 1991 kam es zu einer Stagnation der Autozahlen auf hohem Niveau. Daß nun der politische Streit über die bisher auch von konservativer Seite mitgetragene Verkehrspolitik neu aufbricht, erklärt der Journalist Karl-Otto Sattler, der die Freiburger Szene lange beobachtet hat, so: „All die bislang so viel gelobten Schritte hin zur umweltfreundlicheren Verkehrspolitik taten dem Autoverkehr an der Dreisam nicht wirklich weh. Jetzt soll es erstmals schmerzhaft Eingriffe geben, und da ist das Aufheulen groß.“¹⁶ Viele Einzelhändler fürchten Umsatzverluste wegen fernbleibender Kunden, sie sprechen von der „Wirtschaftsfeindlichkeit“ der kommunalen Verkehrspolitik, sogar eine Gefährdung des wirtschaftlichen Oberzentrums von Südbaden wird beschworen. Manch ein CDU-Stadtrat quittiert die Verkehrspläne kurz mit dem Kommentar: „Irrsinn“.

16 Karl-Otto Sattler, Im umweltbewegten Freiburg Streit um das geliebte Auto, in: Frankfurter Rundschau vom 15. Dezember 1992, S. 28.

Der erwähnte Journalist sieht freilich einen Silberstreif am Freiburger Horizont. Er beschreibt, wie lernfähig man an der Dreisam ist: „Vor 20 Jahren lief der Freiburger Einzelhandel aus Furcht vor wirtschaftlichem Niedergang Sturm gegen die Einrichtung einer Fußgängerzone im historischen Altstadt kern. Die Kritiker verstummten jedoch rasch: Die Geschäfte liefen bald besser als zuvor – unbehelligt von lärmenden und stinkenden Blechkisten konnten die Passanten das Stadterlebnis besser genießen, und damit wurden die Kunden offenbar auch einkaufsfreudiger.“

VI. Aber ohne Geld . . .

... geht die Chose natürlich wirklich nicht. Der Auf- und Ausbau eines ökologisch verträglichen Verkehrssystems kostet Geld; Monheim rechnet mit einem Volumen von 30 Mrd. DM, die jährlich über einen Zeitraum von zehn Jahren aufgebracht werden müßten¹⁷. Solche Summen, insgesamt 300 Mrd. DM, klingen beeindruckend, doch gelten sie bei anderen Verkehrsinvestitionen keineswegs als vermessen: Die Kosten alleine des jetzt diskutierten Bundesverkehrswegeplans werden, summiert über die nächsten 20 Jahre, auf 500 Mrd. DM geschätzt. Die Erhaltungsinvestitionen für das Straßen- und Schienennetz belaufen sich nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung im gleichen Zeitraum auf 508 Mrd. DM.¹⁸ Auch die kaum noch aufschiebbare finanzielle Sanierung der Bundesbahn, deren Verschuldung durch jahrzehntelange Untätigkeit aller bisherigen Bundesregierungen horrende Ausmaße angenommen hat, schlägt mit einigen zig, womöglich aber gar 200 Mrd. DM zu Buche.

Was diese Summen erkennen lassen, ist freilich, daß beide Strategien – sowohl der forcierte Ausbau des Straßennetzes als auch der Aufbau eines flächendeckenden umweltverträglichen Verkehrssystems – nicht gleichzeitig möglich sind. Schon die Finanzierung des Bonner Verkehrswegeplanes und die der Erhaltungsinvestitionen, ist, darauf hat der Kasseler Verkehrswissenschaftler Professor Holzappel jüngst hingewiesen¹⁹, zum großen Teil nicht gedeckt. Es steht also in der Politik wirklich eine

epochemachende Entscheidung an – für oder endgültig gegen die ökologische Verkehrswende.

Ein Teil der Mittel für den Umbau des Verkehrs ist mit durchgreifenden Umschichtungen in den Verkehrsetats vom Bund bis zur Kommune frei zu machen. Es wäre aber blauäugig, ohne zusätzliche Gelder auskommen zu wollen. Die Maxime „Verkehr finanziert Verkehr“ gibt dabei die praktikable Richtung an. Eine stärkere Belastung des motorisierten Individualverkehrs ist auch bei konservativen Politikern längst kein Tabu mehr, da die immens negativen Folgekosten des Autosystems zumindest wahrgenommen werden. Umweltminister Klaus Töpfer hält eine Erhöhung des Benzinspreises um eine Mark in zehn Jahren für realistisch²⁰, Verkehrsminister Günther Krause sieht es als zentrale Aufgabe der europäischen Verkehrspolitik an, endlich die „Kostenwahrheit im Verkehr“²¹ herzustellen.

Zwei Entwicklungen unterstützen den Trend: Erstens ist eine „Internalisierung“ der nicht gedeckten Folgekosten des gesamten Energieverbrauchs in den Industriegesellschaften zwingend, soll nicht auf Dauer der gesamte marktwirtschaftliche Wirtschaftsprozess durch falsche Preissignale fehlgesteuert werden. Was das Basler Prognos-Institut in einer grundlegenden Studie für das Bonner Wirtschaftsministerium über die „externen Kosten“ des Energieverbrauchs formulierte, gilt besonders für den expandierenden Verkehrssektor: „Die notorische Ausblendung von Umweltschäden stellt unmittelbar einen zentralen Lenkungsmechanismus der Volkswirtschaft . . . in Frage. Da die sich im Marktgeschehen bildenden Energiepreise die wahren Kosten der Energieerzeugung und -nutzung verfälscht abbilden, kann es zu massiven volkswirtschaftlichen Fehlallokationen kommen. Dies trifft den Kern des Effizienzanspruchs einer Marktwirtschaft.“²²

Zweitens entspräche die „Preiswahrheit“ im Verkehr dem Ziel einer ökologischen Steuerreform, die in der öffentlichen Diskussion über die Umorientierung der Volkswirtschaften in Richtung auf eine nachhaltige Wirtschaftsweise immer mehr Anhänger, so auch die Spitze des Bundeswirtschaftsministeriums²³, findet. Das von Ernst-Ulrich

20 Vgl. Die Welt vom 10. November 1992, S. 13.

21 Günther Krause, Die Straßenbenutzungsgebühr bringt mehr Gerechtigkeit, in: Frankfurter Rundschau vom 1. Dezember 1992, S. 6.

22 Prognos-Studie „Identifizierung und Internalisierung externer Kosten der Energieversorgung“, Endbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Basel, Juni 1992.

23 Vgl. Die Welt vom 15. September 1992, S. 11.

17 Persönliche Mitteilung; der Wert beruht auf seinen verschiedenen Arbeiten zu den Kosten des Ausbaus des Bus- und Bahnnetzes sowie der Fahrrad- und Fußgängeranlagen.

18 Vgl. Helmut Holzappel, Richtung Schlagloch, in: Die Zeit, Nr. 48 vom 20. November 1992, S. 32.

19 Vgl. ebd.

von Weizsäcker und vom Umwelt-Prognose-Institut (Heidelberg) seit 1987/88 ins Gespräch gebrachte Konzept sieht vor, die Besteuerung der heute verschwendeten, da zu billigen Energie zur Basis des Staatseinkommens zu machen und dafür im Gegenzug die Besteuerung der menschlichen Arbeitskraft zu senken. Ausdrückliches Ziel hierbei ist es, die heute viel zu geringe „Energieproduktivität“ zu steigern und so die dadurch ausgelösten Umweltschäden zu minimieren²⁴.

Eine Größenordnung für die Verteuerung der Energie im Verkehrsbereich liefern verschiedene Untersuchungen der einschlägigen externen Kosten: Eher am unteren Rand liegt die Untersuchung der Essener „Planco Consulting“²⁵, die 1991 einen Umweltaufschlag von mindestens 80 Pfennigen pro Liter Benzin/Diesel errechnete. Andere Expertisen kommen zu wesentlich höheren Werten, so daß auch ein Literpreis von 5 DM, wie er in der politischen Diskussion des öfteren genannt wurde, zu rechtfertigen wäre. Die Unterschiede erklären sich in der Regel durch kaum auf einen Nenner zu bringende Ansätze für die nur schwer

24 Vgl. Ernst Ulrich von Weizsäcker, *Erdpolitik*, Darmstadt 1992, S. 157 ff.

25 Vgl. Der Umwelt zuliebe müßte das Benzin mindestens zwei Mark kosten, in: *Frankfurter Rundschau* vom 14. Januar 1991, S. 1.

monetarisierbaren Schädwirkungen. In der Tat: Mit wieviel Geld sollen Gesundheitsschäden, Naturzerstörung, die Gefährdung der ökologischen Stabilität umgerechnet werden?

Ökonomisch und sozial am verträglichsten erscheint das Konzept, demzufolge die Energie-/Benzinpreise nur in kleinen Schritten (zum Beispiel nach dem Weizsäcker-Modell jeweils um fünf Prozent), aber dafür Jahr für Jahr, angehoben werden. Die Schockwirkung, die eine plötzliche Erhöhung der Energiekosten um eine DM oder mehr mit sich brächte, würde vermieden. Trotzdem entfaltete das System eine große Dynamik: In 14 Jahren hätten sich die Preise verdoppelt, in 42 vervierfacht.

Eine Energiepreisreform erweist sich also im Verkehrsbereich als komplementär zur Wende im Bewußtsein: Die Umstellung auf das ökologisch verträgliche Verkehrssystem würde sich immer stärker in der Wirtschaft und im Privatsektor auch in Mark und Pfennig lohnen. Es entstünden in der Industrie Anreize, all die technischen Lösungen zur Verminderung der Umweltbelastung in allen Fahrzeugen Zug um Zug einzusetzen, die heute mangels Rentabilität unterbleiben. Vor allem aber könnte sich das – folgt man den einschlägigen Umfragen – „latent“ bei praktisch allen Bürgern vorhandene Umwelt- und Verkehrsbewußtsein unter diesen Bedingungen richtig entfalten.

Aufbau der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern

I. Bedeutung einer funktionierenden Infrastruktur

Jede private Wirtschaftstätigkeit – gleich ob Produktion oder Konsum – ist mehr oder weniger vom Vorhandensein materieller, personeller oder institutioneller Voraussetzungen abhängig, die im allgemeinen als Infrastruktur bezeichnet werden. Gäbe es keine (staatliche) Organisation, die Sicherheit garantierte, so müßte man vermutlich den größten Teil der Zeit auf Vorkehrungen zum Schutze von Leben, Gesundheit und Eigentum verwenden. Ohne medizinische Versorgung, Energie- und Wasserversorgung, ohne Müllabfuhr und Abwasserentsorgung wird das Leben schwierig, wenn nicht unmöglich. Ohne ein leistungsfähiges Verkehrs- und Kommunikationswesen, Einrichtungen für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Freizeit wären Produktivität und Lebensqualität wesentlich geringer. Gäbe es kein funktionierendes Rechtssystem, würden vor allem längerfristige Verträge nur unter größten Kosten und Risiken abgeschlossen; darauf basierende Aktivitäten wären unter Umständen unmöglich.

Weil die Produktivität privater Wirtschaftstätigkeit (und damit das Wirtschaftswachstum) ebenso wie die Lebensqualität ganz entscheidend von der Qualität und Quantität der Infrastruktur abhängen, steht der Auf- und Ausbau der Infrastruktur in den neuen Bundesländern mit Recht ganz oben auf der politischen Agenda. Dabei geht es nicht nur um die Beseitigung jener Ausstattungsmängel, die – wie Ausstattungsdefizite im Telekommunikationsbereich oder der Zustand der Straßen – auch dem wirtschaftlichen Laien unmittelbar ins Auge fallen. Mindestens ebenso wichtig ist der Aufbau jener institutionellen Infrastruktur, ohne die auch idealistisch gesinnte private Investoren nicht tätig werden können, weil sie ein gewisses Maß an Rechtssicherheit benötigen, z.B. Genehmigungsbehörden und Verwaltungsgerichte. Daß diese institutionelle Infrastruktur in den neuen Bundesländern fehlte, hat nichts mit der Ineffizienz eines sozialistischen Systems zu tun, das gerade im Infra-

strukturbereich von der Substanz lebte. Da es Märkte und private Wirtschaftstätigkeit in diesem System nur in sehr beschränktem Umfang gab, war auch die dafür erforderliche institutionelle Infrastruktur nur in geringem Maße vorhanden. Ihr Aufbau wird vermutlich viel Zeit in Anspruch nehmen, denn man kann zwar möglicherweise mit einem Federstrich Gesetze übertragen, nicht aber über die zur Ausfüllung dieser Gesetze erforderlichen erfahrenen Richter und Verwaltungsbeamten verfügen.

Diese Vorbemerkung ist notwendig in einem Beitrag, der im folgenden ausschließlich dem Auf- und Ausbau der materiellen Infrastruktur in den neuen Bundesländern gewidmet ist, und zwar am Beispiel der Verkehrsinfrastruktur. Hier besteht, wie zu zeigen sein wird, das Problem weniger im Mangel an erfahrenen Richtern und Verwaltungsbeamten, sondern vor allem im Finanzmangel, nachdem der Engpaß zu langer Genehmigungsverfahren durch das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin vom 16. 12. 1991) für die neuen Bundesländer entschärft wurde.

II. Zum Infrastrukturbegriff und zur Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur

Der Infrastrukturbegriff ist schillernd. Zwar kann man, wie es landläufig geschieht, definieren: „Die Infrastrukturausstattung einer Volkswirtschaft umfaßt sämtliche materiellen, personellen und institutionellen Produktionsvoraussetzungen für eine private Wirtschaftstätigkeit.“¹ Aber damit bleiben wesentliche Abgrenzungsfragen offen. Denn in einer arbeitsteiligen Wirtschaft trägt praktisch jeder Produzent mit seinen Gütern und Dienstleistungen zur Wirtschaftstätigkeit Dritter – Produzenten oder Konsumenten – bei. Auch die Bezug-

1 Hans-Peter Klös, Privates Infrastrukturkapital, in: Wirtschaftsstudium, (1991) 6, S. 303.

nahme auf staatliche Dienstleistungen hilft kaum weiter. Zwar ist die öffentliche Hand – Bund, Länder, Gemeinden, Parafisci (Sozialversicherung etc.) und öffentliche Unternehmen – in vielen Bereichen für die Bereitstellung der Infrastruktur („Sozialkapital“) weitgehend alleine zuständig. Aber diese Alleinzuständigkeit ist weder verfassungsrechtlich geboten noch ökonomisch in den meisten Fällen notwendig.

Natürlich gehört z. B. die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen für die Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse der modernen Industriegesellschaft heute zu den notwendigen, durch das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 I GG verfassungsrechtlich fundierten Staatsaufgaben. Und den „Staat trifft von Verfassungen wegen eine Einstandspflicht für das Vorhandensein und den bedarfsgerechten Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in allen relevanten Bereichen – insbesondere im Hinblick auf Straßen, Eisenbahnen, Wasserstraßen und Flughäfen. Aus dieser Einstandspflicht folgt indessen nicht, daß der Staat verfassungsrechtlich verpflichtet wäre, die erforderlichen Investitionen in jedem Fall selbst vorzunehmen bzw. Eigentum einer juristischen Person des öffentlichen Rechts an den infragestehenden Anlagen zu begründen. Der Staat kann seiner sozialstaatlichen Einstandspflicht... grundsätzlich auch dadurch Rechnung tragen, daß er die Vornahme der von ihm als erforderlich angesehenen Investitionen durch private Rechtsträger zuläßt oder veranlaßt.“²

Ob staatliches oder privates Tätigwerden im Infrastrukturbereich aus ökonomischen Gründen gefordert ist, hängt davon ab, ob der Markt zu einem nach Menge, Qualität und Preis angemessenen Infrastrukturangebot führen würde. Ein Versagen der Marktsteuerungskräfte („Marktversagen“) ist insbesondere dann zu befürchten, wenn das Ausschlußprinzip nicht faßt oder ein natürliches Monopol vorliegt.

Bei Versagen des Ausschlußprinzips können Nutznießer von Infrastrukturleistungen nicht zu vertretbaren Kosten von der Nutzung ausgeschlossen werden. Ein privater Anbieter wäre in einem solchen Fall mit dem Problem konfrontiert, daß er einen Nutznießer seines Angebots nicht zur Zahlung eines Preises zwingen könnte, dieser also keinen Beitrag zur Deckung der Kosten leisten

2 Karl Heinrich Friauf, Die Möglichkeiten einer Übertragung öffentlicher Verkehrs-Infrastrukturaufgaben auf Private, Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Institut für Staatsrecht der Universität zu Köln, 1991, Zusammenfassung, Tz. 2.

würde. Der Kunde würde sich in der komfortablen Position eines „Trittbrettfahrers“ befinden, der genießt ohne zu zahlen. Unter diesen Gegebenheiten käme ein privates Angebot nicht zustande, als Lösung bleibt dann nur übrig, die Nutznießer einem kollektiven Finanzierungszwang zu unterwerfen (z. B. durch Steuern). Für die Benutzung der Verkehrsinfrastruktur wäre heute die Erhebung von Preisen möglich und damit eine Voraussetzung für ein privates Angebot erfüllt. Moderne elektronische Erhebungstechniken, wie z. B. Taxameter im Pkw in Verbindung mit Induktionsschleifen in der Straße, würden bei Befahren eines bestimmten Straßenabschnittes zu direkten Zahlungen des Nutzers führen, deren Höhe von der augenblicklichen Straßenbelastung abhängig wäre. Daß dieser Weg nicht beschritten wird, hat vor allem verteilungspolitische Gründe.

Von einem natürlichen Monopol spricht man dann, wenn ein einzelner Anbieter – etwa als Folge von technischen Unteilbarkeiten und entsprechend großen Mindestkapazitäten der Produktion – die gesamte Nachfrage am kostengünstigsten allein befriedigen kann: Wenn z. B. die gesamte Nachfrage der Schienenverkehrsunternehmen nach Streckenbenutzungsrechten zwischen zwei Orten mit Hilfe einer eingleisigen Strecke befriedigt werden kann, wäre ein konkurrierendes Streckenangebot, selbst wenn es privat zustande käme, ökonomisch unsinnig, weil dann beide Strecken unterausgelastet würden, was eine Verschwendung von Produktivkräften bedeutete. Auch wenn in dem geschilderten Fall u. a. wegen der hohen Kosten eines Schienenweges ein zweiter Anbieter vermutlich nicht in den Markt eintreten würde, weil er ruinöse Konkurrenz befürchten müßte, könnte staatliches Handeln dennoch gefordert sein. Denn das etablierte Unternehmen ist ein Monopolist, der an der mißbräuchlichen Ausnutzung seiner Marktmacht zu hindern wäre. Untersucht man jedoch die Fälle, in denen technische Unteilbarkeiten vorliegen, genauer, so kann die Gefahr der mißbräuchlichen Ausnutzung dieser Monopolstellung durch technischen Fortschritt, die Trennung von Netz und Betrieb auf diesem Netz, durch Ausschreibung von Leistungen in gewissen Zeitabständen usw. verringert werden³.

Infrastrukturleistungen im allgemeinen und Verkehrsinfrastrukturleistungen im besonderen müssen also nicht notwendig vom Staat angeboten werden. Damit läßt sich auch das bisherige Überwiegen des staatlichen Angebots nicht als Abgrenzungskriterium für die Infrastrukturausstattung

3 Vgl. H.-P. Klös (Anm. 1).

verwenden. Insofern bleibt nur ein Rückgriff auf – z.T. schon genannte – allgemeine Eigenschaften zur Charakterisierung der Infrastruktur, die allerdings eine trennscharfe Definition nicht ohne weiteres erlauben. Solche „konstitutiven“ Eigenschaften der Infrastruktur sind vor allem:

Polyvalenz: Nur solchen Einrichtungen bzw. Dienstleistungen kommt Infrastrukturcharakter zu, die notwendige Voraussetzung für sehr viele wirtschaftliche Aktivitäten sind. Dies trifft z.B. für weite Teile der öffentlichen Verwaltung, die Rechtsordnung, die innere und äußere Sicherheit, für viele Ver- und Entsorgungsleistungen, für das Gesundheitswesen, das Bildungswesen und die Wissenschaft zu.

Unteilbarkeit: Soweit Voraussetzungen privater Wirtschaftstätigkeit auch in einem Rahmen geschaffen werden können, der für einzelne Wirtschaftssubjekte oder kleine Gruppen von Wirtschaftssubjekten realisierbar ist, kommt ihnen infrastruktureller Charakter nicht zu. So kann ein Tennisplatz auch von Einzelpersonen oder einem „Club“ errichtet werden. Erst wenn die zur Realisierung solcher Einrichtungen erforderlichen Mindestgrößen die Möglichkeiten kleiner Gruppen übersteigen, kann von einer (öffentlichen) Infrastrukturaufgabe gesprochen werden.

Immobilität: Viele der notwendigen Vorleistungen privater Wirtschaftstätigkeit können relativ leicht auf dem Wege der Mobilität von Gütern und Personen beschafft werden. Sie sind praktisch überall verfügbar. Soweit dies der Fall ist, sind auch hohe Polyvalenz und große Unteilbarkeiten kein ausreichender Grund für die Annahme einer (öffentlichen) Infrastrukturaufgabe. Erst hohe Transportkosten bei der Bereitstellung notwendiger Vorleistungen für die private Wirtschaftstätigkeit konstituieren den infrastrukturellen Charakter der entsprechenden Vorleistung. Insofern sind die Verkehrswege in doppelter Weise infrastrukturell bedeutsam. Ihre Leistungen sind selbst immobil, weil z.B. die Straße nur dort genutzt werden kann, wo sie liegt: Sie gehört also selbst zur Infrastruktur. Gleichzeitig entscheidet ihre Qualität mit darüber, in welchem Umfang andere Güter und Dienste Infrastrukturcharakter tragen. Je leistungsfähiger die Verkehrsinfrastruktur ist, umso mobiler sind Leistungen anderer Wirtschaftsbereiche; damit verringern sich in ihnen die Eigenschaften der Infrastruktur.

III. Bestand an Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern und künftiger Bedarf

Betrachtet man die Entwicklung der neuen Bundesländer seit der Vereinigung am 3. Oktober 1990, so sind die Veränderungen ihrer wirtschaftlichen und sozialen Strukturen gravierend. Wirtschaftliche Abläufe und individuelles Mobilitätsverhalten nähern sich dabei immer stärker denen in den alten Bundesländern an. Dies bedeutet eine wesentliche Zunahme des Güterverkehrs ebenso wie des Individualverkehrs auf der Straße.

Die Zunahme des Güterverkehrs hat vor allem mit der Integration der Wirtschaft der neuen Bundesländer in das System der nationalen und internationalen Arbeitsteilung zu tun. Zu den Hinterlassenschaften der ehemaligen DDR gehörten zentralisierte Produktionsstrukturen mit hohen Produktionstiefen (Integration vor- und nachgelagerter Produktions- und Handelsstufen) in den Kombinat, die zugunsten einer produktivitätssteigernden zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung z.T. bereits abgebaut wurden, z.T. noch abgebaut werden müssen.

Der zu erwartende Anstieg des Individualverkehrs ist vor allem durch das Wachstum des Kraftfahrzeugbestandes und den Nachholbedarf an individueller Mobilität besonders im Freizeitbereich induziert. Wegen der zu erwartenden Angleichung der wirtschaftlichen Strukturen und des individuellen Mobilitätsverhaltens in den neuen Bundesländern an die Verhältnisse in den alten Bundesländern werden bei der folgenden Beschreibung der Bestände an Verkehrsinfrastruktur vor der Vereinigung stets Vergleichszahlen aus den alten Bundesländern genannt (vgl. Tabellen 1 und 2)

1. Straße

a) Situation vor der Wiedervereinigung

Rein quantitativ präsentierte sich das Straßennetz der DDR nicht schlecht. Mit einer Gesamtlänge von 124 604 km (unter Einschluß aller Ortsstraßen) im Jahre 1988 hatte es eine Dichte von 1 150 km pro 1 000 km² Fläche (alte Bundesländer: 1 991 km pro 1 000 km²). In qualitativer Hinsicht waren jedoch eklatante Mängel festzustellen, die auf eine zu geringe und wenig effiziente Investitionstätigkeit zurückzuführen sind. Zwischen 1960 und 1988 wurden beispielsweise nur 480 km Autobahn neu

Tabelle 1: Verkehrswege 1990

	Alte Bundesländer		Neue Bundesländer	
	Länge in km	je 1 000 km ²	Länge in km	je 1 000 km ²
<i>Eisenbahnstrecken</i>	29 810 ¹	120	14 308	132
darunter:				
elektrifiziert	12 035	48	4 025	37
<i>Binnenwasserstraßen</i>	4 511	18	2 319	21
<i>Straßen des überörtlichen Verkehrs</i>	173 861	699	47 201	436
darunter:				
Autobahnen	8 822	35	1 850	17
Bundesstraßen	31 063	125	11 320 ²	105
Land- und Kreisstraßen	133 976	539	34 031 ³	314
<i>Rohrfernleitungen</i>	2 222	9	1 323	12

1 Deutsche Bundesbahn und nichtbundeseigene Eisenbahnen.

2 Fernverkehrsstraßen.

3 Bezirksstraßen.

Quellen: Statistisches Jahrbuch 1992 für die Bundesrepublik Deutschland; Statistisches Jahrbuch der DDR 1990; Verkehr in Zahlen 1992 (DIW); eigene Berechnungen.

Tabelle 2: Anteile der Verkehrsträger an der Güterverkehrsleistung¹

Jahr	Eisenbahn	Straßen- verkehr	Rohrfern- leitungen	Binnen- schifffahrt	Insgesamt
					Mrd. tkm
Anteile am gesamten Güterverkehr in Prozent					
Alte Bundesländer					
1980	26,1	48,7	5,1	20,1	255,8
1985	25,7	52,0	3,4	18,9	254,5
1988	22,4	55,4	2,9	19,3	273,3
1989	22,0	55,8	3,4	18,8	287,9
1990	21,0	56,8	3,9	18,3	299,2
Neue Bundesländer					
1980	66,7	24,8	5,9	2,6	84,6
1985	72,7	18,7	5,6	3,0	80,7
1988	72,4	19,7	4,9	3,0	83,5
1989	71,5	20,5	5,2	2,8	82,5
1990	69,2	22,0	5,6	3,2	59,1

1 Der Luftverkehr wurde wegen der Geringfügigkeit seiner Güterverkehrsleistung vernachlässigt.

Quellen: Verkehr in Zahlen 1992 (DIW); Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1992; eigene Berechnungen.

gebaut (alte Bundesländer 6 000 km). Mehr als 80 Prozent des Budgets für Straßenwesen wurden 1987 für Instandhaltung ausgegeben⁴.

4 Vgl. Berthold Busch, Verkehrs- und Telekommunikations-Infrastruktur, in: Bestandsaufnahme DDR, IW-Trends, 17 (1990) 2, S. III/6f.

In den letzten zehn Jahren vor der Vereinigung war der Anteil der Streckenabschnitte des Straßennetzes mit erheblichen Schäden (mindestens Zerstörung der Verschleiß- und Tragschicht, teilweise des Unterbaus) vor allem beim Fernverkehrsstraßennetz (von 14,3 auf 22,1 Prozent) und beim Bezirksstraßennetz (von 27,9 auf 40,8 Prozent) dra-

matisch angestiegen⁵. Beim kommunalen Straßennetz betrug dieser Anteil zum Zeitpunkt der Wende 68,1 Prozent. Lediglich beim Autobahnnetz war (hauptsächlich infolge der von der Bundesrepublik finanzierten Neubauten) der Streckenanteil mit erheblichen Schäden leicht abgesunken (von 52,6 auf 44,7 Prozent). Von 31 255 Straßenbrücken schließlich wurden 38,7 Prozent als erheblich beschädigt eingestuft.

Obwohl im Güterverkehr alle Transporte über mehr als 50 km mit der Bahn durchgeführt werden mußten und deshalb der Straßengüterverkehr nur im Nahbereich und im Verkehr mit dem Ausland eine Rolle spielte, war das überörtliche Straßennetz schon zu DDR-Zeiten zumindest qualitativ überfordert. Dafür sprachen die ungezählten Verkehrsbeschränkungen aufgrund von Straßenschäden. Aber auch die quantitative Überlastung kündigte sich an: Seit Beginn der achtziger Jahre wuchs der Individualverkehr absolut und relativ. Weder Lieferzeiten von 10 bis 15 Jahren bei Pkw noch hohe Gebrauchtwagenpreise konnten diese Entwicklung verhindern⁶.

Erhebliche Engpässe zeigten sich auch im innerstädtischen Bereich. Viele Stadtstraßennetze sind heute kaum größer als zu Vorkriegszeiten. Nachholbedarf besteht vor allem bei Ortsgebiete tangierenden Verkehrswegen wie verkehrsverteilenden Ringstraßen oder bei Umfahrungsstraßen. Defizite sind auch in der Verkehrssteuerung unverkennbar; in der gesamten DDR gab es 1988 nur 1 591 Lichtsignalanlagen⁷.

b) Zukünftige Anforderungen an die Straßeninfrastruktur

Bestand schon vor der Wende ein erheblicher Modernisierungs- und Ausbaubedarf bei der Straßenverkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern, so sprechen die vorliegenden Verkehrsprognosen bis zum Jahre 2010⁸ eine noch deutlichere Sprache im Hinblick auf das in den kommenden Jahren erforderliche Investitionsprogramm. Angesichts der für den Güterverkehr insbesondere zwi-

schen den neuen und den alten Bundesländern, aber auch für den Personenverkehr prognostizierten Zuwachsraten und angesichts der auf eine Angleichung zwischen den neuen und alten Bundesländern hin drängenden Kräfte sind Spekulationen müßig, ob man etwa die in Tabelle 2 für den Güterverkehr dargestellten Anteile der Verkehrsträger an der Gesamtverkehrsleistung vor der Wende mit geeigneten Maßnahmen werden halten oder ob man gar die gesamten Verkehrszuwächse auf umweltfreundlichere Verkehrsmittel als die Straße werden lenken können. Dies ist nicht so zu verstehen, daß hier einem bedenkenlosen Ausbau der Straßeninfrastruktur proportional zum prognostizierten Wachstum des Straßenverkehrs das Wort geredet würde. Denn die genannten Prognosen basieren auf der Annahme von Rahmenbedingungen für den Straßenverkehr, die angesichts der vom Straßenverkehr ausgehenden Belastungen für Mensch und Umwelt mit guten Gründen als zu wenig restriktiv angesehen werden können.

Freilich sollte man sich bei allen berechtigten ökologischen Bedenken keiner Illusion über das unter einer angemessenen Belastung aller Verkehrsträger mit den von ihnen erzeugten Wege- und Umweltkosten zu erwartende Ausmaß an Straßenverkehr hingeben. Es wird immer noch erheblich größer sein als das heutige. Dafür spricht zunächst der erzwungen niedrige Anteil der Straße im Güterverkehr in den neuen Bundesländern (vgl. Tabelle 2), der gemessen am komparativen Vorteil dieses Verkehrsträgers gegenüber der Schiene und der Binnenwasserstraße selbst unter sehr restriktiven Rahmenbedingungen für den Straßenverkehr höher wäre, als er heute ist. Dafür spricht auch der rapide Zuwachs der Anzahl der Kraftfahrzeuge (insbesondere der Pkw) in den neuen Bundesländern (vgl. Tabelle 3). Dieser Zuwachs wird sich in den kommenden Jahren fortsetzen, es sei denn, man wollte den Einwohnern in den neuen Bundesländern das abschlagen, was die Einwohner in den alten Bundesländern seit langem zu ihrem Besitzstand rechnen. Schließlich muß ein Mehr an Straßenverkehr nicht notwendig auch ein Mehr bei den Emissionen bedeuten. Gerade bei hohen preislichen Belastungen jeder emittierenden Aktivität wird die Kreativität der Betroffenen wie der Automobilindustrie in Richtung auf umweltfreundliche, technische und organisatorische Lösungen von Straßentransportproblemen angespornt.

Schließlich ist zu bedenken, daß nicht jede Straßenbaumaßnahme als solche zusätzliche Umweltbelastungen bewirkt. Denn gerade Lückenschlüsse, Ortsumgehungen und andere engpaßbeseitigende Straßenbaumaßnahmen können umweltentlastende

5 Vgl. Renate Lorbeer, Die volkswirtschaftliche Effektivität der Straßenverkehrsanlagen als Kriterium für die Erhaltung und Erweiterung des Straßennetzes der DDR, in: Internationales Verkehrswesen, 42 (1990), S. 128.

6 Vgl. Kessel + Partner/W. Rothengatter, Szenario zur Verkehrsentwicklung mit der DDR und mit Osteuropa, Schlußbericht, Freiburg-Karlsruhe 1990, S. 21 f.

7 Vgl. Hartmut H. Topp, Verkehrskonzepte für Mittel- und Großstädte in den ostdeutschen Bundesländern, in: Internationales Verkehrswesen, 43 (1991), S. 86 ff.

8 Vgl. Kessel + Partner, Güterverkehrsprognose 2010 für Deutschland, Schlußbericht, Freiburg, 1991.

Tabelle 3: Bestand an Kraftfahrzeugen in den neuen Ländern und Berlin-Ost nach Fahrzeugarten (in 1 000)

Jahr	Krafträder	Pkw ²	Lkw ³	Sonstige	Zusammen
1989	1 327	3 899	240	492	5 958
1990	1 311	4 817	264	510	6 902
1991 ¹	1 900	6 300	insgesamt 1 000		9 200

1 Geschätzte Zahlen.

2 Ohne Kombinationskraftwagen und Kleinbusse.

3 Einschließlich Kombinationskraftwagen.

Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1992; eigene Berechnungen.

Wirkungen haben (weil sie Umwegfahrten vermeiden und den Verkehr flüssiger gestalten), sofern es gelingt, eine weitere Erhöhung des Verkehrsaufkommens z.B. durch Benutzungsgebühren in Grenzen zu halten. Notwendig ist deshalb ein um geeignete ökologische Rahmenbedingungen für den Straßenverkehr in der gesamten Bundesrepublik ergänztes Straßenaufbauprogramm für die neuen Bundesländer. Dabei sollten insbesondere für den innerstädtischen Verkehr neue, zukunftsweisende Gesamtlösungen für eine hinreichend individualisierte und dennoch umweltfreundliche Mobilität von Personen und Gütern ausprobiert werden, weil jetzt die Gestaltungsspielräume am größten sind.

2. Schienenwege

a) Situation vor der Wiedervereinigung

Im Bereich der Schiene konnte die Deutsche Reichsbahn (DR) mit eindrucksvollen Zahlen aufwarten. Ihr Schienennetz war mit 132 km je 1 000 km² eines der dichtesten in Europa (alte Länder: 120 km je 1 000 km²). Mit 1 370 Personenkilometern wurde je Einwohner doppelt soviel Personenverkehr auf der Schiene durchgeführt wie in der alten Bundesrepublik. Auf einem Streckennetz von rund 14 000 km lag die Verkehrsleistung im Güterverkehr 1988 mit rund 60 Mrd. tkm (Tonnenkilometer = Gewicht mal Transportweite) in beiden Staaten ungefähr gleich hoch, obwohl die alte Bundesrepublik insgesamt ein wesentlich höheres Güterbinnenverkehrsaufkommen auf ihrer mehr als doppelt so großen Fläche bei mehr als der dreifachen Bevölkerung hatte⁹.

Für den hohen Anteil der Bahn an der gesamten Verkehrsleistung gibt es eine Reihe offenkundiger Gründe: Zunächst zwang der Mangel an Devisen dazu, den Verbrauch von zu importierendem Erdöl gering zu halten und vor allem heimische Braun-

kohle zur Energiegewinnung zu verwenden. Dementsprechend wurde der Bahn der Vorzug vor der Straße gegeben. Alle Gütertransporte von mehr als 50 km Transportentfernung mußten mit der Bahn durchgeführt werden. Ferner war es der Binnenschifffahrt kaum möglich, die Hauptstandorte der Rohstoffgewinnung und -verarbeitung miteinander zu verbinden. So entfielen allein 108 Mio. t der von der DR 1988 transportierten 323 Mio. t (DB 302 Mio. t) auf den Transport von Braunkohle¹⁰. Desweiteren vereinfachte die deutliche Konzentration der Industriestandorte auf den Süden der DDR die Bündelung der Gütertransporte. Schließlich wirkte die Knappheit des Pkw-Angebots zugunsten eines hohen Anteils der Bahn an den Verkehrsleistungen im Personenverkehr.

Gegenstück der Erfolgsbilanz der DR beim Güter- und Personentransport waren freilich eine chronische Überlastung wichtiger Schienenwege, vor allem aber erhebliche Qualitätsmängel wie zum Beispiel:

- Eisenbahnstrecken waren 1990 nur zu 28 Prozent elektrifiziert (in den alten Bundesländern zu 40 Prozent)¹¹.
- Nach Informationen von Verkehrsexperten der DDR waren von 8 200 Eisenbahnbrücken 3 500 älter als 85 Jahre, ohne daß sie jemals renoviert worden wären. 33 Prozent der Eisenbahnbrücken seien nur beschränkt befahrbar gewesen, zwei Drittel der Stellwerke vor 1945 erbaut worden¹².
- Die schlechte bauliche Beschaffenheit des Schienenkörpers führte 1988 zu ca. 1 000 Geschwindigkeitsbeschränkungen auf einer gesamten Gleislänge von 950 km. Infrastrukturbedingt ergab sich so eine niedrige Durchschnitts-

10 Vgl. Kessel + Partner/W. Rothengatter (Anm. 6), S. 26.

11 Vgl. Statistisches Jahrbuch 1992 für die Bundesrepublik Deutschland; eigene Berechnung.

12 Vgl. B. Busch (Anm. 4), S. III/3f.

geschwindigkeit. Die 129 km zwischen Dresden und Leipzig z. B. konnten nur mit einer durchschnittlichen Reisegeschwindigkeit von 60 km/h zurückgelegt werden. Auf 30 Prozent des Gesamtnetzes mußten Achslastbeschränkungen eingeführt werden, da die verwendeten Beton-schwellen infolge eines Produktionsfehlers zu schnell verschlissen¹³.

b) *Zukünftige Anforderungen an die Schieneninfrastruktur*

Die Verschiebung der Verkehrsnachfrage vom Binnenmarkt der DDR und den osteuropäischen Nachbarn zu den alten Bundesländern und den westeuropäischen Nachbarstaaten erfordert von der DR große Anstrengungen zur neuen Ausrichtung nach Westen, insbesondere beim Streckenausbau.

Mit der Vereinigung ist ihr im Güterverkehr mit dem Lkw ein mächtiger Konkurrent erwachsen, dessen größere Flexibilität und kürzere Lieferzeit sie durch ihren Preisvorteil allein nicht ausgleichen kann. Zusätzlich wirkt der Güterstruktureffekt (Abnahme der Anteile transportkostenempfindlicher, da billiger Massengüter und Zunahme der Anteile von hochwertigen Gütern) gegen die DR. Auf der anderen Seite eröffnen sich ihr neue Chancen im Stückgut- und Wagenladungsverkehr, weil gerade die stark zunehmenden Transporte zwischen den neuen und alten Bundesländern auf relativ wenige Hauptverkehrsadern konzentriert sein werden. Neu gewonnene Kapazitätsreserven der DR durch den Wegfall eines Teils der Braunkohlentransporte für die Energiewirtschaft und durch den Produktionsrückgang der Wirtschaft haben schon zu einem besseren Leistungsangebot geführt und können weiter in diesem Sinne genutzt werden.

Im Personenverkehr konkurriert die DR nicht nur mit dem motorisierten Individualverkehr, sondern auch mit dem innerdeutschen Luftverkehr. Ohne eine Erhöhung der Reisegeschwindigkeit im Fernreiseverkehr, was erhebliche Investitionen in die Infrastruktur erforderlich macht, hat die DR kaum eine Chance auf diesem Markt¹⁴. Bereits am 28. Juni 1990 wurde zwischen den damals noch getrennten deutschen Staaten eine Grundsatzvereinbarung über den Bau der Schnellbahn Hannover-Berlin als Teil des europäischen Schnellbahnnetzes geschlossen. Durch die Verlängerungsmöglichkeit nach Warschau und Moskau ergeben sich auch für Transporte nach Osteuropa neue Per-

spektiven. Nach der Fertigstellung dieser Streckenführung über Stendal Mitte 1997 wird der Ausbau der zweiten, bereits vorhandenen Streckenführung Hannover-Berlin über Braunschweig und Magdeburg die Verkehrsanbindung der an dieser Strecke gelegenen Zentren sicherstellen.

Im Verkehr von und nach Berlin verlaufen auf absehbare Zeit die wichtigsten Ströme nach Westen und Süden. Während mit der Stadtbahn eine viergleisige Streckenführung für Nah- und Fernverkehr in Ost-West-Richtung vorhanden ist, fehlt eine solche Verbindung für den Fernverkehr in Nord-Süd-Richtung völlig. Für die Bewältigung der nach der Jahrtausendwende im Verkehr mit Berlin täglich erwarteten ca. 160 Fernzugpaare und 270 Regionalzugpaare ist das vorhandene Schienennetz absolut unzureichend¹⁵.

3. Wasserstraßen

a) *Situation vor der Wiedervereinigung*

Gemessen an der Verkehrsleistung von Schiene und Straße in den neuen Bundesländern und an der westdeutschen Binnenschifffahrt war der Anteil der Binnenschifffahrt an der Güterverkehrsleistung der ehemaligen DDR verschwindend gering¹⁶ (vgl. Tabelle 2). Zwar hatte die ehemalige DDR (und haben die neuen Bundesländer) ein dichteres Wasserstraßennetz als die alte Bundesrepublik (s. a. Tabelle 1), das Netz weist jedoch einige für den Erfolg der Binnenschifffahrt entscheidende Mängel auf:

- Die Nord-Süd-Erschließung war unzureichend, wobei sich besonders die fehlende Einbindung des Seehafens Rostock bemerkbar machte. Von den Wirtschaftszentren in Thüringen und Sachsen war nur das Gebiet um Dresden auf den Binnenwasserstraßen erreichbar¹⁷.
- In Ost-West-Richtung waren lediglich die Industriegebiete in der Mitte Ostdeutschlands angeschlossen. Da der größte Teil des schiffahrtsbezogenen Im- und Exports über die eigenen Ostseehäfen abgewickelt wurde, hatte auch der Schiffsverkehr auf der Elbe mit Anschluß an den Hafen Hamburg nicht dieselbe Bedeutung wie vor 1945.

¹⁵ Vgl. Thomas Busch/Christian Kuhn/Georg Speck, Eisenbahnkonzeption Berlin, in: Internationales Verkehrswesen, 43 (1991), S. 533 ff.

¹⁶ Vgl. Gerhard Grossmann, Bedeutung der Binnenhäfen aus der Sicht der östlichen Bundesländer, in: Internationales Verkehrswesen, 43 (1991), S. 516.

¹⁷ Vgl. ebd.

¹³ Vgl. ebd.

¹⁴ Vgl. Hans Klemm, Weitreichende Zukunftsperspektiven, in: Internationales Verkehrswesen, 42 (1990), S. 293 f.

- Wegen der Präferenzierung der Eisenbahn unterblieb der Ausbau des Wasserstraßennetzes. Lückenschlüsse wie die schon in den dreißiger Jahren geplante Überbrückung der Elbe bei Magdeburg wurden nicht realisiert. Der Ausbau der einzelnen Wasserstraßen auf „Europa-Maß“ wurde nicht vollzogen. Die Querschnitte fast aller Wasserstraßen sind für moderne Güterschiffe und Schubverbände zu gering. Während alle westdeutschen Kanäle mit Binnenfrachtschiffen von 80 m Länge, 9,5 m Breite und 2,5 m Tiefgang (1 350 t Tragfähigkeit) befahren werden können, sind die Binnenwasserstraßen der ehemaligen DDR nur bedingt für Schiffe von 67 m Länge, 8,20 m Breite und 2,5 m Tiefgang mit Tragfähigkeiten bis zu 1 000 t nutzbar. In der Regel wären jedoch nur 2 m Tiefgang möglich. Die von Berlin nach Osten zur Oder führenden Kanäle ließen sogar nur 1,85 m zu. Ähnlich sah es auf Teilen der Oder und auf der Elbe südlich von Magdeburg aus. Immer häufiger auftretende Flachwasserperioden haben bei beiden Flüssen in den letzten 20 Jahren zu Tauchtiefenabsenkungen von 25 cm und mehr geführt¹⁸.

b) *Zukünftige Anforderungen an die Binnengewässerinfrastruktur*

Bei Transporten von Massenstückgütern, Containern, Schwer- und Sperrgütern ergeben sich, insbesondere unter Berücksichtigung der auf der Schiene wie auf der Straße zu erwartenden Engpässe, neue Chancen für die Binnenschifffahrt. In seiner traditionellen Rolle als Hinterland des Hamburger Hafens scheint das Einzugsgebiet der Elbe hierfür besonders geeignet.

Durch die Erweiterung der Aufgaben der Binnenhäfen vom reinen Umschlag zu einem breiten Dienstleistungsangebot ergeben sich neue Optionen für die Intensivierung der Kooperation mit anderen Verkehrsträgern. Besonders der Hafen Magdeburg zeichnet sich durch eine gute Einbindung in europäische Verkehrsnetze mit den Anschlüssen an die Autobahn Hannover-Berlin und den Güterbahnhof Rothensee aus. Aber auch in Dresden und Berlin wird über Konzepte zur Integration von Güterverkehrszentren und Binnenhäfen nachgedacht¹⁹.

18 Vgl. Rolf Schönknecht, Binnenschifffahrt im Elbe-/Oder-Bereich, in: Internationales Verkehrswesen, 43 (1991), S. 360 ff.

19 Vgl. G. Grossmann (Anm. 16), S. 157 f.

4. Seehäfen

Die DDR wickelte ihr seeseitiges Güteraufkommen überwiegend in den Ostseehäfen Rostock, Wismar und Stralsund ab, mit erheblichem Gewicht auf Rostock. Kleinere Mengen wurden auch in den Fährhäfen Saßnitz, Mukran und Warnemünde umgeschlagen.

Die Konzentration des Güteraufkommens auf Rostock spiegelt sich auch in den Zahlen von 1990 wider, wo in Rostock mit 13,2 Mio. t fast 80 Prozent des Umschlags der drei großen Häfen getätigt wurden. Wismar hat mit 17 Prozent immerhin noch 3 Mio. t abgewickelt, wobei 60 Prozent dieser Menge auf den Umschlag von Kali entfallen²⁰.

Mittelfristig muß für alle Häfen in Mecklenburg-Vorpommern mit einem Aufkommensrückgang gerechnet werden. Generell ist zu erwarten, daß ein großer Teil der Überseeverkehre (wie vor 1945) wieder vor allem mit Hamburg, teilweise auch mit anderen Nordseehäfen wie Bremen/Bremerhaven abgewickelt werden wird. Neue Perspektiven können sich durch eine Zunahme der Verkehre mit den Ostsee-Anrainerstaaten ergeben. Gleichzeitig kann eine Stärkung der Transittransporte von Skandinavien nach Südosteuropa erwartet werden. Von der Intensivierung des Fährbetriebs würden Mukran und Saßnitz profitieren.

5. Flughäfen

In den neuen Bundesländern standen zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung die Flughäfen Berlin-Schönefeld, Leipzig/Halle, Dresden und Erfurt für den regelmäßigen Linienverkehr zur Verfügung. Nur das Land Mecklenburg-Vorpommern verfügt nicht über einen für den regelmäßigen, gewerblichen Luftverkehr geeigneten Flughafen.

Der Flughafen Berlin-Schönefeld an der südlichen Peripherie der Stadt fertigte im Jahre 1989 2,61 Mio. Passagiere ab, wovon rund 90 Prozent internationale Linienflüge nutzten. Der nationale Flugverkehr war 1980 aus energiewirtschaftlichen Gründen eingestellt worden²¹. Während der Flughafen Leipzig/Halle noch über ein beachtliches Passagieraufkommen (439 000) verfügte, waren Erfurt (48 000) und Dresden (24 000) kaum relevant²².

Im Hinblick auf zukünftige Anforderungen zeichnet sich ein Engpaß vor allem für den Luftverkehr

20 Vgl. „Situation und Perspektiven der ostdeutschen Seehäfen“, in: Verkehrsnachrichten, (1991) 5-6, S. 17 ff.

21 Vgl. Kessel + Partner/W. Rothengatter (Anm. 6), S. 26.

22 Vgl. Statistisches Jahrbuch der Deutschen Demokratischen Republik '90, Berlin 1991.

von und nach Berlin ab. Abgesehen von Berlin-Schönefeld verfügt Berlin noch über die Flughäfen Tegel und Tempelhof in relativ zentraler Lage im Westteil der Stadt. Nach der Vereinigung stieg die Zahl der Flüge von und nach Berlin um etwa 40 Prozent. Die Belastung der beiden Flughäfen im Westteil der Stadt ist seit 1989 stark gestiegen, während sich das Passagieraufkommen in Schönefeld nahezu halbiert hat. Aus Umweltschutzgründen können weder Tegel noch Tempelhof ausgebaut werden. Wegen der Fluglärmprobleme in den innerstädtischen Nahbereichen Tegels und Tempelhofs soll vor allem der Flughafen Tempelhof in absehbarer Zeit aufgegeben werden.

Die bundesweite Luftverkehrsprognose der Deutschen Forschungsanstalt für Luft- und Raumfahrt (DLR) sagt für das Jahr 2000 mit 18 Mio. Passagieren eine Verdopplung des Passagieraufkommens in Berlin (bezogen auf 1990) voraus. Bei entsprechendem Angebot (Großflughafen) könne bis 2010 mit mehr als 30 Mio. Passagieren gerechnet werden²³. Da ein zusätzlicher Großflughafen (voraussichtlich im Süden Berlins, frühestens ab dem Jahr 2005) den gesamten Flugverkehr Berlins übernehmen könnte und das gegenwärtig in Tegel errichtete Interimsterminal maximal für zusätzliche 3 Mio. Passagiere ausreicht, müssen erhebliche Investitionen (die schon erwähnte DLR-Studie spricht von 4,7 Mrd. DM) in Schönefeld getätigt werden, um das bis 2005/06 zu erwartende Passagieraufkommen bewältigen zu können. Ob ein weitgehender Ausbau Schönefelds anstelle eines neuen Großflughafens zweckmäßig ist, wird z. Z. noch diskutiert.

IV. Investitionen und Planungsvorhaben seit der Vereinigung

1. „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“²⁴

Bei dem Programm „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ handelt es sich um einen Vorgriff auf den Bundesverkehrswegeplan 1992. 17 dringliche Projekte mit Schlüsselfunktionen für das Zusammenwachsen der alten und neuen Bundesländer mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 57 Mrd.

²³ Vgl. Dieter Wilken, Möglichkeiten zur Aufteilung des Luftverkehrs, in: Internationales Verkehrswesen, 44 (1992), S. 211f.

²⁴ Vgl. Der Bundesminister für Verkehr, Verkehrsprojekte Deutsche Einheit, Bonn 1992.

DM wurden per Kabinettsbeschluss vom 9. April 1991 von der Erstellung von Planungsunterlagen im Rahmen der Genehmigungsverfahren und von den Verfahren selbst befreit. Von den 17 Projekten beziehen sich neun auf den Schienenverkehr, sieben auf das Straßennetz und eines auf Wasserstraßen.

Im Bereich der Bahnen werden 30 Mrd. DM für Verbindungen der alten Bundesländer mit Berlin, aber auch mit Stralsund und den Regionen Halle/Leipzig und Dresden investiert. Fahrzeitverkürzungen durch Maßnahmen zur Erhöhung der Reisegeschwindigkeiten, Elektrifizierung und die Errichtung von Hochgeschwindigkeitstrassen für ein europäisches Hochgeschwindigkeitsnetz der Eisenbahnen sind wesentliche Zielsetzungen im Bereich der Schiene.

Mit den sieben Straßenprojekten (23,5 Mrd. DM) werden einerseits die verkehrsmäßige Erschließung Mecklenburg-Vorpommerns und die Verkehrsverbindungen nach Polen verbessert, andererseits die wichtigsten Straßenverbindungen zwischen den Ballungsräumen im Süden der neuen Bundesländer und den alten Ländern ausgebaut.

Da die Binnenschifffahrt als einziger Binnenverkehrsträger noch über freie Kapazitäten verfügt und gleichzeitig Potentiale für ihre Nutzung erkennbar sind, ergibt sich daraus Handlungsbedarf, der auch im Programm „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ zum Ausdruck kommt (4 Mrd. DM). Rund 300 km Wasserstraßen sollen im Vorgriff auf den Bundesverkehrswegeplan '92 so ausgebaut werden, daß Motorgüterschiffe bis zu 2 000 t Tragfähigkeit und Schubverbände bis zu 3 500 t Tragfähigkeit verkehren können. Lückenschlüsse in der Verbindung Hannover-Magdeburg-Berlin werden mit den Investitionen in das Kreuz Magdeburg, den Mittellandkanal und den Elbe-Havel-Kanal anvisiert.

2. Bundesverkehrswegeplan '92

Der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) '92 (vgl. Tabelle 4) umfaßt als „vordringlichen Bedarf“ neben dem indisponiblen Bedarf nur neue Projekte, deren Nutzen-Kosten-Relation größer als 3 ist. Neue Projektvorhaben mit einer Nutzen-Kosten-Relation größer als 1 werden nur als weiterer Bedarf erfaßt, der praktisch keine Chancen auf Realisierung hat. Insgesamt macht der „vordringliche Bedarf“ ein Finanzvolumen von 414,4 Mrd. DM bis zum Jahre 2010 aus. Zusammen mit vorgesehenen Finanzhilfen des Bundes im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes in Höhe von 76,1 Mrd. DM müssen also mehr als 490 Mrd. DM an Investitionen finanziert werden. Dies wird

Tabelle 4: Bundesverkehrswegeplan 1992 (Gesamtinvestitionsbedarf in Mrd. DM)

	Indisponible Bedarfsbereiche					Neu- und Ausbaubedarf	
	Investitionen außerhalb des Neu- und Ausbaus ¹ 1991-2010	Überhang aus laufenden Vorhaben	VB '85 ²	Verkehrsprojekte Deutsche Einheit	Summe	Projektsumme mit positivem gesamtwirtschaftlichem Bewertungsergebnis ³	
						N/K größer als 3	N/K größer als 1.
Schiene, davon DR ⁴	86,6 45,6	26,2 -	- -	30,0 22,8	142,8 68,4	52,1 23,3	64,6 28,5
Bundesfernstraßen davon NBL ⁵	91,8 22,5	26,2 0,7	13,5 2,2	23,5 19,0	155,0 44,4	36,4 13,4	91,8 23,5
Bundeswasserstraßen davon NBL ⁵	13,3 5,1	7,3 -	1,0 -	4,0 4,0	25,6 9,1	2,4 1,9	3,6 2,6
Summe davon NBL ⁵	191,7 73,2	59,7 0,7	14,5 2,2	57,5 45,8	323,5 121,9	90,9 38,6	160,0 54,6

1 Ersatz, Erhaltung, übrige Investitionen und teilweise Nachholbedarf, dessen überwiegende Anteile in den „Verkehrsprojekten Deutsche Einheit“ und neuen Vorhaben enthalten sind.

2 Noch nicht realisierter „Vordringlicher Bedarf“ (VB) des BVWP '85.

3 Ausgedrückt in N/K = Nutzen/Kosten-Verhältnis.

4 DR = Deutsche Reichsbahn.

5 NBL = neue Bundesländer.

Quelle: Bundesverkehrswegeplan 1992.

nur möglich sein, wenn die für 1996 im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehenen Planungsansätze für den Verkehrsetat bis zum Jahre 2010 durchgehalten werden können.

Von 194,9 Mrd. DM für die deutschen Bahnen fließen 91,7 Mrd. DM in Projekte der DR. Neben den Investitionen des Programms „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ soll nach Vorlage positiver Wirtschaftlichkeitsberechnungen besonders der Ausbau von Knotenpunkten im DR-Bahnnetz mit 13 Mrd. DM gefördert werden. Im Rahmen des BVWP sind für das Bundesfernstraßennetz in den neuen Bundesländern 35 Mrd. DM vorgesehen. Der Ausbau des Autobahnnetzes von 1941 km (1. Januar 1991) auf rd. 2900 km und der Neu- bzw. Ausbau von rd. 1500 km Bundesstraßen sollen durch diese Mittel finanziert werden. Bei den Bundeswasserstraßen sind 11 Mrd. DM für Projekte im Osten Deutschlands reserviert.

Insgesamt entfällt von den 414,4 Mrd. DM für den vordringlichen Bedarf ein Anteil von rd. 38 Prozent auf die neuen Länder.

Ein besonderer Investitionsschwerpunkt sowohl im BVWP '92 als auch bei den im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes vorgesehenen Maßnahmen ist die systematische Verknüpfung von Transportketten durch Ausbau der Schnittstellen (Flughäfen, See- und Binnenhäfen, Güterverkehrszentren, Umschlagsanlagen des kombinierten Verkehrs) sowie eine stärkere Anbindung der Flughäfen an das Schienennetz. Das besondere Problem des BVWP '92 ist die im Vergleich zu früheren Plänen noch größere Prognoseunsicherheit: „Die Notwendigkeit der nächsten Fortschreibung [des BVWP '92, H.-J. Ewers] wird sich vor allem aus den zur Zeit nicht absehbaren politischen und wirtschaftlichen Veränderungen in den osteuropäischen Nachbarstaaten mit deren Konsequenz auf die Bevölkerungs-

entwicklung und die Verkehrsnachfrage innerhalb des Bundesgebietes ergeben²⁵.

V. Das Finanzierungsproblem

Die im BVWP '92 enthaltenen Maßnahmen zum Aufbau der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern stehen unter einem Finanzierungsvorbehalt. Sie konkurrieren mit ungezählten anderen Infrastrukturprojekten und mit einem noch nicht absehbaren konsumtiven Aufwand zur Linderung der Folgen der Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern. Insofern lag es nahe, über Formen privater Finanzierung (nicht nur) der Verkehrsinfrastruktur nachzudenken. Dazu wurden von verschiedenen Seiten (Banken, Verbände, Bauwirtschaft, Bundesregierung) Vorschläge unterbreitet²⁶. Die Diskussion hat gezeigt, daß viele der diskutierten Formen privater Finanzierung nicht ohne Probleme sind:

- Soweit es sich um eine einfache Verlagerung der Kreditfinanzierung aus dem Bundeshaushalt auf (formell oder materiell) private Träger handelt, bei der alle wirtschaftlichen Risiken (Baukostenrisiko, Marktrisiko) beim Bund verbleiben, bestehen Bedenken im Hinblick auf das in Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG niedergelegte Prinzip der Vollständigkeit des Bundeshaushalts. Soweit eine solche Verlagerung, wie bei der Leasingfinanzierung, insgesamt zu höheren Kosten als die bundeseigene Finanzierung führt, ist auch der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verletzt.
- Soweit im Rahmen privater Finanzierung tatsächlich auch Marktrisiken übernommen werden, wie es z.B. bei den aus künftigen Nutzerentgelten gespeisten Projektfinanzierungen („Betreibermodellen“) geschieht, widerstreiten die auf die Rentabilität des jeweiligen Projekts gerichteten Interessen der privaten Finanzie-

25 Vgl. Der Bundesminister für Verkehr, Bundesverkehrswegeplan 1992, Bonn 1992, S. 63.

26 Eine kurze Zusammenfassung und Würdigung solcher Vorschläge und vorhandener Beispiele auch aus anderen Ländern enthält der am 27. Juni 1991 vorgelegte Bericht der Arbeitsgruppe „Private Finanzierung öffentlicher Infrastruktur“, die am 14. 11. 90 vom Bundeskabinett unter Federführung des Bundesministeriums für Finanzen eingesetzt wurde (Manuskript, o. O., o. J.).

rungsträger oft dem auf die Effizienz des gesamten Verkehrssystems gerichteten Interesse des Bundes. Insofern kommen solche Finanzierungsformen eher für relativ isolierte Projekte (punktförmige Infrastruktureinrichtungen wie Flughäfen, Güterverkehrszentren, Brücken und Tunnel) in Frage.

Da einerseits die Effizienzvorteile Privater beim Bau und Betrieb von Infrastruktureinrichtungen gegenüber der staatlichen Verwaltung groß sind, andererseits eine knappheitsorientierte Gebührenpolitik für die Benutzung von Verkehrswegen und Verkehrsschnittstellen wohltätige Lenkungswirkungen hat, liegen Lösungen nahe, die die Verkehrsinfrastruktur in Form von eigenwirtschaftlichen Fonds aus dem Bundeshaushalt herauslösen, den Bau und Betrieb der Infrastruktur weitgehend Privaten überlassen und die Finanzierung der Verkehrswege aus Entgelten der Verkehrsnutzer sicherstellen. Eine derartige Lösung vermeidet die erwähnten Kollisionen mit Haushaltsgrundsätzen, sichert über eine integrierte Planung die Effizienz des Gesamtsystems, benutzt die Effizienzvorteile Privater beim Bau und Betrieb von Verkehrsweegen und sorgt durch knappheitsgerechte Benutzergebühren sowohl für eine Deckung der Wegekosten als auch für die erforderliche Lenkung der Verkehrsnachfrage.

Ansätze zu einer solchen Lösung sind sowohl im Verkehrskonzept des Deutschen Industrie- und Handelstages (DIHT)²⁷ als auch im Konzept der Bundesregierung zur Reform der Bahnen enthalten. Der DIHT schlägt die Bildung eines Sondervermögens Verkehrswege vor; im Reformkonzept der Bahn ist als letzte Reformstufe nach der organisatorischen Trennung von Netz und Transport bei den Bahnen die Bildung einer eigenen Netzgesellschaft vorgesehen. Selbst bei einer (denkbaren) vollständigen Privatisierung solcher Wegfonds würden Bund, Länder und Gemeinden genügend Einwirkungsmöglichkeiten auf die Gestaltung der Verkehrsinfrastruktur behalten, zum einen über die Planungs- und Genehmigungsverfahren, zum anderen über die Möglichkeiten entgeltlicher öffentlicher Aufträge in jenen Fällen, in denen die aus einer Strecke erwarteten Benutzerentgelte zu gering sind, um den Netzträger von sich aus zu einer Investition zu veranlassen.

27 Deutscher Industrie- und Handelstag, Zukunftsaufgaben der Verkehrspolitik in Deutschland – Vorschläge für eine grundlegende Verkehrsreform, Bonn 1991.

Die Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft

Chance oder Risiko für eine umweltgerechte Mobilität?

I. Binnenmarkt und Verkehrspolitik

1. Folgen des Binnenmarktes

Der Binnenmarkt 1992, ehemals zugkräftiger Motor der europäischen Integration, kam just zu seinem offiziellen Start ins Gerede. Ohne eigene Schuld wurde er von dänischen und französischen Turbulenzen über den Maastrichter Vertrag gestreift, obwohl die politische Klasse in Deutschland konsequent jeglichen öffentlichen Streit über die Europäische Gemeinschaft (EG) zu vermeiden trachtete.

Entgegen den im großen und ganzen unbestrittenen, im sog. Cecchini-Bericht der EG 1988 geschickt aufbereiteten ökonomischen Vorteilen des Binnenmarktes wird die Frage nach den sozialen und ökologischen Folgen der Vollendung des Binnenmarktes seit geraumer Zeit kontrovers diskutiert¹. Die EG-Verkehrspolitik – der Begriff sei als Kürzel erlaubt, obwohl es noch keine integrierte Verkehrspolitik der EG gibt – wird in dieser Diskussion unter den negativen ökologischen Folgen des Binnenmarktes subsumiert. Führen die EURO-Optimisten die – Nationalgrenzen mißachtende – Umweltverschmutzung als eines der Hauptargumente für die Notwendigkeit und die Vertiefung der EG ins Feld, gibt diese Vertiefung für EURO-Skeptiker Anlaß zu größter Besorgnis: In den nur wirtschaftlich denkenden Gemeinschaftsinstitutionen drohe der „ökologische Ausverkauf“². Die Bundesbürger würden von einer „Verkehrslawine“ überrollt. Weit verbreitet ist die Forderung nach einer ökologischen Verkehrswende, die statt auf ungesteuertes (Straßen-)Verkehrswachstum auf Verkehrsvermeidung und -ver-

lagerung vor allem auf Schiene, Busse und Fahrrad, teilweise auch die Wasserwege setzt³. Wieso ist es heute wirtschaftlich, deutsche Kartoffeln mit dem Lkw über die Alpen zu transportieren, sie in Italien zu waschen und zu schnitzeln, um sie dann wieder in Deutschland zu Pommes frites zu verarbeiten?

Diese Besorgnis wurde von einer durch den Umweltministerrat eingesetzten wissenschaftlichen Arbeitsgruppe (Task Force) geteilt, die die Verkehrsentwicklung als „the most important environmental impact of the Internal Market“ ansah⁴. Der Binnenmarkt löse einen Anstieg des grenzüberschreitenden Schwerlastverkehrs zwischen 30 und 50 Prozent aus.

In der Bundesrepublik als dem europäischen Transitland stieg der Lkw-Durchgangsverkehr im Zeitraum von 1980 bis 1990 auf das Doppelte an⁵. Eine Steigerung des EG-weiten Güterkraftverkehrs um über 40 Prozent wird erwartet⁶. Für die Bundesrepublik wird von einem Wachstum des internationalen Straßengüterverkehrs um das Vierzehnfache und des internationalen Personenverkehrs um das Achtzehnfache ausgegangen, was zur Begründung

3 Die europäischen Umweltverbände fordern, „das Leitbild einer ökologischen Verkehrswende... im EWG-Vertrag zu verankern“. Auf der heutigen Rechtsgrundlage sei „eine ökologische Neuorientierung der europäischen Verkehrspolitik... nicht möglich; vgl. Konzepte für eine Umweltgemeinschaft, in: Politische Ökologie, Sonderheft 3, (1991) 22, S. 13.

4 Task Force Environment and the Internal Market, „1992“. The Environmental Dimension. Task Force Report on the Environment and the Internal Market, Bonn 1990, S. 10.

5 Das Aufkommen stieg von 9,7 auf 21,8 Mio. t, die Verkehrsleistung von 6,0 auf 13,1 Mrd. Tonnenkilometer (tkm); die Verkehrsleistung der ausländischen Lkw von 5,8 auf 11,5 Mrd. tkm; vgl. Bundesminister für Verkehr (Hrsg.), Verkehr in Zahlen 1992, Berlin 1992, S. 190f.

6 Von 805 Mrd. tkm auf 1 139 tkm. Beim Schienenverkehr wird im gleichen Zeitraum eine Zunahme um 33 Prozent erwartet. Vgl. Kommission der EG, Grünbuch zu den Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt. Eine Gemeinschaftsstrategie für eine „dauerhaft umweltgerechte Mobilität“, Bonn 1992, S. 37.

1 Vgl. die kritischen Beiträge in Michael Heine u. a. (Hrsg.), Schwarzbuch EG-Binnenmarkt. Die vergessenen Kosten der Integration, Berlin 1992².

2 Undine von Blottnitz, Ökologischer Ausverkauf steht zu befürchten, in: Das Parlament, Nr. 3 vom 13. Januar 1989, S. 11.

des Ausbaus der Straßeninfrastruktur herangezogen wird⁷.

Andererseits will die Bundesregierung per Kabinettsbeschluss vom 7. November 1990 die Emissionen des Treibhausgases Kohlendioxid (CO₂) bis 2005 um 25 bis 30 Prozent senken, was aber ohne eine durchgreifende Änderung der Verkehrspolitik nicht möglich ist. Nach der neuesten Studie wird der CO₂-Ausstoß des motorisierten Verkehrs in der Bundesrepublik bis 2005 um 40 Prozent ansteigen⁸.

2. Anzeichen einer Verkehrswende der EG?

Offenkundig befindet sich die EG-Kommission, zumindest die Generaldirektion Verkehr, in einem Umdenkungsprozeß. Bei der Vorlage des – rechtlich und politisch unverbindlichen – „Weißbuchs über die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik“ forderte der zuständige EG-Kommissar van Miert: „Wir müssen unsere Prioritäten neu ausrichten.“ Der Güterverkehr auf der Straße müsse mit allen von ihm verursachten Kosten (Umwelt- und Sozialkosten) belastet werden, und auch die Mitgliedstaaten müßten umdenken⁹. Die gleiche Forderung war in einem Expertenbericht 1990 erhoben worden¹⁰. Dabei spielt sicher auch die Erkenntnis eine Rolle, daß „bei anhaltender...Tendenz der Motorisierung und der Öffnung der Binnengrenzen 1993 ein Verkehrsinfarkt droht“¹¹.

Fraglich ist jedoch, ob die EG mit ihrer äußerst schwerfälligen, durch den Maastrichter Vertrag

nicht entscheidend veränderten institutionellen Struktur (hohe Konsenshürden im Ministerrat, bei Steuer- oder Abgabeharmonisierung: Einstimmigkeitsprinzip) sich nicht in einer „Politikverflechtungsfalle“ (Fritz W. Scharpf) befindet: Eine umweltpolitisch stringente Verkehrspolitik kann im Widerstreit heterogener nationaler oder lobbyistischer Interessen nicht wirksam konzipiert werden. Über die als Voraussetzung oder Flankierung der Liberalisierungs- bzw. Deregulierungsmaßnahmen notwendigen Harmonisierungsentscheidungen (aus Gründen der Angleichung der Wettbewerbsbedingungen, des sozialen Schutzes, der Verkehrssicherheit oder des Umweltschutzes) wird keine Einigkeit im Rat erzielt. Wenn im Verhältnis von Harmonisierung und Liberalisierung eine „riesige Kluft“¹² besteht, würde das gerade die Deutschen treffen, die aufgrund ihrer sozial- und umweltpolitischen Standards auf eine Harmonisierung auf möglichst hohem Anspruchsniveau angewiesen sind. Bei „mobilen Emissionsquellen“, die nationale Grenzen überschreiten können, ist auch unter umweltpolitischem Aspekt eine EG-weite Harmonisierung unerlässlich¹³.

Anhand einer Bestandsaufnahme wichtiger Maßnahmen zum Landverkehr (mit Ausnahme der Binnenwasserstraßen) und zum Luftverkehr soll die bisherige EG-Verkehrspolitik bewertet und diskutiert werden, ob die verkehrlichen Folgeprobleme des in seinem Kern auf die Ausnutzung von ökonomischen Größen- und Spezialisierungsvorteilen angelegten Binnenmarktkonzepts¹⁴ mit den von der EG eingesetzten Mitteln behoben werden können.

II. Rechtsgrundlagen, Ziele und Instrumente der EG-Verkehrspolitik

Verkehrspolitische Ziele sucht man im EWG-Gründungsvertrag trotz eines eigenen Titels „Verkehr“ und trotz der Entscheidung für die „Höchst-

7 Vgl. Werner Reh, Politikverflechtung im Fernstraßenbau der Bundesrepublik Deutschland und im Nationalstraßenbau der Schweiz, Frankfurt/M. u. a. 1988, S. 126 ff.; Bundesminister für Verkehr (Hrsg.), Bundesverkehrswegeplan '92 (Entwurf), Bonn (Juli) 1992.

8 Der Straßenverkehr war 1990 mit 18,2, der Verkehr insgesamt mit 23 Prozent an der CO₂-Emission beteiligt, mit rasch steigendem Anteil. Zur künftigen Entwicklung vgl. Energie- und Umweltforschung/IFEU (Hrsg.), Motorisierter Verkehr in Deutschland. Energie- und Luftschadstoffemissionen des motorisierten Verkehrs in der DDR, Berlin (Ost) und der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1988 und in Deutschland im Jahr 2005, Heidelberg 1992, S. 303.

9 Vgl. Frankfurter Rundschau vom 3. Dezember 1992, S. 1.

10 Die Wirtschaftlichkeit eines Verkehrsträgers sei erst dann gegeben, wenn „alle Kosten (Verfahrens-, Infrastruktur-, Umwelt- und soziale Kosten usw.) der Verkehrsträger (Straße, Schiene, Binnenwasserstraßen usw.) bekannt sind und den Benutzern angelastet werden“; vgl. Gruppe Verkehr 2000 Plus, Der Verkehr in einem sich rasch wandelnden Europa. Überlegungen zur Vernetzung der Verkehrssysteme in Europa (Dok VII/153/91-DE), Brüssel 1990, S. 22, 24.

11 Bericht des Umweltausschusses des Europäischen Parlaments (Manfred Vohrer) über ökonomische und fiskalische Instrumente der Umweltpolitik (A3-0130/91) vom 13. Mai 1991, S. 7.

12 Albrecht Kasper/Andreas Schikora, Umweltdumping als Folge der geplanten EG-Integration?, in: M. Heine (Anm. 1), S. 98.

13 Vgl. Task Force (Anm. 4), S. 204.

14 Holzapfel sieht als Auswirkungen der betrieblichen Spezialisierung und Rationalisierung räumliche Zentralisierungs- und Konzentrationsprozesse, die zur internationalen vertikalen Arbeitsteilung („just-in-time-production“) und einer Intensivierung der Zeitnutzung („Rund-um-die-Uhr-Gesellschaft“) führen. Vgl. Helmut Holzapfel, Der Verkehr und die Grenzen der Arbeitsteilung. Stellungnahme zur Anhörung der Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ am 16. und 17. November 1992, S. 3 f.

stufe“ der Integration, nämlich der gemeinsamen Verkehrspolitik, vergebens. Klar war schon damals, daß dem Verkehr eine wichtige Integrationsfunktion für den freien Verkehr von Waren, Personen und Dienstleistungen – also drei der vier Freiheiten eines gemeinsamen Marktes – zukommt. Bloße „Räumungsaktionen“ wie die „Beseitigung von Zöllen oder Schlagbäumen“ würden nicht genügen, sondern es müßte ein „Zwang zum Zusammenwirken im Rahmen einer Gemeinsamen Politik“ geschaffen werden¹⁵.

Inhaltlich wurde schon damals mit einer „geradezu religiösen Inbrunst“ über dogmatische Positionen gestritten und aufgrund der mitgliedstaatlichen Dirigismen nur die „Blankettkompetenz“ des Artikel 75c, „alle sonstigen zweckdienlichen Vorschriften“ zu erlassen, dem politischen „Willen von Kommission und Ministerrat anheimgegeben“¹⁶.

Artikel 75 gibt in den Absätzen a) und b) vor, das Funktionieren des internationalen Verkehrs und die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Verkehr in anderen EG-Mitgliedstaaten sicherzustellen. Entscheidungsregel war, nach einer Übergangszeit von acht Jahren, die qualifizierte Mehrheit (i. d. R. mindestens acht von zwölf Mitgliedsstaaten), wovon aber wieder einstimmig zu entscheidende „Vorschriften über die Grundsätze der Verkehrsordnung“ ausgenommen wurden.

Unklar blieb auch, ob, wie die Kommission meinte, die „Planung, Erstellung, Unterhaltung und Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur“ ebenso wie die Verkehrssicherheitspolitik Aufgabengebiet der EG sei¹⁷. Der Widerstand vor allem der deutschen Regierung dagegen¹⁸ dürfte mit der Aufnahme der Aspekte Verkehrssicherheit und Transeuropäische Netze (Titel XII; Arti-

15 Vgl. Walter Hallstein, *Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse*, Düsseldorf-Wien 1969, S. 20f., 96f.

16 Thomas Oppermann, *Europarecht. Ein Studienbuch*, München 1991, Rz. 1313.

17 Verkehrssicherheitspolitik schließt die Aspekte Fahrer (z. B. Führerschein), Fahrzeughaltung (z. B. technische Überwachung) und den Betrieb von Fahrzeugen (z. B. auch allgemeine Geschwindigkeitsbegrenzungen) ein.

18 Vgl. Albrecht Frohnmeyer, Titel IV. Der Verkehr (Art. 74 bis 84). Art. 74 Rz. 5, in: Eberhard Grabitz (Hrsg.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 1990. Aus der Sicht der EG-Kommission nennt Frohnmeyer diese Haltung „ziel-fremd und inkonsequent, nachdem andere Elemente der Straßenverkehrssicherheit mit deutscher Unterstützung zum Gegenstand von Gemeinschaftsregelungen gemacht worden sind“.

kel 129b) in den Maastrichter Vertrag vom 7. Februar 1992 obsolet geworden sein. Neben der regionalpolitischen Zielsetzung sind seit 1987 die neuen Umweltvorschriften (Art. 130r) zu berücksichtigen. Sie verlangen „eine umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen“, die Anwendung des Vorsorge- und Verursacherprinzips und daß die „Erfordernisse des Umweltschutzes... Bestandteil der anderen Politiken der Gemeinschaft“ sind¹⁹. Als Leitprinzip der Zusammenarbeit zwischen Regionen, Nationalregierungen und EG im Bereich der Verkehrspolitik soll nun das Subsidiaritätsprinzip (Artikel 3b, neu) gelten.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, daß der EG für die gemeinsame Verkehrspolitik ein komplexer Zielkatalog, die verschiedenen Handlungsformen (Verordnung, Richtlinie, Entscheidung) und ein gut gefüllter Instrumentenkasten auf den Gebieten der Normung (Erlaß von Grenzwerten, Ge- und Verboten), der Marktordnungspolitik, der Kostenanlastung (Anreiz-, Preis-, Steuer- und Abgabenpolitik), der Infrastrukturpolitik und der Forschungspolitik zur Verfügung steht.

Nachdem bis 1985 durch die Selbstblockade des Ministerrates keine gemeinsame Verkehrspolitik erkennbar war, gab das Urteil des Europäischen Gerichtshofes auf die Untätigkeitsklage des Europäischen Parlaments – zeitgleich mit dem Binnenmarktprogramm – den entscheidenden Impuls. Der Ministerrat sei – wegen der Unbestimmtheit der Verkehrsartikel – zwar nicht rechtlich zu einer umfassenden Gestaltung der Verkehrspolitik verpflichtet, er müsse aber mindestens die Dienstleistungsfreiheit auf dem Gebiet des internationalen Verkehrs und die Zulassung von Unternehmen zum Verkehr im EG-Ausland sicherstellen. Der Meinung des Generalanwalts, der Rat sei rechtlich zu Maßnahmen der Harmonisierung auf steuerlichem, sozialem und technischem Gebiet verpflichtet, folgte das Gericht jedoch nicht. Es stellte fest, die Rechtsetzungsmaßnahmen des Rates seien bis dahin „eher sporadischer Natur und ohne ein kohärentes verkehrspolitisches Konzept ergangen“²⁰.

19 U. von Blotnitz (Anm. 2) meint dazu, diese Vorschrift sei „das Papier nicht wert, auf dem sie zu lesen ist“.

20 Urteil des Europäischen Gerichtshofes in der Rs. 13/83, Slg. 1985, S. 1572; zur Bewertung vgl. Jürgen Basedow (Hrsg.), *Europäische Verkehrspolitik. Nach dem Untätigkeitsurteil des Europäischen Gerichtshofes gegen den Rat vom 22. Mai 1985*, Tübingen 1987 (v. a. die Beiträge von Basedow und Erdmenger).

III. Das Scheitern der europäischen Harmonisierung im Güterkraftverkehr

Aufgabe der EG ist laut Artikel 79 EWG-Vertrag die Beseitigung von Diskriminierungen, die Verkehrsunternehmer aus anderen EG-Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Frachten und Beförderungsbedingungen benachteiligen. Nach einer ersten Richtlinie über den internationalen Güterkraftverkehr 1962²¹ wurde 1967 zunächst probeweise ein Gemeinschaftskontingent für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten mit insgesamt 1200 Genehmigungen geschaffen und nach 1985 mehrfach angehoben. 1988 wurden sie jährlich um 40 Prozent erhöht mit der Folge, daß ab dem 1. Januar 1993 eine völlige Freigabe des Güterkraftverkehrs innerhalb der Gemeinschaft erreicht wird. Um den Effekt zu verdeutlichen: 1984 gab es 4000 Konzessionen für den internationalen Güterverkehr, 1992 waren es bereits 66000.

Im Bereich der Beförderungspreise wurde, nachdem 1989 Margen- und Referenztarife eingeführt worden waren, ab 1990 die freie Preisbildung im grenzüberschreitenden Güterverkehr verwirklicht.

Die Ordnungspolitik des Rates bei den Gewichten und Abmessungen bestand in einer kontinuierlichen Erhöhung der Gesamtgewichte (bis 40t) und der Achslasten, der Länge (Höchstlänge 18,35 m) und der Breite der Lastfahrzeuge (bis zu 2,60 m bei dickwandigen Kühlfahrzeugen), beginnend mit der Richtlinie 85/3/EWG vom 19. Dezember 1985. Die von den Nationalstaaten unterhaltenen Infrastrukturen werden durch diese Maßnahmen mit Kosten in zweistelliger Milliarde belastet.

Zum 1. Juli 1990 trat die sog. Kabotage-Verordnung in Kraft, mit der ein Kontingent von 15000 Kabotage-Genehmigungen für die Gemeinschaft geschaffen wurde, die die Inhaber zum Binnenverkehr innerhalb anderer Mitgliedstaaten (kleine Kabotage) oder zwischen zwei anderen Mitgliedstaaten (große Kabotage), in denen sie nicht nie-

21 Vgl. zum folgenden, soweit nicht einzeln nachgewiesen, Jürgen Erdmenger, Kommentar Titel IV. Der Verkehr, in: Hans von der Groeben/Jochen Thiesing/Claus-Dieter Ehlermann, Kommentar zum EWG-Verkehr, Baden-Baden 1991; Heiner Rogge, Verkehr, in: Carl O. Lenz (Hrsg.), EG-Handbuch Recht im Binnenmarkt, Berlin 1991, S. 615-650; EG-Kommission, Die Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft, Luxemburg 1983; EG-Kommission, Verkehrsmarkt Europa, Brüssel 1991.

dergelassen sind, berechtigen. Dieses Kontingent soll jährlich um 10 Prozent aufgestockt und damit eine Liberalisierung herbeigeführt werden. Bedenkt man, daß rund 30 Prozent der Lkw-Fahrten Leerfahrten sind, können sich daraus positive Umwelteffekte ergeben. Sinkende Transportanteile der deutschen Verkehrsunternehmen belegen, daß sich diese nicht nur subjektiv als Verlierer der EG-Liberalisierungspolitik fühlen²². Zusammen mit der Bundesregierung hatten sie Widerstand geleistet, der, nachdem der Europäische Gerichtshof ein rechtliches Junktim zwischen Liberalisierung des Güterverkehrs und Harmonisierung der gesetzlichen (incl. steuerrechtlichen) Vorschriften verneint hatte, die Entwicklung nicht mehr aufhalten konnte. Die bislang erfolgten Harmonisierungsmaßnahmen beschränken sich – neben technischen Aspekten – auf die Sozialvorschriften, d. h. die Vorschriften zu Lenk- und Ruhezeiten. Letztere gelten zwar europaweit, ihre Einhaltung wird aber in den einzelnen Ländern unterschiedlich streng (bzw. lasch) gehandhabt²³. Mit der Einführung verbesserter Kontrollgeräte (Fahrtenschreiber) und neuerdings auch technischen Geschwindigkeitsbegrenzern (für schwere Lkw und Omnibusse) soll dieses Kontrolldefizit beseitigt werden. Den für die Überwachung zuständigen Mitgliedstaaten empfahl die Kommission abgestimmte Maßnahmen, verzichtete mangels Kompetenz aber auf strafrechtliche Vorschriften²⁴.

IV. Wegekosten und Straßenbenutzungsabgabe

Der Versuch der gemeinschaftsweiten Harmonisierung der Wegekosten begann Mitte der sechziger Jahre mit einer Wegekostenenquete zu den Landverkehrsträger mit dem Ziel, die Grundlagen eines Abgeltungssystems für die Benutzung der Verkehrswege zu schaffen. Daß diese Absicht ge-

22 Vgl. Berthold Busch, Die Verkehrspolitik der EG unter dem Einfluß der Binnenmarktvollendung (Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik der deutschen Wirtschaft, Nr. 188), Köln 1991, S. 7 ff.

23 Vgl. Adolf Zobel, Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen in der EG-Verkehrspolitik, in: Der Güterverkehr, (1990) 6, S. 12-20. Zum – in allen Bereichen zu beobachtenden – Problem des schleppenden und uneinheitlichen Vollzugs des Gemeinschaftsrechts vgl. Heinrich Siedentopf/Jacques Ziller, (Hrsg.), Making European Policies Work. The Implementation of Community Legislation by the Member States, 2 Bde., London 1988.

24 Vgl. Entschließung 85/C 348/01 vom 20. Dezember 1985 (ABl. C 348/1).

scheitert ist, zeigt der neueste, 14. Wegekostenbericht, der „keine EWG-Gesamtergebnisse errechnet“, sondern lediglich Infrastrukturausgaben und -nutzungen buchhalterisch zusammenträgt²⁵.

Ebenso wurde faktisch von den ambitionierten Vorschlägen der Kommission für eine harmonisierte Kraftfahrzeugsteuer, die gemäß dem Territorialitätsprinzip und abhängig von den tatsächlich zurückgelegten Kilometern erhoben werden sollte, Abschied genommen²⁶. Gegenüber früheren Vorschlägen wurden die Belastungen halbiert und die Fahrleistung nur insoweit berücksichtigt, als die Mitgliedstaaten eine Rückerstattung gegen Straßenbenutzungsgebühren vornehmen können. Die Steuer auf Dieselmotorkraftstoff wurde 1991 auf mittlerem Niveau (500 DM pro 1000 Liter) und ohne Bezug auf Wegekosten oder Umweltkosten harmonisiert. Ein Beschluß über Energiesteuern oder Kohlendioxidabgaben wurde im Ministerrat immer wieder vertagt. Ein in verkehrsökonomischer wie ökologischer Hinsicht wesentlich effizienteres Steuerungsmodell hatte das Europäische Parlament mit einem elektronischen Road-Pricing-System vorgelegt, allerdings wurde es von der Kommission nicht aufgegriffen²⁷.

In ihrem neuesten Vorschlag vom 30. September 1992 spricht die Kommission davon, ein „Übergangsmodell“ einzuführen, das dann später vom Territorialprinzip abgelöst werden soll. Dabei „sollte (sic!) ein Zusammenhang zwischen der Höhe der Benutzungsgebühren und den den Nutzfahrzeugen anzulastenden Autobahnwegkosten gewährleistet sein“. Damit wird wohl auch die ursprüngliche Absicht, die „Wettbewerbsverzerrungen zu unterbinden“, aufgegeben; statt dessen bemüht man das Subsidiaritätsprinzip als Grund für „diese erneute Änderung“ des Vorschlags und verschiebt das Problem auf die Ebene der Mitgliedstaaten²⁸.

25 KOM (91) 331 vom 13. September 1991, S. 1.

26 Das Territorialitätsprinzip, das das Nationalitätsprinzip ablösen soll, bedeutet nach der Definition der Kommission, daß die Anlastung der Wegekosten „insbesondere aufgrund der Benutzung der Verkehrswege im Zulassungsland und der Benutzung der Verkehrswege in den übrigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft“ erfolgen soll, also unabhängig von den Regelungen in einzelnen Mitgliedstaaten; vgl. KOM (97) 716 endg., Art. 10. Die Erfassung sollte per Satellit oder Infrarotcode erfolgen.

27 Zum Stand der Diskussion und den unterschiedlichen Vorschlägen vgl. KOM (90) 540, endg. vom 20. März 1991; Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente A3-0026/92 vom 23. Januar 1992 und A3-0083/92 vom 27. Februar 1992.

28 Kommission der EG, Änderung des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zur Anlastung der Wegekosten an schwere Nutzfahrzeuge; KOM (92) 405, endg. vom 30. September 1992, S. 1, 5 f.

Das Scheitern des Versuchs der Wegekostenanlastung liegt teilweise in der Schwierigkeit der Materie begründet²⁹. Wissenschaftlicher Konsens besteht nur darüber, daß die durch die Bundesrepublik fahrenden ausländischen Lkw eine erhebliche Kostenunterdeckung haben. Für Kommission und Ministerrat besteht das Finanzierungssystem für den Verkehr aus drei Säulen: der Kraftstoffsteuer, der Kraftfahrzeugsteuer und den Straßenbenutzungsgebühren. Die Kfz-Steuer schwankte in der EG zwischen 119 DM pro Jahr in Frankreich und – bis zum 1. Juli 1990 – 9365 DM in Deutschland (jeweils für einen 38-Tonnen-Lastzug). Nachdem auf europäischer Ebene die Angleichung nicht gelang, führte die Bundesrepublik zum 1. Juli 1990 im Alleingang eine Straßenbenutzungsgebühr für den Schwerlastverkehr ein (zwischen 1000 und 9000 DM pro Jahr). Da für deutsche Fuhrunternehmen gleichzeitig die Steuer nachhaltig gesenkt wurde (auf maximal 3500 DM) wäre der ausländische Schwerverkehr besonders betroffen gewesen.

Die Anwendung des deutschen Gesetzes wurde vom Europäischen Gerichtshof zunächst durch einstweilige Anordnung vom 12. Juli 1990 ausgesetzt und schließlich am 19. Mai 1992 wegen seiner diskriminierenden Wirkung und dem Verstoß gegen das Schlechterstellungsverbot des Art. 76 EWG-Vertrag untersagt. Rechtfertigungsgrund hätte indessen der Umweltschutz sein können, der „nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes eines der wesentlichen Ziele der Gemeinschaft darstellt“. Jedoch habe die Bundesregierung „nicht mit hinreichender Sicherheit dargetan . . . , daß die Erhebung der streitigen Gebühr bei den Verkehrsunternehmen der anderen Mitgliedstaaten tatsächlich eher zu Verlagerungen des Straßenverkehrs auf die Verkehrsträger Eisenbahn und Binnenschiffe . . . führen würde“³⁰. In der Tat strebte die Schwerverkehrsabgabe keine Lenkungswirkung zugunsten der Umwelt an.

Für 1993 zeichnet sich eine Festlegung von Mindestsätzen für die Kraftfahrzeugsteuer durch den Ministerrat ab, darunter auch die Harmonisierung der Kraftfahrzeugsteuer für Lkw auf vermutlich niedrigem Niveau. Bis Ende März 1993 soll über EG-einheitliche, strecken- oder zeitbezogene Straßenbenutzungsgebühren im Grundsatz entschieden werden. Die Erhebungsform und die Höhe von Straßenbenutzungsgebühren soll den Mitglied-

29 Vgl. die Spannweite unterschiedlicher Ergebnisse je nach Berechnungsmethode bei Ulrich van Suntum, Verkehrspolitik, München 1986, S. 125.

30 Slg. 1990, S. 3351 (3359, 3363); zur gleichen Argumentation im Hauptsacheverfahren vgl. Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 3 (1992) 12, S. 390 ff.

staaten überlassen bleiben, womit die Wiedereinführung der Schwerverkehrsabgabe möglich wäre. Bedenken machen die Deutschen gegen die Anrechnung der Mautgebühren auf die Kraftfahrzeugsteuer geltend.

Allerdings gehen von der in Deutschland derzeit diskutierten Vignettenlösung für Lkw und Pkw keine umweltpolitischen Lenkungswirkungen aus³¹. Sinnvoll wäre sie vielleicht im Rahmen eines Gesamtkonzepts mit dem Kernpunkt einer Mineralölsteuererhöhung („Ökosteuer“ oder Umweltabgabe), weil deren Umgehung durch die – gemeinschaftsrechtlich erlaubte – abgabenfreie Einführung von Treibstoff in Behältern von Nutzfahrzeugen (2001 bei Lkw, 6001 bei Omnibussen) ausgeschlossen wird.

V. Verkehrsinfrastruktur

1. Eisenbahnen

Bei der Erfüllung ihrer eisenbahnpolitischen Ziele

- finanzielle Sanierung (Entschuldung) der Bahnen,
- optimale Ausschöpfung der verfügbaren Eisenbahnkapazität,
- Harmonisierung der finanziellen Beziehungen zwischen den Eisenbahnunternehmen und den Staaten,
- Stärkung der Eigenwirtschaftlichkeit durch Trennung der Geschäftsbereiche in Verwaltung der Fahrwege und Betrieb, mit dem Ziel der Steigerung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahnen (Unternehmen sollen Status eines unabhängigen Betreibers erhalten und sich „eigenwirtschaftlich nach den Erfordernissen des Marktes verhalten“ können),
- Öffnung der einzelstaatlichen Netze für internationale Bahnen (Dienstleistungsfreiheit, Marktzugang),
- Förderung der internationalen Zusammenarbeit (Sicherung der Interoperabilität von Fahrweg, Fahrzeugen und Ausrüstung),

31 Gerd Aberle (Vignette oder Straßenbenutzungsgebühr – neue Vorschläge in falscher Form, in: Internationales Verkehrswesen, 44 [1992] 3, S. 53) stellt fest, man solle dafür „nicht hochtrabende Wegekostenargumente heranziehen“. Einziger Effekt der Vignette sei, daß „mehr Geld in die öffentlichen Kassen“ komme.

- Stärkung der Eisenbahnen durch Förderung des kombinierten Verkehrs

ist die EG-Kommission in der Vergangenheit nur sehr wenig, vielmehr erst in jüngster Zeit vorangekommen. Eine echte Angleichung der Wettbewerbsbedingungen konnte durch EG-Vorschriften nicht erreicht werden. Das Ziel, die Eisenbahnunternehmen schuldensfrei zu machen, wurde zugunsten einer bloßen Verringerung der Verschuldung relativiert. Die möglichen, aus den „Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes“ resultierenden Subventionstatbestände umfassen noch immer einen breiten Katalog. Die – sehr wichtige – Trennung zwischen dem „Betrieb der Eisenbahninfrastruktur“ und der „Erbringung von Verkehrsleistungen“ ist nur bei der Rechnungsführung obligatorisch, während die organisatorische oder institutionelle Trennung nur fakultativ ist³². Auch die Übernahme der Infrastrukturkosten durch die öffentliche Hand ist nicht vorgeschrieben. Zugangs- und Transitrechte zu den Eisenbahnnetzen werden unter Bedingungen nur internationalen Unternehmensgruppierungen gewährt. Die internationale Zusammenarbeit ist hinter den Erwartungen zurückgeblieben. So werden z. B. die drei europäischen Hochgeschwindigkeitszüge (der französische TGV, der spanische TAV und der deutsche ICE) wohl erst in der nächsten Generation kompatibel und in der Lage sein, die Anlagen ihrer Nachbarländer zu benutzen.

Bei realistischer Einschätzung der Möglichkeiten der EG sind Erfolge dennoch erkennbar. Ohne den langjährigen Druck der EG-Kommission und den Beschluß 91/7511/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft³³ wäre die Bereitschaft zur Bahnreform in Deutschland – trotz aller Verschuldungs- und Vereinigungsprobleme³⁴ – kaum vorhanden. Neben einigen diffizilen finanziellen, organisatorischen, beamtenrechtlichen Fragen im Zuge der Umwandlung der beiden deutschen Bahnen in eine privatrechtlich geführte Deutsche Eisenbahn AG, die im Regierungsbericht³⁵ noch nicht hinreichend geklärt sind,

32 Der Nah- und Regionalverkehr ist von dieser Richtlinie ausgenommen.

33 Danach müssen die Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft bis zum 1. Januar 1993 rechtlich selbständig und unabhängig von den Regierungen sein, sowie nach eigenwirtschaftlichen Grundsätzen geführt werden; der Fahrweg muß zumindest einen eigenen Geschäftsbereich darstellen (Quersubventionierung ist verboten), die Eisenbahnunternehmen müssen finanziell saniert sein.

34 Das Defizit betrug 1991 5,3 Mrd. DM bei der Deutschen Bundesbahn und 4,3 Mrd. bei der Deutschen Reichsbahn.

35 Bericht der Regierungskommission Bundesbahn, Dezember 1991.

muß auch eine neue vertikale Aufgabenteilung zwischen internationalem, nationalem und regionalem Verkehr gefunden werden, die eine optimale Kapazitäts- und Marktausschöpfung erlaubt.

Mit der ebenfalls 1991 erfolgten Änderung der Richtlinie 1191/69 wird ein Rückzug aus der Förderung des Regionalverkehrs seitens der EG wie auch der Mitgliedstaaten deutlich. Für Regionalisierung und Kommunalisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) trat die Bundesregierung schon 1989 ein: „Die Länder und Kommunen werden . . . künftig stärker gezwungen sein, aus Gründen der Daseinsvorsorge ihrer Verantwortung für den ÖPNV gerecht zu werden und finanzielle Mittel für die Aufrechterhaltung eines ausreichenden Angebotes bereitzustellen.“³⁶ Daß die EG die Verpflichtung der Mitgliedstaaten aufhob, den mit dem öffentlichen Dienst zusammenhängenden Aufwand zu entgelten, verstärkt den Druck zur Reorganisation des Regionalverkehrs.

2. Kombiniertes Verkehr

Zur Förderung des kombinierten Verkehrs (Transport durch mehrere Verkehrsträger), wurde dieser schon 1975 von der Kontingenzpflicht, später auch von Steuern befreit. Ferner wurden Investitionen in Infrastruktur- und Verladeanlagen gefördert, in bestimmten Fällen sogar Betriebsbeihilfen gegeben. Die Maßnahmen wurden über den Verbund Schiene/Straße später auf die Binnenschifffahrt ausgeweitet. Im Juni 1991 wurde von der Kommission ein umfassendes Maßnahmenpaket vorgelegt, das die Errichtung eines Netzes für den kombinierten Verkehr vorsieht, die Beihilfemöglichkeit für dessen Errichtung verlängert und die Beförderungsbedingungen regelt. Die Förderung des kombinierten Verkehrs geschieht nach dem „Second-best-Konzept“, als Ersatz für eine verursachergerechte Besteuerung³⁷.

Mit Hilfe eines Netzes mit 25 Vorrangstrecken für den kombinierten Ladungsverkehr soll der EG weit bei weniger als vier Prozent liegende Marktanteil für dieses relativ umweltfreundliche Konzept ausgeweitet werden. Allerdings liegt die durchschnittliche Transportentfernung für 90 Prozent des

36 Bundesregierung, Bericht über den Öffentlichen Personennahverkehr in der Fläche, BT-Drucks. 11/5746 vom 21. November 1989, S. 18.

37 KOM (92) 230 endg., S. 52: „Die ungleiche Anlastung der Infrastrukturkosten an die Verkehrsträger und die unzureichende Berücksichtigung der externen Kosten (insbesondere Sicherheit und Umweltverschmutzung) der verschiedenen Verkehrsträger wirken sich ungünstig auf Beförderungen mit der Eisenbahn und im Binnenschiffsverkehr und damit auf den kombinierten Verkehr aus.“

Straßengüterverkehrs in der Gemeinschaft bei 200 km, während der kombinierte Verkehr unter den herrschenden Bedingungen erst ab 600 km konkurrenzfähig ist.

3. Infrastrukturpolitik

1978 wurden die EG-Mitgliedstaaten in der Entscheidung für die Errichtung eines Infrastruktur-Beratungsausschusses dazu verpflichtet, ihre Wegeplanungen von gemeinschaftlichem Interesse mitzuteilen. Mit der „begrenzten Aktion auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur“³⁸ im Jahre 1982 beteiligte sich die Gemeinschaft erstmals an der Finanzierung bestimmter Verkehrsinfrastrukturvorhaben mit eigenen Haushaltsmitteln. Einer Aufforderung des Europäischen Rates von Rhodos im Dezember 1988 folgend, verabschiedet der Rat am 20. November 1990 die Verordnung 3359/90 zur Durchführung eines Aktionsprogramms auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur im Hinblick auf die Vollendung des integrierten Verkehrsmarktes³⁹. Für die Durchführung dieses Programms wurde der Beratende Ausschuss mit Regelungsbefugnissen ausgestattet. Es wurde ein Leitschema für das transeuropäische Netz entwickelt, zuerst für die Hochgeschwindigkeitsstrecken der Eisenbahn, der Straßen, des kombinierten Verkehrs und der Binnenwasserstraßen. Dabei werden allgemeine Ziele, Prioritäten und Grundzüge für die Durchführung vorgegeben. Auswahlkriterien für Projekte aller Verkehrsträger sind: Schaffung transeuropäischer Achsen, Beseitigung von Engpässen, Anbindung von Regionen in Insel- oder Randlage, Verbesserung des internationalen Verkehrs einschließlich des Transitverkehrs, Ausbau der Straßen- und Seeverkehrsverbindungen sowie die Anlage hochwertiger Verbindungen zwischen den großen Ballungsräumen. Finanzmittel konnten nur in einem zu geringen Umfang mobilisiert werden, um diese als „goldene Zügel“ gegenüber den Mitgliedstaaten einsetzen zu können. 1,4 Mrd. DM wurden von 1982 bis einschließlich 1991 ausgegeben⁴⁰. Aus dem Regionalfonds wurden indessen von 1975 bis 1993 14,3 Mrd. DM für Verkehrsinfrastrukturvorhaben verwendet. Mit der Errichtung des im Maastrichter Vertrag über die Europäische Union enthaltenen Kohäsionsfonds ab 1993 werden wesentlich höhere Beträge für die Verkehrsinfrastruktur erwartet.

38 Verordnung Nr. 3600/82 vom 30. Dezember 1982 (ABl. L 376/10).

39 Vgl. ABl. L 326 vom 24. November 1990/1.

40 Die höchsten Anteile erhielten Griechenland, Belgien, Italien und das Vereinigte Königreich (Großbritannien). Die Bundesrepublik erhielt 6,7 Prozent, rund 90 Mio. DM (KOM [92] 231, S. 36).

Die Kosten für das neu vorgelegte „transeuropäische Straßennetz“ werden auf 240 Mrd. DM geschätzt. Zusätzlich zu den genannten Zielen soll dieser Straßenbauplan, ohne daß dies plausibel gemacht wird, das Ziel der Reduzierung von CO₂ verfolgen.

4. Luftverkehr

Gemäß dem Chicagoer Abkommen aus dem Jahre 1944 gilt im Luftverkehr grundsätzlich nicht das Prinzip der Transportfreiheit, sondern der nationalen Lufthoheit, wodurch Marktzutritt, Beförderungskapazitäten und -tarife national zugunsten der eigenen Linienfluggesellschaft reguliert werden. In der Gemeinschaft ist man von diesem System erstmals 1983 mit der Richtlinie über den interregionalen Luftverkehr, die eine „Katalysatorfunktion“ hatte, abgewichen⁴¹. Die Tarife auf vergleichbaren Strecken in Europa lagen um etwa 40 bis 75 Prozent höher als in den USA. Außerdem zahlen in Europa 50 bis 60 Prozent der Fluggäste den vollen Preis, in den USA dagegen nur 15 Prozent.

Die EG-Kommission legte drei „Pakete“ von Rechtsetzungsmaßnahmen zur Liberalisierung des Luftverkehrs vor, die insbesondere die Kapazitätsaufteilung, die Verkehrsrechte und die Tariffestsetzung dem Wettbewerb öffnen und damit zur Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit im Luftverkehr führen sollen. Dabei verfolgt die EG einen schrittweisen Deregulierungsansatz, der nicht die amerikanische Politik ab 1978 kopiert⁴².

Im sog. „Nouvelles-Frontières“-Urteil⁴³ bestätigte der Europäische Gerichtshof die Liberalisierungspolitik der Kommission: Die Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrags seien auch auf den Bereich Luftverkehr anzuwenden. Das erste „Luftverkehrspaket“ vom Dezember 1987⁴⁴ flexibilisierte die gängigen Tarifgenehmigungsverfahren (was neue Spartarife ermöglichte), die Vergabe von Sitzplatzkapazitäten und den Marktzugang. Die

„fünfte Freiheit“ – der Transport von Fahrgästen zwischen zwei Mitgliedstaaten, in denen ein Unternehmen nicht ansässig (registriert) ist – wird ermöglicht. Zur Vermeidung von Überlastungsproblemen wurde der Ausbau der EUROCONTROL-Behörde zu einem einheitlichen Flugsicherungssystem statt der bisher 12 unterschiedlichen Kontrollsysteme vorgeschlagen, um unnötige Wartezeiten abzubauen und eine bessere Ausnutzung der Kapazitäten zu erreichen.

Im zweiten Liberalisierungspaket vom Juni 1990 wurden gegenüber dem ersten die Spielräume bei der Preis- und Tarifgestaltung wesentlich erweitert, mit der Folge, daß die Unternehmen ihre Tarife auch im internationalen Verkehr zumeist selbst festsetzen können. Der Marktzugang zu Linienflugverbindungen wurde durch Ausweitung der Rechte der fünften Freiheit weiter erleichtert, die sogenannte dritte und vierte Freiheit⁴⁵ für alle Luftverkehrsunternehmen in der Gemeinschaft gewährt. Der Luftfrachtverkehr wurde völlig liberalisiert⁴⁶.

Im dritten Liberalisierungspaket wurden, soweit die Verabschiedung bereits erfolgte, die Kabotagerechte der fünften Freiheit weiter ausgebaut und die Voraussetzungen für die Erhaltung einer Betriebserlaubnis und die Zuweisung von Zeitnischen (slots) auf überlasteten Flughäfen geregelt sowie bilaterale Kapazitätsbeschränkungen aufgehoben⁴⁷.

Die „Inkompatibilität der in Europa verwendeten Ausrüstung“ in den Mitgliedstaaten und der „Mangel an Kooperation und Koordination“ bereitet der Kommission „zunehmend Anlaß zur Sorge“. Es gibt noch keine für „ganz Europa einheitliche, betriebliche und technische Normen“ der Flugsicherung⁴⁸.

Die Zuwachsraten des Luftverkehrs sind sehr hoch. EG-weit verdoppelte sich die Verkehrslei-

41 Vgl. Thomas Biermann, Der Regionalluftverkehr vor dem Hintergrund einer Liberalisierung des Luftverkehrs in Europa, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 58 (1987), S. 185.

42 Vgl. Ruth Katharina Beyen/Jürgen Herbert, Deregulierung des amerikanischen und EG-europäischen Luftverkehrs. Theoretische Grundlagen und Analyse der verkehrspolitischen Umsetzung, Hamburg 1991, S. 72 ff.

43 Urteil des EuGH vom 30. April 1986 (verb. Rechtssache 209–213/84), Slg. 1986, S. 1425.

44 Vgl. die Verordnungen 3975/87 vom 14. Dezember 1987 (ABl. L 374/1) 3976/87 vom 14. Dezember 1987 (ABl. L 374/9), die Richtlinie 87/601/EWG vom 14. Dezember 1987 (ABl. L 374/12) und Entscheidung 87/602/EWG vom 14. Dezember 1987 (ABl. L 374/19).

45 Die dritte Freiheit besteht darin, Freiheit, Fracht oder Fluggäste aus dem Registrierungsstaat in einem anderen Land abzusetzen; die vierte Freiheit erlaubt es, in anderen Vertragsstaaten Fracht oder Personen mit Bestimmung für den Heimatstaat aufzunehmen. Vgl. R. K. Beyen/J. Herbert (Anm. 42), Anhang S. XI f.

46 Vgl. die Verordnungen 2342/90, 2343/90 und 2344/90 vom 24. Juli 1990 (ABl. L 217/1–16 vom 11. August 1990).

47 Vgl. VO 3922/91 vom 16. Dezember 1991 (ABl. L 373/4), Richtlinie 91/670/EWG vom 16. Dezember 1991 (ABl. L 373/21) und verschiedene Kommissionsvorschläge.

48 KOM (92) 342 endg. vom 22. August 1992, S. 3, 1, 8. Belgien, die Niederlande, Luxemburg und Deutschland entwickelten für ihren Luftraum gemeinsam mit EUROCONTROL ein Integrationskonzept; vgl. Carl Graf Hohenthal, Warteschleifen über Europa – Luftraum gemeinsam kontrollieren, in: Das Parlament Nr. 33 vom 7. August 1992, S. 15.

stung in der Luftfracht zwischen 1979 und 1988, im Passagierbereich wuchs sie um zwei Drittel (von 180 auf 299 Mrd. Passagierkilometer). Zwischen 1990 und 2010 soll der Passagierluftverkehr nochmals um 74 Prozent wachsen. Überlastungen der Infrastruktur sind die Folge.

Gerechte Wettbewerbsbedingungen zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern wurden von der EG noch nicht angestrebt, wie das Fortbestehen der Mineralölsteuerbefreiung für den gewerblichen Luftverkehr zeigt. Auch die Verlagerung des Kurzstreckenverkehrs auf die Schiene wird im Binnenmarkt praktisch unmöglich, weil nach Streichung einer Flugverbindung innerhalb eines Landes EG-ausländische Unternehmen diese Flüge anbieten können. Vermutlich wird der verschärfte Wettbewerb noch zu erheblich niedrigeren Preisen führen und dazu, daß auf dem europäischen Markt nur noch drei oder vier Mega-carrier statt der heute 12 Linienfluggesellschaften übrig bleiben.

VI. Umweltaspekte

1. Emissionen

Umweltaspekte sind im Rahmen der EG-Luftverkehrspolitik nur auf den Lärmschutz beschränkt, wo man die Normen der International Civil Aviation Organisation (ICAO) durchsetzt. Die Abgasemissionen in der Flughafenumgebung sowie in hohen Luftschichten – Ozonabbau durch Stickoxide und Ausstoß des dort als Treibhausgas wirkenden Wasserdampfes – spielten bisher keine Rolle.

Im Bereich der Normung stand die EG bei der Katalysatorentscheidung im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Vor allem die Emissionsvorschriften über Kohlenmonoxid, Kohlenwasserstoffe, Stickoxide und die Partikelemissionen von Dieselmotoren wurden 1988, 1989 und 1991 verschärft und es wurden verbesserte Prüfverfahren eingeführt. Die Vorschriften zur Abgasüberwachung und die Partikelgrenzwerte geben jeweils Umrüstungsfristen für die zweite Stufe der Grenzwerte bis Ende 1995 oder noch länger, sie lassen sogar Ausnahmen zu. Der Berichterstatter des Parlaments kommentierte, man nehme „sehr viel Rücksicht auf die Industrie, aber nicht auf die Menschen“⁴⁹.

49 Pressemitteilung zum Bericht Vittinghoff, Dok. A3-149/91 vom 29. 5. 1991.

Mit ihrer Richtlinie über die bodennahe Luftverschmutzung durch Ozon (Sommersmog) vom 21. September 1992 legte die EG einen Schwellenwert für den Gesundheitsschutz des Menschen von 110 Mikrogramm pro Kubikmeter und für die Benachrichtigung der Bevölkerung von 180 Mikrogramm fest. Maßnahmen werden darin jedoch nicht benannt, sondern auf die Zukunft verschoben⁵⁰.

Die CO₂-Reduzierungspolitik der EG löste erhebliche Kritik aus. Die EG konnte sich nicht auf eine Verhandlungslinie für die beim Rio-Gipfel (UNCED-Konferenz) im Juni 1992 verhandelte Klimakonvention einigen – noch nicht einmal darauf, ihr (klimapolitisch unzulängliches) Ziel, die CO₂-Emissionen in der EG bis zum Jahre 2000 auf dem Niveau von 1990 zu stabilisieren, wirklich zu wollen. Statt dessen wurde die eigene Politik unter den Vorbehalt gestellt, daß die USA das gleiche Ziel anstreben – was letztere nicht taten.

2. Der Alpentransit

Bewegung in die gemeinschaftliche Verkehrspolitik ist allerdings durch die am 2. Mai 1992 unterzeichneten Transportabkommen mit Österreich und der Schweiz gekommen, die als Spezialvorschriften dem Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum vorgehen. Mit ordnungsrechtlichen Vorschriften hatten die beiden Länder eigenmächtig die zulässigen Gewichte beschränkt und Sonntags- und Nachtfahrverbote verhängt. In den Transitabkommen wurde ein Kompromiß gefunden zwischen den Erfordernissen des freien Warenverkehrs und dem Umweltschutz. Vereinbart wurden erstens Maßnahmen zur Förderung des Eisenbahnverkehrs und des kombinierten Verkehrs (Infrastrukturausbaumaßnahmen, einschl. Gotthard-, Lötschberg- und Brennerbasistunnel). Zweitens wurde eine Besteuerung des Straßenverkehrs nach dem Prinzip der Kostenwahrheit festgelegt (in einer ersten Stufe sollen die Wegekosten und in einer zweiten auch die externen Kosten erhoben werden). Drittens erfolgte eine Festlegung von Emissionsvorschriften bei Lärm und Abgasen, die die fortschrittlichste Technologie umsetzen. Viertens wird das Transitvolumen durch Österreich nach einem die Emissionen widerspiegelnden Ökopunktesystem bemessen, das im Jahre 2003 nur noch 40 Prozent der Punkte von 1991 betragen und damit eine drastische Reduktion der Lärm- und Abgasemission der einzelnen Fahrzeuge herbeiführen wird. Die Schweiz rückte nur insofern von ihrer Begrenzung der zulässigen Lkw-Ge-

50 Vgl. Richtlinie 92/72 vom 21. 9. 1992 (ABl. L 197, S. 1).

wichte auf 28 Tonnen ab, als sie 1500 Genehmigungen von Fahrzeugen pro Jahr mit höherem Gewicht zuließ⁵¹.

Eine Übertragung dieser Schiene-Vorrangpolitik des Alpentransits wurde auf der paneuropäischen Konferenz im Oktober 1991 von osteuropäischen Ländern gefordert und zugleich von westeuropäischen Vertretern als Musterbeispiel für die Verkehrsbeziehungen innerhalb des 375 Millionen Menschen umfassenden EWR angesehen.

VII. EG-Verkehrspolitik – eine zwiespältige Bilanz

Der Umdenkungsprozeß und die Bemühung der Kommission um eine neue Gemeinschaftsstrategie ist zwar deutlich erkennbar, aber – betrachtet man z.B. die zweifelhafte Straßenbauphilosophie des Verkehrsinfrastrukturprogramms – doch nicht konsequent. Man wolle, so die Kommission (sich im Grünbuch gleich wieder selbst desavouierend), „natürlich nicht (selbst) gesetzgeberisch tätig werden“, sondern die „legislative Aufgabe... den Mitgliedstaaten bzw. lokalen oder regionalen Behörden überlassen“⁵². Bei dem nachweislich vorhandenen europäischen Harmonisierungsbedarf im Verkehrssektor – wo zu den technischen, steuerlichen, sozialen, sicherheitsmäßigen Gründen Umweltaspekte zwingend hinzugetreten sind – kann der bloße Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip nicht verfangen. Letzteres muß zumindest in ein Gesamtkonzept eingepaßt sein, das auch das Grünbuch nicht liefert.

Das bisherige Versagen der europäischen Verkehrspolitik bei der Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den verschiedenen Ländern, aber auch zwischen den Verkehrsträgern, ist nicht durch primärrechtliche Defizite, das Fehlen von Handlungsformen oder spezieller Instrumente bedingt, sondern in erster Linie durch den aufgrund seiner Konsensproblematik – in Betracht heterogener nationaler Interessen – in

51 Vgl. Wolfgang Kahl, Der Alpentransit vor einer grundlegenden Neuordnung, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 3 (1992) 17, S. 538–542.

52 So wird dort auch gesagt, daß die „verkehrsbedingten Umwelteinwirkungen und die betriebsbedingten Umweltbelastungen reduziert, ... unnötige Verkehrsnachfrage gebremst, das Verkehrsaufkommen“ gesenkt werden sollen (KOM [92] 46 endg. [Anm. 6], Rz. 104), aber nicht wie, in welchem Umfang, bis wann und mit welchen Maßnahmen (vgl. ferner Rz. 9).

den genannten zentralen Fragen handlungsunfähigen Ministerrat. Die untersuchten Politikfelder zeigen zwar durchaus Unterschiede in der partiellen Liberalisierung und Deregulierung auf. Die Politik steht aber insgesamt unter dem ökonomischen Primat der Binnenmarktverwirklichung, ohne mit einer verkehrspolitischen Konzeption die Folgeprobleme des Verkehrswachstums auf der Straße und im Luftverkehr marktwirtschaftlich verträglich steuern zu können.

Die These der Politikverflechtungsfalle findet auch im Hinblick auf die Umweltfolgen des Verkehrs Bestätigung, weil die effektivste Strategie über das Portemonnaie geht. Eine konsequente CO₂-Reduzierungspolitik muß hier ansetzen. Bei Steuer- und Abgabenfragen herrscht in Brüssel jedoch das Einstimmigkeitsprinzip. Der Ausbau des Straßennetzes mit dem Ziel der Staubeseitigung gehört indessen nicht zu den wirksamen Mitteln der Klimapolitik, sondern eher der Ausbau des Schienennetzes⁵³.

Die umwelt- und verkehrspolitisch notwendige Rücknahme der Mobilitätsorientierung der Bürger und der Transportorientierung der Wirtschaft ist durch den Binnenmarkt nicht zu erwarten, da er die „Produktproliferation und Variantenvielfalt“⁵⁴ weiter ankurbelt. Diese sind Hauptursachen der „Just-in-time“-Philosophie und verstärken räumliche Prozesse der Zentralisierung, Konzentration und der Intensivierung der Zeitnutzung. Da die Autobahnen aber zunehmend zur Zeit- und damit Kostenfalle werden, gibt es die Hoffnung, daß die hochsubventionierte „Lagerhaltung auf der Straße“ ein ökologisches und ökonomisches Auslaufmodell ist.

Ein von der EG nach dem Territorialprinzip strukturiertes, Kostenwahrheit herstellendes elektronisches Road-Pricing-System würde diesen Fehlentwicklungen im Güter- und Personenverkehrsbe-

53 Die wirksamsten Maßnahmen wären: Erhöhung (Verdreifachung) der Mineralölsteuer, Erlaß von Kraftstoffverbrauchsgrenzwerten, Umstellung der Kfz-Steuer auf Fahrleistung, höhere Pkw-Besetzungsgrade, eine Verkehrsabgabe, Geschwindigkeitsbeschränkungen und -kontrollen, Ausbau der Schieneninfrastruktur, Ausbau des Radwegesystems, Verkehrsflußsteuerung, Schulung/Verhaltensänderung der Nutzer. Insgesamt ließe sich demnach eine CO₂-Reduzierung von 25 bis 37 Prozent gegenüber 1987 erreichen. Die Verkehrsmenge würde um 20 bzw. um 41 Prozent abnehmen. Vgl. PROGNOSE AG, Wirksamkeit verschiedener Maßnahmen zur Reduktion der verkehrlichen Emissionen bis Jahr 2005. Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Verkehr, Basel 1991.

54 Stellungnahme Bundestagsanhörung am 16./17.11. 92 von Bretzke Management Consulting/BDI/Stadtplanungsamt Stuttgart/BDF (Anm. 14), S. 3.

reich effektiv gegensteuern und die vorhandenen Infrastrukturkapazitäten optimal nutzen. In ein solches Gesamtkonzept können sich die Beiträge der Mitgliedstaaten, Regionen und Kommunen im Sinne einer Gesamtverkehrsstrategie einfügen, ohne in das politisch beliebte Schwarzer-Peter-Spiel zu verfallen, das dann mit dem Subsidiaritätsprinzip bemäntelt wird.

Verkehrsvermeidung, ein bisher in Brüssel bewußt nicht gewählter Begriff, bedeutet doch, richtig ver-

standen, nicht großflächige Verkehrsverbote, sondern „Bereitstellung der Möglichkeiten zur Verhinderung unnötiger Mobilität“⁵⁵. Mit den alten, bisher von der EG verfolgten Konzepten ist eine umweltverträgliche Mobilität aber nicht zu erreichen. Fairneßhalber sei angemerkt, daß in dieser Hinsicht auch in den Mitgliedstaaten noch keine echten Fortschritte erzielt wurden.

⁵⁵ Heinz Zackor/Stefan Schmitz, Stellungnahme Bundestagsanhörung am 16./17. 11. 92 (Anm. 14), S. 9.

Ulrich van Suntum: Verkehrspolitik in der Marktwirtschaft

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/93, S. 3–13

Der Verkehrssektor wurde lange Zeit als Ausnahmehereich vom Wettbewerb behandelt. Die zur Begründung vorgebrachten „Besonderheiten“ dieses Sektors vermögen jedoch nicht zu überzeugen. Mit dem europäischen Binnenmarktprojekt sind erste Schritte zur Liberalisierung der Transportmärkte auch in der Bundesrepublik erfolgt. Andererseits steht dem eine neue, vorwiegend umweltpolitisch motivierte Tendenz zu staatlichen Eingriffen in die Verkehrsmärkte gegenüber.

Für die kommenden 20 Jahre ist noch mit deutlich zunehmenden Verkehrsleistungen sowohl im Güter- als auch im Personenverkehr zu rechnen. Einer Umlenkung dieser Verkehrsströme von der Straße auf Schiene und Binnenschiff stehen die systembedingten Grenzen der Massenverkehrsmittel entgegen. Allenfalls ein geringer Teil des Verkehrszuwachses wird von diesen Verkehrsmitteln zu bewältigen sein.

Um so dringlicher stellt sich die Frage nach der Umweltverträglichkeit des Straßenverkehrs bzw. nach seinen externen Kosten. Hier stehen sich mit dem ordnungsrechtlichen und dem ökonomischen Ansatz zwei grundsätzlich verschiedene Lösungsvorschläge gegenüber. Dem ökonomischen Ansatz gebührt aufgrund seiner Effizienzvorteile i. d. R. der Vorzug, wenngleich auf das Ordnungsrecht nicht völlig verzichtet werden kann. Auch unter gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten weisen ökonomische Anreizsysteme wesentliche Vorzüge gegenüber Ge- und Verboten auf. Notwendig ist aber in jedem Falle eine soziale Flankierung von Maßnahmen, die den Verkehr verteuern. Diese sollte vorzugsweise auf dem Wege der subjektbezogenen Sozialpolitik (direkte Steuern und Transfers) erfolgen, nicht aber durch subventionierte Verkehrspreise, da sonst die erwünschten Anreizwirkungen wieder verlorengehen würden.

Joachim Wille: Ökologische Wende in der Verkehrspolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/93, S. 14–22

Zehn Jahre nach der Einführung des sogenannten umweltfreundlichen (Katalysator-)Autos ist unübersehbar, daß das autozentrierte Verkehrssystem nicht alleine durch technische Maßnahmen an den Fahrzeugen ökologisch verträglich gestaltet werden kann. Die Verantwortung der Gesellschaft und des einzelnen Bürgers für die Erhaltung der Umwelt für nachfolgende Generationen und einen Lebensstil in den reichen Industrienationen, der von demnächst zehn Mrd. Menschen auf der Erde kopiert werden kann, erfordert auch vom einzelnen die ökologische Verkehrswende durch Veränderung seiner Mobilitätsgewohnheiten und seiner Verkehrsmittelwahl.

Beispiele zeigen, daß „anderes“ Unterwegssein und Reisen sogar als Bereicherung erlebt werden kann. Freilich muß die persönliche Verkehrswende durch die Verkehrspolitik unterstützt werden. Der Aufbau eines „Umweltverbundes“ der ökologisch verträglichen Verkehrsmittel Füße, Busse, Bahnen und Fahrrad kann die Mobilitätsbedürfnisse der Bürger zum großen Teil befriedigen. Seine Finanzierung sollte durch die sukzessive Umstellung des Steuersystems auf die Besteuerung der Energie anstatt der menschlichen Arbeit und durch die Internalisierung der Umweltkosten des Verkehrs geschehen.

Hans-Jürgen Ewers: Aufbau der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/93, S. 23–33

Der Beitrag entfaltet zunächst den Infrastrukturbegriff als „sämtliche materiellen, personellen und institutionellen Produktionsvoraussetzungen für eine private Wirtschaftstätigkeit“. Gezeigt wird, daß insbesondere die Eigenschaften der Polyvalenz (für viele Aktivitäten tauglich), der Unteilbarkeit und der Immobilität den Infrastrukturcharakter von Einrichtungen konstituieren. Weiter wird gezeigt, daß trotz genereller Verantwortlichkeit des Staates für das Vorhandensein angemessener Infrastruktureinrichtungen („Daseinsvorsorge“) ein staatliches Angebot im Infrastrukturbereich nicht zwingend erforderlich ist.

Im weiteren werden Probleme des Aufbaus der Infrastruktur in den neuen Bundesländern am Beispiel der Verkehrsinfrastruktur behandelt. Dazu wird zunächst der Bestand an Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern differenziert nach Straßen, Schienenwegen, Wasserstraßen, Seehäfen und Flughäfen beschrieben und der absehbare Bedarf umrissen. Es wird gezeigt, daß bei praktisch allen Verkehrsträgern, im besonderen bei Schiene und Straße, schon zum Zeitpunkt der Wende erhebliche qualitative und z. T. auch quantitative Engpässe bestanden. Durch den sprunghaften Anstieg der Verkehrsleistungen nach der Wiedervereinigung und das absehbare weitere Wachstum der Verkehrsnachfrage werden sich diese Engpässe selbst unter restriktiven, an Umweltzielen orientierten Rahmenbedingungen dramatisch verschärfen.

Bei den im Anschluß beschriebenen Planungsvorhaben seit der Vereinigung (Verkehrsprojekte Deutsche Einheit, Bundesverkehrswegeplan '92) wird auf Finanzierungsvorbehalte hingewiesen. Private Formen der Lösung von Finanzierungsproblemen werden diskutiert. Dabei zeigt sich, daß es mit isolierten Projektfinanzierungen oder einer einfachen Verlagerung der Kreditfinanzierung aus dem Bereich des Bundeshaushalts in private Trägerschaft nicht getan ist. Benötigt werden vielmehr ganzheitliche Lösungen, die einerseits die besonderen Vorteile Privater beim Bau und Betrieb von Infrastrukturanlagen nutzen, andererseits die Deckung der Wegekosten und eine knappheitsorientierte Lenkung der Verkehrsnachfrage über ein durchgängiges System von Benutzergebühren sicherstellen.

Werner Reh: Die Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft. Chance oder Risiko für eine umweltgerechte Mobilität?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/93, S. 34–44

Obwohl sie ein integraler Bestandteil des Binnenmarktprogramms ist, gibt es bisher noch keine konzeptionelle Verkehrspolitik der EG. Das durch die europäische Politik mitverursachte Verkehrswachstum im Straßen- und Luftverkehr mit all seinen Folgeproblemen – umwelt- und klimapolitische Aspekte stehen seit geraumer Zeit im Vordergrund – speist Forderungen nach einer durchgreifenden Neuorientierung, die neuerdings auch von der EG-Kommission erhoben werden.

Es wird untersucht, ob die EG institutionell (Konsens- bzw. Einstimmigkeitsproblem) und inhaltlich (im Rahmen der Binnenmarkt-konzeption) zu einer solchen Neuorientierung fähig ist. Dazu wird das rechtliche und politisch-administrative Instrumentarium geprüft und die bisherigen Maßnahmen auf den Gebieten der Straßengüterverkehrs-, der Eisenbahn- und Luftverkehrspolitik sowie der Infrastruktur- und Normungspolitik betrachtet.

Die unter dem Primat der Binnenmarktverwirklichung und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs verfolgte – partielle und schrittweise – Liberalisierungs- bzw. Deregulierungspolitik war in den verschiedenen Bereichen nicht von der notwendigen Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen (insbesondere zwischen den Verkehrsträgern) sowie der Anlastung der Wege- und der externen Kosten begleitet. Beispielhaft für eine umwelt- und verkehrspolitisch integrierte Lösung sind dagegen die Alpen-transitabkommen mit Österreich und der Schweiz.

Skeptisch wird die Realisierungschance beurteilt, durch eine EG-weite Anlastung der externen Kosten auf die Verkehrsträger zur notwendigen durchgreifenden Verkehrswende zu kommen, weil hierbei auch in Zukunft Einstimmigkeitszwang im EG-Ministerrat herrscht. Um die verkehrserzeugenden Wirkungen des Binnenmarkt-konzepts einzudämmen, müssen vor allem preispolitische Maßnahmen ergriffen werden.