

Intervention als Konstante deutscher Verkehrspolitik

VON ACHIM DIEKMANN

I.

Die deutsche Verkehrspolitik befindet sich in einer Phase des Übergangs. Mit dem Hineinwachsen der Bundesrepublik in den Verbund eines großen europäischen Binnenmarktes schrumpfen die Gestaltungsspielräume, über die sie bisher verfügte. Für die in der deutschen Verkehrswirtschaft tätigen Unternehmen bedeutet dies einschneidende und nachhaltige Veränderungen,¹⁾ denn mit der Öffnung des deutschen Verkehrsmarktes bahnt sich das Ende einer Ära deutscher Verkehrspolitik an, die als in hohem Grade interventionistisch bezeichnet werden muß.

Die Außenseiterrolle des Verkehrs in dem nach marktwirtschaftlichen Kriterien ausgerichteten Wirtschaftssystem der Bundesrepublik reicht in ihren Wurzeln bis in das letzte Jahrhundert zurück. Ein ganz maßgeblicher Faktor war dabei die enge Verknüpfung der Interessen von Staat und Eisenbahn. In den ersten Umrissen bereits erkennbar im preußischen Eisenbahngesetz von 1838²⁾ hat sie sich bis auf den heutigen Tag als die entscheidende Einflußgröße deutscher Verkehrspolitik erwiesen. Wie in keinem anderen Land war das Spannungsfeld zwischen Schiene und Straße in Deutschland über Jahrzehnte hinweg eine Quelle für Eingriffe des Staates in das Marktgeschehen und hat den Weg zu einer effizienzorientierten Arbeitsteilung zwischen beiden Verkehrsträgern versperrt.³⁾

In der historischen Perspektive war die Bahn, nachdem sie „den alten Landverkehr depossediert hatte“⁴⁾ zunächst eindeutig im Vorteil. Von vornherein als eigenständiges Verkehrssystem konzipiert, hatte sie den Staat frühzeitig „in die Pflicht genommen“. Der preußische Minister für öffentliche Arbeiten war nicht nur Leiter der staatlichen Eisenbahnverwaltung, sondern zugleich auch zuständig für die Planfeststellung beim Bau neuer Eisenbahntrassen.⁵⁾

Anschrift des Verfassers:

Dr. Achim Diekmann
Geschäftsführer des Verbandes der
Automobilindustrie e. V.,
Lehrbeauftragter an der Universität zu Köln
Westendstr. 61
6000 Frankfurt/M. 17

- 1) Vgl. *Willeke, R.*, Rationalisierung der Verkehrsmärkte durch Liberalisierung und Harmonisierung, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 58. Jg. (1987), S. 54.
- 2) Vgl. *Wienecke, C.*, Entwicklungskritische Betrachtung des deutschen Straßenwesens in den Jahren 1871—1945 (= Forschungsarbeiten aus dem Straßenwesen, Neue Folge, Heft 28), Bielefeld 1956, S. 19.
- 3) Obwohl die Marktordnung im Verkehr auch das Verhältnis Eisenbahn-Binnenschiffahrt tangiert, wird hierauf in der folgenden Darstellung nicht eingegangen, da sich die staatlichen Eingriffe in den Verkehrsmarkt in erster Linie gegen eine „unkontrollierte“ Entwicklung des Straßenverkehrs richteten.
- 4) *Neumark, F.*, Zur Verkehrspolitik im Interventionsstaat der Gegenwart, in: Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 3. Jg. (1948), S. 193 ff. Wieder abgedruckt in: *Ders.*, Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Tübingen 1961, S. 55.
- 5) Vgl. *Wienecke, C.*, Entwicklungskritische Betrachtung des ..., a.a.O., S. 19.

In der optimalen Abstimmung von Fahrzeug und Fahrweg, die hierdurch wesentlich erleichtert wurde, lag von Anfang an ein Systemvorteil der Bahn gegenüber der Straße. Die Bahn verfügte darüber hinaus über „ein faktisches Transportmonopol, das nur in ganz bestimmten Verkehrsrelationen von der Binnenschiffahrt beschränkt wurde“. ⁶⁾ Die monopolistische Machtstellung erforderte zwar eine gewisse Einengung durch staatliche Vorschriften, aber gleichzeitig war die Bahn in der Hand des Staates ein „Instrument interventionistischer Wirtschaftspolitik von beispielloser Intensität und Reichweite“. ⁷⁾ Aus ihrer Monopolsituation heraus konnte die Bahn vielfältigen staatlichen Wünschen genügen, sie war außerdem eine bedeutende Einnahmequelle des Staates.

Während sich die Bindung zwischen Staat und Bahn zu verfestigen begann, ging der Staat gegenüber der Straße, die über Jahrhunderte hinweg der eigentliche Träger des Landverkehrs gewesen war, gewissermaßen „auf Distanz“. Greifbaren Ausdruck fand dies in den Dotationsgesetzen von 1873 und 1875, mit denen Preußen das Eigentum, die Verwaltung und die Unterhaltung seiner Staatsstraßen an die Provinzialverwaltungen abgab. ⁸⁾ Wie sehr die Straße gegenüber der Bahn in die Rolle eines nachgeordneten Transportbereichs geraten war, läßt sich auch an der Tatsache ablesen, daß das Deutsche Reich die ihm nach den Verfassungen von 1871 und 1919 zustehende Gesetzgebungskompetenz für den Straßenbereich nie genutzt hat. Auch später nicht, als mit dem Aufkommen des Kraftwagens die Straße zunehmend als eigenständiger Verkehrsträger begriffen wurde. ⁹⁾ Es blieb nach vergeblichen Anläufen in der Weimarer Republik den Nationalsozialisten vorbehalten, mit dem Gesetz über den Bau der Reichsautobahnen und der Bestellung eines Generalinspektors für das deutsche Straßenwesen der Zersplitterung der Zuständigkeit in der Straßenbauplanung ein Ende zu setzen. ¹⁰⁾ Bis weit in die dreißiger Jahre hinein hatte also das Automobil mit dem Handicap eines Straßennetzes zu kämpfen, das zwar weit verzweigt, in seiner sonstigen Beschaffenheit jedoch keineswegs auf die Bedürfnisse des Autoverkehrs zugeschnitten war.

Wenn heute gelegentlich im Hinblick auf den Straßenbau nach 1933 davon gesprochen wird, der Staat habe das Automobil in der Infrastrukturpolitik bevorzugt, bei der Schiene bestehe daher ein Nachholbedarf, ¹¹⁾ so ist dies insoweit unzutreffend, als historisch gesehen die Ausrichtung der Straßeninfrastruktur auf den Kraftverkehr mit großer zeitlicher Verzögerung einsetzte. Auch später nach dem Beginn der Massenmotorisierung ist der Straßenbau der Entwicklung des Fahrzeugbestandes zu keinem Zeitpunkt vorausgeeilt. Die Dinge lagen vielmehr umgekehrt. ¹²⁾

Vor diesem Hintergrund konnte die Bahn den Motorisierungsprozeß in seinen Anfängen im Bewußtsein ihrer eigenen Systemvorteile gelassen beobachten. Auf ihren eigenen Zu- und Ablaufverkehr konnte sich der Einsatz von Kraftwagen nur positiv auswirken. Auch

6) Bericht über die Deutsche Bundesbahn (DB) vom 30. Januar 1960, Bundestagsdrucksache III/1602, S. 41.

7) Neumark, F., Zur Verkehrspolitik im ..., a.a.O., S. 55.

8) Vgl. Wienecke, C., Entwicklungskritische Betrachtung des ..., a.a.O., S. 9.

9) Vgl. Wienecke, C., ebenda, S. 7.

10) Vgl. Wienecke, C., ebenda, S. 21.

11) Vgl. Pällmann, W., Rückläufige Marktanteile als „Naturgesetz“? - Strategien der Deutschen Bundesbahn für den grenzüberschreitenden Verkehr, Vortrag gehalten bei der Gesellschaft für Regionalpolitik und Verkehrswissenschaft in Hinterzarten am 29. September 1988, vervielfältigtes Manuskript, S. 6 f.

12) Vgl. Willeke, R., Die Einflüsse der Motorisierung auf das Verkehrswesen von 1886 bis 1986, in: Zeitschrift für Unternehmensgeschichte, Beiheft 52, Stuttgart 1987, S. 26.

die nach dem ersten Weltkrieg steigende Zahl von Lastkraftwagen erfüllte sie zunächst nicht mit Unruhe, obwohl sich ihre eigene Lage durch die Kriegsfolgen verschlechtert hatte. Als dann Mitte der 20er Jahre die im Straßengüterverkehr eingerichteten Linienverkehre allmählich an Bedeutung gewannen, versuchte sie zunächst die Konkurrenz durch vertragliche Abmachungen an sich zu binden. Dies mißlang. Mit ihrer Tarifstruktur, die im Rahmen der sogenannten Wertstaffel hochwertige Güter mit höheren Transportpreisen belastete als billige Massengüter, bot sie dem für den Transport dieser Güter prädestinierten Lkw eine offene Flanke. Je weiter daher der Lastkraftwagen zu einem leistungsfähigen Transportmittel heranreifte, desto empfindlicher wurden die Einbußen in den oberen Tarifklassen. Die Einführung von Kampfтарifen in diesem Marktsegment half nicht weiter. Einmal, weil der Lkw mithielt, zum anderen, weil im Zuge des Zusammendrückens der Wertstaffel die Tarife in den unteren Tarifklassen angehoben werden mußten. Hiervon profitierte wiederum die Binnenschifffahrt.

Es wäre nun allerdings falsch zu glauben, der Güterfernverkehr auf der Straße hätte Ende der zwanziger Jahre bereits einen die Schiene bedrohenden Umfang gehabt. Sein Anteil am Güterfernverkehr lag zu diesem Zeitpunkt bei weniger als 2%. Dies war nicht ausschlaggebend. Es ging der Bahn um die Erhaltung ihrer Monopolstellung. Vor diesem Hintergrund muß auch der Versuch der Deutschen Reichsbahn gesehen werden, 1931 mit dem sogenannten Schenker-Vertrag das Speditionsgewerbe monopolartig an sich zu binden, um so den Straßengüterverkehr unter ihre Kontrolle zu bringen.¹³⁾ Nachdem auch diesem Schritt nur ein Teilerfolg beschieden war und sich gleichzeitig als Folge der Weltwirtschaftskrise bei rückläufigem Transportaufkommen der Wettbewerb verschärfte, suchte die Bahn schließlich die Hilfe des Staates. Mit der Überlandverordnung (Notverordnung) vom 6. Oktober 1931 griff der Staat erstmals ordnend in das Marktgeschehen im Verkehr ein.¹⁴⁾ Güternah- und Güterfernverkehr wurden durch die 50-km-Regelung voneinander getrennt. Der Reichskraftwagentarif (RKT) in seinen Klassen A—C an den Deutschen Eisenbahngütertarif (DEGT) gebunden und die vordem nur für Linienverkehre geltende Genehmigungspflicht auf den gesamten Straßengüterfernverkehr ausgedehnt. Was zunächst nur als Krisenmaßnahme von begrenzter Dauer gedacht war, erwies sich als folgenschwere Weichenstellung, die Regierungen und Systeme über mehr als ein halbes Jahrhundert überdauern sollte.

Ursprünglich allerdings erwies sich das verordnete Maßnahmenbündel nicht als sonderlich wirksam – die Überwachung der Tarifeinhaltung bereitete Schwierigkeiten –, so daß die Bahn ihren alten Monopolgedanken wieder aufgriff und die Reichsregierung veranlaßte, 1934 einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die Eingliederung des Lkw-Verkehrs in die Deutsche Reichsbahn vorsah. Dieser Gesetzentwurf wurde in letzter Minute zu Fall gebracht.¹⁵⁾ Statt dessen wurde am 26. Juni 1935 das „Gesetz über den Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen (GfG)“ erlassen. Für den gewerblichen Güterfernverkehr auf der Straße bedeutete dies die Anerkennung als eigenständiger Verkehrsträger. Gleichzeitig wurde jedoch die Zulassung zum Güterfernverkehr von einem volkswirtschaftlichen Bedürfnis, letztlich also

13) Vgl. Heimes, A., Vom Saumpfad zur Transportindustrie, Bonn-Bad Godesberg 1978, S. 63 ff.

14) Ein Genehmigungszwang mit subjektiver Zulassungsprüfung für Linienverkehre war allerdings bereits 1926 durch das „Gesetz über Kraftfahrlinien“ eingeführt worden.

15) Vgl. Heimes, A., Vom Saumpfad zur ..., a.a.O., S. 155 ff.

von der Auslastung der Bahn, abhängig gemacht. Die Bindung des RKT an den DEGT wurde auf weitere Tarifklassen ausgedehnt, eine einheitliche Tarifkontrolle eingeführt und die Fernverkehrsunternehmer in einem Zwangskartell, dem Reichs-Kraftwagen-Betriebsverband (RKB), zusammengefaßt. Damit waren alle wesentlichen Elemente der heutigen Marktordnung im Güterfernverkehr festgelegt. Dem zukunftsreichen Denken des Berufsstandes der Fuhrunternehmer kam diese Regelung durchaus entgegen. Für die Bahn bedeutete dies einen Rückschlag, denn ursprünglich hatte die nationalsozialistische Regierung einen anderen Weg eingeschlagen, um die Gegensätze von Schiene und Straße zu überwinden. Sie hatte der Deutschen Reichsbahn den Auftrag erteilt, sich selbst zu motorisieren und ihr gleichzeitig den Bau der 1933 in Angriff genommenen Reichsautobahnen übertragen.¹⁶⁾

Während das Güterfernverkehrsgesetz dem „unkontrollierten“ Wettbewerb im Güterverkehr ein Riegel vorschob, erfolgte 1933 mit der Abschaffung der Kfz-Steuer auf Pkw und dem Beginn eines automobilgerechten Ausbaus des Straßennetzes zweifellos eine für die weitere Entwicklung der privaten Motorisierung positive Weichenstellung. Zwar standen die allgemeine Einkommensentwicklung und später dann die kriegesischen Verwicklungen einem stärkeren Aufschwung des Individualverkehrs zunächst noch entgegen, die Zielrichtung war jedoch klar vorgegeben. Die unterschiedliche Gewichtung des kommerziellen, mit der Bahn im Wettbewerb stehenden Güterverkehrs und der privaten Pkw-Nutzung, von der man offensichtlich annahm, daß sie sich bahnverträglich gestalten lassen würde, sollte über das Dritte Reich hinaus ein Grundzug deutscher Verkehrspolitik bleiben.

II.

Als man nach 1945 daran ging, aus den Trümmern des Krieges einen neuen Staat und eine neue Wirtschaftsordnung zu formen, stellte sich die Frage nach der Wettbewerbsordnung im Verkehr von neuem. Die Entwicklung der Motorisierung in Deutschland, aber auch in anderen Ländern, hatte mittlerweile durchaus den Blick dafür geschärft, daß sich das Verkehrswesen seit den zwanziger Jahren weltweit „in einer tiefgreifenden Umwälzung“¹⁷⁾ befand. Über die Mängel der in den dreißiger Jahren konzipierten Marktordnung lagen erste Erfahrungen vor.¹⁸⁾ So hätte es durchaus nahegelegen, dem Leistungswettbewerb zwischen den Verkehrsträgern einen größeren Spielraum zu verschaffen. Ein weiteres Mal jedoch warf die Bahn ihr ganzes Gewicht in die Waagschale, um unter Hinweis auf ihre gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen diesen Weg zu blockieren. „Die Frage stellt sich heute“, fragte damals *Röpke* in einem vielbeachteten Aufsatz,¹⁹⁾ „ob dem außerordentlich mächtig gebliebenen Eisenbahnblock – der umso einflußreicher ist, als seiner bloßen Masse das Gewicht seines öffentlichen Charakters und Ansehens in der Öffentlichkeit entspricht – gestattet werden soll, die ihm nahestehende Macht des Staates zur gewaltsamen Niederhaltung oder Aus-

16) Vgl. *Heimes, A.*, ebenda, S. 116.

17) *Schmitt, A.*, Verkehrsordnung durch Wettbewerb oder Zwang?, in: *Ordo*, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Politik, 3. Bd. (1950), S. 173.

18) *Schmitt, A.*, ebenda, S. 187 ff.

19) *Röpke, W.*, Die Abstimmung des Schienen- und Straßenverkehrs, in: *Der Volkswirt*, Sonderdruck aus Nr. 13 vom 1. 5. 1954, S. 4.

schaltung des neuen individualistischen und marktwirtschaftlichen Elements des Verkehrswesens zu benutzen.“

Der Aufbruch in eine wettbewerbsorientierte Verkehrsordnung fand jedoch nicht statt. Statt dessen lebte die Auseinandersetzung zwischen Schiene und Straße in unerwarteter Heftigkeit wieder auf. Das gemeinsame Ziel von Staat und Bahn war, dabei zumindest im Bereich des Güterverkehrs die alte Dominanz der Schiene wiederherzustellen. Zwar sicherte der Staat zunächst den Besitzstand der im Straßengüterfernverkehr tätigen Unternehmer, indem er mit dem Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG) die alte Marktordnung festschrieb,²⁰⁾ gleichzeitig versuchte er jedoch gemeinsam mit der Bahn, die Wettbewerbsfähigkeit des Lkw entscheidend zu schwächen. Der Angriff erfolgte gleichzeitig auf mehreren Ebenen.²¹⁾ Er begann mit einer Tarifoffensive der Deutschen Bundesbahn, die mit differenzierten Tarifenkungen bis zu 20 % darauf abzielte, die mit ihr konkurrierenden Straßenverkehrsunternehmen in Schwierigkeiten zu bringen. Dabei galt das Tarifniveau der Bahn nach dem Kriege ohnehin als zu niedrig angesetzt.²²⁾ Außerdem forderte die Deutsche Bundesbahn ein Verbot des Werkverkehrs außerhalb der Nahzone, eine drastische Rückführung der Zahl der Genehmigungen für den gewerblichen Güterfernverkehr, eine Begrenzung des Tätigkeitsbereichs des Güterfernverkehrs auf eine Höchstentfernung von 400 km, die Einführung einer Konzessionssperre und ein Verbot von Konzessionsübertragungen.

Die Forderungen der Bahn fanden ihren Niederschlag in dem Entwurf eines Straßenentlastungsgesetzes, der, wäre er vom Parlament verabschiedet worden, dem Güterfernverkehr etwa 45 % seines gesamten Beförderungsvolumens entzogen hätte.²³⁾ Der Entwurf kam nicht zum Zuge. Einen zweiten allerdings ebenso erfolglosen Anlauf zur Schwächung des Straßengüterverkehrs unternahm der Staat, indem er durch Rechtsverordnung die höchstzulässigen Abmessungen und Gewichte von Lastkraftwagen und Anhängern drastisch herabsetzte, was zu erheblichen Verunsicherungen der Transportunternehmer und dem zeitweiligen Zusammenbruch des Lkw-Marktes führte.²⁴⁾ Wäre es nicht vor dem Hintergrund der 1958 geschaffenen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gelungen, diesen Schritt schließlich wieder zu revidieren, hätte dies ernste Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Straßengüterverkehrsgewerbes gehabt.

Teils parallel zu den erwähnten Eingriffen, teils an ihre Stelle tretend spielten steuerliche Maßnahmen bei der Beeinflussung der Wettbewerbsverhältnisse zwischen Schiene und Straße in dieser ersten Phase deutscher Verkehrspolitik nach dem Kriege eine wichtige Rolle. Die entscheidende Weichenstellung in der Besteuerung des Kraftverkehrs erfolgte im Rahmen des Verkehrsfinanzgesetzes von 1955. Mit der Begründung, die Startbedingungen für den Wettbewerb zwischen Schiene und Straße einander anzugleichen, wurde die steuer-

20) Das 1952 verabschiedete Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG) knüpfte in allen wesentlichen Punkten an das „GfG“ an. Der Zugang zum Markt im Güterfernverkehr blieb beschränkt, die Bindung des RKT an den DEGT erhalten. An die Stelle des Zwangskartells der Güterkraftverkehrsunternehmer trat die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr (BAG).

21) Vgl. Heimes, A., Vom Saumpfad zur ..., a.a.O., S. 189 ff.

22) Vgl. Willeke, R., Interventionsspiralen in der deutschen Verkehrspolitik, in: Cassel, D., Gutmann, G., Thieme, H.J. (Hrsg.), 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Konzeption und Wirklichkeit, Stuttgart 1972, S. 318.

23) Vgl. Heimes, A., Vom Saumpfad zur ..., a.a.O., S. 189 ff.

24) Vgl. Diekmann, A., Die Automobilnachfrage als Konjunktur- und Wachstumsfaktor - Eine Input-Output-Studie (= Schriftenreihe des Instituts für angewandte Wirtschaftsforschung, Bd. 29), Tübingen 1975, S. 56.

liche Belastung des Straßengüterverkehrs in erheblichem Umfang erhöht.²⁵⁾ In der Belastung des Pkw-Verkehrs verfuhr man dagegen sehr zurückhaltend. Wichtig war aber vor allen Dingen, daß der Nachholbedarf im Straßenbau anerkannt und ein Teil des Mineralölsteueraufkommens aus dem Kraftverkehr für den Bundesfernstraßenbau zweckgebunden wurde. Auch den Eisenbahnen wurden Mittel zugesprochen. Die zunächst in Aussicht genommenen Transportverbote wurden gewissermaßen durch höhere steuerliche Belastungen des Straßengüterverkehrs und staatliche Transferleistungen an die Bahn abgegolten.

Ähnlich wie zu Beginn der dreißiger Jahre war in dieser Phase der Verkehrspolitik der Blick auf den Wettbewerb Schiene-Straße im Güterverkehr fixiert. Gegenüber dem Pkw-Verkehr wurde nach anfänglichem Zögern eine die Massenmotorisierung fördernde Politik eingeschlagen.²⁶⁾ In ihren Wirkungen stand diese von allen Parteien getragene Politik in einem gewissen Gegensatz zu der angestrebten Eindämmung des Lkw-Verkehrs, denn der die steigende Motorisierung begleitende Ausbau der Straßenkapazität und die Auflockerung der Siedlungs- und Standortstrukturen schufen die Basis für eine Lkw-affine Nachfragestruktur. Einmal, weil die mit der Motorisierung verbundenen Wachstumseffekte die Aufkommensstruktur der zu transportierenden Güter in Richtung auf hochwertige, transportempfindliche Produkte veränderte, zum anderen, weil sich die im Zuge der privaten Motorisierung herausbildenden Siedlungs- und Standortstrukturen mit der Angebotsstruktur und den Transportqualitäten der Bahn immer weniger in Einklang bringen ließen. Die betont restriktive Politik gegenüber dem Lkw hatte zudem bei den hiervon betroffenen Transportunternehmen beträchtliche Produktivitätsreserven freigesetzt, ebenso wie auch die später wieder rückgängig gemachte Herabsetzung der zulässigen Abmessungen und Gewichte von Lkw den technischen Fortschritt im Fahrzeugbau beflügelte (Leichtbauweise) und so zur Kostensenkung im Straßengütertransport beitrug. Die Innovationskraft der Bahn wurde im Gegensatz hierzu durch den vom Staat gewährten Flankenschutz geschwächt.²⁷⁾

In der zweiten Hälfte der 50er Jahre zeichnete sich eine differenziertere Betrachtung des Problems Schiene-Straße ab. Dabei mögen auch die überzeugenden Erfolge des marktwirtschaftlichen Ordnungsprinzips in der übrigen Wirtschaft eine Rolle gespielt haben. So stellt beispielsweise die Brand-Kommission in ihrem Bericht über die Deutsche Bundesbahn vom 30. Januar 1960 fest, daß der veränderten Situation „auf die Dauer am rationellsten und volkswirtschaftlich zweckmäßigsten durch eine Verkehrspolitik mit marktwirtschaftlichen Mit-

25) Die Bemessungsgrundlage der Kraftfahrzeugsteuer für Lastkraftwagen und Kfz-Anhänger wurde vom Eigengewicht auf das zulässige Gesamtgewicht umgestellt und ab 2t Gesamtgewicht wurde ein progressiv steigender Steuertarif eingeführt. Für schwere Lastzüge bedeutete dies eine Mehrbelastung von rund 160%. Für den Werkfernverkehr wurde eine zeitlich gestaffelt von drei auf fünf Pfennige je tkm ansteigende Beförderungssteuer eingeführt. Hinzu kam eine in erster Linie den Straßengüterverkehr treffende Anhebung des Steuersatzes auf Diesöl um 10 Pf je Liter. Dies entsprach annähernd einer Verdreifachung der bisherigen Belastung. Für Vergaserkraftstoff fiel die Steuererhöhung mit 2 Pf je Liter sehr viel moderater aus. Der Kfz-Steuertarif für Pkw wurde sogar von 18 DM je 100 ccm auf 14,40 DM abgesenkt.

26) Ursprünglich war erwogen worden, Personenkraftwagen einer 10%igen nach dem Herstellwert zu bemessenden Aufwandsteuer zu unterwerfen und eine Benutzungsgebühr für Autobahnen einzuführen. Statt dessen wurde dann 1955 im Rahmen der großen Steuerreform die Möglichkeit geschaffen, die Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte als Werbungskosten abzusetzen (Kilometerpauschale). Zusammen mit der Senkung der Kfz-Steuer für Pkw schuf dies günstige Voraussetzungen für den weiteren Motorisierungsprozess. Die Anhebung der Mineralölsteuer wog die genannten Steuervorteile nicht auf.

27) Vgl. Pällmann, W., Rückläufige Marktanteile als ..., a.a.O., S. 12.

tehn ... Rechnung getragen wird“.²⁸⁾ Die Politik schien dieser Erkenntnis zu folgen. Die Verkehrsnovellen von 1961 lösten sich in vorsichtigen Schritten von der dirigistischen Konzeption der angestrebten Verkehrspolitik. Die der Bahn auferlegten gemeinwirtschaftlichen Aufgaben sollten vom Bund finanziert werden, die strenge Bindung des RKT an den DEGT wurde gelockert, und die Unternehmen des Güterfernverkehrs durften erstmals eigene Vorschläge zur Tarifgestaltung machen.²⁹⁾ Eine entscheidende Wende war die kleine Verkehrsreform von 1961 nicht. In ihrer Halbherzigkeit lag auch die Quelle für ihren Mißerfolg.³⁰⁾ Die anfänglich auch von der Bundesbahn unternommenen Anstrengungen, sich dem Wettbewerb zu stellen, hielten nicht lange vor. Den Struktureffekten, die ihre Basis im Bereich des Güterverkehrs immer schmaler werden ließ, vermochte sie trotz teilweise recht drastischer Tarifabsenkungen nicht erfolgreich zu begegnen. Unter dem zusätzlichen Einfluß einer schwachen konjunkturellen Entwicklung nahmen Ende der 60er Jahre ihre Fehlbeträge wieder zu.

Vor diesem Hintergrund intervenierte der Staat ein weiteres Mal zugunsten der Bahn. Das im Herbst 1967 vorgelegte „Verkehrspolitische Programm für die Jahre 1968 bis 1972“, der sog. Leber-Plan, umfaßte neben einem Sanierungsprogramm für die Bundesbahn u. a. das „altbewährte“ Mittel der Transportverbote, zusätzliche steuerliche Lasten für den Straßengüterverkehr, eine Absenkung der Zahl der Konzessionen um 20 bis 25 % sowie eine Reihe kraftfahrtechnischer Vorschriften, insbesondere die Heraufsetzung der Motorleistung für schwere Lkw.³¹⁾ Das Programm traf nicht nur auf den erbitterten Widerstand der am Straßenverkehr interessierten Wirtschaftsbereiche, sondern auch auf Kritik der EG-Kommission. Es konnte schließlich im Wege eines Kompromisses abgewendet werden, brachte jedoch eine Verschärfung des Verkehrsdirigismus mit sich. „Noch deutlicher als zuvor, kam in ihm der Anspruch der staatlichen Verkehrspolitik zum Ausdruck, die Verkehrsmittelwahl einem „optimalen“ Gesamtkonzept zu unterwerfen, anstatt sie den Nachfragern zu überlassen („Güter gehören auf die Bahn“).“³²⁾ Wie zuvor der Entwurf eines Straßentlastungsgesetzes endete auch der Leber-Plan in einem Kompromiß. Die geplanten Beförderungsverbote entfielen, der Straßengüterfernverkehr wurde einer zusätzlichen, aber zeitlich befristeten steuerlichen Belastung unterworfen (Leber-Pfennig), deren Aufkommen zur Förderung des kombinierten Verkehrs und des Gleisanschlußverkehrs eingesetzt werden sollte. Gekoppelt war der Leber-Plan im übrigen mit einem umfassenden Straßenbauprogramm.

III.

Rückblickend betrachtet bewegten sich die Fehlbeträge der Deutschen Bundesbahn zum Zeitpunkt des Leber-Plans noch in relativ bescheidenen Grenzen. Die heute der Bahn aus dem Bundeshaushalt zufließenden Mittel liegen etwa viermal so hoch. Der Tendenz nach war diese Entwicklung damals schon vorhersehbar. Sie wurde als solche zu Beginn der sieb-

28) Bericht über die Deutsche Bundesbahn (DB) vom 30. Januar 1960, Bundestagsdrucksache III/1602, S. 46.

29) Vgl. *van Suntum, U.*, Verkehrspolitik, München 1986, S. 104 ff.

30) Vgl. *Willeke, R.*, Interventionsspiralen ..., a.a.O., S. 319.

31) Vgl. *Heimes, A.*, Vom Saumpfad ..., a.a.O., S. 197.

32) Vgl. *van Suntum, U.*, Verkehrspolitik, a.a.O., S. 109.

ziger Jahre auch bereits hinsichtlich ihrer Ursachen diagnostiziert.³³⁾ Es war neben dem Güterstruktureffekt, der die Bahn vom Wachstum des Güterverkehrsmarktes ausschloß, vor allem die Intervention des Staates, die der Bahn den Weg zu erfolgreicher unternehmerischer Tätigkeit versperrte. Das Festhalten an der zwiespältigen Zielsetzung des Bundesbahngesetzes und mangelnde Bereitschaft, Vorschläge für eine Sanierung des Unternehmens aufzugreifen, hinderten die Bahn daran, „die Produktionskosten zu senken, effizientere Organisationsformen zu nutzen, Marktchancen aufzuspüren und sich beweglich Kundenwünschen anzupassen“.³⁴⁾ War es zunächst die Bahn, die Argumentationslinien suchte, um den Staat zum Eingreifen in das Geschehen des Verkehrsmarktes zu bewegen, so sah sich nun der Staat vor die Aufgabe gestellt, den steigenden Einsatz allgemeiner Steuermittel zur Stützung der Bahn zu rechtfertigen. Der Umschwung, der sich Anfang der siebziger Jahre in der Beurteilung des Motorisierungsprozesses in der Öffentlichkeit vollzog, kam ihr dabei zu Hilfe. Die negativen Seiten der Massenmotorisierung rückten schärfer ins Bewußtsein.³⁵⁾

Zunächst war diese Diskussion in starkem Maße auf Fragen der Verkehrssicherheit fixiert, später drängten sich dann Fragen des Umweltschutzes in den Vordergrund. Die verkehrspolitische Debatte erhielt dadurch eine neue Dimension, die Argumentationsebenen verlagerten sich. Es fällt indessen schwer, den Eindruck zu verdrängen, daß die neuen Argumente der Politik vor allem deswegen willkommen waren, weil sie es ihr erleichterten, den rasch steigenden Subventionsbedarf der Bahn zu begründen. Dies wirft generell die Frage nach der Stichhaltigkeit der Argumente auf, mit denen die ordnungspolitische Diskussion der Nachkriegszeit bestritten wurde: Gemeinwirtschaftlichkeit, Wegekosten, Verkehrssicherheit und Umwelt.

Der Hinweis auf die gemeinwirtschaftlichen Aufgaben der Bahn hatte sicherlich zu Beginn der Motorisierungsentwicklung, als sich die Bahn noch in der Rolle des Quasi-Monopolisten befand, einiges Gewicht. Selbst Mitte dieses Jahrhunderts konnte man noch auf die Rolle der Bahn als eines „service public“³⁶⁾ verweisen und damit die Forderung begründen, „die trendmäßige Aufwärtsentwicklung des Kraftverkehrs“ zu verlangsamten, „wenn und soweit das zwecks Verhinderung eines Zusammenbruchs der Bahnen notwendig sein sollte“.³⁷⁾ Diese Situation hat sich jedoch grundlegend verändert. Die Allgegenwart des Automobils, das ausgedünnte öffentliche Verkehrsangebot im ländlichen Raum und die Vorteile des

33) Eine sorgfältige Situationsanalyse findet sich in: *Aberle, G., Willeke, R., Wege zur Sanierung der Eisenbahn - Die Bundesbahn im internationalen Leistungsvergleich (= Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie, Heft 14), Frankfurt 1973.*

34) Vgl. *Hamm, W., Effizienzorientierte Verkehrspolitik - Chance für die Bahn*, hrsg. von der Aktionsgemeinschaft Rationeller Verkehr, Frankfurt 1988, S. 4.

35) 1970 erreichte die Zahl der Verkehrstoten im Straßenverkehr ihren Höhepunkt (die Zahl der bei Straßenverkehrsunfällen getöteten Personen hat sich seither halbiert), gleichzeitig zeigte sich, daß die Innenstädte dem zunehmenden Individualverkehr nicht mehr gewachsen waren. Konzepte zur Förderung des ÖPNV rückten deshalb in den Vordergrund. Sie schlugen sich in zahlreichen finanziellen Hilfsmaßnahmen nieder. Im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes wurden im wesentlichen aus Mitteln der Mineralölsteuer von 1967 bis 1986 38 Milliarden DM zur Förderung des ÖPNV aufgebracht. Ungeachtet dieses hohen Mitteleinsatzes und der als Folge der Ölkrise massiv steigenden Kraftstoffpreise fand eine Verkehrsverlagerung zugunsten des öffentlichen Verkehrs nicht statt.

Vgl. *Willeke, R., Zur Krise des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes*, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 58. Jg. (1987), S. 155.

36) Vgl. *Neumark, F., Zur Verkehrspolitik ...*, a.a.O., S. 58.

37) Vgl. *Neumark, F., ebenda*, S. 63.

Automobils bei der Bewältigung der täglichen Transportaufgaben haben dazu geführt, daß heute eher dem Kraftverkehr die Rolle eines „service public“ zufällt, was damals übrigens bereits vorausgesehen wurde.³⁸⁾ Ähnliche Feststellungen lassen sich für die Erschließungsfunktion des Lkw treffen. Da überdies der Bahn heute ein sehr weitgehender Ausgleich für ihre gemeinwirtschaftlichen Aufgaben gewährt wird, hat das Argument der Gemeinwirtschaftlichkeit zumindest aus der Sicht des Schienenverkehrs viel von seiner Durchschlagskraft verloren.

Neben der Schutzwürdigkeit gemeinwirtschaftlicher Interessen spielte seit den zwanziger Jahren das Wegekostenargument im Wettbewerb zwischen Schiene und Straße eine wichtige Rolle. Die Eisenbahn, so wurde argumentiert, sei dadurch benachteiligt, daß sie die Kosten ihrer Verkehrswege selbst tragen müsse, während die Straßen vom Staat bereitgestellt und unterhalten würden. Dieses Argument ist eigentlich nie der Wirklichkeit gerecht geworden. Selbst in den späten zwanziger Jahren, als diese Behauptung zum ersten Mal Eingang in die verkehrspolitische Diskussion fand, trug der Kraftverkehr mit der 1923 eingeführten und seit 1926 in voller Höhe zweckgebundenen Kraftfahrzeugsteuer immerhin bereits 17,3 % der Gesamtaufwendungen für das Straßenwesen. Gemessen an den Straßenbauaufwendungen für das überörtliche Straßennetz lag dieser Anteil 1927/28 sogar bereits bei 31,6 %.³⁹⁾ Dieser Prozentsatz muß in Relation zu dem geringen Anteil am Verkehrsgeschehen gesehen werden, der damals auf den Automobilverkehr entfiel. Später dann im Dritten Reich diente dem Kraftverkehr zuzuordnende Aufkommen an Mineralölzöllen, Mineralölsteuer und Beförderungssteuer der Finanzierung des Straßenbaus, mit dem Ergebnis, daß bei Kriegsende bereits ein Fünftel des Anlagewertes der bis zu diesem Zeitpunkt gebauten Autobahnen aus Steuermitteln des Kraftverkehrs getilgt war.⁴⁰⁾ Dabei ist zu berücksichtigen, daß bis zum Beginn des Autobahnbaus die Ansätze zur Schaffung eines automobilgerechten Straßennetzes eher dürftig waren.⁴¹⁾ Gegenüber der Bahn, deren Fahrweg von Anfang an den Bedürfnissen der eingesetzten Schienenfahrzeuge entsprach, befand sich das Automobil weit über die Anfangsphase der Motorisierung hinaus wegen der planerischen Abstinenz des Staates im Straßenbau eindeutig im Nachteil. Betrachtet man die Diskrepanz zwischen Fahrzeugbestand und Straßenkapazität, so gilt dies im Grunde heute noch.

Dies ändert natürlich nichts an der prinzipiellen Berechtigung der Forderung nach äquivalenter Heranziehung von Schiene und Straße zur Deckung der ihnen jeweils zuzuordnenden Wegekosten. Gestützt auf diese Forderung ist die spezifische Abgabenlast des Kraftverkehrs nach dem Kriege mehrfach erhöht und schließlich auf ein Niveau gebracht worden, das weit über den zur Deckung der Straßenbauausgaben notwendigen Mittelbedarf hinausgeht. Dies geschah mit der Tendenz zu einer weit überproportionalen Anhebung der vom Schwerlastverkehr zu tragenden Abgaben. Später zeigte sich dann, daß die relative Begünstigung des motorisierten Straßenverkehrs hinsichtlich der Wegekostenanlastung weit überschätzt wor-

38) Vgl. *Neumark, F.*, ebenda, S. 72.

39) Vgl. *Ritschl, H.*, Die Deckung der Straßenkosten und der Wettbewerb der Verkehrsmittel, Berlin—Köln 1956, S. 57.

40) Vgl. *Ritschl, H.*, ebenda, S. 62.

41) Vgl. *Adamek, R., Saake, F.*, Die Straßenkosten und ihre Finanzierung (= Forschungsarbeiten aus dem Straßenwesen, Neue Folge, Heft 8), Bielefeld 1952, S. 33 ff.

den war. Nach den Berechnungen einer Arbeitsgruppe im Bundesverkehrsministerium⁴²⁾ trugen die voll abgabepflichtigen Straßenfahrzeuge bereits im Jahre 1966 mehr zur Deckung ihrer Wegekosten bei als die Bahn, obgleich sich das zugrunde gelegte Rechenverfahren eher nachteilig auf die Höhe des vom Straßenverkehr erzielten Deckungsgrades auswirkte. Diese Relation änderte sich in den folgenden Jahren weiter zuungunsten der Bahn. Bedurfte es eines Ausgleichs, so hätte dieser zugunsten der Straße und nicht der Bahn erfolgen müssen.

Der Wegekostenbericht der Arbeitsgruppe ist allerdings wegen seiner Methodik bis zum heutigen Tage umstritten geblieben. Kritisiert wurde vor allem der Rechenansatz, der dem Bericht zugrunde lag: die betriebswirtschaftliche Vollkostenrechnung. Dieser Ansatz unterstellt in Analogie zur Bahn für die Straße die Situation eines marktstrategisch handelnden, nach einzelwirtschaftlichen Kalkulationsprinzipien agierenden Betriebes und leitete hieraus die Notwendigkeit einer Periodisierung von Straßenbauausgaben in Form betriebswirtschaftlicher Abschreibungen sowie der Verrechnung kalkulatorischer Zinsen ab.⁴³⁾ Da Straßenbauinvestitionen jedoch in aller Regel aufgrund von politischen Entscheidungen erfolgen, auf die die Nutzer keinen Einfluß haben, und auch nicht in Erwartung einer kaufkräftigen Nachfrage getätigt werden, ist die Fiktion eines Betriebes „Straße“ schwer nachzuvollziehen. Dem Wegekostenbericht sind in der wissenschaftlichen Diskussion als Alternativen ausgabenorientierte Rechnungen gegenübergestellt worden. Sie vermeiden das Manipulationsrisiko betriebswirtschaftlicher Rechnungen bei der Bewertung des Anlagevermögens, bei der Bemessung der Abschreibungssätze und aus der Berechnung kalkulatorischer Zinsen. Diese Rechnungen kommen zu deutlich höheren Kostendeckungsgraden für den Straßenverkehr.⁴⁴⁾

Als problematisch gilt auch die Differenzierung des Kostendeckungsgrades nach Fahrzeugkategorien. Die Tatsache, daß es sich bei den Wegekosten zu einem großen Teil um nicht direkt zuordnenbare Gemeinkosten handelt, bringt es zwangsläufig mit sich, daß man je nach Wahl der Schlüsselungsmethode zu erheblich abweichenden fahrzeugkategorialen Wegeaufwendungen gelangt.⁴⁵⁾ Diese Überlegungen zeigen, „daß die von der offiziellen bundesdeutschen Verkehrspolitik trotz erheblicher wissenschaftlicher Kritik immer wieder verkündeten Wegekostendeckungsgrade des Straßengüterverkehrs und der schweren Lastkraftwagen speziell nicht hinreichend gesichert sind“. „Sämtliche (in dem Wegekostenbericht und dessen Fortschreibung) benutzten Methoden und getätigten Annahmen zeichnen sich dahingehend aus, daß sie die Ergebnisse zu Lasten der sog. Wegekostendeckungsgrade des Straßengüterverkehrs beeinflussen.“⁴⁶⁾ Aber selbst die mit diesem „bias“ versehenen, vom

42) Vgl. die sogenannte Wegekostenenquete: *Arbeitsgruppe Wegekosten im Bundesverkehrsministerium*, Bericht über die Kosten der Wege des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland (= Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 34), Bad Godesberg 1969.

43) Vgl. *Holocher, K.-H.*, *Wegerechnungen für Straßen* (= Giessener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation, Band 3), Darmstadt 1988, S. 80 ff.

Zur methodischen Auseinandersetzung mit dem Wegekostenbericht und zu ausgabeorientierten Vergleichsrechnungen vgl. im übrigen *Willeke, R.* und *Aberle, G.*, *Zur Lösung des Wegekostenproblems* (= Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie e. V., Heft 4), Frankfurt 1970, sowie *Aberle, G.*, *Wegerechnung, Wegefinanzierung und Straßengütersystem* (= Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie e. V., Heft 28), Frankfurt 1980 und *Aberle, G.*, *Vergleichende Wegerechnungen und Verkehrsinfrastrukturpolitik* (= Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie e. V., Heft 46), Frankfurt 1984.

44) Vgl. *van Suntum, U.*, *Verkehrspolitik*, a.a.O., S. 125.

45) Vgl. *Aberle, G.*, *Produktionsstandort Bundesrepublik Deutschland und das verkehrspolitische Territorialitätsprinzip*, hrsg. von Aktionsgemeinschaft Rationeller Verkehr, Frankfurt 1988, S. 23 ff.

DIW im Auftrage des Bundesverkehrsministeriums fortgeschriebenen Ergebnisse des Wegekostenberichts weisen für das Jahr 1984 für den Personen- wie auch den Güterverkehr der Bahn einen niedrigeren Deckungsgrad aus als für die Straße.⁴⁷⁾ Genaugenommen wird im Schienengüterverkehr nicht einmal ein Beitrag zu den Abschreibungen der Infrastruktur, geschweige denn zu den kalkulatorischen Zinsen verdient.⁴⁸⁾ So drängt sich der Verdacht auf, daß an dem Verfahren, das im Schienennetz gebundene Anlagevermögen weiterhin nach betriebswirtschaftlichen Regeln abzuschreiben und zu verzinsen, nur festgehalten wird, um damit im Falle der DB einen finanziellen Anspruch an den Bundeshaushalt zu begründen, während es sich beim Straßenverkehr genau umgekehrt verhält. „Hier werden mit der Anrechnung kalkulatorischer Zinsen Ansprüche des Bundeshaushalts an den Verkehrsträger Straße begründet und mit Hilfe von Kfz- und Mineralölsteuer auch voll durchgesetzt.“⁴⁹⁾ Soviel ist jedenfalls klar, das Problem einer äquivalenten Wegekosten- oder Wegeausgabenanlastung bei Schiene und Straße läßt sich nicht mit Hilfe exakter Rechnungen, sondern nur im Wege einer Konvention aus der Welt schaffen. Vorschläge hierfür liegen vor.⁵⁰⁾

Die schwache Position der Bahn bei der Deckung ihrer Wegekosten läßt es verständlich erscheinen, daß zur Begründung des hohen Zuschußbedarfs der Bahn zunehmend die externen Kosten des Kraftverkehrs herangezogen werden. Solange die Bahn in den gesellschaftlich sensiblen Bereichen der Umwelt, des spezifischen Energieverbrauchs und der Verkehrssicherheit besser abschneidet als die Straße, wäre, so etwa lautet die Argumentation, selbst bei einem Wegekostendeckungsgrad der Bahn von Null eine staatliche Intervention zugunsten dieses Verkehrsmittels zu rechtfertigen. Tatsächlich sind in jüngster Zeit eine Reihe von Veröffentlichungen erschienen,⁵¹⁾ in denen versucht wird, diesen Beweis anzutreten.⁵²⁾ Da ohne Zweifel die Nutzung des Automobils nicht nur Vorteile bietet, sondern auch mit vielfältigen Belastungen verbunden ist, spricht der Beweis des ersten Anscheins durchaus für die Vermutung, in der Verlagerung eines Teiles seiner volkswirtschaftlichen Kosten auf die Allgemeinheit liege ein Wettbewerbsvorteil des Automobils, den es auszugleichen gelte.

Drei Fragen stellen sich jedoch in diesem Zusammenhang:

Erstens, die Frage nach dem Besserungspotential. Es ist offensichtlich, daß eine Intervention des Staates zugunsten der Bahn, die das Ziel verfolgt, Straßenverkehrsleistungen durch sol-

46) Vgl. *Aberle, G.*, ebenda, S. 28.

47) Vgl. *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*, Berechnung der Kosten für die Wege des Eisenbahn-, Straßen-, Binnenschiffs- und Luftverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 1984, Gutachten im Auftrage des Bundesministers für Verkehr, Berlin 1987, Übersichten S. 9 ff.

48) Vgl. *Deutscher Industrie- und Handelstag*, DIHT-Positionspapier zur Bundesbahnreform „Die Bahn und ihr Netz oder: Wer finanziert die Infrastruktur des Schienenverkehrs?“ vom 4. 10. 1988, S. 10.

49) Vgl. *Deutscher Industrie- und Handelstag*, ebenda, S. 11.

50) Vgl. *Aberle, G.*, Produktionsstandort Bundesrepublik Deutschland ..., a.a.O., S. 40 f. sowie *Aberle, G.* und *Weber, U.*, Verkehrswegebenebenutzungsabgaben für die Eisenbahn (= Gießener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation, Bd. 1), Darmstadt 1987, S. 43.

51) Vgl. z. B. *Grupp, H.*, Die sozialen Kosten des Verkehrs, Grundriß zu ihrer Berechnung, Teil I und Teil II, in: *Verkehr und Technik*, 39. Jg. (1986), S. 359 ff. und S. 403 ff. sowie *Wicke, L.*, Die ökologischen Milliarden, München 1986.

52) Zur kritischen Auseinandersetzung mit diesen Versuchen siehe *Diekmann, A.*, Grenzen der quantitativen Umweltökonomie - dargestellt am Beispiel des Automobils, in: *Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e. V. (Hrsg.)*, Umweltökonomie und Verkehrsplanung (= Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, Reihe B, Bd. 108), Bergisch Gladbach 1988, S. 203-219.

che des Schienenverkehrs zu ersetzen, um so die Belastungen zu senken, die vom Automobilverkehr ausgehen, unterschiedlich ausfallen muß, je nachdem wie die Chancen zu beurteilen sind, das vom Automobil verursachte Belastungspotential durch automobilbezogene Maßnahmen zu vermindern. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen des Staates, die langfristig angelegt sind, wie etwa im Bereich des Infrastrukturausbaus.

Zweitens, die Frage nach der Art des anzuwendenden Instrumentariums. So wäre durchaus denkbar, statt durch Subventionszahlungen die Wettbewerbsnachteile dadurch auszugleichen, daß die sozialen Kosten des Straßenverkehrs denjenigen angelastet werden, die sie verursachen.

Drittens, die Frage, ob denn die Behauptung, dem Automobil sei bezogen auf die von ihm erbrachte Verkehrsleistung ein höheres Maß externer Belastungen zuzuordnen als der Schiene, in dieser globalen Form den Sachverhalt überhaupt zutreffend wiedergibt.

ad 1) Bei der Beurteilung der Möglichkeiten, die vom Kraftverkehr ausgehenden Belastungen zu verringern, darf der Blick nicht ausschließlich auf das Fahrzeug gerichtet werden. Der enge Systemzusammenhang, der im Zeitalter der Massenmotorisierung zwischen dem Fahrzeug und den übrigen Systemkomponenten des Straßenverkehrs, insbesondere der Infrastruktur besteht; zwingt zu einer gleichrangigen Beachtung von Fahrzeug- und Verkehrstechnik, wenn es darum geht, die Möglichkeiten einer Minimierung der vom Straßenverkehr ausgehenden Belastungen auszuschöpfen. Anders als bei der Bahn sind die im Infrastrukturbereich hierfür gegebenen technischen Möglichkeiten bei der Straße bisher erst zu einem geringen Teil genutzt worden. Ein Schwerpunkt künftiger Anstrengungen auf diesem Gebiet ist in einem verbesserten Systemmanagement unter Nutzung der Informationstechnik zu sehen. Durch eine „intelligenter“, d. h. rechnergestützte, Nutzung des Automobils läßt sich der Straßenverkehr wesentlich flüssiger, sicherer, emissionsärmer und energiesparender gestalten.⁵³⁾ Da indessen das Kollektiv der Autofahrer zwar über das Kfz- und Mineralölsteueraufkommen einen hohen Finanzierungsbeitrag leistet, selbst aber hinsichtlich des Infrastrukturausbaus keine Entscheidungsbefugnis besitzt, ist hier die Leistung des Staates gefragt. Dieser kann durch die Bereitstellung entsprechender Investitionsmittel einen wesentlichen Beitrag zum Abbau der sozialen Kosten des Straßenverkehrs leisten.

In Ergänzung des im Infrastrukturbereich zu mobilisierenden Fortschrittspotentials ist auf fahrzeugseitige Maßnahmen zu verweisen, die insbesondere bei der Emission von Lärm und Schadstoffen während der kommenden Jahre zu wesentlichen Verbesserungen führen werden. So ist beispielsweise davon auszugehen, daß die Stickoxidemission des Pkw-Verkehrs in zehn Jahren nur noch halb so hoch sein wird wie heute. Beim Lkw-Verkehr ist mit einer Minderung um mindestens ein Drittel zu rechnen. Die derzeitige Belastungssituation stellt daher eine Übergangsphase dar. Bei paralleler Nutzung des fahrzeug- und straßenseitig bestehenden Besserungspotentials kann daher mit einer deutlichen Entspannung gerechnet werden. Dies gilt auch für den kritischen Bereich des Unfallgeschehens.

53) Vgl. *Diekmann, A.*, Die Entwicklung des Automobils – ist ein Systemmanagement mit Individualverkehr vereinbar?, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 57. Jg. (1986), S. 232 f. sowie *Panik, F. et al.*, Das Eureka-Forschungsprogramm: PROMETHEUS, in: *Straßen und Verkehr 2000, Internationale Straßen- und Verkehrskonferenz*, Berlin, 6.–9. September 1988, Konferenzberichte, Bd. 1, S. 105.

ad 2) Für die Überlegung, an die Stelle der Subventionen, die heute der Schiene gewährt werden, weil man sich dadurch eine Entlastung des Straßenverkehrs erhofft, eine direkte Belastung der Autofahrer mit den von ihnen verursachten sozialen Kosten treten zu lassen, sprechen in erster Linie allokationstheoretische Überlegungen. Die direkte Kostenzurechnung verspricht eine größere ökonomische Effizienz bei der Steuerung der Nachfrage nach Verkehrsleistungen als das heute übliche Verfahren der Bezuschussung öffentlicher Verkehrsleistungen.⁵⁴⁾ Die Verwirklichung dieser Überlegungen hätte allerdings mehrere Implikationen. Zunächst einmal müßte natürlich auch der Schienenverkehr die von ihm verursachten sozialen Kosten tragen. Zum anderen bleibt abzuwarten, wie die Internalisierung der sozialen Kosten des Autofahrens tatsächlich wirkt. Daß damit die vielfach erhoffte Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene herbeigeführt wird, ist keineswegs gewährleistet. Die Internalisierung externer Kosten bietet zwar den Vorteil, daß die bisher der Allgemeinheit aufgebürdeten Kostenbestandteile für den einzelnen Verkehrsnutzer entscheidungsrelevant werden; wie sich der einzelne Autofahrer entscheidet, hängt jedoch von dem individuellen Nutzen ab, der sich für ihn mit der Benutzung seines Fahrzeugs verbindet.

Das Kernproblem einer Internalisierung der vom Kraftverkehr verursachten externen Kosten ist jedoch deren Ermittlung. Bereiten schon die Wegekosten in dieser Beziehung wegen des Spielraums für letztlich willkürliche Rechenansätze große Schwierigkeiten, so wächst das Problem einer verursachergerechten Quantifizierung und mehr noch die Frage der Monetarisierung kraftverkehrsbezogener Belastungstatbestände in eine kaum noch zu beherrschende Dimension.⁵⁵⁾

Die Frage kann hier nicht vertieft werden. Das Problem ließe sich wohl kaum rechnerisch, sondern nur durch einen allgemeinen politischen Konsens lösen, der auf diesem Gebiet jedoch sicherlich sehr viel schwerer zustandezubringen wäre als etwa bei den Wegekosten. Nicht übersehen werden sollte schließlich, daß sich synchron mit dem Abbau der automobilbezogenen Umweltbelastungen natürlich auch die hierauf basierenden Abgaben der Autofahrer reduzieren müßten.

ad 3) Schließlich stellt sich die Frage, ob denn die in der Debatte über die sozialen Kosten des Autoverkehrs aufgestellten Thesen den Sachverhalt überhaupt zutreffend beschreiben, einmal was die Richtigkeit der verwendeten Daten anbetrifft, zum anderen hinsichtlich der Aussagefähigkeit globaler Zahlenvergleiche.

Was zunächst die Sachverhalte als solche anbetrifft, so liegen eindeutige Daten eigentlich nur über das Unfallgeschehen vor. Kontrovers diskutiert werden dagegen die dem Automobil zugeordneten Emissionen. Dies gilt in besonderem Maße für die Schätzungen des Umweltbundesamtes bezüglich der Nutzfahrzeugemissionen. Es gibt gute Gründe davon auszugehen, daß die diesen Rechnungen zugrundegelegten Emissionsfaktoren um den Faktor zwei zu hoch angesetzt sind.⁵⁶⁾ Demzufolge können auch die folgenden Darstellungen nur den Charakter grober Annäherungen haben.

54) Vgl. *van Suntum, U.*, Verkehrspolitik, a.a.O., S. 78 ff.

55) Vgl. *Diekmann, A.*, Grenzen der quantitativen ..., a.a.O., S. 209 ff.

56) Vgl. *Diekmann, A.*, Der Lkw in der „Umweltoffensive“ der deutschen Automobilindustrie, in: Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V. (Hrsg.), Der Güterverkehr auf der Straße: Wachstum ohne Grenzen (= Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, Reihe B, Bd. 120), Bergisch Gladbach 1989, S. 80.

Losgelöst von der Problematik der Ermittlung der „richtigen“ Globalzahlen stellt sich die Frage, inwieweit die Gegenüberstellung derartiger Zahlen überhaupt zielführend ist. Benutzer von Schienenverkehrsmitteln erreichen in den seltensten Fällen ihr Fahrtziel unter ausschließlicher Benutzung der Bahn, ebenso wie ja auch im Güterverkehr die Bahn auf Zu- und Ablaufverkehre auf der Straße angewiesen ist. Die Gegenüberstellung des reinen Straßen- und des reinen Schienenverkehrs führt also in die Irre. Zu betrachten ist die Transportkette unter Berücksichtigung der entsprechenden Umwegfaktoren. Für viele Fahrten stehen zudem Schienenverkehrsmittel als Alternative gar nicht zur Verfügung. Auch insofern bieten Vergleichsrechnungen, die unausgesprochen davon ausgehen, der Verkehrsnutzer könne sich alternativer Verkehrsmittel bedienen, keinen großen Erkenntniswert.

Schließlich ist ziemlich klar, daß der Schienenverkehr, wollte man ihn in ähnlicher Verästelung betreiben wie den Personen- oder Güterverkehr auf der Straße, ein sehr viel größeres Störpotential entfalten würde als bei der ihm eigenen Ausrichtung auf die Verbindung von Knotenpunkten. Angesichts dieses Sachverhalts fällt es schwer, den Verdacht zu unterdrücken, daß es denjenigen, die sich derartiger Vergleichsrechnungen bedienen, weniger um eine Änderung des modal split geht, als darum, politisches Interventionspotential zu erhalten und Zuschußbedarfe zu rechtfertigen.

Ein sinnvoller Vergleich ist eigentlich nur zwischen Eisenbahn und Autobahn möglich. In dieser Abgrenzung bestehen zwischen beiden Verkehrsträgern weit geringere Unterschiede als allgemein vermutet wird.

- Die Zahl der getöteten Personen je Mrd. Pkm liegt bei beiden etwa gleich hoch.⁵⁷⁾
- Vergleicht man das verkehrsleistungsbezogene Emissionsverhalten moderner Katalysator- oder Diesel-Pkw mit den dem Personenverkehr auf der Schiene zuzuordnenden

57) Getötete und verletzte Personen im Straßen- und Eisenbahnverkehr (1985)

	Fahrleistung (Mrd. Pkm)	Getötete absolut	Verletzte absolut	Getötete je Mrd. Pkm	Verletzte je Mrd. Pkm
Eisenbahn	43,5	219 263 x)	1229 1916 x)	5,0 6,1 x)	28,3 44,0 x)
Autobahn	147	669	22100	4,6	150,3
übriges Straßennetz	391	7685	399312	19,7	1021

x) zuzüglich der Hälfte der auf schienengleichen Kreuzungen Getöteten bzw. Verletzten

Wie diese Tabelle zeigt, kamen 1985 sowohl bei der Eisenbahn als auch auf der Autobahn 5 Menschen je 1 Mrd. Pkm ums Leben. Werden die Unfallkennziffern für schienengleiche Kreuzungen zur Hälfte der Schiene und zur anderen Hälfte der Straße zugeordnet, so erhöht sich der Wert für die Eisenbahn auf 6. Zu den Zahlenangaben vgl. Antwort der Bundesregierung auf die große Anfrage der Abgeordneten *Tatge, Bueb* und der Fraktion DIE GRÜNEN, ökologische und soziale Folgekosten der Industriegesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland (I bis V), Bundestagsdrucksache 10/6569, S. 50 sowie *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*, Verkehr in Zahlen 1988, S. 145.

Werten, so liegt dieses bei praktisch allen Abgasbestandteilen schlechter, ausgenommen bei CO, wo sich die Emissionswerte beider die Waage halten.⁵⁸⁾

- Im Güterverkehr schneidet die Straße zumindest nach den Emissionsdaten des Umweltbundesamtes nicht so günstig ab. Diese Daten gelten jedoch als überhöht, sie berücksichtigen außerdem nicht die bei Nutzfahrzeugen in den nächsten Jahren zu erwartende Absenkung der Schadstoffemission.
- Im Vergleich einer vierspurigen Autobahn und einer zweigleisigen Eisenbahnstrecke ergeben sich hinsichtlich der objektiven Lärmbelastung keine Unterschiede.⁵⁹⁾

Global betrachtet sieht das Bild für die Straße zugegebenermaßen weniger günstig aus. Das gilt vor allem hinsichtlich der Unfallsituation und bei den gasförmigen Emissionen des Lkw-Verkehrs. Beides hat jedoch systemtechnische Ursachen. Die Unfallsituation auf der Straße wird maßgeblich dadurch beeinflusst, daß das Automobil seinen Fahrweg mit anderen Verkehrsteilnehmern teilen muß. Beim Güterverkehr ist die Bahn im Vorteil, weil sie den Zu- und Ablaufverkehr der Straße überlassen und sich auf gebündelte Transportströme konzen-

58) Als Antwort auf eine Anfrage der GRÜNEN hat die Bundesregierung folgende Emissionswerte in Tonnen pro 1 Mio Pkm genannt:

	CO	SO ₂	NO _x
Flugzeug	0,8 bis 8	0,02	0,1 bis 0,6
Pkw	8	0,03	1,2
Reisebus	0,25 bis 0,4	0,1	0,07 bis 0,15
IC-Zug	0,015	0,3	0,5
Schnellzug	0,01	0,15	0,25

Vgl. Antwort der Bundesregierung ..., a.a.O., S. 49.

Legt man diese Zahlen des Basisjahres 1980 zugrunde und berücksichtigt man, daß der Katalysator den Ausstoß an Stickoxid auf ein Zehntel reduziert, ergeben sich beim IC - selbst unter Berücksichtigung der in der Zwischenzeit auch bei Kraftwerken erzielten Verbesserungen - noch immer 4 Tonnen NO_x und 2 Tonnen SO₂ je 10 Mio Pkm, während Katalysatorautos nunmehr 1,2 Tonnen NO_x je 10 Mio Pkm emittieren. Bei Autobahnfahrten im Geschwindigkeitsspektrum um 130 km/h sinkt dieser Ausstoß nochmals um den Faktor 10. Die SO₂-Emission von Katalysatorfahrzeugen ist vernachlässigbar.

59) „Wir über uns“, Unternehmensdarstellung der Deutschen Bundesbahn, Juli 1988, S. 64.

trieren kann. Dagegen ist die weit verbreitete These vom geringeren Flächenbedarf der Bahn nicht zu halten.⁶⁰⁾

IV.

Ob angesichts des dargestellten Sachverhalts die Debatte über die externen Kosten des Kraftverkehrs verkehrspolitisch Sinn macht, muß bezweifelt werden. Die vom Kraftverkehr ausgehenden Belastungen müssen gemindert werden. Dies geschieht. Der Spielraum für Verkehrsverlagerungen ist gering. Zu unterschiedlich sind die Angebotsprofile des Schienenverkehrs und des Automobils. Das Argument, die hohen öffentlichen Zuschüsse für den Schienenverkehr dienen der Eindämmung der sozialen Kosten des Kraftverkehrs, ist öffentlichkeitswirksam aber falsch. Die Ursache des hohen Zuschußbedarfs der Bahn liegt in der Tatsache, daß eine zeitgerechte und ausreichende Anpassung der Bahn an den Strukturwandel in der Wirtschaft und im Verkehr nicht stattgefunden hat, und zwar vor allem deswegen nicht, weil der staatlich vorgegebene Doppelstatus der DB als bundeseigene Verwaltung und als Unternehmen dieser Anpassung im Wege stand. Hier muß angesetzt werden. Mit dem Umweltargument dagegen setzt sich die Politik in Zugzwang, gegen alle Erfahrung und Vernunft an einer Politik der Strukturkonservierung festhalten zu müssen, die in Wirklichkeit den Interessen der Bahn schadet. Sie wird zur Gefangenen ihrer eigenen Argumentation.

Dieser Widerspruch prägt auch die Infrastrukturpolitik des Staates. Infrastrukturpolitik kann nachfrageorientiert betrieben werden, sie kann aber auch darauf angelegt sein, an der Nachfrageentwicklung vorbei zusätzliches Verkehrspotential auf der Schiene zu schaffen

60) Das 39700 km lange Netz der Bundesfernstraßen beanspruchte 1985 8,1 Prozent der Verkehrsfläche, das entspricht 0,396 Prozent des gesamten Bundesgebiets. Der Schienenverkehr nahm dagegen 0,411 Prozent der Bundesfläche in Anspruch. Bei einem Vergleich des Flächenbedarfs je Streckenkilometer schneidet der Straßenverkehr noch günstiger ab. Denn während das Fernstraßennetz 9000 km länger ist als das Schienennetz, beansprucht es 37,9 km² weniger Fläche. Ganz deutlich fällt der Schienenverkehr hinter den Straßenverkehr zurück, wenn der Flächenbedarf auf die Leistung bezogen wird: mit 9,51 km² benötigen die Eisenbahnen nahezu die doppelte Fläche wie der überörtliche Straßenverkehr mit 4,95 km², um 1 Mrd. Leistungskilometer (Pkm plus tkm) zu erstellen. Selbst wenn die Gemeindestraßen mit in Betracht gezogen werden, bleibt das Auto bei der Leistungserstellung um 19 Prozent flächensparender als die Bahn.

Vgl. *Schulz, M.*, Die Anteile der Verkehrs- und Siedlungsflächen in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Straße und Autobahn*, 39. Jg. (1988), S. 433–438.

Betrachtet man die Entwicklung der Länge des überörtlichen Straßennetzes zunächst im Deutschen Reich und später dann in der Bundesrepublik Deutschland, so zeigt sich über die Zeitachse ein enger Zusammenhang mit dem Wachstum der Bevölkerung. Die je Einwohner zur Verfügung stehende Straßenstrecke ist seit über 100 Jahren mit knapp 3 m praktisch unverändert geblieben:

Jahr	Länge des überörtl. Straßennetzes	Einwohner in Mio.	m/Einwohner
1873	115 000 km	41,6	2,8
1937	200 400 km	67,8	3,0
1951	128 000 km	47,8	2,7
1961	136 500 km	56,2	2,4
1971	163 800 km	61,3	2,7
1981	172 400 km	61,7	2,8
1987	173 500 km	61,1	2,8

Die letztlich entscheidende Variable für die Länge des überörtlichen Straßennetzes scheint demnach nicht die Motorisierung, sondern das Bevölkerungswachstum zu sein.

und mit dem Hinweis auf das Umweltargument den Straßenverkehr über „Flaschenhälse“ zu regulieren.⁶¹⁾ Eine solche Politik ist kontraproduktiv. Einmal trägt sie dazu bei, die Unfallrisiken und Umweltbelastungen im Straßenverkehr zu erhöhen. Zum anderen lenkt sie den Anpassungsprozeß der Schiene möglicherweise in die falsche Richtung, denn wer garantiert, daß die zusätzlich geschaffenen Schienenkapazitäten in einem freien Verkehrsmarkt tatsächlich dort benötigt werden, wo sie mit staatlicher Hilfe geschaffen werden.

Dies ist kein Plädoyer für eine Beendigung des Streckenausbaus der Deutschen Bundesbahn. Gewarnt werden muß jedoch vor einer Vernachlässigung der Marktsignale. Wenn das Verkehrssystem in seiner Leistungsfähigkeit nicht geschwächt werden soll, dann muß der Staat sich vorrangig mit den in immer größerer Zahl sichtbar werdenden Engpässen im Straßennetz auseinandersetzen und der Versuchung widerstehen, Besitzstände der Bahn mit Mitteln der Infrastrukturpolitik zu wahren.

Nicht nur der europäische Verkehrsmarkt wird in den kommenden Jahren neue Daten für die deutsche Verkehrspolitik setzen, auch die Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnik deuten auf einen Wandel im Verkehrswesen hin. Sie fördern das Denken in Transportketten, die eine optimale Kombination der System- und Kostenvorteile gestatten, über die die einzelnen Verkehrsträger verfügen. Diesem Prozeß einer Arbeitsteilung, in der die Schiene ja durchaus ihren Platz hat, sollte der Staat nicht in den Arm fallen. Der verstärkte Einsatz der Datentechnik im Verkehr eröffnet darüber hinaus der Straße die Chance, systemtechnisch endlich mit der Schiene gleichzuziehen. Denn mit Hilfe der Elektronik wird es möglich sein, nicht nur die Unfallrisiken und die vom Straßenverkehr ausgehenden Umweltbelastungen deutlich zu reduzieren, sondern auch die Verkehrsströme auf der Straße bei hohen Verkehrsaufkommen stärker zu bündeln und so eine größere Effizienz bei der Kapazitätsnutzung zu erreichen. Nicht zuletzt unter Nutzen-Kosten-Gesichtspunkten ergeben sich hierdurch neue Ansatzpunkte für staatliche Infrastrukturpolitik.

Für den Staat war über viele Jahrzehnte hinweg der Verkehr ein Spielfeld für die Durchsetzung ordnungspolitischer Vorstellungen der unterschiedlichsten Art. Der Politik wird es sicherlich schwer fallen, sich mit dem Gedanken vertraut zu machen, dieses Feld künftig stärker den Kräften des Marktes zu überlassen. Sie sollte jedoch ganz klar erkennen, daß der internationale Wettbewerb, die technologische Entwicklung, aber auch die hierdurch erzwungene Abkehr vom Verkehrsträgerdenken eine Neuorientierung der deutschen Verkehrspolitik verlangen. Gefragt ist mehr Markt. Den Luxus einer interventionistischen Politik im Verkehrsbereich werden wir uns künftig nicht mehr leisten können.

61) Vgl. *Baum, H.*, Verkehrsprognose und Anpassungsstrategien (= Essener Diskussionsbeiträge zur Wirtschafts- und Verkehrspolitik Nr. 1), Essen 1989, S. 13 f.