

Verkehrsinfarkt oder „nachhaltige Mobilität“? Herausforderungen der deutschen Verkehrspolitik im 21. Jahrhundert

Heinrich Pehle

Inhalt

1. Problemaufriss
 2. Ordnungs- und strukturpolitische Weichenstellungen der Vergangenheit
 3. Instrumente und Handlungsträger
 4. Verkehrspolitik nach der deutschen Einheit
 - 4.1 Die Bahnreform
 - 4.2 Öffentlicher Personen- und Schienennahverkehr
 - 4.3 Verkehrsinvestitionspolitik
 5. „Rot-grüne“ Verkehrspolitik
 - 5.1 Steuern und Gebühren als verkehrspolitische Steuerungsinstrumente?
 - 5.2 Die Bahnpolitik: Keine Chance für den innermodalen Wettbewerb?
 6. Ausblick
- Literatur

1. Problemaufriss

Die Sicherung von individueller Mobilität, sei es in Form freiwilligen (Freizeit, Urlaub) oder erzwungenen (Beruf/Einkauf) Verkehrs, zählt man heute zur Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse (Aberle 1997: 5). Ein funktionsfähiges Transportsystem für Personen und Güter gehört darüber hinaus zu den existenznotwendigen Voraussetzungen jeder arbeitsteiligen Wirtschaft. Die Mobilität von Personen und Gütern ist in ihrem Ausmaß positiv korreliert mit der Höhe des realen Pro-Kopf-Einkommens (Aberle 1997: 1). Dem Verkehrssektor kommt also eine ökonomische Basisfunktion zu, die der des Geldwesens gleicht. Private wie wirtschaftliche Interessenträger konfrontieren deshalb die Politik – ungeachtet zum Teil höchst divergenter Zielvorstellungen im Detail – mit der gemeinsamen Erwartung, sie möge für ein reibungsloses Funktionieren des Transportwesens Sorge tragen. Der Staat, durch das

Sozialstaatsprinzip zur Daseinsvorsorge verpflichtet, ist gehalten, „[...] ein für alle Bürgerinnen und Bürger leistungsfähiges öffentliches Verkehrs- und Nachrichtenwesen zur Verfügung zu stellen und leistungsfähig zu unterhalten“ (Broß 2003: 877). Dies legitimiert traditionell eine umfängliche Staatstätigkeit auf dem Verkehrssektor, deren Bedeutung man unschwer an ihren finanziellen Dimensionen ermessen kann: Die deutschen Verkehrsminister verwalten seit langem den größten Einzelinvestitionsetat des Bundes.

SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben sich verkehrspolitisch auf Bundesebene im Koalitionsvertrag vom September 2002 auf das Konzept der „nachhaltigen Mobilität“ verpflichtet. Der Vertrag verweist diesbezüglich auf die von der Bundesregierung im April 2002 vorgelegte „Nationale Strategie für eine nachhaltige Entwicklung“ (Bundesregierung 2002). Letztere wird definiert als „ausgewogene Balance zwischen den Bedürfnissen der heutigen Generation und den Lebensperspektiven künftiger Generationen“. Auch die Verfasser der Nachhaltigkeitsstrategie wissen natürlich um die allfälligen Staus auf den deutschen Autobahnen. Sie räumen deshalb ehrlicherweise ein, dass man durchaus in Frage stellen könne, ob den gegenwärtigen Mobilitätsbedürfnissen ausreichend begegnet werde. Wie immer das Urteil über den gegenwärtigen Zustand der Verkehrsinfrastruktur aber auch ausfalle: Auf jeden Fall seien massive Anstrengungen nötig, um die Herausforderungen der Zukunft sozial- und umweltverträglich zu meistern. Letztlich gehe es – und darüber gibt es im Grunde keinerlei politischen Dissens – um eine grundlegende Trendumkehr im Verkehrsbereich.

Wie sieht der Trend aus, den es umzukehren gilt? Wenige Zahlen reichen, um ihn zu verdeutlichen: Beispielsweise betrug der Anteil des Güterverkehrs, der in Deutschland von der Eisenbahn erbracht wurde, im Jahr 1950 noch 62,3 Prozent, 11,3 Prozent entfielen damals auf den Straßengüterfernverkehr. Bei konstant sinkenden Anteilen konnte die Bahn ihren Vorsprung vor dem LKW nur noch bis Anfang der siebziger Jahre halten. Mittlerweile hat sich das Verhältnis im *Modal Split* – also der Aufteilung der Verkehrsleistung auf verschiedene Verkehrsträger – vollständig umgekehrt. Ende der neunziger Jahre entfielen nur noch 19,6 Prozent der Gütertransporte auf die Bahn, während der Straßengüterfernverkehr 63,6 Prozent des Aufkommens bewältigte. Um die reale Bedeutung dieser Relationen ermessen zu können, muss zusätzlich die rasante Entwicklung des gesamten Transportaufkommens in Rechnung gestellt werden: Im Jahr 1970 bewältigte der Güterverkehr in Deutschland insgesamt 199 Milliarden Tonnenkilometer; 30 Jahre später waren es mit 492 Milliarden beinahe zweieinhalb Mal so viel. Ähnlich ernüchternd fällt das Leistungsverhältnis zwischen Schiene und Straße im Personenverkehr aus. Weniger als 8 Prozent der Verkehrsleistung in diesem Bereich entfallen noch auf die Bahn, knapp 80 Prozent dagegen auf den motorisierten Individualverkehr (Zahlen nach BMVBW 2002 a: IV). Der Kraftfahrzeugbestand ist allein seit der deutschen Einheit von circa 43 Millionen auf gut 53 Millionen gestiegen; auf 1000 Einwohner über 18 Jahre entfallen derzeit 625 Personenkraftwagen.

Wenn die dem Konzept der „nachhaltigen Mobilität“ inhärenten Ziele erreicht werden sollen, dann müsste die Verkehrslawine, die hier nur ansatzweise konturiert wurde, eigentlich minimiert, mindestens aber kontrolliert werden, denn: „Auch bei einem bedarfsorientierten Ausbau der Verkehrsinfrastruktur wird das vorhandene System nicht mehr entscheidend erweitert werden können“ (BMVBW 2002 b: 21).

Um dieser Herausforderung zu genügen, hat eine vom Bundesverkehrsminister eingesetzte Arbeitsgruppe das Konzept der *Integrierten Verkehrspolitik* entwickelt. Gemeint ist damit eine Verkehrspolitik mit „zukunftsweisendem Anspruch“ (Hinricher/ Schüller 2002: 589), welche die spezifischen Vorteile der verschiedenen Verkehrsträger gezielt zu nutzen und in Übereinstimmung zu bringen versteht:

Erforderlich ist ein verbessertes Gesamtverkehrssystem, das die verschiedenen Maßnahmen und Instrumente, deren Wechselwirkungen, Ursachen und Folgezusammenhänge, die unterschiedlichen beteiligten Verwaltungen und räumlichen Ebenen sowie unterschiedliche Zeithorizonte in ein Zusammenwirken einbindet. Gebraucht wird eine Verkehrspolitik 'aus einem Guss'“ (BMVBW 2002 b: 4).

Vergegenwärtigt man sich indes nur einmal einige einschlägige Schlagzeilen der jüngeren Vergangenheit, wird sehr schnell deutlich, wie weit wir von einer „Verkehrspolitik aus einem Guss“ noch entfernt sind: So folgte der Verteuerung des Benzins in Folge der Einführung der Ökosteuer eine Kompensation in Form der Erhöhung der Pendlerpauschale im Einkommensteuerrecht, die nunmehr zum Zwecke der Haushaltssanierung wieder gesenkt oder gar ganz abgeschafft werden soll. Auch die Pannenserie bei der Errichtung des elektronischen Erfassungssystems für die LKW-Maut auf den deutschen Autobahnen, die zu einer zeitlichen Verschiebung mit der Folge erheblicher finanzieller Einbußen für den Bundeshaushalt führte, ließ wenig von „integrierter Politik“ spüren. Dies gilt erst recht für die Tatsache, dass sich die Europäische Kommission veranlasst sah, die vorgesehenen Kompensationsleistungen für deutsche Spediteure in Form von Mineralölsteuerrückerstattungen zum Zwecke einer beihilferechtlichen Prüfung, deren Ausgang noch offen ist, zu stoppen. Auch das Schicksal des neuen Tarifsystems der Deutschen Bahn, das schon nach wenigen Wochen nach massiven Protesten von Kunden und Verbraucherschützern wieder rückgängig gemacht werden musste, passt in die Reihe der Beispiele für eine – zumindest noch – tendenziell „desintegrierte“ Verkehrspolitik.

Wenn sogar in der offiziellen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung das „bisherige Gegeneinander von Straße und Bahn“ beklagt wird, dann ist es sicher kein Zufall, dass sich vielen Beobachtern der Eindruck aufdrängt, die Verkehrspolitik werde nicht erst seit gestern mehr oder weniger konzeptlos betrieben, der Dauerstau auf den deutschen Autobahnen sei deshalb ein klassisches Resultat von „Staatsversagen“ und für die Zukunft stehe – nicht zuletzt wegen der anstehenden EU-Osterweiterung und der damit verbundenen Zunahme der Verkehrsströme – der endgültige Verkehrsinfarkt ins Haus. Der folgende Beitrag will den Realitätsgehalt dieser und ähnlicher Behauptungen prüfen. Zu diesem Zweck werden zunächst die wichtigsten verkehrspolitischen Weichenstellungen der Vergangenheit, deren Auswirkungen bis heute spürbar sind, kurz rekonstruiert. Daran schließt sich eine Übersicht über die wichtigsten Handlungsträger der Verkehrspolitik und die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente an. Auf dieser Grundlage können dann die wesentlichen verkehrspolitischen Entscheidungen seit der deutschen Einheit rekonstruiert und hinsichtlich ihrer Auswirkungen analysiert werden. Dabei wird die Zäsur, die der bundespolitische Machtwechsel vom September 1998 auch für die Verkehrspolitik bedeutete, zu berücksichtigen sein. Es wird sich zeigen, dass wir es in vielerlei Hinsicht mir noch unvollendeten Reformprozessen zu tun haben. In welche Richtung dieselben fortgeschrieben werden müssten, um den viel beschworenen Verkehrsinfarkt vielleicht doch noch zu vermeiden, wird deshalb abschließend diskutiert.

2. Ordnungs- und strukturpolitische Weichenstellungen der Vergangenheit

Die Herausbildung staatlicher Verkehrspolitik war naturgemäß gebunden an die technische Entwicklung, deren erster, das Politikfeld bis heute prägender „Modernisierungsschub“ die Erfindung der Eisenbahn war. Die Eisenbahn, durch deren Einführung sich die Transportkosten sukzessive um bis zu 90 Prozent reduzierten (van Suntum 1986: 96), entwickelte sich bis Ende des 19. Jahrhunderts zum beherrschenden Verkehrsmittel. Unter dem Eindruck ihrer damals überragenden Leistungsfähigkeit und der Einsicht, dass das Verkehrssystem die existenznotwendige Grundlage für die arbeitsteilige Wirtschaft schlechthin darstellte, wurde der Grundstein für das bis in die jüngere Vergangenheit hinein dominierende ordnungspolitische Paradigma des verkehrspolitischen „Staatsdirigismus“ gelegt. Dieser äußerte sich zunächst darin, dass die anfangs privatwirtschaftlich organisierten Bahnunternehmen Betriebs- und Beförderungspflichten sowie dem Tarifzwang unterworfen wurden. Dem folgte eine sukzessive Übernahme der diversen Eisenbahngesellschaften in öffentliches Eigentum und schließlich im Jahre 1920 die Gründung einer reichseigenen Monopoleisenbahn, deren Gewinne – man mag es heute kaum mehr glauben – sich bald zu einem wesentlichen Element der Staatsfinanzierung entwickelten (van Suntum 1986: 96). Angesichts des Siegeszuges der Eisenbahn geriet der zweite traditionelle Verkehrsträger, die Binnenschifffahrt, zunächst ins Hintertreffen, aus dem sie sich erst nach der Jahrhundertwende langsam wieder befreien konnte. Voraussetzung hierfür war eine partielle Umorientierung der staatlichen Verkehrspolitik. Ihre Bemühungen um einen Interessenausgleich zwischen den beiden Verkehrsträgern schlugen sich v.a. in der Intensivierung der Kanalbautätigkeit und im Verzicht auf die Vollarlastung der Wegekosten für die Binnenschifffahrt nieder.

Erst das Aufkommen des Lastkraftwagens in den zwanziger Jahren jedoch war geeignet, das Verkehrsmonopol der Eisenbahn zu gefährden. Angesichts der sukzessive einsetzenden Konkurrenz des Straßenverkehrs sah sich die staatliche Ordnungspolitik sehr bald vor der Alternative, „[...] entweder die Eisenbahn aus dem Zwang zu gemeinwirtschaftlicher Verkehrsbedienung zu entlassen und die Ordnung des Binnenverkehrs in erster Linie dem freien Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern zu überantworten, oder aber Binnenschifffahrt und Kraftwagen [...] einer Reihe von wettbewerbsbeschränkenden Bindungen zu unterwerfen“ (Jürgensen 1987: 3785). Indem der Staat sich für den zweiten Weg entschied und Tarifhoheit und Konzessionspflichten auch auf den nicht-öffentlichen Güter- und Personentransport ausdehnte – die einschlägigen Gesetze und Verordnungen wurden im Zeitraum zwischen 1931 bis 1935 erlassen (vgl. van Suntum 1986: 99f.) –, begründete er eine Tradition der „Bahnschutzpolitik“, die nach dem zweiten Weltkrieg in der Bundesrepublik bruchlos fortgesetzt wurde. Zaghafte Versuche wie etwa die so genannte Kleine Verkehrsreform von 1961 änderten an den Grundsätzen dieser Politik nichts. Trotz ihres offenkundigen Scheiterns, das sich vor allem in einer seit den 60er Jahren rapide anwachsenden Verschuldung der Bahn sowie der Zunahme des Straßenverkehrs bei sinkenden Transportleistungen der Bahn niederschlug, wurde sie bis in die 80er Jahre hinein nicht revidiert.

Die verlorengegangene Konkurrenzfähigkeit des Schienenverkehrs gegenüber der Straße ist zum einen der Ordnungspolitik anzulasten, denn deren Zielsetzung

„Flankenschutz für die Bahn“ bezog sich lediglich auf den Gütertransport und dies angesichts des Widerstands der „LKW-Lobby“ auch nur halbherzig (ausführlich dazu Klenke 1993: 163ff.). Hinsichtlich des Personenverkehrs entwickelte die Bundesregierung bereits in den frühen 50er Jahren eindeutige Sympathien für die fortschreitende PKW-Motorisierung: „Von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen, sprach die Bundespolitik der Massenmotorisierung den Rang eines gesellschaftspolitisch vorrangigen Leitziels zu, das seinen markantesten Ausdruck in der Einführung der Arbeitnehmer-Kilometerpauschale des Einkommensteuerrechts fand – ein steuerpolitischer Anreiz, der der Massenmotorisierung ungemein förderlich war“ (Klenke 1993: 349).

Deshalb wurde die Bahnschutzpolitik strukturpolitisch nicht nur nicht abgefördert, sondern massiv konterkariert. Durch die „radikale Straßenbaupolitik“, die der Bund nach 1957 einschlug, wurden die Weichen „[...] unwiderruflich in Richtung Vollmotorisierung und Abbau der öffentlichen Verkehrsbedienung gestellt“ (Klenke 1993: 350). Ab etwa Mitte der 60er Jahre investierte die öffentliche Hand in den Straßenbau etwa das Sechs- bis Achtfache dessen, was dem Schienenverkehr zukam, mit der Folge, dass die Bundesbahn über 90 Prozent ihrer Investitionen dem bloßen Materialersatz vorbehalten mußte (Wolf 1992: 168). Während das Straßennetz in den sechziger und siebziger Jahren um jeweils etwa 50 000 km verlängert wurde, wobei die Bundesautobahnen von 2 100 km im Jahre 1950 auf 8 720 km (1989) ausgebaut wurden, wurde das Schienennetz sogar verkürzt. Von ursprünglich (1950) 36 600 km wurden bis 1987 6 100 km demontiert (Seifried 1990: 25). Begleitet wurde dieser Prozess von einer systematischen Fahrplanausdünnung zu Lasten des Nahverkehrs: Allein in den 70er Jahren wurden die Nahverkehrsverbindungen um 20 Prozent reduziert. Die Herausforderungen, vor die sich die heutige Verkehrspolitik vor allem angesichts des dramatisch anwachsenden Straßenverkehrs gestellt sieht, sind letztlich aufgrund dieser Inkongruenz von Ordnungs- und Strukturpolitik entstanden. Welche Gestaltungsmöglichkeiten diese beiden verkehrspolitischen Varianten im Einzelnen jeweils beinhalten, wird im Folgenden gezeigt.

3. Instrumente und Handlungsträger

Die ordnungspolitischen Gesetzgebungskompetenzen auf den Gebieten des Verkehrswesens liegen im Wesentlichen beim Bund, dem zum Teil die ausschließliche (Art. 73 Nr. 6 GG), zum Teil die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74 Nr. 21, 22, 23 GG) zukommt. Zu den auf dieser Basis erlassenen Verkehrsgesetzen gehören zunächst die Verkehrsträgergesetze wie das Personenbeförderungsgesetz, das Güterkraftverkehrsgesetz, das Binnenschiffahrts- und das Luftverkehrsgesetz. Diesen Gesetzen gemeinsam ist, dass sie durch sektorspezifische Bestimmungen über den Zugang zu den Verkehrsmärkten, das Tarifgebaren und Ähnliches den ordnungspolitischen Rahmen der Verkehrspolitik stiften. Zur Kategorie der Verkehrsträgergesetze gehört auch das im Jahr 1993 zum Zwecke der Bahnreform novellierte Allgemeine Eisenbahngesetz.

Die zweite Kategorie der Verkehrsgesetze bilden die Verkehrswegegesetze wie das Bundesfernstraßen- und das Bundeswasserstraßengesetz. Hinsichtlich seiner administrativen Umsetzung ist ersteres von einer föderalstaatlichen Besonderheit

geprägt: Die Bundesfernstraßen und Bundesautobahnen werden von den Ländern gemäß Art. 90 II GG im Auftrag des Bundes verwaltet. Von besonderer Bedeutung ist schließlich das Straßenverkehrsgesetz, obwohl dessen Schwerpunkt nicht durch materielle Regelungen, sondern durch die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen gebildet wird. „Für das Verkehrsrecht ist es typisch, dass die besonders einschneidenden und wichtigen Maßnahmen nicht durch förmliches Gesetz, sondern auf dem Wege über Rechtsverordnungen meistens mit Zustimmung des Bundesrates getroffen werden“ (Bürgel 1983: 26). Wichtige Beispiele dafür sind die Straßenverkehrs- und die Straßenverkehrszulassungsordnung, die unter anderem mit ihren Bestimmungen über höchstzulässige Maße und Achslasten von Lastkraftwagen nicht nur den Verkehrsablauf normieren, sondern auch wirtschaftspolitisch entscheidende Daten hinsichtlich des Konkurrenzverhältnisses von Straße und Schiene beim Gütertransport setzen.

Natürlich kann man versuchen, das Verkehrsgeschehen auch mit Hilfe der Steuergesetzgebung zu beeinflussen. Ein entsprechender, durchaus in der Tradition der Bahnschutzpolitik stehender Versuch wurde im Zeitraum zwischen 1969 und 1972 unternommen, als dem gewerblichen Güter- und dem Werkfernverkehr eine Straßengüterverkehrssteuer auferlegt wurde. Nachdem sich aber herausstellte, dass diese Sondersteuer mit dem EG-Recht unvereinbar war, ließ man sie, statt zumindest den Versuch der Rechtsharmonisierung zu unternehmen, ersatzlos auslaufen (Bürgel 1983: 29f.). Dies erklärt zu einem guten Teil die Verluste der Bahn an den Straßengüterverkehr, die sich, wie einleitend gezeigt, seit den 70er Jahren in Form deutlich sinkender Marktanteile bemerkbar machten. Bis in die jüngere Vergangenheit hinein war unbestritten, dass das Steuersystem „verkehrspolitisch praktisch neutral“ war (Bürgel 1983: 30).

Ähnlich wie die Ordnungs- ist auch die Strukturpolitik – gemeint sind damit Planung und Finanzierung der Verkehrswege – in Deutschland merklich von den Strukturen des Bundesstaates geprägt.

Für Planung, Bau und Unterhalt der Bundeswasserstraßen und des Eisenbahnschienennetzes sowie der Bundesautobahnen und -fernstraßen ist der Bund verantwortlich. Der geplante Ausbau der Verkehrswege wird festgeschrieben im Bundesverkehrswegeplan, einem Investitionsrahmenplan ohne jegliche rechtliche Bindung. Der Bundesverkehrswegeplan (BVPW) wird vom Bundesverkehrsministerium erarbeitet und nach Abstimmung mit den Ländern von der Bundesregierung verabschiedet. Er ist auf einen Mehrjahreszeitraum ausgelegt. Die im BVWP aufgelisteten Projekte sind nach Dringlichkeitsstufen unterteilt; aber auch für die unter der Rubrik „vordringlicher Bedarf“ aufgeführten Vorhaben gilt, dass ihre Aufnahme in den Plan lediglich eine verkehrsinvestitionspolitische Zielfestlegung der Bundesregierung dokumentiert. Natürlich versuchen einzelne Bundestagsabgeordnete – mehr oder weniger erfolgreich – die Interessen ihrer jeweiligen Wahlkreise bereits bei der Planaufstellung zu Geltung zu bringen. Formal gesehen, kommt der Gesetzgeber aber erst ins Spiel, nachdem die Bundesregierung den BVWP verabschiedet hat. Es ist dann an Bundestag und Bundesrat, in Form einer Novelle von Bundesfernstraßen- und Bundesbahnschienenwegeausbaugesetz den Bedarf für die vorgesehenen Maßnahmen rechtlich verbindlich festzustellen. Aber auch wenn das geschehen ist, ist über die Realisierung eines konkreten Vorhabens noch wenig gesagt. Sie hängt – ungeachtet etwaiger planungs- und genehmigungsrechtlicher Probleme – von den jeweils verfügbaren

finanziellen Mitteln ab. Diese sind in den Haushalt des Bundesverkehrsministeriums eingestellt.

Bislang war die Rede ausschließlich von Bau und Unterhalt der Bundesfernstraßen und des Eisenbahnschienennetzes. Straßen von regional begrenzter Bedeutung sowie Projekte des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) unterliegen der Planungshoheit der untergeordneten Gebietskörperschaften (Landes-, Kreis-, Gemeindestraßen). Doch auch hier ist der Bund beteiligt und zwar durch das 1971 verabschiedete und seitdem mehrfach novellierte Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG). Dieses Gesetz basiert auf Art. 104 a IV GG, demzufolge der Bund den Ländern unter bestimmten Voraussetzungen Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen gewähren kann. Die im Rahmen des GVFG zur Verfügung stehenden Mittel – es handelt sich um knapp 1,68 Milliarden Euro – werden den Ländern im Verhältnis der im jeweiligen Bundesland zugelassenen Kraftfahrzeuge zugewiesen. Die Entscheidung über die Förderung konkreter Projekte erfolgt innerhalb der Länder auf der Basis der von den Kommunen zu stellenden Anträge. Der Gesetzgeber hat die „Länderfreundlichkeit“ des GVFG sukzessive erweitert. So ist beispielsweise die Verpflichtung der Länder entfallen, Projekte von „nationalem Interesse“, die ein Volumen von 100 Millionen Mark überschritten (z.B. S-Bahnen in Ballungsräumen), einzeln anzumelden und vom Bundesverkehrsminister bewilligen zu lassen. Diese Bestimmung wurde im Laufe der Jahre ergänzt durch verschiedene Neuregelungen, die die kommunalen Planungsspielräume begünstigen. So können etwa seit dem Wegfall der so genannten Bagatellgrenze von 200 000 DM auch kleinere Vorhaben gefördert werden, und der Förderungskatalog wurde um diverse, auch den ÖPNV betreffende Maßnahmen (einschließlich der Anschaffung von Bussen und Schienenfahrzeugen) erweitert. Früher galt grundsätzlich, dass die GVFG-Mittel zu jeweils der Hälfte für den kommunalen Straßenbau und für Investitionen in den ÖPNV zu verwenden waren, wobei die Länder bis zu 15 Prozent der für den Straßenbau vorgesehenen Mittel zugunsten des ÖPNV umwidmen konnten. Auch diese Regelung hat man gestrichen, so dass die Länder die Bundesfinanzhilfen mittlerweile flexibel nach ihren eigenen Vorstellungen einsetzen können. Der Bund finanziert GVFG-Projekte je nach Art des Vorhabens mit einem Satz zwischen 60 und 90 Prozent, der Rest wird als Komplementärfinanzierung von den Ländern, zu einem geringeren Teil von den Kommunen selbst aufgebracht. Den jährlich vom Bundesverkehrsminister zu erstellenden Berichten über die Verwendung der GVFG-Mittel kann man entnehmen, dass die Finanzhilfen des Bundes regelmäßig etwa hälftig in kommunale Straßenbauvorhaben einerseits, den ÖPNV andererseits fließen. Etwa ein Drittel der Bundeshilfen kommen den neuen Bundesländern zu Gute.

4. Verkehrspolitik nach der deutschen Einheit

4.1 Die Bahnreform

Auf der Ausgabenseite des Verkehrsetats finden sich neben den Investitionen als zweiter großer Posten die Subventionen. Historisch größter Subventionsempfänger war die Deutsche Bundesbahn, die sich zu einem „Fixkostenblock“ in Höhe von 5 Prozent des Bundeshaushalts entwickelt hatte (van Suntum 1986:132). Erhielt die

Deutsche Bundesbahn in den 80er Jahren jährlich über 16 Milliarden DM, belief sich nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten der Zuschussbedarf für Bundes- und Reichsbahn im Jahre 1991 zusammen bereits auf 27 Milliarden DM (van Suntum 1993: 5). Trotz dieser Subventionen erwirtschaftete die Bahn jährliche Defizite in Milliardenhöhe. Im Jahre 1991 beliefen sie sich auf 5,3 Milliarden DM für die Bundesbahn und 4,3 Milliarden DM für die Reichsbahn; 1993 erwirtschafteten beide Bahnen einen gemeinsamen Verlust in Höhe von 15,5 Milliarden DM. Die Haushaltsbelastung durch Bundes- und Reichsbahn wurde vom Bundesverkehrsministerium für den Zeitraum 1994-2003 auf 569,3 Milliarden DM geschätzt (Daubertshäuser 2002: 288).

Der Gesetzgeber reagierte auf die skizzierte Problematik zwar bereits im Jahre 1982 mit einer Novelle des Bundesbahngesetzes, mit welcher die Führungsstruktur des Bahnvorstandes geändert und die „[...] Hinwendung der Bahn zu einem nach kaufmännischen Gesichtspunkten geleiteten Unternehmen eingeleitet wurde“ (Jürgensen 1987: 3786). Doch von einer wirklichen Strukturreform war man noch weit entfernt, denn nach wie vor konnte die Bahn über ihre Tarife nicht eigenständig bestimmen, musste im Gegensatz zum Straßenverkehr voll für ihre Wegekosten aufkommen und trug in ihrer Bilanz schwer an den von ihr zu erbringenden gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Doch erst nach den von der Bahn in den Jahren 1990/91 eingefahrenen Rekordverlusten war der Handlungsdruck auf die Politik stark genug, um wirklich Bewegung in den Prozess der Bahnreform zu bringen: Nach den Vorarbeiten einer von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenkommission machte der Gesetzgeber im Dezember 1993 den Weg frei für ein privatrechtlich geführtes Wirtschaftsunternehmen Bahn. Durch Änderung des Art. 73 und die Neueinfügung der Art. 87e und 106a in das Grundgesetz wurden die verfassungsrechtlichen Grundlagen für das „Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen“ vom 27. Dezember 1993 geschaffen. Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn wurden damit zu einer Aktiengesellschaft mit dem Namen Deutsche Bahn AG (DB AG) vereinigt. Unter dem Dach der DB AG, deren Anteile vorläufig ausschließlich vom Bund gehalten werden, wurden die Sparten Personentransport, Güterverkehr und Fahrweg eingerichtet. Ursprünglich war vorgesehen, die Dachgesellschaft („DB-Holding“) nach zehn Jahren aufzulösen und die einzelnen Sparten als eigenständige Aktiengesellschaften zu organisieren – ein Ziel, das in dieser Form nicht mehr verfolgt wird (Müller 2003: 244). Der Bund übertrug der DB AG eine schuldenfreie Bilanz, indem er die Bahnschulden in das Bundeseisenbahnvermögen übernahm und Sanierungsmittel in Höhe von insgesamt 150 Milliarden DM garantierte (vgl. BMV 1994: 3).

Obwohl über die Parteigrenzen hinweg breiter Konsens über die Notwendigkeit der Bahnreform bestanden hatte, war es gleichsam bis zur letzten Minute ungewiss, ob der Bundesrat seine Zustimmung zu den notwendigen Verfassungsänderungen geben würde. Die Auseinandersetzungen zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder mag einer breiten Öffentlichkeit als der „übliche Finanzpoker“ zwischen Bund und Ländern erschienen sein (vgl. die Berichterstattung der Tagespresse zwischen September und Dezember 1993). Doch wäre es vordergründig, puren finanziellen Eigennutz der Länder zu unterstellen, denn die Bund-Länder-Verhandlungen galten der Finanzierung einer im Zuge der Bahnreform entwickelten neuen Länderaufgabe, nämlich der Regionalisierung des Schienenper-

sonennahverkehrs (SPNV). Die institutionelle Eingliederung des SPNV in den sonstigen öffentlichen Personennahverkehr unter Verantwortung der Länder, die die Qualität des ÖPNV durch größere „Problemnähe“ der Entscheidungsträger steigern sollte, war im Grunde eine größere verkehrspolitische Herausforderung als die bloße Privatisierung der Bahn.

4.2 Öffentlicher Personen- und Schienennahverkehr

Seit Anfang 1996 bezahlt der Bund die DB AG nicht mehr wie bis dahin mit circa 8 Milliarden DM jährlich dafür, dass sie S-Bahn-Netze und Vorortzüge betreibt. Die Verantwortung hierfür ging an die Länder, die die entsprechenden Aufgaben nach eigenem Ermessen weiterdelegieren können. Die Organisation des SPNV wurde nach den Vorgaben des jeweiligen Landesrechts in einigen Ländern den Kommunen beziehungsweise von ihnen getragenen Zweckverbänden oder Verkehrsverbänden übertragen. Die meisten Flächenländer haben sich allerdings dazu entschieden, selbst als SPNV-Aufgabenträger zu fungieren. In der Regel bedienen sie sich dazu eigens gegründeter, landeseigener Verkehrsgesellschaften. Ein Beispiel dafür ist die Bayerische Eisenbahngesellschaft (BEG), die 1995 gegründet wurde und seitdem für den gesamten SPNV in Bayern zuständig ist.

Die zuständigen Gebietskörperschaften beziehungsweise die von ihnen beauftragten Behörden müssen bei der Bahn – sei es die DB AG oder ein privater Konkurrent – diejenigen Nahverkehrsleistungen bestellen, die sie für ihr Gebiet für erforderlich halten. Dafür erhalten die Länder nach Art. 106a GG finanzielle Zuschüsse vom Bund. Letzterer ging bei den Verhandlungen mit den Ländern über die Bahnreform davon aus, dass die seinerzeit im Bundeshaushalt für den SPNV vorgehaltenen Mittel in Höhe von jährlich 7,7 Milliarden DM auch für dessen künftige Finanzierung ausreichen würden (vgl. hierzu und zum folgenden Wellner 1993). Dem hielten die Länder Berechnungen über die ungedeckten Kosten des derzeitigen SPNV entgegen, mit welcher sie ihre Forderung nach insgesamt 14 Milliarden DM begründeten. Das Ergebnis der Verhandlungen war ein äußerst komplizierter Finanzkompromiss, der, im so genannten Regionalisierungsgesetz niedergelegt, sich in seinen Eckpunkten wie folgt darstellte. Für 1996 stand den Ländern für den SPNV aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes ein Betrag von 8,7 Milliarden DM zu. Dieser zweckgebundene Betrag wurde für 1997 auf 12 Milliarden DM erhöht, gleichzeitig wurden die Mittel für das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz von bis dahin 6,28 Milliarden DM auf 3,28 Milliarden DM zurückgeführt. Danach kam eine Revisionsklausel zur Anwendung, die vorsah, dass sich bei einer eventuellen Verteuerung des Nahverkehrsangebots der Bahn die Bundeszuschüsse entsprechend erhöhen sollten. Auch wenn die Höhe der vom Bund zu leistenden, dynamisierten Ausgleichszahlungen an die Länder im Nachhinein vereinzelt Kritik provozierte, da sie nur wenig Anreize zu effizienzsteigernden Rationalisierungsmaßnahmen gesetzt habe (Reinke 2001: 129), wird man doch bilanzieren können, dass der Kompromiss sich als „Nullsummenspiel“ darstellte, das heißt, dass die geschilderte Aufgabenverlagerung im Wesentlichen bewältigt werden konnte, ohne finanzielle Sieger und Besiegte zu hinterlassen.

4.3 Verkehrsinvestitionspolitik

Die Realisierung der deutschen Einheit verlangte von der Verkehrspolitik nicht nur eine Antwort auf die Frage, wie das Bahnproblem ordnungspolitisch gelöst werden sollte. Sie bedeutete gleichzeitig auch eine strukturpolitische Herausforderung vordem ungekannten Ausmaßes. Dies wiederum betraf nicht nur den Sanierungsbedarf der Verkehrswege in den neuen Bundesländern, sondern auch die Tatsache, dass Deutschland insgesamt in Folge der Öffnung seiner östlichen Grenzen zum europäischen Haupttransitland wurde, seine Verkehrsmagistralen dafür aber nicht ausgerichtet waren, weil man sie nach dem Zweiten Weltkrieg hauptsächlich in Nord-Süd-Richtung neu beziehungsweise ausgebaut hatte (Keppel/ Steffenbröer 2001: 524). Deshalb sah sich der Bundesminister für Verkehr genötigt, im September 1991 – ein Jahr vor Verabschiedung des damals neuen Bundesverkehrswegeplans – die „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ vorzulegen; ein Programm, das neun Schienen-, sieben Straßen- und ein Wasserstraßenprojekt enthielt. Für diese vordringlich zu realisierenden Vorhaben wurde zunächst ein Investitionsvolumen von ca. 56 Milliarden DM veranschlagt (von Stackelberg 1993:554), eine Summe, die später bis auf 70 Milliarden DM (35,8 Milliarden Euro) nach oben korrigiert werden musste. Bis Ende des Jahres 2002 wurden davon bereits 21,84 Milliarden Euro verbaut. Diese Bilanz ist insofern erstaunlich, als sie nach „nur“ elf Jahren erstellt wurde – ein Zeitraum, in dem bei größeren Verkehrsprojekten früher meist nicht einmal die Planungen abgeschlossen werden konnten. Zu erklären ist dies mit einer vom Bundesverkehrsminister erfolgreich entwickelten und durchgesetzten, doppelgleisigen „Beschleunigungsstrategie“.

Diese Strategie sah zunächst einmal vor, dass über die Realisierung der vordringlichsten „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ durch Bundestag und Bundesrat in Form von Investitionsmaßnahmegesetzen entschieden wurde und nicht, wie üblich, von der Exekutive in Form von Planfeststellungsverfahren. Gegen dieses Vorgehen wurden verschiedentlich verfassungsrechtliche Bedenken geäußert, da die in Art.19 GG enthaltene Rechtswegeggarantie verletzt werde. Der in Bezug auf Verwaltungsmaßnahmen bestehende, umfassende Rechtsschutz gilt für Gesetze naturgemäß nicht. Gegen sie kann nur noch das Bundesverfassungsgericht angerufen werden. Hinsichtlich des Gesetzes über den Bau der „Südumfahrung Stendal“ ist dies geschehen. Das Verfassungsgericht beschied die Kläger im Jahr 1996 dahingehend, dass staatliche Planung weder eindeutig der Exekutive noch der Legislative zugeordnet werden könne. Deshalb dürfe das Parlament, wenn hierfür „im Einzelfall gute Gründe“ bestünden, auch anlagenbezogene Fachplanungen per Gesetz regeln (BVerfGE 95: 1).

Auch wenn die gegen die Investitionsmaßnahmegesetze erhobenen, verfassungsrechtlichen Bedenken nach diesem Urteil in der Praxis wohl kaum mehr geltend gemacht werden dürften, ist (und war von vornherein) klar, dass das Parlament nicht auf Dauer als Verkehrswegeplanungsinstanz dienen kann. Diese Einsicht erklärt die bereits angesprochene Mehrgleisigkeit der „Beschleunigungsstrategie“: Am 16. Dezember 1991 trat das im Bundesverkehrsministerium erarbeitete „Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin“ in Kraft, durch welches die Planungsdauer für Verkehrsinfrastrukturprojekte in den neuen Bundesländern auf drei bis fünf Jahre begrenzt werden sollte. Das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz sah, zunächst befri-

stet bis 1995 (für Schienenwege bis 1999), im Wesentlichen vor, dass die Linienführung vom Bundesverkehrsministerium bestimmt wird. Die Durchführung eines förmlichen Raumordnungsverfahrens innerhalb von sechs Monaten wurde den betroffenen Ländern freigestellt, die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung eingeschränkt und der Rechtsweg auf ein erst- und letztinstanzliches Verfahren beim Bundesverwaltungsgericht beschränkt. Die Erfahrungen mit diesen Regelungen waren aus Sicht des Gesetzgebers so positiv, dass die Geltungsdauer des Gesetzes durch eine im Jahre 1999 beschlossene Novelle desselben bis Ende 2004 verlängert wurde.

Handlungsbedarf in Bezug auf die Planungsbeschleunigung für Verkehrswege sah die Bundesregierung jedoch auch für die alten Bundesländer. Sie brachte deshalb einen entsprechenden Gesetzesentwurf ein, der nach Einschaltung des Vermittlungsausschusses im November 1993 von Bundestag und Bundesrat verabschiedet wurde. Unter Rückgriff auf das im Jahr 1991 entwickelte Muster gilt seitdem, dass über die Linienführung von Verkehrswegen von „europäischer und besonderer nationaler Bedeutung“ per Bundesgesetz entschieden werden kann. Bei kleineren Bauvorhaben tritt an die Stelle der Planfeststellung eine vereinfachte Plangenehmigung, Rechtsbehelfe gegen Planfeststellungsbeschlüsse haben keine aufschiebende Wirkung mehr, und der Instanzenweg für alle Klagen gegen einschlägige Verkehrswegevorbau wurde dadurch entscheidend verkürzt, dass die erstinstanzliche Zuständigkeit nunmehr von den Oberverwaltungsgerichten wahrgenommen wird.

Schon zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Bundesverkehrswegeplans 1992 zeichnete sich ab, dass längst nicht alle in ihm aufgeführten Verkehrsprojekte durch die öffentliche Hand würden finanziert werden können. Deshalb entwickelte das Bundesverkehrsministerium verschiedene Varianten der Privatfinanzierung von Verkehrswegen, die als Leasing- und Konzessionsmodelle auch öffentlich stark diskutiert wurden. Bei dieser Initiative erhielt die damalige Bundesregierung starke Unterstützung durch organisierte Interessen aus dem Wirtschaftsbereich: Kreditwirtschaft, Bau- und Automobilindustrie bemühten sich um günstiges öffentliches Klima für die Reform und wirkten zum Teil auch in einer von der Regierung eingesetzten Expertengruppe mit. Deren Vorarbeiten mündeten in das „Gesetz über den Bau und die Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private“ vom 30. August 1994. Nach diesem Gesetz können Bau, Erhaltung, Betrieb und Finanzierung von Bundesfernstraßen an Privatunternehmungen übertragen werden, die im Gegenzug das Recht zur Erhebung von Mautgebühren erhalten. Je nach der Rentabilität des jeweiligen Projekts ist es möglich, dass der Bund eine Anschubfinanzierung in Höhe von maximal 20 Prozent der Baukosten leistet. Die auch als „Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz“ bezeichnete Norm ermöglicht „Betreibermodelle“ insbesondere für Brücken, Tunnel und Gebirgspässe. Neun Jahre nach Verabschiedung der gesetzlichen Grundlage konnte das erste dieser „F-Modelle“ am 12. September 2003 in Gestalt des Warnow-Tunnels bei Rostock in Betrieb genommen werden.

Nun ist die Erhebung von Mautgebühren – die bei den „F-Modellen“ ja nicht nur für schwere LKW, sondern für alle Kraftfahrzeuge anfallen – natürlich nicht sonderlich populär. Deshalb entwickelte der Bund ein weiteres Modell, welches das Betreiben von Autobahnabschnitten durch private Unternehmen über die im gerade skizzierten Gesetz enthaltene Regelung hinaus ermöglicht. Es handelt sich dabei um das so genannte A-Modell, das für den mehrstreifigen Autobahnausbau Anwendung finden soll. Dabei geht es darum, den Ausbau von Autobahnabschnitten von vier

auf sechs Fahrspuren an Private zu übertragen. Der private Betreiber soll eine Anschubfinanzierung von etwa 50 Prozent der Baukosten erhalten. Ansonsten soll ihm das Gebührenaufkommen aus der LKW-Maut zustehen, die für den von ihm betriebenen Autobahnabschnitt anfällt. Es existiert zwar eine Liste mit zwölf möglichen Pilotabschnitten für A-Modelle in einer Gesamtlänge von 523 Autobahnkilometern (BMVBW 2002 c), praktische Erfahrungen aber gibt es noch nicht, da die Realisierung des A-Modells eben von einem funktionierenden LKW-Mautsystem abhängt. Dies gilt, wie sogleich zu zeigen sein wird, auch für andere Verkehrsinfrastrukturprojekte der seit 1998 amtierenden Regierungskoalition von SPD und Bündnis 90/Die Grünen.

5. „Rot-grüne“ Verkehrspolitik

5.1 Steuern und Gebühren als verkehrspolitische Steuerungsinstrumente?

Die Erhebung von Autobahngebühren in Deutschland ist keine „rot-grüne“ Erfindung. In Gestalt der so genannten „Eurovignette“ für schwere Lastkraftwagen wurde sie nämlich bereits im Jahr 1995 eingeführt. Seitdem wurden in Deutschland für deutsche und ausländische Lastkraftwagen ab 12 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht zeitbezogene Autobahngebühren in Form von Tages-, Wochen-, Monats- oder Jahresvignetten fällig. Unter „Eurovignette“ firmierte dieses Gebührensystem deswegen, weil es zeitgleich nicht nur in der Bundesrepublik, sondern auch in den BENELUX-Staaten, Dänemark und Schweden eingeführt wurde. Mit Wirkung vom 01. April 2001 erfuhr die Gebührenberechnung durch die Einführung einer zusätzlichen, auf den jeweiligen Schadstoffausstoß bezogenen Staffelung noch eine „ökologische Reform“, die allerdings von der Bundesregierung nur als „Zwischenschritt“ zur Einführung einer streckenbezogenen Autobahnbenutzungsgebühr für schwere LKW („LKW-Maut“) angesehen wurde.

Die rechtliche Grundlage zur Erhebung der LKW-Maut wurde durch das am 12. April 2002 in Kraft getretene „Gesetz zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen“ geschaffen. Dieses Gesetz wurde – allerdings erst, nachdem der Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat mit Erfolg tätig geworden war – mit Wirkung vom 08. Juli 2003 novelliert. Zeitgleich trat ein weiteres Gesetz in Kraft, durch welches das Bundesverkehrsministerium ermächtigt wurde, eine „Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft“ zu errichten. Der im Vermittlungsausschuss erzielte Kompromiss zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen einerseits und der CDU/CSU andererseits sieht zum einen die Zweckbindung der Mauteinnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur vor. Im Gesetz heißt es dazu, dass die Mittel „überwiegend für den Bundesfernstraßenbau“ einzusetzen seien. Zum anderen wurde festgelegt, die Abgabe zunächst nicht in der eigentlich vorgesehenen Höhe von 15 Cent pro gefahrenen Kilometer zu erheben, sondern sie auf 12,4 Cent zu reduzieren. Diese Absenkung erklärt sich dadurch, dass die Bundesregierung ursprünglich geplant hatte, die Konkurrenzfähigkeit des deutschen Speditionsgewerbes gegenüber ihrer europäischen

Konkurrenz durch die teilweise Rückerstattung der zuvor entrichteten Mineralölsteuer sicherzustellen. Dieses Vorhaben scheiterte jedoch, wie einleitend bereits erwähnt, am Einspruch der Europäischen Kommission, die derzeit ein beihilfe-rechtliches Prüfverfahren vornimmt. Von der Reduzierung der Mautgebühren profitiert zwar auch die ausländische Konkurrenz, aber ohne diese wirtschaftsentlastende Maßnahme wäre das Gesetz am Widerstand von CDU und CSU im Vermittlungsausschuss gescheitert.

Die im Prinzip zwischen den politischen Parteien nicht umstrittene Erhebung der LKW-Maut wird von der Bundesregierung damit begründet, dass sie für eine „verursachergerechte Anlastung der Wegekosten“ Sorge. Bahnen und Binnenschiffe erhielten, so die Bundesregierung weiter, „[...] damit eine echte Chance mehr Güterverkehr von der Straße vor allem auf die Schiene zu verlagern.“ Die zusätzlichen Einnahmen seien für den Erhalt und den weiteren Ausbau der Verkehrswege zudem „dringend erforderlich“ (BMVBW 2003). Die LKW-Maut sollte ursprünglich ab 31. August 2003 erhoben werden. Die Eurovignette lief zum selben Zeitpunkt aus. Das mit der Errichtung und dem Betrieb des Mautsystems beauftragte Firmenkonsortium *Toll Collect* war auf Grund vielfältiger technischer Probleme jedoch nicht in der Lage, das System pünktlich in Betrieb zu nehmen. Seitdem füllt der „Mautskandal“ die Nachrichtenseiten der überregionalen Presse. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags ist noch immer nicht abzusehen, wann die LKW-Maut tatsächlich erhoben werden kann. Durch die Verschiebung des Mautstarts entstehen Einnahmeausfälle, die sich, je nach Berechnung, auf eine Summe zwischen monatlich 156 und 163 Millionen Euro belaufen. Wenn der Mautstart, wie zu vermuten steht, im Laufe des Jahres 2003 nicht mehr realisiert werden kann, entstehen dem Bundeshaushalt für 2003 einschließlich der Rückzahlungsverpflichtungen, die sich aus dem Auslaufen der Eurovignette zum Ende des August 2003 ergeben, Einnahmeausfälle in Höhe von mehr als 700 Millionen Euro. Die verzögerte Umsetzung des neuen ordnungspolitischen Konzepts LKW-Maut hat damit gravierende strukturpolitische Konsequenzen in Form fehlender Investitionsmittel.

Der – vom Gesetzgeber zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags noch nicht verabschiedete – Haushaltsplan für das Jahr 2004 sieht für den Etat des Verkehrsministeriums mit insgesamt 26,49 Milliarden Euro einen Anteil von etwa 11 Prozent am Gesamthaushalt des Bundes vor (Das Parlament Nr. 38/39 vom 15./22.09.2003, S.6). Damit soll der Minister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen weiterhin den zweitgrößten Einzeletat des Bundes (nach dem für Gesundheit und Soziale Sicherung und noch vor dem für Verteidigung) verwalten, wobei die Investitionsquote mit knapp 50 Prozent veranschlagt wurde. Das bedeutet, dass der Verkehrsminister etwa 13,13 Milliarden Euro investieren können soll. In diesen Haushalt eingerechnet sind Einnahmen in Höhe von 2,8 Milliarden Euro, die die Bundesregierung aus der streckenbezogenen LKW-Maut erwartet. Eine Verlagerung des Gütertransports in nennenswertem Umfang von der Straße auf die Schiene ist also zumindest aus der Sicht des Finanzministeriums keineswegs „im Sinne des Erfinders“ – würde sie doch zu Einnahmeausfällen führen und damit zum Beispiel die Finanzierung des von der Bundesregierung seit längerem propagierten „Anti-Stau-Programms“ in Frage stellen. Mit diesem Programm, das für den Zeitraum bis 2007 angelegt ist, sollen Investitionen in Höhe von insgesamt 7,4 Milliarden DM zur Beseitigung von „Kapazitätsengpässen“ auf Straße und Schiene finanziert werden.

Die im Anti-Stau-Programm vorgesehenen Maßnahmen sind Bestandteil des vom Bundeskabinett im Juli 2003 beschlossenen Bundesverkehrswegeplans, der den Zeitraum bis zum Jahr 2015 umfasst. Die Bundesregierung nimmt für sich in Anspruch, die Länder, aber auch Verbände und die interessierte Öffentlichkeit, so früh und intensiv wie noch bei keiner Bundesverkehrswegeplanung zuvor – der letzte BVPW stammte, wie erwähnt, aus dem Jahr 1992 – in die Vorbereitung eingebunden zu haben. Das Ergebnis besteht in einer Rahmenplanung für Investitionen in die drei Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße in Höhe von 150 Milliarden Euro für den Zeitraum von 2001 bis 2015. Davon entfallen auf die Erhaltung der bestehenden Verkehrswege mit etwa 83 Milliarden Euro knapp 56 Prozent. Entsprechend des von der Bundesregierung ausgegebenen Leitmotivs „Aufbau Ost und Ausbau West“ sollen sich die Investitionen zwischen alten und neuen Bundesländern im Verhältnis von 65 zu 35 Prozent verteilen.

Der gigantische Finanzbedarf des Verkehrsektors mag die oben in Bezug auf die LKW-Maut formulierte Vermutung unterstreichen, dass eine Stärkung des Umweltschutzes vielleicht gar nicht das primäre Steuerungsziel auch solcher gesetzgeberischer Maßnahmen ist, welche von der Regierung als „grüne“ Projekte vermarktet werden, sondern dass es schlicht und ergreifend darum geht, neue Einnahmequellen zu erschließen. In dieselbe Richtung kann man auch hinsichtlich der „Ökosteuer“ (vgl. dazu Mez 2000, Pehle 2003) argumentieren, denn schließlich werden die aus ihr resultierenden Einnahmen dringend benötigt, um das Niveau der Rentenversicherungsbeiträge zu stabilisieren. Das verkehrspolitische Element der ökologischen Steuerreform, die zum 01. April 1999 in Kraft trat, bestand in der Erhöhung der Mineralölsteuer um 6 Pfennige (3,07 Cent) pro Liter. Mit dem „Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform“ wurde anschließend festgelegt, die Mineralölsteuer in vier weiteren Stufen anzuheben. Jeweils zum 01. Januar der Jahre 2000 bis 2003 stieg sie um weitere 3,07 Cent pro Liter mit einer zusätzlichen Belastung von weiteren 1,57 Cent pro Liter auf nicht schwefelarme Kraftstoffe. Der gesamte Öffentliche Personennahverkehr wurde seit dem Jahr 2000 dadurch begünstigt, dass er nur den halben Steigerungssatz der Mineralölsteuer – also 1,53 Cents pro Liter per anno – entrichten musste.

Die verkehrspolitische Lenkungswirkung der genannten Maßnahmen ist durchaus umstritten. Zwar lässt sich nachweisen, dass der Kraftstoffverbrauch im Straßenverkehr seit dem Jahr 2000 kontinuierlich um etwa 2 Prozent pro Jahr gesunken ist (BMU 2003: 8). Auch die insgesamt mit dem PKW erbrachten Fahrleistungen gingen trotz steigenden Kraftfahrzeugbestandes zurück: Wurden 1999 in Deutschland noch 534,4 Milliarden Kilometer mit dem PKW zurückgelegt, waren es im Folgejahr nur noch 517, im Jahr 2001 dann noch 507 Milliarden Kilometer. Dies entspricht einem Rückgang um 3,2 beziehungsweise 1,9 Prozent (ADAC 2003: 5). Was sich mit Hilfe solcher Berechnungen natürlich nicht nachweisen lässt, sind die Gründe für die skizzierte Entwicklung: Dass die Erhöhung der Mineralölsteuer das Verkehrsverhalten grundsätzlich mit beeinflusst hat, steht sicher außer Zweifel. Die Frage, ob sich ein Trend in Richtung Kraftstoff sparendes Fahren nicht auch ohne Einführung der Ökosteuer eingestellt hätte, lässt sich aber letztlich nicht beantworten.

5.2 Die Bahnpolitik: Keine Chance für den innermodalen Wettbewerb?

Die SPD – seinerzeit im Bund noch in der Opposition – hatte die Grundsatzentscheidungen zur Bahnreform zu Anfang der neunziger Jahre genauso mitgetragen wie den finanziellen Kompromiss, der die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs faktisch erst ermöglichte. Diese „Große Koalition“, die nunmehr Bündnis 90/Die Grünen einschließt, hat weiterhin Bestand. Deutlich wurde dies, als die Fortschreibung des 1993 beschlossenen Finanzierungsmechanismus für den SPNV anstand. Bei den von der Öffentlichkeit kaum beachteten Beratungen zum „Ersten Gesetz zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes“ einigte man sich auf eine Summe, deren Größenordnung der des ursprünglichen Kompromisses durchaus entspricht. Das Änderungsgesetz, das zum 01. Juli 2002 in Kraft trat, sieht vor, dass die Länder ab eben diesem Jahr vom Bund jährlich etwas mehr als 6,7 Milliarden Euro erhalten. Bis 2007 steigt dieser Betrag in jedem Jahr um 1,5 Prozent auf dann 7,2 Milliarden Euro. Für das letztgenannte Jahr ist eine erneute Novellierung des Gesetzes geplant.

Die Länder sind dem Bund gegenüber nicht berichts- oder gar rechenschaftspflichtig, was die Verwendung der von ihm gezahlten Gelder angeht. Insofern ist es schwierig, die gelegentlich geäußerte Kritik an angeblicher „Zweckentfremdung“ der Regionalisierungsmittel durch die DB AG, der eine Quersubventionierung ihres Schienenfernverkehrs vorgeworfen wird (vgl. etwa *Süddeutsche Zeitung* vom 22.07.2003: 17), zu verifizieren oder zu falsifizieren. Wesentlich leichter nachzuvollziehen ist allerdings die Kritik an der von den meisten Ländern geübten Praxis, mit der DB AG langfristige – meist auf etwa 10 Jahre angelegte – und mehr oder weniger flächendeckende Verkehrsverträge auszuhandeln. Diese Praxis mag dem Wunsch der öffentlichen Planungsträger nach überschaubaren Entscheidungsstrukturen und Planungssicherheit entspringen, denn nur mit einem Partner verhandelt es sich leichter als mit zehn oder zwanzig Konkurrenten. Auch ist die Verhandlungsposition der Länder gegenüber der Bahntochter DB Regio so schlecht nicht, wie man exemplarisch daran ermessen mag, dass es etwa dem bayerischen Verkehrsministerium und der ihm nachgeordneten Eisenbahnbehörde gelungen ist, ihrem Vertragspartner für das Jahr 2002 ein „Bußgeld“ für die Verspätungen im Bahnverkehr abzurufen, dessen Größenordnung sich zwischen 10 und 15 Millionen Euro bewegt (*Süddeutsche Zeitung* vom 24.07.2003: 41).

Gleichwohl monieren die Kritiker, dass die freihändige Vergabe von Verkehrsleistungen auf der Schiene in der Praxis nichts anderes als die Verhinderung von Wettbewerb bedeute, weil die Bedienung nur sehr weniger Bahnstrecken tatsächlich ausgeschrieben werde. Die juristischen Bedenken gegen diese Praxis scheinen zwar erledigt, nachdem das Oberlandesgericht Brandenburg im September 2003 die Klage des wichtigsten Konkurrenten der DB AG, der Connex Regionalbahn GmbH, gegen die nicht wettbewerbliche Vergabe von Verkehrsverträgen durch die Länder Berlin und Brandenburg in letztinstanzlicher Entscheidung abgewiesen hat. Die ökonomische, auf Effizienzsteigerung durch Wettbewerb zielende Argumentation bleibt davon indes unberührt. Zieht man in Betracht, dass die DB Regio beispielsweise im Jahr 2002 sieben von insgesamt neun Ausschreibungen im Regionalbahnverkehr an private Konkurrenten verloren hat (*Der Spiegel* Nr. 25/2003: 92), steht in der Tat zu vermuten,

dass die freihändige Vergabe von langfristigen Verkehrsverträgen an die DB Regio unter rein ökonomischen Gesichtspunkten relativ wenig für sich hat.

Auch wenn es in Deutschland mittlerweile 255 nichtbundeseigene Eisenbahnen gibt, die sich entweder im Besitz von privaten Unternehmen oder von Ländern und Gemeinden befinden und von denen 197 im Regelverkehr tätig sind (Henke 2002), gilt, dass sich ihr gemeinsamer Marktanteil noch immer bei lediglich etwa 10 Prozent bewegt. Dies hat neben der seltenen Ausschreibung der Bahnstrecken noch einen weiteren Grund, der nicht im Verhalten der Länder, sondern in dem des Bundes zu suchen ist. Dabei geht es um das Problem der Trennung von Netz und Transport. Die bisherige Konstruktion der DB AG als Holding, unter deren Dach die Sparten Personen- und Gütertransport sowie Fahrweg (in Gestalt der DB Netz AG) vereint sind, kann einen diskriminierungsfreien Zugang der privaten Bahnkonkurrenten, wie er durch das Allgemeine Eisenbahngesetz gefordert wird, nicht garantieren. Dies gilt sowohl für den Zugang zum Schienennetz wie auch, und vor allem, für die Höhe der für seine Nutzung zu entrichtenden Entgelts. Dieser Auffassung war ursprünglich auch die Bundesregierung. Der damalige Verkehrsminister Kurt Bodewig verkündete deshalb auch im März 2001 die feste Absicht der Regierung, die DB Netz AG aus der Holding herauszulösen. In der Konsequenz hätte sich die DB AG fortan, wie ihre privaten Konkurrenten auch, bei der dann unabhängigen Netz AG um die Nutzung der Trassen bewerben und dafür ohne Sonderrabatte bezahlen müssen (Der Spiegel Nr. 11/2001: 22). Nur eine Woche nach dieser Ankündigung musste der Minister eingestehen, dass sein Vorhaben am Widerstand des Vorstands der DB AG gescheitert war (Der Spiegel 12/2001: 93).

Zu einer organisatorischen Trennung von Netz und Transport ist es bis heute nicht gekommen. Und auch der „große regulatorische Wurf“ in Bezug auf den Schienenverkehr blieb aus. Statt dessen begnügte sich die Bundesregierung mit einer eher bescheidenen Novelle des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG), die am 01. Juli 2002 in Kraft trat. Die Neuregelung des § 14 AEG sieht – vereinfacht dargestellt – im Wesentlichen vor, dass das Eisenbahn-Bundesamt im Konfliktfall zwischen dem Netzbetreiber und einem Eisenbahnverkehrsunternehmen eine Art Schiedsrichterfunktion wahrnehmen soll (ausführlich dazu Brauner/Kühlwetter 2002). Die Tatsache, dass die Bundesregierung bis heute in jeder Hinsicht auf eine wirksame institutionelle Absicherung eines diskriminierungsfreien Zugangs aller Wettbewerber zum Schienennetz verzichtet hat, hat ihr scharfe Kritik seitens des von ihr selbst berufenen Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (2002) eingetragen. Der Beirat fordert mehr als „nur“ die Herauslösung des Netzes aus der DB AG. In Übereinstimmung mit der ebenfalls von der Bundesregierung berufenen Monopolkommission (2002: 52) macht er sich ergänzend für die Einrichtung einer Regulierungsbehörde stark, der nach dem Vorbild der für den Telekommunikationsbereich gefundenen Lösung die Aufgabe einer Ex-ante-Regulierung des Netzzugangs zukommen solle. Auch wenn sie eine unterschiedliche Konstruktion der einzurichtenden Regulierungsbehörde favorisieren – der Beirat spricht sich für eine spezielle Regulierungsbehörde aus, die Monopolkommission für eine branchenübergreifende Regulierungsbehörde für alle Netzsektoren –, kommen die Sachverständigen beider Gremien doch übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass es zur Sicherung fairen Wettbewerbs auf der Schiene keine Alternative zu einer „echten“ regulatorischen Reform gebe.

6. Ausblick

Ohne wirklichen Wettbewerb auf der Schiene – darüber sind sich im Grunde alle Verkehrsexperten einig – wird auch derjenige zwischen Schiene und Straße zwangsläufig Makulatur bleiben. Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, die Güterverkehrsleistung auf der Schiene bezogen auf das Ausgangsjahr 1997 bis zum Jahr 2015 zu verdoppeln. Demgegenüber rechnet die DB Cargo AG für das Zieljahr 2015 selbst bestenfalls mit einer Leistungssteigerung, die knapp 20 Prozent unter der von der Regierung ausgegebenen Richtgröße liegt. Ohne zusätzliche Leistungen, die von weiteren Wettbewerbern auf der Schiene erbracht werden, ist eine nennenswerte Entlastung der Straße vom Gütertransport also ganz offenbar nicht zu haben (Friedrich-Ebert-Stiftung 2002: 9). Ob die vorhandene Schienenkapazität eine Leistungssteigerung in dem Ausmaß, wie es die Bundesregierung anstrebt, aber überhaupt erlaubt, ist allerdings nicht gesichert. Und ob sie wirklich ausreichen würde, den Verkehrsinfarkt auf den deutschen Fernstraßen zu vermeiden, steht auch für den Fall dahin, dass die Güterverkehrsleistung auf der Schiene tatsächlich verdoppelt werden könnte. Für eine diesbezüglich eher skeptische Einschätzung spricht ausgerechnet die dem aktuellen Bundesverkehrswegeplan zu Grunde liegende Verkehrsprognose, die im Auftrag des Verkehrsministeriums von vier renommierten Forschungsinstituten erstellt wurde (BMVBW 2002a).

Die Prognose bezieht sich, ausgehend vom Basisjahr 1997, auf das Jahr 2015. Sie arbeitet mit drei verschiedenen Szenarien, die das Spektrum der denkbaren steuerungspolitischen Entwicklungen abdecken. Im „Laissez-faire-Szenario“ wird unterstellt, dass über den Status quo hinaus keine weiteren verkehrspolitischen Maßnahmen ergriffen werden. Dem wird als gegenteiliges Extrem ein Modell gegenübergestellt, in dem durch eine drastische Kostenbelastung des Straßen- und Luftverkehrs der Bahnverkehr zu fördern versucht wird. Die Verfasser bezeichnen es als „Überforderungsszenario“, weil sie davon ausgehen, dass die Politik eine derart rigide Steuerungsphilosophie mangels gesellschaftlicher Unterstützung nicht wird durchsetzen wollen und können. Im dritten Szenario, das in der „Mitte“ liegt, ist die Politik darum bemüht, die beiden großen verkehrspolitischen Ziele – die Sicherung der Mobilität einerseits, die Reduktion der Umweltbelastungen andererseits – durch relativ moderate preispolitische Maßnahmen in Einklang zu bringen. Es wird deshalb als „Integrations-szenario“ bezeichnet. Auch wenn es „in der Mitte liegt“, setzt es aktive, konfliktfähige und -bereite Politik voraus. Seine Realisierung ist mithin keine Selbstverständlichkeit. Im Gegenteil: Wenn im Folgenden unterstellt wird, dass das Integrationsszenario tatsächlich Wirklichkeit werden könnte, ist dies durchaus Ausdruck von steuerungspolitischem Optimismus.

Ausgangspunkt aller Betrachtungen sind zwei Zahlen: Die gesamte Personenverkehrsleistung wird bis zum Jahr 2015 um 20 Prozent zunehmen, während für den Güterverkehr eine Zunahme von 64 Prozent zu erwarten steht. Betrachten wir nur den Straßengüterfernverkehr als die eigentlich problematische, weil für den Verkehrsfluss auf unseren Straßen entscheidende Variable, so sagt uns das Integrationsszenario, dass die absolute Transportleistung in diesem Sektor um 70,3 Prozent zunehmen wird, und dies, obwohl auch für die Bahn eine Steigerung der Transportleistung um beachtliche 57,8 Prozent vorausgesagt wird. In Bezug auf den *Modal Split* bedeutet dies, dass der Anteil der Straße um 2,6 Prozent zunimmt, während die Bahn trotz der Steigerung ih-

rer absoluten Transportleistung sogar 0,6 Prozent verliert. Die Dimensionen der verkehrspolitischen Herausforderungen werden vielleicht noch deutlicher, wenn man sich Folgendes vergegenwärtigt: Würde man es bei den bislang verabschiedeten verkehrspolitischen Maßnahmen (einschließlich der LKW-Maut) belassen und keine weiteren preis- oder gebührenpolitischen Initiativen ergreifen, würde die Transportleistung des Straßengüterfernverkehrs sogar um 80,2 Prozent steigen. Und: Es gibt viele Verkehrswissenschaftler, die davon ausgehen, dass sich die Erwartung, die Güterverkehrsleistung werde bis 2015 um insgesamt 64 Prozent steigen, angesichts der Dynamik der europäischen Integration und der anstehenden EU-Osterweiterung als Unterschätzung herausstellen werde.

Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass selbst mit erheblichen Anstrengungen der Politik, die – weil sie einerseits mit weiteren finanziellen Belastungen für das Gütergewerbe verbunden sein und andererseits eine Fortschreibung der Bahnreform in Richtung mehr Wettbewerb beinhalten müssten – ohnehin schwer genug durchzusetzen sein würden, nicht viel mehr zu erreichen sein wird als allenfalls eine – letztlich vielleicht nicht einmal mehr ausschlaggebende – Wachstumsdämpfung des LKW-Verkehrsaufkommens.

In der Tat: Wenn, wie die Verkehrsprognose zeigt, nicht einmal das Maßnahmenbündel des politisch ohnehin völlig unrealistischen Überforderungsszenarios beim Güterverkehr zu einer Verkehrsverringerung führen würde, lässt dies zwingend auf ein Versagen der bislang praktizierten und/oder diskutierten Steuerungsinstrumente schließen (so ein Diskutant auf einer verkehrspolitischen Tagung; Friedrich-Ebert-Stiftung 2002: 31). Andererseits mögen sich eventuell Rationalisierungsprozesse innerhalb des Straßengüterverkehrs einstellen, „[...] in welchen die Auslastung der Fahrzeuge verbessert, die Wirtschaftlichkeit des Transport erhöht, logistische Prozesse optimiert und gegebenenfalls Standorte neu disponiert werden“ (ebenda), weshalb es verfehlt wäre, verkehrspolitischem Fatalismus das Wort zu reden.

Eine zukunftsfähige Verkehrspolitik wird sich gleichwohl nicht mehr mit dem Versuch begnügen können, den *Modal Split* zu Gunsten der Schiene zu beeinflussen. Zudem dürfte sich die Erwartung, dass die im aktuellen Bundesverkehrswegeplan enthaltenen Maßnahmen vollständig werden finanziert können, nicht nur wegen der verzögerten Erhebung der LKW-Maut, sondern auch wegen der allgemein dramatisch schlechten Situation der öffentlichen Haushalte als unrealistisch herausstellen. Deshalb müssen die primären Zielgrößen der Verkehrspolitik neu definiert werden. Es gilt, die Nachfrage nach Transportleistungen einerseits und die technische Leistungsfähigkeit der Transportsysteme andererseits zu beeinflussen. Gemessen daran, wird sich die Sicherung „nachhaltiger Mobilität“ als Aufgabe erweisen, die zu meistern nur eine im neuen Wortsinn „integrierte“ Verkehrspolitik im Stande ist – und das wäre eine Politik, deren Gestaltungsmöglichkeiten weit über die traditionellen bundespolitischen Ressortgrenzen hinausreichen müssten.

Literatur

- Bürgel, Heinrich (1983): Grundlagen deutscher Verkehrspolitik. Aus der Werkstatt des Verkehrspolitikers, Darmstadt.
- Aberle, Gerd (1997): Transportwirtschaft. Einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Grundlagen, München/Wien.

- ADAC (2003): Eckdaten (http://www.adac.de/images/8_948.pdf)
- BMVBW (2002 a): Verkehrsprognose 2015 (<http://www.bmvbw.de/Anlage5915/Kapitel-0-Kurzfassung.pdf>)
- BMVBW (2003): Ziele der Bundesregierung – Fragen und Antworten (<http://www.bmvbw.de/cms-aussen-spezial/...Views.jsp?>)
- BMVBW (2002 c): Pressemitteilung vom 25. März 2002, Nr. 84/02.
- BMVBW (2002 b): Integrierte Verkehrspolitik. Herausforderung, Verantwortung und Handlungsfelder. Zusammenfassung der Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Integrierte Verkehrspolitik“ beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, Berlin.
- Broß, Siegfried (2003): Daseinsvorsorge – Wettbewerb – Gemeinschaftsrecht, in: Juristenzeitung 18, S. 874-879.
- Bundesregierung (2002): Nationale Strategie für eine Nachhaltige Entwicklung (http://www.dialog-nachhaltigkeit.de/downloads/StrategieKurzfassung_DEfinal.PDF)
- Daubertshäuser, Klaus (2002): Bahnreform: Positive Zwischenbilanz motiviert für kraftvollen Endspurt; Internationales Verkehrswesen (54) 6, S. 284 – 288.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (2002): Wohin fährt Deutschland. Der Verkehrsbericht 2000 in der Diskussion. Reihe „Wirtschaftspolitische Diskurse“ Nr. 147, Bonn.
- Henke, Martin (2002): Der Wettbewerb formt die Unternehmenslandschaft und die Angebotsvielfalt, in: Das Parlament vom 01.10.2002.
- Hinricher, Martina/Schüller, Ulrich (2002): Integrierte Verkehrspolitik. Ein Lösungskonzept für die Mobilität der Zukunft, in: Internationales Verkehrswesen (54) 12, S. 589 – 592.
- Jürgensen, Harald (1987): Verkehrspolitik, in: Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart, 3. Aufl., S. 3783ff.
- Keppel, Armin/Steffenbröer, Reiner (2001): Straßenverkehrsprojekte Deutsche Einheit – eine Erfolgsgeschichte. Rückblick, Sachstand, Perspektiven, in: Internationales Verkehrswesen (53) 11, S. 524-528.
- Klenke, Dietmar (1993): Bundesdeutsche Verkehrspolitik und Motorisierung. Konflikträchtige Weichenstellungen in den Jahren des Wiederaufstiegs, Stuttgart.
- Mez, Lutz (2000): Die Ökologische Steuerreform – Eine umweltpolitische Innovation im internationalen Vergleich, in: Prittowitz, Volker von (Hrsg.): Institutionelle Arrangements in der Umweltpolitik. Zukunftsfähigkeit durch innovativeVerfahrenskombinationen?, Opladen, S. 163-179.
- Monopolkommission (2002): Netzwettbewerb durch Regulierung. Vierzehntes hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB. Kurzfassung, (http://www.monopolkommission.de/haupt_14/sum_h14.pdf.)
- Müller, Christoph (2003): (Zwischen)bilanz der Bahnreform, in: Internationales Verkehrswesen (55) 6, S. 244.
- Pehle, Heinrich (2003): Umweltschutz, in: Jesse, Eckhard/Sturm, Roland (Hrsg.); Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich. Historische Zugänge, Gegenwartsprobleme, Reformperspektiven, Opladen, S. 423-447.
- Reinke, Niklas (2001): Bahnstrukturreform. Politische Entscheidungsprozesse zur Deregulierung und Privatisierung der Deutschen Bahnen, Sinzheim.
- Seifried, Dieter (1990): Gute Argumente: Verkehr, München.
- Stackelberg, Friedrich von (1993): Verkehrspolitik, in: Andersen, Uwe/ Woyke Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Suntum, Ulrich van (1986): Verkehrspolitik, München.
- Wellner, Dieter (1993): Der künftige Schienenpersonennahverkehr – Ausgangssituation und Ziele, in: Eisenbahntechnische Rundschau.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (2002): Trennung von Netz und Transport im Eisenbahnwesen. Technische und organisatorische Aufgaben – Stellungnahme vom April 2002, in: Internationales Verkehrswesen (54) 6, S. 260-264.
- Wolf, Winfried (1992): Eisenbahn und Autowahn. Personen- und Gütertransport auf Schiene und Straße. Geschichte, Bilanz, Perspektiven, Hamburg/Zürich.