

Professor Dr. Christoph Gusy, Bielefeld

Massenverkehr zwischen Ökonomie und Ökologie

Das zentrale Augenmerk der gegenwärtigen Diskussion um Umweltschutz im Verkehr richtet sich auf den Individualverkehr. Die Perspektive läßt sich so umschreiben: „Weg vom Individual-, hin zum Massenverkehr!“ Dagegen gerät der Massenverkehr nahezu völlig aus dem Blickfeld. Seine Chancen und Probleme zwischen Ökonomie, Ökologie und geltendem Recht sollen hier näher untersucht werden.

I. Die moderne Gesellschaft als Verkehrsgesellschaft

1. Verkehrsgesellschaften

Die rasante Modernisierung der Gesellschaft hat den Verkehr oftmals zum Erliegen gebracht. In der Nachkriegszeit waren es überfüllte Züge, als die Leute auf Puffern und Trittbrettern mitreisten. Heute sind viele Züge leer; dafür quellen die Straßen über. Der Himmel über Deutschland ist verstopft von Flugzeugen ziviler und militärischer Nutzung. Und für den ICE sind an vielen Tagen Plätze nur durch Reservierung erhältlich. Das derzeit älteste Massenverkehrsmittel, die Bahn, könnte damit eine Renaissance erleben. Gerade ihre äußerst wechselvolle Geschichte indiziert zwei hier interessante Effekte: (1) Neue Verkehrsmittel machen überkommene offenbar nicht notwendig überflüssig. (2) Ein Verkehrsmittel wird offenbar weniger durch eigene Entbehrlichkeit als vielmehr durch eigene technische, ökonomische oder soziale Rückständigkeit marginalisiert.

Die Ursache dieser Effekte liegt offenbar darin, daß Verkehrsbedürfnisse, einmal vorhanden, nicht einfach verschwinden. Das gesellschaftliche Leitbild insgesamt befindet sich im Wandel von der Industrie- über die Dienstleistungs- zur postmateriellen Kulturgesellschaft. Von dieser wechselvollen Entwicklung blieb und bleibt das Subsystem „Verkehr“ offenbar unberührt: Es wandelt sich allein eindimensional im Hinblick auf eine stete Zunahme der Verkehrsbedürfnisse und der Verkehrsleistungen. Offenbar haben es die neuen Medien nicht vermocht, den Verkehr zu verdrängen. Sie konnten und können ihn höchstens ergänzen. In der Industrie hat sich seine Bedeutung durch just-in-time-Lieferungen und das rollende Lager eher erhöht. Bei den Dienstleistungen kommt man ohne den Verkehr gleichfalls nicht aus. Ganz im Gegenteil: Neue Dienstleistungen sind vielfach Verkehrsdienstleistungen oder setzen solche doch voraus. Dazu trägt insbesondere die fortgeschrittene räumliche Trennung und Entfernung von Wohn-, Arbeits-, Produktions- und Erlebnisräumen bei. Und in der Kulturgesellschaft können neue Medien das traditionelle Angebot zwar ergänzen; zugleich steigern sie aber auch die Nachfrage nach solchen Angeboten. Livekonzerte mit 70000 Zuschauern, die ständig steigende Zahl von Festspielen und die Besuchermassen bei immer exotischeren Sehenswürdigkeiten zeigen: Das indirekte, medienvermittelte Erleben vermag das Bedürfnis nach eigenem, unmittelbarem Dabeisein nicht zu ersetzen.

Industrie-, Dienstleistungs- und Kulturgesellschaften sind offenbar Verkehrsgesellschaften. Der Prozeß der Modernisierung verlief dabei parallel zu einem Prozeß der Zunahme von Verkehr¹. Die Medien haben den Verkehr nur ergänzen, nicht hingegen ersetzen können.

2. Mediale Funktion des Verkehrs

Die aufgezeigte Parallele besagt aber auch: Verkehr ist nicht die Modernisierung selbst. Er ist Mittel der Modernisierung: Wer nicht zum Kulturereignis gelangen kann, kann an der Kulturgesellschaft nur eingeschränkt teilhaben. Verkehr ist Ausdruck und Folge der Modernisierung: Wer zur Betrachtung der Sonnenfinsternis nach Mexiko oder zur incentive-Reise nach Neuguinea aufbricht, schafft neue Verkehrsbedürfnisse

und damit neuen Verkehr. Verkehr ist aber auch Objekt der Modernisierung: Mit Dampflokomotiven und Pferdebahnen allein wäre der heutige Verkehr nicht mehr zu bewältigen; ihre Ablösung durch IC, Auto und Düsenflugzeug ist ebenso Voraussetzung wie Folge der geschilderten Entwicklung gewesen. Verkehr ist demnach nicht die Modernisierung selbst, wohl aber ihr unentbehrliches Medium.

Steuerung der Verkehrsentwicklung ist demnach zwar noch nicht identisch mit Steuerung des Prozesses der Modernisierung. Sie ist aber mit ihr eng verknüpft: Verkehrssteuerung hat auf Tempo, Verlauf und Richtung jenes Prozesses unmittelbare Rückwirkungen. Würde wie durch Geisterhand jeglicher Verkehr ab morgen unmöglich, drohte ein historischer Rückfall in die ökonomische Steinzeit: Die Trennung von Wohn- und Produktionsstätten müßte aufgehoben werden. Damit würde dann notwendig die Differenzierung von Produzenten und Konsumenten zahlreicher Leistungen nicht mehr aufrechtzuerhalten sein. Die Folge wäre ein Niedergang der Arbeitsteilung und damit derjenigen Errungenschaft, welche das Überleben diesseits der Subsistenzwirtschaft überhaupt erst ermöglicht.

Die Unentbehrlichkeit des Verkehrs in der hochdifferenzierten Gesellschaft läßt ihn zugleich als Segen wie als Fluch erscheinen. Es geht nicht ohne ihn. Und dennoch: Oft geht auch nichts mit ihm – und wegen ihm. Im Verkehrsinfarkt kehrt sich das Mittel gegen seinen Zweck. Im Endeffekt wäre es völlig gleichgültig, ob der Stillstand infolge externer, etwa politischer Restriktionen oder infolge selbst produzierten Erreichens der Grenzen des eigenen Wachstums eintritt.

3. Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Verkehrspolitik

Daraus folgt eine notwendige faktische Grenze jeder Steuerung der Verkehrsentwicklung: Wer die Errungenschaften der modernen Gesellschaft erhalten will, darf ihr unentbehrliches Medium, den Verkehr, nicht verhindern. Sinnvolle Verkehrspolitik fängt demnach erst diesseits schlichter Verbote oder faktischer Unmöglichmachung an. Vor diesem Hintergrund wird die Devise: „Weg vom Individual-, hin zum Massenverkehr!“ diskutierbar.

Verhaltenssteuerung setzt Verhaltensalternativen voraus. Auf den Verkehr bezogen heißt dies: Einschränkung eines Verkehrsmittels setzt die Möglichkeit des Ausweichens auf andere Verkehrsmittel voraus. Hier konzentriert sich die Diskussion auf die Alternative: Individualverkehr oder Massenverkehr. Dabei bewirkt der Fluch des Verkehrs: Wer das eine Verkehrsmittel nicht will, kann das andere Mittel nicht lassen. Wer den Güterverkehr einschränken oder auf ungeeignete Verkehrsmittel verweisen will, verhindert, daß die Güter zum Verbraucher kommen. Dann muß er aber zulassen, daß die Verbraucher zu den Gütern kommen. Hier bedingt weniger Massen- mehr Individualverkehr.

Dieser Satz läßt sich aber auch umkehren. Wer den Individualverkehr zurückdrängen will, muß den Massenverkehr zulassen. Wer nicht mehr mit dem Auto zum Einkaufen in die Stadt oder zum Urlaub an die Costa Brava fahren kann, kann nur noch dann einkaufen oder in Urlaub fahren, wenn ihm andere Verkehrsmittel zur Verfügung stehen. Und dies können – will man Individualverkehr reduzieren – nur Massenverkehrsmittel sein. Dies ist aber mehr als bloß ein personenbezogenes Nullsummenspiel: Es genügt nicht, einfach einen Platz im Flugzeug nach Spanien bereitzustellen. Was nämlich würde es helfen, wenn der Autobesitzer am 1. 7. in Urlaub fahren muß – weil er dann Urlaub hat –, „sein“ Platz im Flugzeug aber erst am 1. 8. zur Verfügung steht? Das einfache Beispiel zeigt: Es geht um mehr als bloßen Tausch eines Platzes in einem Verkehrsmittel gegen einen Platz in einem anderen; es geht um relativ komplexe Fragen der Verkehrsinfrastruktur. Der urlaubs-

1) Zur quantitativen Entwicklung näher Schuchardt, in: VDI, Neue Konzepte für den fließenden und ruhenden Verkehr, 1990, S. 177 ff.; Wolf, Soziale Welt 1992, 351 (364 ff.).

reisende Autobesitzer kann sein Auto nur dann zu Hause lassen, wenn er zu dem ihm möglichen Zeitpunkt ein alternatives Verkehrsmittel findet. Das Nullsummenspiel kann so höchstens ein gesamtgesellschaftliches werden.

Verkehrspolitik ist demnach ein ebenso sensibles wie komplexes Gebiet. „Einfache Lösungen“ sind hier kaum möglich. Die Lösung: „Weg vom Individual-, hin zum Massenverkehr!“ ist jedenfalls sehr voraussetzungsvoll. Gefragt ist dabei ein hochdifferenziertes Zusammenspiel politischer Zieldefinitionen und staatlichen Mitteleinsatzes. Dabei können unterschieden werden: Individualverkehrsbezogene Maßnahmen, welche sich auf Reduzierung, Änderung oder Verbesserung des Individualverkehrs richten (dazu II); und massenverkehrsbezogene Maßnahmen, welche sich auf die Vermehrung, Änderung oder Verbesserung der Massenverkehrsmittel richten (dazu III).

II. Individualverkehr und Ökologie

1. Individualverkehr als Freiheitsverwirklichung

Individualverkehr ist der Verkehr einzelner oder einer ganz geringen Zahl von Personen mit je einzelnen, prinzipiell ihrer Verfügungsmacht unterliegenden Verkehrsmitteln. Prototyp ist der Kfz-Verkehr. Sein Vorteil liegt darin, daß er eine besondere Affinität aufweist zu den Werten „Freiheit“ und „Autonomie“. Impliziert Freiheit auch die Möglichkeit der Selbstbestimmung darüber, wann ein Mensch sich wo aufhält, so enthält dies zugleich die Möglichkeit der Entscheidung für eine Ortsveränderung. Individualverkehr ist die Möglichkeit zur selbstbestimmten Ortsveränderung und somit Freiheitsbetätigung. Er ist zugleich die praktisch einzige Möglichkeit, Zeitpunkt, Tempo, Richtung und Strecke der Ortsveränderung selbst zu wählen. In diesem Sinne ist Individualverkehr zugleich Freiheitsverwirklichung. Wo Freiheit und Autonomie hohen Rang genießen, muß der Individualverkehr gleichfalls hohen Rang einnehmen.

Jene Perspektive ist jedoch aus zweierlei Richtung als zu eindimensional kritisierbar. Mit der Vermassung des Individualverkehrs erfährt die Freiheit des einen durch diejenige des anderen keine Steigerung mehr; im Gegenteil: Infolge der gleichzeitigen Nutzung und partiellen Überlastung des knappen Verkehrsraumes ist der eine dem anderen buchstäblich im Wege. Die Freiheit aller potenziert sich wechselseitig nach unten. Jedes Auto mehr bringt weniger Freiheit für viele. Über das Tempo der eigenen Fortbewegung disponiert auch der Individualverkehr jedenfalls in Ballungsräumen praktisch nicht mehr selbst. Dadurch gerät zugleich die Disposition über Zeitpunkt und Strecke der eigenen Fortbewegung in Gefahr. Hier zeigt sich vielerorts und zu immer mehr Zeiten: Je größer die Zahl der Freien, desto geringer die konkrete Freiheit. Damit stellt diese Richtung der Kritik gerade den Freiheitsgewinn des Individualverkehrs in Frage. Sie verläßt das Paradigma nicht und ist damit eine freiheitsimmanente Kritik.

Die andere Richtung der Kritik knüpft an den Kosten des Individualverkehrs an. Dieser ist nicht reiner Ausdruck freier Selbstverwirklichung, sondern nimmt eine Menge öffentlicher Güter in Anspruch. Selbst das Fahrrad kommt nicht ohne solche Inanspruchnahme aus: Es erfordert geeignete Radwege, die nicht ohne Versiegelung von Flächen einschließlich ihrer Voraussetzungen und Folgen geschaffen werden können. Größer werden die Belastungen durch den Kfz-Verkehr, welche neben den Flächen auch Luftressourcen beanspruchen. Am auffälligsten ist das (Miß-) Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag beim privaten Flugzeugverkehr. Diese Richtung der Kritik ist keine freiheitsimmanente, sondern eine -transzendente: Sie fragt nicht nach dem Gewinn durch Individualverkehrs, sondern nach seinen Kosten.

2. Instrumente individualverkehrsbezogener Politik

Die Forderung: „Weg zum Individual-, hin zum Massenverkehr!“ hat nach dem Gesagten zwar gute Argumente für sich. Desungeachtet bewirkt sie aber immerhin die Möglichkeit von

Freiheitsverlusten. Daher realisiert sie sich nicht geradezu mit Naturnotwendigkeit von selbst. Im Gegenteil: Sie ist eine Aufgabe der Verkehrspolitik. Deren Steuerungsansätze, soweit sie individualverkehrsbezogen sind, sollen hier diskutiert werden.

a) *Marktkonforme Instrumente.* Ein zentraler Steuerungsmechanismus der Verkehrspolitik ist der Einsatz marktkonformer Instrumente. Hierzu zählen sämtliche Mechanismen, welche darauf gerichtet sind, den Individualverkehr zu verteuern und so für die Bürger unattraktiver zu machen. Auffälligstes Beispiel ist die Kaskade von Steuererhöhungen, welche in jüngerer Zeit auf die Autofahrer niederging. Insbesondere der Anstieg der Benzinsteuern ist jedenfalls der Tendenz nicht nur darauf gerichtet, die Staatseinnahmen zu erhöhen; sondern daneben auch, prohibitiv zu wirken. Weitere Mittel hierzu sind die erneut in die Diskussion gelangten Straßenbenutzungsabgaben, welche insbesondere zur Aufbringung der Kosten für den Neubau von Fernstraßen in Ostdeutschland erwogen werden. Dazu gehören aber auch sonstige, fahrzeugbezogene Abgaben; etwa die drastisch vermehrten Parkgebühren, welche die Kommunen erheben. Die zunehmende Zahl von Abgaben und ihre steigende Höhe sind zu einem zentralen Instrument zur Steuerung des Verkehrsaufkommen geworden. Vielleicht ist dies der Grund dafür, warum das Mittel am ehesten bei dem infarktgefährdeten Straßenverkehr eingesetzt wird. Der zahlenmäßig weitaus geringere, in seinem Aufkommen trotzdem nicht zu unterschätzende Individualflugverkehr ist von ihnen in erheblichem Maße betroffen. Die Nutzung des Abgabensystemariums im Straßenverkehr ist gegenwärtig derart weit fortgeschritten, daß die Höhe des Einkommens aus den Abgaben der Kfz-Besitzer und -Benutzer jedenfalls die Summe der direkt zurechenbaren staatlichen Aufwendungen für diese Form des Individualverkehrs übersteigt². Anders ausgedrückt: *Zumindest aus betriebswirtschaftlicher Sicht wüßte der Straßenverkehr für die öffentliche Hand einen Gewinn ab*³.

Die Kritik an dieser Politik setzt sowohl ganz grundsätzlich bei dem Instrumentarium als solchem als auch bei seinem speziellen Einsatz zur Verkehrlenkung an. Grundsätzlich ist die Wirkungsweise dieser Politik marktkonform. Sie führt zu einer Nachfragerregulierung durch den Preis. Dabei teilt sie allerdings die Wirkungen aller angebotsorientierten Politiken. Daraus resultiert auch ihre Kritisierbarkeit. Nachfragerregulierung über den Preis fragt letztlich nicht danach, wer die Leistung braucht; sondern danach, wer sie sich leisten kann. In der Konsequenz bedeutet dies: Wer wohlhabend genug ist, kann auch weiterhin nachmittags zur Vernissage oder Operngala an das andere Ende der Republik fahren. Wer über diese Mittel nicht verfügt, muß nicht nur darauf verzichten, sondern auch die Fahrt zur Arbeit ohne Auto antreten. Je teurer die Teilnahme am Individualverkehr wird, desto mehr wird die Teilnahme zum sozialen Privileg, das sich nur noch diejenigen leisten können, welche den geforderten Preis aufzubringen in der Lage sind. Damit wird der mit der Motorisierung erzielte Freiheitsgewinn tendenziell rückgängig gemacht: Freiheit wird dann er-

2) Nach Statistischem Bundesamt, Statistisches Jahrb. 1991, S. 494, betragen im Jahr 1988 (dem letzten, für welches vergleichbare Statistiken vorliegen) die Ausgaben aller öffentlichen Hände für den Verkehr 29, 964 Mrd. DM. Dagegen betragen (ebd., 1990, S. 452) die Einnahmen allein aus der Mineralölsteuer 27032 Mrd. DM; aus der Kfz-Steuer 8, 169 Mrd. DM. So deckten allein die Kfz- und Mineralölsteuer die Kosten für das gesamte Verkehrswesen (einschließlich Schienen-, Luft- und Wasserstraßenverkehr) und erwirtschafteten daneben einen erheblichen Gewinn, der mit Sicherheit die Kosten für das Rettungswesen im Verkehr deckte. Darin sind die indirekten Verkehrskosten (Umweltbelastungen) naturgemäß ebensowenig enthalten wie die indirekten Einnahmen aus der Kfz-Industrie als wichtigstem deutschen Wirtschaftszweig.

3) Dies dürfte nicht zuletzt der Grund dafür gewesen sein, daß der Gesetzgeber meinte, mit der Benzinsteuernerhöhung 1991 gerade den Autofahrern einen erheblichen Teil der Kosten der deutschen Vereinigung aufbürden zu können.

neut zum Privileg der Reichen. Diese Richtung der Kritik läßt sich demnach so zusammenfassen: *Marktorientierte Angebotspolitik mit dem Ziel der Verknappung des Individualverkehrs ist tendenziell unsozial.*

Marktmanent ist eine andere Kritik, welche nicht an der generellen, sondern an der speziellen Wirkungsweise der Abgabenerhebung im Verkehr anknüpft⁴. Sie fragt danach, ob die einzelnen Abgaben in der Lage sind, ihren je speziellen Zweck zu erreichen. Dabei zeigt sich: Zumindest einzelne Abgaben wirken im Hinblick auf eine Steuerung des Individualverkehrs geradezu kontraproduktiv. Dies sind jene Abgaben, deren Bemessung nicht am Umfang der individuellen Verkehrsteilnahme orientiert ist. Dies gilt insbesondere für die Kfz-Steuer und die gegenwärtig diskutierten Straßenbenutzungsabgaben durch Vignetten. Sie knüpfen nicht an den Umfang der Verkehrsteilnahme, also etwa die gefahrene Kilometerzahl, sondern zumindest praktisch an das Halten eines Fahrzeugs an⁵. Durch solche Abgaben wird der durch andere Abgaben – etwa die Benzinsteuern – intendierte Effekt einer Verminderung des Individualverkehrsaufkommens geradezu in sein Gegenteil verkehrt. Für denjenigen, der die Kfz-Steuer bezahlt und die Vignette gekauft hat, lohnt sich diese Ausgabe nur, wenn er auch am Verkehr teilnimmt. Betriebswirtschaftlich gilt hier: Je mehr der Autobesitzer am Verkehr teilnimmt, desto relativ günstiger gestalten sich für ihn die fixen Abgaben. Hier wirken die fixen Abgaben geradezu als Anreiz zum Vielfahren. Wer im Jahr 50000 km fährt, zahlt pro Kilometer weniger Kfz-Steuer als derjenige, der nur 5000 km fährt. Fixe Abgaben als Anreiz zum Vielfahren machen damit den intendierten Effekt marktorientierter Verminderung der Verkehrsteilnahme partiell rückgängig. Diese Richtung der Kritik läßt sich demnach so zusammenfassen: *Die Steuerung des Verkehrsaufkommens durch Abgaben geschieht gegenwärtig infolge der Gestaltung des Abgabenrechts unsystematisch, widersprüchlich und zum Teil kontraproduktiv.*

b) *Technikbezogene Instrumente.* Technikbezogene Instrumente der Verkehrspolitik sind weniger darauf gerichtet, den Verkehr generell zu vermindern; als vielmehr darauf, den vorhandenen Verkehr sicherer und umweltfreundlicher zu machen. Prototyp solcher Umweltpolitik ist der Katalysator. Er ist weniger ein Instrument zur Förderung des Ausstiegs aus dem Individual- und des Einstiegs in den Massenverkehr als vielmehr ein solches zur Erhaltung des Individualverkehrs. Ganz ähnliches gilt für das bleifreie Benzin. Neben dieses primär umweltbezogene Instrumentarium der Verkehrspolitik treten aber auch andere technikbezogene Maßnahmen. Sie dienen dazu, das Fahren sicherer und dadurch den Verkehr umwelt- und menschengerechter zu machen. Hierzu zählen der Airbag ebenso wie das ABS-Bremssystem; Materialänderungen zur Förderung der Recyclebarkeit von Autos und die Rücknahmepflicht der Kfz-Hersteller für ihre Produkte.

Solche Instrumente sind aber dem durch Abgaben geförderten System der Zurückdrängung des Individualverkehrs nur scheinbar gegenläufig. Die gegenläufige Tendenz besteht im wesentlichen in einer Beruhigung des Gewissens der Autofahrer: Ihnen wird ein Bewußtsein suggeriert, nach welchem sie durch Benutzung ihres Kfz geradezu für den Umweltschutz wirken würden. Dieser psychologische Effekt kann den durch Abgaben intendierten Effekt der Motivation eines Umstiegs auf den Massenverkehr jedenfalls erschweren.

Ihre reale Wirkung ist derjenigen von Abgaben hingegen durchaus vergleichbar. Der Grund hierfür liegt darin, daß durch immer höhere technische Anforderungen der finanzielle Aufwand für den Autokäufer steigt. Dies macht sich zunächst durch einen höheren Kaufpreis bemerkbar; später dann durch einen Reparaturaufwand der zusätzlichen Teile. Dieser Aufwand wäre nicht vorhanden, wenn es jene Teile nicht geben würde. Schließlich hängen hieran gegebenenfalls lästige Pflichten zur Vorführung des Fahrzeugs bei mehr oder weniger sinnvollen Sonderprüfungen, welche die Funktionsfähigkeit der zusätzlichen Teile überprüfen. Die Abgassonderuntersuchung ist hierfür das markanteste Beispiel. Auch mit solchen Prüfungen ist Aufwand und damit letztlich

eine auch finanzielle Belastung der Kfz-Besitzer verbunden. Im Ergebnis läßt sich demnach festhalten: Technikbezogene Instrumente der Verkehrspolitik mögen psychische Wirkungen auslösen, welche dem zuvor geschilderten Abgabeninstrumentarium entgegenlaufen können. Die bewußten, fühlbaren, aber letztlich nur indirekten Effekte sind durchaus abgabekonform: Sie erhöhen den Aufwand für den Individualverkehr und machen dadurch finanziell den Massenverkehr attraktiver. Dabei kann es allerdings gleichfalls zu Widersprüchlichkeiten wie im System der Abgaben kommen: Wer ein technisch hochmodernes Fahrzeug gekauft hat, könnte sich veranlaßt fühlen, dies erst recht zu nützen, um seine Investition wirtschaftlicher zu gestalten.

c) *Ressourcenbezogene Instrumente.* Ressourcenbezogene Instrumente der Verkehrspolitik sind darauf gerichtet, die für den Individualverkehr zur Verfügung stehenden Fortbewegungsmöglichkeiten zu verknappen. Solche Politik ist gegenwärtig ein Schwerpunkt der Umstiegs politik geworden. Ressourcenverknappung kann an vier Elementen einsetzen.

Im Vordergrund steht die Verknappung der Fläche für den fließenden Verkehr. Primäres Instrument der Ressourcenpolitik ist hier der Ausstieg aus dem Neubau von Verkehrswegen. Dieser Ausstieg führt zwar noch zu keiner objektiven Verknappung des Straßenraumes insgesamt; wohl aber zu einer Verknappung pro Fahrzeug. Bei einer Zunahme der Zahl der Verkehrsteilnehmer führt der Ausstieg aus dem Neubau nämlich dazu, daß dem einzelnen Autofahrer relativ weniger Verkehrsfläche zur Verfügung steht. Die Folgen sind absehbar: Höhere Verkehrsdichte, höhere Stauanfälligkeit des Verkehrs; möglicherweise auch höheres Unfallrisiko, das dann seinerseits zu höherer Stauanfälligkeit führen kann. Dadurch verknappen sich die Fortbewegungsmöglichkeiten im Individualverkehr; der störungsanfällige Verkehr wird unattraktiver, wodurch mittelbar Umstiegsanreize zugunsten des öffentlichen Verkehrs geschaffen werden.

Sekundäres Instrument der Ressourcenpolitik ist das Tempolimit. Geschwindigkeitsreduzierung verknüpft Fortbewegungsmöglichkeiten durch den Zwang zur Langsamkeit. Während der ICE mit mehr als 250 km/h durch die Landschaft braust, wird der Kfz-Verkehr auf 130 km/h begrenzt und dadurch auf der Strecke notwendig unterlegen. Geschwindigkeit wird so im Individualverkehr nicht nur aus Gründen des Verkehrsraumes zur knappen Ressource.

Weiter zählt zur Ressourcenpolitik aber auch die Verknappung des Raumes für den ruhenden Verkehr. Parkplätze gibt es in immer mehr Gebieten nur noch für Anwohner und Kurzparker. Demnach kann man mit dem Auto zwar noch fahren, aber nirgends mehr ankommen. Schon jetzt nimmt der Parkplatzsuchverkehr in den Ballungsräumen einen erheblichen Teil des Gesamtverkehrs ein. Verkehr wird sinnlos, wenn die avisierten Ziele nicht mehr erreichbar werden. Daher liegt hier ein zentraler Teil der ressourcenbezogenen Umstiegs politik. Hier ist allerdings die Umgehungsmöglichkeit relativ am größten: Innenstadtverkehr wird letztlich zum Privileg der Parkplatzbesitzer. Wer in der Innenstadt seinen Firmen-, Kunden- oder Anwohnerparkplatz hat, kann sich hier Fortbewegungsmöglichkeiten gegebenenfalls erkaufen. Dadurch wird Autoverkehr auch im Innenstadtbereich ansatzweise zum sozialen Privileg.

Schließlich kann die Ressourcenpolitik auch an einer Kontingenzierung der Fahrzeuge ansetzen, wie dies in der Bundesrepublik schon gegenwärtig im Güterkraftverkehr der Fall ist⁶. Im Ausland werden dazu noch weitergehende Modelle diskutiert, wenn etwa an bestimmten Tagen oder an bestimmten Orten nur Fahrzeuge mit bestimmten Nummern verkehren dürfen.

4) Einzelheiten bei Kirchoff, DÖV 1992, 233.

5) Das gilt auch für die Autobahnbenutzungsgebühr durch Vignetten nach Schweizer Vorbild, wenn man davon ausgeht, daß das Halten eines Kfz ohne Autobahnbenutzung praktisch sinnlos ist. Schließlich geht die Verkehrspolitik seit Jahrzehnten dahin, die Fernstraßen auszubauen, um die Verkehrsströme aus den Ortschaften herauszuhalten. Zudem ist auf den Fernstraßen die Verkehrssicherheit am höchsten.

6) Dazu BVerfGE 40, 196 (218 ff.) = NJW 1976, 179.

3. Zusammenfassung

Ist der Individualverkehr primär Freiheitsverwirklichung, so ist das Paradigma der Verkehrspolitik gegenwärtig Freiheitsbegrenzung. Der Autoverkehr sieht sich einer Fülle von Maßnahmen ausgesetzt, welche zumindest auch dazu führen, die Benutzung von Kfz tendenziell unattraktiv zu gestalten. Ressourcenverknappung und -verteuerung sind die primären Instrumente. Sie erschweren den Individualverkehr faktisch und wirtschaftlich.

Nicht alle Instrumente sind allerdings gleichgerichtet: Einzelne können zumindest ökonomisch denkende Menschen dazu veranlassen, teurer gewordene Ressourcen intensiver zu nutzen, um die Investition wirtschaftlicher zu gestalten. Dies zeigt bereits die soziale Kehrseite der neuen Politikziele: Teilnahme am Autoverkehr wird tendenziell zum sozialen Privileg. Die Zwei-Drittel-Gesellschaft zeigt sich auch bei der Verkehrsteilnahme. In Zukunft könnte es immer mehr heißen: Sage mir, wie Du Dich fortbewegst, und ich sage Dir, wer du bist.

III. Massenverkehr und Ökologie

1. Das Dilemma des Massenverkehrs

Massenverkehr hat gegenüber dem Individualverkehr insbesondere einen großen Vorteil: Er nutzt die Ressourcen wesentlich ökonomischer. Der Bedarf an Verkehrsfläche und der Verbrauch an Rohstoffen je gefahrenen Personen- oder Tonnenkilometer ist erheblich geringer als derjenige des Individualverkehrs. Dieser Effekt führt primär zu einem Erhalt an Natur für die Zeitgenossen und die nachfolgenden Generationen: Wo die Verkehrsflächen günstiger ausgenutzt werden, braucht weniger Fläche versiegelt zu werden. Wo die Rohstoffe intensiver genutzt werden, ist der Verbrauch und damit die Erhaltung der Rohstoffbasis günstiger. Und wo der Kraftstoffverbrauch geringer ist, ist auch die Abgabe von Emissionen an die Umwelt geringer. Damit ist der Massenverkehr erheblich „umweltfreundlicher“ als der Individualverkehr. Er wird im Zeichen eines umwelt- und zukunftsorientierten Politikparadigmas daher nicht ohne Grund als Heilmittel für die ökologischen Mängel und Schäden des Individualverkehrs angesehen.

Dagegen hat Massenverkehr aber auch einen ganz entscheidenden Nachteil. Er führt für seine Benutzer gegenüber dem Individualverkehr zu einer erheblichen Freiheitseinbuße. Der Benutzer ist termin-, fahrplan-, strecken- und zwischenstoppgebunden: Jeder, der sich je in einem kleinen Dorf aufhielt, das man am Wochenende nur mit Individualverkehrsmitteln erreichen und verlassen kann, weiß, wovon die Rede ist. Ähnliches gilt auch für den Fall, daß man die Straßenbahn um Sekunden verpaßt; für den, welcher auf dem Weg von der Arbeit gern noch ein kleines Werkzeug kaufen möchte und auf dem Weg zum do-it-yourself-center zweimal umsteigen mußte; schließlich für denjenigen, der einen Zwischenstopp bei dem Freund einlegen wollte, ihn aber an einem Ort einlegen mußte, wohin er gar nicht wollte, weil er dort umsteigen und auf Anschluß warten muß. Überall ist hier der Verlust an Autonomie mit Händen greifbar.

Daraus folgt eine fast „natürliche“ Unattraktivität des Massenverkehrs: Zwischen einem Vorteil für sich selbst (eben dem Freiheitsgewinn) und einem Vorteil für die Allgemeinheit (Ressourcenschonung) wählen die meisten Leute den ersteren. Dadurch gerät der Massenverkehr in einen fast uneinholbaren Nachteil. Dies wiederum führt zu Verlusten in seiner ureigenen Domäne: Eine Straßenbahn, die leer fährt; ein Zug, der nur mit 3 Fahrgästen besetzt ist, nutzt die vorhandenen Ressourcen nicht günstiger als kein oder auch 3 Autos. Durch solche Geisterfahrten extensiviert sich notwendig die Ressourcennutzung im öffentlichen Verkehr. *Die Vorteile des Massenverkehrs hängen unmittelbar davon ab, daß dieser akzeptiert und genutzt wird.*

Soll Massenverkehr sein, soll er konkurrenzfähig und damit ressourcenschonend sein, so kann die Entscheidung zwischen ihm und dem Individualverkehr keine allein freie Entscheidung sein. Vielmehr bedarf sie der politischen Rahmenbedingungen, welche die „natürlichen“ Nachteile des Massenverkehrs korrigieren. Solche politischen Rahmenbedingungen können geschaffen werden

(1) durch politische Benachteiligung des Individualverkehrs, welche seinen natürlichen Attraktivitätsvorsprung rückgängig zu machen sucht. Die dafür getroffenen bzw. in Betracht kommenden Maßnahmen sind bereits angesprochen worden.⁷

(2) durch politische Förderung des Massenverkehrs, welche seinen Attraktivitätsrückstand zu beheben versucht. Die dafür getroffenen bzw. in Betracht kommenden Maßnahmen sollen im folgenden angesprochen werden.

2. Das Beispiel Bundesbahnrecht

Daß in der Erhaltung des Bestandes, der Funktionsfähigkeit und der Wirtschaftlichkeit der Deutschen Bundesbahn ein „überragend wichtiges Gemeinschaftsgut“ zu erblicken ist, hat das *BVerfG* mehrfach ausgesprochen⁸. Dabei hat es die Umweltaspekte noch nicht einmal ausdrücklich in seine Betrachtung einbezogen. Vielmehr stellte es insbesondere auf die Erhöhung der Verkehrssicherheit, die Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Gütern und die relative Unabhängigkeit der Bahn von Rohstoffimporten ab⁹. Dementsprechend hat das Gericht staatlichen Maßnahmen, welche auf Förderung und Sicherung des Massenverkehrs bzw. Eindämmung des Individualverkehrs gerichtet sind, keine unüberwindlichen rechtlichen Hindernisse in den Weg gelegt. Im folgenden soll danach gefragt werden, wie diese Hindernisse im geltenden Eisenbahnrecht ihren Niederschlag gefunden haben.

a) *Die Aufgaben der Deutschen Bundesbahn.* Nach § 4 AEG (Allgemeines Eisenbahngesetz) zählt es zu den Aufgaben der öffentlichen Eisenbahnen, ihren Verkehr und ihr Verkehrsnetz zu bedienen und fortzuentwickeln zu folgenden Zwecken:

- der „Wahrung wirtschaftlicher Grundsätze“,
- der „Übereinstimmung mit dem allgemeinen Wohl“,
- dem „öffentlichen Verkehrsbedürfnis“.¹⁰

Unter diesen unbestimmten Rechtsbegriffen haben Umwelt- und Ressourcenaspekte keinen expliziten Platz gefunden. Doch dürften keine unüberwindlichen Schwierigkeiten bestehen, diese unter das Ziel des „öffentlichen Wohls“ zu subsumieren. Sofern man dies tut, haben die genannten Aspekte im Rahmen der Aufgaben der Eisenbahn ihren Platz. Das heißt aber noch keineswegs, daß ihnen damit der Vorrang zukäme. Im Gegenteil: Das Zweckbündel des § 4 AEG ist nicht auf den Vorrang einzelner Teilziele, sondern auf deren prinzipielle Gleichrangigkeit angelegt. Damit steht das ökologische Ziel der Bahn neben den anderen genannten öffentlichen und privaten Belangen, insbesondere dem ökonomischen Zweck und dem öffentlichen Verkehrsbedürfnis. *Eine Vorrangpolitik für die Bahn läßt sich mit dieser rechtlichen Zwecksetzung nicht begründen.* Dies zeigen insbesondere zwei Erwägungen.

Neben dem ökologischen hat die Bahn auch das ökonomische Ziel zu berücksichtigen. Bei allen umweltbezogenen Maßnahmen steht für das hochdefizitäre Unternehmen demnach die Frage nach den Kosten und Erträgen im Vordergrund. Was zu viel kostet oder nichts einbringt, ist mit dem rechtlich vorgegebenen Ziel der Bahn tendenziell unvereinbar. Eine einseitige, kostenträchtige Politik nach dem Motto: „Vorrang für die Bahn“ stößt daher schon rechtlich auf Hindernisse. Im Gegenteil: Der Platz der Bahn liegt zwischen den ökonomischen und den ökologischen Vorgaben nach dem Motto: *So wenig Aufwand wie ökologisch vertretbar; so viel Ökologie wie finanziell unschädlich.*

Daneben bestimmt aber auch das öffentliche Verkehrsbedürfnis den Auftrag der Bahn. Bahnbetrieb setzt ein Verkehrsbedürfnis voraus. Dieses „Verkehrsbedürfnis“ ist die Differenz

7) S. o. II.

8) *BVerfGE* 11, 168 = NJW 1960, 1515; *BVerfGE* 16, 147 (169) = NJW 1963, 1243; *BVerfGE* 28, 61 (87 ff.) = NJW 1975, 31; *BVerfGE* 40, 196 (218) = NJW 1976, 179.

9) *BVerfGE* 40, 196 (218 ff.) = NJW 1976, 179.

10) Zur Bedeutung dieser Vorschrift *Finger, Allg. Eisenbahngesetz u. a.*, 1982, § 4 AEG.

zwischen den gesamten Verkehrsbedürfnissen im Gemeinwesen einerseits und denjenigen Verkehrsbedürfnissen, welche nicht auf andere Weise befriedigt werden, andererseits. Wenn man diese Form ernst nehmen würde, wäre damit der rechtliche Nachrang der Bahn gegenüber allen anderen Verkehrsträgern begründet: Nur was Auto und sonstige Verkehrsmittel nicht bewältigen können, bleibt für die Bahn. Das dem zugrunde liegende Mißverständnis besteht darin, daß ein Verkehrsbedürfnis nicht allein etwas Naturwüchsiges ist. Verkehrsbedürfnisse entstehen nicht nur von selbst, sondern können auch politisch geschaffen werden, indem andere verkehrspolitisch knapp gehalten werden. Hierfür enthält jedoch weder das Eisenbahnrecht noch die Rechtsordnung insgesamt sinnvolle Konzepte. Im Gegenteil: Wie defensiv das Eisenbahnrecht hier vorgeht, zeigt sich am ehesten in § 4 BBahnG. In der zentralen Regelung über die Betriebsführung der Deutschen Bundesbahn ist von der Lenkung der Verkehrsbedürfnisse gar keine Rede mehr; sondern lediglich davon, daß die Bahn ihren Betrieb sicher führen, in gutem, betriebssicherem Zustand halten und unter Beachtung wirtschaftlicher Grundsätze nach dem Stand der Technik erneuern, ersetzen und weiterentwickeln soll¹¹.

Im Eisen- wie im Bundesbahnrecht ist somit der Konflikt zwischen Ökonomie und Ökologie nicht aufgelöst. Bei jeder kostenträchtigen Maßnahme entsteht die Notwendigkeit einer Abwägung im Einzelfall. Da diese Abwägung rechtlich nicht gesteuert ist, vielmehr beide Ziele gleichrangig nebeneinandergestellt werden, entsteht die Gefahr eines ökonomischen wie ökologischen Minimalismus nach dem Motto: *So wenig Aufwand wie ökologisch vertretbar; so viel Ökologie wie finanziell unschädlich.*

b) *Die Instrumente der Deutschen Bundesbahn.* Diesem Befund entsprechen auch die gesetzlichen Regelungen über den Ausbau bzw. die Erneuerung der Bundesbahn. Eine Rechtspflicht der öffentlichen Hand zur Errichtung und Unterhaltung eines konkurrenzfähigen Schienennetzes aus Gründen des Umweltschutzes besteht gegenwärtig nicht. Weder die „Staatsaufgabe Umweltschutz“ noch die Eisenbahn als überragender Belang haben sich im Gesetz als Errichtungs- oder Förderungsauftrag niedergeschlagen.

Im Gegenteil: *Das Eisenbahnrecht geht gegenwärtig eher von einem Gegensatz zwischen Schienenverkehr und Umweltschutz aus.* So ist der Bundesminister für Verkehr in § 3 I lit e AEG ermächtigt, Rechtsverordnungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu erlassen; ihr Gegenstand ist aber nicht der Schutz der Umwelt durch Bahnverkehr, sondern der Schutz der Umwelt gegen die Folgen des Bahnverkehrs. Insofern ist es nicht verwunderlich, daß auch im Bundesbahngesetz der Umweltschutz nur an wenigen Stellen erwähnt ist. Und dabei geht es – wie etwa bei der Umweltverträglichkeitsprüfung in § 36 I 2 BBahnG – stets um umweltbeeinträchtigende Wirkungen der Bahn und des Bahnverkehrs¹². Von daher verwundert es dann auch nicht, wenn in den Standardwerken des Umweltrechts das Recht des Massenverkehrs nur eine Randexistenz einnimmt¹³.

Dabei soll keineswegs gelehrt werden, daß Bau und Betrieb von Eisenbahnstrecken Belastungen für die Umwelt mit sich bringen können. Deren Vermeidung ist auch regelungsbedürftig. Auffällig ist hingegen, daß der Belang möglicher Umweltentlastungen durch Bahnverkehr im geltenden Recht keine Rolle spielt. Im Gegenteil: Ein Förderungs-, Erhaltungs- oder Ausbauftrag zugunsten der Bahn ist in den einschlägigen Gesetzen nicht enthalten. *Wer also Umweltschutz durch Eisenbahnbau bzw. -verkehr betreiben will, stößt hier eher auf rechtliche Hindernisse denn auf Unterstützung durch die Rechtsordnung.* Umweltbelange werden im Gesetz eher als Grenze, nicht als Auftrag des Massenverkehrs angesehen.

c) *Planfeststellungsrecht und Vollzugsdefizite.* Während die

Rechtsordnung der Bahn aus Umweltgründen eher restriktiv gegenüberzustehen scheint, sieht es bei der Vollzugskompetenz durchaus anders aus. So werden etwa Planfeststellungsbeschlüsse, denen nach § 36 I 2 BBahnG eine Umweltverträglichkeitsprüfung voranzugehen hat, vom Vorstand der Deutschen Bundesbahn oder durch eine von ihm ermächtigte Dienststelle der Deutschen Bundesbahn getroffen (§ 36 V BBahnG). Demnach ist für die Wahrung der Umweltbelange gerade jene Stelle zuständig, welche nach § 9 BBahnG die Geschäfte der Bahn leitet. In diesem Rahmen hat der Vorstand auch die Zeile der §§ 4 AEG, 4 BBahnG¹⁴ – also die Ziele der auch wirtschaftlichen Geschäftsführung – zu beachten. Das heißt aber nichts anderes, als daß der Umweltschutz bei der Bahn gerade denjenigen Stellen anvertraut ist, die auch für die wirtschaftliche Lage der Bahn verantwortlich sind.

Dabei geraten diese Organe in einen eigentümlichen Zielkonflikt. Sie sind nämlich nicht allein auf die ohnehin recht blässen Ziele der Umweltverträglichkeitsprüfung¹⁵ verpflichtet. Sie haben daneben vielmehr auch ihre sonstigen Vorstandspflichten zu erfüllen. Der dadurch vorprogrammierte Konflikt zwischen Ökonomie und Ökologie kann auch in die Abwägungen nach §§ 11, 12 UVPG eingehen. Damit ist jedenfalls rechtlich nicht ausgeschlossen, daß im Einzelfall die Belange des Umweltschutzes hinter die unternehmerischen Zielsetzungen zurücktreten müssen. Daraus resultiert dann die rechtlich vorprogrammierte Gefahr von Vollzugsdefiziten im Eisenbahnrecht.

Ganz ähnlich wirkt auch das Zielbündel des § 4 BBahnG. Danach hat die Bahn die Pflicht, ihren Betrieb „unter Beachtung wirtschaftlicher Grundsätze nach dem jeweiligen Stand der Technik zu erneuern“. Hier ist nicht nur der bereits geschilderte Konflikt zwischen Ökonomie und Ökologie bereits vorgeprägt. Vielmehr ist hier das Ziel der Technik – und damit auch dasjenige der Umwelttechnik – noch schwächer ausgeprägt. Denn sie wird vom „Stand der Technik“ abhängig gemacht. Ein solcher Stand entwickelt sich aber nicht abstrakt, sondern im Kontext technischer Neuentwicklungen. Infolge der überragenden Marktstellung der DB auf dem Eisenbahnsektor können solche technischen Entwicklungen jedenfalls in Deutschland praktisch nur bei Aufträgen der DB an die Industrie vorangebracht werden. In der Konsequenz bestimmt die Praxis der Auftragsvergabe durch die DB damit über den einschlägigen „Stand der Technik“ wesentlich mit. Wenn diese Auftragsvergabe in § 4 BBahnG ihrerseits von der „Beachtung wirtschaftlicher Grundsätze“ abhängig gemacht wird, so bedeutet dies nichts anderes als den Vorrang der Ökonomie vor der Ökologie.

d) *Zusammenfassung.* Eisenbahnrecht und Eisenbahnbetrieb sind verschiedene Dinge. Was die Bundesbahn tut, läßt sich am allerwenigsten durch Subsumtion unter die partiell schon recht bejahrten Gesetze feststellen. Doch zeigt sich deutlich: Die auch ökologisch abstützbare „überragende Bedeutung“ des Massenverkehrs hat sich in der Rechtsordnung gegenwärtig noch nicht niedergeschlagen. Im Gegenteil: Hier ist ein überkommener Schlingerkurs zwischen Ökonomie und Ökologie mit einem gewissen Vorrang der ökonomischen Zielsetzung anzutreffen. Rechtlich läßt sich der Befund so umschreiben: Umweltschutz durch Bahnverkehr ist zulässig, soweit die notorisch defizitäre Finanzlage dies gestattet.

Eine aktive, schienenverkehrsfördernde Infrastrukturpolitik ist dagegen nirgends rechtlich vorgeschrieben. Damit bleibt die allseits betonte „überragende Bedeutung“ von Bestand

11) Zur Bedeutung dieser Vorschrift Finger (o. Fußn. 10), § 4 BBahnG.

12) Knappe Erwähnung immerhin bei Marshall/Schweinsberg, Eisenbahnkreuzungsg., 4. Aufl. (1990), S. 74f.

13) Hoppe/Beckmann, Umweltrecht, 1989, § 25 Rdnr. 116, 174; Kloepfer, Umweltrecht, 1989, § 1 Rdnr. 56; § 2 Rdnr. 54; § 13 Rdnr. 158.

14) Dazu o. a.

15) Dazu näher Gusy, JUTR (15) 1991, S. 3ff.

und Funktionsfähigkeit der Bahn eine Leerformel, der höchstens defensive Wirkung bei der Abwehr anderer Verkehrsträger, aber keine offensive Wirkung bei dem Aus- und Aufbau des öffentlichen Verkehrsnetzes zukommt.

3. Zum Vergleich: Das Personenbeförderungsrecht

Dem nicht schienenengebundenen öffentlichen Personenverkehr ist in der Rechtsordnung gleichfalls ein hoher Rang zuerkannt. Sogar für den Verkehr mit Taxen hat das *Bundesverfassungsgericht* mehrfach festgestellt, daß „Existenz und Funktionieren dieses Zweiges des Gelegenheitsverkehrs als ein schutzwürdiges Gemeinschaftsgut im Sinne der Auslegung des Art. 12 I GG anzusehen“ sei¹⁶. Aufschlußreich in diesem Zusammenhang ist, daß jene Feststellung stets in Abgrenzung des „Kraftdroschenverkehrs“ als öffentlichem Verkehrsträger gegenüber dem eher dem Individualverkehr angenäherten Mietwagenbetrieb getroffen wurde. Was für die Mietwagen nicht gelten sollte, wurde für die Taxen als öffentliche Verkehrsträger gerichtlich anerkannt. Und was sogar für die Taxen gilt, ist für die Massenverkehrsmittel im Straßenverkehr erst recht anzunehmen¹⁷.

Von besonderem Interesse im Rahmen der hier verfolgten Zielsetzung ist dabei der Linienverkehr. Hier regelt § 13 II a, b; III PBefG die Genehmigungserteilung in dem Sinne einer Subsidiarität der Neugenehmigung gegenüber den schon vorhandenen „öffentlichen Verkehrsinteressen“ und den schon bestehenden Altunternehmen. Eine „Gefährdung“ der näher umschriebenen Verkehrsinteressen, insbesondere drohende Unrentabilität vorhandener Verkehrsträger, führt danach zur Genehmigungsversagung. Eine Subsidiarität gegenüber dem Individualverkehr ist hingegen gesetzlich nicht vorgesehen. Praktisch bedeutet dies: Die Gefährdung der – auch ökonomisch verstandenen – Bestandsinteressen vorhandener Verkehrsträger ist jedenfalls nach § 13 II PBefG ein zwingender Versagungsgrund für neue Linienverkehrsgenehmigungen. Dies ist also lediglich eine Privilegierung öffentlicher Verkehrsträger gegenüber öffentlicher Bewertung des Individualverkehrs im Verhältnis zum Massenverkehr.

Dieses letztere Verhältnis ist im Personenbeförderungsgesetz überhaupt gar nicht angesprochen. Insbesondere finden sich auch hier keinerlei ökologisch motivierte Förderungs- oder Ausbauaufträge. Im Gegenteil: Auch hier ist die schon aus dem Eisenbahnrecht bekannte Rechtslage anzutreffen, daß öffentlicher Personenverkehr und Umweltschutz gesetzlich primär als Gegensätze begriffen werden. § 28 I 2 PBefG schreibt jedenfalls für Straßenbahnanlagen eine Umweltverträglichkeitsprüfung vor. Damit unterscheidet sich die materielle Rechtslage praktisch nicht von derjenigen für den Eisenbahnverkehr nach § 36 BBahnG¹⁸.

IV. Folgerungen

Ausgangspunkt der Analyse war das verkehrspolitische Paradigma: „Weg vom Individual-, hin zum Massenverkehr“. Im Verlauf der Untersuchung hat sich gezeigt: Eine solche Umstiegs politik setzt voraus, daß den Verkehrsteilnehmern Verhaltensalternativen gezeigt werden¹⁹. Verhaltenssteuerung setzt eben Verhaltensalternativen voraus. Wenn ein Handeln erschwert oder unmöglich gemacht wird, ohne daß ein funktionell gleiches Alternativverhalten ermöglicht wird, so führt eine derartige Politik eindimensional zu einem bloßen Freiheitsverlust wegen des Zwangs zum Unterlassen, nicht hingegen zu einer Verhaltensänderung.

Der Individualverkehr sieht sich zahllosen Restriktionen ausgesetzt, die sich mit den Schlagworten Verteuerung, technische Restriktionen und Ressourcenverknappung umschreiben lassen. Hier läßt sich demnach eine eindeutig restriktive Tendenz der Verkehrspolitik feststellen. Beim Massenverkehr hin-

gegen findet sich keineswegs der umgekehrte Effekt. Massenverkehrspolitik ist nach wie vor eine Politik des ökonomischen und ökologischen Minimalismus: So wenig Verluste wie ökologisch vertretbar; so viel Ökologie wie ökonomisch tragbar.

In der Konsequenz zeigt sich: *Setzt die Forderung nach Umweltschutz durch Massen- statt durch Individualverkehr Handlungsalternativen voraus, so werden die Bürger gegenwärtig vielerorts auf Handlungsalternativen verwiesen, die tatsächlich gar nicht bestehen.* Immer mehr Orte sind abends oder am Wochenende mit öffentlichen Verkehrsmitteln nicht erreichbar. Statt Ausbau und Intensivierung findet sich Stagnation und Extensivierung durch Linienstilllegung und Taktausdünnung²⁰. Eine solche Politik ist eine ausschließliche Ausstiegs politik, aber keine Umstiegs politik. Um eine Umlenkung der Verkehrsmittelbenutzung zu erreichen, ist eine integrierte Verkehrspolitik erforderlich. Sie darf sich nicht einseitig auf Verbote und Verteuerungen beschränken; sondern muß gleichzeitig, wenn nicht vorher den Massenverkehr als funktionelles Äquivalent aufbauen und ausgestalten. Davon ist im Recht des Massenverkehrs bislang nichts zu bemerken. Eine Tendenz: „Vorrang für den öffentlichen Verkehr“ hat sich in ihm noch nicht einmal in Spurenelementen niedergeschlagen. Sicherlich: Verkehrspolitik ist komplexer als Verkehrsrecht. Aber der „überragende Belang“, als welcher sich die öffentlichen Verkehrsmittel in der Rechtsprechung apostrophiert sehen, hat sich gesetzlich nicht realisiert. Förderung des Massenverkehrs muß so praeter, wenn nicht contra legem stattfinden. Dies ist aber nur so lange unschädlich, wie eine solche Förderung keiner gesetzlichen Grundlage bedarf. Bei Ausbau und Intensivierung ist diese aber auch nach üblicher Anschauung partiell notwendig, fehlt aber bislang völlig.

Solange eine derart integrierte Verkehrspolitik fehlt, bleibt es bei den einseitig restringierenden Effekten. Die alleinige Tendenz: „Weg vom Individualverkehr“ ist dann der Kampf derer, die da sind, gegen die, die irgendwohin müssen oder wollen. Sie ist der *Kampf der Metropole gegen die Provinz, der Stadt gegen das Land.*

V. Thesen

1. Industrie-, Verteilungs- und Kulturgesellschaft sind Verkehrsgesellschaften. Die Medien haben den Verkehr nur ergänzen, nicht verdrängen können.
2. Der Verkehr basiert auf einem dualen System von Individual- und Massenverkehr. Unter den Verkehrsträgern ist dem Massenverkehr vom BVerfG ein „überragender Rang“ in der Rechtsordnung zugesprochen worden.
3. Verhaltenssteuerung setzt Verhaltensalternativen voraus. Wer den Individualverkehr zurückdrängen will, muß den Massenverkehr fördern.
4. Umweltschutz im Individualverkehr wird gegenwärtig betrieben durch
 - Verteuerung (Steuererhöhungen, Straßenbenutzungsabgaben): Diese Maßnahmen sind tendenziell unsozial: Sie machen die Verkehrsteilnahme zum Privileg und privilegieren zudem fast stets die Vielfahrer gegenüber Wenigfahrern (Vignette, Kfz-Steuer!).
 - Technische Vorkehrungen: Erhöhte Sicherheits- und Umweltauflagen (Kat, bleifreies Benzin) vermindern Umweltbelastungen, führen aber auch zu Verteuerungen (s. o. IIa).
 - Verknappung des Verkehrsraumes durch Ausstieg aus dem Straßenbau angesichts steigender Kfz-Zahlen.
5. Massenverkehrsmittel belasten die Umwelt weniger als Individualverkehrsmittel. Sie werden daher als Heilmittel angesehen.

16) BVerfGE 11, 168 (187) = NJW 1960, 1515; BVerfGE 65, 237 (246) = NJW 1984, 1346.

17) BVerfGE 11, 168 (184) = NJW 1960, 1515.

18) S. o. 2b.

19) S. o. I 3.

20) Sehr aufschlußreich der Bericht von Cramer, FR Nr. 77 v. 31. 3. 1992, S. 15.

6. Das geltende Recht kennt
- keine Pflicht zum Auf- und Ausbau des Massenverkehrs aus Umweltgründen. Im Gegenteil: Umweltbelange werden im Eisenbahn- und PBefG nur als Grenze, nicht als Auftrag des Massenverkehrs gesehen.
 - die Pflicht zum „wirtschaftlichen Betrieb“ von Massenverkehr. Aus wirtschaftlichen Gründen wird stillgelegt, was aus ökologischen Gründen notwendig wäre. Den ökonomischen stehen keine hinreichenden ökologischen Zielsetzungen gegenüber.
 - Vollzugsdefizite insbesondere im Eisenbahn-Umweltrecht.
7. Massenverkehrspolitik ist Politik des ökonomischen und ökologischen Minimalismus: So wenig Verluste wie ökologisch vertretbar; so viel Ökologie wie ökonomisch tragbar.
8. Die Forderung nach Umweltschutz durch Massen- statt durch Individualverkehr setzt Handlungsalternativen voraus, die nicht bestehen.
9. Der Kampf gegen den Individualverkehr ist gegenwärtig der Kampf der Metropole gegen die Provinz, der Stadt gegen das Land.

Bericht

17. Strafverteidigertag „Rechtsstaatliche Antworten auf neue Kriminalitätsformen“

I. Einführung

Das Thema „Innere Sicherheit und Organisierte Kriminalität“ wird zu einem – wenn nicht dem – zentralen Wahlkampfthema der nächsten Bundestagswahl. Dies signalisieren nicht nur die Vorbereitungen der CDU zu ihrem Parteitag im September¹ und die Benennung des neuen Innenministers *Kantner*, sondern auch die Verlautbarungen des neuen SPD-Vorsitzenden *Rudolf Scharping* bei seiner Antrittsrede auf dem Sonderparteitag der SPD in Essen Ende Juni 1993².

Insofern trafen die Strafverteidigervereinigungen, die Organisatoren des 17. Strafverteidigertages, an dem vom 7.–9. 5. 1993 in München ca. 250 Strafverteidiger, Rechtswissenschaftler und nicht zuletzt auch Rechtspolitiker und Polizeipraktiker rechtsstaatliche Antworten auf neue Kriminalitätsformen suchten, den Kern der aktuellen politischen Debatte im Straf- und Strafprozeßrecht, wenngleich die Ergebnisse der Arbeitsgruppen, der Tenor des Eingangreferates wie auch der abschließenden Podiumsdiskussion vermuten lassen, daß die teilnehmenden Fachjuristen quer oder gar entgegengesetzt zu den oft vorschneidenden und eher rechtspopulistisch denn rechtstheoretisch fundierten Strategien der großen Parteien diskutiert und gearbeitet haben³.

Nach freundlicher Begrüßung⁴ durch den Vorsitzenden der Initiative Bayerischer Strafverteidigerinnen und Strafverteidiger, RA *Wolfgang Bendler*, und durch den jetzt amtierenden Interims-OB von München, *Christian Uhde*, thematisierte bereits RA *Werner Kästler* als Vorstandsvorsitzender der Rechtsanwaltskammer für den Oberlandesgerichtsbezirk München Fragen aktueller Kriminalpolitik, indem er u. a. betonte, daß alle Standesorganisationen der Anwaltschaft nach den heftig kritisierten neuen Vorschriften im Entlastungsgesetz⁵ und im OrgKG⁶ nunmehr einhellig die in den §§ 3 II, 9, 11, 12 sowie 18 eines Entwurfes des Gewinnaufspürgeretzes⁷ vorgesehenen Regelungen ablehnen, weil diese mit angemessener und freiheitlicher Berufsausübung durch die Anwaltschaft insbesondere auch nach Ansicht der Bundesrechtsanwaltskammer nicht vereinbar seien.

II. Strafrecht in der Risikogesellschaft

Diese und vor allem die Kritik vergangener Strafverteidigertage griff im Anschluß Prof. Dr. *Cornelius Prittwitz*⁸, Universität Rostock, auf, um die gängige rechtstheoretische wie krimi-

nologische und sozialwissenschaftliche Begründung der sich verschärfenden Kriminalpolitik zu hinterfragen und weiterzudenken.

Sein Eröffnungsreferat „Alternativen zur Funktionalisierung des Strafrechts in der Risikogesellschaft: Weniger Rechtsstaat im Strafrecht oder weniger Strafrecht im Rechtsstaat“ belegte in seinem ersten Teil zunächst 3 Thesen, daß nämlich die Kriminalität sich selbst bedeutsam verändert habe, daß der Diskurs über diese Veränderung an Dramatik gewonnen und gleichzeitig die kleine strafrechtskritische – überwiegend linksliberalen Traditionen verpflichtete – Strafverteidigerschaft ihre Position – etwa zum Stichwort Gewalt von rechts – teilweise ebenfalls revidiert habe.

Daß *Prittwitz* nachdrücklich im 3. Teil seines Grundsatzreferates als Antwort auf seine im Titel gestellte und hinter diesen Thesen verborgene Frage für Entkriminalisierung zur Rettung des rechtsstaatlichen Strafrechts plädierte, traf sicher die Erwartungshaltung des überwiegenden Teils der Zuhörer.

Diese hatten jedoch auch zur Kenntnis zu nehmen, daß nach seiner Ansicht zur Begründung der Forderung nach Entkriminalisierung angesichts der zu bewältigenden Probleme der Verweis auf das Plus an geretteter Rechtsstaatlichkeit alleine nicht mehr ausreichend ist.

Vielmehr muß – so *Prittwitz* im 2., dem Hauptteil des Referates, – der Kriminalitätsdiskurs in den breiten Rahmen des soziologischen Modells der Risikogesellschaft gestellt werden, um gesellschaftspolitisch schlüssige Antworten zur Entwicklung von Kriminalität, Kriminalpolitik und Strafrecht zu gewinnen.

Hierzu war konkreter Ausgangspunkt für ihn, neben dem allgemeinen soziologischen Rahmen von *U. Beck*⁹ und *Evers-Novotny*¹⁰, die Theorie des Freiburger Soziologen *Baldo Blinckert*¹¹, dessen Studium zum Wechselverhältnis von industriewirtschaftlicher Modernisierung – also des Trends zur Rationalisierung und Individualisierung – und Kriminalitätsentwicklung belegen, daß Kriminalitätswachstum insbesondere auch als ein autokatalytischer, als ein sich selbst verstärkender und aufschaukelnder Prozeß verstanden werden kann, der mit der vereinfachten Formel skizziert ist: je mehr Straftaten bekannt werden, desto mehr verlieren die davon betroffenen Rechtsnormen ihre Gültigkeit, da auf die Dauer kein Kontroll- und Sanktionsapparat die Sanktionswahrscheinlichkeit und Sanktionsintensität auf einem so hohen Niveau halten kann, daß Regelverletzungen alleine dadurch verhindert werden, daß sie bei dem Normadressaten – dem individualisierten homo oeconomicus – als zu kostspielig gelten.

Insofern gilt im Groben: je mehr Täter erpapt und sanktioniert werden, desto mehr verlieren Sanktionen generalpräventive Wirkung und

1) FAZ v. 12. 5. 1993.

2) Kölnische Rundschau vom 26. 7. 1993, S. 3: Entdeckt hat *Scharping* für die SPD das Thema der inneren Sicherheit: „Wenn keine Kontrolle droht, wer den Entzug seiner ... unrechtmäßig erworbenen Vermögen nicht fürchten muß, der wird weiter ungeniert Geld waschen und die Bundesregierung läßt das zu und schützt die organisierten Gauner, vielleicht ungewollt aber wirksam.“

3) Alle Referate und Ergebnisse der Arbeitsgruppen sind im Dokumentationsband zum jeweiligen Strafverteidigertag veröffentlicht und können über das Organisationsbüro der Strafverteidigervereinigungen, Siemensstr. 15, 50825 Köln/Neu Ehrenfeld bezogen werden.

4) Die bayerische Staatsministerin der Justiz sah sich allerdings im Gegensatz zu ihren Kolleginnen aus Hamburg und Berlin, die dort 1992 bzw. 1991 die Strafverteidigertage eröffnet hatten, nicht in der Lage, die Teilnehmer zu begrüßen und an der Debatte teilzunehmen.

5) BGBl 1993 I, 50, Art. 2: Änderung der StPO.

6) BGBl I, 1302.

7) BT-Dr. 12/2704.

8) *Prittwitz*, Strafrecht und Risiko, Untersuchungen zur Krise von Strafrecht und Kriminalpolitik in der Risikogesellschaft, Juristische Abhandlungen Bd. 22, 1993.

9) *Beck*, Risikogesellschaft, Auf dem Weg in eine andere Moderne, 1986.

10) *Evers-Adalbert=Novotny*, Über den Umgang mit Unsicherheit – die Entdeckung der Gestaltbarkeit von Gesellschaft, 1987.

11) *Blinckert*, in: Soziale Welt 1988, 3 ff.