

Gesamtwirtschaftliche Aspekte des Verkehrspolitischen Programms der Bundesregierung^{*)}

VON DR. GERD ABERLE, KÖLN

Die Verkehrswirtschaft steht gegenwärtig im Mittelpunkt des Interesses der Öffentlichkeit. Während in einem Zeitraum von 20 Jahren die Straßenverkehrsprobleme des *einzelnen* Verkehrsteilnehmers das überwiegende Interesse beanspruchten, ist jetzt die unbefriedigende Situation im *gesamten* deutschen binnenländischen Verkehrssystem Gegenstand allgemeiner Diskussionen. Es werden jedoch lediglich die Symptome und kaum die Ursachen einer bedrückenden Entwicklung hervorgehoben, wenn z. B. verlautet, daß das tägliche Defizit der Deutschen Bundesbahn mehrere Millionen DM beträgt, und daß allein die Fremdzinszahlungen je Stunde rd. 100 000,— DM erreichen.

Das mangelnde und häufig einseitige Interesse an verkehrswirtschaftlichen Fragen resultiert vor allem daraus, daß die Bedeutung und die Funktionen eines leistungsfähigen Verkehrssystems in einer entwickelten arbeitsteiligen Volkswirtschaft nicht klar genug in Erscheinung treten. Das Verkehrswesen in der Bundesrepublik hat sich in seiner derzeitigen differenzierten Gestalt aus einer Vielzahl historischer, technischer, ökonomischer und staatspolitischer Einflüsse herauskristallisiert. Die verkehrspolitische Diskussion — und diese bildet stets den Ausgangspunkt für eine Meinungsbildung auf breiterer Ebene — hat sich seit dem 2. Weltkrieg nahezu ausschließlich auf partielle und zeitraumbezogene Betrachtungen gestützt. Diese Betrachtungsweise ist aus ökonomischer Sicht als unbefriedigend zu charakterisieren.

Wenn das mangelnde Interesse weiter Kreise an verkehrswirtschaftlichen Problemen beklagt wird, so ist jedoch auch eine Ursache zu nennen, die im Sprachgebrauch der Verkehrswissenschaft selbst begründet ist. Man sagt, der Verkehr in seiner wirtschaftlichen Funktion solle dazu beitragen, eine optimale gesamtwirtschaftliche Allokation der Produktionsfaktoren zu fördern. So richtig diese Aussage ist, so schwierig ist es auch, einen großen Kreis verkehrswirtschaftlich Interessierter zum Nachdenken zu veranlassen, zu einem Nachdenken darüber, ob bestimmte verkehrspolitische Konstellationen dem genannten Allokationspostulat entsprechen oder nicht.

Der Verkehr, insbesondere der Transport von Gütern, hat keine in sich selbst beruhende Funktion, ist nicht Selbstzweck. Der Verkehrsleistungsbereich ist vielmehr eingeordnet in den gesamtwirtschaftlichen arbeitsteiligen Leistungsprozeß. Sein Beitrag zum Sozialprodukt der Volkswirtschaft kann statistisch mit Hilfe der Wertschöpfungsquoten nicht klar genug errechnet werden, da durch die Einschaltung von Transportvorgängen in einer Vielzahl von Branchen und Regionen dort die Sozialproduktsbeiträge erst überhaupt oder in dieser Höhe ermöglicht werden. Eine exakte Zurechnung ist praktisch und theoretisch zur Zeit nicht möglich. Von der Statistik her wird das Bild der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Verkehrssystems zu seinen Ungunsten verzerrt.

^{*)} Vortrag, gehalten anlässlich des Presse-Kolloquiums der Aktionsgemeinschaft Rationeller Verkehr am 22. 1. 1968 in Garmisch-Partenkirchen.

Worin liegt nun die Bedeutung eines leistungsfähigen Verkehrssystems für die Bundesrepublik Deutschland? Hier sind drei Gesichtspunkte herauszuheben:

(1) Die wirtschaftliche Expansion, das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens, ist langfristig nur zu sichern, wenn das Verkehrssystem der Wirtschaft ständig die erforderlichen Leistungen in der gewünschten Qualität und zu möglichst geringen gesamtwirtschaftlichen Kosten bereitstellen kann. Die laufenden Veränderungen der Produktionstechniken und die Wandlungen in der Art der zu befördernden Güter zwingen die Verkehrswirtschaft, ihr Leistungspotential ebenfalls ständig entsprechend den Verkehrsbedürfnissen umzugestalten. Dabei regulieren insbesondere der Wettbewerb der Verkehrsträger und Verkehrsunternehmen untereinander sowie die Möglichkeit zahlreicher Verkehrsnutzer, Eigenverkehr substitutiv oder komplementär zum gewerblichen Verkehr zu betreiben, die Qualitäts- und die Preisflexibilität des Verkehrssystems.

(2) Aufgrund der Kriegsfolgen nimmt die Bundesrepublik innerhalb der EWG mit zahlreichen wichtigen Wirtschaftsräumen eine periphere Standortposition ein. Ein leistungsfähiges Verkehrswesen kann diese Standortproblematik mildern. Qualitativ und preislich günstige Transportmöglichkeiten können grundsätzlich über eine relative Veränderung von Standortqualitäten die Wirtschaftskraft peripherer Zonen erhöhen, wodurch in der Regel als Folgeerscheinung wiederum die Nachfrage nach diesen Verkehrsleistungen steigt. Es sollte jedoch an dieser Stelle schon vermerkt werden, daß in der heutigen Entwicklungsstufe der Wirtschaft völlig neue Standorte aufgrund günstiger Transportmöglichkeiten nur äußerst selten geschaffen werden. Die häufig erwähnten sog. Aufschließungseffekte können nur in einer geringen Zahl von Fällen empirisch-statistisch nachgewiesen werden.

Dies bedeutet gleichzeitig, daß Veränderungen in den Transportströmen, in den Transportqualitäten und in den Verkehrspreisen, die nicht endogen, d. h. durch den Wirtschaftsprozess selbst hervorgerufen worden sind, relative Veränderungen der Standortqualitäten innerhalb der Bundesrepublik und innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft induzieren.

(3) In einem Zusammenhang mit der Standortfrage können regional bedingte oder Branchen-Strukturprobleme gesehen werden. Die Erschließung neuer Absatzmärkte ist dann in einem sehr starken Maße von der Qualität und von der Preis- und Kostensituation der dabei auftretenden Transportvorgänge abhängig. Dieser Tatbestand wird kaum beachtet, da man sich an ein funktionsfähiges Verkehrssystem gewöhnt hat. Veränderungen in der Industriestruktur, z. B. als Anpassungsvorgänge an sich wandelnde Marktdaten, sind stets begleitet von einer Änderung der Verkehrsströme und der nachgefragten Leistungsqualitäten. Diese für eine positive wirtschaftliche Entwicklung einer Volkswirtschaft erforderlichen Strukturveränderungen werden gehemmt oder unmöglich gemacht, sobald das Verkehrssystem nicht bereit oder nicht in der Lage ist — technisch oder ökonomisch —, sich ebenfalls den geänderten Daten anzupassen.

Diese Anmerkungen zur Bedeutung eines leistungsfähigen Verkehrswesens in einer arbeitsteiligen Volkswirtschaft sollten nicht den Eindruck erwecken, als habe die Verkehrswirtschaft eine dienende Funktion auszuüben. Das würde die Akzente falsch setzen. Es sollte jedoch festgehalten werden, daß Umfang und Struktur des Verkehrssystems nur sekundär von der Eigendynamik des Verkehrswesens geprägt werden, wenn dieses Verkehrssystem als ein integrierter Bestandteil des gesamtwirtschaftlichen Leistungspro-

zesses anzusehen ist. Dies umso mehr, als die angeprochene Eigendynamik des Verkehrswesens sich nur allzuoft nicht aufgrund ökonomisch-technischer Notwendigkeiten, sondern durch politische Auflagen unterschiedlichster Art entwickelt.

Diese Aussage führt hin zur *Aufgabenstellung* der Verkehrspolitik. Um ein funktionsfähiges und leistungsstarkes Verkehrswesen zu sichern, gibt die staatliche Verkehrspolitik in einer gesteuerten Marktwirtschaft den Aktivitäten der Einzelwirtschaften einen Ordnungsrahmen. Dieser Sachverhalt gewinnt jedoch im Verkehrsbereich im Vergleich zu anderen Wirtschaftssektoren eine andere Dimension, da hier der Staat neben der Schaffung dieses Ordnungsrahmens wesentlichen Einfluß auf die Leistungs- und Kostengestaltung der am Verkehr beteiligten Wirtschaftseinheiten nimmt. Er entscheidet weitgehend über die Investitionen in die Infrastruktur bei den Straßen und Binnenwasserwegen und tritt selbst als aktiver Teilnehmer im Wettbewerb als Eigentümer der Deutschen Bundesbahn auf.

An dieser Stelle soll nicht auf die zahlreichen Probleme eingegangen werden, die sich aus dieser Doppelfunktion in Form von Interessenkollisionen ergeben. Die Überlegungen, die den zentralen Ausgangspunkt bei einer Beurteilung des Verkehrspolitischen Programms der Bundesregierung bilden, gehen davon aus, daß bei einer solch starken Präsenz des Staates im Verkehr das Ziel-Mittel-Problem von außerordentlicher Relevanz ist. Nun läßt sich die Frage nach der Zielvorstellung und Zielsetzung der deutschen Verkehrspolitik in den Jahren nach dem Kriege vom Standpunkt des Nationalökonomen und des Verkehrswissenschaftlers kaum beantworten. Mißt man diese Zielsetzung an der verkehrspolitischen Aktivität der vergangenen 20 Jahre, so ist zwar in der Aufbauphase bis Mitte der 50-er Jahre eine Adäquanz zwischen volkswirtschaftlichen Notwendigkeiten und verkehrswirtschaftlichen Maßnahmen festzustellen. In dem nachfolgenden Zeitraum jedoch bis zur heutigen Situation im Frühjahr 1968 ist eine ökonomisch widerspruchsfreie Verkehrspolitik nicht erkennbar. Die Zielsetzung aller Aktivitäten in der staatlichen Verkehrspolitik war entweder zeitpunktbezogen oder aber im engeren Sinne nicht verkehrspolitisch ausgerichtet. Sofern der Staat Ordnungs- und Strukturaufgaben im Verkehrswesen wahrnimmt, widerspricht es einer rationalen Verkehrspolitik, wenn ein Bündel heterogener und sich teilweise ausschließender Ziele erreicht oder unterstützt werden soll. Diese Zielkonkurrenz mit den sich hieraus ergebenden Zielkonflikten kennzeichnet die aktuelle deutsche Verkehrspolitik. Im Verkehrssektor oder mit Hilfe bestimmter verkehrspolitischer Ordnungs- und Strukturmaßnahmen sollen Mittelstandspolitik, Sozialpolitik, Raumordnungspolitik, Haushaltspolitik – also Finanzpolitik – und allgemeine Subventionspolitik für bestimmte Wirtschaftsregionen und Wirtschaftszweige betrieben werden.

Diese kritische Feststellung wendet sich nicht gegen bestimmte sonstige Zielsetzungen der allgemeinen Staats- oder der Wirtschaftspolitik. Nur wenn diese Zielsetzungen mit eigentlichen verkehrspolitischen Aufgabenstellungen vermischt werden, so daß keine deutlichen Beurteilungskriterien der gesamtwirtschaftlichen Effizienz herangezogen werden können, führen sie zu Mitteln, zu Maßnahmen, die lediglich partiell angewandt werden und die verkehrs- und gesamtwirtschaftlich häufig unbefriedigend sind. Die Vielfalt der Zielsetzungen bei der staatlichen Ordnungs- und Strukturpolitik im Verkehr geht beispielsweise aus den Verkehrsänderungsgesetzen des Jahres 1961 oder aus der öffentlichen Investitionspolitik im Straßenbau ebenso hervor wie aus den tarifpolitischen Aktionen oder den Marktordnungsvorstellungen im gewerblichen Güterfernverkehr

oder beim Werkfernverkehr. Insbesondere zeigen sich diese Tendenzen im Rahmen der Eisenbahnpolitik und nicht zuletzt auch im Bereich der Binnenschifffahrt.

Hieraus ist die erste Schlußfolgerung zu ziehen: die Zielvorstellung der staatlichen Verkehrspolitik ist zu präzisieren. Bieten sich verkehrswirtschaftliche Maßnahmen an, weitere zusätzliche Ziele der allgemeinen Staats- und Wirtschaftspolitik zu realisieren, so müssen diese Nebenziele als solche kenntlich gemacht und ihre möglichen negativen Auswirkungen auf die verkehrspolitischen Ziele im engeren Sinne durch ein System von Ausgleichszahlungen neutralisiert werden.

Eng verbunden mit diesem Fragenkomplex ist ein unverkennbares Besitzstandsdenken, ein Festhalten an Traditionalismen in einigen Bereichen der Verkehrswirtschaft und auch der Verkehrspolitik. Unter diesem Aspekt zeigt auch das Verkehrspolitische Programm ein recht schillerndes Bild. Obwohl gesamtwirtschaftliche Strukturwandlungen und Änderungen der Verkehrsbedürfnisse der verladenden Wirtschaft zu neuen Formen wirtschaftlicher Aktivität im Verkehrswesen zwingen, sind die Beharrungstendenzen hier teilweise außerordentlich groß. Wenn von einigen Bereichen der Verkehrswirtschaft immer wieder die Feststellung getroffen wird, die Liberalisierungstendenzen seit den Verkehrsänderungsgesetzen vom August 1961 und die Intensivierung des Wettbewerbs auf einigen Teilmärkten hätten die gegenwärtige Verkehrskrise ausgelöst, so liegt hierin eine Verkenning der Ursachen. Wenn weiterhin gesagt wird, der Wettbewerb und damit die Marktwirtschaft seien für den Verkehr nicht die geeignete ökonomische Organisationsform, so zeigt dies eine weitere Verkenning des Wesens des Wettbewerbs und auch der Tatsache, daß der Verkehr als integraler Bestandteil der gesamtwirtschaftlichen Leistungsprozesse gesehen werden muß.

In den vergangenen Jahren mangelte es der Verkehrspolitik nicht nur an einer konkreten Zielvorstellung, sondern auch — und als Ergebnis dieses Tatbestandes — an einem langfristig orientierten Aktionsprogramm. Die Verkehrsänderungsgesetze von 1961 konnten wegen der in ihnen propagierten vielfältigen Ziele und wegen der Ausklammerung wesentlicher verkehrswirtschaftlicher Grundsatzfragen nur einen bedingten Erfolg bringen. Dieser Erfolg jedoch ist es wert, immer wieder genannt und gewürdigt zu werden. Die Verkehrswirtschaft wurde in weiten Teilen verstärkt dem Wettbewerbsprinzip unterworfen. Bei allen Verkehrsträgern haben sich die Leistungsqualitäten beträchtlich erhöht, der Wettbewerb hat die Realisierung des technischen Fortschritts beschleunigt, der Wirtschaft sind immer neue und kostengünstigere Transportmöglichkeiten geboten worden. Dies bedeutet, daß sich der Beitrag der Verkehrswirtschaft im Rahmen des volkswirtschaftlichen Leistungsprozesses erhöht hat.

Gleichzeitig sind jedoch bestimmte wesentliche Interventionen der staatlichen Verkehrspolitik in einer Vielzahl von Verkehrsmärkten bestehen geblieben. Diese Interventionen führten zu Veränderungen der relativen Wettbewerbspositionen und damit zu Wettbewerbsverzerrungen. In Übereinstimmung mit einem alten volkswirtschaftlichen Lehrsatz, der eine Gesetzmäßigkeit ausdrückt, daß nämlich ein Staatseingriff zwangsläufig weitere Eingriffe nach sich zieht, führten diese Wettbewerbsverzerrungen auf nationaler Ebene zu sog. kompensierenden Belastungen konkurrierender Verkehrsleistungsanbieter. Inzwischen hat sich ein solches fiskalisches und ordnungspolitisches Belastungsdickicht gebildet, daß die Beantwortung der Frage, was Ursache und was Wirkung und Reaktion war, schwer fällt.

Diese staatlichen Einflußnahmen, die über die Schaffung eines Ordnungsrahmens hinaus-

gehen, greifen in unterschiedlicher Intensität in den Wettbewerbsmechanismus im Verkehr ein. Hierdurch verzerren sich die Grundlagen kostenmäßiger und qualitativer Art bei den konkurrierenden Verkehrsträgern und Verkehrsunternehmen. Der Verkehrssektor zählt gemeinsam mit dem Agrar- und jetzt auch dem Energiebereich zu jenen Märkten, in denen Marktwirtschaft und Interventionismus, in denen Wettbewerb und Dirigismus auf eine unglückliche Art miteinander vermischt sind, nimmt man die ökonomischen Wirkungen als Beurteilungsgrundlage.

In weiten Kreisen der Öffentlichkeit wird das Verkehrspolitische Programm der Bundesregierung begrüßt. Zwangsläufig jedoch ist hierbei die Betrachtungsweise zeitpunktbezogen und partiell ausgerichtet. Es trifft zu, daß die leistungssteigernden Wirkungen der Intensivierung des Wettbewerbs seit 1961, die oben hervorgehoben wurden, durch die Betriebsdefizite der Bundesbahn, welche von der Allgemeinheit getragen werden, und durch die negative Entwicklung bei zahlreichen privaten Verkehrsbetrieben in ihrem gesamtwirtschaftlichen Wert gemindert, wenn auch nicht kompensiert werden. In der Öffentlichkeit werden zwei Zielsetzungen des Programms diskutiert: die Sanierung der Deutschen Bundesbahn und die Entlastung des Fernstraßennetzes.

Diese Zielsetzungen wird jeder Nationalökonom und jeder Verkehrswissenschaftler voll und ganz unterstützen. Sie sind nun aber nicht neu in der deutschen Verkehrspolitik. Versuche, das Straßennetz zu entlasten, indem man die Zahl der Lastkraftwagen verringert, wurden bereits vor Jahren diskutiert, wenn auch nicht in die Tat umgesetzt. Und an Plänen zur Sanierung der Bahn hat es in den vergangenen 15 Jahren ebenfalls nicht gemangelt. Neu könnten also die Mittel sein, mit denen der Staat diese Ziele erreichen will. Doch auch die vorgeschlagenen Maßnahmen sind keineswegs neuartiges Gedankengut der Verkehrspolitik. Wenn die *Zielsetzungen* unterstützt werden, muß sich die Beurteilung des Verkehrspolitischen Programms vor allem auf die *Mittelwahl* erstrecken. Hier zeigt sich nun — wie in der gesamten Verkehrspolitik — wiederum ein Ziel-Mittel-Konflikt. Die vorgesehenen Maßnahmen setzen nicht an den Ursachen, sondern an den Symptomen an. Sie lassen wesentliche staatliche Eingriffe, die den Wettbewerb hemmen und zu Verzerrungen in der Kosten- und Leistungsstruktur führen, bestehen, sehen diese nahezu als Daten an. Darum sind die vorgeschlagenen Mittel in ihrer Grundstruktur und in ihren Wirkungen lediglich als partiell zu klassifizieren. Es besteht ferner die Gefahr, daß die dirigistischen Ansätze, die in der Verkehrspolitik bislang schon zu verzeichnen waren, wesentlich verstärkt werden. Und es hat den Anschein, als ob der Leistungswettbewerb im Verkehr in bedeutenden Bereichen und auf zahlreichen Märkten nahezu ausgeschaltet wird.

Die Behinderung bzw. die Beseitigung des Leistungswettbewerbs, verbunden mit einer administrativen Zuweisung der Transporte an bestimmte Verkehrsträger, muß der Ansatz aller gesamtwirtschaftlichen Kritik am Verkehrspolitischen Programm sein. Der Verkehrssektor kann seine Funktionen im volkswirtschaftlichen Leistungsprozeß nur wahrnehmen, sofern er eine natürliche Elastizität aufweist, die dahin geht, sein Leistungspotential durch Realisierung technischer und ökonomischer Fortschritte an die Verkehrsbedürfnisse der Gesamtwirtschaft anzupassen. Während der Wettbewerb diesen Prozeß beschleunigt, können staatliche Verkehrlenkungsmaßnahmen, die einer natürlichen Arbeitsteilung nicht entsprechen, sich hemmend auf die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Verkehrssystems auswirken. Bei einer Beurteilung des Programms müssen neben den kurzfristig erwarteten Effekten der Maßnahmen auch ihre grundsätzlichen

Auswirkungen auf die Struktur und die langfristige Funktionsfähigkeit des Verkehrswesens gesehen werden. Es zeigt sich dabei, daß *gesamtwirtschaftlich* und *langfristig* betrachtet die Maßnahmen unbefriedigend sind.

Zunächst wird deutlich, daß sowohl bei Verkehrspolitikern wie auch Verkehrswirtschaftlern der Wettbewerb zu sehr einseitig als *Preiswettbewerb* interpretiert wird. Die schwierige wirtschaftliche Situation der Deutschen Bundesbahn als Kern und Anstoß für das Verkehrspolitische Programm ist nicht darauf zurückzuführen, daß sie in den vergangenen Jahren die Instrumente sowohl eines Qualitäts- wie auch des Preiswettbewerbs nicht ausreichend eingesetzt hat. Ein nicht unbeträchtlicher Teil der Ausnahmetarife der Bahn liegt unter den Frachtsätzen des Güterfernverkehrs; und trotzdem laufen wesentliche Teile des entsprechenden Verkehrsaufkommens über die Straße. Dies resultiert aus den gesamtwirtschaftlichen Strukturwandlungen, die dazu geführt haben, daß die verladende Wirtschaft die Qualitätsvorteile des Lastkraftwagens so hoch einschätzt, daß die Frachtdifferenz überkompensiert wird.

Diese Aussage soll nicht dahingehend interpretiert werden, als habe die Bundesbahn es in den vergangenen Jahren, insbesondere seit 1961, an den notwendigen Qualitätsverbesserungen ihres Angebotes fehlen lassen. Im Gegenteil, gerade im Eisenbahnbereich zeigen sich außerordentlich starke Bemühungen, den technischen Fortschritt als Aktionsparameter im Qualitätswettbewerb einzusetzen. Die gesamtwirtschaftlichen Strukturwandlungen tendieren jedoch dahin, für einen beträchtlichen Teil der Transporte Qualitätsanforderungen zu stellen, die die Bahn aufgrund ihrer arteigenen technisch-ökonomischen Struktur nicht erfüllen kann. Es werden also aufgrund von Datenänderungen, die für den Verkehrsbereich externer Natur sind, Substitutionsprozesse im Verkehrssystem angeregt. Die Folge davon ist, daß sich die Zuwachsraten des Verkehrsaufkommens bei der Bahn im Vergleich zu den konkurrierenden Verkehrsleistungsanbietern verringern, daß sich die Auslastung der vorhandenen Kapazitäten ungünstig entwickelt. Derartige Substitutionsprozesse sind in allen Wirtschaftsbereichen erkennbar. Sie werden beschleunigt durch einen intensiven *Qualitätswettbewerb* der betroffenen Wirtschaftszweige und führen letztlich zu Strukturwandlungen.

Das Verkehrspolitische Programm der Bundesregierung sieht, wenn man es an den vorgeschlagenen Maßnahmen beurteilt, nur die unausgenutzten Kapazitäten der Schiene auf der einen und die Zunahme des Lastkraftwagenverkehrs und damit eine mögliche stärkere Belastung des Fernstraßennetzes auf der anderen Seite. Zwar enthält das Maßnahmenbündel auch Vorschläge für eine Anpassung des Unternehmens Deutsche Bundesbahn an neue betriebliche Verhaltensweisen. Es fehlen aber Hinweise darauf, wie die dringend erforderlichen Strukturwandlungen im Bereich der Bahn herbeigeführt werden können. Will man diese Struktur Anpassungen fördern und erleichtern, dann ist eine unabdingbare Voraussetzung, daß der Bahn eine klare Zielsetzung für ihre Unternehmenspolitik gegeben wird. Hieran mangelt es nun in der gleichen Weise wie in der gesamten deutschen Verkehrspolitik. Auch die Bundesbahnpolitik hat eine derartige Vielfalt von sich teilweise gegenseitig ausschließenden Aufgaben und Funktionen zu berücksichtigen, daß die Entfaltung einer leistungsstarken Wettbewerbsposition unter Wahrung der Eigenwirtschaftlichkeit gegenwärtig ausgeschlossen ist.

Der Staat hat seit Jahrzehnten versucht, sein Schienenunternehmen nach dem Verlust der Monopolstellung im Landtransport vor möglicher Konkurrenz zu sichern. Bereits in den 30-er Jahren wurde dem Güterkraftverkehr, insbesondere dem Fernverkehr, eine art-

eigene Tarifbildung sowie eine freie Kapazitätsentfaltung verwehrt. Gegenwärtig bildet das strenge Kontingentierungssystem im gewerblichen Güterfernverkehr, auch wenn es vom Gewerbe selbst nicht als eine Belastung empfunden wird, einen Hauptkritikpunkt an der staatlichen Ordnungspolitik im Verkehr. Durch die auf globalen und objektiven Kriterien beruhende Marktzugangsbeschränkung wird der Leistungswettbewerb beträchtlich eingeschränkt. Dieser Eingriff gewinnt eine zusätzliche Bedeutung, sofern der Werkfernverkehr speziellen Belastungen unterworfen wird. Das Verkehrspolitische Programm hält am Gedanken einer begrenzten globalen Kontingentierung fest; die Zahl der erteilten Genehmigungen soll darüber hinaus sogar noch eingeschränkt werden, um die Verkehrsumlenkung auf die Schiene zu beschleunigen. Der Werkfernverkehr soll einer leistungsabhängigen und progressiv gestaffelten Zusatzsteuer unterworfen werden. Die Begründung für diese Maßnahme lautet: Würde der Werkfernverkehr von Sonderauflagen befreit, so wäre damit zu rechnen, daß seine Kapazitäten und sein Transportvolumen stiegen. Diese Aktivität würde sich in erster Linie in Verkehrsverlusten beim gewerblichen Güterfernverkehr widerspiegeln. Da anzunehmen sei, daß als Folge der gewerbliche Güterfernverkehr seine Wettbewerbsmaßnahmen gegenüber der Eisenbahn verstärken wird, um einen Ausgleich zu finden, müsse der Werkfernverkehr bei seiner Leistungserstellung künstlich verteuert werden.

Gesamtwirtschaftlich gesehen bedeutet eine Sonderbesteuerung des Werkfernverkehrs, daß die Wirtschaft komparative Qualitäts- und Kostenvorteile entweder nicht oder nur in sehr verringertem Maße ausnutzen kann. Die Fahrzeuggrößen, die Struktur des Ladungsaufkommens, die durchschnittlichen branchenindividuellen Transportweiten und die zahlreichen Nebenleistungen zeigen im Vergleich zum Angebot der gewerblichen Verkehrsunternehmen, daß hier tatsächlich eine Substitutionslücke besteht, in die der Werkfernverkehr hineingestoßen ist. Die durchaus erkennbaren aktuellen und bei einer völligen Entlastung von Sonderabgaben zu erwartenden Überziehungen im Umfang des Werkfernverkehrs rechtfertigen nicht derart scharfe staatliche globale Eingriffe in die einzelwirtschaftlichen Leistungsprozesse.

In diesem Zusammenhang ist auch die neue Zusatzbesteuerung des gewerblichen Güterfernverkehrs zu erwähnen. Sie wird kaum mit ordnungspolitischen, sondern vielmehr mit rechtlichen Überlegungen begründet, um die Verfassungsmäßigkeit der Sonderbesteuerung des Werkfernverkehrs zu sichern. Aus ökonomischer Sicht ist diese ergänzende Belastung sinnlos, sofern nicht eine Uminterpretation und eine materielle Umgestaltung erfolgen. Ob diese Zusatzsteuer das Tarifgefälle *wirksam* zur Schiene hin erhöht und damit zu einer Transportverlagerung führt, muß bezweifelt werden. Dem Preis als Entscheidungsparameter wird hier eine zu große Bedeutung beigemessen; die Qualitätsaspekte des Wettbewerbs werden unterschätzt. Aufgrund zahlreicher Erfahrungen auf einzelnen Verkehrsmärkten kann damit gerechnet werden, daß diese neuen Kosten entweder im Preis weitergegeben und von der verladenden Wirtschaft bis an den Endverbraucher überwältigt werden, sofern eine nur geringe Preisempfindlichkeit vorliegt, oder aber der gewerbliche Güterfernverkehr fängt die Kostenerhöhung zu Lasten seiner Gewinnspanne auf. Beide skizzierten Wirkungen haben den Effekt einer gesamtwirtschaftlichen Kostenbelastung, obwohl es die Zielsetzung einer gesteuerten Wettbewerbsordnung ist, die volkswirtschaftlichen Kosten zu minimieren.

Die im Verkehrspolitischen Programm der Bundesregierung weiterhin vorgesehenen *Verkehrsverbote* für den Straßengüterverkehr stellen den schärfsten administrativen Eingriff

in den Wettbewerb und in die Grundlagen einer leistungs- und kostenbezogenen Arbeitsteilung in der Verkehrswirtschaft dar. Über die möglichen und die wahrscheinlichen Auswirkungen ist bereits so viel gesagt worden, daß auf einen anderen Aspekt dieses Problems hingewiesen werden soll. Es wurde bislang die nur kurzfristige Betrachtungsweise bei der Konzeption zahlreicher verkehrspolitischer Maßnahmen angesprochen, die dazu führt, daß eine langfristige Stabilität und Funktionsfähigkeit des Verkehrssystems immer wieder vermißt werden. Es ist zu fragen, was nach dem Ablauf der Zeit der Verkehrsverbote sein wird.

Die Hoffnung, daß die Mehrzahl der zur Bahn zwangsweise verlagerten Transporte hier verbleibt, kann ökonomisch nicht begründet werden. Da das verkehrspolitische Programm vorwiegend eine neue Arbeitsteilung im Verkehr durch künstliche Kostenerhöhungen und Verkehrsverbote erreichen will, muß zunächst davon ausgegangen werden, daß sich nach vier Jahren eine entgegengesetzte Transportverlagerung ergibt. Dieser Fall würde nur dann nicht eintreten, wenn in diesem Zeitraum gesamtwirtschaftliche Strukturwandlungen dergestalt eintreten, daß neue Standorte und veränderte Produktionsverfahren realisiert werden. Da dies in der kurzen Zeitspanne nicht eintreten wird und die Bundesbahn aufgrund ihrer technisch-ökonomischen Struktur den Qualitätsstandard des Straßenverkehrs nur bei einem Teil der relevanten Verkehre erreichen kann, muß mit einer Rückverlagerung eines Teils dieser Transporte gerechnet werden. Da das verkehrspolitische Programm in seinem Kern lediglich die Erscheinungsformen und nicht die Ursachen der gegenwärtigen Krise nennt und lediglich partiell und kurzfristig orientierte Maßnahmen vorsieht, wird sich die gleiche ökonomische Problematik der gegenwärtigen Situation wieder nach Ablauf der Zeit der Verkehrsverbote ergeben. Hat die Bundesbahn inzwischen Erweiterungsinvestitionen vorgenommen, um den durch die Verkehrsverbote auf sie zugekommenen Verkehr abzuwickeln, so verschärft sich das Problem der Überkapazitäten. Es besteht dann die Gefahr, daß neue Eingriffe in den Wettbewerbsmechanismus vorgenommen werden. Der gesamtwirtschaftliche Effekt der Verkehrsverbote würde dann nahezu ausschließlich in volkswirtschaftlichen Kosten bestehen, die durch die erforderlichen Anpassungen der verladenden Wirtschaft, die höheren Transportkosten und die langfristig nicht genutzten Kapazitäten der Schiene errechnet werden.

Aber auch ein möglicher *Entlastungseffekt* des Straßennetzes durch eine Verringerung der verkehrenden Lastkraftwagen könnte volkswirtschaftliche Kostenersparnisse bringen. Es erscheint jedoch sehr fraglich, ob die erstrebten Wirkungen überhaupt eintreten können. Der Nahverkehr wird im verkehrspolitischen Programm nicht berührt, obwohl er in sehr starkem Maße auch auf den Fernstraßen verkehrt. Ebenfalls ausgeklammert wird der individuelle Personenverkehr. Diese »Löcher« im Programm mögen zwar aus verkehrstechnischer Sicht zu bedauern sein; eine ökonomische Würdigung zeigt, daß straffere Regulierungen des Güternahverkehrs zu weiteren Verzerrungen in der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsteilung, zu volkswirtschaftlichen Kostenerhöhungen und Hemmnissen in der wirtschaftlichen Entwicklung führen. Eine Beschränkung des individuellen Personenkraftwagenverkehrs mit Hilfe dirigistischer Zulassungsbeschränkungen und administrativer Verkehrsverbote würde nicht nur einen marktwirtschaftlichen Schönheitsfehler darstellen, nämlich die Aufhebung der sog. Konsumentensouveränität. Wesentlicher erscheint die Tatsache, daß die Kraftfahrzeugindustrie einen der zentralen Wachstumsbereiche der Gesamtwirtschaft repräsentiert. Nur geringfügige exogene Störungen führen hier zu negativen Wachstumseffekten, die sich in einer Vielzahl von Wirtschaftszweigen wider-

spiegeln. Ein solcher Eingriff in den gesamtwirtschaftlichen Leistungsprozeß würde bedeuten, daß aufgrund verkehrspolitischer Aktionen die wirtschaftliche Entwicklung der gesamten Volkswirtschaft gefährdet wird.

Daß die vorgesehenen Verkehrsverbote zu einer Massierung des Nahverkehrs in Form des Zu- und Ablaufverkehrs bei den Bahnhöfen und Verladestellen führen und daß hierdurch die Verkehrsverhältnisse in den Ballungszentren weiter verschärft werden, sei nur am Rande erwähnt.

Zusammenfassend seien die zentralen Gesichtspunkte noch einmal herausgestellt.

(1) Es wurde hervorgehoben, daß es der deutschen Verkehrspolitik an einer klaren Zielvorstellung fehlt, daß der Verkehrsbereich zur Durchsetzung einer Vielzahl von staatspolitischen und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen herangezogen wird, obwohl sehr deutlich Zielkonflikte erkennbar sind. Die klarere Abgrenzung bildet jedoch im Hinblick auf praktische Maßnahmen der Ordnungs- und Strukturpolitik im Verkehr eine auch für die Verkehrspolitik recht schwierige Aufgabe. Es ist zunächst eine Frage der Konzeption und dann die der politischen Durchsetzbarkeit.

(2) Nicht der Wettbewerb in der Verkehrswirtschaft hat versagt, sondern die mangelnde Bereitschaft der Verkehrspolitik, den Wettbewerb überhaupt *funktionsfähig* wirken zu lassen. Sowohl im Bereich der Deutschen Bundesbahn wie beim gewerblichen Straßengüterfernverkehr sind äußerst starke Eingriffe des Staates in den Preis- und vor allem in den Leistungswettbewerb bestehen geblieben. Bei der Bundesbahn fehlt eine eindeutige Aufgabenstellung für ihr unternehmerisches Handeln. Es wird nicht deutlich unterschieden zwischen kommerziell zu betreibenden Geschäftszweigen, die dann voll der Intensität des Wettbewerbs auszusetzen sind, und politisch als notwendig erachteten Sonderdiensten. Im gewerblichen Güterfernverkehr hemmt eine allen ökonomischen Erfordernissen widersprechende straffe Kontingentierung der Zahl der Fahrzeuge aufgrund objektiver und globaler Daten den Leistungswettbewerb. — Das Verkehrspolitische Programm hält grundsätzlich an dieser Situation fest.

(3) Unverkennbar sind im Verkehrssektor Bemühungen, einmal errungene oder zugewiesene Verkehrsanteile zu halten, obgleich sich ändernde gesamtwirtschaftliche Daten und hierdurch hervorgerufene Wandlungen in der Qualität der Verkehrsbedürfnisse ebenfalls in der Verkehrswirtschaft — u. U. schmerzhaft — Strukturänderungen hervorrufen müßten. Diese Strukturwandlungen treffen neben der Binnenschifffahrt in erster Linie die Bundesbahn. Das Verkehrspolitische Programm der Bundesregierung versucht, mit intensiven Interventionen diesen ökonomisch notwendigen Strukturwandlungen entgegenzutreten.

(4) Eine Gesundung des Verkehrssektors ist nur möglich, sofern neben der konkreten Aufgabenstellung für die Bundesbahn, dem weitestgehenden Abbau der Leistungen, zu denen ein Schienenunternehmen aufgrund seiner technisch-ökonomischen Struktur im Wettbewerb nicht befähigt ist, auch alle jene zum Schutz der Bahn oder anderer Verkehrsbereiche gewissermaßen konservierend wirkenden Wettbewerbsbeschränkungen zumindest schrittweise aufgehoben werden. Das Verkehrspolitische Programm geht diesen Gedankengängen nicht nach.

(5) Das Verkehrspolitische Programm tendiert bei einer Realisierung der in ihm enthaltenen Vorschläge dazu, dem Verkehr innerhalb der Gesamtwirtschaft eine Eigendynamik zu injizieren, die seine *langfristige* Funktionsfähigkeit hemmt. Durch dirigistische Ver-

kehrslenkungsmaßnahmen und steuerliche Sonderbelastungen wird die volkswirtschaftliche Arbeitsteilung erschwert und der Transportkostenblock erhöht, obwohl bereits in der Gegenwart abzusehen ist, daß sich die gleichen Probleme wie heute in einigen Jahren erneut stellen werden.

(6) Der Leistungswettbewerb seit 1961 hat dazu geführt, daß im Verkehrswesen bei allen Verkehrsträgern der technische Fortschritt in sehr starkem Maße ökonomisch nutzbar gemacht worden ist. Es besteht die Gefahr, daß die Maßnahmen des Verkehrspolitischen Programms diese Erfolge entwerten, so daß ein gesamtwirtschaftlicher Verlust eintritt.

Die Funktion des Wettbewerbs besteht auch darin, eine Selektionsfunktion auszuüben, also Anbieter aus dem Markt zu verdrängen, die ihrer Struktur und ihren Kostenverhältnissen nach diesem Wettbewerb nicht standhalten können. Es muß daher in allen Bereichen des Verkehrs grundsätzlich ein Ausscheiden aus dem Angebot möglich sein. Auf der anderen Seite hat der Wettbewerb jedoch auch die Aufgabe, jenen leistungsfähigen Anbietern nicht nur die Erwirtschaftung der Kosten, sondern auch einer mit anderen Wirtschaftszweigen vergleichbaren Gewinnspanne zu ermöglichen. Aus diesem Grunde müssen dem Wettbewerb in einer gesteuerten marktwirtschaftlichen Ordnung durch die Verkehrspolitik gewisse Stabilisatoren zugeordnet werden. Das Verkehrswirtschaftliche Programm läßt diesen Fragenkreis ebenfalls außer Betracht.

(7) Die schwierigen Verkehrsverhältnisse in den Ballungszentren und im Fernstraßenbereich können durch kombinierte preispolitische und straßenbaufinanzierungstechnische Überlegungen ohne negative gesamtwirtschaftliche Auswirkungen gemildert werden. Die Frage der Verwendung der vom Kraftverkehr aufgebrachten Steuern und die der Schaffung von Ausgabenprioritäten verlangen eine neue, gesamtwirtschaftlich ausgerichtete Betrachtungsweise.

(8) Von der Öffentlichkeit ist im Zusammenhang mit den Vorstellungen des Verkehrspolitischen Programms gelegentlich von einem Versagen der Verkehrswissenschaft in den vergangenen Jahren gesprochen worden. Es sollte jedoch mit allem Nachdruck darauf hingewiesen werden, daß die Verkehrswissenschaft eine Vielzahl von Forschungsergebnissen zu den Problemen vorgelegt hat, die jetzt im Verkehrspolitischen Programm angesprochen werden. Allerdings haben die erarbeiteten Vorschläge durchweg ein völlig andersartiges Bild gehabt.