

Verkehrsfinanzierung zwischen Markt und Staat

VON PROFESSOR DR. RAINER WILLEKE

Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln

Schon vor zwei oder drei Jahren, als die jetzt vorliegenden massiven Haushaltsdefizite noch gar nicht voll erkennbar waren, deuteten die Entwicklungslinien der Verkehrsfinanzierung schon eindeutig auf Sturm. Das galt für den unaufhaltsamen Anstieg des Anteils der Verkehrsausgaben an den gesamten Staatsausgaben, und das galt — als wichtigste Ursache dafür — vor allem für den sprunghaften Auftrieb der Bundesleistungen an die Deutsche Bundesbahn. Gingen Anfang der sechziger Jahre erst 26–27% der Verkehrsausgaben des Bundes an die DB, so kletterte dieser Anteil inzwischen auf rund 50%. Verlängert man, einfach des Gedankenexperiments wegen, die Trends der Zeitspanne von 1962 bis 1973 in die Zukunft hinein, so ergeben sich schlicht absurde Werte; denn dann müßte das Verkehrsressort im Jahre 1992 glatt die Hälfte des Bundeshaushalts beanspruchen, und diese Hälfte aller Bundesausgaben wäre zu 100% als Bezuschussung an die Deutsche Bundesbahn weiterzuleiten.

Das ist, wie gesagt, ein absurder Gedanke. Aber es muß doch aufschrecken, daß der Versuch einer ernsthaften Gegensteuerung erst durch den Konjunkturreinbruch und die dadurch zugespitzte Haushaltsenge ausgelöst wurde. Für den jetzigen Augenblick erschweren die Kreditfinanzierung und die Improvisationen der Sparprogramme den Überblick; nachhaltig gelungene Korrekturen sind jedenfalls noch nicht auszumachen. Nur ein neuer Punkt ist inzwischen klar genug: der Haupttrivale jedes anderen Finanzierungszwecks wird in Zukunft der Schuldendienst sein. In der Zeitspanne der jetzt vorliegenden mittelfristigen Finanzplanung von 1976 bis 1979 steigen die laufenden Zinszahlungen des Bundes auf 14,5 Mrd. DM; sie werden damit wahrscheinlich sogar die Bundesleistungen an die DB deutlich überholen. Zusammen mit den Tilgungsverpflichtungen erreicht die Last des jährlichen Schuldendienstes dann rund 38 Mrd. DM; das ist jede fünfte Mark der Bundesausgaben. So sieht der Hintergrund aus für die Aufgabe, den Anteil der wachstumsträchtigen Investitionsausgaben gegenüber den konsumtiven Staatsausgaben wieder ansteigen zu lassen.

Nun sind Finanzfragen des Verkehrs gelegentlich so brandaktuell, so hart in das haushaltspolitische Tagesgeschäft hereingestellt, daß gerade dadurch ihr voller Gehalt aus dem Blickfeld herauszufallen droht, weil sich dieser volle Gehalt eben nur in der längerfristigen Perspektive erschließt. Diese Gefahr könnte heute bestehen. Denn trotz der unbestreitbaren Bedeutung der unmittelbar anstehenden Finanzierungsprobleme sind die vorliegenden Schwierigkeiten doch nur zum Teil und eher vordergründig ein Problem der Haushaltslage und des Staatskredits. Was hier auf der Finanzierungsebene sichtbar wird, das spiegelt tatsächlich den Stand und die Entwicklungsfähigkeit des volkswirtschaftlichen Produktionspotentials wider. Denn die Finanzierungsbasis des Verkehrs ist selbstverständlich in erster Linie die Leistungskraft der Volkswirtschaft, von der die Zahlungsfähigkeit der Bürger und des Staates abhängt. In zweiter Linie ist die für den Verkehr aktivierbare Finanzierungsbasis dann von der Art und Weise bestimmt, in der

die Bürger und in der die öffentlichen Hände zu Zahlungen für diesen Bereich veranlaßt oder herangezogen werden: also von den Finanzierungsformen im Spektrum zwischen Marktpreisen und Subventionen.

Die Abhängigkeit der Verkehrsfinanzen von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und von den realen Wachstumsraten ist klar zu erkennen, und hier dominiert jetzt in den Planungsüberlegungen zunächst einmal die Anpassungsaufgabe als Anpassung nach unten. Die Schätzungen über die zukünftigen Finanzierungsspielräume des Verkehrs und speziell der Verkehrsweginvestitionen werden mit den deutlich reduzierten Wachstumsprognosen abzustimmen und ebenfalls zu reduzieren sein. Dabei kündigt sich ein bitteres Ergebnis an, das vor allem in den Konsequenzen für die Verkehrswegeplanung die verkehrspolitische Diskussion im nächsten Jahr neben und in Verbindung mit den Sanierungsplänen für die DB beherrschen wird. Meine vor einem Jahr gemachte Voraussage, daß der Gesamtfinanzierungsrahmen des Bundesverkehrswegeplans 1. Stufe von 1973 in der anstehenden Fortschreibung um 25% zurückgenommen werden müsse, kann sich als noch viel zu optimistisch erweisen.

Diese Aussicht darf nun aber nicht etwa nur die statistisch-prognostische Phantasie dazu veranlassen, den Bereich des Unsicheren durch Alternativrechnungen einzugrenzen. Die Aussicht auf die nächsten 5 bis 10 Jahre muß vielmehr als die entscheidende Herausforderung der Verkehrspolitik angenommen werden. Denn zweierlei ist hier zu sehen: Zum einen sind die zukünftig realisierbaren Wachstumsraten unserer Volkswirtschaft weniger denn je zuvor bloße Daten, bloße Vorgaben für die Verkehrspolitik; sie werden vielmehr durch die Verkehrspolitik selbst fühlbar mitbestimmt werden und zwar insbesondere auch durch die Regelung der verkehrlichen Finanzfragen. Zweitens, die Verkehrsfinanzierung muß in der überschaubaren Zukunft mit rückläufigen Haushaltsanteilen gewährleistet werden, wegen des Schuldendienstes und wegen der Ansprüche anderer ausgabeintensiver Aufgabenfelder — etwa der Energiesicherung. Wenn aber die fiskalische Vorsorge für die Leistungskapazitäten und Leistungsangebote des Verkehrs reduziert werden muß, wer finanziert dann den Verkehr? Und in Verbindung damit: welcher Verkehr wird das sein, der zu finanzieren ist?

Auch hier ist offenbar ein Trend zu brechen. Deutlich und zunehmend rückläufig war ja im letzten Jahrfünft das Gewicht der marktmäßigen Finanzierung über die Zahlung von Preisen durch diejenigen, die Verkehrsleistungen nachfragen und in Anspruch nehmen und die so das Angebot und die vorgehaltene Kapazität durch ihre kaufkräftige Nachfrage in der marktwirtschaftlichen Weise rechtfertigen. Das dieser Tatsache entsprechende Vordringen der Erstattungs- und Subventionsfinanzierung mit öffentlichen Haushaltsmitteln zeigt sich dabei allerdings in den verschiedenen Verkehrsbereichen in unterschiedlichen Formen, in sehr unterschiedlichen Ausmaßen und auch mit unterschiedlichen Auswirkungen auf die Wettbewerbsbereiche.

Diese weithin bekannten Tatbestände kann ich hier im Detail nicht nachzeichnen. Charakteristisch für die Entwicklung ist etwa die Feststellung, daß bei der DB der Anteil der selbst verdienten Erträge an der Deckung der gesamten Aufwendungen zwischen 1969 und 1975 von reichlich 76% auf unter 56% abgesunken ist. Zu den Gründen dieser Entwicklung, die eine ganze Phase der Gestaltung von Verkehr und Verkehrspolitik markiert, einige wenige Hinweise.

Für die Explosion der Defizitfelder im Verkehr ist eine Mehrzahl von Faktoren verantwortlich. Diese bilden jedoch einen Zusammenhang und bieten erst in diesem Zusam-

menhang die Erklärung. So ist die gegenwärtige Rezession ohne Zweifel durch Struktur-faktoren belastet, aber nicht nur vom Exporteinbruch und vom Energiekostenanstieg her, sondern auch als Folge des seit Ende der sechziger Jahre unter Dampf stehenden Verteilungskampfes mit dem Ergebnis steigender Konsumanteile und eingeschnürter Investitionsspielräume. Dies traf die Entwicklungsfähigkeit der Gesamtwirtschaft, besonders schlimm aber die Leistungsbereiche des öffentlichen Verkehrs, vorab die Bundesbahn. Nach einer kurzen und im Ausmaß begrenzten Besserung 1968/69 weitete sich die Finanzmisere zur Finanzkrise, trotz zunächst vorwiegend guter bis bester Wirtschaftskonjunktur. Die Boomlage 1972/73 spannte sogar die mitentscheidenden Fallstricke. Wie auf der Arbeitgeberseite die erwarteten preispolitischen Abwälzungsmöglichkeiten den Widerstand gegen die Springflut des Personalkostenauftriebs schwächte, so wurde das Gewicht der steil ansteigenden Zuschußbedarfe des öffentlichen Verkehrs mit dem Blick auf die Ausdehnungsfähigkeit der inzwischen inflationär mitgespeisten öffentlichen Haushalte systematisch unterschätzt. Das Alimentierungspotential der öffentlichen Haushalte, speziell des Bundeshaushalts, schien unbegrenzt. Gesellschaftspolitik ohne Plan und Augenmaß. Das Gegenteil mußte bewiesen werden, und dieser Beweis wurde politisch erst wirklich zur Kenntnis genommen, als sich die Finanzanforderungen des Verkehrs als echtes Haushaltsrisiko präsentierten. Dann allerdings — praktisch jedoch erst mit der Haushaltsplanung 1975 — kam die fiskalische Gegensteuerung mit drastisch reduzierten Ausgabenzuwächsen, die real einen Rückschlag erbrachten, nicht nur für die DB, sondern z. B. auch für den Bundesfernstraßenbau.

Diese Momentaufnahme läßt den Kern des Problems freilich noch nicht erkennen. Die finanziellen Befunde nachhaltig und im Trend zu bessern und zu stabilisieren, ist keine Kurzfristaufgabe und keine, die auf einer isoliert zu betrachtenden Finanzierungsebene steht. Der alles entscheidende Punkt ist vielmehr der, ob in den nächsten Jahren einschneidend verbesserte Leistungsstrukturen und die der Effizienzsteigerung entsprechenden Finanzierungsweisen herbeigeführt, ja herbeigezwungen werden oder nicht. Das gilt für die Verkehrsunternehmen als marktintegrierte Wirtschaftseinheiten. Das gilt aber auch für den Gesamtbereich der Verkehrspolitik, insoweit sie Produktionsvoraussetzungen schafft, also namentlich für die Planung der Infrastrukturinvestitionen zugunsten der einzelnen Verkehrssysteme. Gefordert ist somit ein Balance- und Korrespondenzverhältnis von Leistung und Gegenleistung, das die nachgefragten Leistungen hervorbringt und mit den möglichen Gegenleistungen — eben den Zahlungen — zur Abstimmung bringt. Wo anders läge die Lösung als in einer Leistungsfinanzierung?

Der erste Schritt dazu müßte eine Besinnung auf die heute überschaubare Bedarfsfrage sein. Hier hat sich seit Anfang der siebziger Jahre Wesentliches geändert, ohne daß dies in die Planung schon voll durchgeschlagen wäre. So muß jede Bevölkerungsprognose die vorangegangene in ziemlich schnellem Wechsel nach unten korrigieren. Die Binnenwanderung führt zudem zu Einwohnerverlusten für viele großstädtische Regionen. Die Wohnpräferenzen zeigen sich dagegen eher gefestigt und im ganzen wenig verdichtungsfreudig. Ungeschwächt ist auch die Neigung zur Individualmotorisierung. Wir wissen heute einiges mehr über die Einkommens- und Preiselastizität der Nachfrage nach Personenkraftwagen; die Einkommenselastizität ist noch immer hoch, die Preiselastizität gering. All dies zusammengenommen läßt größte Zweifel aufkommen, ob die Siedlungsstruktur überhaupt noch als strategische Variable der Raumordnung und Verkehrsplanung angesprochen werden kann. Ist sie dies aber nicht mehr oder nur noch in ganz geringfügigem Maße, dann hängen viele Pläne und Programme weitgehend in der Luft,

einschließlich des Bundesraumordnungsgesetzes. Die in diesen Plänen und Programmen unterstellten oder geforderten Verkehrsbedarfe gibt es gar nicht bzw. wird es nicht geben. So stellt sich die objektive Bedarfsfrage heute ganz wesentlich anders dar als noch 1972/73. Dies zwingt zusammen mit der einschneidend härteren Finanzrestriktion zu einer neuen Einstellung und Betrachtungsweise in bezug auf das, was aus der Sicht von heute der Verkehrsbedarf ist oder was als solcher anerkannt werden soll. Ich möchte meinen und wünschen, daß die Antwort darauf in den nächsten Jahren wieder in dem Sinne an Deutlichkeit gewinnen wird, als planungsrelevanten Verkehrsbedarf in erster Linie die kaufwillige, die zur Preiszahlung bereite Nachfrage nach Verkehrsdiensten anzusehen und zu akzeptieren.

Im Blick auf die Deutsche Bundesbahn bedeutet dies, daß die Frage möglichst bald und möglichst klar beantwortet wird, welche Leistungen von ihr eigenwirtschaftlich erbracht werden können, — und zwar verlässlich und nachhaltig —, und welche finanziellen Zuschußbedarfe dann entstehen, wenn politisch motivierte Zusatzangebote bereitgestellt oder beibehalten werden müssen. Der Beweisgang für eine erfolversprechende Stabilisierungs- und Sanierungsstrategie kann und darf sich also nicht mehr am gegebenen Zustand orientieren und dann ein bißchen hin- und herschieben; der Beweisgang hat vielmehr von der Simulation einer eigenwirtschaftlich geführten Eisenbahn auszugehen. Im zweiten Schritt der Argumentation muß dem die harte Frage nach der politischen Zahlungsfähigkeit und Zahlungsbereitschaft folgen für die Fälle, in denen es der Eisenbahn aufgetragen werden soll, Leistungen zu erbringen, für die der Markt kostendeckende Preise nicht hergibt oder in denen dem Markt solche Preise nicht abverlangt werden sollen. Hier wären dann abgegrenzte Aufträge zu erteilen, Staatsaufträge an die Bahn, mit kaufmännisch gebildeten Entgelten. Auf diese Weise würden sich überschaubare Alternativen bilden; und für die Beantwortung der Frage, ob bestimmte im öffentlichen Interesse erbrachte Verkehrsleistungen ihren aus Haushaltsmitteln zu zahlenden politischen Preis auch wirklich wert erscheinen, für die Beantwortung dieser Frage bestehen dann jedenfalls sehr viel bessere Beurteilungsvoraussetzungen, als wenn man es mit den globalen Defiziten breiter Leistungsbereiche oder gar mit dem zusammengefaßten Gesamtdefizit des Unternehmens zu tun hat, wo dann eine Milliarde hin und zurück für die kritische Vorstellung schon gar nichts mehr besagt.

Man kann diesen Denkansatz auch so ausdrücken: Stellt sich die Talfahrt in die Finanzkrise als schrittweises Abrücken von der marktgemäßen Finanzierung aus Leistung und Gegenleistung dar, so muß die Kur ein Wiederheranrücken an die marktgetragene Finanzierungsweise sein. Auf eine Möglichkeit dazu habe ich gerade hingewiesen, auf die Mitfinanzierung über staatliche Aufträge — etwa an die DB — zur Gewährleistung bestimmter politisch gewollter Verkehrsangebote. Das wäre dann eine ergänzende Nachfrage des Staates, die neben die private Nachfrage tritt. So entsteht eine neue marktähnliche Beziehung von Auftraggeber und Auftragnehmer mit dem Ziel einer zur Eigenwirtschaftlichkeit beitragenden Preisfindung auf dem Verhandlungswege.

Dieses Konzept einer durch überschaubar abgegrenzte Aufträge zielorientiert aufgefüllten Marktfinanzierung statt der nachträglichen Defizitübernahme setzt beim Verkehrsunternehmen allerdings einen eigenwirtschaftlichen Kern von sich selbst tragenden Leistungsfeldern voraus, etwa in Verbindung mit der Vorstellung eines »betriebswirtschaftlich optimalen Grundnetzes«. Für das neben dem Eisenbahnbereich zweite Problemfeld ansteigender Absorption von Haushaltsmitteln, für den öffentlichen Personennahverkehr, kann dieses Modell deshalb nur mit Modifikationen angewendet werden.

Denn hier ist heute wohl davon auszugehen, daß selbst das politisch gerade noch akzeptierte Mindestangebot auch bei voller Ausnutzung aller marktgemäßen Preisanhebungsspielräume rein eigenwirtschaftlich nicht mehr erbracht werden kann; von einigen wenigen Ausnahmen vielleicht abgesehen. Es bleibt dann nur die Möglichkeit einer Mischfinanzierung aus Leistungserlösen und öffentlichen Mitteln. Aber auch hier darf es, wenn dieser wuchernde und sehr unübersichtlich gewordene Finanzierungscomplex wieder in den Griff kommen soll, nicht darum gehen, Löcher, so wie sie sich auftun, mit öffentlichen Mitteln zu stopfen. Vielmehr müßte in einer bewußt auf Ziele ausgerichteten Strategie zuerst der öffentliche Nutzen aus alternativen Leistungsangeboten des öffentlichen Personennahverkehrs abgeschätzt und der politischen Zahlungsbereitschaft gegenübergestellt werden. Dazu gibt es eine Mehrzahl von Anhaltspunkten, aber noch kein überzeugendes Verfahren. Die Aufgabe ist auch nicht leicht; sie dürfte aber in einer plausiblen Nutzwertschätzung lösbar sein, auf die sich dann Konventionen über den Sozialnutzen des öffentlichen Personennahverkehrs in bestimmten Städten und Regionen stützen könnte.

Bei alledem sollte aber klar bleiben, daß der Hinweis auf einen spezifisch öffentlichen Bedarf an Personennahverkehrsangeboten nur eine ergänzende Nutzendimension anspricht. Basis ist die private Nutzenstiftung, für die der Fahrpreis — eben als Preis für das beanspruchte Gut — gezahlt wird. Dies ist gewiß eine verkehrspolitische Grundsatzentscheidung. Aber nur sie harmoniert mit den rechtlichen und institutionellen Grundlagen unserer Verkehrsordnung, sie allein verspricht einen wirtschaftlichen Zuschnitt der Nahverkehrssysteme und läßt die sich hier auftürmenden Finanzierungsprobleme im Bereich des Lösbaren. Gerade im Nahverkehrsbereich hat der wirtschaftlich bemessene Fahrpreis auch Steuerungsaufgaben in bezug auf die weitere Mobilitätsentwicklung und Mobilitätsdosierung; es ist dies grundsätzlich der Preis, den der Markt hergibt. Die oft erhobenen Einwände sozialpolitischer und einkommenspolitischer Art schlagen dagegen nicht durch; es ist m. E. einfach überholt, Sozialpolitik über Naturalvergünstigungen zu betreiben.

Das so vorgestellte markt- und leistungsorientierte Mitfinanzierungskonzept möchte ich jetzt noch an drei hochgradig kontroversen Problemkreisen überprüfen. Gefragt sei, was ergibt sich aus dem gewählten Ansatz für die Investitionsfinanzierung der öffentlichen Verkehrsunternehmen, was für die Finanzierung des Straßenbaus und was für die Entwicklung und Inanspruchnahme neuer Finanzierungsformen zugunsten des öffentlichen Personennahverkehrs?

Was zunächst die Investitionsfinanzierung für die Leistungserstellung der öffentlichen Verkehrsunternehmen einschließlich der Verkehrswege anbetrifft, so steht die Praxis, die sich bei uns Schritt für Schritt entwickelt hat, im Gegensatz zu dem hier empfohlenen Konzept. Das muß deutlich hervorgehoben werden, auch wenn sich herausstellen sollte, daß diese Praxis nicht leicht und nur in Stufen verändert werden kann. Das von mir vorgestellte Konzept zielt auf Eigenwirtschaftlichkeit und Haushaltsausgleich von der Bewertung der Verkehrsleistungen und ihrer Nutzenstiftungen her. Die Gesamtbewertung ist dabei die Summe aus der privaten und der öffentlich-politischen Bewertung, die sich in der privaten und öffentlichen Zahlungsbereitschaft äußert. Beide Zahlungsströme sind Erträge des Verkehrsunternehmens; sie motivieren als zahlungswillige Nachfrage den Gesamtaufwand der Leistungserstellung, sie müssen diesen Aufwand ökonomisch gesehen rechtfertigen. Zum Aufwand gehören aber nicht nur die Betriebskosten, sondern auch die Kapitalkosten einschließlich der verkehrssystemspezifischen Infrastruktur-

kosten. Eigenwirtschaftlichkeit, wie sie in diesem Lösungskonzept verstanden werden soll, schließt die Fähigkeit zur marktgemäßen Investitionsfinanzierung ein, also die Fähigkeit, aus eigener Wirtschaftskraft an den Kapitalmarkt herantreten zu können. Mancherlei Erfahrung, z. B. auch mit dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, haben mich in der Auffassung bestärkt, daß das Denken und Handeln in zwei Zuständigkeitsebenen — »Betrieb« einerseits und »Investition« andererseits — die Voraussetzungen für eine rationale, nachfrageorientierte Investitionspolitik beträchtlich erschwert. Das gilt sowohl für die Planung des Gesamtvolumens wie insbesondere auch für die Auswahl und Bemessung der einzelnen Projekte. Die unternehmensmäßige Einbeziehung der Infrastruktur und der Investitionen in die Leistungsbereiche der Verkehrsunternehmen würde die erfolgsbezogene Rechenhaftigkeit der Investitionsplanung wesentlich verbessern können.

In Teilen der Praxis hat sich dagegen bei der Betrachtung von Investitionskosten die Neigung breit gemacht, so zu tun, als stelle nur das eine Finanzierungslast dar, was durch die Anwendung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes noch nicht abgedeckt ist, als seien die Finanzaufweisungen von oben ein Geschenk der Götter. In der verwaltungswirtschaftlichen Auswahl dominiert der politische Kompromiß ohne verlässliche Erfolgskontrolle.

Skeptisch und negativ im Prinzip muß aus der Logik des Gesamtentwurfs heraus auch die Stellungnahme zur Entwicklung der Straßenbaufinanzierung ausfallen. Beim Straßenverkehr bestehen die zwei Planungsebenen »Infrastruktur« und »Betrieb« infolge der Funktion des Straßennetzes und der Art seiner Inanspruchnahme. Beide Ebenen — Angebot und Nachfrage für die Verkehrswegeleistungen sowie Angebot und Nachfrage für die mit dem Fahrzeugeinsatz erbrachten Verkehrsleistungen — müssen deshalb planungslogisch miteinander verzahnt werden, nach dem hier vertretenen Konzept in einer marktmäßig nachfrageorientierten Weise. Dafür bestanden auch gute Voraussetzungen mit den Sonderabgaben des Kraftverkehrs und deren Zweckbindung, trotz des steuerrechtlichen Gewandes nach dem Vorbild einer Beitrags- oder Gebührenfinanzierung. Es ist leicht zu sehen, wie sich dieses Teilstück in ein Gesamtprogramm einfügt, das nach Äquivalenz, nach erkennbarer Gleichwertigkeit von Leistung und Gegenleistung strebt. Es muß deshalb als praktischer Rückschluß und auch als ein wissenschaftlich-konzeptioneller Rückschritt gelten, wenn aus fiskalischen Gründen die spezifische Deutung der Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuer und das Zweckbindungsargument wieder in Frage gestellt werden. Dies gilt auch für die Umwidmung von Aufkommensteilen der Mineralölsteuer zugunsten anderer Zwecke der Verkehrspolitik. Natürlich weiß ich wie jeder, daß politische Zwänge, zumal Haushaltszwänge, zu finanziellen Improvisationen und pragmatischen Kompromissen drängen. Aber wenn sich dabei ein immer dickerer Knäuel aus Improvisationen und Kompromissen bildet, dann wird sich zeigen, daß man überhaupt keine Richtschnur mehr, sondern nur einen verfilzten Knäuel in der Hand hat. Dann aber wird der Bedarf an einer in der Verknüpfung der Argumente durchsichtigen Orientierungsbasis immer dringlicher.

Der letztgenannte Punkt legt es nahe, einen weiteren Schritt zu tun und danach zu fragen, ob der heute bestehende institutionelle und rechtliche Rahmen der Verkehrsfinanzierung nicht in sich verbessert werden kann und sollte. Ich meine, daß dem in mehrfacher Hinsicht so ist. In funktionaler und wirtschaftlicher Sicht wäre beispielsweise bei den Sonderbelastungen des Straßenverkehrs die Gebühren- oder Beitragsform zweckmäßiger als die der Steuern. Mit ihr ließe sich auch die immer wieder geforderte

Vereinfachung und eine Senkung des Verwaltungsaufwands — namentlich im Blick auf die Kraftfahrzeugsteuer — herbeiführen. Für die Idee von unternehmensmäßig arbeitenden Sonderfonds hat das Kölner Verkehrsinstitut schon vor Jahren Vorschläge gemacht.

Spezielle, auf eine Beeinflussung der Nachfrage ausgerichtete Gebühren im Interesse eines besseren Verkehrsflusses und vor allem einer besseren Ausnutzung knapper Parkflächen sind viel diskutiert und in einem gewissen Umfang auch schon erprobt worden. Günstig ist dabei, daß sich hier Ordnungs- und Finanzierungszwecke miteinander verbinden lassen; man denke etwa an eine systematisch konzipierte Parkgebührenpolitik nach der Knappheitslage. Wichtig und durch Erfahrung getestet ist allerdings auch, daß Parkpolitik für das Ganze des Stadtverkehrs nur dort Erfolg verspricht, wo sie mit viel Augenmaß und unter strikter Vermeidung von Einseitigkeiten angewendet wird. Sonst geht der Schuß nach hinten los. Ein ganz negatives Erfahrungsbild zeigt sich gerade jetzt wieder mit dem Beispiel Kopenhagen, wo eine blind restriktive Antiparkpolitik eine von Niemandem mehr zu übersehende Schwächung der Lebens- und Wirtschaftskraft der Innenstadt nach sich zieht. Eine marktorientierte Parkordnungspolitik begünstigt dagegen die City, weil sie auf die bestmögliche Nutzung der Verkehrsflächen zielt.

Ein jüngerer Diskussionsfeld bilden neue Formen der Mitfinanzierung für den öffentlichen Personennahverkehr speziell in den Hauptverdichtungen. Als Denkmöglichkeit bietet sich vor allem eine besondere Arbeitgeberabgabe an, weil sie schon öfter erwogen wurde und auch in einzelnen Fällen — z. B. in Wien — praktiziert wird. Die Idee ist an sich einfach genug. Sie geht davon aus, daß es neben den Direktbegünstigten, den Fahrgästen also, die ihren Fahrpreis zahlen, und neben dem Sachwalter des politischen Gesamtinteresses am öffentlichen Personennahverkehr, der allgemeine Haushaltsmittel zuschießt, noch einen Kreis von mittelbar Begünstigten gibt, denen eben dafür ein Äquivalent abverlangt werden könne. Das könnten etwa Firmen in einem durch U-Bahn verbessert zugänglich gemachten Citybereich sein.

Es gibt naheliegende Einwände gegen solche und ähnliche Vorschläge. Die sachliche und räumliche Abgrenzung des Kreises der zusätzlich zu Belastenden kann kaum ohne Willkür erfolgen. Es gibt wahrscheinlich auch negative Folgewirkungen, besonders wenn ein wirklich nennenswertes Aufkommen zustande kommen soll. Für weniger finanzstarke Arbeitgeber könnte eine Zusatzabgabe die Verdrängung aus der Innenstadt besiegeln, was im Interesse einer gemischten Struktur der Cityaktivitäten bedauerlich wäre. Schließlich muß der mittelbare Wert des öffentlichen Personennahverkehrs für die Arbeitgeber in den Innenstädten von Stadt zu Stadt nach der Art und Qualität der Verkehrssysteme ganz beträchtliche Unterschiede aufweisen.

Trotzdem würde ich es aber für richtig halten, den Gedanken einer vom zurechenbaren Wert her motivierten Zusatzbelastung ernsthaft zu überprüfen. Die Idee läßt sich im Prinzip in das hier empfohlene marktnahe Verkehrsfinanzierungskonzept einbinden. Voraussetzung dazu wäre allerdings, daß auf diesem Wege die Abhängigkeit der Nahverkehrsunternehmen von den öffentlichen Haushalten verringert und so der allgemeine Steuerzahler entlastet wird. Auf keinen Fall darf es dagegen zu einer Ersetzung von Fahrpreiseinnahmen kommen, geschweige denn zu einer Wiederbelebung von Nulltarifphantastereien.

Richtig gesehen und richtig angewendet, scheint die Idee einer solchen Mitfinanzierung, — angesiedelt zwischen den Finanzierungsflanken »Fahrpreiseinnahmen« und »Haushaltsleistungen« —, auf einige positive Möglichkeiten hinweisen zu können. Dazu gehören

mehr Überblick und Stetigkeit für die Finanzierungsbasis des öffentlichen Personennahverkehrs, dann aber wohl auch bedarfsechte Ordnungsimpulse, weil die Balance von Leistungen und Gegenleistungen in bezug auf den Betrieb und auf die Investitionsplanung mit zusätzlicher Überzeugungskraft auf einer sehr sachlichen und nüchternen Ebene begründet werden müßte, nämlich dem Kreis zusätzlich Belasteter gegenüber.

Die Suche nach zusätzlichen Finanzierungsinstrumenten würde sich aber sofort in die Sackgasse steuern, wenn hierbei der fiskalische Appetit an die erste Stelle gesetzt würde. Die Denaturierung der Mineralölsteuer könnte hier schon als Warnung gelten. Auch Versuchsballons werden schnellstens abgetrieben, wie in zurückliegenden Jahren die kläglich gescheiterten Versuche gezeigt haben, Autobahnbenutzungsgebühren ins Gespräch zu bringen. Der Fehler war jedesmal, daß die erwogene Zusatzbelastung isoliert vorgezeigt wurde, wo nur die überzeugende Präsentation eines Bündels von Leistungen und Gegenleistungen Aussicht auf ernsthafte Diskussion gehabt hätte.

Diese Erfahrung unterstreicht einen Punkt von allgemeiner Bedeutung. Je knapper der Finanzrahmen, je härter die finanzielle Restriktion, desto notwendiger wird es für die Verkehrspolitik, in Alternativen zu denken und gegenüber der betroffenen Öffentlichkeit mit Alternativen zu argumentieren. Nur so läßt sich der Bereich des Möglichen strukturieren und dabei eben auch zeigen, was nicht geht, was einander ausschließt.

Zu diesem Punkt aber kann wissenschaftliche Hilfe aktiviert werden. Natürlich ist es für den Wissenschaftler leichter, Ideen zu produzieren und zu Alternativen zusammenzustellen, als für den Politiker, der sogleich fragen muß, was sich mit welchem Wahrscheinlichkeitsgrad auch politisch durchsetzen läßt.

Trotzdem, das Diktat der leeren Kassen würde seinen Sinn verlieren, wenn es Initiative und Ideenreichtum austrocknen und sich nur noch als Diktat verärgertester administrativer Routine darstellen würde. Ganz das Gegenteil sollte sein: je enger der finanzielle Spielraum, desto wichtiger sind Überlegungen und Anregungen, diesen Spielraum optimal auszunutzen, damit der Spielraum des Möglichen morgen, für den Verkehr der Zukunft auch wieder größer sein kann.