

Willeke, Rainer

Article — Digitized Version

Zwischenbilanz zum Leber-Plan

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Willeke, Rainer (1970) : Zwischenbilanz zum Leber-Plan, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 50, Iss. 8, pp. 471-475

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134154>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Zwischenbilanz zum Leber-Plan

Prof. Dr. Rainer Willeke, Köln

Zur Jahresmitte steht das von 1968 bis 1972 reichende Verkehrspolitische Programm der Bundesregierung (Leber-Plan) in der Halbzeit. Dieser Hinweis hat substantielle Bedeutung. Denn es ist bei den Begründungen zu den auf das Programm gestützten Entscheidungen üblich und zur Wahrung des Einklangs mit den Beschlüssen des EWG-Ministerrates auch notwendig geworden, von zwei Planstufen zu sprechen. Dabei ist eine interventionistisch geprägte Bereinigungs- und Anlaufphase von der Phase der eigentlichen Konsolidierung abzuheben. So soll die erste Stufe des Leber-Plans mit einem Bündel von Zielvorgaben und Einzeleingriffen die Voraussetzungen für ein dann im wesentlichen marktwirtschaftliches Ordnungsgefüge schaffen. Ein wichtiger Termin unterstreicht diesen Übergang: Die zur Abdrängung von Teilen des Straßentransportaufkommens auf die Schiene eingerichtete Straßengüterverkehrssteuer läuft aus; sie ist zum Jahreswechsel nach eindeutigen Absichtserklärungen und in Übereinstimmung mit dem Zeitplan zur Harmonisierung der EWG-Verkehrspolitik durch eine wegekostenorientierte Belastungsregelung abzulösen.

Verzerrung durch Boom

Der steile Konjunkturauftrieb der Jahre 1968 und 1969 schuf für die auf eine Verbesserung ihres Finanzstatus zielenden Eigenanstrengungen der Deutschen Bundesbahn zunächst unerwartet günstige Voraussetzungen. Im Sog des gesamtwirtschaftlichen Wachstums waren vor allem die Bemühungen um den aufkommensstarken Knotenpunktverkehr mit industriellen Massen- und Investitionsgütern erfolgreich. Der gleiche Zusammenhang förderte die Expansion des kombinierten Verkehrs mit Container- und Huckepack-

Zügen beträchtlich. Anerkennung verdient zudem die elastisch werbende Absatzpolitik im Fernreiseverkehr.

Die anomale und zur Herbstspitze 1969 schon gefährlich zugespitzte Beschäftigungslage macht es allerdings sehr schwierig, die nachhaltige Wirkung der eingeleiteten Reformschritte vom zyklischen Niederschlag der angespannten Kapazitätsnutzung zu trennen. Dies gilt insbesondere auch für die Beurteilung der Verlustminderung nach dem für 1969 ausgewiesenen und für 1970 erwarteten Wirtschaftsergebnis. Sicher dürfte allerdings sein, daß angesichts der breit angelegten Personalkostensteigerung die in Aussicht gestellte weitere Verkleinerung des Bilanzdefizits nur durch eine neuerliche Ausweitung der erfolgswirksamen Bundeszuschüsse erreicht werden kann. Tatsächlich zeigt der Boom bereits sein Doppelgesicht. Weiterführenden Sanierungserfolgen stand zunächst die als Dämpfungsbeitrag verordnete Verzögerung der marktmöglichen Tarifierhebung entgegen. In diese Richtung wirkt auch weiterhin die Finanzierungsenge in bezug auf größere Investitionsvorhaben. Die paradoxe Lage im Personalbereich kennzeichnet das Bild: Während die Durchsetzung arbeitssparender Tech-

Rainer Willeke, 46, Dr. rer. pol., ist ordentlicher Professor für Wirtschaftswissenschaften und Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Köln. Er ist u. a. Mitglied des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesverkehrsministerium und des Beirates der Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen.

niken und Organisationsformen und somit ein organischer Abbau des Personalbestandes nach wie vor im Zentrum des Reformprogramms steht, tritt bei den gegebenen und nur in kleinen Schritten verbesserten Produktions- und Absatzstrukturen ein ausgesprochener Arbeitskräftemangel in Erscheinung.

Kapazitätsprobleme

Auch die Entwicklung in den anderen Verkehrsbereichen ist durch die extreme Mengenkonzunktur geprägt. Die zur Kapazitätsbereinigung des Binnenschiffverkehrs einsetzende Abwrackaktion konnte nur schleppend anlaufen und bewirkt tatsächlich eine Substitution von veraltetem durch hochleistungsfähigen Schiffsraum. Vor allem die Ausweitung der in zunehmendem Maße auch für die Nachtfahrt ausgerüsteten Spezialtonnage – besonders im Bereich der Schubschiffahrt – wird stark vorangetrieben. Die Diskussion über marktzerüttende Kapazitätsüberhänge ruht bisher völlig.

Die Gunst randvoller Beschäftigung ließ den gewerblichen Güterfernverkehr die Bürde der heißumkämpften Straßengüterverkehrssteuer (Leber-Pfennig) ohne Schwierigkeiten tragen. Selbst bei dem um das drei- bis fünffach höher belasteten Werkfernverkehr ergibt sich in bezug auf eine Transportumlenkung kein eindeutiges Bild. Immerhin wurde die weitere Expansion fühlbar gebremst. Dies und die Tatsache, daß es trotz spürbarer Laderaumverknappung erst im Frühsommer 1970 zu einer mäßigen Aufstockung der gewerblichen Fahrzeugkonzessionen kam, erklärt einen „Überlaufeffekt“ zur Schiene. Man mag dies im Sinne des Leber-Plans als relative Straßentlastung deuten. Ursächlich dafür sind aber zu einem wesentlichen Teil die starre Höchstzahlkontingentierung und die exzessive Steuerbelastung des Werkfernverkehrs¹⁾. Diese beiden Fesseln für eine spontane, an dem tatsächlichen Bedarf orientierte Anpassung der Kapazitäten des Straßengüterverkehrs können jedoch nur als Instrumente der Anlaufphase gerechtfertigt werden. Sie widersprechen mit ihrem dirigistisch verkehrslenkenden Inhalt den auf die zweite Stufe des Verkehrspolitischen Programms bezogenen Ordnungsabsichten.

Neuer Wegekostenbericht . . .

Entscheidende Fortschritte für einen marktkonformen Ausgleich der Wettbewerbsspannung zwischen Schiene und Straße wurden dagegen

¹⁾ Damit soll die Wirksamkeit der Investitionsprogramme mit den Schwerpunkten im kombinierten und Gleisanschlußverkehr nicht in Zweifel gezogen werden. Wichtig ist aber, daß auch das sogenannte 250 Mill.-Programm durch die genannten Interventionen abgestützt werden mußte.

von der Lösung der Wegekostenfrage erwartet. Allen Reformüberlegungen zum Abbau von Wettbewerbsverzerrungen lag seit mehr als eineinhalb Jahrzehnten die Vermutung zugrunde, daß der Güterkraftverkehr und vornehmlich der Einsatz schwerer Lastzugeinheiten in viel zu geringem Umfang zur Deckung der von ihm veranlaßten Infrastrukturkosten herangezogen werde. Im Gegensatz dazu habe die Eisenbahn die Kosten ihrer Verkehrswege betriebsintern und damit im vollen Umfang selbst zu tragen – eine angesichts des Gesamtdefizits allerdings bereits im Ansatz fragwürdige Prämisse. Dieser Annahme entsprechend sollen nach der Ordnungssystematik des Leber-Plans und in Übereinstimmung mit dem EWG-Harmonisierungsprogramm die groben Instrumente steuer- und kontingentierungspolitischer Verkehrslenkung durch ein neues wegekostenorientiertes Belastungssystem abgelöst werden.

Der zur Vorbereitung und Absicherung dieses Schrittes von einer Arbeitsgruppe des Bundesverkehrsministeriums zum Sommer 1969 erstellte Wegekostenbericht erbrachte jedoch nur eine schmale und in vielen Ergebnissen kontroverse Orientierungsbasis²⁾. Zwar scheinen die im Bericht für die verschiedenen Verkehrsträger und Fahrzeuggruppen ermittelten Kostendeckungssätze die seit langem genährten Vermutungen zu bestätigen, daß ein den Schwerlastverkehr gravierend begünstigendes Belastungsgefälle besteht. Die gewählte Methodik und die quantitativen Ansätze sind jedoch auf herbe fachwissenschaftliche Kritik gestoßen³⁾. Angriffsflächen bieten insbesondere die Überlastung der Rechenergebnisse mit kalkulatorischen Zinsen (Wiederbeschaffungswerte als Bezugsgrundlage), die geringe Bewertung von kollektiven Nutzungen (Staatsanteile), die Verwendung von höchst unsicheren Schlüsselungsverfahren für die Zurechnung der anteilig stark überwiegenden Gemeinkosten sowie die methodische Unausgewogenheit bei der Gegenüberstellung von ermittelten Wegekosten und anrechenbaren Erträgen. Aus nahezu allen diesen Kritikpunkten ergibt sich eine verzerrte Optik zuungunsten des Güterkraftverkehrs.

. . . mit vielen Fragezeichen

Die Kritik mußte jedoch noch einen Schritt weitergehen und die verwendete Kostenrechnungsmethode selbst entscheidend in Frage stellen.

²⁾ Bericht über die Kosten der Wege des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn-Bad Godesberg Juli 1969.

³⁾ So u. a. H. St. Seidenfus und D. Stookhausen: Die Kosten der Wege des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland – Eine methodenkritische Stellungnahme, Göttingen 1969; R. Willeke u. G. A. Berle: Zur Lösung des Wegekostenproblems, Frankfurt 1970.

Angesichts der bei den Verkehrswegen vorliegenden Kostenstrukturen, bei denen die nicht direkt verkehrsabhängigen Kosten (Kapazitätskosten) den mit großem Abstand überwiegenden Anteil ausmachen und bei denen zugleich eine sehr komplexe Verbundproduktion vorliegt, erscheint die Methode einer konventionellen Vollkostenrechnung bis zur Sinnlosigkeit überfordert⁴⁾. So gibt der Wegekostenbericht für die dem Kraftverkehr dienenden Straßen 91,2 % vorgehaltene Kapazitätskosten und 8,8 % verkehrsabhängige Benutzungskosten (Grenzkosten) an. Die zur Aufschlüsselung der Kapazitätskosten auf die einzelnen Fahrzeugkategorien verwendeten Äquivalenzziffern sollen die flächenmäßige Straßenbeanspruchung zum Ausdruck bringen. Das dazu konkret verwendete Verfahren stellt einen bemerkenswerten Diskussionsbeitrag dar, der aber neben anderen mindestens ebenso plausiblen Vorgehensweisen steht und auch von einigen im Ausland verwendeten Schlüsselungsmethoden abweicht. Doch letztlich entscheidend ist, daß sich der Versuch in jedem Fall auf ein unerreichbares Ziel richtet. Ein Gemeinkostenanteil von mehr als 90 % kann bei komplex verbundener Kapazitätsbeanspruchung einfach nicht beweiskräftig nach technischen Kausalitäten aufgespalten und zugerechnet werden. Dies ist bereits für ein zeitlich zurückliegendes Stichjahr unmöglich. Es wird gänzlich zur Willkür, wenn im Verhältnis zwischen den jeweils verfügbaren Straßenkapazitäten und deren Beanspruchung durch den gesamten Kraftverkehr nachhaltige Strukturwandlungen wirksam sind. So steigt nicht nur laufend der Anteil der Personenkraftwagen gegenüber dem der Nutzfahrzeuge. Auch im Pkw-Einsatz tritt die konsumtive Seite des Wochenend-, Erholungs- und Ferienverkehrs immer stärker in den Vordergrund. An diesen Schwerpunktverlagerungen orientieren sich bereits beträchtliche Teile der Straßenbauplanung und auch einige benutzungseinschränkende Regelungen, wie die Wochenendfahrverbote für Lastkraftwagen. Die Schlußfolgerung aus alledem ist offensichtlich: Eine im Ergebnis eindeutig verursachungsadäquate Aufschlüsselung der Kapazitätskosten auf die Gruppen des Kraftverkehrs oder gar auf einzelne Fahrzeuggrößen muß als ein unlösbares Problem gelten.

Zusatzsteuer keine Harmonisierungshilfe

Unter dem Eindruck der Kritik ist der Wegekostenbericht als Gesamtkonzept und damit gleichzeitig der Ansatz zu einer umfassenden Behandlung der Wegekostenfrage aus den verkehrspolitischen Überlegungen herausgenommen

⁴⁾ Dies gilt zwar nicht für eine globale Faktorbindungsrechnung, wohl aber für die im Bericht versuchte Zurechnung auf die einzelnen Fahrzeugkategorien (Kostenträgerrechnung).

worden. Aktuelle legislative Schritte zielen nur noch auf eine „wegekostenorientierte Ergänzungssteuer“ für den Schwerlastverkehr, und zwar als Ersatz für die auslaufende Straßengüterverkehrssteuer. Die Ausgestaltung dieser neuen, zur Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer hinzutretenden Belastung ist zwar noch in der Schwebe. Als Basis für die Bestimmung des Belastungsniveaus und der Belastungsprogression nach den Achslastgewichten gelten jedoch die im Wegekostenbericht ausgewiesenen und nach Fahrzeugkategorien aufgeschlüsselten „Grenzkosten der Straßenbenutzung“. ⁵⁾ Damit würden die verkehrsabhängigen Straßenkosten, die mit 8,8 % der Gesamtkosten beziffert sind, praktisch allein dem Schwerlastverkehr zugeschlagen, und zwar größtenteils nach einer dem AASHO-Road-Test folgenden Progression mit der vierten Potenz des Gewichtes der Fahrzeugachsen. Bei diesem Vorgehen bleiben also die bei weitem überwiegenden Kapazitätskosten unberücksichtigt. Außerdem steht die Zurechnungskonstruktion selbst auf schmaler Erfahrungsbasis. Ohne Zweifel sind die Formeln des AASHO-Tests im Lichte neuerer Entwicklungen zu modifizieren; ihre Aussagen betreffen auch nur die Oberflächenbeschädigungen und nicht die laufende Unterhaltung. Unterstellt man ferner eine technisch mögliche und in Ansätzen schon erkennbare Umstellung der Fahrzeugtypen im Sinne einer Vermehrung der Achsen mit entsprechend reduzierten Einzelachslasten, so verliert die Belastungssystematik jede Ausgewogenheit.

Damit drängt sich die für den Stand der Verkehrsordnungsreform aufschlußreiche Folgerung auf, daß die Zusatzsteuer mit einem falschen Vorzeichen angeboten wird. Die Konstruktionsgrundlagen enthalten so viel an Unsicherheiten in der Prämissenwahl, daß es schwerfällt, auch nur einen ersten Schritt in Richtung auf das Harmonisierungsziel zu erkennen ⁶⁾. Dagegen behalten die Elemente der Verkehrslenkung und des Fiskalinteresses primäres Gewicht. So gilt die ungeschmälerte Weiterführung des steuerpolitischen Flankenschutzes zugunsten der Eisenbahn als vorerst unverzichtbar. Ferner soll das bisherige Steueraufkommen möglichst erhalten und zumindest die Finanzierung des Programms zur

⁵⁾ Aus den bislang im BMV erörterten Varianten scheint sich das folgende Modell herauszuschälen: Für die in die Zusatzbesteuerung einbezogenen Fahrzeuge wird zunächst ein Sockelbetrag nach der effektiven oder einer als typisch unterstellten Jahresfahrleistung, z. B. mit 7 Pf. pro km, berechnet. Diesem Betrag werden dann die im Wegekostenbericht für die entsprechende Fahrzeuggröße angegebenen „Grenzkosten der Benutzung“ zugeschlagen. Wird schließlich von dieser Summe die über den Kraftstoffverbrauch entrichtete Mineralölsteuer abgezogen, so soll die verbleibende Differenz als Zusatzsteuer erhoben werden.

⁶⁾ Dieser Zweifel wäre insbesondere dann unabweisbar, wenn als Bezugsgrundlage statt der tatsächlichen pauschalierte Jahresfahrleistungen gewählt und zudem noch strukturpolitisch motivierte Begünstigungen vorgesehen werden.

Förderung des kombinierten Verkehrs und des Gleisanschlußverkehrs mit jährlich 250 Mill. DM gewährleistet bleiben. Von diesen interventionistischen, der Anlaufphase des Leber-Plans zugeordneten Zielvorgaben her ist auch die immer stärker vertretene Auffassung zu verstehen, daß zunächst nur eine „politische Lösung“ angestrebt werden könne. Sie weise aber immerhin eine „gewisse Wegekostenorientierung“ auf und könne damit entgegen der bestehenden Lage als „EWG-konform“ gelten⁷⁾.

So bleibt das Harmonisierungsproblem nach wie vor die offene Flanke des verkehrspolitischen Konsolidierungsprogramms. Diese Feststellung gilt nicht nur für die Wegekostenfrage. Auch bei zahlreichen anderen die Wettbewerbsvoraussetzungen wesentlich betreffenden Fragen – von EWG-einheitlichen Maßen und Gewichten für Lastkraftwagen bis zur Neubestimmung der Betätigungsziele und Finanzstrukturen staatlicher Eisenbahngesellschaften – sind die Überlegungen zwar angelaufen und teilweise in einem fortgeschrittenen Diskussionsstadium. Die Entscheidungen stehen jedoch noch aus, und nicht einmal ihre ordnungspolitische Tendenz ist verlässlich vorzusehen.

Werkverkehr als Prüfstein

Kennzeichnend für das noch immer tastende Stadium der Verkehrsordnungspolitik ist die Einordnung und Behandlung des Werkfernverkehrs⁸⁾. An sich bildet der Einsatz eigener Fahrzeuge durch Produktions- und Handelsfirmen eine der Bedarfsdifferenzierung folgende arbeitsteilige Ergänzung des gewerblichen Verkehrsleistungsangebots. Damit stellt er zugleich allerdings ein elastisches Korrektiv für den Preis- und Qualitätswettbewerb dar. Daß der Werkfernverkehr aber weit über seinen eigenen Leistungsbeitrag hinaus zum vermeintlichen Hauptstörfrieder der Verkehrsmarkordnung werden konnte, erklärt sich aus der wechselseitigen Abhängigkeit zwischen ihm und dem einer starren Kontingentierung unterworfenen gewerblichen Güterfernverkehr. Diese Interdependenz wird für die aktuelle Beurteilung von den globalen und kurzfristigen angelegten Zielforderungen „Flankenschutz für den Schienenverkehr“ und „Straßenentlastung“ her betrachtet.

Trotz aller in der Substanz unabweisbaren Kritik ist eine bedarfsorientierte Auflockerung der für

das Gewerbe geltenden Fahrzeugkontingentierung und damit eine Lösung für den Problemzusammenhang noch nicht in Sicht. Mit ängstlicher Sorge um die Marktstellung der Bundesbahn blieb es selbst über die Kapazitätsanspannung der letzten Jahre hinweg bei einer äußerst restriktiven Handhabung. Nach der Korrektur von 1964 kam es erst im Juni 1970 zu einer Anhebung der Höchstzahlen, und zwar um ganze 5%, wobei sich die Auswirkungen der Maßnahme noch durch Lieferfristen und Personalmangel verzögern. Diese harte Marktzutrittsbeschränkung drängt aber natürlich den Werkfernverkehr in eine künstlich forcierte Expansion, was wiederum die gewollte Stärkung des Schienenverkehrsanteils zu unterlaufen scheint. Zur Abriegelung dieser Einbruchsstelle wurde der Werkfernverkehr schon seit 1955 einer Sonderbesteuerung unterworfen, die im Rahmen der noch laufenden Straßengüterverkehrssteuer bis zum Fünffachen der vom Gewerbe zu tragenden Belastung reicht. Solch massiver Gegendruck konnte den Expansionstrend brechen; während sich beim hochwertigen Frachtgut der weitere Anstieg verlangsamte, kam es beim Massengut zu einer rückläufigen Bewegung.

Doch die Stütze der interventionistischen Lenkungssteuer besteht nur noch auf Zeit. Ihre Umbildung zu einer wegekostenorientierten Abgabe läßt die diskriminierende Sonderbehandlung des Werkfernverkehrs nicht länger zu. Zum Ausgleich soll er deshalb in das Kontingentierungskonzept eingefügt und einem Lizenzierungsverfahren unterworfen werden. Doch von dieser Etikettierung abgesehen, besteht noch größte Unklarheit über die ordnungspolitische Weichenstellung mit aller Unsicherheit darüber, was als Expansionsbremse „erwünscht“ und zugleich rechtlich und politisch durchsetzbar erscheint. So reichen die in der Diskussion stehenden Vorstellungen von informatorischen, transparenz- und anpassungsfördernden Marktgesprächen bis hin zur Festlegung von Vorzugsstellungen für die Eisenbahn und das Kraftverkehrsgewerbe, die dann dem Werkfernverkehr nur noch bei fehlendem Interesse der öffentlichen Verkehrsträger Raum geben würden. Daß damit zwei konträre Positionen angesprochen sind, ist klar. Doch es scheint vorerst, daß sich die verkehrspolitische Planung hierbei weniger an Leitbildern funktionsfähiger Marktordnungen als an den Sorgen über anstehende oder drohende Verfassungsklagen zu orientieren hat.

Schwerpunkte einer Programmkorrektur

Halbzeit für den Leber-Plan, doch der Abschluß der Anlaufphase ist noch in keiner Weise abzusehen. Die Bestrebungen im Harmonisierungs-

⁷⁾ Es ist allerdings noch völlig unklar, ob eine fristgerechte parlamentarische Verabschiedung der Ergänzungssteuer möglich sein wird. Starke Kräfte befürworten bereits eine Prolongierung der Straßengüterverkehrssteuer trotz aller dem entgegenstehenden Absichtserklärungen und interfraktionellen Vereinbarungen.

⁸⁾ Vgl. R. Willeke und G. Aberle: Der Werkfernverkehr auf der Straße im System einer gesteuerten Wettbewerbsordnung in der Verkehrswirtschaft, Düsseldorf 1968.

bereich sind in eine Sackgasse geraten. Zur Wegekostenfrage bietet selbst die für den Güterkraftverkehr vorbereitete Neuregelung im wesentlichen nur eine Fortsetzung der Politik verkehrlenkender und auch fiskalisch mitmotivierter Stützung eines kompliziert geknüpften Systems von Marktregulierungen. So gelten die strengen Angebotsrestriktionen für den Straßengüterverkehr als ganz und gar unentbehrlich. Im ganzen ist es still geworden um die einst so betont vortragene Logik, daß die Neuformierung der Verkehrsordnung in einem überschaubaren Pendelschlag von Harmonisierungs- und Liberalisierungsschritten ablaufen werde.

Dies auszusprechen, bedeutet keine verständnislose Kritik. Über die Schwierigkeiten und den Zeitbedarf des Reformweges hat es auf keiner Seite Zweifel gegeben. Auch daß sich die Spannungen in Teilen des Verkehrsablaufs trotz aller Aktivität noch weiter zuspitzen würden, und zwar hauptsächlich im Ballungsverkehr der Städte und Verdichtungsräume, ist klar vorausgesehen worden. Was dies betrifft, so wäre Enttäuschung gänzlich fehl am Platz.

Gleichwohl, die Bestandsaufnahme zwingt zu der weitreichenden Schlußfolgerung, daß die Grundzüge und vor allem die Gewichtungen des verkehrspolitischen Programms beträchtlicher Korrekturen bedürfen. Inzwischen ist deutlich geworden, daß die Perspektive des Leber-Plans in einer viel zu kurzfristigen Sicht durch die Rezessionsfolgen geprägt war. So wurde der Last temporärer Kapazitätsüberhänge und überhaupt der Seite des Verkehrsaufkommens eine zu große Bedeutung beigemessen. Die Mengenentwicklung hat nun in den letzten drei Jahren alle Wunschvorstellungen überboten; doch statt einer durchgreifenden Verbesserung des Wirtschaftsstatus zeigten sich erst jetzt die in wirtschaftlicher Sicht entscheidenden Systemschwächen. Sie liegen eindeutig in den Bereichen der Preisbildung, Investitionsplanung und Finanzierung, wobei diese Ansatzpunkte einen Zusammenhang bilden.

Dies erweist sich zunächst schon beim Ziel der Wiedergewinnung des finanziellen Gleichgewichts der Eisenbahn. Hier ist die von einer Produktivitätsprognose abgeleitete Schlußfolgerung unabweisbar geworden, daß selbst die maximale Ausschöpfung aller Rationalisierungsmöglichkeiten angesichts der längerfristigen Personalkostenentwicklung nicht ausreichen wird, das Defizit im Konjunkturdurchschnitt nachhaltig zu senken. Die Sanierung der Eisenbahn in Richtung auf eine finanziell eigenwirtschaftliche Unternehmensführung ist dann aber nur zu erreichen, wenn das Niveau der Eisenbahntarife stärker anzusteigen vermag als das allgemeine Preisniveau. Die Prä-

missie dieser Schlußfolgerung mag noch angezweifelt werden. Die heute überschaubaren Analysen führen jedoch eindeutig zu dem Ergebnis, daß bei einer Fortsetzung des bisherigen Tarifanpassungstrends durch eine weitere Mengenzuführung allein das Sanierungsziel nicht erreicht werden kann.

Preispolitischer Ansatz

Aber auch für die Wegekostenfrage erfordern Fortschritte eine grundlegende Neuorientierung, die sich vom bisherigen kalkulatorischen Ansatz entschieden abhebt. Die Wegekostenrechnung ist nicht nur auf methodischen Unzulänglichkeiten aufgebaut, sie hat vielmehr im Hinblick auf die wirtschaftlichen Funktionen der Erhebung und Bemessung von Wegenutzungsentgelten falsche Akzente gesetzt. Denn von diesen Funktionen her heißt die Aufgabe nicht Kostenrechnung, sondern Preisbildung, wobei es für die jeweils vorhandenen Verkehrswege um deren optimale Nutzung und für die Planung des Verkehrswegeausbaus um die Gewinnung von nachfrageorientierten Investitionsgewichten geht.

Die volle Bedeutung dieses neuen preispolitischen Ansatzes für die wirtschaftliche Orientierung der Verkehrswegepolitik erschließt sich jedoch erst bei einer Einbeziehung des Finanzierungsaspektes. Schon heute ist klar zu erkennen, daß sich die Finanzierungssenge zum eigentlichen Minimumfaktor nahezu aller weiteren verkehrswirtschaftlichen Reformschritte entwickeln wird. Damit gewinnt nicht nur die Aufgabe entscheidendes Gewicht, eine rationale Rangordnung des Investitionsbedarfs zu bilden. Auch die Frage der Belastungsmethoden und Belastungsgewichte verlangt nach neuen Antworten. Die Lösungsmöglichkeit, die ein Höchstmaß an wirtschaftlichen Vorteilen bietet, besteht aus einer Kombination von Preisbildung für Verkehrswegenutzung und Finanzierung der weiteren Investitionstätigkeit.

Die Idee eines „road-pricing“ ist bislang vornehmlich für die Sonderprobleme des städtischen Ballungsverkehrs modellhaft entwickelt und in diesem Zusammenhang auch schon intensiv diskutiert worden. Ihr Anwendungsfeld kann aber sehr viel breiter abgesteckt werden. So zieht die Bildung von Sonderhaushalten für die Finanzierung des Straßenbaus und damit als Basis für langfristig gesicherte Investitionsprogramme weltweites Interesse auf sich. Gewiß klafft zwischen wissenschaftlichen Empfehlungen dieser Art und dem Möglichkeitsbereich gegenwärtiger Verkehrspolitik noch eine weite Lücke. Die härter werdenden Anforderungen einer zukunftsgerichteten Infrastrukturpolitik lassen jedoch den Durchbruch zu neuen Lösungen erwarten.