

Hauff, Volker; Schulte, Dieter; Seidenfus, Hellmuth Stefan

**Article — Digitized Version**

## Neuorientierung in der Verkehrspolitik?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Hauff, Volker; Schulte, Dieter; Seidenfus, Hellmuth Stefan (1981) :  
Neuorientierung in der Verkehrspolitik?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv,  
Hamburg, Vol. 61, Iss. 3, pp. 107-117

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135535>

**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.*

## Neuorientierung in der Verkehrspolitik?

Der Straßenbauplan für die 80er Jahre, noch vor einem halben Jahr vom Parlament nahezu einstimmig verabschiedet, soll bereits jetzt neu konzipiert werden. Ist dies ein Indiz dafür, daß sich die Stimmen, die wie so häufig bei einem „Wachwechsel in der Verkehrsadministration“ entschieden eine Kursänderung der Verkehrspolitik fordern, durchgesetzt haben? Ist ein grundlegender Wechsel im verkehrspolitischen Kurs notwendig?

Volker Hauff

### Grundzüge der Verkehrspolitik für die 80er Jahre

Die Verkehrspolitik der 80er Jahre kann auf einem soliden Fundament aufbauen: Wir verfügen in der Bundesrepublik Deutschland über ein gut ausgebautes, flächendeckendes Verkehrswegenetz. Mit den erforderlichen Verbesserungs-, Modernisierungs- und Ergänzungsmaßnahmen ist dieses Netz in der Lage, auch die künftigen Verkehrsbedürfnisse zu befriedigen. Die Privatwirtschaft und die öffentliche Hand haben gemeinsam ein Verkehrssystem geschaffen, das der Nachfrage nach Verkehrsleistungen quantitativ und qualitativ gerecht wird, auch unter dem Gesichtspunkt der Zukunftssicherung.

Vor diesem Hintergrund kann ich feststellen: Für einen grundlegenden Wechsel im verkehrspolitischen Kurs gibt es keine Veranlassung. Aber einige Bedingungen, unter denen die verkehrspolitischen Entscheidungen zu treffen sind, haben sich geändert oder befinden sich noch im Wandel. Dazu gehört der finanzielle Rahmen, dazu gehört die Verkehrssicherheit, dazu gehören auch die ökologi-

sche und die energiewirtschaftliche Entwicklung.

#### Geänderte Bedingungen

□ *Der finanzielle Rahmen:* Es ist selbstverständlich, daß der Verkehrshaushalt als drittgrößter Einzelhaushalt und größter Investitionshaushalt des Bundes einen Beitrag zur Konsolidierung der Staatskasse leisten muß. Das bedeutet eine Verringerung des Haushaltes 1981 um 1,5 % gegenüber dem Sollwert von 1980, darüber hinaus aber auch eine Minderung der Ansätze für die Finanzplanung gegenüber früheren Annahmen. Zusätzlich zu dem geringeren Finanzrahmen mindern erheblich gestiegene Baupreise und die höheren Ansprüche an die Qualität – z. B. in bezug auf den Lärmschutz – die Möglichkeiten für die Realisierung größerer Neubauvorhaben. Das heißt konkret: Die quantitativen Veränderungen im Verkehrswegenetz werden sich in Zukunft sehr viel langsamer vollziehen, als wir das aus den 60er und 70er Jahren gewohnt waren.

□ *Die nicht befriedigende Verkehrssicherheit:* In den vergangenen zehn Jahren sind zwar auch in der Straßenverkehrssicherheit Verbesserungen erzielt worden, bezogen auf die stark gestiegenen Verkehrsleistungen sogar erhebliche Verbesserungen; von durchschlagenden Erfolgen kann aber angesichts einer Anzahl von voraussichtlich 13 400 im Straßenverkehr getöteten und einer halben Million verletzten Menschen nicht gesprochen werden. Wir werden unser gesamtes Instrumentarium zur Verkehrssicherheit einer genauen Prüfung im Hinblick auf die Wirksamkeit zu unterziehen haben. In die praktische Arbeit müssen jene Institutionen, Verbände und Industriezweige stärker eingebunden werden, die mit dem Straßenverkehr befaßt sind.

□ *Die belastete Umwelt:* Wie andere expansive Wirtschaftszweige auch, beansprucht und belastet der Verkehr vielerorts die natürliche Umwelt und das Wohnumfeld vieler Menschen. Fast jeder zweite Bürger fühlt sich durch Lärm – vorwiegend durch den Straßenlärm –

belästigt, und der Straßenverkehr trägt in Ballungsgebieten erheblich zur Luftverschmutzung bei. Die Verkehrspolitik muß daher nach Lösungen suchen, wie die Verkehrsnachfrage so befriedigt werden kann, daß dabei nicht nur neue schädliche Einwirkungen auf Mensch und Natur weitgehend vermieden, sondern auch bestehende Beeinträchtigungen beseitigt werden können.

In diesem Zusammenhang warne ich nachdrücklich vor einer Neuauflage des Anfang der 70er Jahre geführten, nutzlosen Streites darüber, ob der Straße oder der Schiene Priorität in der Verkehrspolitik zukommen solle. Umweltschutz in der Verkehrsplanung fängt damit an, daß die Infrastruktur wirklich nur in dem unbedingt erforderlichen Maße ausgebaut wird. Das bedeutet: Ausbaupläne sind immer wieder kritisch auf Einsparungsmöglichkeiten zu überprüfen. Dabei haben wir in der Verkehrspolitik gelernt, das Verkehrssystem als Ganzes zu begreifen: Schiene, Straße, Luft und Wasserstraßen bilden eine Einheit. Die Umsetzung dieser Sicht in praktische Verkehrsplanung ermöglicht es, den spezifischen Vorteilen der verschiedenen Verkehrsmittel auch unter ökologischen Gesichtspunkten noch mehr Geltung zu verschaffen.

#### Beitrag zur Energieeinsparung

*Die energiewirtschaftliche Entwicklung:* Der Verkehrssektor ist von der Entwicklung auf den Energiemärkten stark betroffen. Er gehört mit einem Anteil von über 20 % am gesamten Endenergieverbrauch zu den „Großabnehmern“. Und was ihn besonders empfindlich gegen Versorgungsstörungen bzw. Preisänderungen macht ist, daß über 87 % der im

Verkehr verbrauchten Endenergie auf Mineralöl basieren. Während der Straßenverkehr nahezu vollständig vom Erdöl abhängig ist, erbringt die Bundesbahn 82 % ihrer Transportleistungen mit elektrischer Energie, die nahezu ausschließlich aus heimischen Energieträgern gewonnen wird.

Diese Zahlen machen zwar deutlich, daß ein wichtiger Ansatzpunkt für die energiegerechte Verkehrspolitik darin liegt, die vom Erdöl unabhängigen Verkehrssysteme zu fördern. Die dürfen aber nicht zu dem Fehlschluß führen, daß die Schiene in jedem Falle das Allheilmittel sei. Denn es ist nicht nur ökonomisch und ökologisch, sondern auch energiewirtschaftlich unsinnig, solche Züge auf die Reise zu schicken, die zwar viele Wagen, aber keine Verkehrsnachfrage nach sich ziehen.

Die Qualität der Mobilität in unserem Lande wird ganz entscheidend davon geprägt, daß die verladende Wirtschaft und die Privatpersonen einen ausreichenden „Dispositions-Freiraum“ zur Lö-

sung ihrer Transport- und Beförderungswünsche haben. Deshalb muß unser Verkehrssystem insgesamt zur Energieeinsparung beitragen. Dieser Gesichtspunkt muß bei der Produktion von Verkehrsleistungen – also von der Infrastrukturplanung bis zum Bau energiesparsamer Antriebsaggregate – und bei der Konsumtion von Verkehrsleistungen berücksichtigt werden. Der Verkehrspolitiker muß dabei sorgfältig ausloten, in welchem Maße die Kräfte der Wirtschaft und Gesellschaft die notwendigen strukturellen Anpassungen alleine vollziehen können und wo statt dessen eine stärkere Verantwortung des Staates gefragt ist.

#### Ziele der Verkehrspolitik

Vor dem Hintergrund der so beschriebenen Ausgangslage sind die grundlegenden Ziele der Verkehrspolitik:

- das Mobilitätsbedürfnis von Bürger und Wirtschaft in Abstimmung mit den sonstigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zielsetzungen möglichst gut zu befriedigen,
- dafür eine geeignete Verkehrsinfrastruktur vorzuhalten und so weiterzuentwickeln, daß die Verkehrsinteressen im Rahmen des Gemeinwohls berücksichtigt sind,
- die Freiheit der Wahl des Verkehrsmittels in einer kontrollierten Wettbewerbsordnung zu sichern,
- die internationale Zusammenarbeit, insbesondere die europäische Integration zu fördern.

Die verkehrspolitischen Ziele werden unter den gegebenen Rahmenbedingungen vorrangig durch die bessere Nutzung der vorhandenen Kapazitäten zu erreichen sein. Deshalb werden folgende Maßnahmen schwerpunktmäßig zu treffen sein:

Die Autoren  
unseres  
Zeitgesprächs:

*Dr. Volker Hauff, 40, ist seit 1980 Bundesminister für Verkehr. Davor war er seit 1978 Bundesminister für Forschung und Technologie.*

*Dr. Dieter Schulte, 39, ist verkehrspolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion.*

*Prof. Dr. Hellmuth St. Selden, 56, ist Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster.*

### Verknüpfung und Kooperation

Wenn es gelingt, durch stärkere Verknüpfung von Verkehrswegen und Verkehrsträgern und durch mehr Kooperation den Übergang von einem Verkehrsträger auf den anderen wesentlich zu erleichtern, dann können auf diesem Wege

- vorhandene Kapazitätsreserven mobilisiert,
- überbeanspruchte Kapazitäten entlastet und
- die ökonomischen, ökologischen und energiewirtschaftlichen Vorteile der jeweiligen Verkehrsträger besser zur Geltung gebracht werden.

In diese Strategie müssen alle Verkehrsträger einbezogen werden.

### Kombinierter Verkehr

Die Bundesregierung hat durch zahlreiche Anreize, z. B. Steuerbegünstigungen oder Ausnahmen vom Wochenendfahrverbot im Zu- und Ablaufverkehr, günstige Rahmenbedingungen für den kombinierten Verkehr Straße/Schiene gesetzt. Die Zuwachsraten sowohl im Container- als auch im Huckepackverkehr sind eindrucksvoll. Die Bundesregierung wird den zügigen Ausbau des kombinierten Verkehrs – auch grenzüberschreitend – unterstützen. Dazu werden zur Zeit

- Mengenziele bis 1990 entwickelt und deren volkswirtschaftliche Auswirkungen (z. B. Straßenentlastungseffekte) dargestellt,
- die Planungen der Terminals auf die Mengenziele ausgerichtet,
- Untersuchungen angestellt, wie durch bessere logistische Verfahren, insbesondere verbesserte Informationssysteme, vorhandene Kapazitäten besser ausgenutzt werden können,

Möglichkeiten geprüft, private Interessenten für den Terminalausbau und -betrieb zu gewinnen,

ein Katalog für die Förderung des internationalen Güterverkehrs aufgestellt.

### Öffentlicher Personennahverkehr

Auch im Personenverkehr können verschiedene Beförderungsarten im Sinne der verkehrspolitischen Ziele „kombiniert“ werden, ohne daß die Beförderungsqualität darunter zu leiden hätte. Dabei ist insbesondere zu denken an

- die Verknüpfung von Bahnhöfen der Deutschen Bundesbahn mit Stadtbahn- und Omnibuslinien,
- die zusätzliche Förderung von Park-and-Ride-Anlagen und zentralen Omnibus-Bahnhöfen,
- die Anbindung der Flughäfen an die S-Bahn- und Stadtbahn-Linien sowie
- generell die stärkere Kooperation der Deutschen Bundesbahn mit den Luftverkehrsgesellschaften.

Zur Zeit werden verschiedene Modellösungen für die Anbindung des Flughafens Frankfurt/Main an das Inter-City-Netz untersucht.

Der Schwerpunkt der verkehrspolitischen Aufgabe der Verknüpfung und Kooperation im Personenverkehr liegt aber darin, den öffentlichen Personennahverkehr soweit zu stärken und auszubauen, daß er im gewünschten Umfang angenommen wird. Für die großen Ballungsräume sind Verkehrsverbünde dabei zwar aufwendige, aber auch notwendige Lösungen. Für weniger verdichtete Räume sind weniger aufwendige Lösungen anzustreben.

In der Fläche, in der der Bund insbesondere durch die Bundes-

bahn und die Bundespost stark engagiert ist, muß es stärker darum gehen, für die einzelnen Regionen maßgeschneiderte Lösungen zu finden, die einerseits nachfragegerecht und andererseits ökonomisch vertretbar sind. Das bedeutet, daß der Bund sich aus der Fläche nicht zurückziehen wird, die Gestaltungsverantwortung der für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) regional zuständigen Politiker aber stärker zum Tragen kommen muß. Der Bund wird entsprechende Modellversuche für den ÖPNV in der Fläche weiterhin fördern.

### Realistische Investitionsplanung

Umfang und Struktur des geltenden Bundesverkehrswegeplans müssen den veränderten Bedingungen, insbesondere dem Finanzrahmen angepaßt werden. Dies kann jedoch nicht schematisch geschehen, sondern die Ziele des Bundesverkehrswegeplans '80 sind noch stärker zu akzentuieren. Dabei gelten folgende Grundsätze:

- Ausbaumaßnahmen im vorhandenen Netz haben Vorrang vor Neubaumaßnahmen;
- Investitionen zur Modernisierung und Substanzerhaltung des vorhandenen Netzes sowie zur Erhöhung der Sicherheit sind zu verstärken;
- umwelt- und energiepolitische Faktoren müssen noch stärker betont werden;
- Bürgerinformation und Bürgerbeteiligung haben Vorrang vor schneller Realisierung.

### Die Bundesbahnpolitik

Die Entwicklung der Deutschen Bundesbahn wird weiterhin eine zentrale verkehrswirtschaftliche Aufgabe sein. Die Bahn hat die Chance einer guten Zukunft auf dem Wege zu einem modernen

Dienstleistungsunternehmen; denn sie ist weitgehend unabhängig vom Mineralöl und umweltfreundlich dort, wo sie eine starke Verkehrsnachfrage auf sich konzentrieren kann. Auf diesem Wege muß die Bundesbahn alle Möglichkeiten zur Rationalisierung und Marktanpassung ausschöpfen, um ihre Wirtschaftlichkeit zu erhöhen. In diesem Zusammenhang muß aber auch in der Öffentlichkeit stärker bewußt gemacht werden, daß die Deutsche Bundesbahn in großem Umfange öffentliche Aufgaben erfüllt, die ihr vom Gesetz auferlegt werden.

Für die Bundesbahnpolitik wird es folgende Schwerpunkte geben:

- Die Rationalisierung ist behutsam und schrittweise fortzusetzen.
- Die Organisation ist weiter zu straffen, und die Arbeitsabläufe

sind zu verbessern. Dabei müssen die Vorschriften auf rationalisierungshemmende Elemente überprüft werden.

Insgesamt sind die Entscheidungsstrukturen stärker nach den Gesichtspunkten der Resultatsverantwortung auszurichten. Das heißt, Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung müssen in der Regel zusammenfallen. Dazu gehört auch ein geeignetes Rechnungswesen.

Das Marketing bei der Bahn muß noch verbessert werden, gegebenenfalls in Kooperation mit der Privatwirtschaft.

Für Strecken, auf denen Umstellungen auf den Busbetrieb nicht möglich sind, sollten kostensparende Betriebsverfahren, z. B. Straßenbahnähnliche Verkehre, eingeführt werden.

Auch künftig werden Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt an die Bahn nötig sein; das ergibt sich nicht zuletzt aus der regionalwirtschaftlichen, umweltschutz- und energiepolitischen Bedeutung dieses Verkehrsträgers. Diese Lasten müssen jedoch auf das gesamtwirtschaftlich vertretbare Maß begrenzt werden.

### Die europäische Verkehrspolitik

Im Zuge der internationalen Zusammenarbeit und Arbeitsteilung verzeichnet der grenzüberschreitende Verkehr erhebliche Zuwächse, besonders im europäischen Raum. Wir müssen im Verkehrswesen stärker europäisch denken und europäisch handeln. Auch im grenzüberschreitenden Verkehr hat die bessere Nutzung des Vorhandenen erste Priorität. Dabei sind folgende Akzente zu setzen

**VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG**  
**HANDBUCH DER EUROPÄISCHEN SEEHÄFEN**  
**NEUERSCHEINUNG**

Lothar L. V. Jolmes

**DIE SEEHÄFEN AN DER DEUTSCHEN NORDSEEKÜSTE (Band III)**

Seehäfen sind Knotenpunkte des Weltseeverkehrs, Brückenköpfe des Außenhandels und Stützpunkte einer Volkswirtschaft für ihre Betätigung auf dem Weltmarkt. Die Darstellung der Interdependenzen zwischen Hafen, Schifffahrt, Außenhandel und Binnenverkehr bringt es mit sich, daß ein Großteil des vorliegenden Buches die Häfen an der deutschen Nordseeküste im Zusammenhang und in ihrer Relation zum Verkehr sowie zum Binnen- und zum Außenhandel weltweit und regional behandelt. Darüber hinaus enthält es eine Fülle von Fakten und Informationen über einzelne Häfen und Hafengruppen, die für den Praktiker ebenso von Interesse sein dürften wie für den Wissenschaftler und den Politiker.

Großoktav, 453 Seiten, 1980, Gln. Preis DM 98,-

ISBN 3-87895-049-5

**V E R L A G   W E L T A R C H I V   G M B H   -   H A M B U R G**

und gegenüber den Partnerstaaten deutlich zu machen:

□ Auch im grenzüberschreitenden Verkehr müssen stärker übergreifende Gesichtspunkte der Verkehrspolitik (Mineralölabhängigkeit, Umweltschutz, Kapazitätsreserven) beachtet werden.

□ Es muß eine echte europäische Infrastrukturpolitik über die nationalen Grenzen hinaus betrieben werden, wobei auch gemeinsame Finanzierungsinstrumente für die wichtigsten Transitwege zu entwickeln sind.

□ Der internationale Eisenbahn- und kombinierte Verkehr ist bei re-

striktiver Kontingentspolitik im Straßengüterverkehr zu fördern.

□ Die bestehenden Wettbewerbsungleichheiten sind durch Angleichung von Vorschriften, Steuer- und Abgabebestimmungen u. ä. abzubauen.

Verkehrspolitische Entscheidungen haben – wie die tägliche Praxis uns lehrt – nicht nur eine technische und ökonomische Dimension. Auch die Tatsache, daß in einigen Bereichen objektive Grenzen der Belastbarkeit der natürlichen Umwelt erreicht sind, verlangt in Verbindung mit einem gewandelten Umweltbewußtsein bei gro-

ßen Teilen der Bevölkerung nach Konsequenzen in der Verkehrspolitik. Dazu gehört eine in ihren Einzelmaßnahmen nachvollziehbare Verkehrsplanung, das Anbieten von Alternativen für die langfristige Entwicklung unseres Verkehrswesens sowie die Bereitschaft und die Fähigkeit zum beharrlichen demokratischen Dialog mit den Bürgern. Wenn es in der verkehrspolitischen Tagesarbeit gelingt, diese Dimensionen deutlich zu machen, dann werden wir einen weitreichenden Konsens mit den Bürgern erlangen, und genau das ist es, was wir am allermeisten für die 80er Jahre brauchen.

Dieter Schulte

## Verkehrspolitik unter dem Diktat leerer Kassen

Zu Beginn der 70er Jahre war es das Schlagwort von den „Reformen“, das auch die Verkehrspolitik beherrschte. Georg Lebers Reform, der 20 000-km-Autobahn-Plan, sollte jedem Bürger bis 1985 den Autobahnan-schluß fast bis vor die Haustüre bringen. Lauritz Lauritzen bastelte ein 500-km-U-Bahn-Programm und ein 10-Mrd.-DM-S-Bahn-Programm und wollte damit bis 1985 den Anteil des Individualverkehrs am Berufsverkehr auf 50 % abbauen. Der Bundesbahn wurde eine „Investitionsphase“ in Aussicht gestellt und die Abnahme der über 10 Mrd. DM sogenannter Altschulden; im Überschwang dieser Erwartungshorizonte stellte die Bahn bis Ende 1972 ca. 40 000 Beschäftigte zusätzlich ein.

Die Reihe solcher Reform-Beispiele ließe sich bei anderen Verkehrsträgern fortsetzen. Aus heutiger Sicht bleibt noch festzuhalten,

daß der Verkehrshaushalt des Bundes in den 70er Jahren um 130 % aufgestockt wurde, eine Rate, die wesentlich über der Steigerung des Gesamthaushalts des Bundes lag.

### Ein neues Schlagwort

Heute, zu Beginn der 80er Jahre, beherrscht ein neues Schlagwort die amtliche Verkehrspolitik, nämlich die geänderten verkehrspolitischen Wertvorstellungen der Bürger. Woran diese gemessen oder quantifiziert werden, ist bisher völlig offen geblieben. Noch vor gut einem halben Jahr, konkret bis zur Verabschiedung des Bundesverkehrswegeplans 80 und der Fortschreibung der Fernstraßenausbauplanung für die 80er Jahre, war der erkennbare Bedarf, d. h. die konkrete Bedarfsprognose, die Grundlage verkehrspolitischer Entscheidungen, die von allen im Bun-

destag vertretenen Parteien anerkannt wurde.

Die Bedarfsprognosen, die den genannten Infrastrukturplanungen zugrunde lagen, sind bis heute nicht widerlegt. Im Gegenteil, auch die Risiken stärkerer Preiserhöhungen beim Öl sind in diesen Prognosen durchaus berücksichtigt. Der Individualverkehr wird demnach in den 80er Jahren um 30 % (von 465 auf 605 Mrd. pkm) wachsen, der Straßengüterverkehr um 25 % (von 120 auf 147 Mrd. tkm). Die Schiene kann im Personenverkehr einen Zuwachs von 38 Mrd. pkm auf 44 Mrd. pkm erwarten, im Güterverkehr von 66 Mrd. tkm auf 80 Mrd. tkm. Der öffentliche Straßenpersonenverkehr wird von 72 Mrd. pkm auf 61 Mrd. pkm zurückgehen, während die Binnenschifffahrt ein Wachstum von 51 Mrd. tkm auf 60 Mrd. tkm erwarten kann. Für den Luftverkehr geht die Prognose schließlich von einem

Wachstum von 11 Mrd. pkm auf 17 Mrd. pkm aus.

Die heutige Verkehrspolitik orientiert sich nicht mehr an diesen Bedarfsprognosen. Das neue Schlagwort von den geänderten verkehrspolitischen Wertvorstellungen ist vor allem geeignet, die derzeit tiefgreifende Investitionskrise beim Ausbau einer einigermaßen bedarfsgerechten Infrastruktur zu verdecken. Insbesondere der Straßenbau wird dabei – ungeachtet der Bedarfsprognosen – zur Disposition gestellt. Der Straßenbauplan für die 80er Jahre, noch vor einem halben Jahr vom Parlament nahezu einstimmig verabschiedet, soll jetzt bereits neu konzipiert werden. Sicherlich hat sich die Haushaltslage des Bundes – allerdings nicht erst seit wenigen Monaten – dramatisch verschlechtert, was auf das Tempo des Straßenbaus nicht ohne Folgen bleiben kann. Aber verkehrspolitisch ist es ein gewaltiger Unterschied, ob man Bedarfe angesichts knapper Mittel zeitlich streckt oder ob man sie einfach abschreibt.

### Misere des Bundeshaushalts

Die Bundesregierung ist gewillt, den letztgenannten Weg zu gehen und noch in diesem Jahr eine neue Straßenbauplanung durchzusetzen. Im Fernstraßenausbaugesetz ist aus gutem Grund vorgesehen, den Bedarf alle fünf Jahre zu überprüfen (das wäre 1984). Davon will die Bundesregierung jetzt abweichen. Dabei ist die Misere des Bundeshaushalts so groß, daß in den nächsten Jahren ohnehin nur das gebaut werden kann, was unumstritten ist. Warum also diese plötzliche Hektik? Die CDU/CSU ist der Auffassung, daß es heute wichtigere Verkehrsprobleme zu lösen gibt, als jetzt den Streit um Autobahnen der Jahre 1990 bis 2000 auszutragen. Dieser Streit er-

höht zudem die Neigung, den Straßenbauetat des Bundes schon heute zu einer Art Reservekasse der Nation zu machen. Im Gegensatz zu den früheren erheblichen Steigerungsraten sieht die Finanzplanung des Bundes bis 1985 jedoch bereits einen stagnierenden Verkehrshaushalt vor.

Die CDU/CSU ist durchaus der Auffassung, daß das Grundnetz unserer Fernstraßen und Autobahnen komplett ist. Die Union hat Lebers 20 000-km-Extrem von 1971 nicht mitgemacht. Sie wird sich heute ebenso gegen das andere Extrem eines rigorosen Verzichts auf Straßenbau wehren. Wir brauchen noch Fernstraßen, weil das Grundnetz Engpässe hat, weil Regionen erschlossen werden müssen, weil mit Umgehungsstraßen Umweltpolitik gemacht werden muß – das nur als Beispiele. Umweltgerechter Straßenbau ist zudem ganz erheblich teurer geworden. Dies gilt es im Rahmen einer ausgewogenen Verkehrspolitik der 80er Jahre zu berücksichtigen.

### Investitionskrise der Bundesbahn

Die Investitionskrise bei der Deutschen Bundesbahn ist noch eklatanter als im Straßenbau. Dies war zunächst gar nicht einmal so sehr eine Frage des Geldes. Immerhin sah der Verkehrswegeplan 80 der Bundesregierung für diesen Zehnjahreszeitraum Investitionsmittel aus dem Bundeshaushalt für die Bahn in der Größenordnung von 43 Mrd. DM vor, allerdings zum großen Teil auf Kosten eines Abbaus der Liquiditätshilfen zur Verlustabdeckung mit der Folge, daß die Bahn immer mehr Verluste mit Krediten finanzieren muß. Bereits im Wirtschaftsplan 79 der Bundesbahn ist nachzulesen, daß die Bahn rd. 1 Mrd. DM Investitionsmittel zurückgeben mußte, weil insbe-

sondere öffentliche Widerstände und rechtliche Hemmnisse den Ausbau des Streckennetzes und der Umschlaganlagen behinderten. An dieser bedenklichen Entwicklung hat sich bisher nichts geändert. Um den Ausbau ihrer Infrastruktur einigermaßen planmäßig voranzubringen, müßte die Bahn derzeit jährlich für ihre Neubaulinien ca. 800 bis 900 Mill. DM investieren. Tatsächlich kann sie aber nur 250 bis 300 Mill. DM in diesem Bereich ausgeben.

Zu den Widerständen gegen Investitionen der Bahn kommt jetzt noch die Haushaltsmisere des Bundes, d. h. der Bund baut derzeit die der Bahn versprochenen Investitionshilfen drastisch ab. Im Finanzplan 1980 der Bundesregierung waren noch folgende Investitionshilfen vorgesehen: 1981: 3,88 Mrd. DM, 1982: 3,85 Mrd. DM und 1983: 4,13 Mrd. DM. Ein Jahr später im Finanzplan 1981 sieht das Bild wie folgt aus: 1981: 3,23 Mrd. DM, 1982: 3,33 Mrd. DM und 1983: 3,26 Mrd. DM. Hier wird deutlich, wie sehr der Bund sein Unternehmen Bundesbahn bei den Investitionen hängen läßt. Dabei ist die Bahn an einem Punkt angelangt, wo die sogenannten billigen Rationalisierungen vollzogen sind. Weitere wesentliche Rationalisierungsschritte machen jetzt in einem stark zunehmenden Maße Investitionen erforderlich. Gerade unter diesem Gesichtspunkt ist festzustellen, daß der Bundeshaushalt 1981 und die mittelfristige Finanzplanung 1980 bis 1984 mit ihren Ansätzen für die Bahn die Sanierung dieses Unternehmens praktisch aufgegeben haben, denn heute kann sich die Bahn die Investitionskrise am allerwenigsten leisten.

Die CDU/CSU ist auch unter dem derzeitigen Diktat der leeren Kassen nicht bereit, dies hinzuneh-

men. In dem Problem der schnellen Verwirklichung der Strecken- neu- und -ausbaumaßnahmen der Bahn mit einem Kapazitätseffekt von ca. 30 % der bisherigen Gesamtkapazität sieht die Union die Achillesferse der Bahnpolitik. Erklärtes Ziel der CDU/CSU ist, mit höchster Priorität die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß diese Maßnahmen schnellstens verwirklicht werden. Auch unter diesem Aspekt lehnt die CDU/CSU die von der Bundesregierung geplante Einführung der Verbandsklage ab.

#### **Kooperation der Verkehrsträger**

Der durch gekürzte Bundesmittel verengte Investitionsspielraum stellt die Bahn zudem jetzt vor die Wahl, sich entweder ohne Sanierungschance mit dem völlig Unzureichenden abzufinden oder konsequent nach Möglichkeiten zu suchen, die Investitionskraft der privaten Wirtschaft verstärkt bei der Ausweitung ihres Wagenparks oder bei in Kooperation betriebenen Umschlaganlagen zu nutzen. Dies wäre ein Weg, um die Investitionskrise der Bahn zumindest tendenziell zu mindern.

Zu Recht sieht auch die Bundesregierung eine wichtige zukünftige Aufgabe der Verkehrspolitik darin, die Verkehrsträger im Wege der Kooperation enger miteinander zu verzahnen, nachdem diese lange in Konkurrenz zueinander entwickelt wurden. Für die CDU/CSU ist der kombinierte Verkehr nicht nur ein Instrument des Güterverkehrs. Auch die Kooperation zwischen dem öffentlichen Nahverkehr und dem Individualverkehr bietet für die CDU/CSU neue Chancen für die Zukunftssicherung unserer Mobilität.

Seit 1967 beteiligt sich der Bund mit einem zweckgebundenen Beitrag aus der Mineralölsteuer am Ausbau des innerstädtischen Verkehrs. Über 15 Mrd. DM sind seitdem im öffentlichen Nahverkehr investiert worden. Das Umsteigen vom Auto auf den öffentlichen Nahverkehr in einem nennenswerten Umfang hat aber insbesondere deshalb bisher nicht stattgefunden, weil die Voraussetzungen an den Nahtstellen der Kooperation weiterhin nicht gegeben sind. Wer den öffentlichen Nahverkehr attraktiver gestalten will, muß das Umsteigen vom Individualverkehr so problem-

los wie nur irgend möglich machen. So lange der Streit um die Zuständigkeit für Parkraum an den Umsteigestellen größer ist als die Anstrengungen, diesen zu schaffen, bleiben viele Nahverkehrsinvestitionen auf halbem Wege stehen. Unter Förderung des Nahverkehrs versteht die CDU/CSU deshalb auch eine vorrangige Überprüfung dieser Schwachstellen bei den bestehenden Anlagen.

Was die geänderten verkehrspolitischen Wertvorstellungen betrifft, so ist die CDU/CSU der Ansicht, daß der Punkt überschritten ist, an dem das Auto dem Bürger nur Vorteile bringt. Die Verkehrspolitik ist aufgefordert, die richtige Gewichtung von Nach- und Vorteilen des Autos, also des Lärms, der Abgase, der Umweltprobleme und der Sicherheit einerseits, aber auch des unerhörten Ausmaßes an Beweglichkeit, Freiheit und Wohlstand andererseits, die mit dem Auto einhergehen, vorzunehmen. Es mehren sich die Anzeichen, daß das Auto in den kommenden Jahren einmal mehr in die Rolle des Prügelnknaben zu geraten droht. Die Bundesregierung will in ihrer Verkehrspolitik den „Bürgerdia-

### **VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG**

**Christian Wilhelms**

#### **MARKT UND MARKETING IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND - Exportleitfaden für Entwicklungsländer -**

Großoktav, 203 Seiten, 1980, Preis brosch. DM 42,-

ISBN 3-87895-186-8

**V E R L A G   W E L T A R C H I V   G M B H   -   H A M B U R G**



log“. Die CDU/CSU unterstützt dies, so lange dieser Dialog nicht zur einseitigen Verkehrsverhinderung führt, ist aber auch der Ansicht, daß in diesen Dialog auch die 28 Mill. Autofahrer einbezogen werden müssen, die weder Prügelknabe noch Randgruppe sind.

Die Schwerpunkte der zukünftigen CDU/CSU-Verkehrspolitik lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Der Grundsatz der freien Wahl des freien Verkehrsmittels muß aufrechterhalten bleiben.

Die Investitionen der Deutschen Bundesbahn, insbesondere beim Neu- und Ausbau von Strecken, müssen mit Priorität vorangetrieben werden.

Die Schiene muß im internationalen Verkehr ihre Marktposition stärken.

Der kombinierte Verkehr ist eine große Zukunftsaufgabe nicht nur im Güterverkehr, sondern auch bei der Kooperation von Individualverkehr und öffentlichem Personenverkehr.

Im Rahmen einer umweltgerechten Verkehrspolitik bejaht die CDU/CSU den Bürgerdialog, zu dem aber auch der Autofahrer gehört werden muß.

Hellmuth St. Seidenfus

## Verkehrspolitik am Scheideweg?

Wie so häufig bei einem Wachwechsel in der Verkehrsadministration werden Stimmen laut, die mit Entschiedenheit eine Kursänderung der Verkehrspolitik fordern. So auch zu Beginn der neuen Legislaturperiode, wobei sich der Bogen der Ratschläge von einer Verstärkung des öffentlichen Einflusses zugunsten des schieneengebundenen Verkehrs bis hin zur Liberalisierung des Verkehrsgeschehens spannt. Die hinter diesen Rezepturen stehende ordnungspolitische Fragestellung „Mehr Staat oder mehr Markt?“ wird freilich derzeit durch die Frage verdrängt: Wie läßt sich die Entwicklung des Verkehrssektors aus ihrer fiskalpolitischen Umklammerung ziehen? Ist doch Verkehrspolitik mittlerweile offensichtlich weit hin zu einer Unterabteilung der Finanzpolitik geworden.

Daß Verkehrspolitik – wie jede Sektorpolitik – finanzielle Restriktionen zu beachten hat, versteht sich von selbst. Nur, daß heute nicht mehr der Versuch zu rationaler Gestaltung des Gesamtsystems

bestimmend ist, sondern der Rotstift, der da Ausgaben streicht, wo der vergleichsweise geringste Widerstand erwartet wird, was zeigt, wie eng der Spielraum der Verkehrspolitik geworden ist. Zwar nimmt der Verkehrshaushalt noch immer die dritte Stelle unter den Bundesausgaben ein. Aber wenn davon die Hälfte für die Deutsche Bundesbahn abgezweigt werden muß, so ist das verbleibende Aktivitätspotential nicht gerade beeindruckend. Auf jeden Fall läßt sich sagen: Ein verkehrspolitischer Kurswechsel darf nicht zu höheren finanziellen Aufwendungen führen. Daß Umschichtungen im „Resthaushalt“ des Verkehrsressorts kurzfristig angesichts der bestehenden Engagements im Infrastrukturbereich nur in sehr begrenztem Umfang möglich sind, ist eine weitere Tatsache, welche die geforderte Neuorientierung der Verkehrspolitik stark relativiert. Ihr stellen sich noch andere Hemmnisse entgegen.

Vergegenwärtigt man sich an der Schwelle der achtziger Jahre die

international gegebene politische und wirtschaftliche Ausgangslage, so wird auch dem unbefangenen Betrachter deutlich, daß die westlichen Industrienationen in diesem Jahrzehnt nicht umhinkönnen werden, sich an Veränderungen der Rahmenbedingungen gesellschaftlicher Entwicklung anzupassen. Abgesehen von machtpolitisch bedeutsamen Ereignissen auf der Weltszene, deren politische und ökonomische Folgen in ihrer ganzen Tragweite bislang noch nicht zu überschauen sind, ist in diesem Zusammenhang insbesondere auf die mittlerweile fundamental geänderte Situation im Energiebereich zu verweisen.

Dabei sollte man allerdings bedenken, daß Energieeinsparungen im Verkehrssektor kurzfristig nur begrenzt möglich sind und zudem lediglich zu einer geringfügigen Entlastung der Energiebilanz führen. 1980 betrug der Anteil des Verkehrs am gesamten Endenergieverbrauch der Bundesrepublik Deutschland 20,8 %, wobei 86,9 % der vom Verkehr erbrach-

ten Leistungen vom Mineralöl als Antriebskraft abhängig waren. Der in diesem Zusammenhang als Mineralöl-Sparquelle häufig erwähnte Güterverkehr auf der Straße kam bei Beförderungen über 200 km Entfernung freilich nur auf einen Anteil am gesamten Dieselmotorenstoffverbrauch von 6,16 %. Das Energiesparargument kann folglich der Forderung nach einer administrativen Umlenkung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene nicht dienen. Die entscheidenden Ansätze zu einer Verringerung des Mineralölverbrauchs liegen vielmehr in der Wärmewirtschaft von Industrie und Haushalten. Ihre Realisierung ist eine Angelegenheit der Energie- und nicht der Verkehrspolitik.

#### **Anpassungshemmnisse des Verkehrssystems**

Auch in einem weiteren Bereich neuartiger Hemmnisse für die rationale Gestaltung des Verkehrssystems ist die Verkehrspolitik überfordert. Es betrifft die aus dem Spannungsverhältnis von Verkehr und Umwelt resultierenden vielfältigen Fragen. Diese haben in der jüngsten Vergangenheit zwar noch nicht zu einer fühlbaren Beeinträchtigung der Entwicklung im Verkehrsbereich geführt; gleichwohl ergeben sich für die Zukunft aus den Ansprüchen des modernen Verkehrs einerseits und den Forderungen des Umweltschutzes andererseits Konfliktbereiche, zu deren Beseitigung sowohl die Verkehrswirtschaft samt ihren Zulieferindustrien als auch die Verkehrspolitik Lösungsmöglichkeiten anbieten müssen. Schon heute läßt sich die künftige Verschärfung von Verkehrsengpässen voraussehen. So ist z. B. der Neubau der Schienenverbindung zwischen Mannheim und Stuttgart wegen gerichtlicher Verfahren ins Stocken gera-

ten. Gleiche Probleme treten für den Bau neuer Rangieranlagen bei München sowie für den Bau eines neuen Großflughafens im Norden von München auf.

Viele andere Beispiele ließen sich anfügen, und sie vermitteln immer wieder den Eindruck, daß hinter den Aktivitäten sogenannter Bürgerinitiativen nicht allein um ihren künftigen Lebensraum und die Erhaltung bzw. Wiederherstellung des ökologischen Gleichgewichts zu Recht besorgte Bürger stehen. Sie sind vielmehr häufig ein Tummelplatz anarchistischer Strömungen, die sich die Störung des öffentlichen Lebens bzw. die Zerschlagung des Gemeinwesens zum Ziel gesetzt haben. In einer Demokratie westlicher Prägung entspinnen sich daraus langwierige und kostspielige Auseinandersetzungen, die rechtzeitige Anpassungen des Verkehrssystems außerordentlich behindern können.

#### **Abschwächung des Transportmengenwachstums**

Eine dritte Änderung der Rahmenbedingungen ergibt sich aus der Entwicklung der Verkehrsnachfrage, für die in den achtziger Jahren ein verlangsamtes Wachstum prognostiziert wird. Im Verlauf dieser Abschwächung des Transportmengenwachstums entstehen sogenannte Güterstruktureffekte, die den Güterfernverkehr auf der Straße begünstigen müssen. Dies einmal deshalb, weil die Wachstumsindustrien wie Teile der chemischen Industrie, die Zulieferer der Automobilindustrie, die elektronische Industrie und die Nahrungs- und Genussmittelindustrie stärker zur Straße tendieren, und zum anderen wegen der zunehmenden Außenhandelsverflechtung innerhalb der Europäischen Gemeinschaft, die – zumindest vorläufig noch – ebenfalls der Straßenbe-

förderung kräftigere Impulse geben als dem Schienenverkehr. Der Schienenverkehr selbst ist in einem hohen Maße von Industriebereichen abhängig, bei denen langfristig nicht mehr mit Transportzuwächsen zu rechnen ist. Für ihn würde nur eine – wiederum nicht von der Verkehrspolitik, sondern von der Energiepolitik abhängige – Steigerung der Kohleimporte neue positive Zeichen setzen – eine Entwicklung, die sich natürlich auch für die Binnenschifffahrt günstig auswirken müßte.

Aus diesen Überlegungen über die in den achtziger Jahren zu erwartende Nachfrageentwicklung könnte der Schluß gezogen werden, daß auf der Angebotsseite der Verkehrsmärkte keine zusätzlichen Anstrengungen notwendig sein werden. Eine Neuorientierung der Verkehrspolitik im Hinblick auf das von ihr „Machbare“ erschiene insofern entbehrlich.

Eine derartige, sich auf Transportmengen stützende Folgerung vernachlässigt jedoch die Tatsache, daß für den einzelnen Verkehrsunternehmer unter Umständen die Möglichkeit besteht, durch Produktionsrationalisierung und den marktgerechten Einsatz seines absatzpolitischen Instrumentariums Substitutionseffekte innerhalb des Verkehrssektors herbeizuführen, die zwar sicherlich keine grundlegenden Verschiebungen, aber doch fühlbare Veränderungen im Einzelfall bewirken können. Darüber hinaus – und dies dürfte angesichts der veränderten Rahmenbedingungen wohl der ausschlaggebende Aspekt sein – sollte es das Anliegen der Verkehrswirtschaft insgesamt sein, von der Angebotsseite her die Voraussetzungen für ein unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten kostengünstig arbeitendes Verkehrssystem zu schaffen.

Die Voraussetzungen eines funktionsfähigen Verkehrssystems sind oft beschrieben, die verkehrspolitischen Fehler, die ihre Verwirklichung verhindern, ebenso oft beklagt worden. Es ist wenig hilfreich, den Sünden katalog immer wieder von neuem herzubeten. Der Streit um das, was möglich wäre, ist müßig, wenn man nicht zugleich in Betracht zieht, was bei realistischer Beurteilung der Lage „machbar“ ist. „Machbar“ heißt hier in erster Linie: politisch erreichbar.

So bedarf es z. B. keines neuen, umfassenden Bundesbahnkonzepts. Die siebziger Jahre haben uns eine Fülle von derartigen Konzepten beschert. Sie scheiterten an der fehlenden politischen Kraft, sie durchzusetzen. So ist die Deutsche Bundesbahn in erster Linie aus politischen Gründen, nicht jedoch wegen unzureichender Managementleistungen, in eine Strukturkrise geraten.

Gibt es eine klare politische Entscheidung zugunsten marktorientierter und damit eigenwirtschaftlicher Unternehmenspolitik? Gibt es eine klare Verantwortungsstruktur zwischen Eigentümer und Unternehmensleitung? Gibt es finanzielle Verantwortlichkeit für die Durchsetzung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben nach dem Kausalitätsprinzip? Gibt es ernstzunehmende Versuche für eine Begrenzung des öffentlichen Dienstrechts, genauer: seiner personalstruktur-konservierenden Wirkungen? Gibt es den für eine effiziente Unternehmensführung unerläßlichen Entscheidungsspielraum für das Management? – Es gibt all das nicht. Welche dieser unabdingbaren Voraussetzungen für eine erfolgreiche Unternehmensführung aber sind in dieser Legislaturperiode politisch „machbar“? Sind sie überhaupt gewollt? Diese Frage muß man sich stellen, wenn man einige Zeichen zu er-

kennen glaubt, die dafür sprechen, daß die Deutsche Bundesbahn wieder mehr als Instrument der „Daseinsvorsorge“ und weniger als Wirtschaftsunternehmen gesehen wird.

Schon das Beispiel Bundesbahn – andere wie der Straßenbau, die Marktordnungspolitik und der Personennahverkehr könnten in gleicher Weise dienlich sein – führt zu der Überlegung, daß jede erfolgreiche Kursänderung letztlich von einer Bereinigung des konzeptionellen Hintergrundes abhängig ist, vor dem verkehrspolitische Programme entwickelt werden.

### Verkehrspolitik als Lernprozeß

Erfolgreiche Taten setzen, sieht man vom Zufall ab, richtige Gedanken voraus. Ohne zutreffende Einsichten in die gesellschaftlichen Realitäten ist erfolgreiche Politik nicht denkbar. Dennoch scheint das Politmarketing, das den Zweck verfolgt, politische Absichten bestmöglich zu verkaufen, immer wieder der Gefahr zu erliegen, hierzu griffige Vokabeln zu verwenden, die vom eigentlichen Tatbestand ablenken und die Realitäten eher verschleiern als sie erhellen. Drei aktuelle Beispiele mögen dies verdeutlichen.

Da wäre der in der Gscheidle-Ära erfundene Slogan vom „kontrollierten Wettbewerb“ zu nennen. Nun gibt es wohl keine ernstzunehmende Stimme, die für einen unkontrollierten Wettbewerb plädierte. Niemand fordert den Wettbewerb *per se*, sondern deshalb, weil man sich irgendwelche produktivitätssteigernden Wirkungen vom Wettbewerb verspricht. Selbst der Liberale, der im Wettbewerb ein abenteuerliches „Entdeckungsverfahren“ sieht, über dessen Ergebnis sich im vorhinein nichts ausmachen lässe, wird eine Bewertung (und damit Kontrolle) des Wettbe-

werbsergebnisses *ex post* nicht verweigern können.

Insoweit enthüllt sich der Slogan als ein „Weißer Schimmel“; denn es ist ganz zwangsläufig, daß man kontrolliert, ob sich die in den Wettbewerb gesetzten Hoffnungen erfüllt haben. Er verdeckt das eigentliche Problem, das darin besteht, einen Konsens über die Maßstäbe herzustellen, mit deren Hilfe die Resultate des Wettbewerbs beurteilt werden sollen. Und er lenkt überdies von der Tatsache ab, daß man den Ablauf wettbewerblicher Koordination zwischen Unternehmen so stark administrativ kontrollieren (d. h. steuern) kann, daß der verbleibende Wettbewerbsspielraum nahe Null schrumpft. Man befindet sich damit in der Nähe des ebenso glatten wie immer wieder gern benutzten politischen Steuerungsprinzips aus der Schiller-Ära „Soviel Freiheit wie möglich, soviel Bindung wie nötig“, das immer noch nicht verletzt ist, wenn 99 % aller wirtschaftlichen Aktivitäten gelenkt werden.

Fehlt auf der einen Seite die zentrale Frage nach Maßstäben, die zur Beurteilung von wettbewerblichen Marktoperationen herangezogen werden sollen, womit die zur Kontrolle berufene Administration von einer heilsamen, weil produktiven Unruhe verschont bleibt, so ist auf der anderen Seite die euphorisierende Wirkung des „Bekenntnisses zur Freiheit“ auf den um die Erhaltung von Freiheitsspielräumen besorgten Bürger offenkundig.

### Überbetonung der Kooperation

Man muß lernen, Ziele operational zu formulieren, damit ihre Erfüllung nachprüfbar ist, und die zu ihrer Verwirklichung in Aussicht genommenen Mittel genau bezeichnen. Dagegen verstößt man jedoch, wenn man – um ein zweites

Beispiel zu nennen – die Devise „Kooperation statt Konfrontation“ in den Rang einer politischen Leitlinie erhebt. Jedes Wirtschaftssystem, das auf dem Marktleistungsprinzip aufgebaut ist, besteht u. a. aus einer Konfrontation von Leistungen, die sich am Markt durchsetzen wollen. Das schließt nicht aus, daß Leistungen kooperativ erbracht und angeboten werden, unter Umständen in Konfrontation mit anderen, ebenfalls kooperativ entstandenen Leistungen. Der Wettbewerb zwischen Transportketten ist ein Beispiel hierfür.

Wer jedoch so apodiktisch das hohe Lied der Kooperation singt, der wird in der Förderung des kombinierten Verkehrs bei der Deutschen Bundesbahn eine gemeinwirtschaftliche Aufgabe sehen, die in den beiden Jahren 1979 und 1980 mit 185 Mill. DM zu honorieren war ... „zur Deckung nicht vermeidbarer Betriebsverluste“. Man wird dann auch Verständnis dafür aufbringen, daß der gewichtigste Kooperationspartner mit der Drohung, die Transportgeschäfte samt aller damit in engem Zusammenhang stehenden Leistungen mehr als bisher in eigener Regie durchzuführen, von der Spedition „Taten“, d. h. eine deutlich stärkere Berücksichtigung der Schiene sehen möchte. Dabei ließe sich die Kooperationsfrage als eine Angelegenheit simplen wirtschaftlichen Vorteils interpretieren, der sich da durchsetzen wird, wo die Zusammenarbeit für alle Beteiligten von Interesse ist. Die (vorläufig) bis 1985 vorgesehenen „Ausgleichsbeträge“ könnten es geradezu verhindern, daß die Kooperation sich in eine auf Dauer wirtschaftlich legitime Richtung entwickeln kann.

Das Problem bei alledem ist, daß die Überakzentuierung eines globalen Systems der Kooperation, das die Leistungskonfrontation

nicht mehr kennt, die leistungsfördernden Wirkungen des Marktwettbewerbs schwächen muß – zum Schaden der Nachfrager. So fehlt es auch hier an der Schärfe der inhaltlichen Festlegung des Ziels mit der Folge, daß die wirtschaftlich akzeptablen Möglichkeiten und wirtschaftlich hinzunehmenden Grenzen der Kooperation verwischt werden. Was übrig bleibt ist eine allgemeine und unverbindliche positive Resonanz auf die Hervorhebung des als „gut“ empfundenen Begriffs „Kooperation“ und die Zurückweisung des als „schlecht“ empfundenen Begriffs „Konfrontation“. Auch hier müßte man also lernen, die Realitäten differenzierter zu sehen, um keine Fehlentscheidungen einzuleiten.

#### Intellektuelle Neuorientierung

Ein letztes Beispiel zeigt die Diskrepanz zwischen „Gewolltem“ und „Machbarem“ vielleicht in besonders deutlicher Weise. Es handelt sich um den Slogan „Bürger und Staat – Partner in der Verkehrspolitik“. Es handelt sich um den Appell, von einer gemeinsamen Interessenlage auszugehen, die ja immer Voraussetzung einer Partnerschaft ist. Dies ist zunächst jedoch kaum mehr als eine *captatio benevolentiae*, die Hoffnung auf einen Vertrauensvorschuß. Denn ob und inwieweit der Staat in allen seinen Aktivitäten ein Sachwalter der Bürgerinteressen ist, das ist erfahrungsgemäß eine völlig offene Frage, auf die nicht einmal Wahlergebnisse eine klare Antwort geben.

Soll die Floskel von der Bürgerpartizipation nicht im Bereich der Unverbindlichkeit verbleiben, so wird es darauf ankommen, den Bürger in den politischen Lernprozeß einzubeziehen, um in ihm Verständnis für politisch Gewolltes und real Darstellbares zu wecken. Erfahrungen mit dem Bundesfern-

straßenbau zeigen, daß diese Art Kooperation Zukunftschancen hat. Marktschreierisches Politmarketing wäre hierzu nicht dienlich.

Nach alledem zeigt sich, daß eine Neuorientierung der Verkehrspolitik am ehesten im intellektuellen Bereich gefordert ist. Auch wenn die Entwicklung des Verkehrs sich nicht den aktuellen extremen finanziellen Zwängen ausgesetzt sähe, eine erfolgreiche Verkehrspolitik verlangt eine realistische Konzeption, wenn sie nicht Gefahr laufen will, durch einen wachsenden Zuschußbedarf im öffentlichen Verkehr ihre Spielräume so weit eingengt zu sehen, daß sie eines Tages vor der Erkenntnis steht: „Nichts geht mehr“.

Voraussetzung für eine solche Konzeption ist zuerst und vor allem intellektuelle Redlichkeit, die verhindert, daß Fehlinvestitionen in „Zukunftsinvestitionen“ uminterpretiert werden, Energiesparpotentiale behauptet werden, wo sie einfach nicht bestehen. Prioritätensetzungen mit finanziellen Restriktionen begründet, zugleich aber einer indirekten Verkehrslenkung dienstbar gemacht werden. Den geänderten Rahmenbedingungen wird man am ehesten durch den offenen Dialog zwischen Politik, Verkehrsgewerbe und vom Verkehr Betroffenen Rechnung tragen können.

Die diesbezüglichen Absichtserklärungen der Verkehrsadministration sind denn auch positiv zu vermerken. Wesentlicher Positionsverschiebungen zwischen den Verkehrsträgern bedarf es jedoch nicht. Sie könnten das mühsam aufrechterhaltene Gleichgewicht zwischen ihnen zerstören und damit das Boot, in dem sie schließlich alle sitzen, zum Kentern bringen – und dies nicht nur zum Schaden der Insassen.