

Aberle, Gerd

Article — Digitized Version

Deutsche Verkehrsunion: Derzeit mehr Probleme als Lösungsmöglichkeiten

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Aberle, Gerd (1990) : Deutsche Verkehrsunion: Derzeit mehr Probleme als Lösungsmöglichkeiten, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 70, Iss. 7, pp. 359-362

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136656>

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.

Gerd Aberle

Deutsche Verkehrsunion: Derzeit mehr Probleme als Lösungsmöglichkeiten

Gegenwärtig werden die Wiederaufbau- und Wachstumschancen für die Wirtschaft im Gebiet der heutigen DDR überwiegend sehr positiv eingeschätzt. Allerdings basieren diese Erwartungen darauf, daß seitens des Verkehrssektors keine nachhaltigen Engpaßwirkungen auftreten – eine Annahme, die angesichts der außerordentlich großen Probleme in diesem Bereich mit Fragezeichen zu versehen ist.

Der mit der Währungs- und Wirtschaftsunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR eingeleitete Prozeß der ökonomischen Revitalisierung im Gebiet der jetzigen DDR stellt an den Verkehrssektor außerordentlich hohe Anforderungen. Die Notwendigkeit auch einer Verkehrsunion ist unbestritten; die Vorbereitungen auf den Feldern der Ordnungs- und der Investitionspolitik laufen auf Hochtouren. Die in jüngster Zeit erarbeiteten neuen Prognosen zum Personen- und Güterverkehr zwischen den Regionen der Bundesrepublik und der jetzigen DDR sowie in der DDR zeigen jedoch Dimensionen auf, die sowohl die Fachexperten wie auch die Politiker nicht nur nachdenklich stimmen, sondern aufschrecken.

Diese jüngsten Prognosen für die Entwicklung des Ost-West-Verkehrs nach der Grenzöffnung¹ schätzen die Verkehrsentwicklung bis zum Jahre 2010 ab, wobei unterstellt wird, daß bis zu diesem Jahr sich die Pro-Kopf-Inlandsproduktwerte der Bundesrepublik und der DDR angeglichen haben. Für das Gebiet der DDR wird mit einer Motorisierungsrate von dann 480 PKW/1000 Einwohner gerechnet, während es in der Bundesrepublik dann rund 560 PKW sein werden. Die Abweichung wird mit einer stärkeren Prioritätensetzung der Infrastrukturinvestitionspolitik im Gebiet der DDR zugunsten des öffentlichen Verkehrs begründet und ist letztlich nicht voll überzeugend.

Der Fall der Grenzen wird dazu führen, daß sich der Personenverkehr zwischen der Bundesrepublik und der DDR von 9 Mill. Fahrten (1985) auf 271 Mill. Fahrten (2010) erhöht, also eine Steigerung um rund 2900% eintritt. Der Personenverkehr über die frühere Zonengrenze wird von 27 Mill. Fahrten (1985) auf rund 228 Mill. Fahrten im Jahr 2010 steigen (der Unterschied zu den obigen Zahlen ergibt sich aus dem Sonderstatus von West-Berlin). Der PKW-Bestand in der DDR wird von (1988) 3,7 auf 7,7 Mill. Einheiten zunehmen. Für 2010 wird im Personenfernverkehr ein Marktanteil der Eisenbahn von 8,5%, des Individualverkehrs von 87,5% und des Luftverkehrs von 4% erwartet.

Aber nicht nur im Personenverkehr treten extreme Aufkommenssteigerungen und Netzbelastungen ein; die Situation im Güterverkehr ist ähnlich. Verglichen mit 1985 (22 Mill. t) wird sich der Güterverkehr zwischen der Bundesrepublik und dem Territorium der jetzigen DDR bis 2010 auf 244 Mill. t steigern, wovon allein 214 Mill. t ausschließlich auf die Grenzöffnung zurückzuführen sind. Die Verkehrswege über die frühere Zonengrenze werden, verglichen mit 1985, mit zusätzlichen 195 Mill. t belastet. Dieser innerdeutsche Güterverkehrszuwachs bedeutet aber auch, daß der Güterverkehr in der Bundesrepublik (als sogenannter binnenländischer Verkehr) gegenüber den früheren Prognosen im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung bis zum Jahre 2010 um nochmals knapp 40% oder 444 Mill. t ansteigen wird. Auch in der DDR wird mit einem kräftigen Anstieg des dortigen Güterfernverkehrs um 26% (+ 103 Mill. t) gegenüber 1985 gerechnet.

Gleichzeitig wird für das heutige DDR-Gebiet von fundamentalen Veränderungen der Marktanteile der einzel-

Prof. Dr. Gerd Aberle, 51, ist Ordinarius am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Justus-Liebig-Universität Gießen. Seine Hauptarbeitsgebiete sind Wettbewerbstheorie und -politik sowie Transportwirtschaft. Er ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Verkehr.

¹ W. Rothengatter u.a.: Szenario zur Verkehrsentwicklung mit der DDR und mit Osteuropa, Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Verkehr, Freiburg/Karlsruhe, Mai 1990.

nen Verkehrsträger (modal split) ausgegangen: die Eisenbahn wird im Güterverkehr ihren Marktanteil von fast 89% (1985) auf 27% (2010) reduzieren, während im gleichen Zeitraum der des Straßengüterverkehrs von 6% auf 48% und der der Binnenschifffahrt von 5% auf 25% zunehmen wird.

Dabei ist darauf hinzuweisen, daß der früher extrem hohe Bahnanteil in der DDR auf Transportverbote auf der Straße bei Beförderungsweiten über 50 km sowie eine generelle Verkehrslenkung zurückzuführen ist – eine Situation, die auch für die Deutsche Reichsbahn schwerwiegende und vielfach negative Wirkungen brachte.

Gravierende Versäumnisse

In der DDR gab es in den vergangenen Jahrzehnten weder einen funktionierenden Verkehrsmarkt noch eine anhand ökonomisch rationaler Kriterien überprüfbare Verkehrspolitik. Auf einem Gesamtnetz der Deutschen Reichsbahn (DR) mit 14025 km (davon rund 7530 km Hauptstrecken mit nur 3500 km elektrifizierter Strecke) wurden 1988 rund 60,4 Mrd. Tonnenkilometer (tkm) und 22,8 Mrd. Personenkilometer (pkm) erbracht.

Zum Vergleich: die Deutsche Bundesbahn (DB) erbrachte 1988 auf einer Gesamtstreckenlänge von 27270 km 59,0 Mrd. tkm und 41,0 Mrd. pkm. Hieraus wird die extrem hohe Netzbelastung bei der DR (rund 12,5 Mill. Bruttotonnenkilometer je km Strecke im Vergleich zu 9,2 Mill. bei der DB) ersichtlich. Sie resultiert aus der zwangsweisen Transportverlagerung auf die Schiene und einem vergleichsweise niedrigen individuellen Motorisierungsgrad.

Gleichzeitig wurden kaum Mittel für die Ersatzinvestitionen und Großreparaturen bereitgestellt, so daß die Schieneninfrastruktur ständige Qualitätseinbußen hinnehmen mußte mit der Folge permanenter Erhöhung der Transportzeiten aufgrund von Streckensperrungen und Umleitungen. Verschärft wird die Situation auch dadurch, daß rund 3000 km Betonschwellen aufgrund eines Alkaliproblems, das die Betriebssicherheit gefährdet, ausgewechselt werden müssen. So benötigen Bahntransporte von Dresden nach Rostock mittlerweile zwölf Tage Laufzeit – mit dem LKW läßt sich dieser Transport in weniger als zwölf Stunden bewältigen. Weiterhin fehlen leistungsfähige Terminals für den kombinierten Verkehr, Spezialwaggons und moderne Signalanlagen.

Derzeit hat die Bahn nicht nur ihre traditionelle Verkäufermarktposition verloren, sondern sie steht auf dem sich jetzt herausbildenden Käufermarkt als nicht wettbe-

werbsfähiger Transportbetrieb bereits mit dem Rücken an der Wand: politisch stranguliert, ökonomisch mißbraucht, im technischen Zustand desolat, personell überbesetzt, mit einer atemberaubend hohen Fertigungstiefe und in ihrer Organisationsstruktur für einen Leistungswettbewerb völlig unvorbereitet. Der noch 1989 extrem hohe Marktanteil von über 80% hat sich mittlerweile auf rund 70% mit sinkender Tendenz eingependelt, verursacht auch durch den beträchtlichen Rückgang der Braunkohletransporte aufgrund der veränderten Umweltbewertung in der DDR.

Der Straßenverkehr steht in der DDR ebenfalls vor schwierigen, aber dennoch in ihrer Schärfe nicht vergleichbaren Problemen. 1900 km Autobahnen, 11400 km Fernstraßen, 34000 km Landstraßen und 77000 km Gemeindestraßen bilden ein zwar engmaschiges, aber qualitativ ebenfalls völlig unzulängliches Netz. 50% aller Fernstraßen und über 70% der kommunalen Straßen weisen schwere Instandhaltungsmängel bei den Trag- und Verschleißschichten auf, sind aber – wenn auch mit teilweise erheblichen Problemen – befahrbar. Zahlreiche Brücken und Fahrbahnteile fehlen vor allem bei den Autobahnen.

Investitionsaufwand

Allein für den Infrastrukturinvestitionsaufwand werden für die Schiene in der DDR knapp 100 Mrd. DM und für die Straße 50-60 Mrd. DM geschätzt. Die Binnenschifffahrt hat im Gebiet der DDR aufgrund der problematischen Fahrwasserverhältnisse auf der Elbe und des fehlenden Wasserstraßenanschlusses der ostdeutschen Seehäfen nur eine sehr untergeordnete Rolle eingenommen. Sie wird jedoch im Wechselverkehr West-/Ostdeutschland erheblich ansteigen, sofern einige Kanalstrecken für das Europaschiff ausgebaut werden.

Die Frage der Schaffung einer Verkehrsunion zwischen West- und Ostdeutschland verlangt nach investitions- und ordnungspolitischen Antworten. Die Investitionserfordernisse sind nur in sehr grober Schätzung bekannt, da der tatsächliche Zustand der Verkehrsinfrastruktur erst bei den Baumaßnahmen deutlich und damit rechenbar wird. Die Investitionsrisiken sind daher beträchtlich; die Finanzierung dieser unabdingbaren Verkehrsinfrastrukturen ist zur Zeit nicht gesichert.

Hinzu kommt, daß der erwartete wirtschaftliche Aufschwung in Ostdeutschland sowie die steigende individuelle Motorisierung auch zu einer starken zusätzlichen Belastung der bundesrepublikanischen Verkehrsinfrastrukturen in West-Ost-Richtung führen werden, hier also ebenfalls ein erheblicher Investitionsbedarf in die

Straßen- und Schieneninfrastruktur, und – finanzmittelmäßig eingeschränkt – auch in das Binnenwasserstraßennetz auftreten wird. Für diese Ost-West-Verbindungen werden zusätzlich rund 10 Mrd. DM benötigt. Insgesamt verlangt die Verkehrsunion allein im Infrastrukturbereich Investitionsmittel von rund 200 Mrd. DM. Allerdings ist zu prüfen, welcher Teil dieser Summe aus öffentlichen Haushaltsmitteln oder aus sonstigen Quellen zu finanzieren ist.

Finanzierungsprobleme

Hinsichtlich der Finanzierung der notwendigen Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur sind grundsätzlich zwei Alternativen vorstellbar:

□ Schaffung eines gesamtdeutschen Verkehrswegefonds, der aus Benutzungsabgaben des Straßenverkehrs, der Binnenschifffahrt und – nach Einführung der gegenwärtig intensiv diskutierten Trennung von Netz und Betrieb bei der Eisenbahn – auch von der Bahn gespeist wird. Ergänzend könnten Kredite aufgenommen werden. Solche Fondsvorschläge sind bereits seit fast 30 Jahren immer wieder vorgetragen worden und wurden kürzlich vom Deutschen Industrie- und Handelstag wieder aufgegriffen. Sie erfordern jedoch eine Zweckbindung der fiskalischen Sonderabgaben des Kraftverkehrs und müßten demzufolge voll oder anteilig ihrer Steuereigenschaft entzogen und in Gebühren, etwa im Sinne von Straßenbenutzungsgebühren, umgeformt werden. Finanzwissenschaftlich und steuerpolitisch ist bei einem solchen Ansatz jedoch mit erheblichen Widerständen zu rechnen. Insofern kann solchen Vorschlägen, so attraktiv sie auch erscheinen und so deutlich sie die hohe Aufkommensergiebigkeit vor allem der Abgaben des Straßenverkehrs zeigen, derzeit nur eine geringe Umsetzungschance eingeräumt werden.

□ Isolierte Finanzierungsbetrachtung der einzelnen Verkehrsträger; dabei stehen im Gebiet der jetzigen DDR nach Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion für die Straßeninfrastruktur sowohl die Einnahmen aus der dort anfallenden Kraftfahrzeug- wie auch der Mineralölsteuer zur Verfügung. Zusätzlich ist die Einführung von mautpflichtigen Autobahnstrecken mit privater Kapitalmarktfinanzierung ernsthaft zu prüfen. Zusätzliche Mittel lassen sich sowohl aus dem EG-Infrastrukturfonds als auch über die Europäische Investitionsbank beschaffen. Letztlich sollte aufgrund der hohen Aufkommensergiebigkeit der Mineralölsteuer geprüft werden, ob nicht in Gesamtdeutschland eine zeitlich auf 10-15 Jahre befristete, auf jeden Fall für Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen zweckgebundene Mine-

ralölsteuererhöhung von 0,10 DM/Liter eingeführt werden sollte. Die jährlichen Mehreinnahmen würden im Zeitablauf in etwa zwischen 4,2 und 4,8 Mrd. DM liegen. Insofern kann davon ausgegangen werden, daß für den Straßenverkehrsbereich keine grundsätzlichen Finanzierungsprobleme auftreten werden, sofern alle zur Verfügung stehenden Instrumente genutzt werden.

Schwieriger gestaltet sich die Situation für die Eisenbahninfrastruktur. Die derzeit diskutierten Sofortprogramme in vier Hauptkorridoren zwischen der Bundesrepublik und den wichtigen Wirtschafts- und Bevölkerungsagglomerationen im Gebiet der jetzigen DDR verlangen Finanzmittel von rund 6-8 Mrd. DM. Sie können – wie auch die später erforderlichen viel höheren Investitionssummen – nicht aus den bisherigen Investitionshaushalten der Bahn finanziert werden. Wenn die Bundesregierung hierfür nicht jährliche Sondermittel im Umfange von rund 4 Mrd. DM für die notwendigen Schieneninfrastrukturmaßnahmen bereitstellen will oder kann – höhere Beträge sind planungs- und bautechnisch auch nicht zu bewältigen –, wird eine erhebliche Kapitalmarktanspruchnahme erforderlich. Gleichzeitig ist allerdings die Möglichkeit der Privatfinanzierung zu prüfen. Sie bietet sich an bei den dringend erforderlichen Terminals für den kombinierten Verkehr und für Teile der neu zu schaffenden Bahnhofsanlagen. Hinzu kommen erhebliche Investitionserfordernisse beim rollenden Material, wobei auch hier die Privatfinanzierung gute Chancen bietet. Insgesamt verbleibt jedoch bei der Bahn ein erheblicher Finanzierungsbedarf, der nicht privat befriedigt werden kann.

Im Vergleich hierzu sind die Finanzierungsprobleme bei der Binnenschifffahrt und beim Luftverkehr von nachgeordneter Bedeutung, zumal gerade die Flughafeninvestitionen sich für eine Privatfinanzierung besonders eignen.

Schwierige Zusammenführung

Ein weiteres komplexes Problem ist die Zusammenführung der beiden deutschen Eisenbahnen. Sie sollte behutsam vorgenommen werden, zumal zunächst erhebliche Strukturveränderungen bei der Reichsbahn erforderlich sind, etwa durch Ausgliederung und Privatisierung zahlreicher eisenbahnuntypischer Produktionsbetriebe der Reichsbahn, wie etwa Waggonfabriken. Schwierig gestaltet sich auch die Erstellung der für eine spätere Fusion der beiden Bahnen erforderlichen Eröffnungsbilanzen – nicht nur bei der Reichsbahn, sondern auch bei der Bundesbahn, deren bilanzielle Vermögenswerte um rund 15-20 Mrd. DM überhöht sein dürften.

Über die Vermögens- und Schuldenstruktur der Reichsbahn liegen bislang überhaupt keine hinreichenden Erkenntnisse vor – auch nicht bei der seit dem 1. Juni 1990 berufenen neuen Leitung der Reichsbahn.

Abschließend stellt sich die Frage der ordnungspolitischen Ausgestaltung einer gesamtdeutschen Verkehrsunion. Die restriktive bundesdeutsche Marktordnung wird zunehmend von der EG-weiten Deregulierung in eine Zwangslage gebracht. Viele Kritiker der bundesdeutschen Marktordnung sehen in der Verkehrsunion die Chance, zumindest im Gebiet der jetzigen DDR einen deutlichen Deregulierungsschritt zu vollziehen und warnen vor der Übernahme der bundesdeutschen Marktordnung. Sie sprechen dabei vor allem die Kapazitäts- und Preiseingriffe im gewerblichen Straßengüterfernverkehr und die Beschränkungen beim Werkverkehr auf der Straße an. Bei aller Sympathie für solche sinnvollen und auch notwendigen Deregulierungsschritte ist jedoch eine differenzierte Betrachtungsweise erforderlich.

Ordnungspolitischer Rahmen

Zunächst besteht keinesfalls das Erfordernis, die problembehaftete bundesdeutsche Marktordnung schematisch zu übernehmen; vielmehr sollten Effizienzverbesserungen eingeführt werden. Beim gewerblichen Straßengüterfernverkehr ist aber angesichts der Notwendigkeit, im Gebiet der jetzigen DDR überhaupt ein mittelständisches Straßengüterverkehrsgewerbe aufzubauen, ein völlig freier Marktzutritt nicht sinnvoll. Auch ein Nebeneinander von völlig freier Marktordnung in Ostdeutschland und relativ streng regulierter Situation in der Bundesrepublik ist selbst für eine Übergangszeit nach Einführung der Wirtschaftsunion und der völligen Vereinigung der beiden deutschen Teilstaaten nicht vorstellbar und nicht praktikabel. Durch Standortentscheidungen könnten westdeutsche Straßengüterverkehrsunternehmen (Niederlassungen in Ostdeutschland) die bundesrepublikanische Kontingentierung völlig unterlaufen; ähnliches gilt in viel stärkerer Weise für die Tarifpolitik bei Verzicht auf einen obligatorischen Güterverkehrstarif im Straßengüterfernverkehr und auch in der Binnenschifffahrt. Damit die im Gebiet der jetzigen DDR ansässigen Straßengüterverkehrsbetriebe überhaupt Entwicklungschancen besitzen gegenüber den immer noch mächtigen Transportkombinaten, die sich verschleiern in Aktiengesellschaften umwandeln, und gegenüber den mit Macht in die DDR eindringenden bundesrepublikanischen Speditionsriesen, die flächendeckende Bedienungssysteme anstreben, sind ordnungspolitische Stabilisatoren unabdingbar.

Sinnvoll erscheint die Einführung von rund 10000 Fernverkehrskonzessionen, wie sie bereits Anfang März vorgeschlagen wurden, mit einer jährlichen Aufstockungsautomatik von mindestens 5%². Damit würde bis etwa 1995 die quantitative Marktzugangsregelung an Bedeutung verloren haben zugunsten qualitativer Marktzutrittsbedingungen und im Einklang mit der EG-Verkehrsmarktpolitik stehen. Gleichzeitig sollte die Zahl der Genehmigungsarten („Farben“) drastisch auf den Bereich des Güternahverkehrs, des Güterfernverkehrs und den EG-grenzüberschreitenden Verkehr beschränkt werden. Die Nahverkehrszone im Straßengüterverkehr sollte auf 100 bis 150 km Radius ausgedehnt werden; dort sollte – wie bislang in der Bundesrepublik in der 50-km-Nahzone – lediglich eine Erlaubnispflicht für den Markteintritt mit flexibler Tarifregelung bestehen. In der Preispolitik wären die Margentarife mit allerdings erweiterten Bandbreiten für eine Übergangszeit beizubehalten, um das Eingewöhnen der nicht markterfahrenen DDR-Unternehmer zu erleichtern. Im Werkverkehr sollte der Konzernverkehr zugelassen werden.

Die verkehrspolitische Realität zeigt jedoch, daß der Einfluß der interventionsfreudigen Regulierungsanhänger offensichtlich wieder einmal stärker ist als marktwirtschaftliche Strategieüberlegungen. Zwar sollen 10000 Güterverkehrsgenehmigungen erteilt werden, aber ohne jede Ausweitungstendenz. Die Nahzone wird – wie möglicherweise auch in der Bundesrepublik – auf 75 km festgelegt, nachdem hier das bundesdeutsche Straßengüterfernverkehrsgewerbe heftig gegen die Ausweitung Front gemacht hat. Tarifpolitisch werden ebenfalls keine Deregulierungsschritte erkennbar.

Fazit

Die Verkehrsunion in Deutschland hat noch eine Vielzahl komplexer Probleme zu lösen. Dies vor allem auch vor dem Hintergrund, daß alle Prognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung des Gebietes der jetzigen DDR davon ausgehen, daß vom Verkehrsbereich keine nachhaltigen Engpaßwirkungen ausgehen. Diese Annahme muß jedoch ernsthaft in Frage gestellt werden. Die Infrastrukturengpässe bei der Schiene und der Rückstand in der Marktorientierung der Reichsbahn werden zudem den Marktanteil der Bahn auch in der DDR besorgniserregend absinken lassen. Die in den zitierten Prognosen geschätzten Entwicklungen zu Lasten der Schiene haben sich in den vergangenen drei Monaten bereits im Ansatz bestätigt.

² G. A b e r l e : Von der Verkehrsunion zu einem Deutschen Verkehrsmarkt: die größten Probleme bereitet die gemeinsame Ordnungspolitik, in: Deutsche Verkehrs-Zeitung, 44. Jg., Nr. 28, vom 6. März 1990.