

Elemente eines neuen verkehrspolitischen Programms^{*)}

VON PROF. DR. WALTER HAMM, MARBURG

Die Bundesregierung steht vor der Aufgabe, ein neues verkehrspolitisches Konzept zu entwerfen. Das vor rund zwei Jahren verkündete Verkehrspolitische Programm für die Jahre 1968 bis 1972 weist neben einigen positiven Seiten manche Schwächen auf, die Korrekturen dringlich erscheinen lassen. Teils sind auf den beschrittenen Wegen nachhaltige Erfolge nicht zu erzielen, teils sind die getroffenen Regelungen ineffizient oder verbesserungsbedürftig, teils gelten die Maßnahmen nur für eine Übergangszeit und müssen schon bald durch andere Lösungen ersetzt werden. Die deutsche Volkswirtschaft hätte mit steigenden Wohlstandsverlusten in der Zukunft zu rechnen, wenn mit den gleichen Leitbildern wie bisher gearbeitet wird.

Die Kernfrage, um die es in der Verkehrspolitik geht, ist schon oft — gerade auch in den Arbeiten des Kölner Instituts für Verkehrswissenschaft — umrissen worden. Gleichwohl ist es zu Beginn eines neuen Abschnitts der Verkehrspolitik nützlich, an die Lösung dieser Kernfrage zu erinnern. Politiker, die einem sich ständig wiederholenden Plebiszit unterworfen sind, streben verständlicherweise nach kurzfristig sichtbaren Erfolgen. Auf lange Sicht reife Früchte sind deshalb wenig erstrebenswert. Um so wichtiger erscheint es, immer wieder auf die langfristigen Entwicklungsprobleme im Verkehr hinzuweisen, ohne deren Lösung alle Reformbemühungen Stückwerk bleiben müssen. Die zahlreichen Spannungen und Schwierigkeiten, mit denen die Verkehrspolitik heute zu kämpfen hat, sind letztlich das Ergebnis von verkehrspolitisch weitgehend unbewältigten Strukturwandlungen auf den Verkehrsmärkten. Jahrzehnte hindurch haben Verkehrspolitiker versucht, Anpassungsvorgänge und Umstellungsprozesse zu verhindern oder doch mit Macht zu bremsen. Mit den staatlichen Interventionen aus der Zeit der Weltwirtschaftskrise ließen sich überkommene Strukturen zunächst relativ leicht, allmählich jedoch nur um den Preis immer härterer prozeßpolitischer Eingriffe konservieren. Die Verkehrsgesetze der letzten Jahre lassen dieses Bemühen deutlich erkennen.

Ein hohes Maß an Immobilismus, das methodische Vorgehen betreffend, beherrschte — trotz mancher Ansätze zu Reformen — die Verkehrspolitik. Daß Verkehrsfragen nicht wirklich gelöst werden können, wenn man sie ständig vor sich herschiebt, ist inzwischen weithin erkannt worden. Die Chancen, mit einer fortschrittlichen Verkehrspolitik politische Erfolge zu erzielen, sind entsprechend gestiegen. Zudem wird künftig von Brüssel ein wachsender Druck ausgehen, die massiven staatlichen Restriktionen abzubauen.

Welchen Leitlinien könnte die Verkehrspolitik folgen? An dieser Stelle kann nur auf einige Aspekte hingewiesen werden. Tiefgreifende Reformen, das sei vorweg nachdrück-

*) Vortrag, gehalten anlässlich der Mitgliederversammlung der Fördergesellschaft des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln am 14. November 1969 in Köln.

lich hervorgehoben, lassen sich nicht von heute auf morgen realisieren. Deshalb erscheint es ratsam, einen *verkehrspolitischen Stufenplan* aufzustellen und zur Grundlage des weiteren Handelns zu machen. Ein Stufenplan sollte kein starres Konzept darstellen. Die Erfahrungen, die mit den ersten Teilmaßnahmen gesammelt werden, sollten vielmehr ausgewertet und bei den Beschlüssen über den Mitteleinsatz in den nächsten Stufen berücksichtigt werden. Wesentlich ist, daß das künftige staatliche Vorgehen transparent gemacht wird. Ein solches Konzept würde endlich die drückende Unsicherheit über die künftige Verkehrspolitik beseitigen und es allen Beteiligten ermöglichen, sich rechtzeitig auf neue verkehrspolitische Daten einzustellen. Reibungsverluste würden vermindert. Mit einer derart geplanten Verkehrspolitik würden zugleich den Verkehrsunternehmen wichtige Grundlagen für deren langfristige Pläne geliefert.

Einige Bausteine für einen verkehrspolitischen Stufenplan lassen sich den folgenden Überlegungen entnehmen.

Die Verkehrspolitik der letzten Jahre läßt deutliche Zeichen einer Übergangsphase erkennen. Übergangsperioden sind häufig durch innere Widersprüche gekennzeichnet: Reste der alten Ordnung stehen neben Elementen eines neuen Ordnungsgefüges. Gegen solche Übergangserscheinungen wäre gewiß nichts einzuwenden, wenn die ergriffenen oder geplanten Maßnahmen in sich widerspruchsfrei wären und eine klare, langfristig zu verfolgende Linie erkennen ließen. Das ist jedoch nicht der Fall. Widerspruchsvoll waren die Interventionen der letzten Jahre, weil den bereits bestehenden strukturkonservierenden Vorschriften weitere in die gleiche Richtung wirkende neue Regelungen hinzugefügt wurden, während die Deutsche Bundesbahn gleichzeitig mehr unternehmerische Freiheit und Gelegenheit zur Strukturanpassung erhielt. Auf dem Gebiet der Preisbildung wurden Kollektivorganen der Binnenschifffahrt und des Straßengüterverkehrs zwar umfassende Rechte gegeben, was tendenziell Umstellungsvorgänge begünstigt. Andererseits fördert jedoch kollektivistische Preisbildung nicht gerade notwendige Anpassungsprozesse. Das zeigen jahrzehntelange Erfahrungen mit Kartellen aller Art. Der Gesetzgeber hat obendrein noch die Preise, die Kollektivorgane künftig festlegen werden, von vornherein als marktgerecht bezeichnet. Damit hat er der Bundesregierung ihre wettbewerbspolitische Aufsichtspflicht auf diesem Gebiet genommen und ihr eine Schlafmütze aufgestülpt. Von einer in die Zukunft weisenden Linie der Verkehrspolitik kann bei einem solchen Rückfall in ein *laissez-faire*-Denken nicht gesprochen werden.

Es ist zweckmäßig, den bisher verfolgten verkehrspolitischen Kurs mit den Zielen zu konfrontieren, die in der Regierungserklärung genannt worden sind. Von hier aus lassen sich Leitlinien einer neuen Verkehrspolitik auf lange Sicht entwickeln. Fortsetzung der eingeleiteten Reformen, umfassende Planung der Verkehrspolitik unter verstärkter Heranziehung der Verkehrswissenschaft und »liberalere Verkehrswirtschaft«: das sind wohl die wichtigsten Orientierungspunkte, die Bundeskanzler *Brandt* im verkehrspolitischen Teil seiner Regierungserklärung genannt hat. Mit welchem konkreten Gehalt die so umrissene Zielrichtung gefüllt wird, bleibt zwar abzuwarten. Vieles spricht jedoch dafür, daß damit wesentliche Wandlungen in der verkehrspolitischen Ordnungs- und Prozeßpolitik angekündigt werden. Die Richtung dieser Reformen ist leicht zu erkennen, wenn die wirtschaftspolitischen Passagen der Regierungserklärung herangezogen werden: Deutlicher, als es geschehen ist, hätte sich Bundeskanzler *Brandt* kaum für eine »funktionsfähige marktwirtschaftliche Ordnung« aussprechen können, und er hat hinzugefügt: »Ein wirksamer Wettbewerb nach innen und außen ist und bleibt die sicherste Gewähr für die

Leistungskraft einer Volkswirtschaft«. Besonders nachdrücklich ist ferner die Notwendigkeit einer wachstumsorientierten sektoralen Strukturpolitik betont worden.

Die Verkehrspolitik ist ein Teilbereich der Wirtschaftspolitik. Verkehrspolitik kann nicht isoliert von allgemeinen wirtschaftspolitischen Leitlinien konzipiert und realisiert werden, wenn ein Gegeneinanderregieren von Ressorts, Widersprüche in den Zielsetzungen und sich gegenseitig aufhebende oder sich übermäßig verstärkende Wirkungen wirtschafts- und verkehrspolitischer Maßnahmen verhindert werden sollen. »Umfassende Planung der Verkehrspolitik« bedeutet daher zunächst und vor allem, daß die Wirtschafts- und die Verkehrspolitik besser als bisher aufeinander abgestimmt werden. Es kann wohl kein Zweifel daran bestehen, in welcher Richtung dieser Anpassungsprozeß gehen wird: Schon im verkehrspolitischen Programm der Bundesregierung von 1967 wurde von der »in erster Linie über die Kräfte des Marktes gesteuerten volkswirtschaftlich optimalen Aufgabenteilung« im Güterverkehr gesprochen. Der Hinweis auf eine »liberalere Verkehrswirtschaft« in der Regierungserklärung von Bundeskanzler *Brandt* muß in gleicher Weise verstanden werden.

Welche konkreten Schlüsse sind daraus für die künftige Verkehrspolitik abzuleiten? Die Unternehmer in allen Verkehrszweigen müssen künftig ein größeres Maß an Freiheit erhalten, ihre Aktionsparameter selbstverantwortlich zu gebrauchen.

Das bedeutet für die *Kapazitätssteuerung*: Im gewerblichen Fernverkehr mit Lastkraftwagen sind künftig neue Maßstäbe für die Konzessionierung einzuführen. Das Bestreben, den Straßenverkehr mit Rücksicht auf das staatliche Eisenbahnunternehmen einzudämmen, ist mit den Zielen der Wirtschafts- und Verkehrspolitik nicht länger zu vereinbaren. Kraftverkehrsunternehmen, die rentabel arbeiten und die Nachfrage nach Transportleistungen mit den vorhandenen Kapazitäten nicht zu decken vermögen, sollten die Möglichkeit erhalten, weitere Lastzüge im Fernverkehr einzusetzen. Die gegenwärtige Höchstzahl von Konzessionen wäre zunächst in kräftigen Schritten aufzustocken und schließlich aufzuheben. Die Steuerung der Kapazitäten hinge dann allein von der Nachfrage ab, wobei die Konzessionierungsbehörden im wesentlichen nur noch Aufsichtsfunktionen zu erfüllen hätten. Starre Kontingente, die Behörden für längere Zeit fixieren, können den Strukturwandlungen auf den Verkehrsmärkten nicht Rechnung tragen. Hypothetische Bedarfsermittlungen durch Behörden werden stets mangelhaft bleiben.

Für eine solche nachfrageorientierte, flexible und behördlich überwachte Kapazitätssteuerung spricht weiterhin, daß sich starre Kontingente verfassungsrechtlich auf Grund der veränderten wirtschafts- und verkehrspolitischen Zielsetzungen nicht mehr motivieren lassen. Die Europäische Kommission dürfte gleichfalls mit wachsender Intensität darauf dringen, die restriktive Kontingentspolitik in der Bundesrepublik abzubauen. Vor allem aber wird die Beseitigung der Straßengüterverkehrssteuer Reformen erzwingen. Können die Kraftverkehrsunternehmer ihre Kapazitäten nicht beweglich dem Bedarf anpassen, dann wird sich die verladende Wirtschaft selbst den von ihr benötigten Laderaum beschaffen. Nach Aufhebung der umstrittenen Lenkungssteuer, die den Werkfernverkehr diskriminiert, wird der werkeigene Lastwagenverkehr mit Beginn des Jahres 1971 zu einer ernstzunehmenden Konkurrenz. Nur wenn das Transportgewerbe flexibel reagieren kann, wird es sich in diesem Wettbewerb zu behaupten vermögen. Die Hoffnung, dem Werkfernverkehr würden 1971 wieder neue behördliche Fesseln angelegt, könnte sich auf Grund der veränderten verkehrspolitischen Zielsetzungen nur erfüllen, wenn die Bundesregierung ihren eigenen Grundsätzen untreu würde.

Die geplante Einführung kapazitätssteuernder staatlicher Maßnahmen in der Binnenschifffahrt läuft dem neuen Kurs der Verkehrspolitik eindeutig zuwider. Mit der zur Zeit laufenden Abwrackaktion werden strukturelle Schwächen der deutschen Binnenschifffahrt ausgemerzt. Die frischen Erfahrungen der Binnenschifffahrtsunternehmer mit den vergangenen schweren Rezessionsjahren sollten genügen, einen übersteigerten Optimismus in der Hochkonjunktur zu dämpfen und übermäßige Investitionen zu verhindern. Notfalls könnte die Bundesregierung die Geldgeber und die Reedereien nachdrücklich auf die Risiken von Kapazitätserweiterungen in Boomzeiten hinweisen. Nährt die Bundesregierung dagegen die Hoffnung, daß leichtsinnig investierende Unternehmer die nachteiligen Folgen falscher Dispositionen notfalls auf Kunden oder ökonomisch richtig handelnde Konkurrenten abwälzen können, dann darf sich niemand wundern, wenn es zu Fehlinvestitionen kommt. Auch in Brüssel müßte die Bundesregierung auf eine Korrektur der vorgelegten Kapazitätssteuerungspläne dringen. Es wäre unverständlich, wenn die Bundesregierung zwar eine »liberalere Verkehrswirtschaft« ankündigte, zugleich aber die bescheidenen Reste marktwirtschaftlicher Zustände im Verkehr fortschreitend beseitigte.

Auch auf dem Gebiet der *Preispolitik* wären Konsequenzen zu ziehen. Der Preis gehört zu den wichtigsten unternehmerischen Aktionsparametern. Wie soll der einzelne Unternehmer auf Verkehrsmärkten seinen Leistungsvorsprung gegenüber Konkurrenten deutlich sichtbar zum Ausdruck bringen, wie sollen leistungsschwache Unternehmer ausgeschieden werden und wie soll eine Verbesserung und Verbilligung des Leistungsangebotes bewirkt werden, wenn der interne Preiswettbewerb in der Binnenschifffahrt und im Fernverkehr auf der Straße so gut wie vollständig ausgeschaltet ist? Zwar hat der Gesetzgeber 1961 den Verkehrsunternehmern die Möglichkeit eröffnet, anstelle von Festpreisen auch Margentarife einzuführen. Bis auf einige Ausnahmen, vor allem im Baustoffverkehr und — erzwungenermaßen — im Seehafenverkehr, ist es jedoch nicht zur Abkehr vom staatlich garantierten Festpreis gekommen. Da die Unternehmer gegen ihr eigenes Interesse handelten, wenn sie die staatlich geschützten Zwangskartellpreise freiwillig aufgaben, kann auch künftig nicht mit einer wesentlich geänderten Einstellung gerechnet werden.

Die Bundesregierung, die eine »funktionsfähige marktwirtschaftliche Ordnung« erstrebt, wird ihre verkehrspolitischen Entscheidungen nicht allein von den Interessen der Verkehrsunternehmer leiten lassen dürfen. Da nach mehr als acht Jahren die den Preiswettbewerb ausschließenden Festpreise noch immer eindeutig das Feld beherrschen, und da sich daran wegen der eindeutigen Interessenlage nichts Wesentliches ändern wird ist die Bundesregierung aufgerufen, die *Kundeninteressen* wirksamer als bisher zu vertreten. Das gesetzliche Wahlrecht zwischen Fest- und Margenpreisen wäre zu beseitigen; künftig sollten allein Margenpreise zulässig sein. Die für den 1. Januar 1970 angekündigte Erhöhung der Güertarife gibt bereits vor solchen Gesetzesänderungen die Möglichkeit zum Handeln. Wenn die bisherigen Festtarife zu Mindestpreisen, die beantragten neuen Tarife zu Höchstpreisen erklärt würden, entstünde ein Preisspielraum, innerhalb dessen die Marktpartner — je nach der Marktlage — Preise frei vereinbaren könnten. Dieser zunächst bescheidene Preisspielraum wäre Schritt für Schritt zu erweitern, wobei die Erfahrungen von Stufe zu Stufe sorgfältig auszuwerten wären. Gerade die gegenwärtige Hochkonjunktur und die Übernachfrage nach Transportraum eröffnen den Verkehrsunternehmern gute Chancen, über den Mindestpreisen liegende Entgelte durchzusetzen.

Die vorsichtige Auflockerung der Festpreise im Güterverkehr würde in Verbindung mit einer flexiblen, nachfrageorientierten Kapazitätsregulierung das Entstehen von Kraftverkehrsunternehmen mit optimaler Größe wesentlich fördern. Die Leistungsfähigkeit des Straßenverkehrsgewerbes würde steigen. Im Hinblick auf zwei Ereignisse liegt eine höhere Leistungskraft im eigenen Interesse der Verkehrsunternehmer. Erstens kann nicht damit gerechnet werden, daß der werkeigene Straßenfernverkehr nach dem Auslaufen der Güterkraftverkehrssteuer erneut steuerlich diskriminiert wird. Es drohte dem Verkehrsgewerbe dann ein fortschreitender Verdrängungsprozeß, falls die Eigenproduktion von Verkehrsleistungen rationeller und billiger wäre als die Versorgung über den Markt. Zweitens müssen sich die deutschen Verkehrsunternehmer darauf einstellen, daß es innerhalb der EWG auf die Dauer keine Festpreise für Verkehrsleistungen geben wird, auch nicht auf nationalen Märkten.

Der Standardeinwand gegen eine allmähliche Beseitigung strukturkonservierender Wettbewerbsbeschränkungen lautete bisher stets, daß zunächst alle wettbewerbsverzerrenden staatlichen Interventionen beseitigt werden müßten. Wegen der nach wie vor erheblichen Meinungsverschiedenheiten über derartige Wettbewerbsverzerrungen — jeder Verkehrszweig fühlt sich seinen Konkurrenten gegenüber benachteiligt — ist mit einheitlichen Auffassungen in absehbarer Zeit nicht zu rechnen. Wesentliche Schritte zur Beseitigung unterschiedlicher Startchancen sind überdies in den letzten Jahren getan worden. Was noch an Wettbewerbsverzerrungen geblieben ist, rechtfertigt keinesfalls weiteren verkehrspolitischen Immobilismus. Da staatlich verordnete Wettbewerbsbeschränkungen die unternehmerische Aktivität in den einzelnen Verkehrszweigen ganz unterschiedlich beeinträchtigen, würde gerade der Abbau staatlicher Interventionen wesentlich zur Angleichung der Startbedingungen beitragen.

Mehr und mehr schält sich ferner heraus, daß den *Wegeabgaben* keineswegs die wesentliche verkehrspolitische Rolle zukommt, die ihnen lange Zeit hindurch beigemessen wurden. Sind Verkehrswege gebaut, dann liegt es im gesamtwirtschaftlichen Interesse, wenn sie ökonomisch optimal (nicht zu verwechseln mit maximal) genutzt werden, selbst wenn die erhobenen Wegeabgaben die volle Verzinsung und Amortisation des Kapitals nicht gestatten. Hypothetische Berechnungen darüber, wie hoch Schiffsabgaben eigentlich sein müßten, damit die Gesamtkosten vorhandener Wasserstraßen gedeckt werden, sind für Entscheidungen über Wegeabgaben unerheblich. Es wäre töricht, kostendeckende Wasserstraßenabgaben festzusetzen, wenn damit jeglicher Verkehr unterbunden würde, was zur vorzeitigen Entwertung umfangreicher Investitionen führte. Man kann auch schwerlich die Verkehrsunternehmer heute dafür büßen lassen, daß staatliche Stellen früher Fehlinvestitionen beschlossen haben oder weiterhin beschließen. Es kommt also darauf an, die Schiffsabgaben so zu bemessen, daß zumindest die laufenden Ausgaben für die Wasserstraßen gedeckt werden. Gelingt das nicht, dann sollten die für Verkehrszwecke notwendigen Betriebs- und Unterhaltungsausgaben eingespart und die betreffenden Wasserstraßen für den Verkehr geschlossen werden. Wettbewerbsverzerrungen bestehen nur insoweit, als die geltenden Schiffsabgaben unter dem die optimale Nutzung herbeiführenden Preis liegen. Die gleichen Maßstäbe müssen auch für die Wegeentgelte der anderen Verkehrszweige gelten. Die sogenannte Wegekostendiskussion wird bisher zum Teil unter falschen Vorzeichen geführt.

Die Schlußfolgerung für das Problem der Wettbewerbsverzerrungen lautet, daß von den gegenwärtig gültigen Wegeabgaben aller Voraussicht nach keine wesentlichen Fehlen-

kungen bewirkt werden. Die Hoffnung, mit geschickten Kostenrechnungen der unliebsamen Konkurrenz prohibitiv hohe Wegeabgaben aufhalsen zu können, wird stets ein Wunschtraum bleiben, ökonomisch rationales Handeln des Gesetzgebers unterstellt. Kapitalverluste in Höhe von vielen Milliarden wären die Folge, wenn der Gesetzgeber ökonomischen Erwägungen zuwiderhandelte.

Fehlinvestitionen der Vergangenheit können nicht ungeschehen gemacht werden. Um so wichtiger ist es, wenigstens künftig neue Kapitalfehlleitungen zu verhindern. Das Bundesverkehrswegeprogramm, das Bundesverkehrsminister Leber bereits früher angekündigt hat und an dem gearbeitet wird, könnte wesentliche Fortschritte bringen. Umfassende verkehrspolitische Planung, ausgehend von übergeordneten gesamtwirtschaftlichen Aspekten, ist gerade bei Entscheidungen über Investitionen in Verkehrswegen dringend erwünscht.

Das weitverbreitete Denken in voneinander isolierten Teilbereichen erschwert einstweilen eine koordinierte Planung. Die gegenwärtige Gliederung des Bundesverkehrsministeriums in »Verkehrsträger-Abteilungen« begünstigt diese Einstellung und fördert zugleich den Interessenteneinfluß auf die Exekutive. Es ist menschlich verständlich, daß sich einzelne Beamte in den »Verkehrsträger-Abteilungen« bewußt oder unbewußt mit den Interessen des von ihnen betreuten Verkehrszweigs identifizieren. Als Erfolg erscheint in dieser Sicht, was dem »eigenen« Verkehrszweig nützt, nicht dagegen, was der Leistungskraft des Verkehrssystems als Ganzes förderlich ist.

Die Zersplitterung von Entscheidungsbefugnissen führt ferner dazu, daß über die Priorität von Wegeinvestitionen nach unterschiedlichen Maßstäben geurteilt wird. Zudem hat sich erwiesen, daß scharfer politischer Druck auf den entscheidenden Minister zu positiven Entscheidungen über Projekte führen kann, die auf Fehlinvestitionen in Milliardenhöhe hinauslaufen. Diese Erfahrung wirkt wie eine Einladung, immer neue Fehlinvestitionen politisch zu erzwingen. Gefälligkeitspolitik, die punktuell auf bestimmte Reizschwellen reagiert, ist alles andere als geplante Verkehrspolitik.

Die angestrebte wachstumsfördernde Branchenstrukturpolitik wird sich nur dann realisieren lassen und Wettbewerbsverzerrungen werden nur dann zu vermeiden sein, wenn an Verkehrswegeinvestitionen künftig einheitliche Maßstäbe angelegt werden. Nach der neuen Bundeshaushaltsordnung, die am 1. Januar 1970 in Kraft tritt, sind für größere Investitionen des Bundes künftig *Kosten-Nutzen-Untersuchungen* anzustellen. Solche Kosten-Nutzen-Analysen eröffnen nicht nur die Möglichkeit, die Dringlichkeit von konkurrierenden Projekten zu vergleichen. Sie geben dem Bundesverkehrsminister auch ein Instrument in die Hand, sich erfolgreich gegen gesamtwirtschaftlich nicht vertretbare Interessentenwünsche zu wehren. Nochmals sei auf die bedenklichen Verzerrungen des Wettbewerbs verwiesen, die entstünden, wenn Fehlinvestitionen künftig nicht energisch unterbunden werden.

Kosten-Nutzen-Analysen werden weiterhin die Möglichkeit geben, die Dringlichkeit von Verkehrsinvestitionen des Bundes, der Länder und der Gemeinden miteinander zu vergleichen. Die Verkehrsnöte in den Städten haben ein Ausmaß angenommen, das für eine sehr hohe Priorität städtischer Verkehrsinvestitionen spricht. Manche Fernstraßenpläne dürften im Vergleich dazu weit weniger dringlich sein. Ein integriertes Investitionsprogramm für Bund, Länder und Gemeinden, das den unterschiedlichen Dringlichkeiten von Verkehrsinvestitionen Rechnung trägt, wäre daher hochoberwünscht.

Welche Rückwirkungen auf die Deutsche Bundesbahn wären von den skizzierten ver-

kehrspolitischen Leitlinien zu erwarten? Für die Leitung der Deutschen Bundesbahn bedeutet die in der Regierungserklärung angekündigte neue Verkehrspolitik eine unternehmerische Bewährungsprobe. Wenn alle Verkehrsunternehmer ein gleiches Maß an Bewegungsfreiheit erhalten, wird sich zeigen, wer die begrenzte Wettbewerbsfreiheit unter staatlicher Aufsicht erfolgreich zu nutzen versteht. Die Ausgangslage der Deutschen Bundesbahn ist dabei keineswegs günstig. Es ist ein Alarmzeichen ersten Ranges, daß die Bundesbahn auch im Hochkonjunkturjahr 1969 mit einem hohen Verlust abschließt, während sonst überall in der Wirtschaft glänzend verdient wird. Auch wenn berücksichtigt wird, daß die Bundesbahn für einige unrentable, aber aus politischen Gründen von ihr geforderte Leistungen einstweilen keine hinreichenden Ausgleichszahlungen erhält, muß von einer Fehlallokation von Produktionskräften gesprochen werden. Trotz erfreulicher Erfolge ihrer energischen Rationalisierungsbemühungen steht die Deutsche Bundesbahn noch vor tiefgreifenden weiteren Umstellungs- und Anpassungsprozessen. Die jährliche Produktivitätssteigerung je Beschäftigtenstunde ist bei der Bundesbahn im langjährigen Durchschnitt erheblich hinter den Vergleichszahlen für andere Gewerbezweige zurückgeblieben. Wegen des außerordentlich hohen Anteils der Personalkosten an den Gesamtkosten wiegt der relativ geringe Produktivitätszuwachs bei der Bundesbahn besonders schwer. Hier vor allem müssen weitere Reformen ansetzen. Die Verminderung des Personalbestandes, verstärkter Übergang zu arbeitssparenden Produktionsmethoden und Schließung von Betriebsteilen, die langfristig mehr Ausgaben verursachen als Einnahmen erbringen, erscheinen deshalb dringlich. Ohne nachhaltige Unterstützung der Bundesregierung, auch in Form der Kapitalbereitstellung, wird sich diese Aufgabe nicht lösen lassen.

Bundeskanzler *Brandt* hat eine umfassende Planung der Verkehrspolitik unter verstärkter Heranziehung der *Verkehrswissenschaft* als notwendig bezeichnet. Daß diese Ankündigung Wissenschaftler erfreut, die ihr Metier nicht um seiner selbst willen betreiben, sondern zur Verbesserung bestehender Zustände im Hinblick auf politisch vorgegebene Zielfunktionen beitragen wollen, ist verständlich. An dieser Stelle erscheint hierzu ein kurzes Wort angebracht. Die wissenschaftliche Beratung politischer Instanzen unterliegt Regeln, die beide Seiten beachten sollten. Wenn politische Instanzen ökonomisch zwingende Überlegungen – überspitzt formuliert – als unerheblich beiseiteschieben, ist wirtschaftswissenschaftlicher Rat überflüssig. Die Wissenschaftler ihrerseits haben zu beachten, daß triftige politische Gründe gebieten können, von der ökonomisch zweckmäßigen Lösung abzuweichen. Von einer wissenschaftlich fundierten praktischen Verkehrspolitik wird freilich nur dann gesprochen werden können, wenn die politischen Instanzen Abweichungen von schlüssigen ökonomischen Ratschlägen hinreichend begründen. Das Gewicht der politischen Argumente hätte dabei mit der Höhe ökonomischer Einbußen Schritt zu halten.

Die Zusammenarbeit zwischen Politikern und Wirtschaftswissenschaftlern kann gerade bei der Planung des Einsatzes verkehrspolitischer Instrumente besonders fruchtbar sein. Dasselbe gilt für die nachträgliche Erfolgskontrolle des Mitteleinsatzes. Diese Erfolgskontrolle ist ein integrierender Bestandteil jeder rationalen Verkehrspolitik. Ein ständiger vertrauensvoller Meinungsaustausch zwischen Politikern und Wissenschaftlern ist hierbei notwendige Voraussetzung für den Erfolg der Beratung. Weder sind die verkündeten verkehrspolitischen Ziele in der Regel konkret genug, noch ist die Rangordnung der Einzelziele deutlich genug erkennbar, als daß ohne klärende Aussprachen für den Politiker befriedigende wissenschaftliche Entscheidungshilfen gegeben werden könnten. Wäh-

rend der Ausarbeitung wissenschaftlicher Empfehlungen sollten sich Verkehrswissenschaftler und Verkehrspolitikern daher gleichermaßen um intensive Kontakte bemühen.

Als Ergebnis sind insbesondere folgende Punkte festzuhalten:

1. Die von Bundeskanzler *Brandt* angekündigten Ziele, nämlich wachstumsorientierte Branchenstrukturpolitik und Übergang zu einer »liberaleren Verkehrswirtschaft«, werden zu wesentlichen Wandlungen der Verkehrspolitik führen müssen, wobei unterstellt ist, daß die genannten Ziele wirklich ernstgemeint sind.
2. »Liberalere Verkehrswirtschaft« heißt: größerer Handlungsspielraum für die Marktpartner und Abbau wettbewerbsbeschränkender staatlicher Interventionen.
3. Mehr Handlungsspielraum für die *Nachfrager* nach Verkehrsleistungen bedeutet vor allem zweierlei: Die freie Wahl des Transportmittels muß gewährleistet bleiben; staatliche Transportverbote für bestimmte Güter oder Strecken sind kein geeignetes Instrument der neuen Verkehrspolitik. Außerdem muß den Kunden ein diskriminierungsfreier Zugang zur Eigenproduktion von Verkehrsleistungen eröffnet werden; das heißt Aufhebung der Sondersteuer für den Werkfernverkehr mit Lastwagen.
4. Mehr Handlungsspielraum für die *Anbieter* von Verkehrsleistungen bedeutet in erster Linie, daß die staatlichen Beschränkungen der unternehmerischen Preis- und Kapazitätspolitik aufzulockern sind.
5. Der Übergang zu einer »liberaleren Verkehrswirtschaft« kann nicht von heute auf morgen vollzogen werden. Es empfiehlt sich daher, einen *verkehrspolitischen Stufenplan* aufzustellen, der Schritt für Schritt zu der gewünschten Marktordnung hinführt, die staatliche Aktivität transparent macht und die unvermeidlichen Friktionen dadurch vermindert.
6. Die Wahlmöglichkeit zwischen staatlich vorgeschriebenen Festpreisen und Margenpreisen wäre zu beseitigen. Künftig sollten zwingend Höchst- und Mindestpreise vorgeschrieben werden, wobei der Preisspielraum in Stufen auszuweiten wäre.
7. Die derzeit bestehenden Kapazitätsbeschränkungen im gewerblichen Straßengüterfernverkehr wären Schritt für Schritt aufzulockern mit dem Ziel einer nachfrageorientierten Steuerung der Kapazitäten unter behördlicher Überwachung.
8. Die Deutsche Bundesbahn muß im gleichen Ausmaß wie ihre Konkurrenten unternehmerische Bewegungsfreiheit erhalten — nicht nur auf dem Papier. Der hohe Block der Personalausgaben wird durch Personaleinsparungen und Verzicht auf unrentable Dienste — soweit nicht von Staats wegen gewünscht und finanziell abgedeckt — wesentlich gesenkt werden müssen.
9. Die noch bestehenden Wettbewerbsverzerrungen können nicht mehr als ernsthaftes Hindernis für den Übergang zu einer »liberaleren Verkehrswirtschaft« bezeichnet werden. Die wohl bedrohlichste Wettbewerbsverzerrung sind zur Zeit Fehlinvestitionen in Verkehrswegen. Kosten-Nutzen-Analysen, die es erlauben, konkurrierende Investitionsprojekte nach Dringlichkeiten einzustufen, sind ein Mittel, politische Pressionen auf den entscheidenden Minister zugunsten einzelner — oft nicht vordringlicher — Projekte abzuwehren.
10. Wegeabgaben können nicht durch Vollkostenrechnungen ermittelt werden. Vielmehr müssen die Wegeabgaben eine optimale Nutzung der vorhandenen Verkehrsnetze ermöglichen. Für Fehlinvestitionen staatlicher Instanzen dürfen nicht die Wegebenutzer finanziell verantwortlich gemacht werden.