

Hier sei auf das US-amerikanische Beispiel hingewiesen. Dort wird im Rahmen der *federal-aid* von der Bundesverwaltung ein bestimmter Prozentsatz der Bausumme für die generellen Vorplanungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bereitgestellt und verwendet mit der Maßgabe, daß sich je nach dem Träger der Baumaßnahme auch die Staaten bzw. kommunalen Verwaltungen mit einem entsprechenden Prozentsatz an diesen Aufwendungen für die Planungsarbeiten beteiligen.

Nach den geschilderten Planungsmethoden werden neuerdings viele Netze und Teilnetze im nationalen Bereich geplant. Außer den nationalen Netzen, die im vorliegenden Bericht bisher erwähnt wurden, liegen vergleichbare Planungen auch aus anderen Ländern vor<sup>23</sup>). Der Zusammenschluß der nationalen Netze erfolgt allerdings bisher meist nur in der Form, daß die regionalen Gesichtspunkte im unmittelbaren Bereich der Ländergrenzen aufeinander abgestimmt werden. Durch Zusammenführen der Trassen und gemeinsame Planung der benötigten technischen Einrichtungen am Grenzübergang wird den beiderseitigen Interessen Rechnung getragen. Hier könnten landesweite, die Grenzbezirke in erheblichem Maße übergreifende Makromodelle für die zwischenstaatlichen Autobahnplanungen auf der Grundlage der hier geschilderten Arbeitsverfahren zukünftig eine fundierte Planungsgrundlage darstellen.

### Summary

The considerable investments for the extensions of the motor highway networks require the application of the latest knowledges of planning sciences and traffic technique for the planning activities. While in former times, the determination of the type of communication systems and priorities of part sections was based on the engineer's experiences, today a quantitative calculation of the traffic requirement to be expected is made. More and more the planning of future communication systems has to take into consideration economical and sociological points of view. Today, there are still difficulties in quantifying the criteria necessary for the cost-benefit-analysis. International planning of motor highways and the integration of motor highway networks into the overall planning of networks for different traffic systems will be of growing importance.

### Résumé

Les investissements considérables pour l'élargissement des réseaux de l'autoroute nécessitent l'application des connaissances les plus modernes des sciences de planification et de la technique des transports pour les activités de planification. De nos jours, c'est surtout une évaluation quantitative qui s'effectue en vue du besoin vraisemblable du trafic, tandis que autrefois la détermination du réseau et des priorités de secteurs partiels se basait sur les expériences de l'ingénieur. La planification de réseaux de communications futurs doit prendre égard dans une large mesure de points de vue économiques et sociologiques. Pourtant il y a avant tout des difficultés qui consistent à quantifier les critères dont on a besoin pour l'analyse « cost-benefit ». Les planifications interétatiques de l'autoroute et l'intégration des réseaux de l'autoroute dans la planification totale des réseaux pour les systèmes de communication différents augmentent d'importance.

<sup>23</sup>) *Le Vert, P.*, Le réseau routier en Europe, in: *Revue Générale des Routes et des Aéroports*, Heft 416 (1966).

## Die Bedeutung der Verkehrspolitik für die Entwicklung ländlicher Räume

VON DR. JUR. GÜNTHER STORSBERG, BONN

### I. Einleitung

Zunächst soll versucht werden, die hier interessierenden Bezugsgrößen der Verkehrspolitik zu umreißen. Die Entwicklung ländlicher Räume ist als politische Aufgabe eine Angelegenheit der regionalen Wirtschaftspolitik, der Raumordnungspolitik und der Agrarpolitik. Das schließt die Möglichkeit von *Zielkonflikten* ein.

Neben Zielkonflikten prinzipieller Art gibt es den alljährlichen Wettstreit um die im Verhältnis zu den Wünschen der Ressorts immer zu knappen Haushaltsmittel. Mehr Sicherheit und mehr Bildung oder mehr Straßenbau — auch das ist ein zumindest gradueller Zielkonflikt.

Der oft unschöne Streit ums liebe Geld ist auch in den oben genannten politischen Bereichen unvermeidlich. Wer regionale Wirtschaftspolitik oder Agrarpolitik im strukturpolitischen Sinne betreiben will, muß auf eine Veränderung, auf eine Verbesserung des status quo hinarbeiten. Von selbst geschieht entweder gar nichts oder zu wenig oder es geht zu langsam. Da unmittelbarer Zwang in wirtschaftlichen Dingen im demokratischen Rechtsstaat nicht erlaubt ist, können wir nur Anreize bieten, und dazu brauchen wir Geld.

Eine sogenannte Subvention, mit deren Hilfe eine politisch erwünschte Veränderung des status quo erreicht wird, ist demnach nichts anderes als der Preis, den die Allgemeinheit wohl oder übel für eine solche Veränderung bezahlen muß. Streiten kann man sich im Einzelfall darüber, ob der Preis angemessen ist oder nicht. Dieser Streit muß selbstverständlich in aller Nüchternheit und unter Verwendung aller verfügbaren Daten ausgetragen werden.

### II. Grundlagen und Ziele regionaler Förderungsmaßnahmen

Auf Einzelheiten der Förderungsmaßnahmen, das heißt auf die Frage, wo, wann, in welcher Form und in welcher Höhe Investitions- und sonstige Hilfen gewährt werden können, soll hier nicht eingegangen werden. Die »Richtlinien über die Verwendung der Bundeshaushaltungsmittel für das Regionale Förderungsprogramm der Bundesregierung vom 4. 9. 1969« sind im Bundesanzeiger vom 19. 9. 1969 abgedruckt und damit jedermann zugänglich. Auch über das Investitionszulagengesetz vom 18. 8. 1969 (BGBl. I/1211) und über das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« vom 7. 10. 1969 (BGBl. I/1861) können sich Interessierte leicht in-

formieren — jedenfalls, was den Text angeht. Um genau zu verstehen, warum dieses oder jenes gerade so und nicht anders geregelt ist, muß man vermutlich mit der Materie sehr eng vertraut sein. Beispielsweise werden Förderungsmaßnahmen nach den *Richtlinien* im Haushalt angewiesen, Investitionshilfen nach dem *Investitionszulagengesetz* dagegen nicht, obgleich die Richtlinien gewissermaßen auf dem Investitionszulagengesetz aufbauen, wenn auch nicht ganz, denn die Fördergebiete der Richtlinien stimmen zwar weitestgehend, aber nicht vollständig mit den Fördergebieten des Investitionszulagengesetzes überein. Allerdings ist die Übereinstimmung vollständiger, als es nach dem im Bundesanzeiger veröffentlichten Verzeichnis den Anschein hat, weil man sich dieses Verzeichnis um weitere, nicht genannte Kreise und Orte ergänzt vorzustellen hat, so daß insgesamt nach den Richtlinien mehr Kreise und Orte gefördert werden als nach dem Investitionszulagengesetz und nicht etwa weniger, wie man nach den veröffentlichten Angaben zunächst annehmen könnte. Das mag auf Anhieb nicht ganz harmonisch erscheinen, ist aber zweifellos wohlüberlegt. Für unser Thema ist im übrigen nur die Zielsetzung von Interesse, und in diesem Punkt gibt es keinen Unterschied zwischen den Richtlinien und den beiden erwähnten Gesetzen.

Das *Regionale Förderungsprogramm der Bundesregierung* soll, so der erste Absatz der Richtlinien, »in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Raumordnung . . . Mängel der regionalen Wirtschaftsstruktur im Bundesgebiet beseitigen oder mildern«. Als förderungswürdig gelten nach Absatz 2 Maßnahmen, »die einen Primäreffekt für die Steigerung der Wirtschaftskraft eines strukturschwachen Gebietes auslösen können«, wobei der »Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Erfolg« stehen soll.

Etwa das gleiche bestimmt § 1 Absatz 4 des *Investitionszulagengesetzes*, wonach die Zulage nur gewährt werden darf, »wenn der Bundesminister für Wirtschaft im Benehmen mit der von der Landesregierung bestimmten Stelle bescheinigt hat, daß die Errichtung, Erweiterung, Umstellung oder Rationalisierung der Betriebsstätte volkswirtschaftlich besonders förderungswürdig und geeignet ist, die Wirtschaftsstruktur der . . . förderungsbedürftigen Gebiete zu verbessern, den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung entspricht« und — nicht wörtlich, aber sinngemäß — zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen oder gefährdete Arbeitsplätze erhalten werden.

Schließlich verlangt das *Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe* »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« in § 2 — auch das ist im Prinzip nichts anderes — Übereinstimmung der Förderungsmaßnahmen »mit den Grundsätzen der allgemeinen Wirtschaftspolitik und mit den Zielen und Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung« sowie ihre Abstimmung mit anderen öffentlichen Entwicklungsvorhaben.

Die zweite politische Bezugsgröße, die Raumordnungspolitik, stützt sich auf das *Raumordnungsgesetz* vom 8. 4. 1965 (BGBl. I/306), das, wie wir gesehen haben, mit den regionalpolitisch relevanten Gesetzen eng verknüpft ist. Auch in die Einzelheiten der Raumordnungspolitik soll hier nicht gegangen werden. Für unsere Zwecke genügen zwei Zitate aus dem Raumordnungsgesetz. Nach § 1 Absatz 1 ist das Bundesgebiet »in seiner allgemeinen räumlichen Struktur einer Entwicklung zuzuführen, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient. Dabei sind die natürlichen Gegebenheiten sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse zu beachten«. Und § 2 Absatz 1 Ziffer 3 fordert speziell für die entwicklungsbedürftigen Räume: »In Gebieten, in denen die Lebensbedingungen in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder ein solches Zurück-

bleiben zu befürchten ist, sollen die allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse sowie die kulturellen Einrichtungen verbessert werden.«

Das klingt alles sehr schön. Leider — oder glücklicherweise — je nach der Präferenz für ein bestimmtes Ressort — ist das Raumordnungsgesetz eine typische *lex imperfecta*, das heißt, der Gesetzgeber hat zwar politische Ziele definiert, aber nicht die Mittel zur Verfügung gestellt, ohne die nun einmal keine Politik gemacht werden kann. Da es trotzdem zu klappen scheint, ist zu vermuten, daß die Raumordner, die ja überall mit von der Partie sind, mangels eigener Vollmachten und vor allem mangels eigener Finanzkraft notgedrungen mehr oder weniger das wollen, was andere ohnehin zu tun beabsichtigen.

Was die dritte politische Bezugsgröße betrifft, die Agrarpolitik, so genügt es, auf das ebenfalls neue Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes« vom 3. 9. 1969 (BGBl. I/1573) zu verweisen. Aufgabe dieses Gesetzes ist es laut § 2, »eine leistungsfähige, auf künftige Anforderungen ausgerichtete Land- und Forstwirtschaft zu gewährleisten und deren Eingliederung in den gemeinsamen Markt der Europäischen Gemeinschaften zu erleichtern sowie den Küstenschutz zu verbessern. Dabei sind die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung zu beachten« und die zu treffenden Maßnahmen »mit anderen öffentlichen Neuordnungs- und Entwicklungsmaßnahmen abzustimmen«. Auch hier haben wir wieder die Verzahnung sowohl zwischen regionaler Wirtschaftspolitik, Raumordnung und Agrarpolitik als auch zwischen Bundes- und Landespolitik. Gesetze und Instanzen sind zwar verschieden, aber Ziele und Methoden gleichartig, nämlich: Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen durch Förderung neuer oder bestehender Betriebe, Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen, mögliche Konzentration der Förderungsmaßnahmen auf Schwerpunkte und Wahrung eines angemessenen Verhältnisses zwischen Aufwand und Erfolg. Das sind etwa die wichtigsten Grundsätze, nach denen die ausführenden Organe in allen drei Bereichen unter fortlaufender wechselseitiger Abstimmung verfahren sollen.

### III. Beitrag der Verkehrspolitik

#### a) Infrastruktur

Ihren mit Abstand wichtigsten Beitrag zur Entwicklung ländlicher Räume leistet die Verkehrspolitik im Bereich der Infrastruktur, und zwar vornehmlich im Straßenbau. Erinnert sei an die Verkehrswegepläne der Bundesregierung für das Zonenrandgebiet und die Bundesausbauorte. Es ist heute für uns eine selbstverständliche, wenn auch eine noch nicht überall restlos gelöste Aufgabe, das Straßennetz so auszubauen, daß auch das kleinste Dorf und selbst einzelne Höfe von allen Personen- und Lastkraftwagen üblicher Bauart mühelos erreicht werden können. Die Grundausstattung des Landes mit verkehrlicher Infrastruktur ist eindeutig Sache der Straßenbauer.

Das war keineswegs immer so, und die Behauptung, daß der Eisenbahn gerade in ländlichen Räumen heute im Verhältnis zum Kraftverkehr nur noch eine Hilfsfunktion zukomme, wird sicher auch heute noch hier und da auf Widerspruch stoßen.

Sehen wir vom Luftverkehr ab, so stehen uns theoretisch drei Landverkehrsmittel zur



Verfügung: Binnenschifffahrt, Eisenbahn und Kraftfahrzeug. Die Reihenfolge entspricht dem Seltenheitsgrad. Die Binnenschifffahrt braucht schiffbare Flüsse oder Kanäle, die es nicht überall gibt. Zwar wird das Wasserstraßennetz laufend erweitert, aber auch bei größtem Enthusiasmus nur dann, wenn wenigstens eine gewisse Hoffnung besteht, daß auf dem neuen Wasserweg eines Tages große Gütermengen befördert werden. Respektlose Kritiker meinen freilich, das seien vorwiegend Materialien zum Weiterbau. Aber wie dem auch sei: Ländliche Räume und Binnenschifffahrt haben sich gegenseitig wenig zu bieten.

Bleiben Eisenbahn und Kraftfahrzeug. Neu- und Ausbauwünsche sind fast ausschließlich auf Straßen aller Kategorien, von der Autobahn bis zum Wirtschaftsweg, gerichtet. Von Eisenbahnstrecken, außer von der Elektrifizierung der Hauptstrecken, ist kaum die Rede. Die neugebauten Eisenbahnstrecken der letzten zwanzig, dreißig Jahre können wir an den Fingern abzählen, während für den Straßenbau von Jahr zu Jahr steigende Milliardenbeträge ausgegeben werden. Mit dem stark überbewerteten Wegekostenproblem hat das ganz sicherlich nichts zu tun.

Es ist also kein Zufall, daß sich das Eisenbahninteresse inlandorientierter Entwicklungshelfer auf Strecken konzentriert, die stillgelegt werden sollen, weil sie unwirtschaftlich geworden sind. Für die Erhaltung solcher Strecken werden oft Gründe vorgebracht, die in vergleichbaren, nicht ans Eisenbahnnetz angeschlossenen Gebieten ganz offensichtlich nicht ausreichen würden, Anschlußwünsche laut werden zu lassen, geschweige denn zu rechtfertigen.

Das ist nicht schwer zu erklären. Die Crux aller Politik im demokratischen Rechtsstaat ist das vom einzelnen her gesehen durchaus verständliche, für die Allgemeinheit aber sehr lästige Besitzstandsdenken.

Das heißt, der sehr reale Kern dieser Auseinandersetzungen ist unmittelbar das materielle Interesse derjenigen Reisenden und Verloader, die die Eisenbahn auf der fraglichen Strecke noch benutzen, und mittelbar das nicht minder rege Interesse derjenigen Stellen, denen die unmittelbar Betroffenen als Wahlberechtigte oder in anderer Eigenschaft am Herzen liegen. Deswegen spielt es auch kaum eine Rolle, daß es sich in der Regel um Strecken handelt, auf denen der ohnehin nie sehr umfangreiche Personen- und Güterverkehr immer mehr zurückgegangen ist — nicht etwa, weil weniger Personen reisten oder weniger Güter befördert würden, sondern weil sich der ursprüngliche Schienenverkehr auf die Straße verlagert hat und Neuverkehr von vornherein die Straße bevorzugt.

Neben dem Restbestand an schienentreuer Kundschaft sind auch die Gelegenheitskunden betroffen, denen die Eisenbahn als Notbehelf dient, wenn das Auto zur Inspektion muß oder die Straßen vereist sind oder eine leere Kiste abzutransportieren ist, die die Eisenbahn wegen ihrer Beförderungspflicht nicht zurückweisen darf. Schließlich gibt es auch noch potentielle Kunden, die die Eisenbahn zwar nie benutzen, sie aber für alle Fälle in Reserve halten möchten, weil es sie ja nichts kostet.

Für den Bundesminister für Verkehr, der über einen Stilllegungsantrag der Bundesbahn entscheiden soll, steht nur das eine fest: Keiner der mehr oder weniger lautstarken Stilllegungsgegner ist verpflichtet, die Kosten der Aufrechterhaltung zu tragen, oder bereit, sich freiwillig daran zu beteiligen. Bezahlen muß vielmehr die Bundesbahn, und da ihre Erträge dafür nicht ausreichen, letzten Endes der Bundesfinanzminister und damit die Allgemeinheit.

Deswegen ist der strukturpolitische Grundsatz, daß der Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Erfolg stehen muß, besonders wichtig, wobei unter Aufwand selbstverständlich der Gesamtaufwand aller beteiligten öffentlichen Hände zu verstehen ist, letztlich also die Gemeinschaftsleistung derer, die die öffentlichen Hände füllen.

Bei einer Streckenstilllegung, um wieder konkret zu werden, kann es zu folgendem Zielkonflikt kommen: Erklärtes Ziel der Verkehrspolitik der Bundesregierung ist unter anderem die Sanierung der Bundesbahn. Die Sanierung der Bundesbahn erfordert die Schließung unwirtschaftlicher Strecken. Eine zur Stilllegung vorgesehene Strecke kann aber im Augenblick oder auf längere Sicht wichtig sein für den Erfolg einer regionalen Förderungsmaßnahme.

Eine generelle Lösung für Zielkonflikte dieser Art gibt es nicht. Wenn der Aufwand für Betrieb und Unterhaltung der Strecke größer ist als die Mehrkosten, die den schienentreuen Restkunden bei einem Wegfall der Strecke erwachsen würden, ist der Fall rechnerisch klar. Dann stellt sich nur noch die Frage, ob den bisherigen Eisenbahnbenutzern zugemutet werden kann, die Mehrkosten selbst zu tragen, oder ob es nicht angebracht wäre, ihnen eine Übergangshilfe zu gewähren — Gelegenheitskunden natürlich nicht.

Faktisch ist es so, daß der Staat die Schienenbenutzer mittelbar subventioniert hat — zugegebenermaßen mit einem Aufwand, der in keinem angemessenen Verhältnis zum Erfolg stand. Ehe aber diese Subvention eingestellt wird, sollte geprüft werden, ob sie nicht vielleicht gewollt war und es nur darum geht, den unangemessen hohen Aufwand zu reduzieren. Selbst wenn diese Prüfung ergäbe, daß die Subvention nicht gewollt war und auch für die Zukunft nicht erforderlich ist, müßte immer noch berücksichtigt werden, daß, wer sich auf Dienste der Staatsbahn verläßt, einen gewissen Vertrauensschutz beanspruchen kann. Im Privatrecht gibt es den Grundsatz, daß aus einer regelmäßig gewährten freiwilligen Leistung nach gewisser Zeit eine gewohnheitsrechtliche Dauerverpflichtung wird. Übertragen auf den Bereich der öffentlichen Investitionen heißt das, daß Fehlinvestitionen die fatale Eigenschaft haben, Folgebelastrungen für die öffentlichen Haushalte auslösen zu können.

Damit soll durchaus nicht übertriebenen Ansprüchen das Wort geredet werden. Im Gegenteil: den Interessen der Bundesfinanzen wäre besser gedient, wenn man einen Teil der zu erzielenden Ersparnis den Stilllegungsgeschädigten zur Verfügung stellte, statt unter dem Druck der Proteste auf die Stilllegung zu verzichten.

Schwieriger ist es, wenn die Streckenrechnung nur deswegen eine Kostenunterdeckung ausweist, weil sie auch Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen enthält. In solchen Fällen ist zu prüfen, ob es sich lohnt, die Strecke als Auslaufstrecke so lange weiterzubetreiben, bis aus Gründen der Betriebssicherheit umfangreiche Investitionen erforderlich würden. Das ist zunächst ein innerbetriebliches Problem, das die Bundesbahn selbst längst erkannt hat. Noch nicht selbstverständlich scheint es aber zu sein, die Betroffenen möglichst frühzeitig zu unterrichten, damit sie die Zeit bis zur Stilllegung dazu benutzen können, sich umzustellen.

Noch schwieriger wird es, wenn auf Grund von regionalen Förderungsmaßnahmen für die Zukunft Schienenverkehr zu erwarten ist, der die Wirtschaftlichkeit der Strecke wiederherstellen könnte. Das mag eine mehr theoretische Überlegung sein, denn die Eisenbahn braucht, wenn sie rentabel arbeiten soll, ein erhebliches, kontinuierliches Verkehrsaufkommen, das die mittleren und kleineren Betriebe, an die man bei regionalen Förde-

rungsmaßnahmen normalerweise zu denken hat, kaum erbringen. Immerhin, wenn sich ausnahmsweise echte Chancen bieten, dann wird das auch auf die Bundesbahn Eindruck machen. Sie muß es nur wissen — also wieder das Problem der gegenseitigen Unterrichtung.

Wenn allerdings zwar Verkehrszuwachs erwartet werden kann, die Wiederherstellung der Wirtschaftlichkeit aber trotzdem nicht wahrscheinlich ist, kann es nicht Aufgabe der Bundesbahn sein, die Strecke von sich aus zu erhalten. Das Bundesbahngesetz sagt ausdrücklich, daß die Bundesbahn übergeordnete Erwägungen nur anzustellen hat, wenn sie Überschüsse erzielt, also vorerst leider nicht. Es ist dann vielmehr ausschließlich Sache der beteiligten staatlichen Organe zu überlegen, ob sie aus Gründen der regionalen Wirtschaftspolitik, der Raumordnungspolitik oder der Agrarpolitik die ungedeckten Streckenkosten übernehmen wollen.

Um diese Frage beantworten zu können, müßte eigentlich eine volkswirtschaftliche Gesamtrechnung aufgemacht werden. Diese Auffassung wird jedenfalls von Leuten vertreten, die meinen, alles und jedes berechnen zu können. Bisher hat allerdings noch niemand sagen können, wie man beispielsweise Entwicklungschancen quantifizieren will. Das ist der wunde Punkt der vielgepriesenen Nutzen-Kosten-Analyse.

Im übrigen ist nicht einzusehen, weshalb der Bund, nur weil er als Eigentümer der Bundesbahn auch Verlustträger ist, sich verpflichtet fühlen soll, die ungedeckten Straßenkosten aus dem Bilanzverlust herausnehmen und dafür einen regional-, raumordnungs- oder agrarpolitisch motivierten erfolgswirksamen Zuschuß zu leisten. Das wäre nur eine formale Lösung. Eine materielle Lösung könnte so aussehen, daß diejenige öffentliche Stelle zahlt, die am meisten interessiert ist und deswegen auch am besten beurteilen kann, ob sich die Ausgabe lohnt.

Allerdings würden Bund, Länder und Gemeinden den Aufwand zur Erhaltung einer aus betriebswirtschaftlicher Sicht unrentablen Strecke sicherlich auch dann wesentlich nüchterner beurteilen, wenn die Ausgleichszahlungen einen Haushaltstitel belasteten, aus dem auch andere, vielleicht sehr viel wirkungsvollere Entwicklungshilfen zugunsten des betreffenden Landesteiles oder der betreffenden Gemeinde geleistet werden könnten.

Müßte man zwischen der Ausgleichszahlung an die Bundesbahn und beispielsweise einem Investitionszuschuß zugunsten eines aufstrebenden gewerblichen oder landwirtschaftlichen Betriebs wählen, so würde man vermutlich erheblich schärfer kalkulieren und zumindest relative Nützlichkeitsabwägungen anstellen.

Auf lange Sicht werden wir nicht umhin können, Gesamtverkehrswegepläne von Bund, Ländern und Gemeinden aufzustellen, die auch die Eisenbahnstrecken umfassen. Es zeigt sich immer deutlicher, daß es falsch war zu glauben, die Entscheidung über Stilllegung oder Aufrechterhaltung einer Eisenbahnstrecke sei primär innerbetrieblicher Art. Sämtliche mit öffentlichen Mitteln gebauten Verkehrswege gehören zur Infrastruktur des Landes und müssen deshalb auch nach einheitlichen politischen Maßstäben beurteilt werden. Vieles wäre einfacher, wenn der Schienenweg auf den Staat übertragen würde und die Bundesbahn als Betriebsgesellschaft eine leistungsabhängige Wegebenutzungsabgabe zahlen müßte.

Im Prinzip sind wir auf dem richtigen Weg. Die Bundesregierung hat in ihrem verkehrspolitischen Programm für die Jahre 1968 bis 1972 die Aufstellung eines Bundesverkehrswegeprogramms angekündigt, unter anderem mit dem Ziel, die wirtschaftlich schwächeren

Räume zu fördern. Die gute Absicht ist vorhanden, sie braucht nur noch verwirklicht zu werden.

Wenn auch das Streckenstilllegungsproblem die Gemüter immer wieder stark bewegt und man manchmal fast den Eindruck haben könnte, als sei in der Volksmeinung der Einfluß der Verkehrspolitik auf die Entwicklung ländlicher Räume ein rein negativer, so darf dabei doch nicht übersehen werden, daß Konflikte zwischen Verkehrspolitik und Strukturpolitik Ausnahmen von der Regel sind. Normalerweise ergänzen sich verkehrs- und strukturpolitische Maßnahmen. Oft genug schafft der Straßenbau erst die Voraussetzungen für eine regionale Entwicklung. Ein Bahnanschluß sieht ja nicht selten so aus, daß man 2 bis 3 km zu Fuß gehen muß, weil die Station zwischen zwei Dörfern auf freiem Feld liegt. Nach der Statistik gehören dann beide Dörfer zu den ca. 8000 bundesdeutschen Gemeinden mit Bahnanschluß. Aber diese Statistik fußt auf den Ansprüchen der Jahrhundertwende. Die 16000 Gemeinden der Bundesrepublik, die ohne Bahnanschluß auskommen müssen, haben längst begriffen, daß gute Straßen besser sind als schlechte Eisenbahnverbindungen.

Hier ist noch einiges an Aufklärungsarbeit zu leisten. Wenn vor der endgültigen Entscheidung über eine stilllegungsreife Strecke zusammen mit den örtlichen Stellen nach praktischen Lösungen gesucht wird, zeigt sich oft, daß es durchaus solche Lösungen gibt. Natürlich darf man die Bevölkerung nicht überraschen, sonst gibt es Ärger und es wird zumindest teurer. Manches Nein einer Landesregierung war die Folge mangelnder Vorbereitung.

#### b) Ordnungspolitische Maßnahmen

Der andere große Bereich der Verkehrspolitik, der für unser Thema von Interesse ist, ist jener der ordnungspolitischen Maßnahmen. Hier geht es nicht um Haushaltsmittel, sondern um Gebote, Verbote und verkehrspolitisch motivierte Lenkungssteuern und Steuerbefreiungen. Dazu einige Beispiele: Gebote ordnungspolitischer Art sind die Betriebs- und Beförderungspflicht bei Eisenbahn, Straßenbahnen und im Omnibuslinienverkehr. Verbote ordnungspolitischer Art sind das Verbot, ohne besondere Erlaubnis Güterverkehr für andere zu betreiben, und das Verbot, andere als die amtlich zugelassenen Beförderungspreise zu fordern oder zu bezahlen. Eine verkehrspolitisch motivierte Lenkungssteuer ist die Straßengüterverkehrssteuer. Eine verkehrspolitisch motivierte Steuerbefreiung ist die Freistellung der im Linienverkehr eingesetzten Omnibusse von der Kraftfahrzeugsteuer.

#### 1. Betriebs- und Beförderungspflicht

Was zur Betriebs- und Beförderungspflicht der Eisenbahn anzumerken war, wurde im wesentlichen schon gesagt, denn nur wegen der Betriebs- und Beförderungspflicht ist die Stilllegung unwirtschaftlicher Strecken so umstritten. Andernfalls hätte es ja die Eisenbahn in der Hand, nur dort und nur dann zu fahren, wo und wenn es sich lohnt.

Straßenbahnen spielen im ländlichen Raum keine Rolle. Zum Omnibus-Linienverkehr nur eine allgemeine Bemerkung: Der öffentliche Personenverkehr ist zweifellos verbesserungsbedürftig und auch verbesserungsfähig. Er kann aber, gerade in ländlichen Räumen, den privaten Pkw nur bedingt ersetzen. Der Pkw ist ein Gebrauchsgegenstand geworden,



der neue Maßstäbe gesetzt hat. Je geringer die Wohndichte und je verstreuter die Betriebe, desto weniger kann es unseren heute verfügbaren öffentlichen Verkehrsmitteln gelingen, die gestiegenen Ansprüche zufriedenzustellen. Zumindest langfristig werden wir dafür zu sorgen haben, daß, wer in einer Streulage wohnen oder arbeiten muß, imstande ist, sich einen eigenen Pkw zu halten. Im übrigen sollten wir uns möglichst rasch ein öffentliches Verkehrsmittel einfallen lassen, das die unserem Lebensstandard entsprechende und deswegen zu Recht geforderte Haus-Haus-Bedienung bieten kann.

## 2. Erlaubnispflicht im Güterkraftverkehr

An der Erlaubnispflicht im gewerblichen Güterkraftverkehr, die im Fernverkehrsbereich durch eine straffe Kontingentierung noch beträchtlich verschärft wird, ist schon harte Kritik geübt worden. Man erinnere sich an die wiederholten vergeblichen Bemühungen um eine Erweiterung der Nahverkehrszone. Bis heute konnten sich die Verkehrspolitiker nicht zu einer Überprüfung der nun schon mehr als 30 Jahre alten Konzeption des Güterkraftverkehrsgesetzes entschließen. Seit 10 Jahren wird von einer »großen« Novelle geredet. Ebenso lange hoffen die »Liberalen«, das heißt die Anhänger der Marktwirtschaft, auf einen lockernden Einfluß der EWG. In all den Jahren wurde aber nur ein bißchen am Gesetz herumgeflickt. Regeln, Ausnahmen und Ausnahmen von Ausnahmen lassen heute beim besten Willen nicht mehr erkennen, wozu das alles gut sein soll.

Ein Anhänger der traditionellen Verkehrspolitik wird die »bewährte Ordnung« betonen; äußert man den naheliegenden Verdacht, daß Interessen im Spiel sein könnten, die in nichtreglementierten Wirtschaftskreisen zu handfesten Kartellen führen würden, wenn sie nicht verboten wären, so wird sich der Gesprächspartner entrüstet auf das allgemeine Wohl berufen. Es gehört sich eben bei uns immer noch nicht, von Geld zu sprechen.

Man muß sich schon selbst fragen, was die sogenannte Ordnung bezwecken könnte. Güterverkehr als Gegenstand der Verkehrspolitik ist immer Dienstleistung für Dritte oder für eigene Zwecke, und damit einem anderen zielgerichteten Verhalten zugeordnet. Man versendet Güter, um sie anderswo zu verkaufen, und man transportiert sie möglichst billig, um möglichst viel zu verdienen. »Um zu« — der eigentliche Anlaß für die Inanspruchnahme von Verkehrsdiensten liegt außerhalb des Verkehrs. Wohlverstandene Verkehrspolitik kann sich deshalb nicht damit begnügen, das technische Funktionieren der Verkehrsmittel zu sichern, sondern sie muß dafür sorgen, daß der Verkehr seine volkswirtschaftliche Funktion erfüllt. Überspitzt ausgedrückt: Es nützt nichts, daß die Züge pünktlich sind, wenn keiner drinsitzt.

Das klingt selbstverständlich, war es aber durchaus nicht immer. Jahrelang ging die herrschende Auffassung dahin, daß der Verkehrsminister sich in erster Linie um das Wohl und Wehe der Verkehrsunternehmen zu kümmern habe. Heute besteht zwar Klarheit darüber, daß es eine von der Wirtschaftspolitik losgelöste Verkehrspolitik nicht mehr geben darf. Aber die Konsequenzen bleiben noch zu ziehen. Wie diese Konsequenzen zumindest aussehen könnten, soll wenigstens angedeutet werden.

Die Kontingentierung des gewerblichen Güterfernverkehrs, ohne die es keine Nahverkehrszone mit ihren Problemen gäbe, sollte von Anfang an die Schiene vor der Konkurrenz der Straße schützen. Daran hat sich bis heute nichts geändert, auch wenn gelegentlich versucht wird, die Kontingentierung des Güterfernverkehrs umzufunktionieren, und zwar in eine Maßnahme, die dazu dienen soll, zum Nutzen der Allgemeinheit ein leistungsfähiges Güterfernverkehrsgewerbe zu erhalten. Das ist offensichtlich keine rein

altruistische Lehre, und sie bleibt auch die Antwort auf die naheliegende Zusatzfrage schuldig, warum wohl der Allgemeinheit das nicht kontingentierte Güternahverkehrsgewerbe weniger am Herzen liegt. Es mag deshalb der Hinweis genügen, daß verfassungsrechtlich als *ratio legis* nur der Schutz der Eisenbahn anerkannt werden kann.

Man kann darüber streiten, ob der Wettbewerbsschutz der Eisenbahn wirklich genützt hat oder ob er ihr nicht vielleicht umgekehrt fortlaufend falsche Daten für ihre Investitionspläne lieferte und noch liefert. Auf jeden Fall setzt Schutzpolitik ein Objekt voraus, und wenn in wirtschaftsschwachen Gebieten unrentable Eisenbahnstrecken stillgelegt werden, dann fällt dort zumindest auch das Objekt der Eisenbahnschutzpolitik weg. Diejenigen aber, in deren Interesse man geglaubt hatte, die künftig nicht mehr vorhandene Eisenbahn schützen zu müssen, sind ganz eindeutig die Eisenbahnbenutzer und sonst niemand. Es sei daran erinnert, was oben zum Substitutionswert unwirtschaftlicher Eisenbahnstrecken gesagt wurde. So gesehen war die ursprüngliche Eisenbahnpolitik ihrer Zielsetzung nach sehr viel mehr Wirtschafts- und speziell Strukturpolitik als die spätere Verkehrspolitik.

Einzuräumen ist, daß es im Güterkraftverkehrsgesetz zahlreiche Ausnahmen gibt, vom fiktiven Standort nach § 6 a, der freilich aus Gründen der Besitzstandswahrung Zonenrand- und sonstige Förderungsgebiete unterschiedlich behandelt (im Sinne dieses Gesetzes ist Wolfsburg ärmer als Monschau), bis zur Einzelfahrtgenehmigung nach § 19 a. Nur: Ist es wirklich ein Ausgleich, wenn dem durch Zirkel und Lineal Benachteiligten gestattet wird, von Fall zu Fall bei den zuständigen Behörden um eine Ausnahmegenehmigung zu bitten?

Es gibt ungefähr zehntausend Güterfernverkehrsunternehmen und ungefähr 26 000 konzessionierte Lkw. Auf dem grauen Markt — offiziell ist der Handel verboten — werden für eine Konzession Preise gezahlt, für die man beinahe einen neuen Lastzug bekommt. Es muß sich also lohnen, Konzessionär zu sein. Es kann sich aber nur lohnen, wenn der Lastzug möglichst Tag und Nacht zwischen Knotenpunkten hin und her rollt. Mit so kostbaren Fahrzeugen kann man nicht in den Bayerischen Wald fahren, um dort Gelegenheitsgeschäfte zu machen. Also bleiben für die ländlichen Räume im wesentlichen nur die in ihrer Bewegungsfreiheit drastisch beschnittenen Nahverkehrsunternehmer. Wenn man noch sagen könnte: je dünner die Besiedlung, desto kürzer die Transportentfernung. Aber so ist es eben nicht, eher umgekehrt.

Wir müssen deshalb die schematische Einteilung in Güterfern- und Güternahverkehr aufgeben. Die oft geforderte Erweiterung der Nahverkehrszone von 50 auf 60 oder 75 km Radius würde die Probleme nur verlagern. Der Güterfernverkehr muß einfach aufhören, weitgehend ein Privileg der Wirtschaftszentren und der guten Kunden zu sein.

Die Erlaubnispflicht braucht deswegen nicht sofort abgeschafft zu werden. Es würde vorerst genügen, wenn jeder Güterkraftverkehrsunternehmer das Recht erhielte, die Fahrten auszuführen, die zur Bedienung seiner Kunden notwendig sind. Sicher würde dann der Wettbewerb für die heutigen Güterfernverkehrsunternehmer härter. Aber wir wissen aus anderen Wirtschaftszweigen, daß der Wettbewerb bei den Unternehmern aus den gleichen Gründen unbeliebt ist, aus denen wir ihn im Interesse der Verbraucher wollen.

Eine Folge der Erlaubnispflicht im gewerblichen Güterkraftverkehr, über die man sich zumindest Gedanken machen muß, ist das Verbot, mit Werkverkehrsfahrzeugen gegen Bezahlung Güter für Dritte zu befördern. Die Einstellung gegenüber dem Werkverkehr ist merkwürdig feindselig. In der Binnenschifffahrt sieht man es übrigens nicht so — nicht

etwa, weil es dort keinen Werkverkehr gäbe, sondern weil er dort nicht staatlich beschränkt ist und es dort infolgedessen keine gewerblichen Besitzstände zu verteidigen gibt!

Von all dem abgesehen erscheint eines wenig logisch: Wir wünschen uns eine Entlastung der Straßen, vor allem von »dicken Brummern«. Aber mit dem Verbot der Beförderung für Dritte zwingen wir den Werkverkehr zu Leerfahrten und erreichen auf diese Weise, daß noch mehr Lkw auf der Straße herumfahren!

Die Ausnahmen passen zur Regel: Landwirte dürfen mit ihren Fahrzeugen Nachbarschaftshilfe leisten, also für Dritte befördern, und sich dafür bezahlen lassen. Aber ein Landprodukthändler, der gleiches täte, würde bestraft; er muß entweder auf Bezahlung verzichten oder die Sache lassen.

Dieses etwas befremdliche Bild ist allerdings erst nach und nach entstanden, durch zahlreiche kleine Gesetzesänderungen einerseits und noch nicht in die gesetzgeberische Tat umgesetzte politische Absichten andererseits. Hoffen wir, daß dieser Bundestag die Zeit findet, ein modernes Güterkraftverkehrsrecht zu schaffen, das dann auch den Erfordernissen der regionalen Wirtschaftspolitik, der Raumordnungspolitik und der Agrarpolitik Rechnung trägt.

### 3. Tarifpflicht

Auch die Tarifpflicht ist in ihrer heutigen Form überholt, und zwar um so mehr, als sie sich von ihrem Ursprung völlig gelöst hat. Sie wurde eingeführt als notwendiger Bestandteil der Beförderungspflicht der Eisenbahn, weil eine Beförderungspflicht, die dem Verpflichteten das Recht ließe, beliebig hohe Preise zu fordern, sinnlos wäre. Beförderungspflichtig aber war die Eisenbahn von Anfang an im Interesse ihrer Kunden wegen ihrer faktischen Monopolstellung. Daß die Beförderungspflicht im Güterverkehr auch nach dem Wegfall der Monopolstellung bestehen blieb, hat der Eisenbahn schwer geschadet.

Daß auch die Konkurrenten der Tarifpflicht unterworfen wurden, war kein Trost, denn die Beförderungspflicht blieb auf die Eisenbahn beschränkt. Binnenschifffahrt und Güterkraftverkehr konnten und können auf diese Weise nicht nur unrentable Transporte von sich fernhalten, sondern genießen darüber hinaus dank Branchenfest- oder Mindestpreise einen einzigartigen staatlichen Kartellschutz.

Soll die Verkehrspolitik wieder Wirtschaftspolitik werden, und danach sieht es erfreulicherweise aus, so muß sie sich von folgenden Überlegungen leiten lassen: Kein Eisenbahn-, Binnenschifffahrts- oder Güterkraftverkehrsunternehmen hat heute im Bundesgebiet oder in einem wesentlichen Teil des Bundesgebietes oder auf einem wichtigen sachlichen Teilmarkt eine Monopolstellung. Eine Beförderungspflicht brauchen wir deshalb im Güterverkehr nicht mehr. Der Wettbewerb wird automatisch dafür sorgen, daß alle echten Transportbedürfnisse befriedigt werden.

Örtlich begrenzte Monopolstellungen gibt es auch in anderen Wirtschaftszweigen. Zu ihrer Überwachung reicht das Kartellgesetz aus. Ohne Beförderungspflicht hat aber die Tarifpflicht, vorsichtig ausgedrückt, keine verbraucherfreundliche Wirkung. Das ist sehr leicht aus der Tatsache abzuleiten, daß es nicht die Verladerorganisationen, sondern in erster Linie die Sprecher der Verkehrsunternehmen sind, die Fest- oder Mindesttarife mit aller Energie verteidigen.

Ohne Tarifpflicht gäbe es natürlich auch keine »Tarifgleichheit im Raum«, jenes Tarifprinzip, das einst die Bedienung wirtschaftsstarker und wirtschaftsschwacher Gebiete zu gleichen Bedingungen sicherstellen sollte. Das wäre aber kein Verlust für die Strukturgebiete, denn dieses Tarifprinzip existiert ohnehin nur noch in der verkehrswissenschaftlichen Literatur und in der verkehrspolitischen Argumentation. Nur ein Monopolunternehmen kann sich eine solche Tarifierung leisten, beispielsweise die Post im Brief- und im Fernmeldedienst. Gegenbeispiel ist der Paketdienst der Post: Er ist hochdefizitär, weil die Post auch in diesem Dienstzweig mit Einheitspreisen arbeitet, obgleich sie hier keine Monopolstellung besitzt.

Güterkraftverkehrsunternehmen arbeiten im Durchschnitt mit Gewinn, sonst könnten sie nicht leben. Was sich nicht lohnt, wird nicht ausgeführt, wobei der einzelne Kunde selbstverständlich nicht nach dem jeweiligen Auftrag, sondern nach dem gesamten Auftragsvolumen bewertet wird. Tarifgleichheit im Raum müßte, wenn auch das letzte Dorf noch bedient werden soll, zu stark überhöhten Preisen im Knotenpunktverkehr führen, die auch bei strenger behördlicher Überwachung auf die Dauer nicht zu halten wären. Würde aber daraufhin das Tarifniveau gesenkt, so würden die Transporte, die vorher als Grenztransporte eben noch tragbar waren, notgedrungen unwirtschaftlich und deswegen aufgegeben.

Der Gesetzgeber bekam es ein bißchen mit der Angst zu tun, als er im Jahre 1961 ausdrücklich Margentarife zuließ. Er ordnete deswegen in § 22 Absatz 1 des Güterkraftverkehrsgesetzes und in den entsprechenden Vorschriften der Eisenbahnverkehrsordnung und des Binnenschiffsverkehrsgesetzes an, daß bei der Festsetzung von Margentarifen »unbillige Benachteiligungen landwirtschaftlicher und mittelständischer Wirtschaftskreise sowie wirtschaftlich schwacher und verkehrungünstig gelegener Gebiete zu verhindern« seien. Das war gut gemeint, aber falsch gedacht.

In Wirklichkeit bedeutet das Verbot, gute Strecken billiger zu bedienen als schlechte, gleiche Preise für ungleiche Leistungen. Tonnenkilometer ist nicht gleich Tonnenkilometer. Folglich kann es für Verlader in wirtschaftsschwachen Gebieten nur von Vorteil sein, wenn sie den Güterkraftverkehrsunternehmen kostendeckende Preise bezahlen dürfen und dafür auch tatsächlich bedient werden.

So gesehen ist es durchaus verständlich, daß sich die restlichen Schienenkunden gegen die Stilllegung unwirtschaftlicher Strecken wehren. Der Anspruch auf Beförderung zu verhältnismäßig niedrigen Preisen entfele dann. Die Frage ist nur, ob solche Verlader mit den bescheidenen Leistungen, die die Eisenbahn auf unwirtschaftlichen Nebenstrecken bieten kann, ihren eigenen Kunden gegenüber auf die Dauer bestehen können. Hochwertige Leistungen erfordern ihren Preis, und nur Betriebe, die diesen Preis bezahlen können, haben Zukunftschancen. Das gilt für Betriebe in Förderungsgebieten genauso wie für Betriebe in Ballungsgebieten. Eine rationale Entwicklungspolitik kann daher nur an hochwertigen Verkehrsleistungen interessiert sein.

Noch ein letzter Tarifaspekt: Ohne Tarifpflicht gibt es auch keine Tarifauflagen. Heute können der Eisenbahn, der Binnenschifffahrt und dem Güterkraftverkehr aus Gründen des allgemeinen Wohls zugunsten bestimmter Frachtzahler nicht-kostendeckende Tarife auferlegt werden. Eine EWG-Verordnung bestimmt, wo und in welcher Höhe die betreffenden Verkehrsunternehmen einen Ausgleichsanspruch geltend machen können. Aber das sind im Grunde Relikte der verkehrs- und wirtschaftspolitischen Vergangenheit. Abge-



sehen davon, daß Tarifaufgaben ohne Beförderungspflicht wirkungslos bleiben, sind solche Auflagen zugunsten bestimmter Gruppen typische Subventionen nach dem Gießkannenprinzip.

#### 4. Verkehrspolitische Lenkungssteuern

Ein weiteres verkehrspolitisches Ordnungsinstrument ist die Steuer. Um die Volksmotorisierung zu fördern, wurde in den dreißiger Jahren die Kraftfahrzeugsteuer abgeschafft. Wir haben sie wieder eingeführt, aber aus verkehrspolitischen Motiven werden beispielsweise im Linienverkehr eingesetzte Omnibusse befreit. Gleiches ist für im Huckepackverkehr verwendete Lkw vorgesehen. Manchmal wird freilich auch auf diesem Gebiet die Linie nicht eingehalten, indem beispielsweise der Dieselmotorkraftstoff, den vorwiegend Lkw benutzen, niedriger besteuert wird als Benzin für Pkw.

Eine besondere Lenkungsfunktion sollte die Beförderungssteuer für den Werkfernverkehr haben, die 1954 eingeführt und Ende 1967 abgeschafft worden ist. Das Bundesverfassungsgericht mußte sich seinerzeit mit der Frage befassen, ob eine Steuer außerfiskalische Lenkungsfunktionen haben darf — diese Frage wurde bejaht — und mit der weiteren Frage, ob die lenkende Wirkung der Beförderungssteuer einer Erdrosselung des Werkfernverkehrs gleichkäme, was die Steuer unzulässig gemacht haben würde. Das Gericht befand, die Steuer sei so gerade eben noch vertretbar, wobei zwischen den Zeilen zu lesen war, daß dieses Urteil nicht ohne weiteres auch für die Zukunft gelte.

Trotzdem wurde mit Wirkung vom 1. 1. 1969 eine ganz ähnliche Steuer, die *Straßen-güterverkehrssteuer*, eingeführt. Danach sind im gewerblichen Güterfernverkehr 1 Pfennig und im Werkfernverkehr 3–5 Pfennig je Tonnenkilometer zu zahlen. Das Bundesverfassungsgericht wird sich auch mit dieser Steuer befassen müssen.

Es interessiert hier weniger die verfassungsrechtliche Seite, sondern das, was das Gesetz an Ausnahmestimmungen für ländliche Räume enthält: nämlich halbe Steuersätze für Transporte von, nach und in Zonenrand-, Frachthilfe- und weiteren, durch Verordnung bestimmten Gebieten (wobei übrigens nicht auf bereits verwendete Abgrenzungsmerkmale zurückgegriffen, sondern eine Auswahl sui generis getroffen wurde).

Der halben Steuersätze wegen ist die Steuer in den begünstigten Gebieten recht wohlwollend aufgenommen worden. Man meinte, gegenüber Industriebetrieben in nicht begünstigten Gebieten einen Wettbewerbsvorteil erhalten zu haben. Vermutlich war das eine Fehlkalkulation. Bei gleicher Transportentfernung zum Absatzort besteht zwar ein deutlicher Steuervorteil, wenn die Waren beider Konkurrenten entweder im gewerblichen Güterfernverkehr oder im Werkfernverkehr befördert werden. Kann dagegen der Produzent A im Ballungsgebiet die Eisenbahn benutzen, sein Konkurrent B im steuerbegünstigten Gebiet dagegen nicht, und das wird häufig der Fall sein, so zahlt A überhaupt keine Steuer und hat damit gegenüber B einen zusätzlichen Vorteil. Das gleiche gilt, wenn A vom gewerblichen Güterfernverkehr bedient wird, während B seine Waren mangels gewerblicher Angebote im drei- bis fünfmal so hoch besteuerten Werkfernverkehr transportieren muß.

Es kommt also sehr auf den Einzelfall an. Eine relative Steuerbegünstigung, die nur unter sonst gleichen Bedingungen wirksam wird, kann sich unter ungleichen Bedingungen ins Gegenteil verkehren. Als Instrument der Strukturpolitik dürfte die derzeitige Straßengüterverkehrssteuer jedenfalls untauglich sein.

#### 5. Kilometerpauschale

Es soll jetzt nicht die Frage aufgeworfen werden, was die öffentlichen Verkehrsbetriebe machen würden, wenn sie mit ihren zu Berufsverkehrszeiten schon heute überfüllten Straßenbahnen und Omnibussen auch noch das Heer der Autofahrer versorgen müßten. Auf jeden Fall kann die Behauptung, die alte Kilometerpauschale habe die öffentlichen Verkehrsbetriebe benachteiligt und die heute geltende tue das immer noch, ihre Rechtfertigung nur von der Vorstellung ableiten, jedermann könnte, wenn er nur wollte, seinen Arbeitsplatz genau so gut mit einem öffentlichen Verkehrsmittel erreichen wie mit seinem Pkw. Davon kann keine Rede sein. Viele Verkehrsteilnehmer, gerade in ländlichen Gebieten, haben überhaupt keine Möglichkeit, ein öffentliches Verkehrsmittel zu benutzen. Auch sie trifft die Kürzung sowie die Forderung, die Kilometerpauschale ganz abzuschaffen. Dabei ist längst erwiesen, daß sich Autofahrer nur wenig von Kostenüberlegungen leiten lassen (die ihnen übrigens vielfach recht geben würden, weil nach der Anschaffung des Autos eine Vollkostenrechnung sinnlos wäre). Die Kürzung der Kilometerpauschale hat die rückläufige Entwicklung des Berufsverkehrs der öffentlichen Verkehrsmittel nicht aufgehalten, und selbst der anfangs so gefeierte Einheitstarif in Hannover hat Ausgleichsforderungen in Höhe von 30 Mio. DM, aber keine zusätzlichen Fahrgäste eingebracht.

Es ist eine teuer erkaufte Erkenntnis, die durch schlichte Selbstbeobachtung weit billiger zu haben gewesen wäre: Den gestiegenen und weiter steigenden Ansprüchen der Bevölkerung wird das Angebot an öffentlichen Verkehrsleistungen immer weniger gerecht.

Die Kilometerpauschale sollte wieder auf 50 Pfennig heraufgesetzt werden. Das ist wohl der Satz, der den durchschnittlichen Pkw-Kosten entspricht. Dann sollten wir aber darauf verzichten, die Zubilligung der Pauschale vom Nachweis der Autobenutzung abhängig zu machen. Wer Straßenbahn fährt, soll ebenfalls 50 Pfennig pro Kilometer absetzen dürfen. Das würde den öffentlichen Verkehrsunternehmen das Gefühl der Benachteiligung nehmen, die Finanzämter entlasten und manchen Steuerzahler wieder ehrlich werden lassen. Rechtliche Bedenken bestehen nicht, denn das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber in seiner Entscheidung über die Kilometerpauschale ausdrücklich das Recht zugestanden, sich in diesem Punkt auch von anderen als Werbungskostenüberlegungen leiten zu lassen. Wenn das Geld für eine Pauschale von 50 Pfennig für alle Berufstätigen im Moment nicht da ist oder aus konjunkturpolitischen Gründen nicht zur Verfügung gestellt werden soll, kann man natürlich auch die jetzige Pauschale von 36 Pfennig in der beschriebenen Weise verallgemeinern.

#### IV. Zusammenfassung und Schlußbemerkung

Einer der wichtigsten Grundsätze der Strukturpolitik besagt, daß Aufwand und Erfolg in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen sollen. Die Stilllegung unwirtschaftlicher Eisenbahnstrecken ist eine Konsequenz dieser Forderung. Den Betroffenen muß notfalls eine Anpassungshilfe gewährt werden.

Die Verkehrspolitik leistet ihren wichtigsten Beitrag zur Entwicklung ländlicher Räume im Straßenbau. Es ist deshalb widerspruchsvoll, den Straßenbau zu forcieren, die Straßenbenutzung aber durch ordnungspolitische Maßnahmen zu behindern. Die ordnungs-

politischen Maßnahmen im Bereich des Verkehrs dienen heute, auch wenn sie früher anderes bezweckten, überwiegend den Interessen von Verkehrsunternehmen. Die Annahme, daß dadurch mittelbar auch den schwachen Verkehrsnutzern gedient wäre, hat sich als unzutreffend erwiesen. Im Gegenteil: Übersteigt die Nachfrage das Angebot, so werden zuerst die Kunden aufgegeben, an denen am wenigsten zu verdienen ist. Das sind sicherlich nicht die Großunternehmen in den Ballungsgebieten.

Verkehrspolitik kann grundsätzlich keine anderen Ziele haben als Wirtschaftspolitik. Hier Strukturpolitik, dort Marktordnungspolitik, das geht auf die Dauer nicht gut. Strukturpolitik heißt Beseitigung struktureller Schwächen einschließlich einer Art »Sterbehilfe« für nicht mehr wettbewerbsfähige Betriebe. Marktordnungspolitik bezweckt nicht, bewirkt aber oft die Erhaltung wirtschaftlich schwacher Betriebe, wobei die gesunden Betriebe häufig aus den Wettbewerbsbeschränkungen Nutzen ziehen. Wenn das nicht gewollt ist, müssen Angebotsbeschränkungen, Fest- oder Mindestpreise und Lenkungssteuern so rasch wie möglich entfallen. Die hier frei werdenden Kräfte sollten sich auf das strukturpolitische Kardinalproblem des Verkehrs konzentrieren, auf die Sanierung der Bundesbahn.

Erfreulicherweise besteht Grund zur Annahme, daß dies kein Wunschtraum ist. Die verkehrspolitischen Absichtserklärungen, die der Bundesminister für Verkehr gerade in den letzten Jahren abgegeben hat, lassen sich durchaus im Sinne dieser Ausführungen interpretieren. Damit solche Absichten verwirklicht werden können, müssen allerdings noch viele Vorurteile abgebaut und falsche Vorstellungen von der Wirkung dieser oder jener Maßnahme korrigiert werden.

### Summary

Transport policy and regional economic policy are in close correlation. The development of rural areas desired by economic policy requires an appropriate formation of transport infrastructure. On the other hand, areas which have insufficient or no railway lines or where unprofitable railway lines have been closed down, are very much affected by restraints of competition motivated by transport policy, especially a restraint of road haulage in favour of rail transport. On the other side, regional development areas don't have use for long of the preservation of technically or economically antiquated communication systems. In these areas only firms disposing of modern means of transportation have prospects for the future.

### Résumé

La politique des transports et la politique régionale se trouvent dans une corrélation étroite. Le développement des zones rurales souhaité par la politique économique suppose surtout une formation équivalente de l'infrastructure des transports. De l'autre côté, les restrictions apportées à la concurrence qui sont motivées par la politique des transports comme notamment un freinage du camionnage en faveur du chemin de fer touchent particulièrement ces régions qui ne sont pas ou qui sont insuffisamment servies par le chemin de fer, ou dans lesquelles des lignes de chemin de fer ont été désaffectuées à cause de leur non-rentabilité. De l'autre côté, les domaines de développement régional ne trouvent pas de support à la longue par la conservation de moyens de transport techniquement ou économiquement démodés. Seules les entreprises qui puissent disposer de moyens de transport modernes ont une chance à l'avenir.

## Buchbesprechungen

**Strohm, Dieter**, *Der Einfluß wirtschaftlicher Wechsellagen auf Verkehrsströme, Verkehrswissenschaftliche Forschungen (= Schriftenreihe des Instituts für Industrie- und Verkehrspolitik der Universität Bonn, Band 20)*, Verlag Duncker & Humblot, Berlin 1969, 190 S., DM 38,60.

In dem Maße, in dem man glaubte, wirtschaftliche Wechsellagen mit geld- und finanzpolitischen Mitteln beherrschen zu können, hatte in der wissenschaftlichen Diskussion der jüngeren Vergangenheit das Konjunkturphänomen an Gewicht eingebüßt. Wie uns die Rezession der Jahre 1966/68 jedoch gelehrt hat, sind Ausmaß und Geschwindigkeit der Diffusion wissenschaftlicher Erkenntnisse im Kreis politischer Entscheidungsträger dabei wohl ein wenig überschätzt worden – und abgesehen davon: was wird sich um das Instrumentarium der Globalsteuerung u. ä. scheren, wer einer Rezession quasi erzieherische Wirkungen beimißt. Fazit: wir werden auch künftig von Konjunkturen nicht ganz verschont bleiben, selbst wenn diese kaum mehr in das (von Strohm reichlich oft bemühte) überlieferte Bild von *Kitchin-* und *Juglar-Zyklen* passen dürften.

Somit ist die Schrift von *Dieter Strohm* nicht ohne aktuellen Bezug. Der Verfasser will eine gewisse Lücke schließen, die er in der Literatur sieht, was über die Untersuchung des Transports einzelner Personenkategorien und Güter im Konjunkturverlauf bzw. der Leistungen einzelner Verkehrsmittel die *generelle* Erfassung des Konjunktüreinflusses auf Verkehrsströme angeht (S. 22). Soweit der Personenverkehr angesprochen ist, würde der Rezensent dem Verfasser zustimmen.

Nach einführenden Begriffserläuterungen, die Termini wie Verkehrsstrom und -system allerdings eher unklar werden lassen, und Abhandlung wesentlicher Determinanten der Verkehrsströme – hier bilden u. a. die Untersuchungen des Ifo-Instituts eine solide Grundlage – setzt sich der Verfasser zunächst mit den Auswirkun-

gen wirtschaftlicher Wechsellagen auf den *Umfang* der Verkehrsströme auseinander. Er wendet sich sodann der Veränderung ausgewählter *struktureller* Merkmale der Verkehrsströme im Konjunkturzyklus zu, wobei er die Transport- bzw. Reiseweite, die Zusammensetzung des Verkehrsaufkommens nach Güterarten bzw. Reisezwecken sowie Geschwindigkeit, modal split und Richtung der Verkehrsströme herausgreift. Durch das Thema der Schrift nicht voll gedeckt, ihm sachlich gleichwohl eng zugehörig sind die Untersuchungen zur Einnahmen- und Ausgabenentwicklung bei den Verkehrsträgern im Konjunkturzyklus.

Der Verfasser bezeichnet ausdrücklich »die Klärung der *theoretischen* Beziehung zwischen wirtschaftlichen Wechsellagen und der Reaktion der Verkehrsströme« als das Ziel seiner Arbeit (S. 23); das empirisch-statistische Material entnimmt er anderen, vorwiegend deutschen und angelsächsischen Quellen. Da die einschlägigen Berechnungen weit verstreut und z. T. auch nicht ohne Schwierigkeiten zugänglich sind, zumal zur Aufhellung des Konjunkturphänomens auch auf ältere Veröffentlichungen zurückgegriffen werden muß, ist das an sich ein durchaus verdienstvolles Unterfangen. Sein Gelingen hängt freilich davon ab, daß der Verfasser mit Statistiken umzugehen versteht. Und eben dieser Eindruck drängt sich dem Leser keineswegs auf. So vermittelt etwa die vom Verfasser aus einer graphischen Darstellung der Zuwachsraten des Bruttoinlandprodukts und des Güterverkehrsaufkommens in der BRD (soweit statistisch erfaßt bzw. von *Strohm* berücksichtigt) zwischen 1950 und 1966 nur mit Einschränkung die Vorstellung einer »relativ großen Einheitlichkeit in der Entwicklung« dieser Größen (S. 31); das Verfahren, als jährliche Zuwachsraten von BIP und Verkehrsaufkommen die Differenz zwischen den auf ein zurückliegendes Jahr bezogenen Indices einzusetzen, ist aus der Literatur sonst (zu recht) nicht bekannt. Weitere Beispiele ließen sich anführen. Es wird im übrigen nicht immer deutlich, welche Größen als