

diese Substanz selbst analytisch zu ergreifen und zu ordnen, damit dann die Alternativen künftiger Verkehrspolitik Umriß gewinnen und mit ihren Konsequenzen in Klarheit formuliert werden können, damit im Prozeß politischer Meinungsbildung und Gewichtung die rationale Wahlentscheidung möglich wird.

Summary

The matter dealt with here constitutes a critical appreciation of the theory advanced during the recent transport policy debate, that such policy should be directed towards social targets with a special emphasis on preference for public transport vis-a-vis the private sector. Matters connected with the environment, traffic safety and town planning are also broached thereby which highlight the new look in traffic policy even from a historical perspective. Relevant questions and theses are delineated and scrutinized as regards innovation, application and prospects of eventual realisation. Transport policy's contribution towards solving social problems is marked out within a framework resembling the free market economy, attention being drawn, at one and the same time, to the mistakes, hazards and difficulties arising from state intervention in spheres relating to social policy.

Résumé

Cet article a pour objet une analyse critique de la thèse posée dans la dernière discussion de politique de transport; la politique de transport devrait être dressée sur les fixations des buts de politique sociale, ce qui contient surtout une répression du trafic individuel en faveur du trafic public. Ainsi on touche aussi aux problèmes de protection de l'environnement, de la sécurité, de la circulation et du développement urbain qui font reconnaître la nouvelle orientation de la politique de transport aussi dans une rétrospection historique. Les mises en question et thèses correspondantes sont exposées, et leur originalité, application et leurs chances de succès en sont examinées. L'article de politique de transport pour résoudre les problèmes sociaux est vu dans un cadre d'ordre semblable à l'économie de marché, tout en montrant en même temps les fautes, dangers et difficultés d'interventions par l'Etat motivées par la politique sociale.

v. st. d

Das neue verkehrspolitische Leitbild

— Eine kritische Analyse —

VON DR. HERBERT BAUM UND DR. WOLFGANG KENTNER, KÖLN

I. Zielsetzung und Ausgangsgrundlagen des verkehrspolitischen Konzepts

»Der Mensch hat Vorfahrt« — dies ist die Zielrichtung des »Kursbuches« für die Verkehrspolitik¹⁾, mit dem Bundesverkehrsminister *Lauritzen* die Fehlentwicklungen im Verkehrssektor herausstellen, eine politische Neuorientierung einleiten und die notwendigen Maßnahmen in einem geschlossenen Konzept zusammenfassen will. Mit ihm wird der »Interventionsspirale« in der deutschen Verkehrspolitik²⁾ möglicherweise ein weiteres Element hinzugefügt: Wie im Vorwort betont, knüpft dieser Entwurf an das »Verkehrspolitische Programm für die Jahre 1968 bis 1972« an. Allerdings wäre es verfehlt, das *Lauritzen-Konzept* als Fortschreibung des *Leber-Plans* interpretieren zu wollen, da Zielsetzung, Problemgewichtung und Maßnahmen in beiden Reformansätzen teilweise voneinander abweichen³⁾. Dominierten im *Leber-Plan* langfristig ökonomische Grundsätze, die in einem — zugegebenermaßen von temporär dirigistischen Eingriffen durchsetzten — Stufenplan zur Anwendung kommen sollten, so verlagert das *Lauritzen-Konzept* den Schwerpunkt mit einer weitgehenden Umwidmung der Verkehrspolitik zum Instrument der »Gesellschaftspolitik«, die nicht mehr ohne weiteres einer ökonomischen Effizienzkontrolle unterworfen werden kann. Die politische Rechtfertigung dieser Umorientierung ergibt sich aus der Diagnose und Prognose der Verkehrsverhältnisse und ihrer gesellschaftlichen Wirkungen. Es muß angesichts des generellen Unsicherheitsphänomens eingeräumt werden, daß hier nur Größenordnungen aufgezeigt und Dimensionen sichtbar gemacht werden können, deren Stichhaltigkeit aber doch diskussionsfähig sein sollte. Demgegenüber muß jedoch die Diagnostik in qualitativer Hinsicht stimmen! Daß beides im *Lauritzen-Konzept* zum Problem wird, verdeutlichen die folgenden kritischen Einwände:

¹⁾ Der Mensch hat Vorfahrt — Kursbuch für die Verkehrspolitik. Ein Konzept des Bundesministers für Verkehr, Bonn 1973.

²⁾ Zu einer kritischen Wertung der Vergangenheit vgl. *Willeke, R.*, Interventionsspiralen in der deutschen Verkehrspolitik, in: 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Konzeption und Wirklichkeit, Stuttgart 1972, S. 316 ff.

³⁾ Zur Kritik am *Leber-Plan* vgl. *Willeke, R.*, *Bögel, H. D.*, *Freimuth, W.*, Verkehrspolitik vor der Entscheidung. Eine kritische und weiterführende Untersuchung zum verkehrspolitischen Programm der Bundesregierung, Frankfurt am Main 1968; *Willeke, R.*, Verkehrspolitik vor der Wende? in: Wirtschaftsdienst, 47. Jg. (1967), S. 547 ff.; *Der Bundesminister für Verkehr*, Das verkehrspolitische Programm im Spiegelbild der öffentlichen Meinung, Bad Godesberg 1967.

Zum *Lauritzen-Konzept* vgl. die folgenden Stellungnahmen: *Bundesverband des Deutschen Güterfernverkehrs*, Zur Lage der gegenwärtigen Verkehrspolitik, Frankfurt am Main 1973; *Verband der Automobilindustrie (VDA), e. V.*, Stellungnahme der Automobilindustrie zum Konzept des Bundesministers für Verkehr vom 8. Juni 1973, Frankfurt am Main 1973; *Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe*, Stellungnahme zum verkehrspolitischen Gesamtkonzept von Bundesverkehrsminister Dr. Lauritzen, in: VGV-Mitteilungen vom 12. 6. 1973, Köln 1973; *Deutsche Straßenliga*, Der teure Straßenverkehr, in: Straße und Wirtschaft, 20. Jg. (1973), Nr. 13/14, S. 4 f.; vgl. ferner die Stellungnahmen in: Deutsche Verkehrs-Zeitung, 27. Jg. (1973), Nr. 71 und Nr. 81 und in: Verkehr und Technik, 26. Jg. (1973), Heft 7; *Deutscher Städte- und Gemeindebund*, Der Straßenbau muß weitergehen, Pressemitteilung, Düsseldorf 1973.

- Aufgrund einer Hochrechnung der gegenwärtigen Verkehrsbedingungen bis zum Jahr 1985 wird behauptet, daß die steigende Motorisierung eine wachsende Kostenunterdeckung im Personennahverkehr der DB und steigende Defizite bei den kommunalen Verkehrsbetrieben verursacht⁴⁾. Die hierbei unterstellte Monokausalität – Rentabilität der öffentlichen Verkehrsmittel als inverse Funktion des Bestandswachstums der Individualverkehrsmittel – dürfte realistischere nicht aufrecht zu erhalten sein. Die bestehenden Kapazitäten der öffentlichen Nahverkehrsmittel sind – bei völlig unzureichendem Service-Standard – während der Hauptverkehrszeit bereits derart ausgelastet, daß sie kaum noch weitere, das Defizit fühlbar abtragende Fahrgäste aufnehmen können. Ein positiver Rentabilitätseffekt ist hier auch kaum zu erwarten, zumal eine Reservevorhaltung an Verkehrsmitteln und deren Einsatz in den Spitzenzeiten überproportionale Betriebskostensteigerungen nach sich ziehen würden. Stellt man auf das Bestandswachstum ab, so ist festzuhalten, daß es dem privatmotorisierten Berufspendelverkehr während der täglichen innerstädtischen Stauungsmisere kaum noch gelingen wird, bei dem vorhandenen Straßennetz in nennenswertem Umfang zu expandieren. Bei der Rentabilitätsprüfung der öffentlichen Verkehrsträger wird sich das Management, das für die Betriebspolitik verantwortlich zeichnet, kritische Fragen nach seinen eigenen kaufmännischen Fähigkeiten gefallen lassen müssen. Mitbeteiligt dürfte auch die staatliche Verkehrspolitik sein, die mit ihren pauschalen Ausgleichsmechanismen für Defizite nur bedingt die Effektivität des öffentlichen Nahverkehrs gefördert hat⁵⁾.
- Der Straßenverkehr wird als ein gesamtwirtschaftlich überaus teures Transportsystem eingestuft, weil er von seinen sozialen Kosten einen erheblichen Teil in einer Größenordnung von mindestens 33 Mrd. DM pro Jahr nicht selbst trage, sondern auf die Allgemeinheit abwälze⁶⁾. Angesichts dieser Deutlichkeit wird man nach den Berechnungs- und Bewertungsmodalitäten fragen dürfen, zumal in diesem Kostenblock überaus diffizile Komponenten wie Zeitverluste, Unfallfolgekosten, Kosten durch Lärm- und Luftverschmutzung enthalten sind⁷⁾. Außerdem beinhaltet der Bezug auf die »Allgemeinheit«, daß die Inzidenz der Sozialkosten bei neutralen Dritten, die sich ihrer nicht erwehren können, liegt. Zugegebenermaßen müssen derartige Allokationsanalysen beim gegenwärtigen Forschungsstand mit Vermutungen und Hypothesen arbeiten; es ist jedoch zu beachten, daß bei dem hohen Motorisierungs-

⁴⁾ Grundlage dieses Arguments sind regressionsanalytische Berechnungen von »Entzugseffekten«: So wurde z. B. ermittelt, daß eine Bestandsveränderung um einen Pkw den öffentlichen Verkehrsmitteln in den Jahren 1958 bis 1964 im Durchschnitt 4.100 Personenkilometer entzogen hat; vgl. *Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung*, Die voraussichtliche Entwicklung der Nachfrage nach Personennahverkehrleistungen in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1980, Berlin-München 1967, S. 44 ff.

⁵⁾ Zu den Schwierigkeiten einer konkreten Ermittlung der Abgeltungsleistungen aus gemeinwirtschaftlichen Lasten, den abgeltungstechnischen Bedingungen und Versuchen einer empirischen Bestimmung für Untertarifierung, Betriebs- und Beförderungspflicht vgl. *Wirtschaftsberatung AG*, Grundsätze und Modalitäten für Abgeltungszahlungen im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs bei Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Lasten. Kurzfassung eines Forschungsauftrags, in: *Forschung Stadtverkehr des Bundesministers für Verkehr*, Heft 5, Bonn-Bad Godesberg 1972, S. 49 ff.

⁶⁾ Vgl. *Der Mensch hat Vorfahrt* . . . , a.a.O., S. 8/9. Andere Hochrechnungen kommen zu volkswirtschaftlichen Kosten des Straßenverkehrs in Höhe von 45 Mrd. DM, vgl. o. Verf., *Den Bürgern 45 Milliarden DM wert*. Die volkswirtschaftlichen Kosten des Straßenverkehrs, in: *Umwelt*, Heft 2, 1973, S. 30/31.

⁷⁾ Zu einer Übersicht über Probleme und Lösungsversuche der Erfassung und Bewertung der gesamtwirtschaftlichen Effekte des Straßenverkehrs vgl. *Kentner, W.*, *Planung und Auslastung der Verkehrsinfrastruktur in Ballungsräumen* (= Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Nr. 29), Düsseldorf 1972, S. 60 ff.

grad und der hohen Nutzungsfrequenz des Kraftfahrzeugs Verursacher und Träger der Sozialkosten in vielen Fällen identisch sind, so daß die der Allgemeinheit verbleibende Belastung geringer wird. Darüber hinaus sind zu einer Systembewertung den Kosten auch immer die Nutzen gegenüberzustellen. Es besteht kein Zweifel, daß der Straßenverkehr mit allen vor- und nachgelagerten privaten und staatlichen Aktivitäten der deutschen Volkswirtschaft beträchtliche Wachstumsimpulse vermittelt hat. Eine Analyse der volkswirtschaftlichen Gewinne des Straßenverkehrs, besonders im Vergleich zu alternativen Beförderungssystemen, fehlt im *Lauritzen-Konzept*.

- Auch die Feststellung, daß die öffentliche Hand für Straßenbau und -unterhaltung in den vergangenen 20 Jahren mehr ausgegeben als sie vom Kraftverkehr über Kfz-Steuer, Mineralölsteuer und Parkgebühren eingenommen habe, erscheint in dieser pauschalen Form als Entscheidungskriterium für die künftige Investitionspolitik wenig geeignet. Eine solche finanzwirtschaftliche Rechnung abstrahiert von den realen volkswirtschaftlichen Zusammenhängen. Vor allem hat aber die Wegekosten-debatte der vergangenen Jahre⁸⁾ deutlich gemacht, daß über den Anteil der einzelnen Verkehrsmittel an den öffentlichen Ausgaben für die Verkehrsinfrastruktur noch keine hinreichend abgesicherten Aussagen gemacht werden können. Feststehen dürfte jedenfalls, daß der Straßenverkehr der am wenigsten »defizitäre« Leistungsbereich ist. Wird von den Infrastrukturausgaben – wie allgemein anerkannt – auch ein Anteil dem Staat für die Kommunikationsfunktion des Straßennetzes angelastet, dann kann sich durchaus eine finanzielle Überdeckung der vom Kraftverkehr verursachten Wegekosten ergeben.
- Die Situationsanalyse und die Projektion der Verkehrsentwicklung erfolgen aufgrund absoluter Mengenangaben (Beförderungsfälle, Tonnen). So plastisch eine derartige Betrachtungsweise auch sein mag: Sie spiegelt kaum die volkswirtschaftliche Relevanz der Verkehrsträger wider. Hier hätte man auf das aussagefähigere Leistungsmaß des Personen- bzw. Tonnenkilometers zurückgreifen sollen. Insbesondere wäre dann eine Relativierung der Bedeutung des Straßengüternahverkehrs bei nur geringen Beförderungsentfernungen eingetreten. Zumindest wäre erkennbar geworden, daß die hier suggerierte Bedeutung des Güterkraftverkehrs nicht zutrifft, daß vielmehr von der Verkehrsleistung her die Eisenbahn, gefolgt von der Binnenschifffahrt, der bedeutendste Verkehrsträger ist.

II. Maßnahmen und ihre Erfolgsaussichten

1. Überblick

Das *Lauritzen-Konzept* geht von den vier Schwerpunkten für die Verkehrspolitik aus, die in der Regierungserklärung vom 18. Januar 1973 genannt wurden:

⁸⁾ Vgl. *Arbeitsgruppe Wegekosten im Bundesverkehrsministerium*, Bericht über die Kosten der Wege des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland (= Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 34), Bad Godesberg 1969. Kritisch dazu: *Willeke, R. und Aberle, G.*, Zur Lösung des Wegekostenproblems, Frankfurt am Main 1970; *Seidenfus, H. St. und Stockhausen, D.*, Die Kosten der Wege des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland – Eine methodenkritische Stellungnahme – (= Vorträge und Studien aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 8), Göttingen 1969; Stellungnahme des gewerblichen Güterkraftverkehrs zum Wegekostenbericht aus dem Bundesverkehrsministerium, Frankfurt am Main 1970.

- Vorrang dem öffentlichen Personennahverkehr,
- Verwendung von Teilen des an sich zweckgebundenen Aufkommens aus der Mineralölsteuer für andere verkehrspolitische Zielsetzungen,
- Erhöhung der Verkehrssicherheit,
- Unterstützung der Bundesbahn bei Ausbau und Modernisierung ihres Schienennetzes.

Dieser Rahmen konkretisiert sich im »Kursbuch« zu sieben Ansatzpunkten: Öffentlicher Personennahverkehr, Deutsche Bundesbahn, Verkehrssicherheit, Infrastrukturpolitik, Ordnungspolitik, Umweltschutz, EG-Verkehrspolitik und internationale Zusammenarbeit. Die vorgesehenen Maßnahmen, die nahezu den gesamten Aktivitätsspielraum der Verkehrspolitik abdecken, sind an sich wenig spektakulär, verraten aber Augenmaß für das Machbare und das Bestreben, die eingeleiteten Lösungsversuche weiterzuentwickeln. Dabei sind jedoch gegenüber dem bisherigen verkehrspolitischen Leitbild infolge stärkerer Akzentuierung einiger Aufgaben und einer Korrektur in den Prioritäten gewisse Strukturbrüche unübersehbar. Eine Reihe der neu angekündigten Maßnahmen war bereits seit einiger Zeit in Umrissen erkennbar oder wurde vorzeitig präsentiert und in vielen Fällen mit den Beteiligten abgesprochen⁹⁾. Allerdings fehlen einige der schon seit langem anstehenden Programmpunkte bzw. konnten einige Detailkonzepte nicht mehr fristgerecht fertiggestellt werden. Die bereits in der V. Legislaturperiode begonnene integrierte Bundesverkehrswegeplanung soll »im Sommer dieses Jahres« dem Bundestag vorgelegt, ein Gesamtkonzept zur Steigerung der Verkehrssicherheit auf den Straßen im November 1973 der Öffentlichkeit übergeben werden.

Wenn auch in einem derartigen programmatischen Entwurf naturgemäß nicht alle Einzelheiten aufgeführt werden können, so hätte man sich doch — gerade bei komplexen Problemen und schwierigen Entscheidungslagen — mehr Klarheit und quantitative Präzision gewünscht¹⁰⁾. Die Beurteilungsmöglichkeit wird jedenfalls in wichtigen Aspekten durch die materielle Unverbindlichkeit des Programms eingeengt.

Entscheidend für den Erfolg des Programms bleibt die Frage nach der Zweckdienlichkeit der angekündigten Maßnahmen und ihrer Realisierungschance innerhalb des zu erwartenden finanziellen Spielraums. Sicherlich enthält der *Lauritzen-Plan* zahlreiche erfolgsträchtige und gangbare Lösungswege; an Kernpunkten, die eigentlich erst die Quintessenz des Konzepts ausmachen, bestehen jedoch Bedenken an der Tragfähigkeit der Vorschläge.

2. Förderung des öffentlichen Nahverkehrs

Im öffentlichen Personennahverkehr soll die Infrastruktur beschleunigt ausgebaut und der Betriebsmittelapparat erweitert werden; gleichzeitig soll den defizitären kommunalen Verkehrsbetrieben ein Ausgleich für die von ihnen übernommenen gemeinwirtschaftlichen Lasten gezahlt werden. Deshalb sind auch die Länder aufgerufen, Mittel für die

⁹⁾ Vgl. etwa: Bericht über die Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Binnenschiffahrtsmärkte — Ziele und Mittel der Binnenschiffahrtspolitik — (= Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 39) o.O.; Konzept zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs (= Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 41), Hof/Saale 1972; Bericht des Vorstandes der DB an den Bundesminister für Verkehr vom 24. Mai 1973, Die Stabilisierung der wirtschaftlichen Lage der DB, Frankfurt am Main 1973.

¹⁰⁾ Es bleiben dann vielfach Formulierungen wie »optimal dimensioniert«, »große Bedeutung beigemessen«, »neu zu überdenken«, dann werden die Aufgaben »bestmöglich erfüllt«, es erfolgt ein »angemessener Ausgleich« und eine »ausgewogene Kapazitätspolitik«.

nichtkostendeckenden Tarife bereitzustellen. Der *Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV)* fordert in diesem Zusammenhang¹¹⁾:

- Übernahme der Investitionsfinanzierung auf die öffentlichen Haushalte: Die nach den Vorschriften des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes in der Fassung vom 13. März 1972 bestehende Praxis der Investitionsbezuschung für straßenunabhängige Verkehrswege für die Nahschnellbahnen in Verdichtungsgebieten und einige andere feste Anlagegüter — zur Zeit 1,1 Mrd. DM — soll erweitert werden, so daß auch die Fahrzeugbeschaffung zuschufähig wird. Der VÖV hofft hier auf einen zusätzlichen Bundesanteil zwischen 570 und 624 Mill. DM pro Jahr, der durch entsprechende weitere Mittel der Länder und Gemeinden zu ergänzen ist.
- Weitere Steuervergünstigungen in Höhe von 100 Mill. DM durch die Rückführung der Steuerbelastung durch die Umsatzsteuer auf den Stand vor Einführung der Mehrwertsteuer (»Einräumung eines Rückbehaltungsanspruchs in Höhe von 4 v. H. des Umsatzes«).
- Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Lasten in Höhe von 1 Mrd. DM jährlich durch die Länder (»wertgerechte und volle Bezahlung des durch den öffentlichen Nahverkehr herbeigeführten gesellschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Nutzens durch die öffentliche Hand«).

Derartige Forderungen muß genau nachgegangen werden, um die Grenze zwischen Eigenwirtschaftlichkeit und Subvention deutlich zu markieren. Vor allem wird man zu unterscheiden haben zwischen Maßnahmen preis- und investitionspolitischer Art, die noch im *Eigeninteresse* der Verkehrsbetriebe oder schon im *Fremdinteresse* der Allgemeinheit liegen¹²⁾. Selbst wenn bei der nächsten Beratung zwischen Bund und Ländern eine Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens auch zu Gunsten des öffentlichen Personennahverkehrs erfolgen sollte, so fehlen doch insgesamt die finanziellen Grundlagen für eine fühlbare Attraktivitätssteigerung der Massenverkehrsmittel, die die privatmotorisierten Autopendler zu einem freiwilligen Umsteigen veranlassen könnten. Gerade für den öffentlichen Personennahverkehr hätte man konkretere Planzahlen erhofft oder zumindest die Ankündigung eines gesetzlich verankerten Bedarfs- und Finanzdeckungsplanes erwartet¹³⁾.

¹¹⁾ *Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe*, Vorrang für den öffentlichen Personennahverkehr — Wege und Ziele, Köln 1973, S. 12 ff. und *ders.*, Entschließung der Mitgliederversammlung des Verbandes öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV) am 5./6. Juni 1973 in Krefeld.

¹²⁾ Zu Möglichkeiten und Grenzen einer weitgehend objektiven Abgeltungspolitik für reduzierte Tarife vgl. *Bellingner, B.*, Optimale Fahrpreise kommunaler und gemischtwirtschaftlicher Unternehmungen im öffentlichen Personennahverkehr. Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministers für Verkehr, unveröffentlichtes Manuskript, Berlin 1970. Vor Jahren (1969) wurde vom Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe bereits der Plan erwogen, für die Abgeltung der »Infrastrukturfunktion« die öffentliche Hand mit jährlich 500 Mill. DM zu belasten; vgl. *Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe*, Besserer Verkehr in Stadt und Region. Wege und Ziele des öffentlichen Personennahverkehrs, Köln 1970, S. 28/29.

¹³⁾ Eine Schätzung des erforderlichen Investitionsbedarfs für den öffentlichen Personennahverkehr im Zeitraum 1971 bis 1985 kommt auf eine Gesamtsumme von rund 52 Mrd. DM (vgl. Konzept zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs, a.a.O., S. 23–27). Ob von diesem Investitionsprogramm spürbare Umlenkungseffekte ausgehen oder ob zu einer wirksamen Attraktivitätssteigerung ein massiverer Investitionsschub erforderlich ist, steht dahin. Der in der Öffentlichkeit als hinreichend abgesichert geltenden Bedarfsermittlung des Deutschen Städtetages muß jedoch besonders hinsichtlich der behaupteten Mindestbedarfsangaben mit großer Skepsis begegnet werden. Zur Kritik hierzu vgl. *Kentner, W.*, Die Finanzierung von öffentlichen Verkehrsinvestitionen in Ballungsgebieten. Forschungsbericht des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln für das Bundesverkehrsministerium, Köln 1971, S. 11 ff.

Außerdem herrscht weitgehend noch Unklarheit über das anzustrebende Attraktivitätsniveau, das hinreichend Pkw-Pendler auf öffentliche Verkehrsmittel umlenkt. Es existiert hier eine große Bandbreite zwischen optimistischen und pessimistischen Projektionen¹⁴⁾. Keine Antwort wird auch auf die Frage angeboten, in welchen realistischen Zeiträumen ein wirksames Qualitätsprogramm unter Einschluß niveaueverschiedener Verkehrsmittel verwirklicht werden kann.

3. Parkgebühren als Instrument zur Verkehrsverbesserung

Ein restriktiver Kurs im Individualverkehr soll vor allem durch eine gestaffelte Anhebung der Parkgebühren eingeschlagen werden. Als Vorzüge dieser Alternative gelten die kurzfristige Anwendbarkeit, die Verwendungsmöglichkeit der traditionellen Erhebungsmethoden mit Parkometern, die geringe psychologisch-politische Widerstandsschwelle und die vergleichsweise geringen Systemkosten. Jedoch weist die Parkgebührenpolitik auch eine Reihe von Mängeln auf, die sie nur als provisorische Sofortmaßnahme zu einer verbesserten Verkehrsteilung zweckmäßig erscheinen läßt¹⁵⁾:

- Der nicht-parkende Verkehr in den Städten bleibt unberücksichtigt.
- Das Prinzip der Belastungsgerechtigkeit, d. h. die Preisstellung in Abhängigkeit der Straßeninanspruchnahme, wird nicht beachtet. Als Bemessungsgrundlage gilt die Dauer des Parkvorgangs, gleichgültig, in welchem Ausmaß der Autofahrer im fließenden Verkehr zum Stauungsprozeß beigetragen hat.
- Um wirksam zu sein, muß die Parkgebühr alle Abstellflächen eines Stadtgebietes erfassen; die Autofahrer dürfen nicht hoffen, noch irgendwo kostenlose Stellplätze zu finden. Am schwierigsten scheint dabei die fiskalische Kontrolle separater Stellflächen von Firmen und Behörden, auf denen rund 50 % der deutschen Pkw-Pendler parken¹⁶⁾. Als Alternative bietet sich zwar die Einführung einer speziellen Parkraumsteuer an. Es ist jedoch zu bezweifeln, ob hierdurch eine Verringerung der Stellflächen erreicht wird: Um die Attraktivität der Arbeitsplätze zu erhalten, werden viele Firmen im Rahmen ihres Personal-Marketing dazu übergehen, die konstant anfallende Parkraumsteuer als Kostenfaktor auf die Preise zu überwälzen.
- Außerdem bedarf es einer Integration der Preispolitik privatwirtschaftlicher Parkhäuser, die vor allem die bisherige Rabattierungspraxis für Langzeitparker durch eine Gebührenprogression mit Hilfe eines Zusatzentgelts ablösen müßte.
- Das Problem der Parkmöglichkeiten für Hausbewohner (»Laternengarage«) kann dort, wo angemessener Verkehrsraum vorhanden ist, durch ein Stellplatzangebot zu verbilligten Gebührensätzen, die bei Erwerb einer »Parkkarte« auch im Jahresabonnement verrechnet werden können, gelöst werden.

Insgesamt ist zu schlußfolgern, daß die Ausgestaltung der Parkgebührenpolitik zu einem umfassend wirksamen Lenkungsinstrument schwierig sein dürfte. Die gegenwärtigen

¹⁴⁾ Vgl. Baum, H., Grundlagen einer Preis-Abgabenpolitik für die städtische Verkehrsinfrastruktur (= Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Nr. 28), Düsseldorf 1972, S. 195 ff.

¹⁵⁾ Vgl. Willeke, R. und Baum, H., Theorie und Praxis des Road Pricing, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 43. Jg. (1972), S. 77 ff.; City of Westminster, Parking Policy: A Re-Assessment, London 1970; Traffic and Parking. Synthesis and Conclusions of an International Symposium, Brüssel 1971.

¹⁶⁾ Vgl. dazu auch die Ergebnisse einer Repräsentativhebung des Allensbacher Instituts für Demoskopie im Auftrag des Spiegel (o. Verf., Der Deutsche und sein Auto, in: Der Spiegel, 25. Jg. [1971], Nr. 53, S. 42).

Überlegungen in einigen Stadtparlamenten, in den Innenstädten Gebührensätze von teilweise bis zu 2 DM pro Stunde zu erheben, lassen sogar den Verdacht aufkommen, daß hier lediglich eine neue kommunale Finanzquelle erschlossen werden soll. Das eigentliche verkehrspolitische Ziel wird dabei gefährdet: Gerade der für die Erhaltung der Cityfunktionen notwendig und damit förderungswürdige Geschäfts-, Einkaufs- und Wirtschaftsverkehr wird verdrängt, während man dem privatmotorisierten Berufsverkehr, der von seinem Aufkommensvolumen und seiner Aufkommenstruktur her bedeutend wirtschaftlicher mit öffentlichen Massenverkehrsmitteln bewältigt werden kann, genügend Schlupflöcher läßt. Man hätte erwarten dürfen, daß der *Lauritzen-Plan* sich entsprechend seiner Hauptzielrichtung mit leistungsfähigeren Alternativen einer preisähnlichen Steuerung des Individualverkehrs¹⁷⁾ auseinandersetzt oder sie nur erwähnt, beispielsweise mit Lizenzen in Plakettenform, deren Einführung für London und US-amerikanische Großstädte zur Zeit ernsthaft von den entsprechenden Stadtverwaltungen diskutiert wird.

4. Denaturierung der Mineralölsteuer?

Bedenklich erscheint die Maßnahme, die Verwendung des zweckgebundenen Anteils der Einnahmen aus der Mineralölsteuer auf sonstige verkehrspolitische Ziele auszudehnen. Könnte man die Subventionierung des öffentlichen Personennahverkehrs in Städten aus der Mineralölsteuer noch tolerieren, da zumindest indirekt ein Nutzen für die Autofahrer abzuleiten war, so bedeutet die weitere Aufweichung der Zweckbindung eine Verletzung der dieser Abgabe zugrundeliegenden Steueridee eines Quasi-Straßenbenutzungsentgelts. Diese Qualifizierung hat auch die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* zum Anlaß genommen¹⁸⁾, die Mineralölsteuer zum Kern eines an den sozialen Grenzkosten orientierten Abgeltungssystems auszugestalten. Ein Umfunktionieren der herkömmlichen Zweckbindung zugunsten der Deutschen Bundesbahn oder gar von Wasserstraßenbauten stößt auf steuersystematische Bedenken, da eine singuläre Gruppe, die zugegebenermaßen unelastisch reagiert, zu allgemeinen Staatszwecken unter weitgehender Vernachlässigung des Prinzips der Leistungsfähigkeit herangezogen wird.

Eine kontinuierliche Projektionsbasis für den Straßenausbau und die Straßenunterhaltung würde abgeschafft, da – je nach parlamentarischen Mehrheiten – aus der Mineralölsteuer nichtkraftfahrzeugebundene Aufgaben finanziert werden. Damit wären auch die Bemühungen um ein harmonisiertes Abgeltungssystem in Europa, zu dem sich der *Lauritzen-Plan* bekennt, gestört. Bereits jetzt ist die Begründung für die am 1. Juli wirksam gewordene Erhöhung der Mineralölsteuer um 5 Dpf/l – als Beitrag zur Harmonisierung innerhalb der Europäischen Gemeinschaften zu dienen – nicht haltbar. Im Gegenteil, es entstehen hierdurch für den grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr weitere Wettbewerbsverzerrungen, die – und auch hier wird ein Zielkonflikt sichtbar – laut »Kursbuch« eigentlich abgebaut werden sollen.

Bisher ist noch nicht bekannt, welche Programme mit dem zusätzlichen zweckgebundenen Mineralölsteueraufkommen ab 1974 finanziert werden sollen. Angesichts der zahlreichen

¹⁷⁾ Vgl. dazu die Übersichten bei Willeke, R., Auf dem Wege zu einer neuen Nahverkehrskonzeption, in: Internationales Verkehrswesen, 21. Jg. (1969), S. 45 ff.; Baum, H., Grundlagen einer Preis-Abgabenpolitik . . ., a.a.O., S. 285 ff.; Kentner, W., Planung und Auslastung . . ., a.a.O., S. 355 ff.

¹⁸⁾ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Denkschrift über die Abgeltung der Benutzung der Verkehrswege im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik, KOM (71) 268 endg., Brüssel 1971; Baum, H., Europäische Reformpläne zur Steuerpolitik im Straßenverkehr, in: Internationales Verkehrswesen, 24. Jg. (1972), S. 213.

und kostspieligen Verwendungsalternativen scheint aber bereits heute eines festzustehen: Entweder können viele der favorisierten Maßnahmen zu diesem Zeitpunkt noch nicht eingeleitet werden oder die nächste Erhöhung der Mineralölsteuer von beispielsweise nochmals 5 Dpf/l ist schon vorprogrammiert, womit sich der Benzinpreis der politisch determinierten Schwelle der Belastbarkeit beträchtlich nähert. Es ist dann aber zu befürchten, daß ein derartiger »Lauritzen-Groschen« ein längeres Leben genießt als ehemals der »Leber-Pfennig«, der zugunsten einer einheitlichen europäischen Verkehrspolitik nach zwei Jahren wieder abgeschafft wurde.

Im übrigen sollte eine Verkehrspolitik, die sich als Gesellschaftspolitik versteht, bedenken, daß diese Maßnahme unsozial wirkt: Es kann nachgewiesen werden¹⁹⁾, daß die Mineralölsteuer regressive Belastungseffekte hat, d. h. die Bezieher geringer Einkommen werden überproportional stärker belastet als wohlhabende Kraftfahrer. Daneben wird der Kraftverkehr in ländlichen Räumen, in denen ja der öffentliche Verkehr nicht ausgebaut werden soll, fiskalisch erschwert, so daß die ohnehin ungünstigen Lebensbedingungen und Startchancen in den Entwicklungsregionen noch zusätzlich verschlechtert werden.

5. Zielkonflikte in der Infrastrukturpolitik

Konfliktstoff bietet auch die gleichzeitige Ausrichtung der Infrastrukturpolitik sowohl an Nutzen-Kosten-Rechnungen als auch an gesellschaftspolitischen Leitbildern, die im Zweifel wohl doch dominierenden Charakter besitzen sollen. Man muß nach dem Sinn von Effizienzrechnungen fragen, wenn schon vorab politisch entschieden ist, daß Eisenbahn und Wasserstraßen Priorität gegenüber der Straße haben. So ist die Einschränkung der Straßenbautätigkeit bei der Aufstellung des 2. Fünfjahresplanes 1976–1980 bereits beschlossene Sache²⁰⁾ — ohne Kosten-Nutzen-Analyse. Auch der verwirrende Willensbildungsprozeß um das Saar-Pfalz-Kanal-Projekt ist kaum dazu angetan, das Vertrauen in die Befolgung rationaler Entscheidungshilfen zu stärken²¹⁾. Darüber hinaus wird die Verkehrspolitik zu überprüfen haben, wie lange und mit welcher Intensität sie Konsumentenwünsche ignorieren kann. Eine Imageanalyse der drei Binnenverkehrsträger bei der verladenden Wirtschaft hat mit aller Deutlichkeit die Präferenz für den Straßengüterverkehr erkennen lassen und dies wird auch auf absehbare Zeit noch so bleiben²²⁾. Aus den hier zu erwartenden Zielkonflikten kann die wissenschaftliche Beratung nicht herausführen; sie zu lösen ist Sache der Politik. Nur sollte man vergleichsweise objektive Ergebnisse liefernde Planungsinstrumente nicht dadurch diskreditieren, daß den Rechenoperationen ein politischer »input« beigegeben wird, der dann das Resultat determiniert²³⁾.

¹⁹⁾ Vgl. beispielsweise die Analyse der Wirkungen der Mineralölsteuererhöhung ab 1. Juli 1973 auf die personelle Einkommensverteilung bei *Hechelt, P.*, Die Kleinen zahlen die Zeche, in: *Wirtschaftswoche*, 27. Jg. (1973), S. 32 f.

²⁰⁾ Der Mensch hat Vorfahrt . . . , a.a.O., S. 30.

²¹⁾ Trotz eines eindeutig negativen Befundes über die gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit eines Saar-Pfalz-Rhein-Kanals (vgl. *Intertraffic GmbH, Prognos AG* und *Deutsche Revisions- und Treuhand AG - Treuarbeit*, Wasserstraßenanschluß für das Saarland. Kosten-Nutzen-Analyse, im Auftrag des Bundesministers für Verkehr, o.O. 1971) hatte Bundesverkehrsminister *Leber* lange Zeit dieses Projekt allein aus politischen Gründen favorisiert.

²²⁾ Vgl. *Willeke, R., Baum, H. und Lankes, W.*, Das Nachfrageverhalten der verladenden Wirtschaft im Güterverkehr der Bundesrepublik Deutschland. — Eine ökonomische und demoskopische Analyse (= Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 43), Hof/Saale 1973.

²³⁾ Zu den Anforderungen an eine objektive gesamtwirtschaftliche Effizienzrechnung vgl. *Kentner, W.*, Cost-Benefit-Analyse. Grundlagen, Möglichkeiten und Grenzen (= Berichte des Deutschen Industrie-

6. Sanierung der Bundesbahn

Im Problembereich »Deutsche Bundesbahn« basiert der *Lauritzen-Plan* auf dem Bericht des Vorstandes der DB an den Bundesverkehrsminister vom 24. Mai 1973²⁴⁾, verschiebt jedoch einige Akzente. Damit setzt sich das »Kursbuch« — abgesehen von den modifizierten Maßnahmen — der gleichen Kritik aus wie das DB-Unternehmenskonzept, die nur zusammenfassend dargelegt werden kann²⁵⁾:

- Die Projektionen auf der Kosten- und Ertragsseite gründen sich auf den Preisstand 1972 und vernachlässigen Lohn-, Gehalts- und Preissteigerungen im Planungszeitraum bis 1985.
- Die Angaben über die Transportmengenentwicklung und die Verkehrszuwächse sind nicht hinreichend abgesichert.
- Es fehlen klare Aussagen über die finanziellen Auswirkungen der Bahnpläne auf den Bundeshaushalt, obwohl hier beträchtliche Belastungen erwartet werden.
- Notwendige Maßnahmen zum Abbau der Personalintensität werden vom Bundesbahnvorstand nur vage angedeutet.
- Die langfristige Anlage der Unternehmenskonzeption erlaubt keine Konkretisierung von Sofortmaßnahmen, sondern verschiebt sicherlich schmerzhaft, aber notwendige Eingriffe.
- Bahneigene Möglichkeiten, um sich dem Strukturwandel in einer hochentwickelten Volkswirtschaft anzupassen, werden so gut wie vernachlässigt. Es bleiben Zweifel, ob eine Umorientierung der Investitionspolitik zu einer nachhaltigen Verbesserung der Marktposition der DB allein ausreicht.

Abweichend vom DB-Konzept sieht der *Lauritzen-Plan* eine Parallelschaltung der Phasen »Investition-Expansion« und »Automation-Konzentration« vor, um so von Anfang an das Rationalisierungspotential voll ausschöpfen zu können. Zu einer forcierten Investitionspolitik fehlen jedoch — wie beim öffentlichen Personennahverkehr — realitätsbezogene Finanzierungspläne, die im übrigen noch mit den Zielen des Stabilitätsgesetzes abzustimmen wären.

Das bereits im *Leber-Plan* ungelöste Kernproblem einer klaren Zielformulierung und einer operationalen Trennung von kommerziellen und gemeinwirtschaftlich-politischen Aufgaben bleibt auch weiterhin offen. Zwar wird der Wagenladungs- und Personenfernverkehr dem eigenwirtschaftlichen Bereich zugeordnet, über den Kleingüterverkehr (Stückgut, Expresgut) jedoch keine Entscheidung gefällt. Die Beurteilung ist kontrovers: Vertreter der Gewerkschaften rechnen zumindest Teile des Stückgutverkehrs zur »Daseinsvorsorge«; Spedition und gewerblicher Güterfernverkehr fordern hingegen eine konsequente Ausrichtung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen. Sie bieten sich zur

institut für Wirtschaftspolitik, Nr. 10), Köln 1969, S. 70 f.; *Aberle, G.*, Cost-Benefit-Analysen und Verkehrsinfrastrukturplanung, in: *Willeke, R.* (Hrsg.), Wissenschaftliche Beratung der verkehrspolitischen Planung, Düsseldorf 1971, S. 145 ff.

²⁴⁾ Bericht des Vorstandes der DB an den Bundesminister für Verkehr vom 24. Mai 1973, Die Stabilisierung der wirtschaftlichen Lage der DB, a.a.O.

²⁵⁾ Zu Lösungswegen einer Erfolgsverbesserung der Bundesbahn, die auch internationale Erfahrungen und Entwicklungen berücksichtigen vgl. *Aberle, G. und Willeke, R.* unter Mitarbeit von *W. Lankes*, Wege zur Sanierung der Eisenbahn. Die Bundesbahn im internationalen Leistungsvergleich (= Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie e. V. [VDA], Nr. 14), Frankfurt am Main 1973.

Kooperation an und sind bereit, den gesamten Kleingutverkehr zu übernehmen. Auch hier bleibt wieder festzustellen: Die Sanierungsbemühungen werden solange keinen fühlbaren Erfolg haben, wie es nicht gelingt, die gemeinwirtschaftlichen, politisch motivierten Leistungen und Lasten im Angebotsprogramm der Bundesbahn eindeutig zu definieren, zu lokalisieren und damit das Verhältnis zwischen Bund und DB grundlegend neu zu ordnen.

7. Aufgaben der internationalen Verkehrspolitik

In der internationalen Verkehrspolitik will die Bundesrepublik sich für eine weitere Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen (Kraftfahrzeugsteuerstrukturen, Gewichte und Abmessungen, Wegkostenfrage) und Liberalisierung (Marktzugang, Tarife, Kapazitätsregelung) in den Europäischen Gemeinschaften einsetzen. In der Tat ist ein solches Engagement überaus wünschenswert, wenn man an die lang andauernden Querelen über einzelne Probleme mit entsprechenden Friktionsverlusten denkt. In der Wegkostenfrage hat die *EG-Kommission* für ein Anlastungssystem der sozialen Grenzkosten votiert. Empirische Untersuchungen über die Stauungskosten werden zur Zeit in Amsterdam, Brüssel, Köln, Verona und Lyon durchgeführt. Bei den anderen Komponenten der Sozialkosten dürften noch schwerwiegendere Quantifizierungsprobleme existieren, denen in interdisziplinärer Zusammenarbeit nachgegangen werden muß²⁶⁾. Außerdem hat der *Ministerrat* noch keine Entscheidung getroffen. Insider vertreten die Meinung, daß auf absehbare Zeit keine europäische Lösung in Sicht sei. Bonn sollte hier nicht länger mit einem »Warten auf Brüssel« taktieren, sondern ähnlich wie einst mit dem sog. *Leber-Paket* initiativ werden, um zu einer Harmonisierung zu gelangen. Drängende Fragen stellen auch noch die Vereinheitlichung der Tarifstrukturen und die Möglichkeiten der Durchtarifierung im Güterverkehr der drei Binnenverkehrsträger, die Abstimmung der Kapazitätspolitik im Straßengüterverkehr und der Einbezug der Seeverkehrs-, Seehafen- und Luftverkehrspolitik in die gemeinsame Verkehrspolitik dar. Lösungen können hier nur in mühevollen Verhandlungen erarbeitet werden, kurzfristige Ergebnisse sind nicht zu erwarten, zumal die Probleme durch die EG-Erweiterung nur komplizierter geworden sind.

III. Der „Lauritzen-Plan“ im Spannungsfeld zwischen Marktwirtschaft und Interventionismus

Ein schwerwiegender systemrelevanter Vorwurf gegen den *Lauritzen-Plan* bildet die mangelnde Ordnungsverträglichkeit. So wird hier ein »Schritt auf dem Weg in die kommandierte Gesellschaft« unter dem wahren Motto »Der Staat hat Vorfahrt« vermutet. Es wird befürchtet, daß die Verkehrspolitik in den Dienst einer Gesellschaftspolitik gestellt wird, die an den Grundsätzen der Marktwirtschaft »links« vorbeifährt²⁷⁾.

Derartige ordnungspolitische Einwände führen erneut in die — nach wie vor kontroverse — Grundsatzdebatte über die Funktionsfähigkeit eines liberalen Marktmechanismus im Verkehrssektor. Die orthodoxen Positionen lassen sich schlagwortartig mit den wirt-

²⁶⁾ Gegenwärtig läuft noch ein Forschungsauftrag der Europäischen Gemeinschaften und des Bundesverkehrsministeriums, mit dem die Umweltbelästigung und Umweltschädigung durch den Straßenverkehr in Stadtgebieten ermittelt werden soll. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Lärm- und Abgasbelastung werden dabei vom Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Köln analysiert.

²⁷⁾ Vgl. dazu die Stellungnahmen des *VDA* und *BDN*.

schaftspolitischen Archetypen »Marktwirtschaft« und »Dirigismus« umreißen²⁸⁾. Bei realistischer Betrachtung wird man allerdings durchaus die Existenz sektorspezifischer Besonderheiten anerkennen müssen, die konsequenterweise zu dem modifizierten Leitbild eines »gesteuerten Wettbewerbs« führt²⁹⁾: Im Grundsatz scheint ein wettbewerbswirtschaftliches Koordinationsprinzip im Verkehrsbereich tragfähig, das jedoch durch einen staatlich gesetzten Ordnungsrahmen zu ergänzen ist, der die Stabilität und Effizienz des Systems garantiert und Auswüchse in den Marktergebnissen mit wirtschaftspolitisch unerwünschten Nebenwirkungen verhindert. In ein solches restriktives Rahmenwerk wären u. a. folgende Axiome und Bedingungen aufzunehmen:

- Harmonisierung der Ausgangsgrundlagen der Verkehrsträger, z. B. bezüglich Wegkosten und Steuerbelastung;
- Anwendung von Grundsätzen in der Preispolitik, die sicherstellen, daß die arteigene Leistungsfähigkeit der Verkehrsmittel am Markt zur Geltung kommt, die andererseits aber auch eine ruinöse Marktzerstückelung, die die langfristige Wettbewerbsintensität im gesamten Verkehrssystem beeinträchtigen würde, ausschließen;
- Sicherung einer gleichgewichtsorientierten Kapazitätspolitik, die sowohl nachhaltige Überkapazitäten als auch Engpässe vermeidet, wobei der sich innerhalb des Ordnungsrahmens entfaltende Bedarf das Kriterium für die Angebotsanpassung der Verkehrsträger darstellt;
- Rationalität in den öffentlichen Investitionsaktivitäten für die Verkehrsinfrastruktur unter Verwendung der noch weiterzuentwickelnden staatswirtschaftlichen Planungsinstrumente; die Gültigkeit dieser effizienzorientierten Planungsrechnungen wird weitgehend davon abhängen, ob es gelingt, die empirischen Wirkungszusammenhänge zu erfassen und mit objektiven Standards zu bewerten;
- Beachtung der Interdependenzen zwischen Politik und Verkehr: Wo Auflagen und Eingriffe zur Förderung politischer Zielsetzungen vorgenommen werden, die Abweichungen von der ökonomischen Zweckbestimmung des Verkehrssektors bedingen, muß ihre Berechtigung bei gleichzeitiger Abgeltung der politisch-bedingten Lasten ständig überprüft werden.

Testet man das *Lauritzen-Konzept* mit diesen Kriterien, so ergibt sich eine durchaus zwiespältige Bewertung: Auf der einen Seite werden grobschlächlige Eingriffe und Verbote weitgehend vermieden; vielmehr werden weitere Liberalisierungen in der Tarifpolitik, verstärkte Bemühungen um eine sinnvolle Kooperation der Verkehrsträger und ein an den Leistungsstrukturen der Verkehrsmittel ausgerichteter Ausbau der Infrastruktur angekündigt. Wo Auflagen gemacht werden, z. B. im Bereich der Verkehrssicherheit,

²⁸⁾ Zu den verschiedenen Grundhaltungen vgl. *Hamm, W.*, Preise als verkehrspolitisches Ordnungsinstrument, Heidelberg 1964; *Meyer, H. R.*, Möglichkeiten einer marktwirtschaftlichen Ordnung des Verkehrs, in: Beiträge zur Verkehrstheorie und Verkehrspolitik. Festschrift für *Paul Berkenkopf*, Düsseldorf 1961, S. 19 ff.; *Napp-Zinn, A. F.*, Wirtschaftssysteme und Verkehr, in: Der Verkehr in der wirtschaftlichen Entwicklung des Industriezeitalters. Festschrift zum 40-jährigen Jubiläum des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Düsseldorf 1961, S. 16 ff.; *Most, O.*, Soziale Marktwirtschaft und Verkehr (= Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 6), Bielefeld 1954; Grundsätze zur Verkehrspolitik. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium (= Schriftenreihe des Beirats, Heft 9), Bad Godesberg 1961.

²⁹⁾ *Willeke, R.*, Verkehrspolitik, in: Handbuch der Wirtschaftswissenschaften, Band II, Volkswirtschaft, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, Köln und Opladen 1966, S. 340 ff.; *Willeke, R.*, Interventionsspiralen . . . , a.a.O., S. 316 ff.

des Umweltschutzes und der Stadtplanung, werden technische Daten gesetzt, die die Qualität des wettbewerblichen Allokationssystems nicht tangieren.

Ordnungspolitisch verdächtige Symptome ergeben sich indessen im Straßengüterverkehr, insbesondere was die Abschwächung des weiteren Wachstums des Werkfernverkehrs angeht, wo das anzuwendende Instrumentarium noch völlig undefiniert ist.

Als schwerwiegendster ordnungspolitischer »fauxpas« wird in der Öffentlichkeit die Kehrtwendung in der Förderungspriorität der Verkehrsträger gewertet. Verkehrsminister Leber wollte die steigende Motorisierung einholen und bis zum Jahr 1985 rund 28.000 km Fernstraßen für 150 Mrd. DM bauen; für jeden Bürger sollte die Entfernung bis zur nächsten Autobahnauffahrt nur noch 10 bis maximal 20 km betragen. Der *Lauritzen-Plan* unterstreicht demgegenüber die Förderungswürdigkeit des öffentlichen Verkehrs, vor allem in den Ballungsräumen der Bundesrepublik, der unter »einer zeitweiligen Einschränkung des Straßenbauvolumens« quantitativ und qualitativ ausgebaut werden soll. Diese Neuorientierung in der Zielstruktur ist jedoch dann mit marktwirtschaftlichen Ordnungsprinzipien verträglich, wenn in Effizienzrechnungen nachgewiesen werden kann, daß sie aus gesamtwirtschaftlicher Sicht vorteilhafter als die bisher verfolgte Strategie ist. Ein derartiger Nachweis wird immerhin versucht, indem die volkswirtschaftlichen Kosten des Straßenverkehrs mit 33 Mrd. DM pro Jahr ausgewiesen werden. Minister Lauritzen hätte also den Regreß auf die »Gesellschaftspolitik« gar nicht nötig gehabt: Denn das Kleine Ein-Mal-Eins der Ökonomik hätte hier als Legitimation durchaus genügt. Allerdings hätte dann richtig gerechnet werden müssen! Daß da zumindest Lücken bestehen, konnte gezeigt werden. Es würde auch nicht ausreichen, hier als Entscheidungsparameter die »Qualität des Lebens« heranzuziehen, da dieser Begriff noch ideologisch belastet und in seinem Gehalt noch nicht hinreichend wissenschaftlich abgeklärt ist³⁰⁾. Dabei ist es durchaus möglich, daß bei einer operationalen Begriffsbestimmung die Wachstumsforschung zeigen kann, daß diese Chiffre auf gesamtwirtschaftliche Grundgrößen reduzierbar ist. So muß der Verdacht bleiben, daß doch außerökonomische Faktoren die Kurskorrektur determiniert haben. Dies wird gestärkt durch die Feststellung, daß das marktwirtschaftliche Prinzip »nicht zwingend« auf alle Verkehrsbereiche zu übertragen sei³¹⁾. Und nach kapitalismus-kritischer Lesart, die deutliche Zustimmung zu dem Programm erkennen läßt, kann damit eine Umkehr der bisherigen Praxis — sprich: »Verkehrspolitik ist die Fortsetzung der Profitpolitik der Automobilindustrie mit anderen Mitteln«³²⁾ — eingeleitet werden. Es muß also die Gefahr gesehen werden, daß angesichts der Unklarheit und Ungewißheit über die in Zukunft zu ergreifenden Maßnahmen und über die von der jeweiligen politischen Lage

³⁰⁾ Zu diesem Fragenkreis vgl. beispielsweise: Dörge, F.-W. (Hrsg.), *Qualität des Lebens. Ziele und Konflikte sozialer Reformpolitik* didaktisch aufbereitet (= Analysen, Band 13), Opladen 1973; *Industriegewerkschaft Metall* (Hrsg.), *Qualität des Lebens* (= Aufgabe Zukunft, Qualität des Lebens, Band 1), Frankfurt am Main 1973; Dierkes, M., *Quality of Life*, in: *Wirtschaftswoche*, 27. Jg. (1973), Nr. 30, S. 32 ff.

³¹⁾ Der Mensch hat Vorfahrt . . ., a.a.O., S. 11. Zumindest von der Absichtserklärung scheint hier von der ordnungspolitischen Seite her ein Rückschritt zu erfolgen, wobei allerdings auch die bisherigen Äußerungen der Verkehrspolitik wenig konkret waren. So wurde im »Verkehrspolitischen Programm« zugesichert: »Die Bundesregierung strebt nach wie vor an, auch die Verkehrswirtschaft in die soziale Marktwirtschaft einzuordnen.« Im »Verkehrsbericht 1970« wurde das Leitbild wie folgt umschrieben: »So viel Freiheit wie möglich, so viel Beschränkung wie vom Interesse der Allgemeinheit her nötig« (*Der Bundesminister für Verkehr*, Verkehrsbericht 1970, Bonn 1970, S. 27).

³²⁾ Resch, H., *Kooperation oder Konfrontation zwischen dem Auto und den öffentlichen Verkehrsmitteln?* Referat, gehalten auf dem VDA-Press-Kolloquium am 19. Juni 1973 in Garmisch-Partenkirchen, als Manuskript vervielfältigt, S. 8.

abhängige Auslegung des gewonnenen Freiraums durch das *Lauritzen-Konzept* das interventionistische Potential der Verkehrspolitik gesteigert wird.

IV. Ergebnisse

Die *Ausgangsgrundlage* des neuen verkehrspolitischen Konzepts der Bundesregierung bilden bestimmte, als inhuman empfundene Verkehrsverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland und die sich für die Zukunft abzeichnenden Entwicklungen. Sie sollen eine Kurskorrektur der Verkehrspolitik begründen, die die traditionellen Schwerpunkte in Richtung auf ein — allerdings nicht näher definiertes — »gesellschaftspolitisches« Ziel- und Wertesystem verlagert. Dabei wird jedoch erkennbar, daß die Situationsanalyse Einseitigkeiten in der Faktenauswahl und spekulative Elemente in den Hochrechnungen aufweist, mithin das Fundament des Programms brüchig erscheint.

Die *Ziele* des verkehrspolitischen Konzepts sind keineswegs widerspruchsfrei formuliert und belassen einer ideologieabhängigen Interpretation einen zu weiten Spielraum. Von früheren verkehrspolitischen Leitbildern heben sie sich deutlich ab, indem nun die Gesetzmäßigkeiten von Angebot und Nachfrage in wichtigen Bereichen der Verkehrswirtschaft für funktionsunfähig erklärt werden. Darüber hinaus bleibt vielfach unklar, in welchen Zeiträumen die Ziele verwirklicht werden sollen und inwieweit die vorgesehenen Maßnahmen dabei an veränderte Umweltbedingungen anzupassen sind.

Die *Ziel-Mittel-Adäquanz* des Programms ist nicht gewährleistet, da sich mit den geplanten Maßnahmen in realistisch-überschaubaren Zeiträumen nicht alle der verfolgten Ziele erreichen lassen. Die mit Nachdruck betriebene Neuordnung der Prioritäten und das Bemühen, gesellschaftspolitische Erfordernisse zu berücksichtigen, lassen allerdings deutlich werden, daß die Zielsetzung des Programms nicht etwa als eine — aus parteipolitischer Perspektive zu verstehende — taktische Konzession an bestimmte Parteigruppierungen abzutun ist, sondern daß hier eine Strategie angestoßen sein kann, die die marktwirtschaftlichen Ordnungs- und Antriebselemente des Verkehrssystems durch die Verfälschung der Wettbewerbsbedingungen und den Übergang zur weiteren Alimentation öffentlicher Verkehrsmittel aus dem Staatshaushalt einem Aushöhungsprozeß auszusetzen droht.

Die *Maßnahmen* sind breit gefächert und decken nahezu den gesamten Verkehrsbereich ab; eine klare Rangfolge der in Angriff zu nehmenden Aufgaben — und dies ist ein Gebot rationaler Wirtschaftspolitik — wird nicht erkennbar. Der Maßnahmenkatalog ist an sich wenig spektakulär und verrät das Bestreben, wenigstens in Teilbereichen die eingeleiteten Lösungswege weiter zu verfolgen. Allerdings gelingt die Kontinuität nicht durchweg, Strukturbrüche werden sichtbar. Wenn eine programmatische Standortbestimmung sich auch nicht in Einzelheiten verlieren kann, so hätten doch mehr Klarheit und Präzision — vor allem in den zentralen Fragen — den Glauben in die Tragfähigkeit des Konzepts erhöhen können.

Mit den Verkehrsnovellen des Jahres 1961 wurde eine Reform der *ordnungspolitischen Grundsätze* im Verkehrssektor mit dem Ziel einer stärkeren Liberalisierung der Märkte eingeleitet. Das neue verkehrspolitische Programm scheint dagegen mit dieser Tradition zu brechen. So wird beispielsweise festgesetzt, daß das marktwirtschaftliche Prinzip »nicht zwingend« auf alle Verkehrsbereiche anzuwenden sei. Infolge der Ungewißheit

über die Auslegung der im verkehrspolitischen Konzept enthaltenen Freiräume wird das interventionistische Potential weiter gesteigert.

Die *Realisationschancen* des gesamten Programms scheinen gering: Wirkungsanalytische und finanzielle Erwägungen lassen erkennen, daß die angestrebten Ziele mit den vorgesehenen Maßnahmen nur zum Teil zu realisieren sind. Der — nichtausgewiesene — Finanzmittelbedarf dürfte Größenordnungen erreichen, der bei andauernder Inflation und angesichts der Dringlichkeit anderer innerer Reformen auf absehbare Zeit wohl kaum zu befriedigen ist.

Es bleibt also zu folgern, daß das neue »Kursbuch für die Verkehrspolitik« — um im Bilde zu bleiben — nur Richtung und Ziele der verkehrspolitischen Züge aufzeigt, von denen mangels finanzieller Schubkraft einige erst gar nicht abfahren und andere auf der Strecke hängenbleiben werden.

Summary

The new traffic policy issued in June 1973 assumes a diagnosis without a sufficiently secure statistical basis and aims at targets which, in part, represent neither social policy nor possess an economic character. The following spheres taken from individual planned steps have come in for critical examination: local traffic, parking fee policy, restoration of the Deutsche Bundesbahn to a healthy state and international traffic policy. It is thereby shown that lacking financial means will prevent either the achievement of all the steps or the attainment of all the aims. It appears as a whole that the programme will increase the potential of state intervention.

Résumé

Le nouveau programme de circulation publié en juin 1973 provient d'un diagnostic dont la base statistique n'est pas suffisamment assurée; il tend vers des buts présentant en partie un caractère plus politique social qu'économique. Les secteurs suivants des mesures particulières prévues seront soumis à la critique: trafic public à courte distance, politique des taxes de stationnement, hausseret emploi de l'impôt sur les huiles minérales, politique d'investissement, assainissement des chemins de fer allemands et politique internationale de circulation. On y constate qu'à cause du manque de base financière, on ne peut ni réaliser toutes les mesures ni atteindre les buts prévus. Le programme semble augmenter en définitif le potentiel interventioniste de l'Etat.

Die Sättigungsgrenze der Motorisierung

VON DIPL.-VOLKSW. THILO SARRAZIN, DIPL.-VOLKSW. FRITHJOF SPREER
UND DR. MANFRED TITZEL, BONN

Das außerordentliche, bislang ungebrochene Wachstum der privaten Motorisierung in der Bundesrepublik und die damit verbundenen, immer dringlicher werdenden Verkehrsprobleme legen die Frage nahe, ob sich die private Motorisierung auf ein *Sättigungsniveau* zubewegt, und wo dieses anzusetzen wäre. Nur dann nämlich, wenn ein solches Sättigungsniveau vorhanden ist und eine bestimmte Höhe nicht überschreitet, ist der heute betriebene bedarfsdeckungsorientierte Straßenbau kein aussichtsloses Rennen mit der fortschreitenden Motorisierung.

Die Annahme eines Sättigungsniveaus leitet sich aus der einfachen Überlegung ab, daß die mit der Fortbewegung verbrachte Zeit nicht unbegrenzt ausdehnungsfähig ist und daß zudem jeder nur ein Motorfahrzeug zur selben Zeit benutzen kann. Entsprechend muß der Bestand an Motorfahrzeugen eine absolute, natürliche Obergrenze besitzen. Jenseits dieser Grenze würde der Bestand nur noch mit der Bevölkerung steigen, während die Motorisierungsdichte (als deren Maßzahl wir den Bestand pro 1000 Einwohner ansehen) konstant bleiben.

Selbst kurz- oder mittelfristige *Automobilprognosen* sind ohne explizite Berücksichtigung des Sättigungsphänomens praktisch unmöglich. Eine befriedigende Ableitung des Sättigungsniveaus ist jedoch bisher nicht gelungen. So kommen *Bonus* und *Schweinitz* in einem bemerkenswerten Aufsatz¹⁾ zu dem Ergebnis, das Sättigungsniveau sei zwar unbestimmt, läge aber tendenziell sehr hoch (über 500 Pkw pro 1000 Einwohner). Die bekannteste Automobil-Prognose der BRD, alle zwei Jahre neu erstellt von der *SHELL-AG*, legt seit über 10 Jahren unverändert ein Sättigungsniveau von 300 Pkw je 1000 Einwohner zugrunde. Der Erfolg der *SHELL*-Prognose scheint in der Tat für dieses Sättigungsniveau zu sprechen, bei näherer Analyse der angewandten Methodik ergeben sich jedoch schwere Bedenken²⁾. Ausgehend von diesen Bedenken wollen wir eine Neubestimmung des voraussichtlichen Sättigungsniveaus der Motorisierung unternehmen.

Der bei der quantitativen Analyse von Sättigungsphänomenen zumeist verwandte Funktionstyp ist die *logistische Funktion*, welche auch die Grundlage der *SHELL*-Prognose bildet. Entwickelt in der Biologie zur Untersuchung des Wachstums von Kolonien niedriger Lebewesen³⁾, wurde sie erstmals von *Kuznets* in der Ökonomie verwandt, um die trendmäßige Entwicklung in einzelnen Industriezweigen zu erklären, weil sie besonders gut die drei typischen Phasen der Einführung einer neuen Gütergattung beschreibt: Langsames Wachstum in der Anfangszeit, wenn die Produktionskosten hoch, die Produktart selber noch unvollkommen und unbekannt ist, sodann zunehmend schnelleres Wachstum und schließlich eine Phase erst relativ und dann absolut abnehmenden

1) Vgl. *Bonus, H.* und *Schweinitz, H. von*, Automobile und Motorisierung in der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 124 (1968), S. 541 ff.

2) Vgl. *SHELL-AG*, Methodik zur Prognose des Kraftfahrzeugbestandes bis 1975, Hamburg 1961.

3) Vgl. *Tinbergen, J.*, Einführung in die Ökonometrie, Wien-Stuttgart 1952, S. 83.