

Die Erfahrungen mit der Verteuerung des Vergaserkraftstoffes haben bewiesen, daß auch der Autofahrer durchaus kostenbewußt denkt und nur begrenzt belastbar ist. Eine weitere Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer und Mineralölsteuer führt wahrscheinlich nicht mehr automatisch zu einem höheren Steueraufkommen, aus dem dann auch noch der öffentliche Nahverkehr oder die DB subventioniert werden könnten. Durch eine derartige Verwendung des zweckgebundenen Teils der Mineralölsteuer entsteht ohnehin die Gefahr einer Sinnentleerung der bisher geltenden Sonderbelastung des Kraftverkehrs.

Die Einsparungen im Verkehrshaushalt haben in Verbindung mit der fortschreitenden Inflation besonders die Straßenbauinvestitionen getroffen. Bereits jetzt läßt sich sagen, daß sich das bis zum Jahre 1985 im Bundesverkehrswegeplan vorgesehene reale Straßenbauvolumen nicht mehr in diesem Jahrhundert verwirklichen läßt.

Diese kurze Skizzierung einiger Probleme, in die unsere heute zu behandelnde Fragestellung eingebettet ist, möge genügen, um die Bedeutung der Themenstellung »Wer finanziert den Verkehr — heute und morgen?« zu ermessen. Ich bin mir darüber im klaren, daß wir durch die fünf Vorträge und die daran anschließende Podiumsdiskussion nur die wichtigsten Aspekte weiter erhellen können. Ich hoffe aber doch, daß von den Repräsentanten aus Politik, Wissenschaft, Verwaltung und Wirtschaft die unterschiedlichen Positionen mit ihren besonderen Bedingungen und Folgerungen für eine kritische Auseinandersetzung deutlich gemacht werden können.

Als Veranstalter haben wir bewußt die Bezeichnung »Verkehrswissenschaftliches Forum« gewählt, um auf die Wichtigkeit des freien, unvoreingenommenen Gedankenaustausches, der Erörterung von Gedankenmodellen und auch von möglicherweise noch nicht ausgereiften Lösungsansätzen hinzuweisen.

Wir fühlen uns zu einer Tagung über die gegenwärtigen und zukünftigen Finanzierungsfragen des Verkehrs auch deswegen besonders berufen, weil das Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln unter Leitung von Herrn Professor *Willeke* dieser Fragestellung stets eine besondere Aufmerksamkeit gewidmet hat. Das Institut ist in der Vergangenheit bereits mit einer Reihe von Gutachten, Stellungnahmen, Vorträgen und Publikationen hervorgetreten, um kritische Hinweise, Anregungen und konkrete Lösungsvorschläge anzubieten.

Wer finanziert den Verkehr — heute und morgen?

VON BUNDESVERKEHRSMINISTER KURT GSCHIEDLE, BONN

Die Probleme der Raumüberwindung von Personen, Gütern und Nachrichten reichen weit in unsere Geschichte zurück. Dennoch ist die Verkehrswissenschaft eine vergleichsweise junge Disziplin. Auch die Verkehrspolitik im Sinne einer funktionsfähigen Ordnung des Verkehrswesens beginnt erst im Zeichen der Industrialisierung, wenn man einmal von durchaus beachtenswerten Ansätzen in der Antike und später wiederum im Zeichen des Merkantilismus absieht.

Wenn das Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln nunmehr auf eine mehr als 50-jährige Periode intensiver verkehrswissenschaftlicher Arbeit zurückblicken kann, so ist das gleichzeitig ein wesentlicher Anteil an der Geschichte der Verkehrswissenschaft insgesamt. Und wenn ich heute bei Ihnen zu Gast bin, so sehe ich das in erster Linie vor diesem generellen Hintergrund: Institut, Mitgliederversammlung und Themenstellung stehen für eine Disziplin, die — um nur einige zu nennen — so herausragende Vertreter wie *Friedrich List*, *Emil Sax*, *Andreas Predöhl* und *Paul Berkenkopf* hervorgebracht hat; für eine Wissenschaft, die der Verkehrspolitik wesentliche Impulse gegeben hat und auf die eine moderne Verkehrspolitik mehr denn je angewiesen ist.

Sie haben als Generalthema dieser Veranstaltung Planungsfragen des Verkehrs und der Verkehrspolitik gewählt, insbesondere Finanzplanungsprobleme.

Ich kann aus den Erfahrungen in meinem Verantwortungsbereich bestätigen: eben dieser Problematik werden wir im Bereich der Verkehrspolitik künftig besondere Aufmerksamkeit widmen müssen — speziell der Aufgabe: Noch stärkere Verzahnung der Teilsysteme unserer Verkehrsinfrastruktur im Zeichen langfristiger erschwerter Finanzierungsbedingungen.

Ich bin Ihnen daher dankbar, daß Sie mit Ihrer Veranstaltung auch von seiten der Wissenschaft auf eine zentrale Fragestellung der Verkehrspolitik hinweisen. Ich füge hinzu: ohne enges Zusammenwirken von Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik werden wir hier kaum die gewünschten Erfolge erringen.

Es wird dabei weniger darum gehen, bestehende Strukturen bei den Finanzierungsquellen in Frage zu stellen. Das ist ein weites Feld wissenschaftlicher und finanzpolitischer Diskussion. Angesichts der dringenden Probleme im Investitions- und Subventionsbereich liegen die Schwerpunkte aus verkehrspolitischer Sicht mehr bei den Fragen des Finanzbedarfs im Rahmen eines haushaltspolitisch vertretbaren Finanzierungsrahmens.

Und noch einen Punkt möchte ich ansprechen, der m. E. Politik und Wissenschaft ebenfalls gleichermaßen berührt:

Auslösendes Moment war das Nachdenken über den Aussagegehalt, die Interpretationsmöglichkeiten zu dem Leitmotto Ihrer wissenschaftlichen Veranstaltung: »Wer finanziert den Verkehr — heute und morgen?«

So wertfrei die hinter dieser Formulierung stehende wissenschaftliche Absicht ist — dessen bin ich sicher —, so sehr könnte sich die Perspektive für Außenstehende, insbesondere

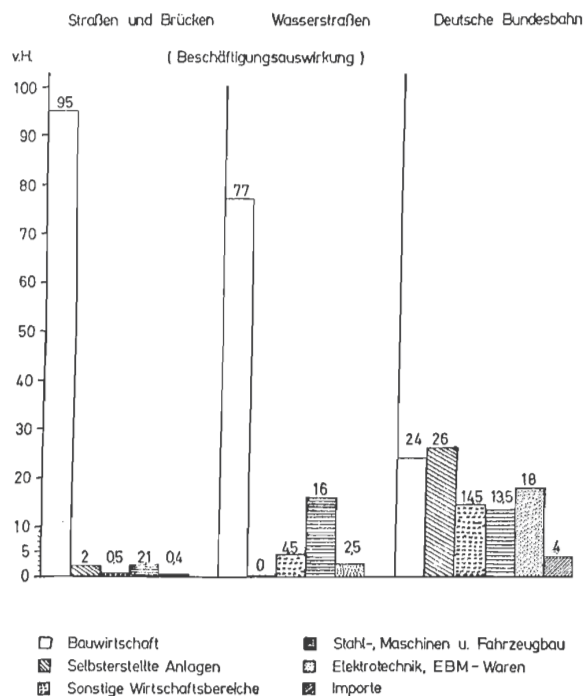
für interessegebundene Betrachter, auf nur eine einzige Verkehrsnutzergruppe verengen und damit der ganzen Sache schaden. Der Politiker muß ständig darauf bedacht sein, sich dem gefährlichen Sog von Interessensfeldern zu entziehen. Dies gilt sicher in noch stärkerem Maße für die Wissenschaft. Sie muß derartige »Soggefahren« geradezu seismographisch registrieren und ihnen entschlossen begegnen.

Verstehen Sie diese Anmerkung bitte nicht etwa als einen Punkt »böswilliger Kritik«, als eine mir sicher nicht zustehende »Themenschelte«. Im Gegenteil! Ein Nachdenken dieser Art gehört, so meine ich, zum »offenen Wort«, zum freimütigen Dialog in allen Fragen des Gesamtverständnisses von Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, ohne die wir bei unserer täglichen Arbeit nicht erfolgreich sein können.

Sie haben sich für diese Veranstaltung das Ziel gesetzt, den Sektor Verkehr unter dem Aspekt des Finanzierungsbedarfs und der Deckung dieses Bedarfs zu behandeln. Ich

Abbildung 1:

Aufteilung der Primärwirkung von Verkehrsinvestitionen auf Wirtschaftsbereiche aus den Sektoren



werde mich in meinem Beitrag zu diesem Thema auf die langfristigen verkehrspolitischen Perspektiven, insbesondere auf den Haushalt des Bundesministers für Verkehr und die damit zusammenhängenden Probleme des Finanzierungsbedarfs konzentrieren.

Dazu folgende generelle Bemerkung:

Angesichts der gegebenen Möglichkeiten der Finanzdeckung müssen wir den Finanzbedarf und damit auch unser Anspruchsniveau in bezug auf das Verkehrsangebot künftig noch stärker in Zusammenhang mit den finanziellen Möglichkeiten – das heißt flexibler als in der Vergangenheit – sehen.

Die Weiterentwicklung des Verkehrssystems ist jedoch eine sehr wesentliche Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung und Wohlstand in unserem Land insgesamt. Die Primäreffekte hinsichtlich der Auswirkung von Verkehrsinvestitionen auf die Beschäftigungslage sind dargestellt. Selbstverständlich gehen die Gesamtwirkungen über die dargestellten Primäreffekte hinaus. Sie lassen erkennen, welche Bedeutung die Verkehrsinvestitionen für wichtige Wirtschaftsbereiche haben.

Die derzeitige Ausgabenstruktur des Verkehrshaushalts läßt sich kurzfristig nur in sehr geringem Umfang verändern. Jede Diskussion über den zukünftigen Finanzierungsbedarf muß daher zunächst von der augenblicklichen Struktur ausgehen. Am Beispiel des Haushalts 1975 will ich darauf hinweisen und anschließend auf die Entwicklung der wesentlichen Ausgabenblöcke eingehen.

Tabelle 1:

Gesamtüberblick

– Epl. 12 –

Haushalt 1976 und Finanzplan bis 1979 (in Mio. DM) (Stand: 15. 9. 75)

	Soll 1975	Entwurf 1976	Finanzplan bis 1979		
			1977	1978	1979
Gesamtplafonds	18.988,0	19.581,7	20.348,9	21.663,0	22.210,0
Steigerungen gegenüber Vorjahr i. v. H.	–	+ 3,1	+ 3,9	+ 6,5	+ 2,5
<i>Ausgabenschwerpunkte:</i>		1976	davon Investitionsanteile		
Deutsche Bundesbahn		8.634,1	1.050,0		
Bundesfernstraßen		5.767,9	4.936,8		
Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden einschl. Betriebsbeihilfe für den ÖPNV					
a) ÖPNV einschl. Betriebsbeihilfe		1.394,1	1.116,0		
b) komm. Straßenbau		1.068,1	1.068,1		
Wasserbau		1.318,9	681,9		
Luftfahrt (einschl. Flugsicherung und LBA)		552,5	237,7		
Maßnahmen zur Hebung der Verkehrssicherheit		16,0	–		

Von den rd. 19,6 Mrd. DM des Verkehrshaushalts 1976 entfallen rd. 1,8 Mrd. DM auf sächliche und Personalausgaben, rd. 8,5 Mrd. DM auf Zuweisungen und Zuschüsse — überwiegend an die DB — und rd. 9,3 Mrd. DM auf Investitionen. Insbesondere mit den beiden letztgenannten Ausgabenblöcken will ich mich intensiver befassen.

Aus der Sicht der mehrjährigen Finanzplanung stellen sich diese Positionen wie folgt dar:

	1976	1977	1978	1979
Zuweisungen und Zuschüsse an die DB	7,58	8,01	8,76	8,76
Investitionen insgesamt	9,26	9,52	10,00	10,50

Die Hauptansatzpunkte für die Diskussion des Finanzbedarfs im Verkehrsbereich — hier aus der Sicht des Bundes — werden damit deutlich.

Vor diesem Hintergrund sind für die Fortschreibung des Finanzbedarfs die folgenden mittel- und langfristigen Notwendigkeiten der Verkehrspolitik entscheidend:

1. Die vorhandenen Ansätze einer verkehrspolitischen Globalsteuerung müssen in quantitativer und qualitativer Hinsicht im Rahmen der marktwirtschaftlichen Funktionsprinzipien weiterentwickelt werden.
2. Das Verhältnis zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben muß zugunsten der Investitionen verändert werden. Die gegenwärtige Tendenz rückläufiger Staatseinnahmen kann nur durch zusätzliche Investitionen gestoppt werden, denn sie sind entscheidend für die Verbesserung des Volkseinkommens und damit auch für die Einnahmesteigerung der öffentlichen Haushalte.
3. Wegen der insgesamt schwierigen Haushaltslage der öffentlichen Hände müssen bei den Verkehrsinvestitionen noch stärker als bisher Prioritäten entsprechend der ökonomischen Wirksamkeit der Projekte gesetzt werden.
4. Die wirtschaftliche Leistungserstellung im Verkehr ist langfristig Grundvoraussetzung für die Erhaltung eines qualitativ und quantitativ befriedigenden Verkehrsangebots überhaupt. Dazu müssen die Rationalisierungsanstrengungen verstärkt werden.

Ich will auch sogleich hinzufügen, wo bei der Verwirklichung dieser Vorhaben auf keinen Fall Abstriche zugelassen werden dürfen: Es darf und wird nicht verzichtet werden

- auf die freie Wahl des Verkehrsmittels im Rahmen einer kontrollierten Wettbewerbsordnung,
- auf das Ziel, die Mobilität für den Bürger und für die Wirtschaft zu sichern, was — wie übrigens alle speziell verkehrspolitischen Zielsetzungen — einzubetten ist in die Verwirklichung gleichrangiger, gesamtpolitischer Leitlinien,
- auf eine volkswirtschaftlich sinnvolle Aufgabenteilung zwischen den Verkehrsträgern (dazu gehören die Kooperation zwischen den Verkehrsträgern, die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen, insbesondere die Angleichung der Wegekostendeckungsgrade sowie die Eigenwirtschaftlichkeit bzw. Verlustminderung auch bei den öffentlichen Unternehmen),
- auf Umweltschutz, Raumordnung und die Erhöhung der Verkehrssicherheit.

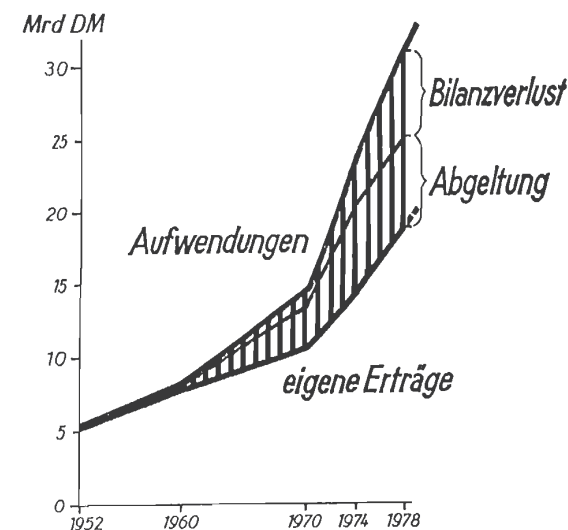
Diese Aussagen gelten für den Einsatz von investitions- und ordnungspolitischen Instrumenten gleichermaßen.

Wie sich diese Überlegungen nun im einzelnen auf den Finanzbedarf bei den verkehrspolitischen Schwerpunkten auswirken, werde ich im folgenden aufzeigen:

Ich beginne mit dem auch finanzwirtschaftlich größten Problem, der Entwicklung des Wirtschaftsergebnisses der Deutschen Bundesbahn. Klar ist: Die Zuschußleistungen des

Abbildung 2:

ENTWICKLUNG DER WIRTSCHAFTLICHEN LAGE DER DB



Bundes für die Deutsche Bundesbahn haben einen Betrag erreicht, der auf Dauer nicht mehr hingenommen werden kann. Zwar darf man nicht verkennen, daß die Entwicklung eines Teils dieses Zuschußbedarfs weder in der Vergangenheit noch heute durch die DB überhaupt beeinflussbar war. Ich denke hier insbesondere an die Versorgungslasten und an die Zuschüsse für die unter verkehrspolitischen Auflagen erbrachten Leistungen. Dennoch — die Entwicklung der Zuschußleistungen insgesamt darf nicht so weitergehen. Wir haben deshalb zunächst bei der Ausformulierung des vom Gesetzgeber vorgegebenen Gesetzauftrages für die Deutsche Bundesbahn — ich meine insbesondere den § 28 des Bundesbahngesetzes — angesetzt. Wichtigstes Ergebnis sind die Zielvorgaben für die DB vom Dezember 1974.

Auf Kurzformel gebracht lauten sie:

Konzentration und Investition unter Beachtung gesamt- und verkehrswirtschaftlicher

Gesichtspunkte. Also Ausbau und Modernisierung dort, wo dies die regelmäßige Beförderung größerer Mengen an Gütern und Personen erfordert, Straffung und Rationalisierung dort, wo sich das Angebot nach der eingetretenen Entwicklung der Verkehrsnachfrage als nicht konkurrenzfähig erwiesen hat und auch mit vertretbarem Aufwand nicht ausreichend attraktiv gestaltet werden kann.

Die Deutsche Bundesbahn ist dabei, aus diesen Zielvorgaben konkrete Maßnahmen abzuleiten. So wird die DB im Zeitraum von 1975–1979 z. B. ihren Personalbestand um 60 000 Personen vermindern, und zwar innerhalb dieses Jahres 1975 bereits um 15 000. Dies wird gegenwärtig unterstützt durch den konjunkturbedingten Rückgang der Verkehrsnachfrage, der vor allem im Güterverkehr zu beobachten ist. Diese Personaleinsparung wird dazu führen, daß das Verhältnis zwischen den nicht durch eigene Erträge gedeckten Aufwendungen der DB und dem Volumen des Verkehrshaushalts bis 1979 nicht nur stabilisiert, sondern sogar leicht verbessert wird.

Diese Stabilisierung erfordert allerdings flankierende Aktionen sowohl im verkehrs- als auch im unternehmenspolitischen Bereich: Wie Sie wissen, werde ich dem Kabinett einen ausführlichen Bericht zur Bundesbahnpolitik vorlegen. Er läßt keinen Zweifel am festen Willen der Bundesregierung, die bestehenden finanzwirtschaftlichen Probleme unter Beachtung der verkehrs-, regional- und strukturpolitischen Notwendigkeiten zu lösen. Damit wird deutlich:

Die Eisenbahn muß und wird uns als wichtiger Verkehrsträger – in weiten Bereichen ohne Alternative – erhalten bleiben.

Im Zeichen dieses verkehrspolitischen Flankenschutzes wird der Vorstand der DB Anfang 1976 seine neue Netz-, Produktions- und Absatzkonzeption vorlegen. Ein wesentlicher Teil dieser Konzeption wird die Konzentration des Netzes sein. Der Umfang des betriebswirtschaftlich rentabel zu betreibenden Netzes zeichnet sich ab. Sobald dieses bekannt ist, wird sich eine interministerielle Arbeitsgruppe unter Beratung von Ländern, Gewerkschaften und Verbänden mit der Frage befassen, auf welchen der betriebswirtschaftlich unrentablen Strecken unter Gesichtspunkten der Raum- und Wirtschaftsstruktur der Verkehr aufrechterhalten bleiben soll, welche Maßnahmen in bezug auf die zukünftige Bedienung des Personen- und Güterverkehrs bei den stillzuliegenden Strecken zu treffen sind und durch welche flankierenden Maßnahmen im Bereich der Verkehrs-, Wirtschafts- und Raumordnungspolitik mögliche Nachteile von Stilllegungen auszugleichen sind.

Weitere Maßnahmen betreffen die Konzentration im Netz. Sie erstrecken sich vor allem auf die Bereiche Stückgutverkehr, Betriebsführung sowie Bau- und Werkstättenwesen.

Eine Prognose über die Auswirkungen dieser Maßnahmen auf das Wirtschaftsergebnis wage ich nicht. Es wird im entscheidenden Maße vom Verantwortungsbewußtsein der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Verbände abhängen, in welchem Umfang diese Maßnahmen letztlich durchgeführt und damit Verluste der DB abgebaut werden.

Der Bund wird die Rationalisierungsbemühungen der DB durch Investitionszuschüsse nachhaltig unterstützen. Diese werden von 560 Mio. DM im Jahre 1975 auf 1600 Mio. DM im Jahre 1979 steigen. Sie dienen u. a. dem Aufbau des optimalen Netzes, dem Neu- und Ausbau von Strecken sowie der Erneuerung und dem Bau von Rangierbahnhöfen. Die Auswirkungen dieser Investitionen auf das Wirtschaftsergebnis werden sich allerdings in der Hauptsache erst in den 80er Jahren ergeben. Dies darf uns jedoch nicht daran hindern, die bis 1979 zu erwartende Stabilisierung des Zuschußbedarfs der DB

Tabelle 2: Bundesleistungen an die DB (Epl. 12) (Stand: 15. 9. 1975)

	– in Mio. DM –					
	1974 Ist	1975 Soll	1976	1977	1978	1979
1. Bundesleistungen insges.	8.414,5					
1.1. bisherige Finanzplanung		8.061,1	8.677,3	9.113,8	9.458,9	–
1.2. Regierungsentwurf	8.414,5	8.061,1	8.634,1	9.158,8	10.113,9	10.363,9
1.3. Investitionszuschüsse insgesamt	626,4	560,0	1.050,0	1.150,0	1.305,0	1.600,0
1.3.1.1. Investitionszuschüsse (ohne Zweckbindung)	611,1	500,0	500,0	500,0	500,0	500,0
1.3.2.1. Investitionszuschüsse (Aufbau optimales Streckennetz)			550,0	650,0	850,0	1.100,0
1.4. Abgeltungsleistungen	5.876,7	6.112,0	6.318,0	6.634,0	7.046,0	7.521,0
1.5. Liquiditätszuwendungen	1.911,4	1.389,1	1.266,1	1.374,8	1.717,9	1.242,9

nicht nur langfristig zu sichern, sondern die Zuschüsse auch in ihrem absoluten Umfang weiter zu vermindern. Dazu ist neben der Konzentration auch eine nachhaltige Investitionsförderung notwendig.

Mit Genugtuung nehme ich die Äußerungen des Sachverständigenrates zum Bundesbahnproblem in seinem Jahresgutachten 1975/76 zur Kenntnis. Wenn in dem einen oder anderen Punkt auch Beurteilungsunterschiede bestehen mögen, so stimme ich voll zu, wenn er sagt, daß die neue Konzeption der DB kein »weiteres Glied in der Kette gescheiterter Pläne« sein darf, und – wie ich oben dargelegt habe – wir haben Vorsorge getroffen, eine solche Entwicklung zu verhindern. So beabsichtigen wir, um noch einmal einige Punkte des Sachverständigengutachtens zu zitieren, »die Finanzierung der für die einzelnen Programmstufen vorgesehenen Investitionen zu gewährleisten, die dienstrechtlichen Voraussetzungen für eine moderne Unternehmensführung bei der Bahn zu schaffen, die Verkehrspolitik der neuen Lage anzupassen und regionalpolitische Vorkehrungen zu treffen.«

Der zweite für die Entwicklung des Finanzbedarfs relevante Problembereich, den ich ansprechen möchte, betrifft den OPNV. Er erfüllt wichtige gemeinwirtschaftliche Aufgaben und leistet darüber hinaus eben jenen wirksamen Beitrag zur Verbesserung der Lebens- und Umweltbedingungen, ohne den unsere Großstädte langfristig veröden würden. Allerdings fordert der enger gewordene finanzielle Spielraum auch hier einen konzentrierten und wirkungsvollen Einsatz der Investitionsmittel. Dies wurde bei der Aufstellung des Investitionsprogramms 1975 berücksichtigt.

Bei einem sinnvoll begrenzten Gesamtvolumen werden nunmehr vorrangig begonnene Vorhaben fortgeführt und ein zügiger Baufortschritt sichergestellt. So werden für In-

vestitionen im Bereich des ÖPNV im Zeitraum 1976–1979 im Jahresdurchschnitt 1215 Millionen DM zur Verfügung stehen im Vergleich zu 1143 Millionen im Jahre 1975.

Tabelle 3: *Gegenüberstellung:
erforderliche – verfügbare ÖPNV-Finanzmittel 1975–1985*

	Nach Programm 1974	Nach Programm 1975
	– in Mrd. DM –	
Investitionsvolumen der im ÖPNV- Programm enthaltenen Vorhaben	35,9	30,1
davon zuwendungsfähig	30,5	26,7
davon Bundes-Investitionshilfen	19,0	15,7
bereits ausgezahlt (Stand 31.12.1974)	4,7	4,7
noch erforderliche Bundes-Investi- tionshilfen 1975–1985	14,3	11,0

Damit ist es jedoch nicht getan. Es geht nämlich auch darum, kostspielige Doppelinvestitionen im Bereich des ÖPNV und des Straßenbaus durch rechtzeitige und gründliche Abstimmung der Planungen zu beseitigen. Soweit die Bundesfernstraßen betroffen sind, haben wir dies bei der Fortschreibung der Bundesverkehrswegeplanung getan. Ferner wird es für die kommende Planungstätigkeit darauf ankommen, den auf vielen Seiten vorhandenen guten Willen zur verbesserten Abstimmung durch eine geeignetere Planungsorganisation und -technik zu unterstützen. Auch durch eine Verbesserung der Investitionskriterien für Projekte des ÖPNV werden wir uns dafür einsetzen, daß die Projekte nicht nur gesamtwirtschaftlich vertretbar sind, sondern zumindest das Wirtschaftsergebnis der Verkehrsbetriebe nicht weiter verschlechtern. Vor allem aber erscheint mir eine stärkere Integration und regionale Konzentration der Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten der wirksamste Weg für einen rationelleren Einsatz der Investitionsmittel und für die Eindämmung der Folgekosten zu sein.

Wertvolle Anregungen zum letztgenannten Punkt werden aus dem zum 1. Januar 1976 dem Bundestag vorzulegenden Bericht der Bundesregierung über die Folgekosten im ÖPNV hervorgehen.

Im übrigen – und auch das ist ein wichtiger Aspekt des künftigen Finanzbedarfs – ist der bedrohliche Anstieg der Defizite der Verkehrsbetriebe nicht nur die Folge einer mangelnden Beachtung der Folgekosten bei den Investitionen der letzten Jahre, sondern auch eine Folge der enormen Personalkostensteigerungen und gewisser Mängel in der Organisation des ÖPNV. Gleichzeitig ist der geringere Anstieg der Nachfrage und der Tarife für die gegenwärtige unbefriedigende Lage der ÖPNV-Betriebe verantwortlich.

Ich bin in diesem Punkt der Meinung, daß sich auch für die kommenden Jahre abzeichnende Ausgabensteigerungen beim ÖPNV ebenso wenig wie bei der DB allein durch Rationalisierung sowie durch finanzielle und organisatorische Straffung eindämmen lassen. Mit anderen Worten: Die Tarifgestaltung sollte sich künftig stärker an der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung orientieren.

Tabelle 4: *Investitionsstruktur 1976–79
(verkehrs-, konjunktur- und wachstumspolitisch anzustreben)¹⁾*

Aufgabengruppen	Haus- haltsplan 1975	Haus- halts- entwurf 1976	Finanzplanung bis 1979		
	– Mrd. DM –				
1. Deutsche Bundesbahn Investitionszuschüsse davon: Optimales Netz einschl. Neu- und Ausbau	0,56 (0,06)	1,05 (0,55)	1,15 (0,65)	1,31 (0,81)	1,60 (1,10)
2. ÖPNV	0,97	1,12	1,08	1,10	1,12
3. Kommunaler Straßenbau	1,03	1,07	0,90	0,92	0,93
4. Bundeswasserstraßen	0,68	0,68	0,75	0,78	0,82
5. Bundesfernstraßen	5,06	4,94	5,11	5,26	5,41
6. Luftfahrt	0,29	0,24	0,37	0,38	0,39
7. Übrige Aufgabengebiete	0,16	0,16	0,16	0,25	0,23
	8,75	9,26	9,52	10,00	10,50

¹⁾ Investitionsstruktur aufgrund vorläufiger Finanzplanung bis 1979; Änderungen nach Fortschreibung des BVWP vorbehalten.

Die Investitionen sind mit rd. 46% Anteil der bedeutendste Ausgabenblock des Verkehrshaushalts. Die veränderte gesamtwirtschaftliche Situation, das heute geringere geschätzte Wachstum der Verkehrsnachfrage und die veränderte finanzielle Situation des Staates haben mich im Jahre 1974 veranlaßt, die Fortschreibung des Bundesverkehrswegeplans in Auftrag zu geben. Das Ergebnis – ein koordiniertes Investitionsprogramm für die Jahre 1976–1985 – werde ich in Kürze vorlegen. Der fortgeschriebene Bundesverkehrswegeplan ist in methodischer Hinsicht vor allem gekennzeichnet durch

- die Abstimmung zwischen Finanzierungsbedarf und den mittel- und langfristig zu erwartenden Finanzierungsmöglichkeiten,
- einheitliche bzw. abgestimmte Prognosen für alle Verkehrswege,
- die Anwendung gleichwertiger Bedarfskriterien für alle Verkehrswege,
- eine Bewertung aller neuen Maßnahmen mit Hilfe von Nutzen-Kosten-Analysen.

In Abstimmung mit dem Bundesverkehrswegeplan wurde die Planung für die Bundesfernstraßen fortgeschrieben. Dabei war es Aufgabe der Fernstraßenplanung, eine Dringlichkeitsrangfolge der Straßenbauvorhaben untereinander festzusetzen, während die Bundesverkehrswegeplanung mit Hilfe einer verkehrszweigübergreifenden Bewertung den Stellenwert der Straßenbauinvestitionen innerhalb der gesamten Investitionen für Bundesverkehrswege ermittelte.

Die Leitlinien des künftigen Fernstraßenbaus sind dabei

- die Erhaltung des vorhandenen Netzes,
- die Beseitigung von Unfallschwerpunkten,
- die Verminderung von Umweltbeeinträchtigungen,
- die Förderung strukturschwacher Gebiete,
- die Vermeidung von Parallelplanungen.

Insgesamt wird eine wirtschaftlichere Bauweise angestrebt. Dies bedeutet,

- die Ausbaustandards zu überprüfen,
- die Erschließung und Anbindung strukturschwacher Gebiete bei geringer Verkehrsnachfrage in stärkerem Maße als bisher durch zweispurige Straßen vorzunehmen,
- eine Anpassung des Straßennetzes an die Bedürfnisse des Freizeitverkehrs auf lokale Engpässe zu konzentrieren, im übrigen eine Verbesserung des Freizeitverkehrs stärker durch ordnungspolitische Maßnahmen anzustreben und
- vor allem im Bereich der Großstädte und Ballungsräume sowie in den durch den schnellen Fernverkehr der DB bedienten Korridoren einer hohen Auslastung der Infrastruktur Vorrang vor einer Erhöhung der Fahrgeschwindigkeiten zu geben.

Die genannten Ziele bildeten die Grundlage für die Bewertung der Straßenbaumaßnahmen. Wegen der großen Zahl der Maßnahmen scheiterte eine durchgehende Bewertung mit Hilfe von Nutzen-Kosten-Analysen am Aufwand. Es wurde deshalb ein sehr differenzierendes Punktbewertungsverfahren durchgeführt. In der Diskussion mit Ländern und Bundesressorts spielte insbesondere die Frage der Gewichtung raumordnerischer Zielsetzungen eine wesentliche Rolle; die tatsächlich gemessenen ökonomischen Wirkungen von Straßenbaumaßnahmen auf die regionale Wirtschaftsstruktur und die Raumordnung erlauben bisher allerdings keine eindeutigen Aussagen. So sind z. B. in einigen Fällen die von der Autobahn erhofften regionalwirtschaftlichen Anstoßwirkungen ausgeblieben. Insofern stellt die vorgenommene Gewichtung einen Kompromiß dar.

Danach sind rd. 25 % des ausgewiesenen Straßenbaubedarfs allein auf die Berücksichtigung raumordnerischer Ziele zurückzuführen.

Auf der Grundlage der Nutzen-Kosten-Verhältnisse der Maßnahmen aller Verkehrszweige und unter Beachtung der Randbedingung der einzelwirtschaftlichen Rentabilität von DB-Maßnahmen wurde eine Rangfolge sämtlicher Investitionsvorhaben aufgestellt. Durch Vergleich des benötigten Finanzvolumens mit dem nach Abzug disponierbarer Beträge voraussichtlich zur Verfügung stehenden Finanzvolumen wurde die im Zeitraum 1976–85 anzustrebende Investitionsstruktur abgeleitet. Sie ist, wie bereits hervorgehoben, stark geprägt von der Vorbelastung künftiger Haushalte.

Auf dieser Grundlage wird für die Bundesfernstraßen für den Zeitraum 1976–85 ein Volumen von rd. 59 Mrd. DM für Ersatz- und Nettoinvestitionen angestrebt.

Mit diesem Betrag, der allerdings die Obergrenze des haushaltspolitisch Erreichbaren darstellt, ist eine zufriedenstellende Erreichung der Ziele des Straßenbaus gewährleistet.

Bei der Bewertung der Maßnahmen des Schienenverkehrs stand die Verbesserung des Wirtschaftsergebnisses der DB im Zeichen der Maßnahmenschwerpunkte Investition und Konzentration im Vordergrund.

Die Investitionszuschüsse für den Schienenverkehr werden absolut und relativ gegenüber dem derzeitigen Niveau erheblich ansteigen. Die Stagnation der Verkehrsnachfrage im Bereich des Schienenverkehrs während der letzten Jahre hat lange die Tatsache verdeckt, daß sich gleichzeitig die Struktur des Schienenverkehrs gewandelt hat. Auf einzelnen Strecken ist die Nachfrage wesentlich stärker gestiegen als im Schienennetz insgesamt, so daß Engpässe entstanden sind. Mit den geplanten Investitionen sollen die stärksten Engpässe beseitigt, die Qualität des Verkehrsangebotes erhöht und eine Rationalisierung der Betriebsabläufe vorgenommen werden.

Der Schwerpunkt zukünftiger Investitionsmaßnahmen bei den Bundeswasserstraßen liegt in der Substanzerhaltung und in der gesamtwirtschaftlich sinnvollen Rationalisierung der Verkehrsabläufe.

Bei den Nutzen-Kosten-Berechnungen haben sich einige Investitionsmaßnahmen an bestehenden Wasserwegen als sehr wirksam erwiesen. Andererseits betehen die Probleme dadurch, daß einige in früheren Jahren begonnene und durch Staatsverträge fixierte Projekte bei hohem Kapitalbedarf erschreckend niedrige Nutzen-Kosten-Verhältnisse aufweisen. Ferner leidet die Wasserstraßenplanung in besonderem Maße darunter, daß in der Vergangenheit zu viele Projekte auf einmal begonnen wurden und daß extreme Verteuerungen durch Preis- und Planungsänderungen eingetreten sind. Beides hat zur Folge, daß die Realisierung der Projekte sich über sehr lange Zeiträume erstreckt. Es können daher in den kommenden Jahren nur in kleinem Umfang neue Vorhaben begonnen werden. Ferner zwingt die Knappheit der Finanzmittel bei den begonnenen Vorhaben mit extrem niedrigem Nutzen-Kosten-Verhältnis zu einer Streckung der jährlichen Ansätze und zur Ausschöpfung aller Möglichkeiten der Kosteneinsparung.

Am Beispiel der Wasserstraßen werden zugleich die Risiken der Investitionsplanung deutlich. Sie heißen

- Preissteigerung,
- Planungsänderung,
- zusätzliche, bisher nicht bekannte Maßnahmen.

Planungsänderungen — leider fast immer mit Verteuerung verbunden — ergeben sich aus dem technischen Fortschritt, unvorhergesehenen technischen Problemen und erhöhten Anforderungen. Ich bin sicher, die Wirtschaft kennt diese Probleme. Allerdings fällt es staatlichen Institutionen, bedingt durch einige Besonderheiten der Haushaltsplanung — ich nenne hier nur das Schlagwort »Nominalprinzip« — wesentlich schwerer, mit diesen Problemen fertig zu werden. Die Folge davon ist häufig, daß die realen Bauleistungen hinter den Planungsansätzen zurückbleiben und daß die Bauzeiten mitunter sehr lang werden. Insgesamt läßt sich jedoch trotz aller Schwierigkeiten im Detail feststellen: Unser Verkehrssystem befindet sich auf einem hohen Stand, der jedem Vergleich mit anderen westlichen Ländern standhält. Dies wird auch so bleiben.

So sind nach den Vorstellungen des BMV in der Fortschreibung des Bundesverkehrswegeplanes für den 10-Jahres-Zeitraum von 1976–85 Investitionen für die Bundesverkehrswege sowie Investitionszuschüsse des Bundes für andere Verkehrswege im Umfang von 110 Mrd. DM vorgesehen, davon rd. 50 Mrd. DM im Zeitraum 1976–80. Dies entspricht einem Anteil der Investitionen am Verkehrshaushalt des Bundes von 48 %.

Ich habe Ihnen damit meine Vorstellungen über die wichtigsten verkehrspolitischen Vorgaben und damit auch des Trends der wichtigsten Bedarfsanteile des Verkehrshaushalts, nämlich des Zuschußbedarfs für die DB, für den ÖPNV und für die Verkehrsinvestitionen des Bundes vorgetragen. Abschließend zu diesem Teil meiner Ausführungen einige Anmerkungen zur Deckung dieses Bedarfs.

Wir sind bei der Fortschreibung des Bundesverkehrswegeplans von den folgenden Grundannahmen ausgegangen:

- Anstieg des Verkehrshaushalts im mittel- und längerfristigen Durchschnitt entsprechend dem Zuwachs des Bundeshaushalts.

Für den Bundeshaushalt wird dabei tendenziell ein gleichbleibender Anteil am Bruttosozialprodukt unterstellt. Zugrunde liegt eine langfristige wirtschaftliche Wachstumsrate von 3 1/2 %. Wir teilen in diesem Punkt also nicht ganz die vergleichsweise pessimistische Erwartung des Sachverständigenrates in seinem neuesten Jahresgut-

achten, nach der in den nächsten Jahren das gesamtwirtschaftliche Potentialwachstum und damit das langfristig realisierbare Wirtschaftswachstum etwa 2 1/2 bis 3 % betragen wird, zumal die nur zu knapp 90 % ausgelasteten Kapazitäten noch eine »stille Wachstumsreserve« enthalten.

- Bei der Fortschreibung des Bundesverkehrswegeplans sind wir ferner von einer Zunahme der Investitionsquote im Verkehrshaushalt von 46 auf 48 % ausgegangen und setzen schließlich einen
- absolut und relativ zunehmenden Betrag der Einnahmen aus Tarifen und Abgaben zu den Verkehrsausgaben voraus.

Unter diesen Prämissen können die beabsichtigten Investitionen als finanzierbar angesehen werden.

Aus der Sicht der Finanzplanung stellt sich die Entwicklung wie folgt dar: Für den Zeitraum 1976–79 sind Investitionen in Höhe von 39,3 Mrd. DM im Finanzplan vorgesehen. Verlängert man diesen Trend in die Folgejahre, so stellt sich heraus, daß das angestrebte Investitionsvolumen auch aus dieser Sicht realistisch ist.

Im Rahmen meiner einleitenden grundsätzlichen Überlegungen zum Gesamtverständnis von Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik hatte ich von Anstößen gesprochen, die es angesichts notwendiger Problemlösungen im politischen Raum in die Verkehrswissenschaft hineinzutragen gilt. Ich weiß aus den verschiedenen Gesprächen mit Ihnen, daß auch bei der Wissenschaft der Wunsch nach derartigen Anstößen besteht.

Daß wir um neue Lösungen in den verschiedensten Bereichen der Verkehrspolitik ringen, Lösungen, die sehr starke Bezüge zu Finanzierungsfragen haben, ist im Verlauf meiner Ausführungen sicher deutlich geworden. Ich will die uns interessierenden wichtigsten Fragestellungen aus der Sicht des Verkehrspolitikers noch einmal zusammengefaßt herausstellen:

Schwierigkeiten bereitet uns nach wie vor die präzise inhaltliche Ausfüllung des Begriffs-paares »Eigenwirtschaftlichkeit – Gemeinwirtschaftlichkeit«. Die Konsequenzen ziehen sich, um mit dieser finanzwirtschaftlich sehr bedeutsamen Problematik zu beginnen, durch Geschäftsgebaren und Kalkulation sämtlicher öffentlicher Verkehrsbetriebe auf der Ebene des Bundes ebenso wie auf der Ebene der Länder und Gemeinden. Begriffs-erklärungen der genannten Art halte ich deshalb für so wichtig, weil ich mit den Experten einig bin, daß sich damit durchaus nicht unbedeutende Finanzierungs- und Effizienz-reserven mobilisieren ließen. Dazu einige stichwortartige Anmerkungen:

Während das Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit als Grundprinzip der Marktwirtschaft nicht nur theoretisch ausgeleuchtet ist, sondern von tausenden von Betrieben auch täglich mit Erfolg praktiziert wird, sind die Ansätze zu einer »Theorie der Gemeinwirtschaftlichkeit«, ja selbst zu einer klaren Begriffsbestimmung, bisher in den Ansätzen steckenge-blichen. Dies gilt sowohl für das einzelne öffentliche Unternehmen wie für das Verhältnis der öffentlichen Hände zu diesen Unternehmen insgesamt.

Bezogen auf die Verkehrsunternehmen stellen sich z. B. Fragen wie:

- Trennung von echtem Betriebsdefizit und auflagenbedingter Unterdeckung;
- Schaffung von Anreizen (z. B. Leistungsgesichtspunkte) zur Minimierung von Betriebsdefiziten und auflagenbedingten Unterdeckungen.

Den Verkehrspolitiker interessieren wissenschaftliche Präzisierungen von Theorie und Wirkung der Subventionen generell, insbesondere natürlich der Verkehrssubventionen.

Im Hinblick auf die für die DB jährlich zu leistenden hohen Ausgleichszahlungen sind auch die folgenden ordnungspolitischen Fragen von ganz erheblicher Bedeutung:

- Verspricht die Einzelsubvention gegenüber der Globalsubvention Finanz- und Wirkungsvorteile?
- Welches sind die Grundlagen für ein modernes Subventionsmanagement?
- Und speziell: Wie läßt sich die politische Kontrolle der Subvention verbessern?

Im Investitionsbereich machten und machen uns trotz intensiver Bemühungen insbesondere die folgenden finanzwirksamen Planungsmängel zu schaffen:

- Parallelplanungen sowohl auf Bundesebene als auch im Verhältnis der Gebietskörperschaften zueinander;
- eine zwar in den Ansätzen vorhandene, aber noch nicht voll befriedigende Theorie verkehrszweigübergreifender, d. h. verkehrsträgervergleichender Nutzen-Kosten-Analysen;
- und speziell: Die Weiterentwicklung verkehrsträgerübergreifender Bewertungskriterien für die Dringlichkeitsreihung von Verkehrsinvestitionen.

Mit der dringend notwendigen Verzahnung von Finanz- und Programmplanung sind wir zwar bereits einen erheblichen Schritt weitergekommen. Der politische Alltag liefert aber nicht jene positiven Impulse, die wir für eine praxisoptimale Abstimmung benötigen. Es wäre sicher wertvoll, wenn die Verkehrswissenschaft sich auch dieses Teilbereichs annähme und an der politischen und verkehrlichen Praxis orientierte Alternativen aufzeigte.

Und schließlich wird uns in den kommenden Jahren – auf jeden Fall nachhaltiger als in der stärker wachstumsgeprägten und auch wachstumsorientierten Vergangenheit – die Frage nach alternativen Zielsystemen und nach »dem optimalen Zielsystem« für die Verkehrspolitik beschäftigen. Unsere praktischen Überlegungen im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung haben bereits gezeigt, daß hier ein weites Feld für die Forschung, sowohl im Bereich der Theorie als auch in der Anwendung, gegeben ist. Ich meine: Gerade dies ist ein Feld, in dem sich Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik vorzüglich ergänzen könnten.

Damit komme ich zum Schluß meiner Ausführungen:

Der Verkehrspolitiker ist, so meine ich, gut beraten, wenn er die wichtigsten Strömungen und Positionen im Bereich der Verkehrswissenschaft kennt und mit großer Aufmerksamkeit weiterverfolgt, wenn er ein Gespür dafür entwickelt, was bereits zum tragfähigen Boden gelungener Synthese geworden ist. Der Wissenschaftler wiederum sollte auf Anstöße aus dem politischen Raum, auf den ständigen Kontakt mit dem Politiker ebenfalls nicht verzichten. Er muß dem Klischeebild vom »Elfenbeinturm« die Realität einer »lebendigen Wissenschaft« entgegensetzen. Im Erkennen und in der Nutzbar-machung dieser Fundamentalbezüge liegen meines Erachtens große Chancen für die Gemeinschaft:

Es geht darum, theoretische Erkenntnisse schneller als bisher in die tägliche politische Praxis umzusetzen, aber auch jene Anstöße aus dem politischen Raum in die Wissenschaft hineinzutragen, die die anstehenden Probleme erfordern. In diesem Sinne wünsche ich Ihrer Veranstaltung, die sicher ein weiterer Meilenstein auf dem erfolgreichen Wege des ältesten deutschen verkehrswissenschaftlichen Instituts ist, vollen Erfolg. Gleichzeitig bedanke ich mich aufrichtig für die Initiative zu unserer heutigen Begegnung und für Ihre Aufmerksamkeit.