

Summary

A practicable brief systematology of the benefit-analysis and the cost-effectiveness-analysis is presented. By means of an example out of the traffic planning field some not always sufficiently articulated interrelations are revealed. Furthermore, it is directed to the inevitable subjectivity necessarily involved in these techniques. Large space is devoted to the discussions of evaluation problems, which turned out to be of outstanding importance for the result. Frequently they lead to controversies about the usefulness of the analysis techniques, since often wrongly an unequivocal result is expected by the decision-maker.

Résumé

L'article présente une méthodologie abrégée et praticable pour l'analyse de la valeur de jouissance et de l'efficacité des coûts. A l'aide d'un exemple courant parallèlement et choisi des transports on essaie de démontrer quelques connexités pas toujours assez nettement exprimées, et d'indiquer la subjectivité qui en principe n'est pas à éviter et qui est inhérente à ces techniques d'analyses. Une place large est vouée à la discussion de problèmes d'évaluation qui jouent un rôle dominant par rapport au résultat et qui souvent mènent à des controverses sur l'utilité des techniques d'analyses, comme on attend de l'autorité compétente souvent à faux un résultat «absolument net».

Die Entwicklung des Berlin- und DDR-Verkehrs unter Berücksichtigung der jüngsten mit der DDR ausgehandelten Verbesserungen auf Straße und Schiene*)

VON DR. ULRICH KLIMKE, BONN

Der Weg zum Vertragspartner DDR war weit und ist auch heute nicht frei von Mißverständnissen und Rückschlägen. Insofern beeinflusst das allgemeine politische Klima auch Struktur und Intensität der Verkehrsbeziehungen zwischen den beiden Teilen Deutschlands.

Man mag die Dinge unterschiedlich sehen; Tatsache ist, daß seit der Berlin-Blockade 1948/49 bis zum Anfang der 70er Jahre der Berlin-Verkehr zu Lande bürokratisch umständlich, stör anfällig und risikobehaftet war. Die Verkehrszunahmen im Luftverkehr dieser Zeit waren beredtes Zeugnis und Ventil der unbefriedigenden Verkehrsgegebenheiten auf den Landwegen. Dies gilt es nüchtern festzustellen.

Auch im Wechselverkehr Bundesrepublik Deutschland – DDR gab es im Personen- wie im Güterverkehr nur eine bescheidene Minimalausstattung. Bescheiden im Umfang und nicht sehr ansprechend in der Qualität.

Die Zeit war also bereits seit langem reif für grundsätzliche Verkehrsgespräche, um den Standard des bilateralen Personen- und Güterverkehrs zu verbessern.

I.

Eckpfeiler der gegenseitigen Annäherung in Fragen des Verkehrs zwischen der Bundesrepublik und der DDR bilden das Transitabkommen vom 17.12.1971 und der Verkehrsvertrag vom 26.5.1972.

Um diese beiden grundlegenden Vertragswerke rankt sich eine Reihe weiterer Detailabmachungen, die alle in dem Bemühen geschlossen wurden, den Transit-Verkehr von und nach Berlin (West) sowie den Wechselverkehr zwischen beiden Staaten schneller und reibungsloser zu gestalten.

So sei erwähnt der Beitritt der Bundesrepublik und der DDR zu den internationalen Eisenbahnübereinkommen (CIV und CIM), der eine Erleichterung und Verbesserung der durchgehenden Abfertigung von Personen und Gütern brachte.

Ebenfalls zu nennen ist ein Rahmenabkommen mit der DDR über die Regelung der Haftpflichtversicherung im Straßenverkehr, das eine einheitliche Regulierung der Verkehrsunfälle ermöglicht.

Anschrift des Verfassers:
Dr. Ulrich Klimke
Köllenhof 36
5307 Wachtberg-Ließem

* Überarbeitete Fassung eines Vortrags, gehalten am 4.3.1976 vor der Bezirksvereinigung Köln der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e. V. (DVWG).

Gleichfalls von Wichtigkeit – vor allem für den Eisenbahnverkehr – ist das sogenannte Eisenbahngrenzübereinkommen zwischen der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn vom 25.9.1972. In diesem Abkommen sind alle Maßnahmen und Tätigkeiten des Eisenbahndienstes, so u. a. Betriebswechselbahnhöfe, die Zugförderung über die Grenze hinweg sowie Fragen der Instandhaltung der Eisenbahnanlagen in den Grenzbereichen festgelegt.

Jüngsten Datums sind Regelungen, die im Zusammenhang mit dem Zollübereinkommen über den internationalen Warentransport mit Carnets TIR stehen. Die DDR ist diesem Übereinkommen erst vor kurzem beigetreten, so daß die entsprechenden Bestimmungen nunmehr auch im Verkehr durch die DDR angewendet werden können (für den reinen Transitverkehr nach Berlin gelten naturgemäß die Bestimmungen des Transitabkommens).

Die Bestimmungen des *Transitabkommens* betreffen ausdrücklich nur den Transitverkehr von zivilen Personen und Gütern zwischen Berlin (West) und dem übrigen Bundesgebiet auf Straßen, Schienen und Wasserwegen. Diese Bestimmungen sind nicht auf den Verkehr in den Luftkorridoren anzuwenden. Hier bleibt es bei der bestehenden Lage.

Im einzelnen sollen hier nicht die Bestimmungen des Transitabkommens aufgeführt werden. Herauszuheben ist – und das zeigen die statistischen Daten über die Entwicklung des Verkehrs seit Inkrafttreten des Abkommens –, daß mit ihm der Transitverkehr Bundesgebiet–Berlin erleichtert und sicherer gemacht wurde. Entsprechend dem Artikel 2 des Abkommens soll er in der einfachsten, schnellsten und günstigsten Weise erfolgen, wie es internationale Praxis ist.

Weitere bedeutende Fakten dieses Abkommens sind

- Die Festlegung von Grenzübergangsstellen und Zufahrtswegen von und nach Berlin. Sie werden nicht nur bestätigt, sondern in ihrem Bestand auch zugesichert.
- Im Personenverkehr der Visumzwang. Die Erteilung des Visums hat jedoch im Interesse der schnellstmöglichen Durchführung des Verkehrs im Fahrzeug bzw. im Transportmittel zu erfolgen. Gebühren werden nicht mehr individuell, sondern pauschaliert erhoben. Das gilt auch für die übrigen Abgaben und sonstigen Kosten, die den Verkehr auf den Transitwegen betreffen. In diesem Zusammenhang wird auch eingehend geregelt, und das betrifft vor allem den Sicherheitsaspekt beim Befahren der Transitwege, unter welchen im Vertrag festgelegten Voraussetzungen Personen von der DDR zurückgewiesen oder anderen Zwangsmaßnahmen unterzogen werden können.
- Für den Eisenbahnverkehr gilt die Regelung, daß an den Grenzübergängen grundsätzlich kein Verkehrshalt über das betriebsnotwendige Maß hinaus stattfindet.
- Die wichtigste Neuregelung im Güterverkehr besteht in der Möglichkeit, verplombte Transportmittel zu verwenden. Dabei ist die Verplombung grundsätzlich Sache der bundesdeutschen Dienststellen.
Bei nicht verplombten Sendungen beschränkt sich die Kontrolle im Grundsatz auf die Prüfung der Begleitdokumente.
Warenbegleitscheine sind weiterhin erforderlich. Jedoch wurde das Formular wesentlich einfacher gestaltet.

Hinsichtlich des *Verkehrsvertrages*, der mit der DDR abgeschlossen wurde, ist von Wichtigkeit, daß dieser Vertrag erstmalig eine umfassende und dauerhafte Rechtsgrundlage für den Verkehr auf Straßen, Schienen und Wasserwegen zwischen den beiden deutschen Staaten schafft. Auch wenn es sich in vielen Fällen um verkehrstechnische Vorschriften handelt, so

bedeutet dieser Vertrag einen nicht zu unterschätzenden Fortschritt, da viele regelungsbedürftige Bestimmungen im Verkehrsbereich, die zwischen unseren westlichen Nachbarstaaten schon seit Jahrzehnten eine Selbstverständlichkeit sind, nunmehr im Verhältnis zur DDR erstmals geregelt wurden. Das trifft auch auf den Transitverkehr in dritte Länder zu.

Grundnorm dieses Vertrages ist ebenfalls eine größtmögliche Erleichterung und zweckmäßige Gestaltung des Verkehrs auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und der Nichtdiskriminierung.

Weiter wurden u. a. geregelt:

- *Neue Übergänge und Verkehrswege* zur DDR. Entsprechend den Abmachungen über den sogenannten »grenznahen Verkehr« zwischen der Bundesrepublik und der DDR wurden im Verlauf des Jahres 1973 vier neue Grenzübergänge zur DDR geöffnet (Uelzen, Duderstadt, Mellrichstadt und Coburg).
- *Der Wechsel- und Transitverkehr in Drittländer* wird grundsätzlich nicht durch Genehmigungsvorbehalte erschwert oder beschränkt.
- *Informationen* über den Zustand der Verkehrswege werden ausgetauscht. Bei Unfällen und Havarien wird ausreichende Hilfeleistung gewährt. Befähigungszeugnisse und Fahrzeugdokumente werden gegenseitig anerkannt.
- *Im Eisenbahnverkehr* wurde die Möglichkeit für durchgehende Tarife eröffnet; Rückfahrkarten wurden eingeführt.
- *Im Straßenverkehr* – und dies hat in letzter Zeit einen gewissen aktuellen Bezug bekommen – hat die DDR in den Verhandlungen nicht auf ihr Recht verzichtet, Wegegebühren in Form von Straßenbenutzungsgebühren zu erheben. Umgekehrt schränkt der Verkehrsvertrag nicht das Recht der Bundesrepublik Deutschland ein, ihrerseits Wegeabgaben in Form der Kraftfahrzeugsteuer für einfahrende Lkw aus der DDR zu erheben. Gleichfalls ist sichergestellt, daß Kraftfahrer bei Fahrten in die DDR keine grüne Versicherungskarte benötigen und daß sich Unfallgeschädigte zur Regulierung ihrer Schäden jeweils an die Versicherungseinrichtung wenden können, in deren Geschäftsbereich sie ihren Wohnsitz haben.
- Im Bereich der Binnenschifffahrt wurden Regelungen getroffen. Sie zielen in Richtung eines möglichst schnellen und wirtschaftlichen Schiffsumlaufs. Auch wurde erstmals wieder die Möglichkeit zu Fahrten in die CSSR und nach Polen eröffnet.

Im Zusammenhang mit dem Verkehrsvertrag hatte die DDR weitere Erleichterungen des Reise- und Besucherverkehr angekündigt und durchgeführt. Dies betrifft insbesondere

- die Erleichterung bei Verwandtenbesuchen,
- die Benutzung des privaten Pkw's bei Reisen in die DDR ohne nähere Begründung,
- Regelung bei Reisen in dringenden Familienangelegenheiten sowie zollmäßige Erleichterungen.

II.

Die mit der DDR geschlossenen Verkehrsverträge haben sich im Umfang und in der Struktur des Berlin- und DDR-Verkehrs direkt niedergeschlagen, wie folgende Analyse zeigt:

1. Aktueller Stand des Transitverkehrs

Nimmt man zunächst den Personenverkehr von und nach Berlin auf dem Landweg, so betrug die Zahl der Reisenden bei Schiene und Straße im Jahre 1975 rd. 14,8 Mio. Das sind rd. 9% mehr als im Jahre 1974 und mehr als das Doppelte gegenüber dem Jahre 1971, dem Jahr vor Inkrafttreten des Transitabkommens. Bedeutendster Zugangsweg im Personenverkehr ist der Übergang Helmstedt.

Grenzübergänge	1975	
	Straßenverkehr	Eisenbahnverkehr
Büchen bzw. Lauenburg	13 %	20 %
Helmstedt	60 %	48 %
Wartha/Bebra	4 %	13 %
Rudolphstein bzw. Ludwigsstadt und Hof	23 %	19 %
Insgesamt	100 %	100 %

Im Güterverkehr steigerten sich die Tonnagemengen in beiden Richtungen im Jahre 1974 auf rd. 15 Mio. t. Dabei wurden mehr als 50% über die Straße befördert (1965 = 40%), gefolgt vom Binnenschiffsverkehr mit rd. 28% (1965 = 37%) und der Eisenbahn mit rd. 21% (1965 = 23%). Auch hier sind gewisse Schwerpunkte bei den Zugangswegen und damit Grenzübergängen festzustellen. Beim Straßenverkehr dominiert nach wie vor der Übergang Helmstedt mit rd. 61%. Bei der Binnenschiffahrt ist es der Übergang Rügen am Mittel-landkanal mit rd. 57%. Im Eisenbahnverkehr dominiert ebenfalls der Eisenbahnübergang Helmstedt mit rd. 68%.

Aus der Sicht der noch mit der DDR zu diskutierenden direkten Autobahnverbindung Berlin-Hamburg ist bedeutsam, daß ein geschätzter Anteil von ca. 30% des Straßengüteraufkommens, das seine Verkehrsquellen bzw. das Verkehrsziel im norddeutschen Raum hat, gegenwärtig den Weg über das Autobahnkreuz Hannover und damit den Übergang Helmstedt wählt. Hier liegt sicherlich ein Potential, das bei einer direkten Autobahnverbindung Berlin-Hamburg der Verbindung Berlin-Helmstedt eine beträchtliche Entlastung bringen würde. Daß dies zur Zeit so ist, liegt an der gegenwärtigen Verkehrsführung und der Verkehrssituation der Fernstraße »5« Berlin-Hamburg.

Von Wichtigkeit für die »Paarigkeit« der Verkehrsströme von und nach Berlin ist die Tatsache, daß die Lieferungen aus Berlin nur etwa volumenmäßig 1/6 der Bezüge ausmachen. Zwar ist dies verglichen mit anderen Ballungszentren nicht sehr verschieden; wegen des hohen Anteils des Transitverkehrs am gesamten Güterverkehr ist diese Unpaarigkeit jedoch besonders bedeutsam. Abweichend von der Regel innerhalb des Bundesgebietes ist auch die höhere mittlere Transportweite im Berlin-Verkehr. Sie ist bedingt durch die räumliche Trennung des Wirtschaftsraumes Berlin von der Gesamtwirtschaft des Bundesgebietes.

Der für den Güterverkehr angesprochene Umlenkungseffekt in der Relation Berlin-Norddeutschland über die Autobahn Helmstedt ist auch im Personenverkehr spürbar. Der mangelnde »level of service« auf der »F 5« lenkt nach entsprechenden Befragungen etwa 30-40% - vor allem des Urlaubs- und Wochenendverkehrs - in der Relation nach Norddeutschland über die Autobahn Helmstedt und damit auf einen etwa zeitgleichen Umweg von 150 km.

2. Sachstand im Luftverkehr

Seit Inkrafttreten des Transitabkommens und den damit ausgelösten Steigerungsraten im Landverkehr ist nahezu korrespondierend eine stetige Abnahme des Linienluftverkehrs nach Berlin festzustellen gewesen.

1971 = rd. 5,5 Mio.	- 7,2 % gegen Vorjahr
1972 = rd. 4,8 Mio.	- 12,4 % gegen Vorjahr
1973 = rd. 4,0 Mio.	- 6,1 % gegen Vorjahr
1974 = rd. 3,5 Mio.	- 12,8 % gegen Vorjahr
1975 = rd. 3,2 Mio.	- 8,6 % gegen Vorjahr

Es hat den Anschein, als würde dieser Abwärtstrend noch eine gewisse Zeit anhalten, bis er sich in der Struktur in etwa dem innerdeutschen Luftverkehr angenähert hat.

Das Verhältnis Geschäfts- zu Privatreise, das gegenwärtig im innerdeutschen Luftverkehr 80:20 beträgt, liegt im Berlin-Verkehr noch bei etwa 60:40. Erst die Annäherung an das zuerst genannte Verhältnis dürfte eine Stabilisierung des Luftverkehrsaufkommens bringen.

Es ist aber festzuhalten, daß der Berlin-Luftverkehr in der Häufigkeit der Abflüge von und nach bundesdeutschen Flughäfen mit das dichteste Streckennetz im Luftverkehr überhaupt hat.

Die im Berlin-Luftverkehr eingesetzten alliierten Fluggesellschaften haben durch Streckenaufteilungen und andere Rationalisierungen die Effektivität ihrer Dienste steigern können, wobei allerdings in der Vergangenheit nicht immer Engpässe bei Tagesrandverbindungen und zu Verkehrsspitzenzeiten vermieden werden konnten.

Im Charterluftverkehr, der für Berlin insbesondere im Urlaubsverkehr, aber auch im Gastarbeiterverkehr nach Südost-Europa eine sehr bedeutende Rolle spielt, wird es auch weiterhin Verkehrssteigerungen geben. Dieser Verkehrsmarkt steht - vor allem bei den Gastarbeiterflügen - aber im Konkurrenzverhältnis zu dem DDR-Flughafen Schönefeld. Dies muß weiterhin aufmerksam beobachtet werden.

3. Wechselverkehr zur DDR

Die Reiseverkehrsbilanz 1975 aus der Bundesrepublik in die DDR lag bei rd. 3,1 Mio. Reisen und damit um 61% höher als im Vorjahr.

Hier waren keine Konjunkturfaktoren wirksam - vielmehr prägten die politischen Erleichterungen wie Verringerung des Zwangsumtausches oder problemlose Pkw-Benutzung das Bild. Hinzu kamen noch rd. 1,4 Mio. Tagesaufenthalte von Bundesbürgern in Ost-Berlin und 2,7 Mio. Reisen von Westberlinern nach Ost-Berlin; somit rd. 7,2 Mio. Reisen West-Ost überhaupt.

Im Jahre 1974 sind - zum Vergleich - 184 Mio. Deutsche über die Grenzen - vorwiegend nach Westeuropa - gereist; passierten z.B. 92 Mio. Reisende die deutsch-österreichische und 84 Mio. die deutsch-niederländische Grenze. Dies nur ein statistischer Hinweis zu den Größenordnungen, denn unter politischem Blickwinkel ist kein Vergleich möglich.

An DDR-Bewohnern kamen 1975 u. a. rd. 1,3 Mio. Rentner zu uns.

Wurde dieser Reiseverkehr bis 1974 noch weitgehend mit der Eisenbahn abgewickelt, so hat der Zuwachs der DDR-Reisen von Bundesbürgern im Jahre 1975 (+ 61%) der Eisenbahn einen Verkehrsrückgang um 1,5% gebracht - ein deutliches Zeichen für die sprunghaft gestiegene Pkw-Benutzung. Von Januar-Oktober 1975 lag dieser Anteil bereits bei 77%.

Beim Sektor des Güterverkehrs lag der Warenverkehr der Bundesrepublik mit der DDR 1975 bei rd. 11,4 Mio. t. Die Lieferungen aus der DDR machten dabei von der Tonnage her 71 % aus. Von der Güterstruktur her waren dies vor allem Kohle, Steine/Erden und Mineralölprodukte.

Die Konstanz der Verkehrszweige bei der Bewältigung des DDR-Warenverkehrs ist – abgesehen von gewissen Schwankungen bei der Binnenschifffahrt – relativ groß. Greift man einmal eine Monatsbilanz heraus – April 1975 – so ergab sich folgende Verkehrsträgerstruktur:

Bei *Lieferungen* in die DDR:

Eisenbahn	76,1 %	Anteil der Lieferungen über Berlin (West) 10 %
Binnenschifffahrt	12,5 %	
Straßenverkehr	8,1 %	
Seeschifffahrt über Hamburg	3,2 %	

Bei *Bezügen* aus der DDR:

Eisenbahn	49,3 %	Anteil der Bezüge über Berlin (West) 61 %
Straßenverkehr	29,1 %	
Binnenschifffahrt	21,6 %	

Dieser Vergleich ist in mehrerer Hinsicht bemerkenswert:

- Bei unseren Lieferungen *in* die DDR dominiert ganz eindeutig die Eisenbahn (Düngemittel, Eisen/Stahl, Bergbauprodukte). Der (bundesdeutsche) Lkw-Verkehr ist vergleichsweise bescheiden.
- Bei unseren Bezügen *aus* der DDR ist der Eisenbahnanteil »nur« noch rd. 50 %; hier ist der Straßenverkehr stark vertreten. Dabei ist aber zu berücksichtigen, daß über 50 % der Lkw-Fahrten aus der DDR Nahverkehrsfahrten mit Steine/Erden nach Berlin (West) sind. Immerhin sind aber selbst über Helmstedt im gleichen Zeitraum mehr Lkw's *aus* der DDR eingefahren wie in West-Ost-Richtung Lkw's *insgesamt* in die DDR einführen.

III.

Im Zusammenhang mit dem Abschluß der Verträge mit der DDR auf dem Verkehrsgebiet wurden zusätzliche Gesprächskontakte auf Regierungsebene eingerichtet, die z.T. bereits in den Verträgen vorgesehen waren. So u.a. für den Transitverkehr die Transitkommission, die nach Artikel 19 TA zur Klärung von Schwierigkeiten und Meinungsverschiedenheiten bei der Anwendung oder Auslegung des Abkommens gebildet wurde. Sie trat am 8.6.1972 zum ersten Mal zusammen.

Für die Klärung aktueller Probleme, aber auch zur Erörterung weitergehender Fragen des Verkehrs in und durch die DDR ist die Verkehrskommission zuständig, die sich am 13.11.1972 konstituierte.

Zum Komplex des grenznahen Verkehrs finden seit dem 4.4.1973 Expertengespräche statt, um aktuelle Fragen des Fahrplans der öffentlichen Verkehrsmittel – insbesondere der Pendelbusse – sowie anstehende aktuelle Tagesfragen zu behandeln.

Darüber hinaus gibt es seit Einrichtung der beiderseitigen *Ständigen Vertretungen* direkte Gesprächskontakte der dort tätigen Verkehrsreferenten mit entsprechenden Gesprächspartnern der DDR oder der Bundesrepublik Deutschland. Diese Kontakte haben sich seit Einrichtung der Vertretungen im Jahre 1974 eingespielt.

Aufgrund dieser direkten Gesprächskontakte auf Regierungsebene, die es vor 1972 nicht gab, ist in der praktischen Verkehrspolitik und der Verkehrsabwicklung ein nicht unbedeutendes Stück Normalisierung eingetreten. Dies wird besonders deutlich, wenn man an die geringen Kontaktmöglichkeiten denkt, die es noch Ende der 60er Jahre und davor zwischen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland gab.

Soweit man in diesem Zusammenhang in die Historie gehen kann, beschränkten sich die früheren offiziellen Kontakte – abgesehen von entsprechenden Arbeitsgesprächen zwischen den Eisenbahnverwaltungen – auf beiderseitigen Schriftwechsel ohne nennenswerte Resonanz.

Unter diesen Gesichtspunkten muß das, was jetzt erreicht wurde, auch wenn es sicherlich nicht das Optimum darstellt und auch nicht der Normalität der Kontakte entspricht, wie wir sie beispielsweise zu unseren westlichen Nachbarländern haben, gesehen und gewertet werden.

Neben diesen Gesprächsebenen, die mehr Routinecharakter haben, sind – und dies führt zu den jüngst mit der DDR vereinbarten Verbesserungen im Berlin-Verkehr – im Jahre 1975 umfangreiche Verhandlungen auf Regierungsebene mit der DDR zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur auf den Transitwegen nach Berlin geführt worden.

Den fachlichen Bezugspunkt für die Gespräche mit der DDR zur Verbesserung des Berlin-Verkehrs bildete die vom Berliner Senat erarbeitete Fernverkehrskonzeption aus dem Jahre 1974¹⁾. Wesentliches Ergebnis dieses Konzeptes war eine Prioritätsliste über wünschenswerte Maßnahmen zum Ausbau bzw. zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur von und nach Berlin auf den Landverbindungswegen Schiene, Straße und Wasserstraße.

Eine Reihe der in dieser Konzeption enthaltenen Maßnahmen, so u.a. die Grunderneuerung der Autobahn Helmstedt-Berlin sowie der Neubau einer Autobahn Berlin-Hamburg, waren dann in dem von der DDR der Bundesregierung und dem Berliner Senat zugegangenen Aide-memoire vom 9. Dezember 1974 enthalten. Das galt auch für Maßnahmen auf dem Gebiet des Eisenbahnverkehrs, wie den zweigleisigen Ausbau wichtiger Transitstrecken, aber auch für Fragen des Binnenschiffsverkehrs (Teltow-Kanal).

Auf die Einzelvorschläge der Fernverkehrskonzeption soll hier nicht näher eingegangen werden. Letztlich bedeutsam – und das ist für die weitere Verbesserung der Verkehrswege nach Berlin von großer Wichtigkeit – sind die Ergebnisse, die Ende Dezember 1975 von der Bundesregierung mit der DDR ausgehandelt worden sind.

VI.

Zum ersten Mal sind Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR über die Verbesserung der *Verkehrswege* nach Berlin geführt worden. Sie konnten am 19. Dezember 1975 mit der Unterzeichnung eines Protokolls, mit dem Austausch von Briefen und von mündlichen Erklärungen abgeschlossen werden²⁾.

Erstmals seit Kriegsende werden damit nach den rechtlichen Verbesserungen, die das Transitabkommen gebracht hat, auch wichtige Verkehrswege grundlegend erneuert.

¹⁾ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, Bericht zur langfristigen Fernverkehrskonzeption, Drucksache 6/1423 vom 28.6.1974.

²⁾ Vgl. Presse- u. Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 144 vom 22.12.1975, S. 1433 ff.

1. Straßenverkehr

a) Grunderneuerung der Autobahn Helmstedt–Berlin

Diese Autobahn hat für den Verkehr mit Berlin die größte Bedeutung. Allein 60 % des gesamten Straßenverkehrs mit Berlin (West) geht über diese Strecke. Sie ist derzeit in einem Zustand, der trotz Durchführung von Reparaturen zur zufriedenstellenden Abwicklung des umfangreichen Verkehrs nicht mehr ausreicht. Eine umfassende Grunderneuerung ist daher erforderlich. Bei der Abwägung aller Gesichtspunkte wurde auch berücksichtigt, daß eine Grunderneuerung in einem begrenzten Zeitraum letztlich weniger Verkehrsbehinderungen bringt als immer wiederkehrende Reparaturen an zahlreichen Stellen über einen unbegrenzten Zeitraum.

In zäh geführten Verhandlungen mit der DDR konnte eine Teilung der Gesamtkosten in Höhe von 330 Mio. DM im Verhältnis von 65 % Bundesrepublik Deutschland und 35 % DDR entsprechend der verkehrlichen Inanspruchnahme erreicht werden.

Die Grunderneuerung der Autobahn zwischen Marienborn und Berliner Ring, Abzweig Leipzig, betrifft eine Strecke von 138,75 km. Auf die Anlage von Standspuren wurde aus Kostengründen verzichtet. Es werden jedoch u.a. Verzögerungs- und Beschleunigungsfahstreifen an Anschlußstellen, an Autobahnknoten und Parkplätzen eingerichtet. Ferner werden Notrufanlagen seitlich des Verkehrsraumes aufgestellt und die notwendigen Haltebuchten gebaut. 36 Parkplätze werden angepaßt oder neu gebaut. Zur Erneuerung der Strecke gehört auch eine umfangreiche Ausstattung mit Schutzplanken am Mittelstreifen und am Rande, vor allem im Bereich der Brücken und an gefährlichen Stellen.

Die DDR hat weiter zugesagt, für die vorgesehenen Baumaßnahmen Baumaschinen im Werte von 56 Mio. DM aus der Bundesrepublik Deutschland zu beziehen. Entsprechende Lieferverträge wurden inzwischen abgeschlossen.

b) 6-spuriger Ausbau des Teilstücks Berliner Ring

Über diesen Abschnitt des Berliner Rings zwischen den Abzweigen Leipzig und Drewitz läuft neben dem DDR-Verkehr auch der Berliner Verkehr aller drei Autobahnen von Helmstedt, Bebra und Hof. Er ist damit das Nadelöhr des Straßenverkehrs mit Berlin. Eine Erweiterung dieses Abschnittes auf sechs Spuren zusätzlich zur Grunderneuerung war erforderlich, um hier insbesondere in Spitzenverkehrszeiten keinen Engpaß entstehen zu lassen.

Die entstehenden Kosten dieses 11,9 km-Abschnittes (75 Mio. DM) werden zu 60 % von der Bundesrepublik und zu 40 % von der DDR getragen.

c) Straßenübergang im Norden von Berlin

Für den Verkehr aus Berlin (West) in den Norden der DDR im Rahmen der Reise- und Besuchsregelung, aber auch für den Transitverkehr in die skandinavischen Länder fehlte bislang ein Übergang im Norden von Berlin (West). Durch ihn, dessen Öffnung die DDR bis zum Herbst 1976 zugesagt hat, werden die bisher erforderlichen Umwege innerhalb Berlins entfallen.

d) Autobahn Berlin–Hamburg

Die DDR hat hier ihre Bereitschaft erklärt, im Jahre 1978 Verhandlungen über den Bau einer Autobahn von Berlin (West) nach Hamburg mit dem Ziel zu führen, die Baumaßnahmen

1980 zu beginnen und für die künftige Autobahn einen Anschluß im Norden von Berlin (West) vorzusehen.

2. Eisenbahnverkehr

a) Öffnung des Übergangs Staaken für den Reisezugverkehr

Durch die Führung der Reisezüge Berlin–Hamburg über Staaken können erhebliche Reisezeitverkürzungen (im Durchschnitt 41 Minuten) erzielt werden, da der bisherige Umweg über den Berliner »Außenring« und den Grenzübergang Griebnitzsee entfällt.

b) Einrichtung von zusätzlichen Eisenbahnhaltepunkten in Wannsee, Charlottenburg und Spandau

Für die Aufnahme dieser schon lange von Berliner Seite gewünschten Verbesserungen war von Bedeutung, daß die Durchführung nur relativ geringe Kosten verursacht, die qualitativen Vorteile für die Verkehrskunden jedoch beachtlich sind. Die Haltepunkte »Spandau« und »Wannsee« bringen Fahrzeiterparnisse für Reisende aus den Gebieten in der Nähe dieser Haltepunkte, die weit entfernt von dem bisher einzigen Haltepunkt für Fernzüge der Eisenbahn, dem Bahnhof »Zoo«, liegen. Der Haltepunkt Charlottenburg soll der Entlastung des Bahnhofs Zoo von Saison- und anderen Sonderzügen dienen.

c) Weitere Verbesserungen des Reisezugverkehrs

Auf der Fahrplankonferenz zwischen den Eisenbahnverwaltungen DB und DR Anfang Januar 1976 wurden weitere Verbesserungen des Reisezugverkehrs mit Berlin für den Jahresfahrplan 1976/1977 vereinbart. Dazu gehören u. a.

- ganzjähriger Verkehr eines bisher nur zu bestimmten Zeiten betriebenen Schnellzugpaares Hamburg–Berlin;
- zusätzliches Schnellzugpaar Frankfurt–Berlin;
- Beschleunigung der Schnellzüge Helmstedt–Berlin um durchschnittlich 15 Minuten, da diese Strecke bis Ende 1976 auf DR-Bereich zweigleisig ausgebaut sein wird.

Weitere Qualitätsverbesserungen im Reisezugverkehr nach Berlin sind möglich und werden bei späteren Gesprächen beider Eisenbahnverwaltungen eine Rolle spielen. Ein gravierender Punkt dürfte dabei sein, daß durch weitere Zugbeschleunigungen wettbewerbswirksame Tagesrandverbindungen zwischen Berlin und Hamburg, aber auch nach anderen Zentren der Bundesrepublik angeboten werden können.

3. Teltowkanal (Öffnung von Westen)

Die technischen Gespräche des Senats von Berlin mit der DDR, die am 22. Dezember 1975 begannen, betreffen ein Projekt, das der Binnenschifffahrt erhebliche Vorteile bringen soll. Binnenschiffe mit Ausgangs- oder Bestimmungshafen im mittleren Teile des Teltowkanals müssen derzeit im Verkehr mit dem Bundesgebiet innerhalb Berlins einen zeitraubenden Umweg durch Ost-Berlin fahren. Bei einer Öffnung des Teltow-Kanals von Westen kann dieser Umweg vermieden werden.

Der Güter- und Personenverkehr nach Berlin und in die DDR hat sich seit Abschluß der Verkehrsverträge normalisiert. In Zukunft gilt es, die Qualität der Verkehrsbedienung weiter

zu verbessern. Rein quantitativ wird der Verkehrsnachfrage ohne Zweifel bereits Rechnung getragen. Qualität bedeutet hier in erster Linie schnellere und bessere Beförderungen und ein Reisen mit mehr Komfort im Personenverkehr bei der Eisenbahn.

Die Verbesserung der DDR-Verkehrsinfrastruktur auf Schiene und Straße ist dabei ein Schlüssel zum Erfolg. Das weiß auch die DDR. Fehlende Finanzmittel, aber auch fehlender Wille, nicht zuletzt ausgelöst durch eine andere Schwerpunktgestaltung der Verkehrspolitik, bestimmen aber das Engagement der DDR im sog. Westverkehr.

So haben z.B. der Ausbau der Eisenbahngrenzübergänge Frankfurt (Oder) und Bad Schandau, der Bau der Autobahn Berlin-Rostock und der Ausbau von Nahverkehrsverbindungen auf Straße und Schiene zu neuen Wohngebieten in der DDR besondere Priorität.

Die abgeschlossenen Verträge mit der DDR haben für einen weiteren Dialog zwischen Ost und West den Boden bereitet. Aus rein verkehrspolitischer Fachsicht oder besser gesagt mit der Elle westlicher Rationalität in die Zwangsläufigkeit verkehrlicher Erfordernisse wird man u.E. aber auch in Zukunft nicht die west-östliche Verkehrsproblematik betrachten dürfen. Dafür ist die Unterordnung der Verkehrspolitik der DDR wie auch anderer Länder des RGW-Bereichs unter die sehr vielschichtige und auch sehr vom Tagesgeschehen abhängige gesamtpolitische Großwetterlage zu eindeutig. Verkehrspolitischen Überlegungen allein kommt in der DDR ein nur sehr eingeschränkter Handlungsspielraum zu. Dies muß man auf unserer Seite mit bedenken, wenn man in Fachgespräche mit der anderen Seite über Verbesserungen in diesem oder jenem konkreten Fall eintreten möchte.

Summary

The development of the traffic with Berlin and with the German Democratic Republic for all important transport sectors is described under contractual aspects and under aspects of transport economy and transport policy. The Agreement between the Government of the Federal Republic of Germany and the Government of the German Democratic Republic on Transit Traffic of Civilian Persons and Goods between the Federal Republic of Germany and Berlin (West) of 17 December, 1971, and the Treaty between the two German States on Traffic Questions (Traffic Agreement) of 26 May, 1972, form the corner-stones in this respect. The Transit Agreement brought about considerable shifts in the passenger transport between Berlin and the Federal Republic of Germany, to the advantage of land transport. The decrease in air transport services has not yet come to a standstill. Recent agreements concluded with the German Democratic Republic in December 1975 relate to basic repair work on and the development of the motorway between Helmstedt and Berlin which records the highest volume in transit traffic, as well as to important improvements in transport by rail (such as the establishment of new stops in Berlin (West)). Further agreements are being prepared at present by the competent technical departments.

Résumé

Le développement du trafic avec Berlin et avec la République démocratique allemande est présenté pour tous les secteurs essentiels de la circulation sous des aspects contractuels et sous des aspects de l'économie et de la politique des transports. Les piliers en sont l'Accord entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République démocratique allemande sur la circulation en transit des personnes et marchandises civiles entre la République fédérale d'Allemagne et Berlin (Ouest) du 17 décembre 1971 et le Traité entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande sur des questions intéressant la circulation du 26 mai 1972. Dans le

domaine du transport de personnes entre Berlin et la République fédérale d'Allemagne, l'Accord sur la circulation en transit a provoqué des déplacements considérables en faveur du transport terrestre. La régression constatée au niveau des transports aériens ne s'est pas encore arrêtée. Les accords récents du mois de décembre 1975 conclus avec la République démocratique allemande portent entre autres sur la réfection générale et l'aménagement de l'autoroute de transit la plus utilisée Helmstedt-Berlin ainsi que sur d'autres améliorations importantes dans le secteur ferroviaire (ainsi par exemple de nouveaux points d'arrêt à Berlin-Quest). A l'heure actuelle, d'autres accords se trouvent dans leur phase d'élaboration par les départements techniques compétents.