

Ziele und Mittel der Verkehrswegepolitik

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr
– Gruppe Verkehrswirtschaft*) –

0. Vorbemerkung

In der verkehrspolitischen Diskussion über die weitere Verkehrswegeplanung überlagern sich Spannungen im Zielsystem und einschneidende Haushaltsrestriktionen. Die starke Reduzierung der Investitionsausgaben für die Verkehrsinfrastruktur kann sich schon auf mittlere Sicht als ein Hindernis für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und für die Realisierung vor allem auch beschäftigungspolitisch erwünschter Wachstumsraten erweisen. Schwachstellen in der Verkehrsinfrastruktur verhindern die Ausnutzung von Produktivitätsfortschritten, die der Verkehr durch die Erleichterung arbeitsteiliger Produktionsprozesse, durch die Verkürzung von Entfernungen, durch die Intensivierung interregionalen Wettbewerbs und durch die konkurrenzfähige Anbindung abgelegener Räume zu erschließen vermag.

Ferner ist abzusehen, daß durch die besonders drastischen Kürzungen der Straßenbaumittel eine Änderung der Ausgabenverteilung herbeigeführt wird, die sich von den vorliegenden Prognosen der Nachfrage deutlich abhebt. Es kann dann zu Improvisationen kommen, bei denen das haushaltspolitische Vorgehen die Leistungs- und Entfaltungsmöglichkeiten der einzelnen Verkehrsbereiche einseitig verändert, ohne dafür auf fundierte Wirtschaftlichkeitsvergleiche Bezug zu nehmen.

Dagegen sollte aber Übereinstimmung darüber bestehen, daß für die Mittelaufteilung der Maßstab wirtschaftlicher Prioritäten um so wichtiger ist, je enger sich die Finanzierungsspielräume darstellen. Ferner sollte in Zeiten struktureller Wachstumsschwäche mit Unterbeschäftigung und großen Leistungsbilanzdefiziten die Infrastrukturpolitik des Verkehrs deutlicher denn je mit den angebotsorientierten Zielen und Entwicklungsstrategien der allgemeinen Wirtschaftspolitik verknüpft werden.

Der Wissenschaftliche Beirat hält es deshalb für geboten, die folgende Stellungnahme zur aktuellen Diskussion über die Ziele und Mittel der Verkehrswegepolitik abzugeben.

1. Aktuelle Ziele der Bundesverkehrswegepolitik

1.1. Die grundlegenden und langfristigen Ziele der allgemeinen Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland haben sich trotz gravierender Änderungen der gesamt-

*) Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Verkehr – Gruppe Verkehrswirtschaft – sind die Professoren *Dr. Rainer Willeke*, Köln (Vorsitzender), *Dr. Gerd Aberle*, Gießen, *Dr. Helmut Diederich*, Mainz, *Dr. Rolf Funck*, Karlsruhe, *Dr. Walter Hamm*, Marburg, *Dr. Harald Jürgensen*, Hamburg, *Dr.-Ing. Wilhelm Leutzbach*, Karlsruhe, *Dr. Rainer Mackensen*, Berlin, *Dr. Paul Riebel*, Frankfurt am Main, *Dr. Hellmuth St. Seidenfus*, Münster.

wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen im vergangenen Jahrzehnt kaum verändert. Formeln wie:

- Sicherung der Freiheit der Wahl des Verkehrsmittels in einer kontrollierten Wettbewerbsordnung,
- Erhaltung und Förderung der Mobilität von Bürger und Wirtschaft,
- Förderung einer volkswirtschaftlich sinnvollen Aufgabenteilung der Verkehrsträger,
- Vorhaltung einer angemessenen Verkehrsinfrastruktur für eine sich stetig weiterentwickelnde Wirtschaft

gelten, mit geringfügigen Abwandlungen, heute wie vor zehn und mehr Jahren.

Die Tatsache, daß seit Ende der 60er Jahre die praktische Verkehrspolitik durchaus wesentlichen Änderungen unterworfen war, ohne mit den konstanten Generalzielen deshalb in Konflikt zu geraten, ist ein Indiz dafür, daß diese Zielformulierungen in ihrer Auslegungsbreite den Charakter von Leerformeln haben. Ihre Funktion besteht eher in ihrer Konsensfähigkeit und politischen Unverbindlichkeit. Was die Eigenschaft der Aktualität anbetrifft, so besitzen sie diese – je nach Einstellung des Betrachters – in einer Hinsicht immer, in anderer hingegen nie.

1.2. Die im engeren Sinne und im Sinne dieser Vorlage aktuellen Ziele sind eher erkennbar aus Gewichtungverschiebungen in der nächstniedrigeren Zielebene, auf der sich auch die wirklichen politischen Auseinandersetzungen und Frontbildungen vollziehen. Auf dieser Ebene geht es um die Konkretisierung der ständig geltenden Generalziele in realitätsnähere und verbindlichere Einzelziele.

1.3. Diese konkretisierten Ziele der Verkehrspolitik des Bundes, die naturgemäß die Grundlage für eigene Zielsetzungen von Teilbereichen dieser Politik, wie hier der Verkehrswegepolitik, bilden, waren niemals ausschließlich sektorbezogen etwa in der Weise, daß sie die Optimierung des gesamten Verkehrssystems nach ökonomisch-technischen Kriterien zum Inhalt hatten. Vielmehr wurde Verkehrspolitik stets auch als Gesellschaftspolitik betrachtet. Das bedeutet, daß die jeweils aktuellen verkehrspolitischen Ziele sich schon immer aus zwei Teilen zusammensetzten:

- einerseits aus den originär verkehrssektorbezogenen Teilzielen sowie
- andererseits aus Zielkomponenten, die aus anderen Sektorpolitiken wie etwa der Raumordnungspolitik oder der Umweltpolitik abgeleitet sind.

Es ist müßig zu fragen, inwieweit letztere tatsächlich als Ziele der Verkehrspolitik angesehen werden können. Tatsache ist, daß sie die konkrete Ausprägung der Verkehrspolitik in wesentlichem Ausmaß mitbestimmen, so daß ihr faktischer Zielcharakter völlig ungeachtet ihrer ressortmäßigen Herkunft außer Frage stehen dürfte.

1.4. In der Vergangenheit lag nun (bei temporär durchaus wechselnder Bedeutung einzelner Zielkomponenten) das Schwergewicht sinnvollerweise bei den originär verkehrlichen Zielen. Hinzu kam, daß zwischen letzteren und den aus anderen Politikbereichen, etwa der Wachstumspolitik oder der Raumordnungspolitik, abgeleiteten Zielen überwiegend Zielharmonie oder -neutralität herrschte, wohingegen der konfliktäre Bereich (z. B. zwischen originär verkehrlichen und umweltpolitischen Zielen) noch relativ klein war.

Bei beiden Sachverhalten hat sich in neuerer Zeit ein gravierender Wandel ergeben.

1.5. Entsprechend den obigen Ausführungen lassen sich die aktuellen, offiziell erklärten Ziele der Bundesverkehrswegepolitik in zwei Hauptgruppen aufspalten (siehe Schaubild).

Der originär verkehrliche Teilbereich kann mit dem Schlagwort „Effizienzsteigerung der Transportabläufe“ überschrieben werden. Hiermit werden vier Einzelziele zusammengefaßt, die in der gegenwärtigen Diskussion dieser Thematik immer wieder in den Vordergrund gestellt werden:

- Verbesserung der Kooperation der Verkehrsträger,
- selektiver Ausbau des gegenwärtigen Verkehrswege-netzes,
- Verbesserung der Kapazitätsausnutzung,
- Hebung der Verkehrssicherheit.

Im Bereich der sich aus anderen Sektorpolitiken ergebenden Ziele der Verkehrswegepolitik haben gegenwärtig die drei Einzelziele

- Energieeinsparung und Energiesubstitution,
- Umweltschonung,
- Entlastung des Bundeshaushalts

die verkehrspolitisch relevanten Ziele aller übrigen Sektoren weitgehend in den Hintergrund gedrängt.

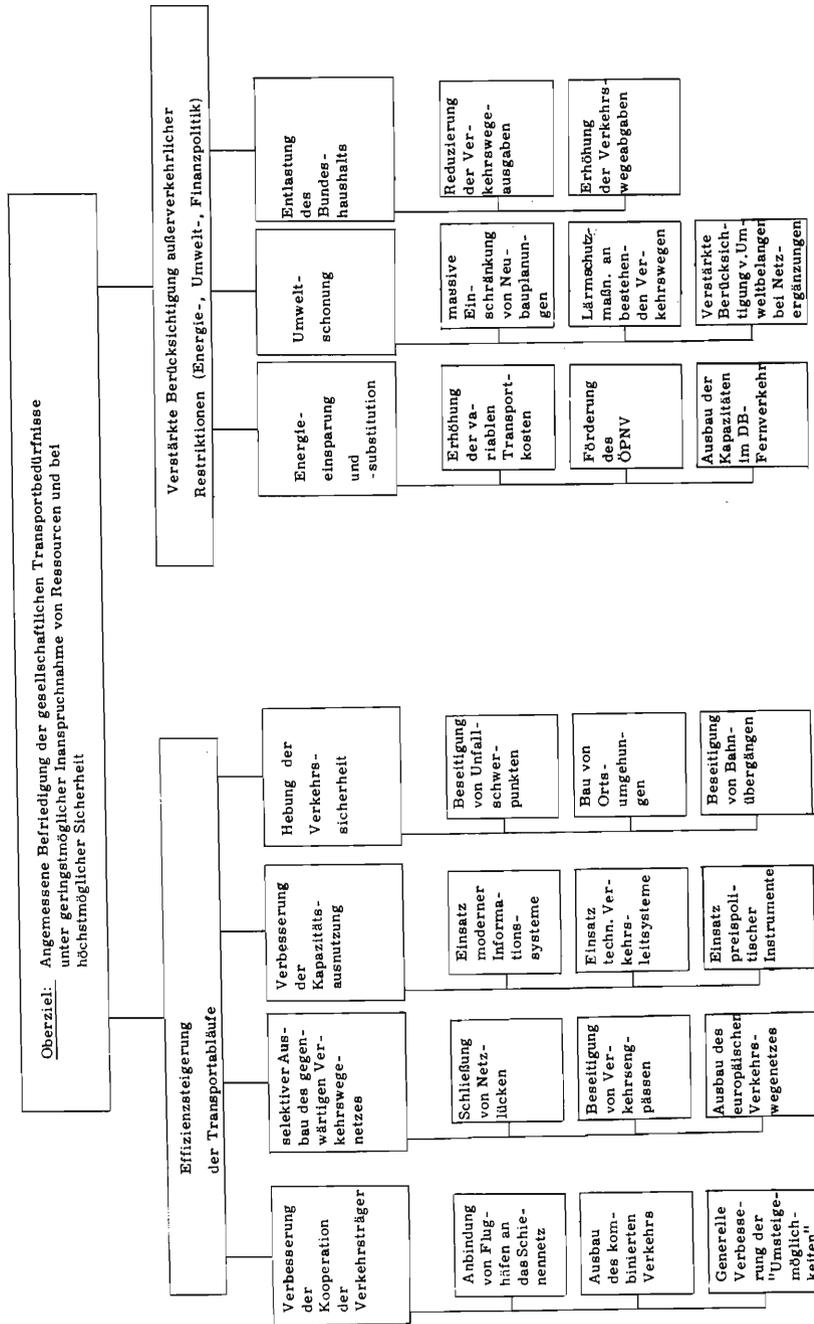
Diese offiziell erklärten Ziele sind es jedoch nicht allein, welche die praktische Bundesverkehrswegepolitik festlegen. Aus den in der jüngsten Vergangenheit erfolgten Verschiebungen der Ausgabenansätze gegenüber dem bereits durchgerechneten Bundesverkehrswegeplan '80 läßt sich z. B. auf eine Bevorzugung des Infrastrukturausbaus im Schienenverkehr schließen, ohne daß vergleichende Nutzen-Kosten-Untersuchungen für diese Verschiebungen bekannt geworden wären. Solche die Bundesverkehrswegepolitik mitbestimmenden Hintergrundziele lassen sich – mehr oder weniger deutlich – nur aus dem faktischen Handeln ableiten. Sie sind jedoch bei einer Bewertung der Ziel-situation in keinem Falle zu vernachlässigen.

1.6. Untersucht man die Zielbeziehungen, die zwischen den gegenwärtig aktuellen Einzelzielen bestehen, so ergeben sich überraschende Ergebnisse.

Einerseits sind die offiziell genannten Einzelziele des originär verkehrlichen Bereichs erstaunlich kompatibel. So wird etwa ein selektiver Ausbau des gegenwärtigen Verkehrswege-netzes (speziell die Beseitigung von Verkehrsengpässen) gleichzeitig auch die Verkehrssicherheit heben, und eine verbesserte Kapazitätsausnutzung läßt sich zumindest in Teilbereichen über eine verbesserte Kooperation der Verkehrsträger erreichen. Zu Konflikten kommt es in diesen Bereichen freilich dann, wenn die Politik sich faktisch von diesen Zielen löst und etwa Gewichtsverschiebungen zugunsten der DB vornimmt, die nicht den zu erwartenden verkehrswirtschaftlichen Verhältnissen entsprechen.

Andererseits ergibt sich eine ebenfalls weitgehende Kompatibilität zwischen den originär verkehrssektorexternen Einzelzielen. Es bedarf keiner ausführlichen Begründung, daß die Ziele „Energieeinsparung“ und „Umweltschonung“ zum weit überwiegenden Teil harmonisch sind. Soweit aus Umweltgründen auf Neubauplanungen verzichtet wird, ergibt sich ebenfalls eine Zielharmonie zu der angestrebten Entlastung des Bundeshaushalts; dies gilt allerdings dann nicht mehr, wenn z. B. teure Lärmschutzmaßnahmen an

Schaubild: Aktuelle Ziele der Bundesverkehrswegebpolitik



bestehenden bzw. neu geschaffenen Verkehrswegen durchgeführt werden. Zwar können die Ziele der Energieeinsparung und der Haushaltssicherung kurzfristig miteinander kollidieren, wenn die Einsparung von Kraftstoffen zu verminderten Steuereinnahmen führt, d. h. wenn diese Tendenz nicht schon durch eine Anhebung der Steuersätze überkompensiert wurde. In der längerfristigen Sicht muß das Urteil je nach der Ausgangslage und den Entwicklungsgegebenheiten aber unterschiedlich ausfallen. Falls der Verzicht auf Straßenbaumaßnahmen Engpaßlagen und Stauungserscheinungen verschärft sowie zu Umwegfahrten veranlaßt, entsteht aus dem Kraftstoffmehrverbrauch ein Widerspruch zwischen der energiepolitischen und fiskalischen Zielsetzung. Besteht die Gefahr solcher Rückwirkungen nicht, so ist jede Energieeinsparung grundsätzlich auch konjunktur- und wachstumsförderlich. Dies entlastet den Staatshaushalt infolge vermiedener Steuerausfälle, verminderter Ausgaben für Arbeitslosenunterstützungen und rückläufiger Leistungsbilanzdefizite.

Im Gegensatz zu den bisherigen Feststellungen ergeben sich bei der Untersuchung der formalen, offiziell artikulierten, wie faktischen Beziehungen zwischen den im engeren Sinne verkehrlichen Zielen einerseits und den originär verkehrssektorexternen Einzelzielen andererseits nur sehr wenige Zielharmonien (Energieeinsparung läßt sich z. B. in beschränktem Maße über eine verbesserte Kooperation der Verkehrsträger sowie über eine verbesserte Kapazitätsausnutzung erreichen), dafür aber gravierende Zielkonflikte: fast alle originär verkehrlichen Ziele führen eher zu einer Be- denn zu einer Entlastung des Bundeshaushalts, weiterhin sind die Ziele „Energieeinsparung“ und „Umweltschonung“ letztlich auf eine Reduzierung der Verkehrsmengen gerichtet, was dem rein verkehrlichen Zielbereich, speziell im Hinblick auf die Oberziele „Mobilitätsförderung“ und „Wachstumssicherung“, direkt zuwiderläuft.

1.7. Wie bereits angedeutet, hat sich in der Gewichtung der beiden Haupt-Zielbereiche in neuerer Zeit eine bedeutende Verlagerung ergeben. Die frühere Dominanz der originär verkehrlichen Ziele ist einer Gleichrangigkeit beider Zielkomplexe gewichen, ja teilweise haben die aus verkehrssektorexternen Politikbereichen abgeleiteten Teilziele heute sogar schon das Übergewicht erlangt. Es ist bezeichnend, daß in der offiziellen Begründung der derzeit weitreichendsten verkehrspolitischen Maßnahme, nämlich der massiven Erhöhung der Mineralölsteuer, nicht ein einziges originär verkehrliches Ziel genannt wird.

1.8. Diese Gewichtungsverschiebung gibt zu größter Sorge Anlaß. Es wurde gezeigt, daß zwischen den offiziell genannten Haupt-Zielbereichen gravierende Zielkonflikte auftreten. Eine Verlagerung des Schwergewichts von einem auf den anderen Zielbereich führt damit zwangsläufig zu Zieleinbußen bei dem bisher im Mittelpunkt stehenden Zielkomplex. Die damit in Kauf genommene suboptimale Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur wird dann zusätzlich durch intrasektorale Verzerrungen belastet, wenn etwa unter dem Vorwand von Energieeinsparung und Umweltschutz der Ausbau der Infrastruktur in Netzteilen vorangetrieben wird, auf die sich die zu erwartende Verkehrsnachfrage nicht richten wird.

Vor einer solchen Entwicklung muß eindringlich gewarnt werden. Gerade in Zeiten erhöhter weltwirtschaftlicher Strukturwandlungen und eines massiven Anpassungsdrucks auf die deutsche Wirtschaft wäre eine suboptimale Erweiterung des Verkehrswegenetzes

– im ganzen wie in seinen Teilen – besonders bedenklich. Zwar wird niemand ernsthaft bestreiten wollen, daß dieses VerkehrswegeNetz ein qualitativ hohes Niveau erreicht hat und daß ein weiterer Ausbau im gleichen Tempo wie in den 60er und 70er Jahren nicht möglich und auch nicht nötig ist. Dennoch darf nicht übersehen werden, daß das heutige VerkehrswegeNetz noch bei weitem nicht allen Anforderungen genügt und immer noch beträchtliche Lücken und Engpässe aufweist. Nach wie vor gibt es periphere Gebiete, die über keinerlei Anschluß an das hochwertige VerkehrswegeNetz verfügen. Weiterhin muß immer wieder darauf hingewiesen werden, daß die Bedarfsgerechtigkeit des Verkehrswegesystems nicht statisch, sondern dynamisch beurteilt werden muß. Eine heute noch befriedigende Situation kann sich in wenigen Jahren in ihr Gegenteil verkehren, wenn der Blick stets nur auf die aktuelle Verkehrsnachfrage oder auf „Zielprognosen“ gerichtet ist, die eine Beeinflussung der Nachfrage gemäß aktuellen politischen Präferenzen beinhalten.

1.9. Die genannten Gründe machen es notwendig, daß in der Verkehrspolitik die originär verkehrlichen Ziele wieder mehr in den Vordergrund gestellt werden. Zwar kann sich die Verkehrspolitik den gesamtwirtschaftlichen Notwendigkeiten wie etwa dem Zwang zum Energiesparen oder den haushaltspolitischen Restriktionen nicht entziehen, aber es darf nicht dahin kommen, daß die Beitragslieferung zur Erfüllung dieser Notwendigkeiten zu ihrem Hauptinhalt gemacht wird, wie es heute schon teilweise den Anschein hat. Die zwangsläufige Folge einer solchen „Zielüberfremdung“ wäre nämlich ein Identitätsverlust der gesamten Verkehrspolitik mit gravierenden negativen Konsequenzen sowohl für die Gesamtwirtschaft wie auch für jeden einzelnen.

2. Aktuelle Mitteleinsätze der Bundesverkehrswegepolitik

2.1. Anhebung der Mineralölsteuer

Zum 1. April 1981 ist die Mineralölsteuer kräftig angehoben worden. Im Vordergrund steht dabei das fiskalische Interesse an Mehreinnahmen. Außerdem sollen über den Preissprung energiewirtschaftlich erwünschte Spar- und Substitutionswirkungen ausgelöst oder verstärkt werden. Dem dient auch die vergleichsweise niedrigere Zusatzbelastung bei Dieselkraftstoff. Die beiden genannten Ziele stehen an sich in einem Spannungs- und Rivalitätsverhältnis. Dies muß aber im Ergebnis nicht unlogisch sein; denn die Kraftstoffverteuerung trifft noch immer auf eine insgesamt wenig elastische Nachfrage. Es werden bei einer mäßigen mengenmäßigen Einsparung Mehreinnahmen von jährlich über 2,5 Mrd. DM erwartet.

Gleichwohl ist die Maßnahme mit Skepsis zu betrachten, weil sie der erwünschten Verstärkung des Marktgeschehens entgegengewirkt hat. Angesichts der längerfristig absehbaren Preisentwicklung dürfte sie zudem energiepolitisch unnötig sein, solange eine im wesentlichen ungestörte Versorgungslage unterstellt werden kann. Als Vorkehrung für den Fall einer Mengenkrise sind Maßnahmen dieser Art dagegen unzureichend.

Steuer- und einkommenspolitisch stört die sehr ungleichmäßige Verteilung der zusätzlichen Belastung je nach der besonderen Standort- und Beschäftigungssituation der

Betroffenen sowie der regionalen Unterschiede in den Einkommensniveaus und in den Abwälzungsmöglichkeiten.

Ferner gibt es gesamtwirtschaftliche Bedenken gegen eine künstliche Forcierung der Preissteigerungstendenzen bei einigen Mineralölprodukten, die starke Diskrepanzen zwischen Treibstoffen und Heizölen entstehen läßt. Die OPEC-Strategie und die preispolitischen Schritt-für-Schritt-Aktionen der Mineralölgesellschaften im ersten Halbjahr 1981 scheinen im übrigen darauf hinzudeuten, daß die Befürchtungen nicht ungerechtfertigt waren, stärkere Mineralölsteueranhebungen würden als Signal für einen Verteilungskampf um den jeweiligen marktmöglichen Preisanhebungsspielraum wirken. Der Schritt in der Bundesrepublik steht ja nicht allein da, sondern entspricht weltweit verbreiteten steuerpolitischen Neigungen und Vorstößen. Wenn sich heute im internationalen Vergleich die Belastung in vielen Fällen noch immer als relativ günstig ausnimmt, so dürfen bei der Beurteilung die grundlegenden Unterschiede zwischen den Steuersystemen nicht übersehen werden. Während nach der deutschen Finanz- und Steuerordnung die direkte Besteuerung seit langem gewollt und tatsächlich dominant ist, haben in den Steuersystemen vor allem der romanischen Länder die Verbrauchssteuern noch immer eine Basisstellung.

Aus der Sicht des Verkehrs und der Verkehrspolitik ist vor allem die Tatsache zu bedauern, daß mit der Mineralölsteueranhebung und den dazu gegebenen Begründungen die Einordnung dieser Abgabe als Wegekostenentgelt völlig verloren gegangen ist. Damit sind die verkehrsorientierten Ziele des Verkehrsfinanzgesetzes von 1955 und des Straßenbaufinanzierungsgesetzes von 1960 aufgegeben worden, ohne daß dies in der Begründung und Diskussion der Maßnahme erkennbar Beachtung gefunden hätte. Immerhin ist hier aber der Fragenkreis der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen berührt, auf den auch in letzter Zeit noch Bezug genommen wurde, etwa um Liberalisierungsvorschlägen der EG-Kommission entgegenzutreten.

2.2. Änderung der Kraftfahrzeugsteuer

Eine Reform der Kfz-Steuer ist seit langem überfällig. Dies gilt insbesondere für die Pkw-Besteuerung. Hubraumklassen als Bemessungsgrundlage sind Konstruktionsvorgaben mit negativen Wirkungen sicherheits- und umweltpolitischer Art. Außerdem erfordert die Steuererhebung einen hohen Verwaltungsaufwand. An Verbesserungsvorschlägen hat es nicht gefehlt.

Schon vor den Ölpreisschüben ist unter anderem das Modell diskutiert worden, die Kfz-Steuer ganz in die Mineralölsteuer zu integrieren und die Bundesländer an dem angehobenen Aufkommen dieser Steuer partizipieren zu lassen. Konstruktiver, weil dem Ansatz von Wegenutzungsentgelten besser entsprechend, erschien der Vorschlag, einen Teil der Kfz-Steuer in die Mineralölsteuer einfließen zu lassen und für die verbleibende Kfz-Steuer ein vereinfachtes Veranlagungs- und Erhebungsverfahren einzuführen.

Heute sollten aber alle Vorschläge als obsolet gelten, die in die zumindest langfristig weiterlaufende Anstiegstendenz einen neuerlichen und dann ganz massiven Preissprung hereintragen müßten. Wegen der Größenordnungen gelten die im Vorabschnitt gegebenen

Hinweise auf eine kraß divergierende Belastungsstreuung in entsprechend verstärktem Maße. Forderungen nach einer Entlastung der Pendler wären dann kaum noch abzuwehren. Hinzu treten die Fragen einer Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern sowie die Fragen aus internationalen Doppelbesteuerungsabkommen. Was bleibt, ist die Forderung nach einer Neugestaltung der Kfz-Steuer, bei der eine möglichst konstruktionsneutrale Ausgestaltung und eine weniger verwaltungsaufwendige Form anzustreben wären.

2.3. Bewußter Verzicht auf Anpassung der Infrastruktur an die Nachfrage

Der Gedanke ist nicht neu, die Entfaltung des Straßenkraftverkehrs durch die Herstellung oder Hinnahme leistungsmindernder und kostentreibender Engpässe zu bremsen und so Überlaufzwänge zum Schienenverkehr auszulösen. Für die politischen und planerischen Grundlagen des Fernstraßenbaus wurde diese Strategie allerdings nicht als seriös betrachtet und bislang wohl auch noch nicht praktiziert.

Anders lagen und liegen die Dinge bei der Verkehrsplanung in Großstädten und Verdichtungsräumen. Hier konnte vielerorts, z. T. mit sehr knappen politischen Mehrheiten, der Weiterbau von Stadtautobahnen, die Fertigstellung von Autobahnringen und die Anlage zusätzlicher Parkmöglichkeiten in den Innenstädten verhindert werden. Es gibt also bereits eine gegenüber dem Individualverkehr restriktive Tradition, die sich auch in bestimmten Maßnahmen der Verkehrsberuhigung, der Anlage von Wohn- und Spielstraßen usw. niederschlagen kann.

Stadtplanerische Bestrebungen dieser Art können sehr wohl mit den Erfordernissen des Verkehrs in Einklang gebracht werden. Dies zeigen gelungene Beispiele einer Kombination von Fußgängerzonen und Straßen, die der Verkehrsbündelung dienen. Höchst bedenklich ist es aber, daß die Auseinandersetzungen über die Vor- und Nachteile der Durchführung oder Nichtdurchführung bestimmter Projekte oft ziemlich oberflächlich, weil punktuell und ohne Berücksichtigung der längerfristigen Konsequenzen geführt werden. Daß gezielte Restriktionen aber durchaus unerwünschte Neben- und Folgewirkungen haben können, scheint eine wichtige Erkenntnis aus den bisherigen Versuchen zur Verkehrsberuhigung zu sein. Es ist deshalb zu begrüßen, daß die neueren Konzepte weitflächiger Verkehrsberuhigung vorweg einer umfassenden Überprüfung unterzogen werden sollen, bei denen die vielfältigen Wirkungen gegeneinander abzuwägen sind.

Es wäre erwünscht, wenn in entsprechender Weise auch bei der Diskussion anderer Hindernisse und Einschränkungen für den Individualverkehr vorgegangen würde. In vielen Fällen wird es in den Ballungsgebieten gewiß sinnvoll und möglich sein, weitere Teile des Berufsverkehrs auf öffentliche Verkehrsmittel zu leiten. Mit gleicher Deutlichkeit muß aber auf die inzwischen breit getestete Aussage hingewiesen werden, daß Innenstädte, und hier auch die City-Bereiche der Hauptverdichtungen, die vom Individualverkehr praktisch nicht mehr erreichbar sind, Einbußen an Wirtschaftskraft und kultureller Attraktivität hinnehmen müssen.

Negative Folgen haben vor allem rigide Beschränkungen der Parkmöglichkeiten für den Versorgungs-, Einkaufs- und Besuchsverkehr. Massierte Such- und Umwegfahrten führen zu Verstopfungen und unkalkulierbaren Zeitverlusten, die energie- und umweltpolitisch,

mit ihren die weitere Suburbanisierung fördernden Rückwirkungen aber auch stadtplanerisch höchst unerwünscht sind. Dem könnte durch zusätzliche Abstellmöglichkeiten in Hoch- oder Tiefgaragen, kombiniert mit Parkleitsystemen, begegnet werden, und zwar bei geeigneten Zeit- und Gebührenregelungen ohne zusätzliche Attraktion für den Berufs- und Ausbildungsverkehr.

2.4. Abbau der Gasöl-Betriebsbeihilfe für den ÖPNV

Der Wissenschaftliche Beirat beabsichtigt nicht, zum Gesamtkomplex des Subventionsabbaugesetzes Stellung zu nehmen. Nicht einmal die verkehrlich bedeutsamen Teile können hier behandelt und diskutiert werden. Wenn als einziger Punkt die Beseitigung der Gasöl-Betriebsbeihilfe für den ÖPNV kritisch herausgestellt werden soll, so hat dies einen allgemeinen und einen speziellen Grund.

Zunächst einmal muß es als unbefriedigend gelten, daß von seiten der Initiatoren auf eine angemessene verkehrswirtschaftliche und verkehrspolitische Diskussion verzichtet worden ist. Es hätte erwartet werden dürfen, daß die Frage geprüft worden wäre, ob hinsichtlich der mit der Beihilfe in der Vergangenheit angestrebten Ziele und deren Gewichten zwischenzeitlich Änderungen eingetreten sind. Auch die härtesten fiskalischen Fakten können nicht von der Aufgabe entbinden, den Abbau gezielter Begünstigungen auch vom Einzelzweck her zu begründen und die eintretenden Wirkungen zu analysieren und zu bewerten. Nur so bleibt eine rationale Abstimmung zwischen der Finanz- und Haushaltspolitik einerseits und der Gestaltung der öffentlichen Leistungsbereiche andererseits gewährleistet.

Es kommt hinzu, daß die durch die Maßnahme ausgelöste Mehrbelastung den Gesamtbereich des ÖPNV keineswegs gleichmäßig trifft, sondern zu fragwürdigen Lastverschiebungen mit negativen mittelbaren Folgen führen wird. Den stärksten Ausgabenanstieg hat der mit Bussen betriebene Verkehr hinzunehmen; davon sind in erster Linie die ländlichen Gebiete und die Randzonen der Verdichtungsräume betroffen. In der Vergangenheit war es statthaft, die Beihilfe unter anderem als eine Teilkompensation gegenüber den Finanzierungsvorteilen zu betrachten, die dem schienengeführten ÖPNV in den Ballungsgebieten zufallen. Da bei den Zielen und Leistungsverhältnissen keine erkennbaren Änderungen eingetreten sind, wird der Wegfall der Gasöl-Betriebsbeihilfe eine paradoxe Wirkung haben. Denn zusammen mit der Anhebung der Mineralölsteuersätze verstärkt er die Mittel für den Verkehrswegebau in den Gemeinden. Damit werden also die vergleichsweise wenig geförderten Teile des ÖPNV die Investitionsautomatik des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes speisen, die nahezu ausschließlich dem Orts- und Nachbarortsverkehr in den Hauptverdichtungen mit U-, S- und Stadtbahnen zugute kommt.

Summary

While in the past primarily transport aims had been pursued in the infrastructure planning of the Federal Republic of Germany, this emphasis, in the meantime, has partly shifted to aims from policy areas outside the transport sector. The change in emphasis is expected to result in conflicts of goals and forfeiture of some of them with unfavorable consequences for the economy as a whole. The situation, in particular with respect to the future development of the infrastructure, demands that we recollect our basic aims, i. e., essentially the aims of primary significance for the transport sector. The advisory board criticizes the appropriation of funds under the current infrastructure policy because of the purely fiscal orientation of the mineral oil tax increase and the breaking away from the question of infrastructure costs. For the reform of the motor vehicle tax it is suggested that part of the tax is included into the mineral oil tax and a simplified procedure worked out for the rest. The conscious efforts made to do without adjusting the infrastructure to the demands should not be continued. The advisory board points out that cuts in the gas oil subsidies to public transportation would not affect the whole sector to the same extent. Together with the increase in the mineral oil tax rate the measure will have the consequence that the public transportation units which receive little assistance will be the ones financing investments from which major contributions will derive the greatest, if not all the share.

Résumé

Alors que dans le passé, les objectifs de la planification de l'infrastructure de la part du Gouvernement fédéral allemand ont à l'origine été du domaine des transports, les objectifs ont entretemps dépassé les secteurs des transports. De ce décalage de priorités peuvent résulter des conflits et des abandons d'objectifs avec des conséquences négatives pour l'économie globale et pour le particulier. Pour le développement futur du réseau de voies de transport, les objectifs de base devraient de nouveau être pris en considération. Pour la ventilation actuelle des fonds de la politique de l'infrastructure, le Conseil critique l'orientation purement fiscale de l'augmentation de la taxe sur les huiles minérales et le désintéressement de la question des coûts d'infrastructure. Pour la réforme de l'impôt sur les véhicules à moteur, il est proposé d'attribuer une partie à la taxe sur les huiles minérales et d'introduire un procédé simplifié pour l'impôt restant sur les véhicules à moteur. Une renonciation consciente d'adapter l'infrastructure à la demande ne devrait pas être poursuivie. Le Conseil fait remarquer que la réduction des subventions de gaz-oil pour les transports publics de personnes n'affecte pas le secteur entier de façon homogène. Avec l'augmentation des taux de taxe sur les huiles minérales, cette mesure aura pour conséquence que les parties moins subventionnées des transports publics de personnes financeront les subventions qui reviendront presque exclusivement aux grandes agglomérations.

Mehr Wettbewerb im Post- und Fernmeldewesen

VON GÜNTHER STORSBERG, BONN

Vorbemerkungen

Ab geht die Post – aber wohin? Früher, als es noch keine Eisenbahn und noch keinen Kraftwagen gab, war das klar: Das bestimmte die Post. Wer das gleiche Ziel hatte, durfte mitfahren, wer nicht, fand sich damit ab. Daß die Post die Richtung angab, war so selbstverständlich, daß sogar die Pferde Bescheid wußten und den Mann auf dem gelben Wagen mehr zur Unterhaltung als zur Lenkung benötigten.

Heute hat die Post keine Pferde mehr. Das moderne Räderwerk der Post stellt wesentlich höhere Ansprüche an seine Lenker, und ob die Richtung stimmt und wer dazu berufen ist, dies festzustellen, darüber gibt es manchen Zweifel – außerhalb, aber auch innerhalb der Post.

Was die Post ist – Behörde oder Unternehmen oder was sonst? –, was sie sein soll oder sein sollte, was sie zu tun und, fast noch wichtiger, was sie zu unterlassen hat – dies alles sind Fragen, die heute ziemlich unterschiedlich beantwortet werden. Das gilt namentlich für das Fernmeldewesen. So sah sich erst kürzlich die Monopolkommission veranlaßt, ein Sondergutachten über „die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen“ vorzulegen.¹⁾

Die Post bestreitet die Zuständigkeit der Monopolkommission für eine Überprüfung ihres Angebotsverhaltens mit der Begründung, dies sei vornehmlich Gegenstand parlamentarischer Kontrolle.²⁾ Das überrascht insofern, als die Post noch vor wenigen Jahren die „Entpolitisierung“ der Post als Hauptziel einer gesetzlichen Neuregelung betrachtete.

Zwar findet das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), das auch die Befugnisse der Monopolkommission regelt, gemäß § 99 GWB auf die Post keine Anwendung, wenn und soweit die Angebotsbedingungen durch Rechtsverordnung festgelegt sind, was durchweg der Fall ist. Die Freistellung der Post von den Vorschriften des GWB ist jedoch ebensowenig ein Axiom wie das gesetzliche Fernmeldemonopol. Jeder Ausnahmebereich,

Anschrift des Verfassers:

Dr. Günther Storsberg
 Bundeswirtschaftsministerium
 Villemomblerstraße 76
 5300 Bonn 1

1) § 24 b Absatz 5 Satz 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) gibt der Monopolkommission das Recht, nach eigenem Ermessen Gutachten zu selbstgewählten Themen zu erstatten. Das Gutachten der Monopolkommission trägt den Titel „Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen“, Baden-Baden 1981.

2) Vgl. *Gscheidle, K.*, Keine Notwendigkeit zu Gesetzesänderungen, in: *Wirtschaftsdienst*, Heft 5/1981, S. 219.