

## Thesen zur Infrastrukturpolitik

VON PROF. DR. RAINER WILLEKE

1. In den Auflistungen der Vorzüge und Nachteile des Industriestandorts Bundesrepublik wird die Infrastruktur durchweg als einer der Pluspunkte genannt. Doch diese positive Aussage ist zu pauschal. Die Verkehrsinfrastruktur zeigt sich mit Engpässen durchsetzt. Die Zahl überlasteter Kapazitätsteile - Strecken und Knoten - nimmt zu, und die von ihnen ausgehenden Kostensteigerungen und Störwirkungen weiten sich aus.
2. Für die kommenden zwei Jahrzehnte sind die Verkehrsentwicklungen ziemlich gut und die Verkehrswegeinvestitionen auf der Grundlage vorliegender Planungen einigermaßen zuverlässig abzuschätzen. Diese Vorausschau zeigt in aller Klarheit, daß für zentral bedeutende Teile der Verkehrsinfrastruktur - besonders im Bereich der Straßen und des Luftverkehrs - Angebot und Nachfrage erkennbar und immer stärker auseinanderfallen. Es fehlt also durchaus nicht an verlässlichen Informationen über die Zukunft.
3. Die negativen volkswirtschaftlichen Folgen von Engpässen in der Verkehrsinfrastruktur - Wettbewerbsnachteile, Kostensteigerungen und Einbußen an Einkommen und Beschäftigung - werden erst nach und nach erkennbar und können deshalb zunächst leicht verdrängt werden. Planungswiderstände und Finanzenge begünstigen dabei eine Haltung der Selbsttäuschung und Beschwichtigung. Wenn im weiteren aber Stau, Zeitverlust und Unterechenbarkeit voll durchschlagen, ist es für eine wirtschaftliche Lösung des Problems zu spät. Unternachzuholen, ist gerade bei der Verkehrsinfrastruktur sehr viel teurer als eine vorsorglich antizipierende Anpassung an die erkennbare Nachfrageentwicklung.
4. Bei der Feststellung, Beurteilung und Behandlung von Engpässen in der Verkehrsinfrastruktur mischen sich notwendigerweise ökonomische, technische und planungspolitische Kriterien. Wirtschaftlich gesehen liegt dann ein Engpaß vor, wenn eine Verknappung von Nutzungsmöglichkeiten des Produktionspotentials „Verkehrsinfrastruktur“ die effiziente Nutzung anderer Produktionsfaktoren - den Verkehrsmiteinsatz - behindert oder ausschließt. Diese Grenze einer effizient abgestimmten Faktorverwendung kann durch technische Leistungsangaben - etwa über kritische Verkehrsstärken - gekennzeichnet werden. Die ökonomische Bedeutung solcher Situationen ist damit aber nicht erfaßt, weil bei Infrastrukturangeboten in der Regel keine Möglichkeit besteht, Verknappungen durch Knappheitspreise zu signalisieren. Damit entfällt der marktmäßige Steuerungseffekt im Hinblick auf das Ziel bestmöglicher Nutzung der jeweils vorhandenen Infrastrukturkapazitäten mit räumlichen und zeitlichen Ausgleichbewegungen der Nachfrage. Dem an sich möglichen Effizienzgewinn aus dem Einsatz des Marktmechanismus würden allerdings die höheren Trans-

aktionskosten des Marktsystems gegenüberstehen. Sicherlich könnten pretiale Impulse eine leistungsfähigere Nachfragebeeinflussung bewirken als Stau, Warteschlangen und Überlauf. Doch der Nettovorteil aus Nutzen und Kosten, den ein Systemwechsel von der weitgehend globalen Abgabenbelastung zu einer Preisbildung für Infrastrukturdienste erbringen würde, ist nicht abschätzbar.

5. Die Frage des Systemvergleichs und der Gegenüberstellung technischer und ökonomischer Engpaßinterpretationen ist aber überhaupt nur dann sinnvoll zu behandeln, wenn auch die Investitions- und Angebotsseite in die Betrachtung einbezogen wird. Denn Engpässe in der Verkehrsinfrastruktur sind auch das Ergebnis der politischen und fiskalischen Planung. Das gilt besonders für nachhaltig wirksame und mit zunehmendem Gewicht auftretende Engpaßlagen. Auch ohne Übergang zu einer nach Teilkapazitäten weit aufgefächerten pretialen Lenkung wäre eine Marktsimulation zur Orientierung und Prioritätenbildung möglich. Vor allem, wenn diese in einer prognosegestützten antizipativen Weise greifen würde, könnten die Nachteile fehlender Preissteuerung klein gehalten werden. Die sonstigen mitentscheidenden Kriterien der Verkehrswegeplanung - besonders die Vorgaben der Umwelt- und Regionalpolitik - wären durch eine übergreifende Nutzen-Kosten-Abschätzung zu berücksichtigen.

6. Das Wachstum des Verkehrs und insbesondere die starke Expansion des Personenverkehrs stoßen auf Kritik. Es wird gefragt, ob dieser Verkehr denn wirklich nötig sei und ob die Entwicklung nicht gestoppt oder begrenzt werden sollte. Dieser Frage mit ihrer mehr oder weniger versteckten Lenkungs- oder Rationierungsaufforderung geht aber an den erklärten und im Kern unbestrittenen Zielen der Verkehrspolitik vorbei. Der Güterverkehr reflektiert die Produktions- und Austauschdynamik der im Wachstum und Strukturwandel stehenden Volkswirtschaft, und der Personenverkehr folgt aus Bedürfnissen und Wünschen, die zu gewichten den einzelnen vorbehalten sein muß. Die Konsumentenouveränität unserer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung schließt Mobilitätsfreiheit und die Freiheit in der Wahl des Verkehrsmittels ein. Zu prüfen ist, ob der Nutzer für die Verkehrsleistung den angemessenen Preis zahlt, der nicht nur die Kosten des Betriebs der Verkehrsmittel decken muß, sondern auch die Kosten der Infrastrukturnutzung.

7. Über die Beziehung zwischen Infrastrukturplanung und Ordnungspolitik im Verkehr gibt es verbreitete Mißverständnisse, die auch zu Fehldeutungen verkehrspolitischer Maßnahmen führen können. Natürlich ist es richtig, daß Straßenbau die Wettbewerbsstellung des Straßenverkehrs stärkt und unterlassener Straßenbau zu einer Wettbewerbsbehinderung führt, die bis zum Wettbewerbsausschluß gehen kann. Entsprechendes gilt für die Eisenbahn, den Luftverkehr, für alle Verkehrswege. Aber die Aufteilung der Investitionen auf die verschiedenen Verkehrswege ist nicht der Anfang der Kette und gewiß keine autonome, „rein politische“ Entscheidungsaufgabe. Anstoß und Bedarfsgewichte kommen vielmehr von der Nachfrage nach Verkehrsleistungen, die zugleich eine Nachfrage nach den zugehörigen Infrastrukturkapazitäten ist. Staat und Kommunen können und müssen neben der Verkehrsnachfrage weitere Ziele und Vorgaben, vor allem des Umwelt- und Landschaftsschutzes und des Städtebaus, berücksichtigen, aber an der Nachfrage als dem Kern des Bedarfs vorbeisehen, können sie nicht, sollen die Funktionsfähigkeit des Verkehrs und mit ihr die Zwecke der Mobilität und Erreichbarkeit gesichert werden. Mobilität ist überwiegend nicht

Selbstzweck, sondern unabdingbare Voraussetzung für das Bestehen und Funktionieren einer hochentwickelten arbeitsteiligen Wirtschaft und Gesellschaft und somit Basis des Wohlstands.

8. Es ist deshalb auch nicht zutreffend, daß der Einschnitt, der die Entfaltung des Straßengüter- und Straßenpersonenverkehrs gebracht hat, das Kunstprodukt eines überzogenen, die Nachfrage erst weckenden Straßenbaus gewesen sei. Der Straßenbau war gewiß eine Bedingung, aber nie Vorreiter der Motorisierung. Auch die Meinung, der Eisenbahnbereich sei in der Investitionsplanung der sechziger und siebziger Jahre benachteiligt worden, stimmt mit den Tatsachen nicht überein. Die DB hat trotz des für sie ungünstigen Wandels in den Marktanteilen kontinuierlich ein großes Investitionsprogramm von über 4 Mrd. DM realisieren können und z. B. mit der Elektrifizierung und neuen Steuerungs- und Rangiersystemen einen Innovationssprung getan. Die Hindernisse, die der finanziellen Stabilisierung entgegenstehen, resultieren nicht aus einer Investitionslücke, sondern aus der Unklarheit über den Leistungsauftrag und die Zielsetzung sowie in Verbindung damit aus belastenden politischen Handlungsvorgaben und Handlungsbeschränkungen. Aus diesen ergaben sich allerdings auch sehr große Schwierigkeiten, zu einer marktgerechten Investitionsstruktur zu kommen. Das seit 1980 laufende Streckenausbauprogramm muß weitergeführt und abgeschlossen werden, aber mit dem Ziel, die Eisenbahn auf dem Weg zu einem erfolgversprechenden, marktorientierten Stabilisierungsprogramm zu unterstützen. Das aber erfordert eine noch viel konsequentere Ausrichtung auf den aktuellen und zukünftigen Bedarf. Eine gegen die Nachfrageentwicklung zielende, nachhaltige Umschichtung von Investitionsmitteln zu Lasten des Straßenbereichs würde dagegen die Leistungsfähigkeit des Verkehrssystems insgesamt und damit die Leistungskraft und die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft schwächen.

9. Die Gesamtheit der Verkehrsmittel und Verkehrswege und alle Bestandteile der Verkehrsinfrastruktur bilden einen komplexen Systemzusammenhang. Die Teile greifen ineinander und sind in wechselseitigen Beziehungen aufeinander angewiesen. Deshalb ist auch von Seiten des Staates eine koordinierte und um Integration bemühte Verkehrswegeplanung erforderlich. Dieses Denken in den Umrissen und Erfordernissen eines Gesamtverkehrssystems darf aber nicht etwa dem Wettbewerb der Verkehrssysteme entgegengestellt werden. Gerade die Eisenbahn hat es in ihrer Defensivposition erfahren müssen: ohne Markt ist die Koordinierungsaufgabe nicht zu lösen, und ohne Wettbewerb bleibt die Umsetzung möglicher Produktionsinnovationen und Verfahrensfortschritte weit hinter dem Optimum zurück. Diese Einsicht gilt für alle Verkehrswege und für ihr wirkungsvolles Zusammenspiel. Die Ausrichtung auf den EG-Binnenmarkt gibt ihr zusätzliches Gewicht.

10. Die Anforderungen an das Verkehrssystem der Zukunft ergeben sich aus dem Strukturwandel der Produktion und der Güterausaustauschbeziehungen sowie aus den Notwendigkeiten und Wünschen zur individuellen Mobilitätsentfaltung. Alles spricht dafür, daß die Tendenzen der letzten zwei Jahrzehnte weiterlaufen. Die bedeutenden Änderungen der Güterstruktur und Produktionsweise, die Auslagerung und Streuung von Betriebsfunktionen und der allgemeine Anstieg der interregionalen und internationalen Austauschintensität gerade bei fertigen Konsum- und Investitionsgütern - im EG-Binnenmarkt und weit darüber hinaus - fordern Flexibilität und ausgefeilte Logistik. Diesen Ansprüchen der expansiven Märkte

vermag in den meisten Fällen der Straßentransport und die Luftbeförderung am besten zu entsprechen. Eine Deregulierung der Wettbewerbsordnung im Verkehr wird nicht zu einer Überflutung der Märkte und der Verkehrswege führen, sondern einen Rationalisierungsdruck auslösen, der die Intensität des Systemwettbewerbs noch weiter ansteigen läßt. Die Chance der Eisenbahn und auch der Binnenschifffahrt kann deshalb nicht in einer direkten oder indirekten Umlenkung von Verkehrsströmen liegen, sondern in der konsequenten Ausrichtung auf die Marktnachfrage mit ihren sich ändernden Schwerpunkten. Dem Systemvorteil der Massenleistungsfähigkeit entspricht die Verkehrsbündelung. Ansatzpunkte bieten neben den traditionellen Tätigkeitsfeldern der Montangüter und Baustoffe die verschiedenen Formen des kombinierten Verkehrs und überhaupt ein neues, offenes Verhältnis zur Kooperation.

11. Muß sich die Verkehrsleistungsproduktion auf die Nachfrage ausrichten, so kann dies bei der Verkehrswegeplanung nicht anders sein. Das marktwirtschaftliche Optimum erfordert allerdings, daß die Kosten der gesamten Produktionskette vom Nutzen getragen werden. Am Ende der Kette müssen also die Preise der Verkehrsleistungen anteilig auch die Kosten der Infrastrukturnutzung decken. Diese Forderung nach einer systematischen Lösung des Wegekostenproblems enthält noch viele Schwierigkeiten und Fallstricke. Die aktuellen nationalen und EG-weiten Auseinandersetzungen um Straßenbenutzungsgebühren unterstreichen dies aufs neue. Die wissenschaftlichen Beiträge zur Behandlung und Lösung der Wegekostenfrage zeigen, daß das Problem und die Entscheidungslagen durchaus schon übersichtlich strukturiert und daß Näherungslösungen in Form einer Wegekostenkonvention gefunden werden können.

12. Das Gesamtvolumen und die Aufteilung der Verkehrswegeinvestitionen werden heute und im Blick auf die überschaubare Planung der tatsächlichen Verkehrsentwicklung in keiner Weise gerecht. Der Abstand ist in den letzten Jahren fortgesetzt größer geworden. Betroffen sind der Straßenbereich einschließlich der Stadtstraßennetze, der Luftverkehr und einige kritische Hauptverbindungen im Eisenbahnnetz. Engpässe mit steigenden Folgekosten und Störwirkungen sind eine unmittelbare Bedrohung für die gesamtwirtschaftliche und regionalwirtschaftliche Entwicklung, aber auch für die Realisierung der individuellen Mobilitätsbedürfnisse. Es gibt in dieser Hinsicht keine Informationsmängel. So heißt es in dem kürzlich vom Bundesminister für Verkehr dem Deutschen Bundestag vorgelegten Straßenbaubericht: Bei gleichbleibendem Finanzrahmen und steigenden Erhaltungsinvestitionen sinken die Bedarfsplaninvestitionen, also die Modernisierung und der Ausbau. Schon 1989 und 1990 müssen baureife Maßnahmen zurückgestellt und im Bau befindliche Maßnahmen später fertiggestellt werden. Bei weiter zunehmender Verkehrsbelastung werden Anzahl, Umfang und Häufigkeit von Verkehrsengepässen überproportional zunehmen. Hieraus entstehen volkswirtschaftliche Negativwirkungen: Zeitverluste, Planungsunsicherheiten, Kostensteigerungen, erhöhte Umweltbelastungen und steigende Unfallrisiken.

13. Das Problem ist erkannt und übrigens auch vorausgesehen worden. Der jetzt einsetzende Rückgang der realen Modernisierungs- und Ausbauinvestitionen geht von einer bereits ganz unbefriedigenden Planungslage aus. Die anstehende Fortschreibung des Bundesverkehrswegeplans im Jahre 1990 erübrigt sich, weil es nicht gelingt, den Bundesverkehrswegeplan 1985 abzuwickeln. Gleichzeitig haben die Ist-Werte der Verkehrsentwicklung die der

Planung zugrundegelegten Prognosewerte weit überflügelt. Ganz kraß ist dies im motorisierten Individualverkehr, der heute bereits - 12 Jahre im voraus - den für 2000 prognostizierten Umfang überschritten hat. Auch der Straßengüterverkehr wächst weit über der Prognose. Der Fernstraßenausbau hinkt dagegen um 5-8 Jahre hinter der Planlage her. Es ist deshalb abzusehen, daß entscheidend wichtige Ausschnitte der Verkehrswegenetze nicht mehr zu den positiven Standortfaktoren der Bundesrepublik gehören werden. Dies muß auch im Blick auf die Zurüstung zum gemeinsamen Binnenmarkt alarmieren.

14. Angesichts der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven und bei den Größenordnungen kann man in der Finanzierungsfrage nicht das entscheidende Hindernis dafür sehen, das Investitionsvolumen auszuweiten und in der Aufteilung der Mittel besser auf die Nachfrage auszurichten. Aus der ökonomischen Perspektive kann sogar gesagt werden, daß sich der Abbau von Engpässen mit hohen und sicher voraussehbaren Nutzenerwartungen gleichsam von selbst finanziert. Projektbezogen kann hier auch die Mobilisierung privaten Kapitals einsetzen. Entscheidend sind dagegen die politische Akzeptanz und Durchsetzungskraft, also das Umfeld der Entscheidungen, das gewiß nicht leicht zu beeinflussen ist und doch beeinflußt werden muß. Dem Ziel dient am ehesten die ungeschminkte Formulierung der Lage und der Folgen von Unterlassungen. Dem Ziel dient auch eine verständliche Darstellung des Vorgehens in einer Abfolge von Maßnahmen mit kurzfristigem, mittelfristigem und langfristigem Wirkungseintritt. Dabei läßt sich zeigen, daß schon mit einer maßvollen Ausweitung des Investitionsaufwandes die Leistungsfähigkeit der vorhandenen Verkehrswegenetze ganz wesentlich gestärkt werden kann: durch schnellere Information, durch bessere Verknüpfung der Systeme, durch dem Verkehrsfluß dienende Leit- und Anreizsysteme (Elektronik, intelligente Straßen, Güterverteilzentren, Terminlösungen), durch zusätzliche Fahrstreifen u. ä. Vor diesem Hintergrund greifbarer Innovationserfolge wird dann auch der Umfang und die Aufteilung der notwendigen Neu- und Ausbauminvestitionen erkennbar, besser verständlich und vom Ziel her akzeptabel.

15. Einige Schlußfolgerungen sind mit Nachdruck zu formulieren. Als erstes muß die fatale Sperrwirkung der nominalen Plafondierung der Investitionstitel des Verkehrshaushalts überwunden werden. Für die Anhebung des Investitionsniveaus besteht eine außerordentlich feste Argumentationsbasis. Zugleich aber sind die Investitionsstruktur und die Investitionsökonomie der Bedarfslage und Bedarfsentwicklung besser anzupassen. Dies schließt eine Kurskorrektur zu Gunsten des Straßenbaus und des Luftverkehrs ein. Das Neu- und Ausbauprogramm der DB muß in bezug auf alle noch offenen oder modifizierbaren Planungsentscheidungen auf das Entsprechungsverhältnis zur abschätzbaren Inanspruchnahme überprüft werden. Zugleich ist ein für die Leistungsfähigkeit von Projektlösungen bedeutungsloser Investitionsluxus zu vermeiden. Das zwingt sich für die kommenden Jahrzehnte stärker auf denn je und umgreift die ganze Palette Engpaßlagen von den alpenquerenden Verkehrsströmen bis zu den Verkehrsverhältnissen der Städte und Gemeinden.