



**ZEITSCHRIFT  
FÜR  
VERKEHRS-  
WISSENSCHAFT**



INHALT DES HEFTES:

- |   |          |
|---|----------|
| Ziele und Hauptprobleme einer gemeinsamen<br>deutschen Verkehrspolitik<br>Von Prof. Dr. Rainer Willeke, Köln  | Seite 59 |
| Deutsche Bundesbahn: Chance zur Renaissance?<br>Von Dr. Gottfried Ilgmann, Hamburg  | Seite 74 |
| Die Träger nationaler und internationaler Verkehrspolitik<br>und ihr Zusammenspiel in verkehrspolitischen<br>Entscheidungsprozessen<br>Von Dipl.-Kfm. Borislav Bjelicic, Mannheim | Seite 85 |

Zuschriften für die Redaktion sind zu richten an  
Prof. Dr. Rainer Willeke  
Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln  
Universitätsstraße 22, 5000 Köln 41

Verlag - Herstellung - Vertrieb - Anzeigen:  
Verkehrs-Verlag J. Fischer, Paulusstraße 1, 4000 Düsseldorf 1  
Telefon: (02 11) 67 30 56, Telefax: (02 11) 6 80 15 44  
Telex 8 58 633 vvfi

Einzelheft DM 19,80, Jahresabonnement DM 72,25  
zuzüglich MwSt und Versandkosten

Für Anzeigen gilt Preisliste Nr. 7 vom 1. 1. 1978  
Erscheinungsweise: vierteljährlich

*Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, photographische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrophotos u. ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.*

## Ziele und Hauptprobleme einer gemeinsamen deutschen Verkehrspolitik

VON RAINER WILLEKE

## 1. Von der Verkehrsunion zu gemeinsamen Verkehrsmärkten

Der Beitrag der Verkehrspolitik auf dem Weg zur Wirtschaftsunion und dann zu einem gesamtdeutschen Wirtschaftsraum beginnt naheliegenderweise mit einem kritischen Blick auf die Zahl und Leistungsfähigkeit der Verbindungen zwischen Ost und West. Oft wird als erstes Ziel die Verknüpfung der Verkehrswege der Bundesrepublik und der DDR zu gemeinsamen Infrastrukturnetzen genannt. Doch solche oder ähnliche Zielformulierungen greifen zu kurz; sie können auch in dem Sinne mißverstanden werden, als gehe es im wesentlichen um planerische Lösungen für bestimmte, mehr oder weniger bekannte Baumaßnahmen im Straßen- und Schienenbereich und um deren Finanzierung. Das Problem ist indes viel umfassender, komplexer und interessanter. Denn die Aufgabe besteht ja nicht darin, vorhandene und nur schlecht miteinander verbundene Verkehrswegenetze zusammenzuführen. Ziel muß vielmehr sein, für den neuen Wirtschafts- und Lebensraum eines vereinigten Deutschlands die Voraussetzungen und Möglichkeiten zu schaffen, daß sich ein gemeinsames Verkehrssystem auf der Basis gemeinsamer Verkehrsmärkte bilden kann.

Erste Vereinbarungen der Fachminister und Regierungskommissionen, gemeinsame Planungen der Eisenbahnen und Straßenbauverwaltungen sowie zahlreiche Kontakte von Kammern und Verbänden zielen zunächst auf eine „Verkehrsunion“. Eine solche Union wird allerdings kein fertiges System, sondern nur die Absprungbasis für einen Prozeß mit offenen Entwicklungsspielräumen sein können. Die Grundsatzentscheidung für die Marktwirtschaft, die konstitutives politisches Element der deutschen Vereinigung und Bedingung für die Anhebung des Lebensstandards auf das westliche Niveau ist, verlangt den Zutritt des DDR-Verkehrs in ein marktwirtschaftliches Gestaltungs- und Entscheidungsgefüge. Der Einstieg muß sich nach Lage der Dinge an der Verkehrsmarktverfassung der Bundesrepublik orientieren. Doch dieser mit Schwachstellen durchsetzte Ordnungsrahmen ist selbst reformbedürftig und steht unter Anpassungszwängen. Für die gesamtdeutsche Verkehrspolitik bietet er deshalb eine Interimslösung. Nicht nur die quasi externen Vorgaben des EG-Binnenmarktes, sondern entscheidender noch die weiter an Kraft gewinnenden industriellen und raumwirtschaftlichen Strukturwandlungen mit ihren Anforderungen an neue transportökonomische und logistische Lösungen drängen auf eine Weiterführung der Deregulierung und Liberalisierung. Die Verkehrsunion stößt damit in eine Innovationsdynamik, bei der die organisatorischen Gestaltungsaufgaben im Vordergrund stehen. Dies ist für die Neuformierung des DDR-Verkehrs ein Vorteil; denn hier geht es ja darum, Märkte zu bilden, Marktbeziehungen aufzubauen und Marktverhalten zu lernen. Die Verkehrsunion darf nicht nur, sie muß vielmehr in vielerlei Hinsicht unfertig sein; sie markiert einen Übergang und besteht aus einer Abfolge von Schritten.

*Anschrift des Verfassers:*

Prof. Dr. Rainer Willeke  
Institut für Verkehrswissenschaft  
an der Universität zu Köln  
Universitätsstr. 22  
5000 Köln 41

Tabelle 1: Zahlen zur Verkehrsstruktur der DDR

		DDR		Zum Vergleich: D	
		1980	1988	1980	1988
1. Fläche	Tsd qkm		108,3		248
2. Bevölkerung	Mio.	16,7	16,7	61,6	61,1
3. Netzlänge					
a) Eisenbahn	Tsd km	14,0	14,0	28,5	27,3
b) Autobahn	km	1687	1855	7538	8721
4. Güterverkehrsleistung					
a) Schiene	Mrd tkm	56,4	60,4	63,8	59,0
b) Straße	Mrd tkm	21,0	16,4	124,4	151,3
c) Insges. (o. Seeverkehr)		84,7	83,6	255,3	273,6
5. Personenverkehrsleistung					
a) Schiene	Mrd Pkm	22,0	22,8	40,5	41,0
b) Individualverkehr		keine Angaben 1718		470,3	555,6
6. Pkw-Bestand	Mio.	2,7	3,7	23,2	28,9
7. Getötete	Pers.	1718	1441	13 041	8213
8. Gesellschaftliches Gesamtprodukt	Mrd M i. Pr. 85	655,2	268,4 811,0	1479 <sup>1)</sup>	1693 <sup>1)</sup>
9. Kennzahlen					
a) Eisenbahnleistung pro km (4a + 5a): 3a		56	59	37	37
b) Anteil Schiene am Güterverkehr 4a: 4c in %		66,6	72,2	25,0	21,6
c) Transportaufwand Index 4c: 8 t · km pro Mark		0,129	0,103	0,173	0,162

1) BIP in DM i. Pr. von 1980

Quelle: Bundesminister für Verkehr (Hrsg.), Verkehr in Zahlen 1989 und Statistisches Jahrbuch der DDR 1989.

## 2. Schlüsselrolle des Verkehrs für Integration und Wachstum

Funktion und Gewicht, die dem Leistungsbeitrag des Verkehrs und der Verkehrspolitik zufallen werden, scheinen trotz ihrer Offensichtlichkeit noch nicht voll erkannt zu werden. Die integrations- und wachstumspolitische Gedankenführung ist durchweg zu wenig quantifiziert und bricht oft auch zu früh ab. Unbestritten ist, daß das Gelingen der Wirtschafts- und Währungsreform von einer möglichst zügigen und dynamischen Mobilisierung des Produktionspotentials der DDR abhängt. Die Erwartung dazu ausreichender Wachstumsschübe kann aber nur auf ein Zusammenspiel von einschneidenden Rationalisierungen und wesentlich verstärkter interregionaler Arbeitsteilung, Spezialisierung und Austauschverflechtung nach Eingliederung der DDR in das deutsche und europäische Wirtschaftsgefüge gestützt werden. Eine solche, von zahlreichen und dabei entscheidend auch von raumwirtschaftlichen Strukturwandlungen getragene, Wachstumserwartung setzt zwingend eine sprunghafte Ausweitung der Warenströme und der entsprechenden Transporte voraus. Die Leistungsfähigkeit des Verkehrs und die Kapazität der Verkehrswege werden deshalb für das wirtschaftliche Zusammenwachsen und für den Anstieg des Produktions- und Einkommensniveaus von zentraler strategischer Bedeutung sein. Werden sie zu Engpässen, so wirken sie als Restriktion und Minimumfaktor der Gesamtentwicklung.

Die Größenordnungen aller zielentsprechenden Szenarien sind gewaltig, wenn die Ausgangslage betrachtet wird; sie relativieren sich jedoch bei einem Vergleich mit Normlagen der Produktionspotentiale entwickelter westlicher Volkswirtschaften. Sollen in Schritten ähnliche materielle Lebensverhältnisse hergestellt werden, so muß die reale Wertschöpfung in der heutigen DDR nach einer kurzen Anlauf- und Anschubfrist über 10 Jahre hinweg doppelt so hohe Wachstumsraten erbringen, wie die Bundesrepublik, also real zwischen 5 und 7%. Wird die Projektion bis 2010 abgesteckt, so können die für die Bundesrepublik wahrscheinliche und für die DDR „erforderliche“ Wachstumsraten mit etwa 2,5% und 5% beziffert werden. Das würde für das reale Bruttosozialprodukt der Bundesrepublik einen Anstieg um rund 60% und für die DDR fast eine Verdreifachung bedeuten.

Die damit vorausgesetzte Ausschöpfung der Produktions-, Handels- und Verflechtungsreserven läßt das Aufkommen im Güter- und Personenverkehr in einem für viele noch nicht vorstellbarem Ausmaß ansteigen. Das gilt zunächst für das Gebiet der heutigen Bundesrepublik. Hier ist außer an den Bevölkerungsgewinn (2010 statt 56 Mio. nunmehr 61 Mio. Einwohner) und außer an die Integrationsimpulse der offenen Grenze auch an die Ausweitung des Transitverkehrs mit den östlichen RGW-Staaten zu denken. Nennenswerte Änderungen des Modal split sind dabei nicht ableitbar. Das Verkehrsaufkommen in der heutigen DDR wird infolge von Güterstruktur- und Rationalisierungseffekten, besonders wegen des Rückgangs der Braunkohletransporte, global etwas weniger stark ansteigen, zugleich aber von massiven Veränderungen des Modal split zugunsten der Straßenverkehre begleitet sein. Der von der Vereinigung induzierte zusätzliche Güterverkehr kann bei einer Projektion auf die heutigen Territorien für die kommenden 20 Jahre mit 25 bis 30% beziffert werden. Die entsprechenden Werte für den Anstieg des Personenverkehrs sind für die Bundesrepublik wesentlich geringer und für die DDR noch nicht absehbar.<sup>1)</sup>

1) Diese und die folgenden prognostischen Angaben fußen auf allgemein zugänglichen Quellen der amtlichen Statistik und eigenen Berechnungen sowie auf den Ergebnissen von Szenarien, die im Auftrag des Bundesministers für Verkehr von W. Rothengatter (Personenverkehr) und Kessel u. Partner (Güterverkehr) erstellt worden sind.

Tabelle 2: Verkehrsszenario: Verkehr über die bisherige Zonengrenze

	1985	2010		2010
		keine Öffnung der Grenzen		Öffnung der Grenzen
		Bevölkerung 56 Mio.	Bevölkerung 61 Mio.	Bevölkerung 61 Mio.
1. Güterverkehr (Mio. t)				
Bundesrepublik (ohne Berlin-West) mit				
DDR, Berlin (Ost) und Berlin (West)	35	47	51	230
übrige RGW-Länder	18	34	36	140
Transit Westeuropa mit				
DDR, Berlin (Ost) und Berlin (West)	4	6	7	38
übrige RGW-Länder	3	6	6	25
Insgesamt	60	93	100	433
2. Personenverkehr (Mio. Fahrten)				
Bundesrepublik (ohne Berlin-West) mit				
DDR, Berlin (Ost) und Berlin (West)	27	32	35	228
übrige RGW-Länder	8	9	10	39
Transit Westeuropa mit				
DDR, Berlin (Ost) und Berlin (West)	2	5	5	15
übrige RGW-Länder	1	2	2	7
Insgesamt	38	48	52	289

Quelle: Kessel u. Partner, Szenario zur Verkehrsentwicklung mit der DDR und Osteuropa - Teil Güterverkehr, Freiburg 1990 und Rothengatter, W., Szenario zur Verkehrsentwicklung mit der DDR und Osteuropa - Teil Personenverkehr, Karlsruhe 1990.

Sehr viel stärker als das gesamte Verkehrsaufkommen der beiden Staaten werden die Verkehrsströme zwischen West und Ost ansteigen, wobei besonders der Wechselverkehr über die heutige Grenze mit der DDR interessiert. Diese Entwicklung mit Szenarien abzugreifen, ist selbst für eine längerfristige Betrachtung und bei bestimmten Annahmen über Wachstumsraten und Bevölkerungszahlen äußerst schwierig. Es werden einschneidende raumwirtschaftliche Strukturwandlungen ablaufen, die Integration Berlins wird sich vollständig ver-

verändern und die angestoßene Verflechtungsdynamik ist natürlich nicht auf das vereinte Deutschland beschränkt, sondern greift über das Gesamtfeld Europas hinweg. Erste Projektionsversuche können aber immerhin Hinweise auf die Größenordnungen und damit auf die Leistungs- und Kapazitätsanforderungen geben. Danach ist in der Zeitspanne von 1990 bis 2010 mit einem Anstieg des Güterverkehrs über die bisherige Zonengrenze um das vier- bis fünffache und mit einem Anstieg des Personenverkehrs um das fünf- bis sechsfache zu rechnen. Die Szenarien deuten ferner darauf hin, daß die Verkehrszuwächse in beiden Bereichen ganz überwiegend der Straße zufallen werden. Die heute greifbaren prognostischen Orientierungen reichen gewiß noch nicht aus, um der weiteren Verkehrswegeplanung als Basis dienen zu können, sie zeigt aber unübersehbare Tendenzen, die in ihrer Richtung kaum angezweifelt werden können.

### 3. Verkehrswege und Modal-split in der Dynamik struktureller Wandlungen

Die Formulierung der Aufgaben einer gemeinsamen Verkehrswegepolitik muß am Status quo anknüpfen. Aber dieser Status quo sagt wenig oder nichts über die Entwicklungen, die auf den Verkehr und die Verkehrswegekazipitäten zukommen. Es liegt nahe, sich zunächst einmal die alten Gegebenheiten des Deutschen Reiches zu vergegenwärtigen, das alte Eisenbahnnetz zum Beispiel oder die Ausbaupläne für die Autobahnen. Aber auch bei einem Blick auf alte Karten und Konzepte kann sich eine falsche Sicht, können sich unzutreffende Vorstellungen und Erwartungen einschleichen. Denn in den letzten 50 Jahren war die wirtschaftliche Expansion in den westlichen Industriestaaten von einschneidenden Strukturwandlungen, ja von Strukturbrüchen begleitet. Vehement gewachsen sind die Arbeits- und Kapitalproduktivität und das Produktions- und Einkommensvolumen. Auf das stärkste verändert hat sich gleichzeitig aber auch die Zusammensetzung der Produktion, die Gliederung der Produktionsstufen und die Produktionstiefe sowie die Verteilung und Zuordnung der Produktionsstandorte einerseits und - auf der Nachfrageseite - die Konsumansprüche und Konsumgewohnheiten. All dies hat die Anforderungen an das Verkehrs- und Kommunikationssystem fortgesetzt ansteigen lassen und im Sinne einer Differenzierung wesentlich verändert. Mit der neuen Nachfragestruktur haben sich auch die Leistungsbedingungen und Eignungsprofile der Verkehrszweige Schiene, Straße und Schifffahrt ganz deutlich verschoben. Die Felder von Substitutionsmöglichkeiten sind generell größer und die Wettbewerbszwänge härter geworden. Vor allem die Rollenverteilung zwischen der Eisenbahn und dem Straßenkraftverkehr hat markante Änderungen erfahren. Wird in diesem Konglomerat von Anstößen und Anpassungen zwischen Güterstruktur-, Produktionsstruktur-, Logistik- und Wettbewerbseffekten unterschieden, so zeigt die Quersumme aller Veränderungen eine ausgeprägte Neigung zum Straßenverkehr. Diese Umschichtungen konnten sich in der Bundesrepublik, wie in allen vergleichbaren westlichen Volkswirtschaften, kontinuierlich durchsetzen. Die Straße ist durch die Ausrichtung der Leistungsangebote auf die neuen Bedarfslagen zum dominanten Verkehrsträger geworden. Sie setzt vor allem die Leistungsmaßstäbe. Die Eisenbahnen sind dabei, durch Bündelung, Ganzzugangebote und kombinierte Verkehre sowie durch Kooperationen mit Speditionen und Straßenverkehrsunternehmen die Referenzvorgaben der Straßenbeförderung einzuholen und wettbewerbsfähige Positionen aufzubauen. Für die DDR besteht dabei in jeder Hinsicht ein großer Rückstand. Gewiß soll und kann nicht einfach kopiert werden. Es geht überhaupt nicht um Verkehrsteilungsschablonen.

nen, sondern um den Einstieg in einen zielgerichteten Anpassungsprozeß und um die Voraussetzungen eines kontinuierlichen, auf die Nachfrage ausgerichteten Leistungsanstiegs.

Wenn die Schwächen und Defizite des Verkehrs der DDR beschrieben und aufgelistet werden, dann ist mit großer Nüchternheit zunächst vom Offensichtlichen zu sprechen, von dem miserablen Ausbaustand der Verkehrswege, praktisch aller Verkehrswege und Verkehrseinrichtungen, von im Schnitt stark überalterten Fahrzeugen, von einer schwerfälligen Organisation und einer in der Telekommunikation weit rückständigen Logistik. Damit wird aber nur eine Seite angesprochen, eine bedrückende Seite, die enorme Aufgaben der Erneuerung und Modernisierung stellt. Doch noch wichtiger ist die Tatsache, daß die Leistungs- und Entwicklungsbedingungen der Verkehrszweige und deren Rollenverständnis und Rollenverteilung den heutigen und den kommenden Ansprüchen an die Transportökonomie und Logistik in keiner Weise genügen. Das Verkehrssystem der DDR ist nicht nur überlastet und durch unterlassene Ersatzinvestitionen in Teilen marode, es ist zudem falsch ausgerichtet. So ist z. B. die Vorherrschaft der Eisenbahn mit weit über 70% Verkehrsanteil kein Zeichen der Leistungsstärke im Wettbewerb, sondern das Ergebnis von Zwangsvorgaben der zentralen Planung, vor allem der Energieeinsatzplanung, in der DDR und im RGW. Sie wirkt deshalb auch mit vielen überflüssigen Transportvorgängen als Hindernis. Die Deutsche Reichsbahn ist mengenmäßig und strukturell überfordert. Seit einem Jahrzehnt decken die Ersatzbeschaffungen den Verschleiß nicht mehr. Die Mittelkonzentration auf die Elektrifizierung hat im übrigen den Modernisierungsgrad und den Pflegestand rapide absinken lassen. 1000 Langsamstellen über fast 1000 km belasten die Leistungsstellung. Der Betrieb im heutigen Umfang steht und fällt mit dem Einsatz und der Improvisationskunst des Personals. Auf einem nur halb so großen Streckennetz hat die DR die gleiche t/km-Leistung wie die DB zu erbringen. Hier ist es mit Reparaturen nicht getan. Die Eisenbahn muß sich vor allem in ihrem Angebots- und Leistungsprofil von Grund auf ändern. Das aber setzt zusammen mit Innovationen und Investitionen die Bildung von Schwerpunkten voraus, und zwar als Ausschnitt eines elastischen Gesamtverkehrssystems mit lebhaftem Wettbewerb und einer auf die Nachfrage ausgerichteten Rollenverteilung.

Ordnungsansätze, Systemausrichtung und Verkehrsteilung werden mit Sicherheit ein Diskussionsfeld abstecken. Es ist sogar mit intensiven Auseinandersetzungen zu rechnen. So wird gesagt, in der DDR auch von denen, die im Prinzip die Marktwirtschaft wollen, der Verkehrssektor sei wegen seiner Schlüsselstellung ein Ausnahmehereich. Er müsse aus diesem Grund auch weiterhin einer weitgehend zentralen Investitions- und Betriebsplanung unterworfen sein. Das gelte ganz besonders für die Verkehrsinfrastruktur. Auch an der Dominanz der Eisenbahn dürfe nicht gerüttelt werden. Ökonomische und ökologische Gründe sprächen dafür und auch die bestehenden Verknüpfungen zum Osten in den RGW-Raum. Es dürften nicht die Fehler wiederholt werden, die im Westen vermeintlich gemacht worden seien. Doch das sind vorgeprägte Vorstellungen und Gedanken, die als völlig obsolet erkannt und abgeschüttelt werden müssen. Die hochdynamische Aufgabe der raumwirtschaftlichen Reintegration in offener Austauschverflechtung ohne die treibenden Kräfte des Marktes oder gegen die Nachfrage lösen zu wollen, ist schlechthin chancenlos. Die Entwicklungserwartungen, die sich auf die Wirtschaft richten, wären dann drastisch nach unten zu korrigieren.

Die Verknüpfung der Verkehrswegenetze und ihr weiterer Ausbau können im Blick auf die

Wachstumsziele nur als Teil der Ordnungsentscheidung für die Marktwirtschaft aufgegriffen werden. Die Verkehrswegeinvestitionen und dabei vor allem die Dringlichkeitsreihung der Projekte bei begrenztem Finanzierungsspielraum müssen zu allererst auf die absehbare Dynamik der Verkehrsmärkte und auf die Entwicklung der Verkehrsnachfrage ausgerichtet werden. Dies setzt als Grunderfordernis voraus, daß auch der Verkehrssektor selbst den Marktkräften geöffnet wird und daß wirksamer Wettbewerb zwischen den Verkehrszweigen und Verkehrsunternehmen in Gang kommt. Hierbei müssen der privaten Initiative von Transportunternehmen und Spediteuren faire Startchancen und breite Entwicklungsspielräume zufallen. Privatunternehmen sind über die bisherigen ergänzenden und lokalen Aufgaben hinaus die entscheidenden Mitbewerber in einem Ordnungsrahmen, der vom Staat zu dem Zweck gesetzt ist, die Steuerungslogik und die Antriebskräfte der Marktwirtschaft auch im Verkehr und über den Verkehr zum Einsatz kommen zu lassen.

Daß dem Verkehr dabei Vorgaben der Umweltschonung auferlegt werden oder daß er auch für besondere Zwecke, etwa der Raumordnungs- und Regionalpolitik, eingesetzt werden kann, steht zu dem Gesagten nicht in Widerspruch. Die Gestaltung der Rahmenbedingungen des Verkehrs ist staatliche Sache; sie muß allerdings in ihrer Ausrichtung und Wirkweise den Funktionen der Marktwirtschaft entsprechen. So dürfen die staatlich geschaffenen Leistungsvoraussetzungen den Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern und zwischen öffentlichen und privaten Verkehrsunternehmen nicht verzerren. Ferner muß gewährleistet sein, daß Verkehrsunternehmen für die Übernahme spezieller politischer Aufgaben nach der Art einer Auftragsvergabe aus allgemeinen Haushaltsmitteln vergütet werden, daß also das Prinzip spezieller Entgeltlichkeit zur Anwendung kommt.

Die Bildung und Liberalisierung von Verkehrsmärkten ist eine Voraussetzung dafür, daß die DR im Zusammenwirken mit der DB durch Marktzwänge zu innovativer Anpassung geführt wird, wobei eine Konzentration auf die eigenen Systemvorteile erfolgen muß. Das über den Markt erneuerte Verkehrssystem mit einer elastischen und leistungsorientierten Rollenverteilung braucht die dazu passende Verkehrsinfrastruktur. Eine Nachfrage nach Verkehrsleistungen ist ja zugleich immer auch eine Nachfrage nach den komplementären Infrastrukturkapazitäten. Das bedeutet natürlich nicht, daß die Verkehrsinfrastruktur vorweg und im ganzen saniert werden müsse; das wäre zeitlich und finanziell unmöglich. Gefordert ist aber eine Parallelstrategie nach Prioritäten, die von der absehbaren Nachfrageentwicklung abgeleitet sind.

#### 4. Grundsätze marktorientierter Verkehrswegeplanung

Die Grundgedanken der Systemreform sind klar und stimmig. Sie müssen unbeirrt beachtet werden, gerade weil die praktische Umsetzung beträchtliche Schwierigkeiten aufwerfen wird. Der globale Erneuerungsbedarf ist riesengroß; die Finanz- und Planungskapazitäten sind dagegen begrenzt. Es melden sich auch schon die Sonderinteressen der Verkehrsträger und ihrer Beschäftigten sowie sektorale, regionale und lokale Ansprüche. Es müssen zudem flankierende politische Vorgaben formuliert und berücksichtigt werden, Vorgaben der Umweltpolitik, des Landschaftsschutzes und der Verkehrssicherheit. Gewiß gibt es ein umfangreiches Instrumentarium für Nutzen-Kosten-Untersuchungen. Dies erleichtert trotz der schwierigen Gemengelage von Teilzielen und Randbedingungen eine überschaubare und

nachprüfbarer Argumentation und eine rationale Entscheidungsfindung. Doch auch dabei bestehen offene Fragen, politische Spannungen und Methodenstreit. Gleichwohl sollten die folgenden drei Thesen als unbestreitbar gelten:

- Die Verkehrswegeplanung hat stets einer Mehrzahl von Zielen und Bedingungen zu genügen, im Kern steht aber die ökonomische Aufgabe, für die Nachfrage nach Infrastrukturkapazitäten die adäquaten Angebote zu schaffen.
- Die Dynamik einer im Kern nachfrageorientierten Infrastrukturpolitik erfordert Marktwirtschaft und Wettbewerb auch im Transport-, Verkehrs- und Logistikbereich. Das heißt: Wahlmöglichkeiten bei der Verkehrsnachfrage und Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern und Verkehrsunternehmen.
- Mit der Hinwendung zur Marktwirtschaft ist nicht eine Privatisierung der Infrastruktur oder der Eisenbahn oder der öffentlichen Nahverkehrsbetriebe verlangt. Gefordert sind aber die generelle Bedarfs- und Nachfrageorientierung, der Wettbewerb auf liberalisierten Verkehrsmärkten und die Möglichkeit der Wahl des Verkehrsmittels durch den Kunden als Reisender, als Verladender, Versender und Auftraggeber. Weitergreifende Vorstellungen zur Privatisierung – etwa im ÖPNV – oder Hinweise auf die Mobilisierung von Privatkapital zur Finanzierung oder Mitfinanzierung von Infrastrukturprojekten deuten auf interessante, zum Teil auch wichtige Themen, die aber noch in der Diskussion stehen und gegenüber den Kernerfordernissen von subsidiärer Bedeutung sind.

Die Hinweise auf Ordnungsgrundsätze und Anpassungsnotwendigkeiten der Infrastrukturpolitik betreffen die mittel- und längerfristige Planung. Aber auch schon die kurzfristig greifenden Bau- und Organisationsmaßnahmen müssen dem Ziel der Systemreform zugeordnet sein. Die Ansätze zu einer gemeinsamen Verkehrswegeplanung, die Improvisationen bei den grenzüberschreitenden Straßen, die fahrplanverstärkten Planungen von DB und DR und natürlich auch die Normalisierungen im Luftverkehr liegen auf dieser Linie. Es ist auch völlig richtig, daß sich die Eisenbahnen auf 6 bis 7 Übergänge beschränken und konzentrieren will. Modernisierung und Leistungssteigerung an Schwerpunkten hat Vorrang vor Streuung. Im Straßenbereich gibt es eine lange Reihe von Ergänzungs- und Verstärkungsmaßnahmen, von Lückenschlüssen und Ortsumgehungen, die sich sozusagen von selbst verstehen, einfach von der gegebenen Belastungslage her. Anders ist es dagegen bei der längerfristigen Modernisierungs- und Ausbauplanung. Hier sind die Prioritäten nicht aus der Momentanlage ablesbar. Für die zukunftsweisenden Maßnahmen müssen die Dringlichkeiten vielmehr erst aus der kommenden gesamtwirtschaftlichen Entwicklung kenntlich werden, aus der Dynamik des Wachstums, aus der Intensität und Ausrichtung der Nachfrage und aus den neuen Formationen der räumlichen Arbeitsteilung. Gleichwohl darf aber mit dem Beginn der Planungen, vor allem mit der Entwicklung der Planungsgrundsätze, mit den Prognosen und Finanzierungsüberlegungen nicht mehr lange gewartet werden, denn die dann kommenden Planungsprozesse selbst sind zeitraubend. Größere Verkehrswegeprojekte erfordern bis zur Fertigstellung im Schnitt 10 Jahre. Doch trotz Eilbedarf und Ungeduld, bevor eine wesentlich in die Zukunft greifende Investitionsplanung beginnen kann, muß die Ausrichtung und müssen die Entwicklungspotentiale überschaubar und näherungsweise auch prognostizierbar sein.

## 5. Marktordnung und Entwicklungschancen

Zusammen mit den Problemen der Infrastruktursanierung und Investitionsplanung müssen die ordnungspolitischen Entscheidungsaufgaben gelöst werden, die den Eintritt des DDR-Verkehrs in den deutschen und europäischen Verkehrsmarkt betreffen. Diese beiden Hauptfelder der Verkehrspolitik sind wechselseitig verbunden. So beeinflusst die Verkehrswegeplanung, und hier vor allem die Prioritätenbildung bei der Behandlung der Engpässe in den Straßen- und Schienennetzen, die mittel- und längerfristigen Entwicklungschancen der Verkehrsträger. Auf der anderen Seite bildet die Marktordnung die Basis für die Handlungsspielräume der Verkehrsunternehmen und damit auch für die Nachfrage nach Verkehrswegekapazitäten, auf die sich eine bedarfsorientierte Infrastrukturpolitik auszurichten hat.

Die ordnungspolitischen Überlegungen zur Marktbildung und Marktentwicklung konzentrieren sich zunächst auf den Straßenverkehr mit Schwerpunkt auf den Straßengüterverkehr. Dies ist so, weil die Systemreform des DDR-Verkehrs unter den Leistungs- und Qualitätsgesichtspunkten der logistischen Erschließung entscheidend von einer Expansion der Straßentransporte geprägt sein muß. Außerdem besteht für einige Segmente und Märkte des Straßengüterverkehrs auch in der Bundesrepublik ein Bewegungsdruck in Richtung auf wirksameren Wettbewerb. Die Frage lautet deshalb, ob die westdeutsche Verkehrsmarktordnung in ihrem heutigen Stand trotz der bestehenden Änderungsdynamik deckungsgleich auf die DDR ausgeweitet werden soll, oder ob es sich nicht empfiehlt, die besondere Lage und Aufgabe des Neubeginns zu berücksichtigen und den notwendigen Integrations- und Wachstumsprozeß durch Flexibilitätsspielräume zu begünstigen.

Nun lassen offenkundige Praktikabilität und auch Erfordernisse der Rechtssicherheit für die Herstellung der Verkehrsunion kaum einen anderen Weg zu als die Orientierung am Ordnungsrahmen der Bundesrepublik. Doch das braucht keineswegs undifferenziert und mit bürokratischer Perfektion zu geschehen. Für die Regelungen des Marktzugangs, des Betätigungsumfanges und der Preisbildung sind Varianten vorstellbar. Dabei sollte sich stets eine eindeutige Präferenz für solche Lösungen durchsetzen, die dem expansiven Aufbau von Verkehrsmärkten und der Bildung von wettbewerbsfähigen Transport- und Speditionsunternehmen dienlich sind. Es kann ja nicht darum gehen, den Wettbewerb vorsorglich auf noch gar nicht existierenden Märkten zu regulieren. Die Aufgabe besteht vielmehr darin, trotz aller Schwächen der technischen und organisatorischen Substanz auch bei den VEB-Kombinaten und trotz der schlechten Startbedingungen, für die ansässigen privaten Kleinunternehmen funktionsfähige Märkte entstehen zu lassen. Auf dieses Ziel müssen die Rahmenbedingungen ausgerichtet sein. Nur spontaner Wettbewerb kann zusammen mit dem unternehmerischen Antrieb auch die planungsrelevanten Informationen über Marktlagen und Marktentwicklungen an die Hand geben. Das Einüben in Marktwirtschaft und Unternehmertum geschieht nicht am Sandkasten, sondern vor den konkreten Aufgaben und Risiken des Marktes. Protektionismus verzögert nicht nur, sondern führt zu schwer korrigierbaren Fehlentwicklungen, Leistungsrückständen und Zusatzkosten. Die Agrarpolitik wird dies leider wohl ein weiteres Mal erfahren und die Fülle von Negativerfahrungen vermehren.

Schon für die Anwendung der Konzessionierungs- und Kontingenzierungsregeln nach dem GüKG gibt es Spielräume, die zur Unterstützung des Aufbaus elastischer Märkte und damit

auch zur unbedingt notwendigen Vorbereitung auf den EG-Binnenmarkt eingesetzt werden sollten. Auf dieser Linie liegen die Erwägungen und Vorschläge von *Gerd Aberle*.<sup>2)</sup> Die Ausweitung der Nahverkehrszone auf 100 km, die Herstellung einer einheitlichen, vollgültigen Fernverkehrsgenehmigung und die Erleichterung des Abschlusses von Sondervereinbarungen für die Preisbildung würde über die DDR hinaus für das gesamte deutsche Verkehrssystem einen Leistungssprung einleiten und Rückstände gegenüber den EG-Konkurrenten verringern. Das gilt auch für einen zur Effizienzsteigerung und besseren Straßennutzung gebotenen Abbau einiger Betätigungsrestriktionen des Werkverkehrs. So sollten gerade wegen der zunächst schwachen und dem Wandel ausgesetzten neuen Industrie- und Handelsstrukturen zumindest Konzernverkehre zugelassen werden. Von großem Nutzen für die Anlauf- und Formfindungsphase wäre auch die Herstellung normaler Verhältnisse für das Anmieten und Leasen von Fahrzeugen ohne Größenbeschränkung. Für den ganzen, auch für die Bundesrepublik diskussionsreifen Komplex des Aufeinanderzuwachsens von Verkehrsgewerbe und Werkverkehr sollten die Abläufe und Erfahrungen in Großbritannien intensiv studiert werden.

Die Bildung eines Zusatzkontingents im Verhältnis 1 zu 3, was zu etwa 10 000 Fernverkehrsgenehmigungen für die DDR führt, bietet sich an. Entsprechend ist bei den Zulassungen zum grenzüberschreitenden Verkehr und zum Kobotageverkehr zu verfahren. Auch die Zuteilung auf Regionen (Länder) kann in der Globalregelung nach westdeutschem Vorbild erfolgen. In den Einzelheiten des Vorgehens lassen sich bei diesem Punkt aber zukunftsprägende Entscheidungsaufgaben erkennen, die ganz wesentlich auf die Marktstrukturierung und auf die Streuung der Chancen und Risiken einwirken werden. Hier geht es um die Vermeidung von Diskriminierungen und zugleich um möglichst günstige Entwicklungsbedingungen für das Verkehrssystem insgesamt. Der Dispositions-, Ertrags- und Vermögenswert der Fernverkehrsgenehmigungen ist natürlich auch der Angelpunkt für die vorbereiteten oder schon laufenden Kooperations-, Beteiligungs- und Erwerbsaktivitäten von Transport- und Speditionsunternehmen aus der Bundesrepublik und möglicherweise auch bereits aus dem Ausland.

Für die Behandlung des damit angesprochenen dynamischen Entwicklungsfeldes ist vor Engstirnigkeit und Ideologie zu warnen, auch vor einer falsch anpackenden Mittelstandspolitik. Die Phase des Sammelns und Jagens, der Entflechtung und Verflechtung darf nicht mit vorgefertigten Negativetiketten belastet werden. Gewiß sollte immer darauf hingewiesen werden, daß der Aufbau und die Stärkung ansässiger Transport- und Speditionsunternehmen nicht nur politisch erwünscht ist, sondern auch einen wesentlich ökonomischen Leistungsbeitrag zu erbringen hat. Dem dient aber kein selektiver Protektionismus, sondern die unternehmerische Nutzung von Informations- und Kontaktvorsprüngen und von noch bestehenden Lohnkostenvorteilen.

Überlegungen zur Marktstruktur und zu den Wechselbeziehungen zwischen politisch-institutionellen Vorgaben und Wettbewerbszwängen haben noch kaum begonnen. Reelle Chancen durch die Beseitigung aller Diskriminierungen und durch die Öffnung von unternehmerischen Handlungsspielräumen sind den rund 2000 örtlich und regional tätigen priva-

2) Vgl. *Aberle, G.*, Die größten Probleme bereitet gemeinsame Ordnungspolitik, Deutsche Verkehrs-Zeitung (DVZ), Nr. 28/1990, S. 15.

ten Lkw- und Busbetrieben einzuräumen. Neben der angemessenen Berücksichtigung bei der Genehmigungsvergabe wäre hier die Ausweitung der Nahverkehrszone besonders hilfreich. Für diesen in der Fahrzeugausstattung und Organisation schwachen Gewerbebesatz ist eine Spezialisierung und Rollenverteilung unumgänglich. Die Masse dieser Betriebe, bislang nur kleine Helfer der Reichsbahn und der Kombinate, werden auf den Regionalverkehr beschränkt bleiben. Für Empfangsspediteure und für Sammel- und Verteilfahrten wird auch ein großer Bedarf aufkommen. Nicht weniger wird aber über diese Rolle hinaus der Sprung in das interne und externe Wachstum gelingen. Dabei muß die ganze Strukturierungspalette zwischen lockeren Kooperationen und Konzentrationsvarianten offenstehen. Noch größere Möglichkeiten flexibler Anpassung als in der Bundesrepublik wären als Anschubhilfe marktwirtschaftlichen Zuschnitts erwünscht. Auch hier sei wiederholt: Es kann nur verfehlt sein, einen imaginären Mittelstand schützen zu wollen. Das hätte nur eine Verfestigung der Leistungsunterlegenheit zur Folge. Gefordert sind vielmehr Voraussetzungen, unter denen sich ein leistungsfähiger Mittelstand im Härtesten des Wettbewerbs bilden kann. Deshalb ist nicht nur die Grenze zum Westen für die Vertrags- und Niederlassungsfreiheit zu öffnen, auch den aus den Kombinatn ausgegliederten Einheiten müssen Einstiegs- und Entwicklungsmöglichkeiten eingeräumt werden. An Interessenten für die flächendeckend präsente Deutrans fehlt es naheliegenderweise nicht. Das Seewirtschaftskombinat Rostock wird sich branchenspezifisch aufteilen und dann mit sehr unterschiedlichen Entwicklungschancen im einzelnen rechnen können. Besondere Beachtung verdienen aber auch die Leistungskapazitäten bisheriger Werkverkehre, die zu einem Teil ausgliederungsfähig sind.

## 6. Die Eisenbahn im Umbruch des Verkehrssystems

Schon der kursorische Überblick über die absehbare Nachfrageentwicklung und über die bestehenden Leistungspotentiale zeigt, daß die Verkehrsunion als Systemreform außer von der Planung der Infrastruktursanierung entscheidend von der Fähigkeit und Bereitschaft zu spontanem Markt- und Wettbewerbsverhalten abhängen wird. Viele müssen in den Entdeckungsprozeß eintreten, und Vielfalt wird das Ergebnis sein. Alle Einzelregelungen sind deshalb dem dynamischen Generalziel unterzuordnen. Die Betriebsgrößenstruktur, die Funktionsverbindungen im Leistungsfächer von Transport, Lagerei und Logistik sowie die Rolle des Werkverkehrs können nicht geplant und vorgegeben werden, sie müssen sich vielmehr im Wettbewerb um die besten Lösungen durchsetzen. Diese Einsicht und dieses Postulat gelten auch für die Platzsuche und Eingliederung der Eisenbahn. Die Meinung, zugunsten der Bahn müßten Verkehrsteilungs- und Finanzierungsvorsprünge eingebaut werden, ist kontraproduktiv; sie würde die Systemerneuerung vom Ansatz her in Frage stellen. Ganz gewiß sollten die in der Bundesrepublik gesammelten Erfahrungen verwertet und hier gemachte Fehler vermieden werden. Zu diesen Fehlern gehört aber nicht die vermeintliche Bevorzugung des Straßenverkehrs, sondern die politischen Knebelungen der DB, die den Aufbau eines schlagkräftigen Wirtschaftsunternehmens in der Knotenpunktbedienung immer wieder verzögert und bis heute verhindert haben. Auch für die Eisenbahn geht es deshalb ganz entscheidend um einen markt- und leistungsorientierten Eintritt in den Wettbewerb. Die Problemfelder sind in jahrzehntelanger Diskussion eingegrenzt worden, an Lösungsvorschlägen fehlt es nicht. Die Doppelstrategie der DB sollte jedenfalls nicht übernommen werden, die das Ja zu Markt und Wettbewerb „ohne wenn und aber“ doch immer

wieder mit politischen Schutzbehauptungen relativiert und damit die Ordnungsgrundsätze verwischt.

Die überkommene Verkehrsteilung in der DDR ist nach dem Maßstab von Marktpreisen und Marktkosten und im Hinblick auf ein modernes Anforderungsprofil extrem unwirtschaftlich; sie entspricht in keiner Weise der kommenden Bedarfsentwicklung. Die Leistungsdefizite sind zu einem Teil dem allgemeinen Entwicklungsrückstand in der Produktions- und Austauschstruktur sowie den Lücken bei der Nutzung entwickelter Organisations- und Informationsinstrumente zuzuschreiben. Die Fehler sind aber zu einem noch größeren Teil der Ineffizienz und der Verschwendung des zentralen Planungssystems zuzuschreiben. Zwingende, meist energiepolitisch begründete Vorgaben zugunsten der Schienenbeförderung und Restriktionen zu Lasten des Straßentransports, also die Elemente einer straffen zentralen Transportlenkung, haben einen Modal-split geschaffen und konserviert, der in krassem Gegensatz zu den Erfordernissen einer rationalen Transportökonomie steht. Die logistische Erschließung der DDR verlangt eine totale Neuorientierung angesichts der dramatischen Anpassungsbedarfe. Die Eisenbahn in der DDR kann die heutige flächenhafte Netzverästelung und die für die Eisenbahnökonomie ungünstige Zusammensetzung des Güteraufkommens nicht weiterführen. Eine entschiedene Ausrichtung auf die schienenspezifischen Eignungsschwerpunkte des Knotenpunktverkehrs muß an die Stelle der Universalität des Leistungsangebots treten. Damit ist eine einschneidend veränderte Arbeitsteilung zwischen Schiene und Straße angesagt.

Der Richtung nach wird sich die Verkehrsteilung in der DDR derjenigen in der Bundesrepublik annähern. Der Übergang zur Marktwirtschaft wird und muß gerade im Ordnungs- und Organisationsbereich von Transport und Logistik schockartige Reaktionen auslösen. Die realen Änderungen werden sich jedoch erst in Schritten über mindestens einem Jahrzehnt durchsetzen. Durchaus erwünschte Verzögerungen ergeben sich aus dem Zeitbedarf der Anpassungen in der Produktions-, Standort- und Verflechtungsstruktur und natürlich auch aus den Anpassungsrestriktionen auf seiten der Verkehrsangebote, die sich aus den Grenzen des Kapital- und Wissenstransfers ergeben. In der Umstellungsphase wird es im allgemeinen erwünscht sein, daß obsoleete Teile des Schienennetzes noch als Auslaufbetrieb im Angebot bleiben. Es kann auch durchaus so sein, daß sich das Verkehrssystem und der Modal-split zwar auf die Verhältnisse in der Bundesrepublik zubewegen, aber infolge nicht identischer Produktionsschwerpunkte und wegen Besonderheiten der verkehrsgeographischen Lage auch auf die Dauer merkliche Abweichungen aufweisen. Dafür gibt es das eine und andere Argument, aber keine auch nur halbwegs verlässliche Prognose. Hier ist deshalb auch nichts zu sehen, was vorweg geplant werden könnte. Zu fordern sind einzig und allein Offenheit zum Wettbewerb und unverzerrte Startchancen, ohne Diskriminierungen und ohne politische Vorränge.

## 7. Planungs- und Finanzierungsfragen

Sind die Grundentscheidungen zur Verkehrsmarktordeung formuliert, dann werden die Entwicklungsspielräume der Verkehrszweige durch den sachlichen und zeitlichen Aufbau der Infrastrukturplanung abgesteckt. Damit sind die Fragen der Projektkosten, der volkswirtschaftlichen Rentabilität und der Finanzierung gestellt. Nur für die dringlichsten Kurzfristaktivitäten und für die Schienenschnellverbindung Hannover-Berlin gibt es einen

Finanzierungsrahmen in den Nachtragshaushaltsplänen und in der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes. Darüber hinausgehende Kostenschätzungen und Finanzierungsüberlegungen haben auch unter Berücksichtigung des Bund-Länder-Fonds von 115 Mrd. DM nur geringen Orientierungswert.

Dem für die Sanierung der Verkehrswege immer wieder genannten Betrag von 200 Mrd. DM fehlt noch jede Bezugnahme auf die absolut notwendige Umstrukturierung des Verkehrssystems. Auch die Zuordnung von 100 Mrd. DM auf den Straßenbau sowie von 80 Mrd. DM für das Streckennetz und von weiteren 20 Mrd. DM für das rollende Material der DDR-Eisenbahn gestattet keine projekt- und zeitbezogene Planung. In jedem Fall aber ist die Finanzierungsaufgabe auch im Vergleich mit den Erfahrungen in der Bundesrepublik außerordentlich groß.<sup>3)</sup> Ausbau und Modernisierung sind nicht nur für die Netzverknüpfungen erforderlich, das gesamte Verkehrswesen der DDR und große Teile der Verkehrsinfrastruktur müssen saniert werden. Dazu gehören die Grundüberholung des Straßennetzes, die Erneuerung des nach Schwerpunkten gerafften Schienennetzes, die Betriebs- und Organisationsreform der DR, die Regulierung einiger Binnenwasserstraßen, die Stärkung der Hafenvirtschaft, die Anpassungen im Luftverkehrsnetz und nicht zuletzt - und zu vielen anderen Maßnahmen als absolut notwendige Ergänzung - der Aufbau und Ausbau einer modernen Telekommunikation. Das Riesensfeld von Aufgaben und Ausgaben kann Schrecken verbreiten, auf allen Seiten. Dies unterstreicht zunächst einmal die Forderung, daß der privaten Zuständigkeit möglichst breite Spielräume gegeben werden sollte. Aber die Grundfinanzierung der Infrastrukturplanung kommt auf den Staat zu, natürlich in Planungsschritten, für die 15 bis 20 Jahre zu veranschlagen sind.

Auch bei günstiger Entwicklungsperspektive wird der Finanzierungsrahmen äußerst eng sein und bleiben. Es ist nicht möglich, in überschaubaren Planungsfristen ein Gesamtverkehrssystem niveaugleich und flächendeckend aus dem Boden zu stampfen. Sparsame und überlegte Mittelverwendung sind die Gebote. Daraus folgt, daß eine strenge Projektauswahl nach dem Maßstab der gesamtwirtschaftlichen Dringlichkeit erfolgen muß. Für politische Präjudizierungen im Sonderinteresse des einen oder anderen Verkehrsträgers oder auch für planerische Extravaganzen besteht angesichts der volkswirtschaftlichen Aufgabenlast nicht der geringste Spielraum. Es ist vielmehr absolut notwendig, schnellen und eindeutigen Konsens über ein Planungskonzept herzustellen, das auf der Basis von überprüfbareren Nutzen-Kosten-Verhältnissen gesamtwirtschaftliche Dringlichkeitsindikatoren liefert und so eine Prioritätenbildung gestattet. Das in der Bundesrepublik für die Bundesverkehrswegeplanung eingesetzte Verfahren ist zwar einiger Methodenkritik ausgesetzt, es hat aber den großen Vorzug erfahrungsgestützter Praktikabilität. Vor der Aufgabe des Selektionszwangs erscheint das klassisch-objektive Bewertungsverfahren der KNA wesentlich geeigneter als subjektive Reihungsmethoden, die sich ohnedies besser für die Feineinstellung in der Variantenwahl eignen, als für die Stützung grundlegender und interdependenter Planungsentscheidungen mit bedeutenden finanziellen Konsequenzen. Es wäre für die Erneuerungs- und Ausbauplanung der DDR-Verkehrsinfrastruktur ein hochbelastender Fehler, die Entschei-

<sup>3)</sup> So erreichten die Brutto-Anlageinvestitionen der DB 1987 im Spitzenjahr des Neu- und Ausbaus 7,2 Mrd. DM, davon knapp 5 Mrd. DM für den Verkehrsweg. Die geplanten Brutto-Investitionen betragen 1990 etwa 5,7 Mrd. DM.

dungen ohne ein exaktes gesamtwirtschaftliches und marktnahes Bewertungs- und Kontrollinstrumentarium gleichsam nach Instinkt oder nach dem politischen Windhundverfahren treffen zu wollen. Es wäre auch unsinnig, ausgerechnet die Jahrhundertaufgabe des Einstiegs in die gemeinsame Verkehrswegeplanung zum Experimentierfeld bizarrer Neuerungen bei der Projektevaluierung machen zu wollen.

Die Frage der nachhaltigen, über den Anschub hinausgehenden Finanzierung der Infrastrukturinvestitionen wird einzig und allein aus der Wachstumsdynamik des Systemwechsels und der wirtschaftlichen Integration beantwortet werden. Bei einer ersten Abschätzung können die Wachstums-, Steueraufkommens- und Investitionsprojektionen auf die Wirtschaft der heutigen DDR ausgerichtet sein, sie müssen darüber hinaus aber - besonders auch im Hinblick auf die Bundeszuständigkeit für die wichtigsten Verkehrswege - das vereinigte Deutschland umfassen. Die auf die DDR-Wirtschaft ausgerichteten Modellrechnungen haben heute noch viele Unbekannte einzubeziehen und bieten deshalb beträchtliche Bandbreiten. So liegen Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) vor, die mit mehreren Varianten bis zu möglichen Wachstumsraten von 10 % nominal und 7,5 % real reichen.<sup>4)</sup> Bei diesem Spitzenwert würde das für 1990 mit 350 Mrd. Mark veranschlagte Brutto-sozialprodukt im Jahre 2000 nominal ca. 908 Mrd. DM erreichen. Bei einer der Bundesrepublik angepaßten gesamtwirtschaftlichen Steuerquote von 22,5 % würde sich ein Anstieg des Steueraufkommens von ca. 79 Mrd. Mark auf ca. 204 Mrd. DM ergeben. Dies würde bei einer investitionsorientierten Staatsausgabenstruktur ein kräftig ansteigendes Finanzierungspotential ergeben, das die notwendigen Infrastrukturinvestitionen sicherstellen kann.

Wenn die absehbaren Leistungssprünge im Bereich von Transport, Verkehr und Logistik wesentlich, gut erkennbar und nachhaltig zur gesamtwirtschaftlichen Produktivitätssteigerung beitragen, ja eine zwingende Voraussetzung für die Erfüllung der gesamtwirtschaftlich notwendigen Wachstumsziele sind, dann verliert die Finanzierungsfrage ihren heute oft lähmenden Gehalt. Wachstumschancen finanzieren sich aus dem Wachstum. Das Zusammenspiel privater und öffentlicher Initiativen muß allerdings dahin wirken, daß die Engpässe wie Magnete auf die Kapitalströme einwirken.

## 8. Schlußbemerkungen

Das heutige Verkehrssystem der DDR ist weit davon entfernt, eine angemessene Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft zu sichern. Die Leistungsbedingungen im operativen Bereich und in der Infrastruktur sind außerstande, die Dynamik des Systemwechsels und den notwendigen Aufschwung zu tragen. Es wird sich schnell herausstellen, daß die nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit der DDR-Wirtschaft nicht nur von der Qualität der Produkte abhängt, sondern wesentlich auch von der Qualität der Logistik, die über Liefersicherheit und Lieferservice entscheidet. Gerade die Aufgaben wirkungsvollen Marketings und schlagkräftiger Distribution setzen eine marktwirtschaftliche Reform des Verkehrswesens und eine nachfrageorientierte Planung der Infrastruktur voraus. Es geht auf den Weltmärkten immer weniger nur um die technischen Attribute der Waren, in den Vordergrund stellt sich die wirtschaftliche Attraktivität als ein Bündel vieler

4) Vgl. DDR kann ihren Finanzierungsbedarf aus dem eigenen Wachstum finanzieren, Handelsblatt, 8.5.1990,

positiver Attribute. Gefordert ist damit eine Kette von Leistungen als Gemeinschaftsaufgabe von Produktion, Handel, Spedition und Transport und damit auch ein Denken und Planen in Informations- und Transportketten. Reaktionsschnelligkeit und ausgefuchste Logistik können aber zum entscheidenden Teil nur das Werk privater Unternehmen sein. Die öffentlichen Betriebe, besonders die Eisenbahnen, sind marktkonform wie Wirtschaftsunternehmen zu führen, und die Planung der Verkehrsinfrastruktur muß nachfrageorientiert in die Steuerungs- und Entwicklungslogistik des Marktsystems einbezogen werden.

Der Kurswechsel führt zu einschneidenden Veränderungen in der Rollenverteilung und bei den Leistungsgewichten der Verkehrszweige. Der Straßengüterverkehr wird absolut und mit seinem Anteil schnell und stark expandieren. Dies ist eine Voraussetzung und begleitende Bedingung für den Ausbau der zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung, für den Aufbau eines Netzes von Zulieferbetrieben und damit für die Reduktion der extrem kostenträchtigen Produktionstiefe. Gegen diese Tendenz einer Vorrangstellung der Eisenbahn ins Spiel bringen zu wollen, wäre in höchstem Maße produktivitätshemmend. Es wäre das Aus für die Wachstumshoffnungen und für die Entwicklung eines leistungsstarken und wettbewerbsfähigen Schienenverkehrs. Die Eisenbahn kann der politischen Grundsatzentscheidung für ein marktwirtschaftliches System nur gerecht werden, wenn sie vom „Primat der Politik“ befreit wird. Für die Eisenbahn der DDR bedeutet dies Straffung, Modernisierung und Anhebung der Arbeitsproduktivität in einem. Ansatzpunkte sind das Netz, die Güteraufkommensstruktur und der Personalbesatz. Die Arbeitsmarktprobleme können nicht durch Konservierung, sondern nur durch Expansion gelöst werden. Wenn fast 70 % des Streckennetzes im Ausbaustand, besonders wegen Schäden bei den Betonschwellen, als problematisch gelten, dann zwingt auch dies zu einer Schwerpunktbildung. Nur die schnelle Verbindung von Punkt zu Punkt paßt zur Eisenbahn der Zukunft, und nur mit ihr hat die Eisenbahn Zukunft.

## Summary

Today's traffic system in the GDR is not capable of meeting adequately the populations' and the economy's transportation needs. The competitiveness of the GDR's economy will substantially depend on free market reforms of the transportation sector, a demand-orientated extension of the traffic routes and the development of efficient transportation logistics. A requirement for the performance of this task is free enterprise within the transportation sector.

A change in the distribution of roles among the different means of transport can be expected. Road transport will expand a lot, which is prerequisite and condition for intercompany labour division and an efficient carrying out of transport. It would inhibit productivity and growth, if one would strive for precedence of the railway for political reasons, ignoring this tendency. In the interest of a competitive rail traffic, it is indispensable to free the railway from the "primacy of politics", which signifies, in case of the GDR's railway, condensation, modernization and increase in productivity. Starting points are the railway network, the structure of the goods traffic and the number of personnel. The labour market problems cannot be resolved by conservation but only by expansion.

## Deutsche Bundesbahn: Chance zur Renaissance?

VON GOTTFRIED ILGMANN

Der Biokybernetiker *Frederic Vester*, beauftragt von *Daniel Goendevert*, dem ehemaligen Ford-Chef und künftigen VW-Vorstandsmitglied, hat die Anforderungen an ein Auto der Zukunft gestellt: hoch und kurz, lautlos, abgasfrei, recyclefähig, bequem und sicher.<sup>1)</sup>

Über die Attribute von lautlos bis sicher dürfte es wenig Streit zwischen denen geben, die Autofahren als Lebensqualität betrachten und denen, die darin die größte Einbuße an Lebensqualität erkennen. Aber „hoch und kurz“? Das ist gleichbedeutend mit geringer Fahrgeschwindigkeit, und sei die Fahrstrecke auch noch so gerade. „Kurz und hoch“ schlägt allen Assoziationen ins Gesicht, die beim Marketing auf die Lust am Autofahren zielen.

*Goendevert* ein enfant terrible? Wohl kaum, sondern ein strategisch denkender Mensch, der Verkehrspolitikern und der etwas schwächlichen Lobby des öffentlichen Personenverkehrs möglicherweise das künftige Handeln vorgeben könnte. „Hoch und kurz“ erlaubt ein weiteres Wachsen der Autoflotten in Städten, in denen am Rande des Verkehrszusammenbruchs gefahren und geparkt wird.

Auch der Güterverkehr will wachsen. Die nicht neue, aber dafür sich fast allseitiger Zustimmung erfreuende Strategie lautet: „Güter gehören auf die Bahn“. Über die Arbeitsteilung zwischen Brummis und Bahn wird derzeit eine Schlamm Schlacht ausgetragen. In einer höhnischen Anzeigenkampagne bezichtigt der Güterfernverkehr die Bundesbahn der Unfähigkeit. Die Bahn hält in ungewohnt kämpferischer Manier dagegen: „Wer die Wahrheit verdreht oder verschleiert ... soll im eigenen Nebel steckenbleiben ...“<sup>2)</sup>

Angenommen, ab dem Jahre 199... würde die Automobilindustrie eine Strategie „hoch und kurz“ verfolgen und die Güter gehörten nicht nur auf die Bahn, sondern würden sogar „gehören“, welche Auswirkungen hätte dies für die DB? Darstellen läßt sich dies am besten anhand von Szenarien. Zu unterscheiden ist nach Personennahverkehr, Personenfernverkehr und Güterfernverkehr.

### 1. Szenario im Personennahverkehr

Die Verantwortlichen für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) in Großstädten täten sich schwer. In kurzer Zeit könnte der Pkw-Durchsatz auf knappen Fahrspuren erhöht werden - unter Erhaltung des Staus versteht sich. Auf den gleichfalls knappen Parkflächen ließen sich erheblich mehr Pkw abstellen. Der Wettbewerber ÖPNV sowie alle, denen kein Auto zur Ver-

#### *Anschrift des Verfassers:*

Dr. Gottfried Ilgmann  
Gneisenastr. 10  
2000 Hamburg 20

- 1) sbu studiengruppe für biologie und umwelt, Entwicklungsmöglichkeiten eines Unternehmens der Automobilindustrie unter einer funktionsorientierten Unternehmensstrategie, Kurzfassung, S. 9, München, 1989; zitiert in: DIE ZEIT, Nr. 43 vom 20. Oktober 1989, S. 41 f. „Vorfahrt für Menschen“.  
2) Siehe z. B. DIE WELT, Nr. 295 vom 10. 12. 1989, S. 13.

fügung steht, würden das Nachsehen haben, weil dem ÖPNV in den Großstädten weitere Fahrgäste entzogen würden, die zur Zeit noch wegen Stau und Parkplatznot Bus und Bahnen benutzen. Auf den ÖPNV käme eine erneute Runde der Anpassung des Fahrplanangebotes an die Nachfrage zu („Ausdünnung“).

Aus der Vergangenheitserfahrung werden Verkehrspolitiker und die vielfach von ihnen abhängigen Manager der Verkehrsbetriebe weitgehend mit „Appellen an die Vernunft“, mit „konsequenter Förderung des ÖPNV“, mit „vielen kleinen Schritten in die richtige Richtung“, kurz gesagt mit dem üblichen „Gequatsche“ auf die neue Strategie „hoch und kurz“ oder auf eine Strategie ähnlicher Zielrichtung<sup>3)</sup> antworten. Vielleicht müssen noch die captive riders, die Zwangskunden des ÖPNV, jeden Montag zu Hunderttausenden demonstrieren („Leipzig-Spezial“), um eine wirksame ergänzende ÖPNV-Strategie einzufordern.

Der DB fällt im Straßenverkehr nur die Rolle eines Mitgestalters zu. Eine ergänzende ÖPNV-Strategie, die ihr eine Renaissance im Nahverkehr bescheren würde, kann sie fördern, jedoch nicht bestimmen.

### 2. Szenario im Personenfernverkehr

Im Personenfernverkehr ergibt sich für die DB aus der Strategie „hoch und kurz“ dagegen eine fast unglaubliche Chance zur Renaissance. Die sogenannte Attraktivitätslücke zwischen Fernverkehr im Pkw einerseits und auf der Schiene andererseits würde erheblich verkleinert werden. Bei Verkehren zwischen den Zentren ginge es mit der Bahn genauso bis doppelt so schnell.<sup>4)</sup> Ist die Anfahrt zum nächsten Bahnhof oder die Abfahrt vom Zielbahnhof eine Hürde, mit der Bahn zu reisen, so würde ein neues Verladekonzept der Autoreisezüge für Abhilfe sorgen: Kurze Autos passen quer zur Fahrtrichtung auf den Transportwagen (Breite: 3 m) und können an jeder Station ein- und ausfahren. Die Verladezeiten würden gegenüber der heutigen Längsbeladung erheblich verringert. Organisatorisch und technisch wäre es also keine Utopie, mit dem Auto umzusteigen.

Für ökologisch orientierte Verkehrswissenschaftler könnte ein Traum in Erfüllung gehen. Die großen Verkehrsleistungen auf den Magistralen werden durch die Bahn abgedeckt. Dem Auto fällt die Aufgabe zu, aus der Fläche die Fahrgäste zu sammeln und am Ziel wiederum zu verteilen, soweit dies der öffentliche Personennahverkehr bzw. Regionalverkehr mangels Bündelung

- 3) Bereits betagtere Strategien, die auf ein weiteres Wachstum des Autoverkehrs in Städten abzielen: Glättung der zeitlichen Verteilung des Verkehrsaufkommens, rechnergesteuerte Lichtzeichenanlagen zur Ausschöpfung der Netzleistungsfähigkeit oder Informationsleitsysteme, um Leistungsreserven zeitnah zu nutzen.  
4) Ein Zeitvorteil für die Bahn im Fernverkehr ließe sich auch durch eine Restriktionsstrategie gegenüber dem Auto erreichen, z. B. durch ein Tempolimit auf Fernstraßen. Eine Restriktionsstrategie könnte auch auf der Kostenseite ansetzen, am einfachsten über die Anhebung der „out of pocket costs“. Als alleinige wirksame Maßnahme erfordert sie aber eine Anhebung der Mineralölsteuer in schwindelnde Höhen mit dem Nachteil einer sozialen Selektion (Autofahren - wie in den Anfängen - ein Plaisier reicher Leute).

des Verkehrsaufkommens zu einem attraktiven Fahrplanangebot nicht ausreichend zu leisten vermag.<sup>5)</sup>

Dem traumhaften Szenario im Personenfernverkehr steht jedoch ein Hindernis entgegen: Die fehlenden Leistungsreserven der DB auf ihren Hauptabfuhrstrecken. Für den Laien ist dies schwer zu begreifen, weil ihm als Problem der Bahn eher ein Fahrgastmangel geläufig ist. Hintergrund für das Problem „Leistungsreserve“ ist eine Hebelwirkung. Im Personenfernverkehr ergibt sich zwischen Pkw und Bahn eine Relation in der Verkehrsleistung (gemessen in Personenkilometern) von ca. 5 : 1. Eine Entlastung im Pkw-Verkehr um 20 % bedeutet bereits mehr als eine Verdoppelung des Aufkommens bei der Bahn. Sollte der Autotransport mit Querbelastung zu einem bedeutenden Marktsegment ausgebaut werden, wären weitere Leistungsreserven notwendig. Fazit: Schon bei geringster Umschichtung von der Straße auf die Schiene geht bei der DB nichts mehr.

### 3. Szenario im Güterfernverkehr

Von der gesamten Transportleistung im Güterfernverkehr, gemessen in Tonnenkilometern, bestreitet derzeit der Straßengüterverkehr rd. 45 %, die DB rd. 25 %.<sup>6)</sup> Der Rest verteilt sich auf Rohrfernleitungen und Binnenschifffahrt. Zu bedenken ist, daß die Bahn weit überwiegend Eisen und Stahl, Mineralöl(-produkte) und Baustoffe transportiert.<sup>7)</sup> Das heißt, der noch relativ große Anteil am Transportaufkommen ergibt sich aus dem großen spezifischen Gewicht der Ladung. Gemessen in Volumenkilometern hingegen dürfte die Transportleistung auf der Straße diejenige auf der Schiene um ein Mehrfaches übertreffen.

Wenn dem Slogan „Güter gehören auf die Bahn“ in einem Umfang gefolgt würde, daß Brummis auf deutschen Fernstraßen spürbar weniger anzutreffen sind, ergäbe sich eine ähnliche Hebelwirkung wie im Personenfernverkehr. Wettbewerbsfähigkeit bei der verladenden Wirtschaft unterstellt, könnte die DB nur in geringem Umfang zur Entlastung der Straßen beitragen. Fazit: Schon bei geringster Umschichtung von der Straße auf die Schiene geht bei der DB nichts mehr.

Sollte die Chance zur Renaissance, im Personenfernverkehr durch einen Pkw der Zukunft „hoch und kurz“ und im Güterfernverkehr durch den Konsens „Güter gehören auf die Bahn“, ein Traum sein, der schon ausgeträumt sein wird, sobald zur Tat geschritten wird? No future – weder im

5) Wer sich nicht von den „klassischen Proportionen des Tourenwagens“ (sbu, Entwicklungsmöglichkeiten ..., a.a.O., S. 13) zu lösen vermag, wird möglicherweise eine Autozukunft vorhersagen, in der z. B. private Haushalte sowohl ein hohes und kurzes Stadtauto als auch einen langen und flachen Tourenwagen vorhalten – wie heute schon vielfach zu beobachten. Damit würde der Traum ökologisch orientierter Verkehrswissenschaftler ausgeträumt sein. Ein solcher „Realist“ verwechselt allerdings eine Strategie „hoch und kurz“, die weit über das Konzept heutiger Stadtautos hinausgeht, mit einer *Ausweitung der Autoangebotspalette*. Hintergrund und Ausgangspunkt der Strategie „hoch und kurz“ ist die Befürchtung, daß die Automobilbranche in einer sich zuspitzenden ökologischen Krise ganz plötzlich Opfer einer sich abzeichnenden Umweltveränderung werden kann – durch drastische Reduzierung oder gar Verbot (vgl. ebenda, S. 3) der heutigen „mobilen Kleinkraftwerke“ (ebenda, S. 19).

6) Deutsche Bundesbahn, Die Bahn in Zahlen 1989, S. 13; Straßengüterverkehr: 46 %, DB-Schienenverkehr: 27 %, Binnenschifffahrt: 23 %, Rohrfernleitungen: 3 %, Schienenverkehr mit nichtbundeseigenen Eisenbahnen und Luftverkehr: unter 1 %.

7) Heinisch, R., Direktverbindungen im Güterverkehr, in: Internationales Verkehrswesen, 1. Heft, 1989, S. 10.

Personen- noch im Güterfernverkehr und schon gar nicht in beiden Marktsegmenten zugleich? Dies wäre bitter für alle, die auf eine Renaissance der Bahn hoffen.

Es wird noch bitterer kommen. Ein Zuwachs der Verkehrsleistungen im Fernverkehr (Straße und Schiene) um insgesamt 20 % in den 90er Jahren wäre im zusammenwachsenden Westeuropa wahrlich keine übertriebene Prognose (Steigerung in den 80ern: 20 – 30 %).<sup>8)</sup> Wollte die Bahn nur diesen Zuwachs auffangen, greift wieder in aller Härte die Hebelwirkung. Die Bahn müßte ihre Leistungen verdoppeln, ohne daß ein Pkw oder ein Lkw von unseren Straßen verschwindet. Das weist eher auf eine Renaissance des Straßenverkehrs hin.

Was ist die Schwäche der Bahn, die solch trübe Aussichten verheißt? Um Irrtümern vorzubeugen: Es sind nicht kürzlich eingestandene Engpässe, insbesondere bei den Lokführern. Durch Anreize und Zurückschneiden der im Vergleich zu unseren Nachbarn übertriebenen Eingangsvoraussetzungen und Ausbildungszeiten wäre dieses Problem recht simpel zu lösen, wenn sich die Gralshüter des öffentlichen Dienstrechts geringfügig bewegen würden. (Wenn sie sich gar nicht bewegen, kann natürlich auch ein derart untergeordnetes Problem zum Hauptengpaß werden.)

Aus übergeordneter Sicht läßt sich die Schwäche der Bahn, zukünftigen Erwartungen zu genügen, auf zwei strategische Komponenten verdichten: die Leistungsreserven im Streckennetz und die *unternehmerischen* Leistungsreserven. Beide Komponenten sind zudem logisch verknüpft, d. h. sie sind nur im Zusammenhang neu auszurichten.

### 4. Leistungsreserven im Streckennetz

#### 4.1. Entwicklungsrichtungen

Ihren größten Imagegewinn in der Bevölkerung erzielt die DB zur Zeit mit dem Slogan: „Halb so schnell wie das Flugzeug und doppelt so schnell wie das Auto“. Unterstützt wird der Slogan dadurch, daß sich die französische SNCF und die DB gegenseitig ein Wettrennen liefern, die Grenze des Rad-Schiene-Systems voll auszuschöpfen, die bei ca. 500 km/h liegt. Realität werden in den 90er Jahren 250 km/h auf den Neubaustrecken Hannover-Würzburg und Mannheim-Stuttgart sowie 200 km/h auf einem wachsenden Anteil der sogenannten Ausbaustrecken.

Geschwindigkeit kostet allerdings ihren Preis. Ein ICE (Triebwagen) verbraucht bei Tempo 250 mindestens ein Viertel mehr Fahrstrom als ein lokbespannter IC bei Tempo 200.<sup>9)</sup> Bei normaler Besetzung (20 % – 40 %)<sup>10)</sup> liegt der spezifische Primärenergieverbrauch eines ICE „nur“ gleichauf

8) Steigerung im Güterfernverkehr von 1978 bis 1988: 27 %, Deutsche Bundesbahn, Die Bahn in Zahlen 1988 und 1989, jeweils S. 13; die Steigerung für den Personenverkehr liegt nur für den Nah- und Fernverkehr insgesamt vor (19 %), Bundesminister für Verkehr, Verkehr in Zahlen 1989.

9) Jänsch, E., Warum Hochgeschwindigkeitsverkehr?, in: DB-Informationen zur Unternehmens- und Verkehrspolitik, Frankfurt/M, Mai 1989; Zahlenangaben am Beispiel der Strecke Mannheim – Stuttgart, IC mit Lok BR 120 (200 km/h) gegenüber ICE mit 250 km/h (gleiche Wagenzahl).

10) Die aktuellen Durchschnittswerte für die IC-Auslastungen (über die gesamte Linienlänge) bzw. für die Besetzungsgrade der Pkw liegen am unteren Rand der Bandbreite. Die Werte am oberen Rand werden allenfalls im Urlaubsverkehr erreicht. Bei Überlegungen zur Steigerung der Auslastung von IC-Zügen ist zu beachten, daß Auslastungsverluste über die gesamte Linienlänge zwingend sind, um die Besetzung der Züge im höchstbelasteten Linienabschnitt nicht über 100 % anwachsen zu lassen.

mit dem eines Pkw (Besetzung: 1,4 - 2,5 Personen).<sup>10)11)</sup> Ein wichtiges ökologisches Pro-Bahn-Argument, der geringere Primärenergieverbrauch pro Personenkilometer, verflüchtigt sich.

Von größtem Einfluß ist die Höchstgeschwindigkeit auf die Streckenleistungsfähigkeit. Wenn eine Hauptabfuhrstrecke mit allen Zuggattungen vom langsamsten Massengüterzug (80 km/h) bis zum IC (200 km/h) belegt ist, dann sinkt der Streckendurchsatz auf einen Bruchteil des Wertes, der bei einer maximalen Geschwindigkeitsdifferenz zwischen 160 bis 200 km/h möglich wäre. Wird am Rande der Kapazität gefahren, führen zudem geringe Störungen im Betrieb zu abenteuerlichen Verspätungen - ähnlich wie im Autoverkehr, wenn am Rande des Verkehrszusammenbruchs gefahren wird.

Damit die Bahn mit ihrem Mischbetrieb um der Leistungsfähigkeit willen in Zukunft nicht langsamer und unpünktlicher wird, sind zweierlei Entwicklungsrichtungen zu verfolgen: Zum einen erhält beim Streckenausbau die *Verstetigung der Geschwindigkeit* ein größeres Gewicht gegenüber der Anhebung der Höchstgeschwindigkeit, zum anderen erhält die Steigerung der *Geschwindigkeit von Güterzügen* ein höheres Gewicht gegenüber der von Personenzügen. Wie es derzeit um diese Entwicklungsrichtungen steht, wird an je einem Beispiel, dem Ausbau der Strecke Würzburg - Nürnberg sowie der „rollenden Landstraße“ erläutert.

#### 4.2. Verstetigung der Geschwindigkeit

Derzeit wird die Hauptabfuhrstrecke Würzburg - Nürnberg ausgebaut. Rund ein Viertel der insgesamt 102 km langen Strecke ist mit 160 km/h befahrbar und wird auf 200 km/h „geliftet“.<sup>12)</sup> Fahrzeitgewinn durch den „Zwischenspur“: 2,5 Minuten. Mehr Zeit geht aber durch die vielen, noch verbleibenden Langsamfahrabschnitte (zwischen 100 und 140) verloren. Auch nach dem Ausbau sind sie fast so zahlreich wie zuvor.<sup>13)</sup> Dadurch gleicht das Geschwindigkeitsprofil, aufgetragen über die Wegstrecke, einer erlebnisreichen Achterbahn. Auch ohne Berücksichtigung der Streckenleistungsfähigkeit könnte man ins Gröbeln kommen.

Angenommen, sämtliche Finanzmittel für die Strecke Würzburg - Nürnberg wären nur zur Beseitigung der Langsamfahrabschnitte unter 140 km/h verwendet worden. Mit dem geringen, aber *durchgehenden* Tempo 140 wäre der gleiche Zeitvorteil erzielt worden wie durch die Anhebung des Achterbahn-Geschwindigkeitsprofils mit 200 km/h als Spitzenwert (Fahrzeitgewinn im IC: 47 statt jetzt 55 Minuten). Schnelle Güterzüge hätten wegen ihrer geringeren Beschleunigungswerte erheblich von der Verstetigung profitiert, während ihnen der Ausbau von Tempo 160 auf 200 auf absehbare Zeiten keinen Nutzen bringt. Ein psychologisches Problem: Nur die Fans der Bahn und die Kunden im Güterverkehr würden den Fortschritt „durchgehend Tempo 140“

11) Vergleich eines Mittelklassewagens mit einem Verbrauch von 8,5 Litern Benzin pro 100 km und einer Besetzung von 1,4 Personen gegenüber einem ICE auf der Neubaustrecke Mannheim - Stuttgart mit 20% Auslastung. Die Angaben der DB zum vergleichenden Energieverbrauch zwischen einem Pkw der Mittelklasse und einem IC sind irreführend: Relation 3:1 (Quelle: z. B. DB: Zahlen von der Bundesbahn, Ausgabe 1986). Verglichen werden die sogenannten „Endenergien“, das heißt Benzin und Dieseltreibstoff beim Pkw mit elektrischer Energie beim IC. Das ist etwa so seriös wie die Werbung der Elektrizitätsbranche für „energiesparende elektrische Heizungen“, die jüngst gerichtlich verboten wurde, weil durch Energieumwandlungs-, Übertragungs- und Umspannverluste etc. nur ein gutes Drittel der ursprünglich im Kraftwerk eingesetzten Primärenergie (Mineralöl, Kohle etc.) „an der Steckdose ankommt“. Bezüglich der CO<sub>2</sub>-Erzeugung und damit der Klimaproblematik sind ausschließlich der Primärenergievergleich und das sogenannte Kraftwerksmix maßgebend.

12) Lorenzen, C., Die Ausbaustrecke Würzburg - Nürnberg, in: Die Bundesbahn, Heft 10, 1989, S. 832.

13) Ebenda.

wahrnehmen. Die Klugheit einer solchen Entscheidung mit Blick auf die Streckenleistungsfähigkeit und die Kosten würde sogar nur von wenigen Insidern gewürdigt werden.

Um Mißverständnissen vorzubeugen: Diese Ausführungen sind kein Plädoyer für Tempolimits auf Schienen, sondern ein Plädoyer, beim Streckenausbau Zeitgewinne zunächst mit Maßnahmen zu erzielen, die auch die Streckenleistung erhöhen. Die Option auf den Ausbau von Tempo 160 auf Tempo 200 bleibt dadurch unangetastet. Neubaustrecken sind grundsätzlich auf große Geschwindigkeiten auszulegen. Auch wenn sie aus ökonomischen und ökologischen Gründen zur Zeit nicht ausgenutzt werden können, ist die Option offenzuhalten. Jahrhundertbauwerke erfordern auch das Einkalkulieren langfristiger Strukturbrüche in der Energieerzeugung und -umwandlung.

#### 4.3. Geschwindigkeitserhöhung von Güterzügen

Das Konzept der DB, mit dem Brummi zu konkurrieren bzw. zu kooperieren, beruht insbesondere darauf, Container vom Lkw auf die Eisenbahnwaggons umzusetzen („Vertikalumschlag“). Dies ist personaufwendig und erfordert teure Umschlageneinrichtungen. Eine „rollende Landstraße“ ist dies nicht. Sie zu realisieren heißt, die Vielfalt von Brummis, vom Container-Lkw über die Pritsche bis hin zum Kastenwagen, z. B. in Flensburg über eine Heckrampe auf die Waggons zu dirigieren, um sie in Mannheim ihre Fahrt in die Region fortsetzen zu lassen („Horizontalumschlag“). In wenigen Relationen hat die DB diesen Service „im Angebot“.

Damit die Lkw aber nicht an Tunneldecken oder Brücken stoßen (Fachausdruck: „Einhaltung des Lichtraumprofils“), benötigen die Waggons der „rollenden Landstraße“ eine durchgehend tiefliegende Ladefläche. Dies wird mit kleinen Spurkranzrädern erreicht (Spitzname: „Zwirnsrollen“), die sich aber ab 80 bzw. 100 km/h heißlaufen. Vernünftiger wäre es, den Lkw dem Lichtraumprofil anzupassen. Niedrig muß er sein, der Lkw der Zukunft, etwa 40 cm niedriger als heute. Diese neue Lkw-Generation würde aus eigener Kraft nur im Güternahverkehr, als Zubringer zum Abgangsbahnhof und Verteiler vom Zielbahnhof fahren. Deshalb könnten die Reifen der Lkw auch kleiner ausfallen. Große Reifen werden schließlich für lange, schnelle Autobahnfahrten benötigt - und genau die erübrigen sich durch die „rollende Landstraße“. Eine unangemessene Forderung an den Lkw?

Für höhere Geschwindigkeiten sind zudem gedeckte Waggons zwingend. Das gilt bereits, wenn ein ICE einer nur mit 80 km/h dahin schleichenden „rollenden Landstraße“ begegnet. Es gibt schon heute ein sogenanntes Begegnungsverbot: Auf dem bereits befahrenen Neubauabschnitt Fulda - Würzburg z. B. fahren die Güterzüge quasi nur in den Nachstunden, wenn der letzte IC „durch“ ist. Das schränkt Leistungsreserven und tageszeitliche Angebotsflexibilität in hohem Maße ein, Fahrzeuge und Verladeeinrichtungen können über den Tag nur wenig genutzt werden. Soll das die künftige Marktorientierung der Bahn sein, ein derart enges zeitliches Korsett für den Güterverkehr?

Die Forderung an den (niedrigeren) Lkw der Zukunft könnte die Bahn durchsetzen - jedoch nur dann, wenn sie das ihre tut, daß diese Lkw in gedeckten Waggons mit Spitzentempo 160 Tag und Nacht die Republik durchheilen.

Ähnliche Überlegungen sind bei der Mitnahme querverladener Pkw im Personenschnellverkehr einzubeziehen. Bei einer Begegnung von 250 km/h in Tunnelabschnitten zwischen Hannover

und Würzburg wird ein Autotransportwagen geschlossen sein müssen, damit der Fahrgast am Ziel seiner Reise noch seine Scheibenwischblätter vorfindet und bei feuchtkalter Witterung zur Weiterfahrt nicht zunächst eine Enteisungsanlage aufsuchen muß.

#### 4.4. Geistige Investitionen

Soll sich die Bahn sowohl im Güter- als auch im Personenfernverkehr zum „grundsätzlichen Verkehrsmittel“ höchster Wettbewerbsfähigkeit entwickeln, so ist über das Optimum zwischen Geschwindigkeit und Primärenergieverbrauch (bzw. über Schnelligkeit und Kosten insgesamt) vor dem Hintergrund der Leistungsreserven neu nachzudenken. Je „grundsätzlicher“ die Bahn sein soll, desto wichtiger wird die Leistungsreserve bei der Optimierung. Es werden zunächst erhebliche geistige Investitionen notwendig, um die diversen Szenarien in einer Gesamtschau darzustellen, um daraufhin über die strategischen Optionen abschließend zu entscheiden.

### 5. Unternehmerische Leistungsreserven

#### 5.1. DB-Strategie der 80er Jahre

Abgesehen von der beachtlichen, sogenannten „technischen Attraktivität“ hat sich die DB in zweierlei Richtungen fortentwickelt. Entsprechend einer Vereinbarung mit der Bundesregierung Anfang der 80er Jahre (Insiderkürzel: „DB '90“) hat sie u. a. das Personal um rd. 30 % abgebaut. Zum Teil werden die Leistungen heute produktiver erstellt, zum Teil sind sie lediglich verlagert worden (Vergabe etc.). Zum anderen hat die DB erhebliche Anstrengungen unternommen, sich als Dienstleistungsunternehmen zu verstehen – für den Normalbürger am deutlichsten dadurch sichtbar, daß er im IC-Abteil nicht nur einen Kaffee bestellen kann, sondern auch vom Zugbegleiter nach weiteren Wünschen gefragt wird. Viele mögen über die Anstrengungen lächeln. Gemessen daran, wie die DB verfaßt ist, war dies keineswegs eine leichte Aufgabe.

War das nicht für eine Dekade genug? Es war es nicht, es war nur viel gemessen daran, in welchem prägenden Handlungsrahmen sich die DB bewegt hat. So hängen obere und oberste Führungsebenen der DB noch mehrheitlich einem ministeriellen Selbstverständnis nach und unterliegen auch in ihrem Dasein ähnlichen Bedingungen. Die Mitarbeiter (60 % Beamte, 40 % Arbeiter, Angestellte vernachlässigbar) werden weitgehend nach gleichen Prinzipien des öffentlichen Dienstrechtes eingesetzt, geführt und bezahlt wie jeder andere Staatsbedienstete. Den Anspruch des Eigentümers „Bundesrepublik“ an den Vorstand der DB, mit diesen Rahmenbedingungen aus der Bahn ein produktives, „streamliniges“ Dienstleistungsunternehmen zu zaubern, könnte man durchaus für unverschämt halten. Wo das Staatswesen selbst Dienstleistungen für den Bürger erstellt, gilt es allgemein als Vorbild dafür, wie man eine Aufgabe besser nicht wahrnehmen sollte. Entsprechend gering ist die Kompetenz des Staatswesens, dem Unternehmen DB einen professionellen Handlungsrahmen zu setzen.

Wie beurteilen Außenstehende die Anstrengungen der DB? Von großem Interesse ist die Sicht der „sachverständigen Außenstehenden“, der Ökonomen.

#### 5.2. Die DB aus der Sicht der Ökonomen

Im Zuge der Entwicklung einer langfristigen Personalstrategie hat die DB 1986 zwei Dutzend

Wissenschaftler aus den acht führenden deutschen Wirtschaftsinstituten um ihre persönliche Meinung über das Unternehmen DB gebeten. Auszug aus der Zusammenfassung dieser Befragung:<sup>14)</sup>

„Die Mehrheit der Ökonomen glaubt nicht, daß die DB zur Zeit in der Lage ist, die Voraussetzungen für (gelebte) Flexibilität zu schaffen (Anreize, Qualifikation der Führungskräfte, Abbau von Laufbahnzwingen etc.). Einer „verordneten Flexibilität“ prophezeien sie einen Flop. Das Rollenverständnis der DB aus der Sicht der zuständigen Bonner Ministerialen („Bundesanstalt zur Versorgung mit Verkehrsleistung“, Gültigkeit des öffentlichen Dienstrechtes wie bei einer Hoheitsverwaltung) erleichtert nicht den notwendigen Aufbruch bei der DB.

Nach Meinung der Ökonomen ist die DB insgesamt oder in Teilbereichen zu privatisieren. Der Forderung wird insbesondere aus egoistischen Interessen der Länder und Kommunen nicht gefolgt. Selbst Ministerpräsidenten, die der Privatisierung laufend das Wort reden, haben kein echtes Interesse an einer Privatisierung der DB, weil ihnen eine – tatsächlich oder vermeintlich – nicht kostendeckende Eisenbahn erhalten wird. Von den wenigen Gegnern einer Privatisierung wird z. B. befürchtet, daß bei konkurrierenden, gewinnorientierten Privateisenbahnen die Skalenproduktivität (Senkung der Stückkosten durch Erhöhung der Produktionsmenge, Anm. des Verfassers) abgeschnitten wird. Gekontert wird mit dem Nachweis, daß die Insuffizienz von Monopolbetrieben (à la DB) bedeutsamer als der Verlust von Skalenproduktivität ist.

Unter „obwaltenden Prämissen“, d. h. einer öffentlich verfaßten DB, fordern Gegner wie Befürworter der Privatisierung eine Umwälzung der DB-Führung. Die Maßnahmen sind deckungsgleich mit denen, die als Voraussetzung einer gelebten Flexibilität notwendig sind (z. B. Anreize, Schulung, Dezentralisierung und Marktorientierung).“

Obwohl diese Statements aus persönlichen Meinungen entstanden sind, die teils aus intimster Kenntnis der DB, teils auch „nur“ aus einer grundsätzlichen ökonomischen Sicht entstanden sind, ist es höchst erstaunlich, wie präzise und weitgehend einheitlich das Urteil über das unternehmerische Potential der derzeit verfaßten DB ausfällt und wie einhellig die Auswege aus diesem Engpaß gesehen werden.

#### 5.3. Vorstellungen der EG-Kommission

Die jüngst präsentierten Vorstellungen des EG-Kommissars, *Karel van Miert*, laufen auf eine klare Aufteilung zwischen der Infrastruktur und dem eigentlichen Transport im Eisenbahnbereich hinaus. Damit sollen die Netze für konkurrierende Eisenbahngesellschaften – auch aus anderen Ländern der EG – geöffnet werden. Es wird zwar offengelassen, ob eine solche Neuorganisation zu einer Privatisierung der für den eigentlichen Transport zuständigen Gesellschaften führen soll, aber niemand sollte so töricht sein zu glauben, daß *van Miert* an den Wettbewerb von Staatsmonopolen gedacht hat. Daran gewiß nicht.

Die Vorstellungen *van Miert's* kann man – faktisch identisch formuliert – aus der Befragung der Ökonomen entnehmen. Auszug:<sup>15)</sup>

14) Die DB aus der Sicht der Ökonomen, Kritik an der DB und Vorschläge zur Neugestaltung des Unternehmens aus deutschen Wirtschaftsinstituten, Sonderbericht zum Projekt „Personalstrategie DB“ im Auftrag des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn, Frankfurt/M 1986 (unveröffentlichtes Gutachten), S. 1 f.

15) Die DB aus der Sicht der Ökonomen, a.a.O., S. 13.

„Gemäß Trennungsrechnung werden Fahrweg und die damit zusammenhängenden ortsfesten Anlagen vom Bund vorgehalten. Das Netz nutzen konkurrierende Verkehrsbetriebsgesellschaften. Die notwendigen Konzessionierungen erlangen sie im Wege einer Versteigerung. Eine der Betriebsgesellschaften könnte auch „Deutsche Bundesbahn“ heißen, damit ihre Konkurrenzfähigkeit durch Leistungsvergleich ex post nachprüfbar wird.“

Unter der überwältigenden Mehrheit der Ökonomen, die für eine Privatisierung plädieren, sind die Vorstellungen *van Miert's* eine Art mittlere Linie zwischen denen, die die DB völlig privatisieren würden, d. h. inklusive Verkehrswege, und denen, die eine Teilprivatisierung der DB präferieren, z. B. durch Konzentration der DB auf die Hauptabfuhrstrecken sowie durch Rückzug aus der Fläche und aus dem ÖPNV durch Verkauf, Verpachtung und Verschenken.

## 6. Doppelstrategie für die Renaissance

Einerseits hat die DB in den 80er Jahren an unternehmerischem Profil hinzugewonnen. Zu Recht glauben jedoch die Ökonomen nicht an einen durchgreifenden Erfolg. Andererseits sind die Leistungsreserven der DB so begrenzt, daß sie weder im Güter- noch im Personenfernverkehr größere Anteile von der Straße auf die Schiene zurückzuholen vermag. Die DB verfügt also weder über ein genügend großes unternehmerisches Potential (mangels ausreichenden Handlungsrahmens) noch über genügend große Leistungsreserven, um die Chance zur Renaissance wahrzunehmen.

Dem unternehmerischen Potential mit einer Umwälzung der DB-Führung völlig neue Dimensionen zu erschließen, verlangt gewaltige Anstrengungen all derer, die bei der DB „mitreden“. Und das sind viele. Einen Anreiz für diese Anstrengungen gibt es aber nur, wenn die DB mehr als nur eine Restgröße am Verkehrsmarkt bedienen soll. Dies könnte sie jedoch nur unter erheblicher Ausweitung ihrer Leistungsreserven.

Die Erhöhung der Leistungsreserven wiederum verlangt gleichfalls gewaltige (technische und finanzielle) Anstrengungen. Ein Anreiz hierfür gibt es aber nur, wenn sich das Staatswesen sicher sein kann, daß das Potential auch unternehmerisch ausgeschöpft wird und damit die Investitionen von größtem Nutzen sind.

Die Chance zur Renaissance der DB liegt in einer Doppelstrategie, bei der das unternehmerische Potential zunächst geschaffen und dann ausgeschöpft wird und zugleich die Leistungsreserven erschlossen werden. Mit einer solchen Doppelstrategie besteht z. B. auch die Chance, auf eine neue Strategie aus der Automobilindustrie mit ergänzenden Strategien im Bahnverkehr zu antworten, weil hierfür die Aktivierung beider Potentiale zwingend ist.

Die beiden Komponenten der Doppelstrategie sind gleich wichtig, weil sie einander bedingen. In der Umsetzung sind die Unterschiede jedoch kraß. Die größere Wertschätzung der Streckenleistungsfähigkeit ist eine fachliche Herausforderung, die den Fachleuten naturgemäß eine Fülle von Problemen beschert. Die Ausschöpfung des unternehmerischen Potentials ist hingegen nicht nur schwierig, sondern berührt viele persönliche und Gruppeninteressen. Soll das unternehmerische Potential der DB per Privatisierung oder durch hochflexible Rahmenbedingungen an das Staatsunternehmen DB mit bundesunmittelbaren Beamten erschlossen werden? Was für ein Feld, sich politisch zu streiten! Ein Hinweis für den möglicherweise implizit aufge-

rührten Streit „Pro und contra Privatisierung“: Die schlimmste Alternative wäre „Laissez faire“, d. h. im vorgegebenen Handlungsrahmen zu verharren. Für die Frage der Privatisierung bzw. eine heute kaum vorstellbare Erweiterung des Handlungsrahmens für vergleichbaren Spiel- und Verantwortungsraum ist zunächst das Staatswesen als Eigentümer, nicht der DB-Vorstand zuständig.

## 7. Neue strategische Komponente: Ost-West

Die Bundesrepublik ist bezogen auf den zusammenwachsenden Wirtschaftsraum Westeuropa ein Durchgangsland bezogen auf den Nord-Süd-Verkehr (Skandinavien bis Italien) bzw. Nordwest-Süd-Verkehr (Benelux bis Österreich). Mit der politischen und besonders der wirtschaftlichen Öffnung der RGW-Staaten wird die Bundesrepublik ein Transitland in jedweder Himmelsrichtung. Die Engpässe im Eisenbahnnetz werden besonders dort auftreten, wo die Bahn bislang eine kümmerliche Bedeutung hatte: in Ost-West-Richtung diesseits und jenseits der innerdeutschen Grenze.

Es ist gar nicht auszudenken, was die wachsenden Personen- und Güterverkehrsströme in jedweder Himmelsrichtung anrichten werden, wenn sie sich mangels Leistungsfähigkeit der DB (und nunmehr auch der Reichsbahn der DDR) in Pkw bzw. auf Lkw auf unser Straßennetz ergießen. Auch hier ein denkbare verkehrspolitische Szenario: Im Jahre 1995 zieht ein deutscher Bundesverkehrsminister die Notbremse, wie es kürzlich der österreichische Kollege getan hat, und verfügt Verkehrsbeschränkungen im Transitverkehr auf der Straße. Der Protest aller unserer Nachbarn wäre gnadenlos und die Häme der Österreicher, die so viel Prügel für ihre jüngsten Verkehrsbeschränkungen im Lkw-Alpentransit bezogen haben, wäre verständlich.

Aus der wirtschaftlichen Öffnung zwischen Ost und West entsteht eine Herausforderung an das „multiple Transitland Bundesrepublik Deutschland“, die weitreichende Entscheidungen zur DB notwendig werden läßt. Es wäre klug, wenn im Zuge dieser ohnehin anstehenden Entscheidungen die DB ganzheitlich auf eine neue strategische Basis gestellt wird.

## 8. To do next

Das Unternehmen DB ist in seiner verkehrspolitischen Zielsetzung und seiner Strategie (im Sinn oben genannter Doppelstrategie) neu auszurichten. Die kürzlich eingerichtete Regierungskommission unter dem Vorsitz des Ex-Vorstandsvorsitzenden der Preussag AG, *Günther Saßmannshausen*, wäre von der prinzipiellen Zusammensetzung (Politik, Wirtschaft, Arbeitnehmer und Verkehrswissenschaft sowie Geschäftsführung beim Bundesverkehrsminister) ein geeignetes Forum, neu zu denken und dennoch das neu Gedachte an der Vielfalt von Wissen und sektoralem Interesse zu prüfen – nicht um einen Konsens zu erzeugen, den es nicht geben wird, sondern, um eine Entscheidung herbeizuführen, die alle Attribute einer Reform aufweist: selten, riskant, aufwendig und unbeliebt. „Selten“, weil eine solche Reform in aller Regel nur einmal im Leben eines Entscheiders ansteht; „riskant“, weil trotz sorgfältiger Vorarbeit ein Restrisiko bleibt; „aufwendig“, weil planmäßige Veränderungen Einsatz erfordern und Geld kosten; „unbeliebt“, weil Neues ängstigt.

Es ist ratsam, die Neuausrichtung der DB sehr stringent deduktiv („top down“) zu erarbeiten. Es gibt kaum einen Sektor, für den sich so viele interessieren wie für die Bahn. Dies ist leider auch eine Erschwernis, weil jede Neuausrichtung der Bahn eine Vielfalt von Argumenten aus dem großen Kreis von Interessierten und Interessenten hervorruft. Deshalb ist zur Durchsetzung einer Neuausrichtung

der DB eine professionelle pädagogische Öffentlichkeitsarbeit zu leisten, um den übergeordneten Zusammenhängen Vorrang vor den unzähligen Argumenten im Detail zu verschaffen.

Zunächst gilt es zu vermitteln, daß auf die Bahn in kurzer Frist Aufgaben zukommen, die die DB in ihrer derzeitigen Verfassung nicht leisten kann, sei es, den „normalen“ Verkehrszuwachs aufzunehmen, die Verkehrslawine durch die Öffnung Osteuropas abzufangen oder, bereits bestehenden Straßenverkehr auf die Schiene zurückzuverlagern. Jede dieser Aufgaben für sich hat eine Dimension, die eine strategische Neuausrichtung der DB zwingend macht.

### Summary

The passenger and goods traffic in the Federal Republic will grow. For environmental reasons it is intended for the railway to deal with the growth in traffic. The railway, however, would not be able to handle the "normal" growth in traffic nor the increase resulting from the opening-up of Eastern Europe. It is also impossible to envisage a substantial relief through the present road transport.

Reason: The capacity of the rail network is exhausted to the greatest possible extent. To achieve an expansion, the speed of the long distance trains in the passenger and goods service would have to be coordinated. With extension of routes, constant speed would be of essence, and thus the speed in the goods transport would have to be drastically increased.

The only incentive for the considerable technical and financial efforts would be if the investments could also be exploited entrepreneurially. Therefore, a double strategy is required which, as well as extending the capacity of rail networks also takes into consideration the entrepreneurial potential of the Deutsche Bundesbahn. Necessary would be an at present hardly imaginable improvement in the autonomous activities of the Deutsche Bundesbahn. The responsibility for this first of all lies with the State as owners not with the Board of the Deutsche Bundesbahn.

## Die Träger nationaler und internationaler Verkehrspolitik und ihr Zusammenspiel in verkehrspolitischen Entscheidungsprozessen

VON BORISLAV BJELICIC

### Inhalt

1. Einführung
  - 1.1 Erklärung verkehrspolitischer Entscheidungsprozesse als Gegenstand der Verkehrswissenschaft
  - 1.2 Übersicht über die Aufgaben der Verkehrspolitik
    - 1.2.1 Nationale Verkehrspolitik
    - 1.2.2 Internationale Verkehrspolitik
  - 1.3 Übersicht über die Träger der Verkehrspolitik
2. Träger der praktischen Verkehrspolitik
  - 2.1 Nationale Träger der Verkehrspolitik
 

- Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland -

    - 2.1.1 Nationalstaatliche Organe
    - 2.1.2 Nationale Interessenorganisationen
  - 2.2 Internationale Träger der Verkehrspolitik
    - 2.2.1 Internationale Staatenorganisationen
      - 2.2.1.1 Weltstaatenorganisationen
      - 2.2.1.2 Regionalstaatenorganisationen
    - 2.2.2 Supranationale Staatenorganisationen
    - 2.2.3 Internationale Interessenorganisationen
    - 2.2.4 Exkurs: Internationale Finanzorganisationen und ihre Bedeutung für die Verkehrspolitik
3. Träger der wissenschaftlichen Verkehrspolitik
4. Entwicklungsperspektiven der Zusammenarbeit der Träger der Verkehrspolitik

#### *Anschrift:*

Dip.-Kfm. Borislav Bjelicic  
 Lehrstuhl für ABWL und Logistik,  
 insbesondere Verkehrsbetriebslehre  
 Universität Mannheim  
 L 5,5 - 6800 Mannheim 1

## 1. Einführung

### 1.1 Erklärung verkehrspolitischer Entscheidungsprozesse als Forschungsgegenstand der Verkehrswissenschaft

Wissenschaftliche Fragen, die den Verkehr betreffen, werden innerhalb mehrerer Disziplinen der Natur- und Geisteswissenschaften (z.B. Verkehrsökonomie, Verkehrsmedizin, Verkehrspsychologie, Verkehrsgeographie, Verkehrsrecht, Verkehrstechnik usw.) behandelt.<sup>1)</sup> Dementsprechend ist die Verkehrswissenschaft eine interdisziplinäre Wissenschaft, d. h. sie setzt sich aus Bestandteilen verschiedener Natur- und Geisteswissenschaften zusammen. Soweit sich die Verkehrswissenschaft mit der Erklärung verkehrspolitischer Entscheidungsprozesse befaßt, kann sie auf Erkenntnisse der Politikwissenschaft und, soweit es sich um Entscheidungsprozesse wirtschaftspolitischer Art handelt, auf Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaft zurückgreifen. Sowohl die Politikwissenschaft als auch die Wirtschaftswissenschaft haben sich in der Vergangenheit jedoch nur am Rande mit der Erklärung verkehrspolitischer Entscheidungsprozesse befaßt. Im Fall der Wirtschaftswissenschaft hängt dies auch damit zusammen, daß man lange Zeit davon ausgegangen war, daß wirtschaftspolitische Entscheidungen *rational* getroffen werden. Mittlerweile hat die Wirtschaftswissenschaft jedoch anerkannt, daß Abläufe und Ergebnisse wirtschaftspolitischer Entscheidungsprozesse auch von *nicht-rationalen* Faktoren beeinflusst werden. Dementsprechend finden auch Erkenntnisse der Politikwissenschaft vermehrt Eingang in die Wirtschaftswissenschaft. Umgekehrt hat die Wirtschaftswissenschaft auch die Politikwissenschaft beeinflusst, indem sie darauf aufmerksam gemacht hat, daß dem Interessenausgleich in politischen Entscheidungsprozessen *ökonomische Verhaltensweisen* der an diesen Prozessen Beteiligten zugrunde liegen können. Diese Überlegungen fanden ihren Niederschlag in der sog. *ökonomischen Theorie der Politik* bzw. *public choice theory*, die eine Sammlung mehrerer sich gegenseitig ergänzender Einzeltheorien darstellt.<sup>2)</sup> Die *public choice theory* behauptet dabei nicht nur, daß politische Entscheidungsprozesse, sondern politische Prozesse im allgemeinen (so z. B. auch der allgemeine Wettbewerb der politischen Parteien um die Gunst der Wähler) von den *individuellen ökonomischen Interessen* der an diesen Prozessen Beteiligten geprägt werden.

Dadurch, daß die Verkehrspolitik heute im Vergleich zu anderen Politikbereichen einen höheren Stellenwert als früher einnimmt, wobei an dieser Stelle nur an die Beziehung zwischen Umwelt und Verkehr erinnert sei, hat auch das Interesse von Politik- und Wirtschaftswissenschaft an einer Erklärung verkehrspolitischer Entscheidungsprozesse zugenommen. Eine Erklärung politischer Entscheidungsprozesse setzt jedoch die Kenntnis der politischen Akteure bzw. Träger der Politik voraus, die an politischen Prozessen beteiligt sind. Das gilt auch für die Erklärung verkehrspolitischer Entscheidungsprozesse, wobei man sich zunächst Klarheit darüber verschaffen muß, welche Aufgaben man der Verkehrspolitik zurechnen möchte, deren Erfüllung zu verkehrspolitischen Entscheidungsprozessen führt. Die vorliegende Arbeit möchte auf dem speziellen Gebiet der Verkehrspolitik die maßgeb-

1) Vgl. Opladen, L., Sack, R., Verkehrswesen, Stuttgart 1965, S. 18–20.

2) Vgl. einführend Frey, B., Ökonomische Theorie der Politik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 5, hrsg. von W. Albers, et. al., Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen, Zürich 1980, S. 658–667.

lichen politischen Akteure möglichst umfassend darstellen und damit dazu beitragen, die Transparenz verkehrspolitischer Entscheidungsprozesse zu erhöhen.

### 1.2 Übersicht über die Aufgaben der Verkehrspolitik

#### 1.2.1 Nationale Verkehrspolitik

Die nationale Verkehrspolitik jedes souveränen Staates umfaßt drei große Aufgabenbereiche, die

- (a) *nationale Verkehrspolitik für den gewerblichen Verkehr*
- (b) *nationale Verkehrspolitik für den nicht-gewerblichen Verkehr*
- (c) *nationale Verkehrsinfrastrukturpolitik*

Zu (a): Aufgabe der *nationalen Verkehrspolitik für den gewerblichen Verkehr* ist es, die Grundsätze für die Gestaltung des gewerblichen Verkehrs innerhalb nationalstaatlicher Grenzen festzulegen, wobei die entsprechenden verkehrspolitischen Entscheidungen zu einem großen Teil wirtschaftspolitischer Art sind. Gewerblicher Verkehr ist dabei der Personen- und Güterverkehr von *Unternehmen*, die ihrem Tätigkeitsschwerpunkt nach dem Transport-, Umschlags-, Lagerei-, Verkehrsvermittlungs- oder einem Verkehrshilfsgewerbe angehören oder Verkehrsinfrastruktureinrichtungen betreiben, wobei in der Transportbranche nach dem hauptsächlich eingesetzten Verkehrsträger zusätzlich Straßentransport- und Eisenbahnunternehmen, See- und Binnenschiffahrtsreedereien sowie Fluggesellschaften unterschieden werden können.<sup>3)</sup> Sofern die nationale Verkehrspolitik Entscheidungen wirtschaftspolitischer Art trifft, ist sie *sektorale Wirtschaftspolitik*. Ihre wirtschaftspolitischen Mittel sind dann die *Verkehrsordnungs-* und *Verkehrsstrukturpolitik*.

*Aufgabe der nationalen Verkehrsordnungspolitik* eines Staates ist die Festlegung der Bedingungen, unter denen die in dem betreffenden Nationalstaat ansässigen natürlichen und juristischen Personen in den einzelnen Branchen des Güter- und Personenverkehrs die Unternehmenstätigkeit aufnehmen und Verkehrsleistungen innerhalb der Grenzen des Staatsgebietes anbieten können. Im Rahmen der Verkehrsordnungspolitik werden die Grundsätze des Marktzutritts für Neuanbieter und für im Verkehrsmarkt tätige Anbieter die Grundsätze der Kapazitäts-, Preis- und Konditionenbildung sowie die Grundsätze der Leistungsbildung festgelegt.<sup>4)</sup> Dabei können eher marktwirtschaftliche Ordnungsprinzipien (freier Marktzutritt, freie Kapazitäts-, Preis-, Konditionen- und Leistungsbildung) oder eher dirigistische Ordnungsprinzipien (Marktzutritts-, Kapazitäts-, Preis-, Konditionenregulierung und Leistungsregulierung<sup>5)</sup>) bei der Gestaltung der nationalen Verkehrswirtschaft zur Anwendung gelangen.

3) Vgl. zur Klassifikation der Verkehrsunternehmen u. a. Brauer, K.M., Betriebswirtschaftslehre des Verkehrs, Teil 1 (Tätigkeitsbedingungen der Verkehrsbetriebe), Berlin 1979; Diederich, H., Verkehrsbetriebslehre, Wiesbaden 1977.

4) Vgl. Kahn, A.E., The Economics of Regulation, New York 1970.

5) Konditionenregulierung bedeutet, daß der Staat auf die Gestaltung der Vertragskonditionen (z. B. durch Aufstellen von Haftungsregeln) Einfluß nimmt; bei der Leistungsregulierung werden einem Verkehrsanbieter von staatlicher Seite gemeinwirtschaftliche oder sonstige Verpflichtungen auferlegt, die seine Freiheit der Leistungsgestaltung beeinträchtigen; am verbreitetsten ist die Leistungsregulierung im Eisenbahnverkehr in Form der Betriebs-, Beförderungs-, Tarif- und Fahrplanpflicht, die gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen darstellen; dabei begründet die Beförderungspflicht einen Kontrahierungszwang - vgl. van Suntum, U., Verkehrspolitik, München 1986.

Wird die Verkehrswirtschaft insgesamt oder werden einzelne Verkehrswege oder Verkehrsträger marktwirtschaftlichen Regeln unterworfen, so sind zusätzlich Vorkehrungen zum Schutz bzw. zur Aufrechterhaltung des Wettbewerbs zu treffen. Dabei geht es zum einen um die Sicherstellung der Existenz des Marktes mit Hilfe des *Kartellrechts*, zum anderen um den Schutz des Wettbewerbs vor einer Verschlechterung seiner Qualität mit Hilfe des *Unlauterkeitsrechts*.<sup>6)</sup> Die Verkehrswirtschaft kann dabei verkehrssektorspezifischen Wettbewerbsregeln oder allgemeinen, auch für andere Branchen bzw. für die Gesamtwirtschaft gültigen Wettbewerbsregeln unterstellt werden. Die Bestimmung der Wettbewerbsregeln, die für die Verkehrswirtschaft gelten sollen, wird zwar an dieser Stelle der Verkehrsordnungspolitik als Aufgabe zugewiesen, doch ist grundsätzlich auch eine Zuordnung zum Aufgabengebiet der allgemeinen Wettbewerbspolitik, die einen Teilbereich der allgemeinen, auf die Ordnung der Gesamtwirtschaft ausgerichteten Ordnungspolitik darstellt, möglich.

Aufgabe der *nationalen Verkehrsstrukturpolitik*, die sich vor allem an die in der Transportbranche tätigen Unternehmen richtet, ist im Regelfall die Förderung des Strukturwandels, der sich in einer Veränderung des *Modal Splits* ausdrückt. Häufig ist die Strukturpolitik jedoch auf die Konservierung der arbeitsteiligen Strukturen bzw. des *Modal Splits* in der Verkehrswirtschaft, d. h. auf eine Strukturhaltung ausgerichtet.<sup>7)</sup>

Wie bereits angedeutet, erfolgt die Gestaltung des gewerblichen Verkehrs auch mittels verkehrspolitischer Entscheidungen, die nicht wirtschaftspolitischer Art sind. Entsprechende Entscheidungen der nationalen Verkehrspolitik, die i. d. R. verkehrsweises bzw. verkehrsträgerspezifisch sind, betreffen im wesentlichen:

- die Festlegung von technischen Vorschriften für den gewerblichen Betrieb von stationären Verkehrseinrichtungen und den Betrieb von Fahrzeugen (z. B. Fahrzeugabmessungen und -gewichte)
- die Festlegung von Verkehrsregeln für den Betrieb von Fahrzeugen (z. B. Geschwindigkeitsregeln, Fahrverbote usw.)
- die Festlegung von Ausbildungs- und Sozialvorschriften für die Beschäftigung des Fahrpersonals und der in Verkehrseinrichtungen beschäftigten Personen (z. B. Arbeitszeit- und Arbeitsschutzregelungen)

Zu (b): Aufgabe der *nationalen Verkehrspolitik für den nicht-gewerblichen Verkehr* ist es, die Bedingungen festzulegen, unter denen nicht-gewerblicher Verkehr in einem Land durchgeführt werden kann. Nicht-gewerblicher Verkehr ist dabei überwiegend *Werkverkehr* sowie *Personenindividualverkehr*.

Zu (c): Zu den Aufgaben der *nationalen Verkehrsinfrastrukturpolitik* gehören die Planung, der Bau und die Instandhaltung solcher Verkehrswege, die nicht durch private Unternehmen zur Verfügung gestellt werden (können). Eine weitere Aufgabe der staatlichen

6) Vgl. einführend *Fikentscher, W.*, Weltwirtschaftsrecht und Wirtschaftsrecht der Europäischen Gemeinschaften (Bd. 1); *Deutsches Wirtschaftsrecht* (Bd. 2), München 1983 sowie *Aberle, G.*, Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1980.

7) Vgl. *Hamm, W.*, Strukturwandel im Güterverkehr als Grund für verkehrspolitischen Handlungsbedarf, in: *Internationales Verkehrswesen*, 39. Jg. (1987), H. 6, S. 422–426; *Hamm, W.*, Strukturpolitik, sektorale: in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Bd. 7, hrsg. von *W. Albers* et. al., Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen, Zürich 1977, S. 479–491, hier S. 485–486; *van Suntum*, a.a.O., S. 107–109.

Verkehrsinfrastrukturpolitik besteht darin, die Grundsätze für die Abgeltung der Kosten, die bei Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur durch den Staat entstehen, festzulegen. Zur Abgeltung der durch die staatliche Zurverfügungstellung von Verkehrsinfrastruktur entstehenden Kosten werden Unternehmen und private Haushalte i. d. R. mit *verkehrsspezifischen Steuern* und *Gebühren* belastet. Kann die Verkehrsinfrastruktur hingegen durch *Unternehmen* (z. B. bei Flughäfen) zur Verfügung gestellt werden, legt der Staat die Bedingungen für deren Tätigkeit fest, wozu auch die Bestimmung der Preisbildungsgrundsätze (freie Preisbildung vs. staatliche Preisregulierung) gehört, d. h. es handelt sich dann um Entscheidungen der Verkehrspolitik, die den gewerblichen Verkehr betreffen.

Die Behandlung der Verkehrsinfrastrukturpolitik als eigenständiger Aufgabenbereich der Verkehrspolitik ist dadurch gerechtfertigt, daß es neben Verkehrsinfrastrukturinvestitionen, die speziell der Entwicklung der nationalen Verkehrswirtschaft eines Staates dienen, und solchen, die speziell den Bedürfnissen privater Haushalte dienen, auch Verkehrsinfrastrukturinvestitionen gibt, die sowohl dem gewerblichen als auch dem nicht-gewerblichen Verkehr dienen, d. h. in diesen Fällen konkurrieren gewerblicher und nicht-gewerblicher Verkehr in der Verkehrsinfrastrukturnutzung miteinander (vgl. *Abbildung 1*).<sup>8)</sup>

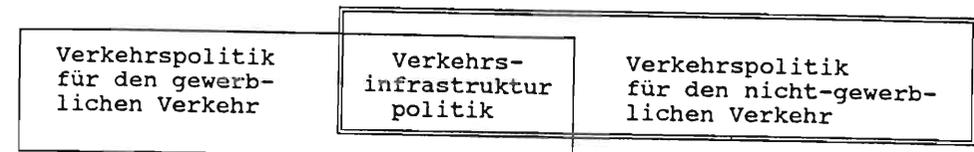


Abbildung 1: Doppelfunktion der Verkehrsinfrastrukturpolitik

Abschließend sei darauf hingewiesen, daß die nationale Verkehrspolitik in vielfältiger Weise von anderen Teilpolitiken beeinflusst wird. So bestehen insbesondere enge Schnittstellen zur Umweltpolitik bei der Festlegung technischer Vorschriften für den gewerblichen Betrieb von Verkehrsfahrzeugen und -einrichtungen sowie zur Sozialpolitik bei der Festlegung von Ausbildungs- und Sozialvorschriften für die Beschäftigung des Fahrpersonals und der in Verkehrseinrichtungen beschäftigten Personen. Aber auch bei der Bestimmung der Preisbildungsgrundsätze durch die Verkehrspolitik bestehen erhebliche Interdependenzen zu anderen Politikbereichen. So nimmt z. B. die Sozialpolitik Einfluß auf die Preise für gewerbliche Personenverkehrsleistungen (vgl. die zahlreichen *Sozialtarife*).

### 1.2.2 Internationale Verkehrspolitik

Auch in der internationalen Verkehrspolitik können drei große Aufgabenbereiche unterschieden werden, die

- (a) *internationale Verkehrspolitik für den gewerblichen Verkehr*
- (b) *internationale Verkehrspolitik für den nicht-gewerblichen Verkehr*
- (c) *internationale Verkehrsinfrastrukturpolitik*

8) Ähnliches gilt auch für die Kommunikationsinfrastruktur; vgl. zum Begriff der Infrastruktur *Frey, R.*, Infrastruktur, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, hrsg. von *W. Albers* et. al., Bd. 4, Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen, Zürich 1978, S. 200–215.

Zu (a): Aufgabe der *internationalen Verkehrspolitik für den gewerblichen Verkehr* ist es, die Grundsätze für die Gestaltung der zwischenstaatlichen, d. h. internationalen Verkehrsbeziehungen auf dem Gebiet des gewerblichen Verkehrs festzulegen, wobei die entsprechenden verkehrspolitischen Entscheidungen – wie auch die im Rahmen der nationalen Verkehrspolitik getroffenen Entscheidungen – zu einem großen Teil wirtschaftspolitischer Art sind.

Sofern die internationale Verkehrspolitik die Grundsätze für die Gestaltung der internationalen Verkehrswirtschaft festlegt, greift sie auf die Verkehrsordnungs- und Verkehrsstrukturpolitik als Instrumente zurück. Aufgabe der *internationalen Verkehrsordnungspolitik* ist die Festlegung der Bedingungen, unter denen Verkehrsunternehmen international tätig sein können. Dabei ist zu differenzieren zwischen ordnungspolitischen Maßnahmen, die speziell die Bedingungen der Aufnahme und Durchführung der internationalen Geschäftstätigkeit für Transportunternehmen regeln sowie ordnungspolitischen Maßnahmen, die alle Verkehrszweige betreffen.

Speziell für Transportunternehmen werden die Bedingungen festgelegt, unter denen diese grenzüberschreitende Transporte durchführen können. Hierbei geht es im wesentlichen um die Festlegung der ordnungspolitischen Grundprinzipien, die auf Teilmärkten des Weltverkehrsmarktes (es handelt sich dabei um einzelne oder Gruppen von internationalen Transportrelationen) gelten sollen. Im einzelnen handelt es sich um die Bestimmung der Grundsätze für den Marktzutritt von Neuanbietern sowie um die Bestimmung der Grundsätze für die Kapazitäts-, Preis-, Konditionen- und Leistungsbildung, die für Verkehrsanbieter auf internationalen Transportrelationen gelten sollen. Für die Gestaltung grenzüberschreitender Transporte gelten i. d. R. verkehrsträgerspezifische Regelungen.

Entsprechen die ordnungspolitischen Grundprinzipien im grenzüberschreitenden Transport einer marktwirtschaftlichen Regelung, so sind zusätzlich Vorkehrungen zum Schutz bzw. zur Aufrechterhaltung des internationalen Wettbewerbs zu treffen. Auch hier kann zwischen der Sicherstellung der Existenz internationaler Transportmärkte mit Hilfe des *internationalen Kartellrechts* und dem Schutz des internationalen Wettbewerbs vor einer Verschlechterung seiner Qualität mit Hilfe des *internationalen Unlauterkeitsrechts* unterschieden werden. Die im grenzüberschreitenden Transport tätigen Unternehmen können besonderen Wettbewerbsregeln oder allgemeinen, auch für international tätige Unternehmen anderer Branchen gültigen Wettbewerbsregeln, unterstellt werden. Die Festlegung der Wettbewerbsregeln für grenzüberschreitend tätige Transportunternehmen wird an dieser Stelle der internationalen Verkehrsordnungspolitik als Aufgabe zugewiesen, doch ist auch eine Zuordnung in das Aufgabengebiet der allgemeinen internationalen Wettbewerbspolitik, die ein Teilbereich der allgemeinen internationalen Ordnungspolitik ist, möglich.

Aufgabe der internationalen Verkehrsordnungspolitik, die speziell die Tätigkeit der im Transport tätigen Unternehmen betrifft, ist auch die Festlegung von Bedingungen, unter denen Transportunternehmen eines Landes in einem anderen Land, in dem sie über keine Niederlassung oder Tochtergesellschaft verfügen, vorübergehend nationale Transporte (sog. Kabotagetransporte) durchführen können. Kabotageregelungen sind i. d. R. verkehrsträgerspezifisch. Eine weitere der internationalen Verkehrsordnungspolitik zuzuordnende Aufgabe ist die Festlegung der Bedingungen, unter denen Transportunternehmen aus einem

Land in anderen Ländern ihre Transportfahrzeuge registrieren lassen können, wobei hier verkehrsträgerspezifische Sonderregelungen gelten.

Zahlreiche Transportunternehmen haben ihre Geschäftstätigkeit international dadurch ausgeweitet, daß sie außerhalb des Landes, in dem sie ihren Unternehmenssitz haben, d. h. in anderen Ländern, Niederlassungen eröffnet, Tochtergesellschaften gegründet oder bestehende Unternehmen erworben haben. Vielfach werden die Bedingungen für die Niederlassungseröffnung, die Gründung von Auslandsgesellschaften und den Unternehmenserwerb im Ausland im Rahmen der allgemeinen internationalen Ordnungspolitik branchenunabhängig oder zumindest einheitlich für den internationalen Dienstleistungshandel festgelegt, doch können für Transportunternehmen (ebenso wie für Unternehmen anderer Branchen) auch sektorspezifische Regeln zur Anwendung gelangen.

Da die internationale Geschäftstätigkeit von Unternehmen eines Landes, die in Umschlag, Lagerei, Verkehrsvermittlung und Verkehrshilfsgewerben tätig sind, anders als die Tätigkeit von Transportunternehmen grundsätzlich an das Vorhandensein von Standorten im Ausland geknüpft ist, bilden internationale Vorschriften über die Niederlassungseröffnung, die Gründung von Auslandsgesellschaften und den Unternehmenserwerb im Ausland die einzigen internationalen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen für diese Branchen, wobei für die Unternehmen der genannten Verkehrszweige ebenfalls Sonderregelungen vorliegen können. Die Festlegung von Bedingungen für die Niederlassungseröffnung, die Gründung von Auslandsgesellschaften und den Unternehmenserwerb ist u. E., soweit für Verkehrsunternehmen spezielle Regeln vorgesehen sind, dem Aufgabengebiet der internationalen Verkehrsordnungspolitik zuzurechnen, auch wenn eine Zuordnung dieser Aufgabe zur allgemeinen internationalen Ordnungspolitik möglich ist.

Aufgabe der *internationalen Verkehrsstrukturpolitik* ist die aktive Förderung des Strukturwandels in der Verkehrswirtschaft, soweit sich dieser auf den grenzüberschreitenden Transport bezieht. Sie kann jedoch auch auf Strukturhaltung ausgerichtet sein.

Die Entscheidungen der internationalen Verkehrspolitik, die nicht wirtschaftspolitischer Art sind, beinhalten

- die Festlegung technischer Vorschriften für den gewerblichen Betrieb von Fahrzeugen auf internationalen Transportrelationen,
- die Festlegung von Verkehrsregeln für den gewerblichen Betrieb von Fahrzeugen auf internationalen Transportrelationen,
- die Festlegung von Ausbildungs- und Sozialvorschriften für die Beschäftigung des im internationalen Transport eingesetzten Fahrpersonals.

Die Entscheidungen der internationalen Verkehrspolitik, die nicht wirtschaftspolitischer Art sind, betreffen somit nur die im internationalen Transport tätigen Unternehmen, da – wie bereits erwähnt – die internationale Geschäftstätigkeit von Unternehmen anderer Verkehrszweige an das Vorhandensein von Niederlassungen bzw. Tochtergesellschaften im Ausland geknüpft ist und in diesen Fällen nationale Vorschriften gelten. Die Entscheidungen, die den internationalen Transport betreffen, werden verkehrsträgerspezifisch getroffen.

Zu (b): Aufgabe der *internationalen Verkehrspolitik für den nicht-gewerblichen Verkehr* ist es,

die Bedingungen festzulegen, unter denen nicht-gewerblicher Verkehr, der überwiegend privater Personenindividualverkehr sowie Werkverkehr ist, grenzüberschreitend durchgeführt werden kann. Dazu gehört auch die Festlegung der Bedingungen, unter denen in einem Land registrierte Fahrzeuge des nicht-gewerblichen Verkehrs innerhalb anderer Länder verkehren können.

Zu (c): Aufgabe der *internationalen Verkehrsinfrastrukturpolitik* ist die Planung, der Bau und die Instandhaltung von Verkehrswegen, die dem internationalen, d. h. grenzüberschreitenden Verkehr dienen, sofern diese nicht durch Unternehmen zur Verfügung gestellt werden (können) sowie die Bestimmung der Entgelte für die Inanspruchnahme der Verkehrsinfrastruktur durch die im internationalen Transport von Gütern und Personen eingesetzten Fahrzeuge des gewerblichen und nicht-gewerblichen Verkehrs. Dabei besteht eine enge Verbindung zur nationalen Verkehrsinfrastrukturpolitik, da die meisten Verkehrswege von nationalen und internationalen Verkehren konkurrierend genutzt werden.

Eine internationale Verkehrspolitik auf der Basis von multilateralen, von *allen* souveränen Staaten der Welt akzeptierten, verkehrspolitischen Regelungen gibt es bis zum heutigen Tage nicht. Vielmehr umfaßt die internationale Verkehrspolitik eine Vielzahl geographischer Wirkungsbereiche, wobei die Komplexität der Ausgestaltung internationaler Verkehrsbeziehungen bereits daraus ersichtlich wird, daß es 170 souveräne Staaten gibt,<sup>9)</sup> die über Außenhandelsbeziehungen verkehrsmäßig miteinander verbunden sein können.

Jeder souveräne Staat unterhält zu einer bestimmten Zahl von Staaten (theoretisch zu allen übrigen souveränen Staaten) Verkehrsbeziehungen, die die Festlegung von Rahmenbedingungen für den grenzüberschreitenden gewerblichen und nicht-gewerblichen Transport sowie die Festlegung der Bedingungen für die Betätigung von ausländischen Verkehrsunternehmen aller Verkehrswege im Binnenverkehr des eigenen Landes bzw. für die Betätigung einheimischer Verkehrsunternehmen im Binnenverkehr ausländischer Staaten erforderlich machen. Sofern es sich um die Gestaltung der Transportbeziehungen handelt, ist zu berücksichtigen, daß es sich um Lufttransport-, Straßentransport-, Eisenbahntransport-, Binnenschiffahrts- und Seeschiffahrtsbeziehungen handeln kann.

Jeder Staat hat grundsätzlich die Möglichkeit, seine nicht-gewerblichen Verkehrsbeziehungen zu einem anderen Staat wie auch seine gewerblichen Lufttransport-, Straßentransport-, Eisenbahntransport-, Binnenschiffahrtsbeziehungen und/oder Seeschiffahrtsbeziehungen sowie sonstigen gewerblichen Verkehrsbeziehungen zu einem anderen Staat *unilateral, bilateral* oder - unter Einbeziehung weiterer Staaten - *multilateral* zu regeln.<sup>10)</sup> Allerdings werden die Verkehrsbeziehungen, die ein Staat zu einem anderen Staat insgesamt unterhält, nicht ausschließlich unilateral, bilateral oder durch Rückgriff auf multilaterale Vereinbarun-

9) Bei getrennter Zählung der politisch geteilten Länder Deutschland, China und Korea und ohne Berücksichtigung nicht selbständiger bzw. völkerrechtlich nicht als souverän anerkannter Länder - Stand: September 1988 - vgl. Fischer Weltalmanach, hrsg. von H. Haufs, Frankfurt am Main 1988, S. 38.

10) Sofern Staaten ihre Verkehrsbeziehungen zu anderen Staaten unilateral gestalten, entsteht zwar *de jure* (aufgrund der Verankerung entsprechender ordnungspolitischer Entscheidungen in der nationalen Gesetzgebung) der Eindruck, daß es sich um Entscheidungen nationaler Verkehrspolitik handelt; tatsächlich handelt es sich jedoch *de facto* - aufgrund ihrer Wirkung - um Entscheidungen, die der internationalen Verkehrspolitik zuzurechnen sind.

gen geregelt. Vielmehr sind die Verkehrsbeziehungen zwischen zwei Staaten i. d. R. durch ein Nebeneinander unilateraler, bilateraler und multilateraler Regelungen gekennzeichnet. Vergleicht man die Ausgestaltung der Verkehrsbeziehungen, die ein Staat zu anderen Staaten unterhält, miteinander, so weisen diese trotz vielfältiger Gemeinsamkeiten immer noch einen mehr oder minder hohen Grad an Individualität auf.

### 1.3 Übersicht über die Träger der Verkehrspolitik

Die Träger der Verkehrspolitik<sup>11)</sup> können zunächst danach unterschieden werden, ob sie Träger der *praktischen* oder Träger der *wissenschaftlichen* Verkehrspolitik sind (vgl. *Abbildung 2*). Während „die Verkehrspolitik als wissenschaftliche Disziplin [...] die Aufgabe [hat], ökonomische Vorgänge im Verkehr zu erklären und Entscheidungshilfen für die praktische Verkehrspolitik zu geben“,<sup>12)</sup> umfaßt die praktische Verkehrspolitik alle Entscheidungen und Maßnahmen in der verkehrspolitischen Praxis, die das Verkehrsgeschehen in einem räumlich abgegrenzten Gebiet bzw. Wirkungsbereich zielgerichtet beeinflussen sollen sowie alle Maßnahmen der Meinungsbildung und -beeinflussung im Vorfeld verkehrspolitischer Entscheidungen.<sup>13)</sup> Träger der *wissenschaftlichen Verkehrspolitik* sind wissenschaftliche Institutionen und einzelne Wissenschaftler, die in Wort und Schrift zu verkehrspolitischen Fragen Stellung nehmen.<sup>14)</sup> Dagegen können die Träger der *praktischen Verkehrspolitik*, wie bereits angedeutet, danach unterschieden werden, ob sie *Entscheidungsträger* der Verkehrspolitik sind, d. h. verkehrspolitische Ziele und Instrumente festlegen, oder ob sie *Einflußträger* der Verkehrspolitik sind, d. h. auf die verkehrspolitische Zielbildung und auf die Gestaltung des verkehrspolitischen Instrumentariums Einfluß nehmen.<sup>15)</sup>

Entscheidungsträger der nationalen Verkehrspolitik einzelner Staaten sind ausschließlich deren nationalstaatliche Organe, wenn auch die Staaten bestimmte verkehrspolitische Entscheidungskompetenzen (z. B. Tarifbildungskompetenzen) auf Einflußträger der Verkehrspolitik übertragen können (vgl. Kap. 2.1.2). Entscheidungsträger der internationalen Ver-

11) Quellen für die Zusammenstellung der im folgenden genannten und besprochenen Träger der Verkehrspolitik waren zum einen Informationsbroschüren sowie Tätigkeits- und Geschäftsberichte verschiedener Staaten- und Interessenorganisationen, auf deren Aufzählung jedoch an dieser Stelle verzichtet wird; als weitere Quellen dienten spezielle Nachschlagewerke, von denen stellvertretend folgende genannt werden sollen: Taschenbuch des Öffentlichen Lebens 1988/89, 38. Jg., hrsg. von A. Oeckel, Bonn; Taschenbuch der Luft- und Raumfahrt 1988/89, hrsg. von J. M. Kroll, Seefeld Obb. 1988; Fischer Weltalmanach a.a.O.; Yearbook of International Organizations 1988/89, hrsg. von der Union of International Associations, Bd. 1 (Organization descriptions and index), 25. Ausgabe, München, New York, Paris, London 1988.

12) Hamm, W., Verkehrspolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 8, hrsg. von Albers, W. et al., Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen, Zürich 1980, S. 249-257; vgl. auch Aberle, G., Verkehrswissenschaft als Beispiel dynamischer, interdisziplinärer wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsentwicklung, in: Perspektiven verkehrswissenschaftlicher Forschung, hrsg. von S. Klatt, Berlin 1985, S. 13-27.

13) Von der Verkehrspolitik ist die *Verkehrstheorie* abzugrenzen, deren Aufgabe es ist, historische und funktionale Zusammenhänge zwischen wirtschaftlichen und sonstigen gesellschaftlichen Ereignissen, insbesondere zwischen staatlichen Entscheidungen und dem Verhalten der Verkehrswirtschaft aufzuzeigen, vgl. Linden, W., Grundzüge der Verkehrspolitik, Wiesbaden 1961, S. 10.

14) Vgl. Opladen/Sack, a.a.O., S. 17.

15) Zur Unterscheidung in Entscheidungs- und Einflußträger vgl. Tuchtfeldt, E., Wirtschaftspolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 9, hrsg. von W. Albers et al., Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen, Zürich 1980, S. 178-206, hier S. 179-180.

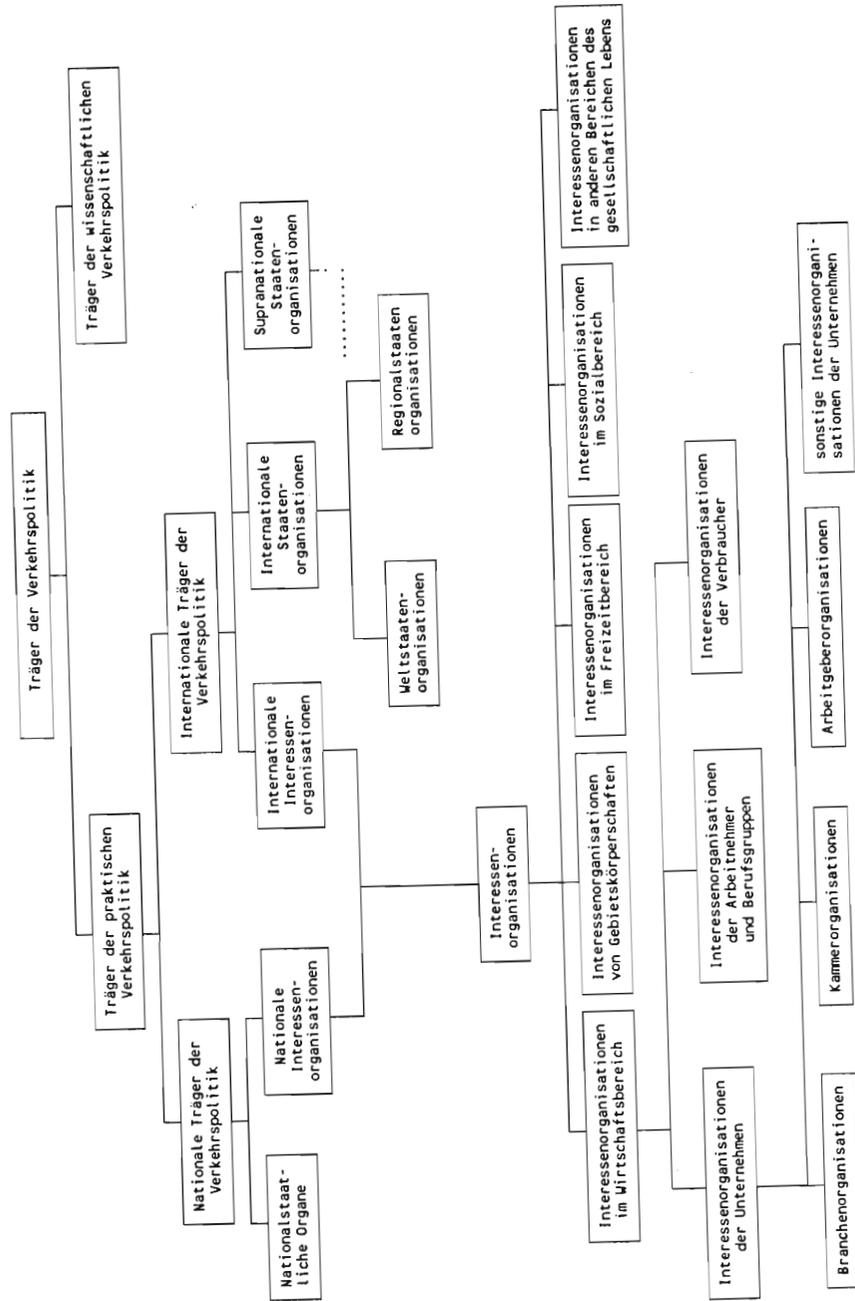


Abb. 2: Überblick über die Träger der Verkehrspolitik

kehrspolitik können zum einen einzelne Staaten (bei unilateralen Entscheidungen), zum anderen Gruppen von jeweils zwei Staaten (bei Entscheidungen auf der Grundlage bilateraler Verhandlungen) oder Gruppen von jeweils mehr als zwei Staaten (bei Entscheidungen auf der Grundlage multilateraler Verhandlungen) sein. Multilaterale Verhandlungen finden zu einem großen Teil in eigens für die Belange der internationalen Verkehrspolitik geschaffenen internationalen und supranationalen Staatenorganisationen und zu einem anderen Teil in solchen internationalen und supranationalen Staatenorganisationen statt, die sich außer mit verkehrspolitischen auch mit allgemeinen politischen und wirtschaftspolitischen Fragestellungen befassen. Gerade dieser Umstand erschwert eine eindeutige Abgrenzung der Entscheidungsträger internationaler Verkehrspolitik. Sofern die Mitgliedstaaten verkehrspolitische Entscheidungskompetenzen an internationale oder supranationale Staatenorganisationen delegiert haben, können auch diese selbst als verkehrspolitische Entscheidungsträger bezeichnet werden.

Zusätzlich können internationale Staatenorganisationen noch danach unterschieden werden, ob in ihnen alle souveränen Staaten der Welt als Mitglieder vertreten sind (im folgenden als *Weltstaatenorganisationen* bezeichnet), oder ob sie nur einen kleinen Teil der Staatengemeinschaft repräsentieren (im folgenden als *Regionalstaatenorganisationen* bezeichnet). Bei den supranationalen Staatenorganisationen läßt sich eine solche Unterscheidung nicht treffen, d.h. es handelt sich bei ihnen um Regionalstaatenorganisationen (das deutet auch die gepunktete Linie in *Abbildung 2* an).

Einflußträger der nationalen Verkehrspolitik eines Staates sind nicht-staatliche nationale Interessenorganisationen. Einflußträger der internationalen Verkehrspolitik sind primär nicht-staatliche internationale Interessenorganisationen, in denen sich vor allem nationale Interessenorganisationen aus verschiedenen Nationalstaaten zusammenschließen und in die diese ihre (nationalen) Vorstellungen zu internationalen verkehrspolitischen Fragen hineintragen. Aber auch nationale Interessenorganisationen können Einflußträger der internationalen Verkehrspolitik sein, da sie oft zusätzlich zu ihrer Mitgliedschaft in internationalen Interessenorganisationen auf nationaler Ebene Einfluß auf diejenigen staatlichen Organe und Institutionen und deren Repräsentanten ausüben versuchen, die die verkehrspolitischen Interessen ihrer Staaten auf internationaler Ebene, sei es in direkten zwischenstaatlichen Verhandlungen oder in internationalen oder supranationalen Staatenorganisationen, vertreten. Letzteres kann für eine nationale Interessenorganisation dann die vielversprechendere Vorgehensweise zur Durchsetzung verkehrspolitischer Interessen sein, wenn z. B. innerhalb der internationalen Interessenorganisation aufgrund von Einstimmigkeitsverfahren keine Konsensbildung möglich ist.

Dadurch, daß alle Staaten gleichzeitig Entscheidungsträger nationaler *und* internationaler Verkehrspolitik sind, und die überwiegende Zahl der Einflußträger der Verkehrspolitik gleichzeitig sowohl nationale als auch internationale verkehrspolitische Funktionen ausübt, würde eine Abgrenzung zwischen *Trägern nationaler Verkehrspolitik* und *Trägern internationaler Verkehrspolitik* zu zahlreichen Überschneidungen führen. Daher wird im folgenden zwischen *nationalen Trägern der Verkehrspolitik* und *internationalen Trägern der Verkehrspolitik* unterschieden. Internationale Träger der Verkehrspolitik sind dabei all diejenigen Organisationen, deren Mitglieder aus verschiedenen Nationalstaaten stammen oder Natio-

nalstaaten sind. Die hier vorgeschlagene Klassifizierung der Träger der Verkehrspolitik ist zusammenfassend in *Abbildung 2* dargestellt. Dabei weist die untere Hälfte der Abbildung darauf hin, daß sich nationale und internationale Interessenorganisationen in gleicher Weise klassifizieren lassen.

Im folgenden soll zunächst am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland verdeutlicht werden, welche nationalen Entscheidungs- und Einflußträger auf die Gestaltung des gewerblichen und nicht-gewerblichen Verkehrs in der Bundesrepublik Deutschland sowie auf die Gestaltung der internationalen Verkehrsbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland mit dem Ausland Einfluß nehmen bzw. an Entscheidungen hierüber unmittelbar mitwirken.<sup>16)</sup> Im Anschluß daran ist auf die internationalen Entscheidungs- und Einflußträger der Verkehrspolitik einzugehen. Dabei wird auf die an der Gestaltung der internationalen Verkehrsbeziehungen maßgeblich beteiligten internationalen und supranationalen Staatenorganisationen (in denen die Bundesrepublik Deutschland in aller Regel Mitglied ist) sowie auf internationale Interessenorganisationen (in denen zumeist auch bundesdeutsche Interessenorganisationen oder Unternehmen Mitglieder sind) eingegangen werden. Entsprechend der in Kap. 1 dargestellten vielfältigen Aufgabenbereiche der Verkehrspolitik ist auch die Zahl der Träger der Verkehrspolitik entsprechend weit zu fassen, wobei jedoch eine exakte Abgrenzung kaum möglich ist, zumal auch nach wie vor neue Staaten- und Interessenorganisationen entstehen bzw. bestehende Veränderungen unterworfen sind. Dennoch können die folgenden Ausführungen den Anspruch erheben, einen Großteil der bundesdeutschen und internationalen Träger der Verkehrspolitik zu erfassen.

## 2. Träger der praktischen Verkehrspolitik

### 2.1 Nationale Träger der Verkehrspolitik - Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland

#### 2.1.1 Nationalstaatliche Organe

Nationalstaatliche Organe mit Zuständigkeit für die Verkehrspolitik sind in allen Staaten zunächst die für den Verkehr unmittelbar zuständigen Verkehrsministerien und -behörden. In der Bundesrepublik Deutschland liegt die Zuständigkeit für die nationale Verkehrspolitik beim BMV (*Bundesministerium für Verkehr*), wobei die Ministeriumsspitze durch den *Bundesverkehrsminister* sowie zwei ihm zugeordnete *Staatssekretäre* (ein *beamteter Staatssekretär* und ein *parlamentarischer Staatssekretär*) gebildet wird. Dem Bundesverkehrsminister sind gegenwärtig unmittelbar acht *Abteilungen* nachgeordnet. Es handelt sich dabei um die *Zentralabteilung* und die *Verkehrspolitische Grundsatzabteilung* sowie um die *Abteilungen Eisenbahnen, Straßenverkehr, Straßenbau, Luft- und Raumfahrt, Seeverkehr, Binnenschifffahrt und*

16) Eine Darstellung der nationalen Entscheidungs- und Einflußträger der Verkehrspolitik in anderen Staaten kann an dieser Stelle aus Platzgründen nicht erfolgen; es sei an dieser Stelle daher lediglich auf die Veröffentlichung von Hazard, J.L., *The Institutionalization of Transportation Policy - Two Decades of DOT*, in: *Logistics and Transportation Review*, Vol. 23 (1987), No. 1, pp. 33-56 hingewiesen, in der die Entwicklung der Aufgaben des US-amerikanischen Verkehrsministeriums beschrieben sowie auf wichtige nationale Interessenorganisationen der USA hingewiesen wird; einen Überblick über nationale Interessenorganisationen der Wirtschaft in den einzelnen Staaten der Welt gibt der *World Guide to Trade Associations* (Internationales Verzeichnis der Wirtschaftsverbände), 3. Ausgabe, München, New York, Paris, London 1985.

*Wasserstraßen* (Stand: 20. 6. 1989). Die darunterliegende organisatorische Ebene wird durch acht *Unterabteilungen* gebildet. Auf der untersten Organisationsebene sind schließlich die auf spezielle verkehrspolitische Fachfragen spezialisierten *Referate* angesiedelt. Wie in allen Bundesministerien sind die Staatssekretäre wie auch die *Abteilungsleiter* (im Rang von *Ministerialdirektoren*) und *Unterabteilungsleiter* (im Rang von *Ministerialdirigenten*) politische Beamte, die jederzeit von dem ihnen vorgesetzten Minister ohne Angabe von Gründen in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können. Dagegen sind die *Referatsleiter* (i. d. R. im Rang von *Ministerialräten*) keine politischen Beamten.

Dem BMV sind eine Reihe von *Bundesbehörden* und *Bundesanstalten* nachgeordnet, die ausschließlich oder überwiegend verkehrspolitische Aufgaben (Sicherung der nationalen Verkehrsmarktordnung, Überwachung der Einhaltung internationaler Vereinbarungen auf dem Gebiet des Verkehrs usw.) wahrnehmen. Zu diesen staatlichen Organen zählen die BAG (*Bundesanstalt für den Güterfernverkehr*), die der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes unterstellten *Wasser- und Schifffahrtsdirektionen*,<sup>17)</sup> das LBA (*Luftfahrt-Bundesamt*), das KBA (*Kraftfahrt-Bundesamt*), die BAST (*Bundesanstalt für das Straßenwesen*) sowie die BFS (*Bundesanstalt für Flugsicherung*). Von den genannten Organen ist die BAG für den Verkehrswissenschaftler von besonderem Interesse, da ihre Hauptaufgabe in der Überwachung der für den gewerblichen Straßengüterverkehr geltenden Regulierung (bestehend aus Konzessionierung, Kontingentierung und Tarifordnung) besteht. Regulierungsbehörden sind oft ein wesentlicher Grund dafür, daß Ausnahmebereichen der Wirtschaft, in denen das Wettbewerbsprinzip überhaupt nicht oder nur eingeschränkt gilt, meist ein langes Leben beschieden ist. I. d. R. wird damit argumentiert, daß mit der Einrichtung einer Behörde für die Überwachung einer von staatlicher Seite beschlossenen Regulierung eines Wirtschaftsbereiches eine neue Gruppe von Regulierungsbefürwortern, i. e. die Mitarbeiter dieser Behörde, entsteht. Diese streben im Zeitablauf meist noch eine Ausweitung ihrer Befugnisse bzw. die Vergrößerung der Regulierungsbehörde an, wodurch der Ausnahmebereich noch weitgehender geschützt wird.<sup>18)</sup>

Weitere Verfassungsorgane, die auf Bundesebene in die Verkehrspolitik eingebunden sind, sind der *Deutsche Bundestag* und der *Bundesrat*. Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat nehmen wichtige Funktionen im Gesetzgebungsprozeß wahr, auf den im folgenden, unter

17) Die dem Bundesministerium für Verkehr nachgeordnete Wasser- und Schifffahrtsverwaltung besteht aus insgesamt sechs Wasser- und Schifffahrtsdirektionen, denen Wasser- und Schifffahrtsämter, Wasserstraßenmaschinenämter und Neubauämter nachgeordnet sind, vgl. Bundesminister für Verkehr: *Informationen über Bundeswasserstraßen und Schifffahrt - Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes*, Bonn, ohne Jahresangabe.

18) Vgl. Eickhof, N., *Wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche und staatliche Regulierung*, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, 36. Jg. (1985), S. 63-79, hier S. 75-76 und den Hinweis auf das Bürokratiemodell von Niskanen, W.A., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago 1971.

besonderer Berücksichtigung der Verkehrsgesetzgebung, näher eingegangen werden soll.<sup>19)</sup> Grundsätzlich können alle drei genannten Verfassungsorgane die Gesetzesinitiative ergreifen, wobei fast alle Gesetzesvorlagen unmittelbar nach einer ersten Lesung im Bundestag Bundestagsausschüssen<sup>20)</sup> zur weiteren Bearbeitung zugeleitet werden. Das Plenum bestimmt den federführenden Ausschuss für die weiteren Beratungen sowie die Ausschüsse, die Beratungsfunktionen übernehmen sollen. Soweit es sich um Vorlagen handelt, die die nationale Verkehrspolitik betreffen, ist für die weitere Arbeit der *Verkehrsausschuss* des Bundestages zuständig, dessen Zusammensetzung wie bei allen Bundestagsausschüssen stets die Mehrheitsverhältnisse im Plenum widerspiegelt.<sup>21)</sup> Der Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages wurde 1949 eingerichtet, doch war sein Aufgabengebiet zeitweise um das Post- und Fernmeldewesen erweitert worden (so gab es im 3., 4., 6., 7. und 8. Deutschen Bundestag einen *Ausschuss für Verkehr, Post- und Fernmeldewesen*).

Die Mitglieder aller Ausschüsse haben das Recht, jederzeit zur Unterstützung ihrer Arbeit an Gesetzesvorlagen, zusätzliche Informationen von Ministerialbeamten, Interessenorganisationen sowie den wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages anzufordern. Zusätzlich können in nicht-öffentlichen Sitzungen Sachverständige zur Abgabe von Gutachten aufgefordert werden oder mit der Ausschussmehrheit *Hearings*, i. e. öffentliche Anhörungen von Sachverständigen und Vertretern von Interessenorganisationen beschlossen werden. Von 1949 bis zum Ende des 10. Deutschen Bundestages im Jahre 1987 führte der Verkehrsausschuss insgesamt fünfzehn öffentliche Anhörungen durch, davon allein sieben Anhörungen im 10. Deutschen Bundestag. Jeder Ausschuss muß sich am Ende seiner Beratungen auf eine Fassung des beratenen Gesetzentwurfes einigen und dem Plenum schließlich eine Annahme oder Ablehnung des vom Ausschuss verabschiedeten Gesetzentwurfes empfehlen. Zunächst entscheidet der Bundestag in 2. Lesung (und evtl. in 3. Lesung) über Annahme oder Ablehnung. Bei Annahme gelangt das Gesetz zur weiteren Entscheidung in den Bundesrat, wobei dieser eine Reihe von Einflußmöglichkeiten besitzt, die u.U. doch noch zu einer vollständigen Ablehnung eines Gesetzentwurfes führen können.<sup>22)</sup> Die fachlichen

19) Vgl. im folgenden einführend *Rudzio, W.*, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Opladen 1987; umfangreiche Einzelinformationen zur bundesdeutschen Politik enthalten: *Schindler, P.*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1982, verfaßt und bearbeitet von *P. Schindler*, hrsg. vom Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages, 3. durchges. Aufl., Baden-Baden 1984 sowie *Schindler, P.*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1980 bis 1987, verfaßt von *P. Schindler*, hrsg. von der Verwaltung des Deutschen Bundestages, Abt. Wissenschaftliche Dokumentation, 1. Aufl., Baden-Baden 1988; eine Darstellung des Ablaufes der Verkehrsgesetzgebung geben anhand eines konkreten Beispiels *Kussau, J./Oertel, L.*, Der Prozeß der Problembearbeitung in der Ministerialverwaltung - Das Verkehrspolitische Programm für die Jahre 1968-1972, in: *Grottian, P./Murswieck, A.*, Handlungsspielräume der Staatsadministration, Hamburg 1974, S. 113-142; die Autoren geben in einer Fallstudie den historischen Ablauf von der Entstehung des verkehrspolitischen Programms für die Jahre 1968-1972 (sog. *Leber-Programm*) bis zur Zustimmung des Bundesrates zu dem damit verbundenen Beförderungsteuergesetz wieder; dabei wird auch detailliert auf den Verlauf des Entscheidungsprozesses innerhalb des Bundesverkehrsministeriums eingegangen.

20) Zur Funktion und Wirkungsweise der Bundestagsausschüsse sei auch auf *Schramm, F., Dobiey, B.*, Ausschüsse - Organe Parlamentarischer Kontrolle, hrsg. vom Referat Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages, 3. Aufl., Bonn 1987, hingewiesen.

21) Im gegenwärtigen 11. Deutschen Bundestag gehören dem Verkehrsausschuss 31 Mitglieder an.

22) Zu Details dieses Verfahrens, das hier nicht weiter vertieft werden soll, vgl. *Rudzio, a.a.O.*

Beratungen im Bundesrat erfolgen im wesentlichen in Ausschüssen. So verfügt auch der Bundesrat über einen *Ausschuss für Verkehr und Post*.

Eine besondere Aufgabe nehmen *Enquête-Kommissionen* wahr. Sie werden fallweise eingesetzt und dienen der Untersuchung komplexer Sachzusammenhänge, doch waren Verkehrsthemen in den zehn deutschen Bundestagen von 1949 bis 1987 wie auch bislang in der derzeitigen 11. Legislaturperiode noch nicht Gegenstand von Enquête-Kommissionen. Allerdings können Enquête-Kommissionen mit anderen thematischen Schwerpunkten, wie z. B. die im 11. Bundestag eingesetzte Enquête-Kommission *Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre* zeigt, durchaus die Verkehrspolitik berühren.

Der parlamentarischen Kontrolle der Regierungstätigkeit dienen im wesentlichen *Anfragen, aktuelle Stunden* und *Untersuchungsausschüsse*. Auch die Verkehrspolitik der Regierung unterliegt dieser Kontrolle. So gab das BMV alleine in der 10. Wahlperiode (1983-1987) Antworten auf 3.039 mündliche und schriftliche Anfragen von Bundestagsabgeordneten zur Verkehrspolitik, 127 Antworten auf kleine Anfragen und acht Antworten auf große Anfragen zur Verkehrspolitik. Aktuelle Stunden ergänzen die Anfragen, behandelten bislang jedoch nur selten verkehrsbezogene Themen. In Untersuchungsausschüssen werden politische Skandale, Mißstände usw. untersucht. Nur einmal - nach der Notlandung eines Passagierflugzeuges am 6. 9. 1971 auf einer Autobahn bei Hamburg, die 22 Menschenleben kostete - war bislang der Verkehr Gegenstand eines Untersuchungsausschusses (Untersuchungsausschuss zur *Prüfung erheblicher Zweifel des Bundesverkehrsministeriums gegenüber der Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit des Luftfahrtunternehmens Pan International*).

Die Verkehrspolitik ist auch Gegenstand von *Regierungserklärungen* und *Berichten der Bundesregierung an den Bundestag*, die die parlamentarische Kontrolle unterstützen. Regierungserklärungen werden im wesentlichen zu Beginn einer Wahlperiode, bei Regierungswechseln während einer Wahlperiode, aber auch zu besonderen Anlässen von der Bundesregierung abgegeben. Der Verkehr ist dabei regelmäßig Bestandteil von allgemeinen Regierungserklärungen, aber nur selten Hauptgegenstand einer Regierungserklärung (vgl. die *Regierungserklärung zur Sicherheitslage in der Deutschen Zivilluftfahrt*, abgegeben am 28. 6. 1985 von Bundesverkehrsminister *Dollinger*). Berichte der Bundesregierung werden entweder aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen, aufgrund eines Ersuchens des Bundestages oder aufgrund einer Regierungsinitiative vorgelegt. Nach dem Berichtsinhalt unterscheidet man *Gesamtberichte* (vgl. z. B. die *Berichte zur Lage der Nation*), *Politikbereichsberichte* (z. B. die in den Jahren 1970 und 1984 erstatteten *Verkehrsberichte*) und *Maßnahmenberichte*, d. h. Berichte über einzelne Gesetze, Programme usw. So erstattete das BMV z. B. in der 10. Wahlperiode (1983-1987) dreizehn spezielle Berichte zum Verkehr, in der Mehrzahl aufgrund eines Ersuchens des Bundestages.

Die internationalen verkehrspolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland werden ebenfalls durch das BMV wahrgenommen, wobei zwischen einer unilateralen internationalen Verkehrspolitik der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Teilnahme an bi- und multilateralen Verkehrsverhandlungen unterschieden werden kann. Zwar nehmen in beiden Fällen Bundestag und Bundesrat Einfluß auf die zur Entscheidung anstehenden internationalen verkehrspolitischen Fragen. Während die Einflußnahme im ersten Fall (vgl. die bereits

erfolgte Einführung des Zweiten Schiffsregisters und die zum 1. 1. 1990 geplante Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr für ausländische Fahrzeuge als Beispiele für unilaterale internationale verkehrspolitische Entscheidungen) die gleiche ist wie bei der rein nationalen Verkehrspolitik, nehmen Bundestag und Bundesrat im zweiten Fall durch Empfehlungen und Entschlüsse im Vorfeld und Verlauf von bi- oder multilateralen Verkehrsverhandlungen Einfluß auf die deutsche Verhandlungsposition.

So gehört es auch zur Arbeit des Verkehrsausschusses im Deutschen Bundestag, Empfehlungen für internationale Verkehrsverhandlungen zu erarbeiten, die bei Zustimmung durch die Bundestagsmehrheit zu – allerdings *unverbindlichen* – Verhandlungsempfehlungen für die Bundesregierung bzw. für den Bundesverkehrsminister werden. Der Bundesrat kann seine Haltung im Rahmen von verkehrspolitischen Entschlüssen gegenüber der Bundesregierung darlegen,<sup>23)</sup> die auch auf spezielle internationale verkehrspolitische Interessen der Bundesländer hinweisen können.<sup>24)</sup> Kommt es zum Abschluß internationaler Verträge zwischen der Bundesregierung und anderen Staaten, so bedarf es zum Inkrafttreten des Vertrages eines Ratifikationsgesetzes, wobei das Parlament jedoch nur die Möglichkeit der Annahme oder Ablehnung besitzt, inhaltliche Vertragsänderungen jedoch nicht mehr möglich sind.<sup>25)</sup>

Zwischen dem BMV und anderen Ministerien bestehen zu Fragen der nationalen und internationalen Verkehrspolitik vielfältige Schnittstellen bzw. Berührungspunkte. Solche Berührungspunkte bestehen z. B. auf dem Gebiet der Wettbewerbspolitik zum BMWi (*Bundesministerium für Wirtschaft*), das auch über eine verkehrspolitische Abteilung verfügt, auf dem Gebiet verkehrsspezifischer Steuern und Subventionen (vgl. die Bundesbahnzuschüsse) zum BMF (*Bundesministerium der Finanzen*) und auf dem Gebiet verkehrsspezifischer Fragen der Sozialpolitik zum BMA (*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*). Berührungspunkte bestehen bei der Erforschung und Förderung neuer Verkehrstechnologien zum BMFT (*Bundesministerium für Forschung und Technologie*), auf dem Gebiet der Regionalpolitik zum BM-Bau (*Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau*) und auf dem Gebiet des Umweltschutzes zum BMU (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*). Eine Sonderstellung nimmt das BMZ (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit*) ein, das im Rahmen seiner Tätigkeit u. a. auch Verkehrsinfrastrukturprojekte in Entwicklungsländern fördert. Berührungspunkte gibt es schließlich auch zu verschiedenen Bundesbehörden und -anstalten, deren Tätigkeitsschwerpunkte nicht auf dem Gebiet der Verkehrspolitik liegen; zu nennen sind z. B. das UBA (*Umweltbundesamt*) und das BKartA (*Bundeskartellamt*), das bereits wiederholt zu wettbewerbspolitischen Aspekten des nationalen und internationalen Verkehrs Stellung genommen hat. Die vielfältigen thematischen Berührungspunkte zwischen dem BMV und anderen Ministerien machen dabei deutlich, daß es nicht unbedingt möglich ist, das BMV als alleinigen Entschei-

23) Vgl. z. B. den Praxisbericht über die verkehrspolitische Arbeit der Verfassungsorgane des Bundes von Thimm, R., Minister Warnke: „Vorschläge der EG-Kommission im Verkehrsausschuß auf dem Prüfstand“, in: Die Bundesbahn, 65. Jg. (1989), H. 1, S. 3–6.

24) So bestand z. B. in der bayerischen Staatsregierung stets ein ausgeprägtes Interesse an der Herbeiführung einer Lösung der Probleme des Alpentransits, an der Schaffung leistungsfähiger Verbindungen zwischen den bayerischen Wirtschaftszentren und den Südhäfen in Italien und Jugoslawien sowie an der Vollendung des Rhein-Main-Donau-Kanals.

25) Vgl. Rudzio, a.a.O., S. 244–246.

dungsträger der Verkehrspolitik anzusehen, d. h. in Einzelfällen können auch andere Ressorts als Entscheidungsträger der Verkehrspolitik auftreten. Ähnliches gilt auch für Bundesbehörden und -anstalten, die sich am Rande ihrer Tätigkeit mit verkehrspolitischen Fragen befassen.

Nationale Verkehrspolitik vollzieht sich auch auf der Ebene der Bundesländer. Allerdings ist die Verkehrspolitik der Länder im wesentlichen Verkehrsinfrastrukturpolitik, da der Bund in der Verkehrspolitik wie auf vielen anderen politischen Gebieten in der Vergangenheit seine Zuständigkeit bei der konkurrierenden Gesetzgebung zunehmend ausgeschöpft hat. Die finanziellen Mittel für die Länderhaushalte, aus denen auch Verkehrsaufgaben finanziert werden, stammen zum einen aus der allgemeinen Steueraufteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, zum anderen aus dem horizontalen Finanzausgleich zwischen den Bundesländern, aus Ergänzungszuweisungen des Bundes für finanzschwache Länder sowie aus der Zuweisung von Bundesmitteln für bestimmte Projekte. Mitsprachemöglichkeiten der Länder – auch zu verkehrspolitischen Fragen – bestehen z. B. in den Konferenzen der Regierungschefs von Bund und Ländern und in Bund-Länder-Kommissionen unterhalb der Ministerebene,<sup>26)</sup> d. h. in diesem Falle treten die Länder nicht als Entscheidungsträger, sondern als Einflußträger der Verkehrspolitik auf. Die VMK (*Konferenz der Verkehrsminister und -senatoren der Länder*) bietet schließlich den Verkehrsministern und -senatoren der Bundesländer die Möglichkeit zur Erörterung verkehrspolitischer Fragen von gemeinsamen Interesse bzw. zur Koordination ihrer verkehrspolitischen Interessen.

Auch die Verkehrspolitik auf Gemeindeebene ist im wesentlichen Verkehrsinfrastrukturpolitik, wobei die Finanzmittel für die Wahrnehmung der Gemeindeaufgaben zum einen aus der allgemeinen Steueraufteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, zum anderen aus Finanzzuweisungen von Bund und Ländern an die Gemeinden, aus eigenen Erwerbseinnahmen der Gemeinden und aus der Kreditaufnahme der Gemeinden stammen.<sup>27)</sup> Die Gemeinden sind in dem ihnen vom Staat zugewiesenen verkehrspolitischen Aufgabenfeld Entscheidungsträger der Verkehrspolitik. Daneben können sie jedoch auch als Einflußträger der Verkehrspolitik gegenüber Bund und Ländern auftreten, wobei sie ihre Interessen auf diesem Gebiet wie auch auf anderen Themengebieten durch kommunale Spitzenverbände auf Bundes- und Landesebene vertreten lassen (vgl. das folgende Kapitel).

### 2.1.2 Nationale Interessenorganisationen

In allen Staaten gibt es eine Vielzahl von Interessenorganisationen, die nach ihren Handlungsfeldern pragmatisch in

- Interessenorganisationen im Wirtschaftsbereich
- Interessenorganisationen im Freizeitbereich
- Interessenorganisationen im Sozialbereich
- Interessenorganisationen von Gebietskörperschaften
- Interessenorganisationen in anderen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens

26) Vgl. zu den Grundlagen der Länderpolitik Rudzio, a.a.O., S. 325–346.

27) Vgl. zu den Grundlagen der Kommunalpolitik Rudzio, a.a.O., S. 325–346.

unterteilt werden können (vgl. *Abbildung 2*).<sup>28)</sup> Die Entstehung von Interessenorganisationen läßt sich zweifelsfrei auf die Zunahme staatlicher Aktivitäten in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen, vor allem in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, zurückführen.<sup>29)</sup> In dem Maße, in dem die Staaten ihre politische Tätigkeit schließlich weiter ausgeweitet haben, hat sich auch die Zahl der Interessenorganisationen kontinuierlich erhöht.

Ihre Hauptaufgabe sehen die meisten Interessenorganisationen in der Beeinflussung des Staates und seiner politischen Entscheidungsträger zugunsten der Interessen ihrer Mitglieder. Ihr Einfluß erstreckt sich dabei i. d. R. gleichermaßen auf Parlament, Regierung und Parteien. Die von den Interessenorganisationen herausgegebenen Informationen stellen dabei noch eine vergleichsweise harmlose Beeinflussungsform dar, wenn sie auch in gewisser Hinsicht „aufbereitet“ sind. Eine große Wirkung erzielen Interessenorganisationen oft auch dadurch, daß Parlaments-, Regierungs- und Parteimitglieder haupt- oder nebenberuflich oder ehrenamtlich Funktionen in einer oder gar mehreren Interessenorganisationen wahrnehmen bzw. vor einer Parlaments- und/oder Parteimitgliedschaft eine solche Funktion ausgeübt haben. In diesen Fällen darf eine Identifikation mit den Zielen der Interessenorganisation(en) vermutet werden. Eine bloße Mitgliedschaft politischer Entscheidungsträger in Interessenorganisationen bietet dagegen in weitaus geringerem Maße Anlaß zur Vermutung, daß eine Identifikation mit den Organisationszielen erfolgt.

Im Parlament richten sich Beeinflussungsversuche von Interessenorganisationen vor allem auf solche Abgeordnete, die in Bundestagsausschüssen tätig sind, in denen Themen behandelt werden, die die Interessen ihrer Mitglieder berühren. Dadurch, daß jedoch ein Großteil der Gesetzesinitiativen Regierungsinitiativen sind, können auch Angehörige der Ministerialbürokratie das Ziel von Beeinflussungsversuchen werden. Vor allem versuchen die Interessenorganisationen, Gesetzesvorlagen bereits im sog. *Referentenstadium* „mitzugestalten“.<sup>30)</sup> Außerdem sei darauf hingewiesen, daß Interessenorganisationen neben dem angesprochenen Personenkreis vielfach auch die allgemeine Öffentlichkeit für ihre Ziele zu gewinnen versuchen. Außerdem ist festzuhalten, daß sie für ihre Mitglieder oft vielfältige Informations-, Beratungs-, Schulungs- und andere Dienstleistungen anbieten.

Sicherlich wäre es nicht richtig, das Zustandekommen politischer Entscheidungen ausschließlich auf die Einflüsse einer oder mehrerer Interessenorganisationen zurückzuführen, denn es gibt auch politische Entscheidungen, die gegen den Widerstand traditionell sehr einflußreicher Interessengruppen zustande gekommen sind. Dennoch dürfte ein großer Teil politischer Entscheidungen die Tätigkeit von Interessenorganisationen widerspiegeln. So gehen die Vertreter der *public choice theory* z. B. davon aus, daß die Regulierung von Wirtschaftsbranchen auf einer erfolgreichen Beeinflussung der Repräsentanten staatlicher

28) Vgl. grundlegend *Ellwein, Th.*, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1973; *Weber, J.*, Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, 2. Aufl. 1980 sowie *Rudzio*, a.a.O., S. 65–101.

29) Vgl. zur Entstehung von Interessenorganisationen in Deutschland aus historischer Sicht *Ullmann, H.-P.*, Interessenverbände in Deutschland, Frankfurt am Main 1988.

30) Wie dies möglich ist, erklärt *Rudzio*, a.a.O., S. 235 ff.

Organe durch Interessenorganisationen beruht. Ihre Theorie ist als sog. *positive Theorie der Regulierung* neben die ältere *normative Theorie der Regulierung* getreten.<sup>31)</sup>

Nach der normativen Theorie wird die staatliche Regulierung von Märkten vor allem dann als sinnvoll angesehen, wenn auf diesen Märkten bei freiem Wettbewerb mit ruinöser Konkurrenz oder bei Vorhandensein natürlicher Monopole mit mißbräuchlicher Ausnutzung derselbigen zu rechnen ist. Den Widerspruch, daß es Märkte gibt, die reguliert sind, aber die Voraussetzungen nicht erfüllen, die aus der Sicht der normativen Theorie gegeben sein müssen, um eine Regulierung begründen zu können, versucht die positive Theorie aufzulösen. Nach dieser Theorie ist Regulierung nicht kostenlos zu haben, d. h. es ist von der Existenz eines *Marktes für Regulierung* auszugehen. Auf diesem Markt treten Unternehmen als Nachfrager nach staatlicher Regulierung auf, die den Politikern als Preis für eine staatliche Beschränkung des Wettbewerbs Unterstützung bei der Maximierung von Wählerstimmen anbieten. Der Vorteil der Regulierung besteht für die Unternehmen darin, Regulierungsgewinne in Form von Renten zu erzielen. Die Politiker sind demgegenüber an einer Maximierung der Wählerstimmen interessiert und treten damit als Anbieter staatlicher Regulierung auf. Diese Überlegungen haben auch die Diskussion über die Regulierung des Verkehrssektors befruchtet und machen überdies deutlich, wie wichtig eine eingehende Beschäftigung mit den Trägern der Verkehrspolitik ist.<sup>32)</sup>

Interessenorganisationen tragen in der Praxis höchst unterschiedliche Bezeichnungen wie *Verband, Vereinigung, Arbeitsgemeinschaft, Bund, Kammer, Gewerkschaft, Club* usw. Dabei wird insbesondere mit dem Begriff *Verband* die Vorstellung von einer festgefügtten, dauerhaft tätigen Interessenvertretung mit einer Führungsspitze und einer breiten und tiefen, d. h. mehrstufigen, Aufbauorganisation (Verbandsbürokratie) verbunden. Tatsächlich sagen die Bezeichnungen der Interessenorganisationen jedoch per se noch nichts über ihren Organisationsgrad,<sup>33)</sup> ihre räumliche Ausdehnung, ihre Konfliktfähigkeit und Machtstellung aus. Die Ausprägung dieser und anderer Merkmale, die das Einflußpotential einer Interessenorganisation auf politische Entscheidungsträger charakterisieren, kann für jede Interessenorganisation nur individuell ermittelt werden. Schließlich ist auch anzumerken, daß es neben Interessenorganisationen mit einer dauerhaften Aufbauorganisation auch solche gibt, die über eine temporäre Aufbauorganisation verfügen, die nach der Erreichung der Ziele, die zum Entstehen der Interessenorganisation geführt haben, meist wieder auseinanderfallen. Hierzu gehören z. B. *Bürgerinitiativen*.

Auch in der Bundesrepublik Deutschland gibt es ein breites Spektrum von Interessenorganisationen, wobei alle Interessenorganisationen, die gegenüber Bundestag und Bundesregierung bestimmte Interessen vertreten, seit 1974 in einer öffentlichen Liste (Öffentliche Liste

31) Vgl. *Weizsäcker, C.C. von*, Staatliche Regulierung – positive und normative Theorie, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 118. Jg. (1982), S. 325–343; *Eickhof*, a.a.O. sowie *Stigler, G.J.*, The Theory of Economic Regulation, in: The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2 (1971), pp. 3–21.

32) Vgl. *Werner, M.*, Regulierung und Deregulierung des Verkehrssektors in der wissenschaftlichen Diskussion, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 59. Jg. (1988), H. 1, S. 44–70 sowie H. 2, S. 129–162 und die dort angegebene weiterführende Literatur.

33) Der Organisationsgrad gibt an, welcher Prozentsatz aller einer Interessengruppe zurechenbaren Mitglieder in einer Interessenorganisation organisiert sind.

über die Registrierung von Verbänden und deren Vertreter gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 21. 9. 1972) registriert werden. Nur Interessenorganisationen, die in dieser Liste geführt werden, können übrigens zu öffentlichen Anhörungen im Bundestag (vgl. Kap. 2.1.1) zugelassen werden.

Verkehrspolitisch am aktivsten sind die Interessenorganisationen im Wirtschaftsbereich. Zu ihnen<sup>34)</sup> gehören die *Interessenorganisationen der Unternehmen* (im wesentlichen handelt es sich dabei um *Branchenorganisationen*, *Kammerorganisationen* und *Arbeitgeberorganisationen*), die *Interessenorganisationen der Arbeitnehmer* und einzelner *Berufsgruppen* sowie die *Interessenorganisationen der Verbraucher*.

Eine Besonderheit der Interessenorganisationen im Wirtschaftsbereich ist, daß es neben *reinen Interessenorganisationen* auch *gemischte Interessen- und Marktorganisationen* gibt, die in ihrer Eigenschaft als Marktorganisationen unmittelbar in Wirtschafts- bzw. Marktprozesse eingreifen. Solche gemischten Interessen- und Marktorganisationen sind z. B. die Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften, die auf dem Arbeitsmarkt Tarifverträge aushandeln. *Reine Marktorganisationen*, die z. B. in Form von Kartellen auftreten, und auf dem Verhandlungswege mit ihren unmittelbaren Marktpartnern die Marktposition ihrer Mitglieder auszubauen bzw. zu sichern versuchen und aufgrund ihrer Organisationsmacht Marktpreise und Marktbedingungen wesentlich beeinflussen können, sind dagegen nicht als Einflußträger der Wirtschaftspolitik anzusehen. Die meisten Interessenorganisationen der Wirtschaft sind *reine Interessenorganisationen*, deren Hauptziel darin besteht, durch die Einflußnahme auf Prozesse der politischen Willensbildung „für die jeweils eigenen Mitglieder einen möglichst großen Anteil am Volkseinkommen zu erringen und zu sichern“.<sup>35)</sup>

Verkehrspolitisch aktive Interessenorganisationen der Wirtschaft sind in der Bundesrepublik Deutschland zunächst die *Branchen- bzw. Fachorganisationen der Verkehrswirtschaft*, die die Interessen der im gewerblichen Güter- und/oder Personenverkehr tätigen Unternehmen, d. h. die Interessen der Anbieter von gewerblichen Verkehrsleistungen vertreten. Die meisten der im folgenden aufgeführten Interessenorganisationen der Verkehrsunternehmen sind ausschließlich im Bereich der Güterverkehrspolitik aktiv. Ein Teil ist gleichzeitig im Bereich der Güterverkehrs- und Personenverkehrspolitik aktiv (so z. B. der *Bundesverband der deutschen Binnenschifffahrt*, der auch die Interessen der in der Personenschifffahrt tätigen Unternehmen mit vertritt) und ein weiterer Teil vertritt ausschließlich die Interessen von Unternehmen des gewerblichen Personenverkehrs.

Die Interessen der Spedition werden durch den BSL (*Bundesverband Spedition und Lagerei*) nebst eigenständigen Landesverbänden wahrgenommen. Ihm sind noch zusätzlich die ADEKRA (*Arbeitsgemeinschaft Deutscher Kraftwagenspediteure*) und die DKS (*Deutsche Kraftwa-*

34) Vgl. hierzu u. a. *Schachtschabel, H.-G.*, Allgemeine Wirtschaftspolitik, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1975, S. 37–49; *Kleps, K.*, Verbände als Träger der Wirtschaftspolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 8, hrsg. von *W. Albers* et. al., Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen, Zürich 1980, S. 176–188; *Streit, M.*, Theorie der Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., Düsseldorf 1982, S. 213–221; *Streit, M.*, Verbände, marktwirtschaftliche Ordnung und politische Verfassung, in: Handbuch Marktwirtschaft, hrsg. von *R. Vaubel* u. *H.D. Barbier*, Pfullingen 1986, S. 199–205 sowie *Hartmann, J.*, Verbände in der westlichen Industriegesellschaft, Frankfurt, New York 1985.

35) *Kleps*, a.a.O., S. 183.

*genspedition*) angeschlossen, die zur Durchsetzung gemeinsamer Interessen zusätzlich die VKS (*Vereinigte Kraftwagenspedition*) gegründet haben. Für 1990 ist jedoch eine Fusion von ADEKRA und DKS geplant. Das deutsche Möbelspeditions-gewerbe ist in der AMÖ (*Arbeitsgemeinschaft Möbeltransport*) organisiert. Die Interessen der deutschen im Straßen-güterfernverkehr tätigen Unternehmer werden durch den BDF (*Bundesverband des Deutschen Straßengüterfernverkehrs*) und die Interessen des gewerblichen Güternahverkehrs durch den BDN (*Bundesverband des Deutschen Güternahverkehrs*) wahrgenommen, die gemeinsam im BDG (*Bundesverbände des Deutschen Güterverkehrs*) zusammengeschlossen sind.

Im Bahnverkehr der Bundesrepublik Deutschland ist die *Deutsche Bundesbahn* aufgrund ihrer quasi-monopolistischen Stellung, ihrer Größe als Einzelunternehmen und der Eigentümerfunktion des Bundes ein eigenständiger Einflußfaktor in der nationalen Verkehrspolitik. Daneben sind im nationalen Bahnverkehr eine Reihe nichtbundeseigener Eisenbahnen tätig, die durch den BDE (*Bundesverband Deutscher Eisenbahnen*) vertreten werden. Für die *Deutsche Lufthansa AG* gilt ähnliches wie für die Bahn. Dennoch gibt es eigenständige Interessenorganisationen, wie z. B. die ADL (*Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen*), die die verkehrspolitischen Interessen der auf den Personenverkehr spezialisierten deutschen Charterfluggesellschaften vertritt. Die Interessenvertretung der in der Hochseeschifffahrt tätigen deutschen Reeder wird durch den VDR (*Verband Deutscher Reeder*), die der in der Küstenschifffahrt tätigen deutschen Reeder wird durch den VDK (*Verband Deutscher Küstenschiffeigner*) wahrgenommen. Die Interessen der deutschen Binnenschifffahrt werden zum einen durch den BdB (*Bundesverband der deutschen Binnenschifffahrt*), zum anderen durch den erst 1989 als spezielle Interessenvertretung der Binnenschifffahrtspartikuliere gegründeten *Bundesverband der Selbständigen Abteilung Binnenschifffahrt e. V.* vertreten.

Interessenorganisationen, die ausschließlich die Interessen von im gewerblichen Personenverkehr tätigen Verkehrsunternehmen vertreten, sind der BDO (*Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer*), der BZP (*Bundes-Zentralverband der Deutschen Verkehrsunternehmer mit Pkw*), der BDFM (*Bundesverband Deutscher Funkmietwagen- und Mietwagenunternehmer*) sowie der VÖV (*Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe*), in dem sich die Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs zusammengeschlossen haben, wobei zu den Mitgliedern auch einige private Busunternehmen gehören, die öffentlichen Personennahverkehr im Auftrag öffentlicher Verkehrsunternehmen durchführen.

Auch die in der Bundesrepublik Deutschland tätigen Umschlagsunternehmen haben ihre Interessen in eigenen Interessenorganisationen auf nationaler Ebene zu koordinieren versucht. Während sich die deutschen Flughäfen in der ADV (*Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen*) zusammengeschlossen haben, sind die deutschen Seehäfen im ZDS (*Zentralverband der Deutschen Seehafenbetriebe*) und die öffentlichen Binnenhäfen im BÖB (*Bundesverband öffentlicher Binnenhäfen*) zusammengeschlossen. Die Interessen der in der gewerblichen Lagerei tätigen Unternehmen werden durch den bereits genannten BSL und auf dem speziellen Gebiet der Tanklagerung durch den VTG (*Verband gewerblicher Tanklagerbetriebe*) vertreten.

Neben den Branchenorganisationen der Verkehrswirtschaft nehmen auch *Branchenorganisationen anderer Wirtschaftszweige* verkehrspolitische Interessen ihrer Mitglieder wahr, wenn

auch in diesen Fällen die Beschäftigung mit verkehrspolitischen Fragestellungen nur einen Ausschnitt ihrer Tätigkeit darstellt. Sofern in diesen Interessenorganisationen solche Unternehmen organisiert sind, die der sog. *verladenden Wirtschaft* angehören, steht die Vertretung der Interessen ihrer Mitglieder als Nachfrager gewerblicher Verkehrsleistungen im Mittelpunkt der verkehrspolitischen Aktivitäten.

Zu nennen sind zunächst Spitzenorganisationen wie der BGA (*Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels*), die HDE (*Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels*) sowie der BDI (*Bundesverband der Deutschen Industrie*), die jeweils über eigene Verkehrsausschüsse verfügen. Ihre Tätigkeit konzentriert sich auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen des Güterverkehrs für die *verladende Wirtschaft* und ist nur am Rande auf den Personenverkehr, der für die Unternehmen in Gestalt des Geschäftsreiseverkehrs von Bedeutung ist, ausgerichtet. Wichtige Einzelorganisationen, die dem BDI angeschlossen sind und über eigene Verkehrsreferate verfügen, sind der VDMA (*Verband des Deutschen Maschinen- und Anlagenbaus*), der ZVEI (*Zentralverband der elektrotechnischen Industrie*) und der VDA (*Verband der Automobilindustrie*).

Von BDI, BGA und dem *Deutschen Industrie- und Handelstag* DIHT (näheres hierzu weiter unten) gemeinsam getragen wird das 1959 gegründete DSVK (*Deutsches Seeverladerkomitee*), das speziell die Interessen der Seeverlader gegenüber den Konferenzen der Linienschifffahrt in Konsultationen vertritt.<sup>36)</sup> Im Mittelpunkt dieser Konsultationen steht die allgemeine Ratenpolitik der Konferenzreedereien, doch haben die Seeverladerkomitees auch stets versucht, die Reedereien zu einer Abkehr vom Prinzip der Treuerabatte auf der Basis einer 100%igen Verladerverbindungs- sowie zu einer Änderung ihrer Surcharge-Politik (betreffend Währungs- und Bunkerölzuschläge) zu bewegen, was ihnen jedoch kaum gelungen ist. Nachdem die Seeverladerkomitees noch in den sechziger Jahren von den Konferenzen weitgehend ignoriert worden sind, hat die Bereitschaft der Konferenzen, mit Seeverladerkomitees in Konsultationen über die Gestaltung der Seefrachtraten einzutreten, bis heute allgemein zugenommen und zumindest bewirkt, daß die Verlader nicht mehr ohne jegliche Vorwarnung mit Raten- und Zuschlagserhöhungen konfrontiert werden. Zu diesem Verhalten der Konferenzen haben vor allem die durch die wachsende Outsider-tätigkeit bewirkten Machtverluste der Konferenzen beigetragen. Allerdings ist das DSVK - wie auch Seeverladerkomitees in anderen Staaten - immer noch ein reines Verhandlungsgremium ohne Marktmacht, d. h. kann für seine Mitglieder unmittelbar keine Seefrachtraten und Beförderungsbedingungen mit den Konferenzen aushandeln.

Die einzige Interessenorganisation, die die Interessen von Unternehmen der verladenden Wirtschaft gegenüber den Fachorganisationen des Verkehrswesens wie auch gleichzeitig die Vertretung der Interessen der Werkverkehrsbetreiber als eigenständiger Fachverband wahrnimmt, ist der BWV (*Bundesverband Werkverkehr und Verlader*). Eine weitere Interessenorganisation des Werkverkehrs ist die VPI (*Vereinigung der Privatgüterwagen-Interessenten*).

36) Über die Arbeit des DSVK geben jährlich erscheinende Tätigkeitsberichte Auskunft; auch in vielen anderen europäischen und außereuropäischen Industriestaaten gibt es Verladerkomitees, die ähnliche Aufgaben wie das DSVK wahrnehmen - vgl. hierzu Eller, D., *Conference-Council Relations ... or Love's Labour Lost*, in: *Containerisation International*, Vol. 22 (1988), No. 5, pp. 47-51.

Einige Branchenorganisationen vertreten nicht nur die verkehrspolitischen Interessen, die ihre Mitglieder als Nachfrager gewerblicher Verkehrsleistungen haben. Vielmehr nehmen z. B. von den dem BDI angeschlossenen Verbänden der bereits genannte VDA, der *Verband der Deutschen Schiffbauindustrie* sowie der BDLI (*Bundesverband der Deutschen Luftfahrt-, Raumfahrt- und Ausrüstungsindustrie*) auch darüber hinausgehende verkehrspolitische Interessen ihrer Mitglieder wahr, die z. B. daraus resultieren, daß die Verkehrspolitik durch die Festlegung technischer Vorschriften Einfluß auf die Produktion von Verkehrsfahrzeugen nimmt. Ähnliche Ziele verfolgen der nicht dem BDI angeschlossene VSM (*Verband für Schiffbau und Meerestechnik*), der VFM (*Verband der Fahrrad- und Motorradindustrie*) und der VDL (*Verband der Deutschen Lokomotivindustrie*). Der dem BDI angeschlossene *Hauptverband der Deutschen Bauindustrie*, der auch über spezielle Bundesfachabteilungen für Straßenbau und Eisenbahnoberbau verfügt, nimmt auf verkehrspolitischem Gebiet die Funktion eines Einflußträgers der Verkehrsinfrastrukturpolitik wahr. Daneben gibt es noch Interessenorganisationen, deren Mitglieder weder einer Verkehrsbranche noch der verladenden Wirtschaft angehören, aber dennoch verkehrspolitische Interessen haben. Hierzu zählen z. B. der Verband der Transportversicherer (*Deutscher Transport-Versicherungs-Verband*) und der BAV (*Bundesverband der Autovermieter Deutschlands*).

Zu den verkehrspolitisch aktiven Interessenorganisationen der Unternehmen zählt auch der DIHT (siehe oben) einschließlich der ihm angeschlossenen *Industrie- und Handelskammern*. DIHT wie auch die IHK verfügen jeweils über eigenständige Verkehrsausschüsse. Allerdings nehmen die Kammern unter den Unternehmerorganisationen eine Sonderstellung ein. Zum einen handelt es sich bei ihnen um mit gewissen Hoheitsbefugnissen gegenüber ihren Mitgliedern ausgestattete Körperschaften öffentlichen Rechts, für die das Prinzip der Zwangsmitgliedschaft anstelle freiwilliger Mitgliedschaft gilt. Zum anderen sollen sie im Gesamtinteresse ihrer Mitglieder tätig werden, die aus unterschiedlichen Branchen stammen, d. h. als Interessenvertretung nach außen müssen die Kammern anders als einzelne Branchenorganisationen der Wirtschaft wesentlich stärker auf den internen Interessenausgleich zwischen ihren Mitgliedern ausgerichtet sein.<sup>37)</sup> Wie schwer es ist, diesen internen Interessenausgleich vorzunehmen, zeigen die Auseinandersetzungen um die Veröffentlichung der im Herbst 1989 vorgelegten DIHT-Denkschrift „*Güterkraftverkehr im Binnenmarkt - Probleme und Zukunft der Verkehrsmarktordnung in der Bundesrepublik*“, in der sich der DIHT für eine schrittweise Liberalisierung des gegenwärtig noch weitgehend regulierten gewerblichen Straßengüterverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland ausspricht. Diese Denkschrift ist vom BDF, der die Interessen seiner Mitglieder überhaupt nicht berücksichtigt sah, erheblich kritisiert worden. Zwischen dem BDF und dem BSL (siehe oben), der der genannten Denkschrift wesentlich aufgeschlossener gegenübergetreten war, kam es schließlich sogar zu einer öffentlich ausgetragenen Auseinandersetzung über die Frage, welcher der beiden Verbände die Interessen der Kraftwagenspeditionen in geeigneter Form vertrete.

Da die Verkehrspolitik durch Arbeitszeitregelungen sowie spezielle Betriebs- und Unfall-schutzvorschriften für die im gewerblichen Verkehr und die im Werkverkehr Beschäftigten

37) Vgl. Kleinbenz, G., *Wirtschaftskammern*, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Bd. 9, hrsg. von W. Albers et. al., Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen, Zürich 1982, S. 898-904 und Adam, H., *Der Einfluß der Industrie- und Handelskammern auf die politische Willensbildung*, Diss. Oldenburg 1978.

unmittelbar bzw. durch andere Maßnahmen, die nicht primär sozialpolitischer Natur sind (z. B. Entscheidungen, die eine Liberalisierung des gewerblichen Verkehrs bewirken), mittelbar die Arbeitsmarktsituation und Arbeitsbedingungen beeinflusst, sind auch diejenigen Arbeitgeberorganisationen sowie Arbeitnehmer- und Berufsorganisationen als Einflußträger der Verkehrspolitik anzusehen, die die Interessen der in der Verkehrswirtschaft bzw. im Werkverkehr tätigen Arbeitnehmer und ihrer Arbeitgeber vertreten. Diese nehmen teilweise auf dem Gebiet der *Lohnpolitik* zusätzlich die Funktion von Marktorganisationen wahr und können daher auch als *Entscheidungssträger der Sozialpolitik* angesehen werden.<sup>38)</sup>

Auf der Seite der Unternehmen gibt es zum einen spezielle Arbeitgeberorganisationen des Verkehrswesens wie den *Arbeitgeberverband Deutscher Eisenbahnen e. V.* und den *Arbeitgeberverband der deutschen Binnenschifffahrt e. V.* Außerdem nehmen einige der genannten Branchenorganisationen der Verkehrswirtschaft wie der *Verband Deutscher Reeder* und der *Verband Deutscher Küstenschiffseigner* auch die Funktionen eines Arbeitgeberverbandes wahr. Alle vier genannten Verbände sind im übrigen Mitglieder der *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*.<sup>39)</sup>

Bevor im folgenden auf die Arbeitnehmer- und Berufsorganisationen eingegangen wird, die als Einflußträger der Verkehrspolitik tätig sind, sei noch darauf hingewiesen, daß es neben den bereits besprochenen Branchen-, Kammer- und Arbeitgeberorganisationen noch einige Interessenorganisationen der Unternehmen gibt, die sich in diese Dreiteilung nicht einfügen. Dazu zählen das *Verkehrsforum Bahn* und die *DSL (Deutsche Straßenliga)*. Das *Verkehrsforum Bahn* vertritt die Interessen von Unternehmen verschiedener Branchen, die ein Interesse an einer positiven Weiterentwicklung der Bahn haben. Mitglieder sind neben der *Deutschen Bundesbahn* Verladener, Kooperationspartner der Bahn sowie Auftragsnehmer der Bahn.<sup>40)</sup> Mitglieder der *DSL* sind verschiedene gesellschaftliche Gruppen, die an einem weiteren Ausbau der nationalen Straßenverkehrsinfrastruktur interessiert sind. Dazu gehören vor allem Gebietskörperschaften, Industrie- und Handelskammern, Unternehmen der Bauwirtschaft, Verkehrsunternehmen sowie der ADAC als Interessenorganisation des Freizeitbereichs (siehe weiter unten).

Die Interessen der in der Verkehrswirtschaft und im Werkverkehr tätigen Arbeitnehmer werden zum einen innerhalb des DGB (*Deutscher Gewerkschaftsbund*) durch die Gewerkschaft *ÖTV (Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr)* und die *GdED (Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands)* vertreten. Außerhalb des DGB werden die Interessen der in der Verkehrswirtschaft und im Werkverkehr tätigen Arbeitnehmer von den dem *DBB (Deutscher Beamtenbund)* angeschlossenen Gewerkschaften *GDBA (Gewerkschaft Deutscher Bundesbahnbeamter, Arbeiter und Angestellten)* und *GDL (Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer und Anwärter)* sowie durch den *Fachverband Wasser- und Schifffahrtsverwaltung* im *DBB* ver-

38) Vgl. *Schachtschabel, H.G.*, Sozialpolitik, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1983.

39) Tendenziell besteht in der Bundesrepublik Deutschland eher eine Trennung zwischen wirtschaftspolitisch aktiven Interessenorganisationen der Unternehmen und den speziell sozialpolitisch aktiven Arbeitgeberorganisationen, während die Unternehmerorganisationen im Ausland meist gleichzeitig wirtschafts- und sozialpolitische Funktionen wahrnehmen - vgl. *Schachtschabel, a.a.O.*, S. 27.

40) Vgl. *Bender, W.*, Partnerschaft mit Perspektiven - Fünf Jahre Verkehrsforum Bahn e. V., in: Die Bundesbahn, 65. Jg. (1989), H. 9, S. 751-759.

treten. Zu nennen sind aber auch die *Piloten-Vereinigung Cockpit*, der *VDF (Verband deutscher Flugleiter)*, der *BLD (Berufsverband der Luftfahrt in Deutschland)*, der *VDKS (Verband Deutscher Kapitäne und Schiffs-offiziere)*, der *BDBK (Bund Deutscher Berufskraftfahrer)* und der *BdBV (Bundesvereinigung der Berufskraftfahrer-Verbände)*.<sup>41)</sup>

Einige Interessenorganisationen üben in der Bundesrepublik Deutschland nicht nur auf dem Gebiet der *Lohnpolitik*, sondern auch auf dem Gebiet der *Tarifbildung* die Funktion von Marktorganisationen aus. So bestehen in der Bundesrepublik Deutschland staatlich initiierte Kartelle in Form von *Tarifkommissionen* in der Binnenschifffahrt, im gewerblichen Straßengüterfernverkehr, im Straßengüternahverkehr und im Eisenbahnverkehr, in denen Interessenvertreter von Verladerschaft und Verkehrswirtschaft zusammenarbeiten. Während die Verloader in der Tarifkommission für den Straßengüterfernverkehr und in der Tarifkommission für den Bahnverkehr nur mit beratender Stimme vertreten sind, sind sie in den beiden anderen Kommissionen paritätisch an der Tarifbildung beteiligt. Gleichwohl müssen alle Tarifbeschlüsse der Kommissionen dem *BMV* zur Genehmigung vorgelegt werden.

Als letzte Gruppe von Interessenorganisationen der Wirtschaft sind schließlich noch die *Verbraucherorganisationen* zu nennen, die am Rande ihrer allgemeinen Tätigkeit auch die Interessen der privaten Nachfrager von gewerblich angebotenen (privaten sowie öffentlichen) Personenverkehrsleistungen vertreten.<sup>42)</sup> Die Verbraucherinteressen waren nach 1949 zunächst von einzelnen Sozialverbänden vertreten worden, die ihre Zusammenarbeit nach 1953 in der *AgV (Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände)* koordinierten. 1971 sind zusätzlich die 11 Verbraucherzentralen (jedes Bundesland besitzt eine Verbraucherzentrale mit mehreren *Verbraucherstellen*) als Mitglieder in die *AgV* eingetreten. Die Interessen der privaten Haushalte als Teilnehmer am Personenindividualverkehr, d. h. am nicht-gewerblichen Personenverkehr, werden dagegen durch Interessenorganisationen des Freizeitbereichs vertreten.

Zu den verkehrspolitisch aktiven Interessenorganisationen im Freizeitbereich zählen vor allem die mitgliederstarken *Automobilclubs*, die die Interessen der Pkw-Halter als Teilnehmer am Personenindividualverkehr vertreten. Größter und einflußreichster Automobilclub der Bundesrepublik Deutschland ist der nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges neu gegründete *ADAC (Allgemeiner Deutscher Automobil-Club)*. Erst 1986 gegründet worden ist dagegen der ökologisch orientierte *VCD (Verkehrsclub der Bundesrepublik Deutschland)*, der „Nicht-Autofahrer und umweltbewußte Auto- und Motorradfahrer gleichermaßen“ vertritt. Ein weiterer Ausbau der Straßenverkehrsinfrastruktur wird vom *VCD* abgelehnt, während der *ADAC* Ausbaumaßnahmen befürwortet (vgl. die Mitgliedschaft des *ADAC* in

41) Ergänzend tragen die *Technischen Überwachungsvereine*, die in staatlichem Auftrag u. a. regelmäßig technische Kontrollen der von Verkehrsbetrieben und Unternehmen der verladenden Wirtschaft verwendeten Fahrzeuge, Lager- und Umschlagseinrichtungen etc. vornehmen sowie die Berufsgenossenschaften (wie z. B. die *See- sowie Binnenschifffahrts-Berufsgenossenschaft*), die spezielle Unfallverhütungs- und Gesundheitsvorschriften erlassen, dazu bei, daß die in der Verkehrswirtschaft und im Werkverkehr Beschäftigten einem möglichst hohen Arbeitsschutz unterliegen; sie sind jedoch nicht als Interessenorganisationen im Wirtschaftsbereich anzusehen - *Schachtschabel, a.a.O.*, S. 55-62, insbesondere S. 58.

42) Vgl. u. a. *Hartmann, a.a.O.*, S. 289-302.

der *Deutschen Straßenliga*).<sup>43)</sup> Der verkehrspolitische Einfluß von *Sportflieger-, Motorrad- und Fahrradclubs* usw. – selbst wenn sie wie der DAeC (*Deutscher Aero Club*), der ADFC (*Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club*) und der BVdM (*Bundesverband der Motorradfahrer*) bundesweit organisiert sind – ist demgegenüber als weitaus geringer zu veranschlagen.

Relativ schwierig ist es, Aussagen darüber zu machen, welchen Einfluß Interessenorganisationen des Sozialbereichs (hierzu gehören die *Wohlfahrtsverbände, Kriegsfolgenverbände* usw.) und die Interessenorganisationen der Gebietskörperschaften (hierzu gehören in der Bundesrepublik Deutschland der *Deutsche Städtetag, der Deutsche Gemeindetag* und der *Deutsche Landkreistag*<sup>44)</sup> auf verkehrspolitische Entscheidungsträger ausüben. Die Berücksichtigung der speziellen Belange Behinderter in der Verkehrspolitik sowie die Berücksichtigung spezieller Interessen der Städte und Gemeinden in der bundesstaatlichen, den ÖPNV betreffenden Verkehrspolitik seien als Beispiele für Einflußmöglichkeiten genannt.

Ebenfalls schwierig ist es, Interessenorganisationen aus anderen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens (z. B. Umwelt, Kultur, Wissenschaft usw.) abzugrenzen, die Einfluß auf die verkehrspolitischen Entscheidungsträger zu nehmen versuchen. Eine Interessenorganisation, die an dieser Stelle zu nennen ist, ist der DVR (*Deutscher Verkehrssicherheitsrat*), zu dessen Mitgliedern u. a. Automobil- und Fahrradclubs, Versicherungsunternehmen, Berufsgenossenschaften, Berufsvereinigungen, Industrie- und Verkehrsverbände, aber auch die Länderverkehrsministerien und das Bundesverkehrsministerium als Entscheidungsträger der Verkehrspolitik gehören.

Verkehrspolitisch aktiv sind auch zahlreiche Interessenorganisationen im Umweltbereich. Hinzuweisen ist insbesondere auf die wachsende Zahl von *Bürgerinitiativen*, die meist von lokaler Bedeutung sind, aber auch von regionaler Bedeutung sein können. In der Bundesrepublik Deutschland haben sich die Bürgerinitiativen bereits 1972 mit Gründung des BBU (*Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz*) eine bundesweite Interessenvertretung geschaffen, dessen Bedeutung durch den Einzug der Partei *Die Grünen* in Bundestag und Länderparlamente jedoch teilweise an Bedeutung verloren hat. Von den ca. 1000 Bürgerinitiativen, die Anfang der 80er Jahre Mitglieder des BBU waren, nahm die Mehrheit verkehrspolitische Interessen (ca. 450 Bürgerinitiativen) und energiepolitische Interessen (ca. 200 Bürgerinitiativen) wahr.<sup>45)</sup> Ziel verkehrspolitisch aktiver Bürgerinitiativen kann es sein, verkehrspolitische Entscheidungen zu verhindern (z. B. den Ausbau bestehender Flughäfen), wie auch für die Herbeiführung verkehrspolitischer Entscheidungen (z. B. für den Bau von Ortsumgehungsstraßen, für die Schaffung verkehrsberuhigter Zonen usw.) einzutreten.

43) Vgl. den Beitrag von Klingholz, R., Vereinszweck Vollgas, in: Die Zeit, Nr. 31 (28. 07. 1989), S. 9–12, der sich kritisch mit der Tätigkeit des ADAC auseinandersetzt.

44) Es handelt sich hierbei um kommunale Spitzenverbände auf Bundesebene; daneben gibt es auch Landesverbände, die jedoch an dieser Stelle nicht aufgeführt werden, da sich die Ausführungen in diesem Kapitel auf Interessenorganisationen von bundesweiter Bedeutung konzentrieren.

45) Vgl. Hartmann, a.a.O., S. 304–306.

## 2.2 Internationale Träger der Verkehrspolitik

### 2.2.1 Internationale Staatenorganisationen

#### 2.2.1.1 Weltstaatenorganisationen

Internationale Staatenorganisationen werden aufgrund völkerrechtlicher Verträge gegründet. Die Tätigkeit der internationalen Staatenorganisationen vollzieht sich in Gremien und Konferenzen, in die die Mitgliedstaaten Regierungsvertreter entsenden. Dabei ist die Durchsetzbarkeit politischer Vorstellungen und Wünsche einzelner Staaten in den Organisationen u. a. von der Zahl und Zusammensetzung der Mitgliedstaaten, von der Gestalt des Entscheidungssystems sowie davon abhängig, ob es ihnen gelingt, Koalitionen mit anderen Staaten einzugehen, die auch abstimmungswirksam werden.

Internationale Staatenorganisationen können wie bereits erwähnt *Weltstaatenorganisationen* sein, in denen (fast) alle souveränen Staaten der Welt Mitglieder sind, oder *Regionalstaatenorganisationen* sein, deren Mitglieder nur einen Teil der Staatengemeinschaft repräsentieren und i. d. R. durch einen ähnlichen ökonomischen Entwicklungsstand und ähnliche politische Anschauungen miteinander verbunden sind. Regionalstaatenorganisationen lassen sich nochmals danach differenzieren, ob es sich um *reine* Industrie-, Staatshandels- oder Entwicklungsländerorganisationen oder um *gemischte* Staatenorganisationen handelt. Erstere dienen dann dem *Nord-Nord-, Ost-Ost- oder Süd-Süd-Dialog* der Staaten, letztere dem *Nord-Süd- oder Ost-West-Dialog*. Von den souveränen Staaten der Welt werden im allgemeinen die Mitgliedstaaten der *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* OECD (*Organisation for Economic Cooperation and Development*) (siehe Kap. 2.2.1.2) zusammen mit der Südafrikanischen Republik als Industrieländer, die Mitgliedstaaten des *Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe* COMECON (*Council for Mutual Economic Aid*) (siehe Kap. 2.2.1.2) als Staatshandelsländer und alle übrigen Staaten der Welt als Entwicklungsländer bezeichnet.

Die bedeutendste internationale Staatenorganisation, die gleichzeitig auch eine Weltstaatenorganisation ist, ist die *Organisation der Vereinten Nationen* UNO (*United Nations Organization*),<sup>46)</sup> zu deren Tätigkeitsfeld auch die internationale Verkehrspolitik gehört. Hauptorgane der UNO sind die *Generalversammlung, der Sicherheitsrat, der Treuhänder, das Sekretariat, der Internationale Gerichtshof* und der *Wirtschafts- und Sozialrat* ECOSOC (*Economic and Social Council*).

ECOSOC ist das wirtschafts- und sozialpolitische Hauptorgan der UNO, dessen Aufgaben von einer Vielzahl von Kommissionen wahrgenommen werden. Dazu zählen auch die fünf regionalen Wirtschaftskommissionen der UNO, i. e. die 1947 gegründete *Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa* UN/ECE (*United Nations Economic Commission for Europe*), die UN/ECA (*United Nations Economic Commission for Africa*), die UN/ESCAP (*United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*), die UN/ECWA (*United Nations Economic and Social Commission for Western Asia*) sowie die UN/ECLAC (*United Nations Economic and Social Commission for Latin America and the Caribbean*).

46) Eine umfassende Darstellung der Vereinten Nationen liefert Hüfner, K., Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen – Strukturen, Aufgaben, Dokumente, 2. Aufl., Bonn 1986.

Während UN/ECA, UN/ESCAP und UN/ECWA speziell den Süd-Süd-Dialog fördern, unterstützen die UN/ECLAC und die UN/ECE aufgrund ihrer Mitgliederstruktur den Nord-Süd-Dialog bzw. den Ost-West-Dialog.

Die regionalen Wirtschaftskommissionen befassen sich im Rahmen ihrer Tätigkeit auch mit Fragen der internationalen Verkehrspolitik. So verfügt z. B. die UN/ECE über ein ständiges *Inland Transport Committee*. Aufgrund der Mitgliedschaft marktwirtschaftlich orientierter Industriestaaten und planwirtschaftlich orientierter Staatshandelsländer hat sich die Arbeit der UN/ECE allerdings im wesentlichen auf die Vereinheitlichung technischer und rechtlicher Rahmenbedingungen des internationalen Güterverkehrs in Europa beschränkt. Die Arbeit der UN/ECA vollzieht sich in Konferenzen der Minister der afrikanischen Mitgliedsstaaten (Mitglieder sind mit Ausnahme der 1963 durch die ECOSOC-Resolution Nr. 974 ausgeschlossenen Südafrikanischen Republik alle Staaten des afrikanischen Kontinents und vorgelagerter Inseln), in Arbeitsgruppen unterhalb der Ministerebene sowie im Sekretariat der UN/ECA. Ein Teil der UN/ECA-Aktivitäten umfaßt auch die Verkehrspolitik, für die die *Conference of African Ministers of Transport, Communications and Tourism* zuständig ist. Die übrigen Wirtschaftskommissionen sind ähnlich strukturiert, d. h. verfügen ebenfalls über ständige Organe zur Wahrnehmung verkehrspolitischer Aufgaben.

Außer in den regionalen Wirtschaftskommissionen werden verkehrspolitische Fragestellungen innerhalb der ECOSOC lediglich im Rahmen der Tätigkeit des *Committee of Experts on the Transport of Dangerous Goods* behandelt. Allerdings berichten eine Reihe von Sonderorganisationen der UNO, wie z. B. die *Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development)*, die z. T. verkehrspolitische Aufgaben wahrnimmt, über die ECOSOC der Generalversammlung der UNO. Die 1964 gegründete UNCTAD gilt als Forum der Entwicklungsländer, auf dem diese versuchen, ihre wirtschaftlichen Interessen gegenüber den Industrieländern geltend zu machen, wobei sie im Rahmen der von ihnen angestrebten Neuordnung der Weltwirtschaftsordnung einen Ausgleich für Schäden aufgrund ungleicher Handelsabkommen während der Kolonialzeit verlangen.<sup>47)</sup>

Bereits auf der ersten Konferenz (UNCTAD I) in Genf konnte die UNCTAD erreichen, daß das *Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)* eine Sonderbehandlung der Entwicklungsländer in seinem Regelwerk festlegte (näheres zum GATT weiter unten). Auf Folgekonferenzen der UNCTAD wurden u. a. Verhandlungen über eine neue Weltinformations- und Kommunikationsordnung, über eine Neuordnung der internationalen Rohstoffmärkte und eine Erhöhung der Beteiligung der Entwicklungsländer am internationalen Dienstleistungshandel, vor allem am Weltseetransport, geführt. Seit 1965 ist für Fragen der internationalen Schifffahrtspolitik der *Schifffahrtsausschuß (Shipping Committee)* der UNCTAD zuständig.<sup>48)</sup> Heute werden innerhalb der UNCTAD folgende Staatengruppen bzw. Verhandlungskoalitionen unterschieden: die *Gruppe B (west-*

47) Vgl. hierzu auch den Beitrag von *Bohrisch, A.*, UNCTAD, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, B. 9, hrsg. von *W. Albers et. al.*, Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen, Zürich 1982, S. 867–872.

48) Weitere Komitees der UNCTAD sind das *Committee on Commodities*, das *Committee on Manufacturers*, das *Committee on Invisibles and Financing related to Trade*, das *Committee on Transfer of Technology*, das *Committee on Economic Co-Operation* und das *Special Committee on Preferences*, vgl. *Hüfner*, a.a.O.

*liche Industrieländer*), die *Gruppe D* (Staatshandelsländer) sowie die *Gruppe 77* (bei Gründung im Jahre 1967 ursprünglich 77 Mitglieder, heute [Stand: 1982] 125 Entwicklungsländer), die nochmals in eine *Gruppe A* (Afro-Asiatische Entwicklungsländer) und eine *Gruppe C* (Lateinamerikanische Entwicklungsländer) unterschieden wird.

Die Entwicklung der Nord-Süd-Verkehrsbeziehungen dürfte zukünftig wesentliche, neue Impulse durch die 1986 im Rahmen des GATT<sup>49)</sup> aufgenommenen, aber noch nicht abgeschlossenen Verhandlungen über die Möglichkeiten einer Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels durch Anwendung der allgemeinen GATT-Regeln erhalten. Das GATT hat ursprünglich ausschließlich den internationalen Handel mit Waren geregelt und dabei ein generelles Verbot aller staatlichen Handelsbeschränkungen mit Ausnahme von Zöllen vorgesehen, wobei letztere bislang in mehreren Verhandlungsrunden<sup>50)</sup> gesenkt werden konnten. Erstmals hatten die USA anlässlich der *Tokyo-Runde* 1979 die Einbeziehung der Dienstleistungen in die GATT-Verhandlungen gefordert.<sup>51)</sup> Sofern es am Ende der derzeit noch laufenden Verhandlungen im Rahmen der *Uruguay-Runde* zu entsprechenden branchenübergreifenden oder branchenspezifischen Empfehlungen für den Dienstleistungshandel kommt, wird sich der Kreis derjenigen Organisationen, die als Träger internationaler Verkehrspolitik angesehen werden können, in absehbarer Zeit um das GATT erweitern.

Zu den Sonderorganisationen, autonomen Organisationen und übrigen Organen der Vereinten Nationen, zu deren Aufgabengebiet überwiegend oder teilweise internationale verkehrspolitische Fragestellungen gehören, zählen die *Internationale Zivilluftfahrtorganisation ICAO (International Civil Aviation Organization)*, die *Internationale Schifffahrtsorganisation IMO (International Maritime Organization)*, die *Internationale Atomenergieorganisation IAEA (International Atomic Energy Agency)* sowie die *Internationale Arbeitsorganisation ILO (International Labour Organization)*. Auch sie können entsprechend der Zahl der Staaten, die Mitglieder sind, als Weltstaatenorganisationen angesehen werden.

Gegenstand der Tätigkeit der ICAO sind nicht kommerzielle, sondern technische und organisatorische Fragen des Luftverkehrs. Die ICAO hat auch in den vergangenen Jahren in vielen Entwicklungsländern am Aufbau nationaler Fluggesellschaften sowie am Aufbau nationaler Flugsicherungssysteme mitgewirkt. Dies geschah dabei in Zusammenarbeit mit dem 1965 aus der Zusammenlegung von EPTA (*Expanded Programme of Technical Assistance*) und

49) Vgl. zur Funktion des GATT einfürend *Altmann, J.*, Internationale Wirtschaftsbeziehungen, 2. Auflage, Opladen 1984; *Glismann, H.H., Horn, E.-J., Nebring, S., Vaubel, R.*, Weltwirtschaftslehre, Bd. 1 (Außenhandels- und Währungspolitik), 3. Aufl., Göttingen 1986, S. 95–110 und *Sautter, H., Zölle*, III: Handels- und Zollabkommen (GATT), in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 9, hrsg. von *W. Albers et. al.*, Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen, Zürich 1982, S. 660–666 – seit seiner Gründung hat sich die Mitgliederzahl des GATT stetig erhöht; heute sind ca. ¼ der Mitglieder des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens Entwicklungsländer.

50) Die bislang sieben abgeschlossenen GATT-Verhandlungsrunden fielen in die Jahre 1947 (*Genf*), 1949 (*Annecey*), 1951 (*Torquay*), 1956 (*Genf*), 1960/61 (*Genf*, sog. *Dillon-Runde*), 1964/67 (*Genf*, sog. *Kennedy-Runde*), 1973/79 (*Tokyo*) – die achte Verhandlungsrunde ist 1986 begonnen worden (sog. *Uruguay-Runde*).

51) Zur Einbeziehung von Dienstleistungen in das GATT vgl. *Krommenacker, R.J.*, Trade-Related Services and Gatt, in: *Journal of World Trade Law* (1979), pp. 510–522; *Sapir, A.*, Trade in Services – Policy Issues for the Eighties, in: *Columbia Journal of World Business*, Vol. 17 (1982), pp. 77–85; *Gray, P.H.*, A Negotiating Strategy for Trade in Services, in: *Journal of World Trade Law* (1983), pp. 377–388; *Aronson, J.D./Cowbey, P.F.*, Trade in Services – A Case for Open Markets, Washington D.C., London 1984.

dem *United Nations Special Fund* entstandenen UNDP (*United Nations Development Programme*).<sup>52)</sup> Aufgabe der IMO ist im wesentlichen die Erarbeitung internationaler Regeln für die Sicherheit der Schifffahrt auf Hoher See und den Schutz der Meeresumwelt vor Verunreinigungen durch Schiffe, wobei es auch Berührungspunkte zum Aufgabenfeld des UNO-Umweltprogramms UNEP (*United Nations Environment Programme*) gibt.<sup>53)</sup>

Die IAEA sowie die ILO, deren Organe die *Internationale Arbeitskonferenz* (*International Labour Conference*), der *Verwaltungsrat* und das *Internationale Arbeitsamt* (*International Labour Office*) sind, leisten nur in einem kleinen Ausschnitt ihrer Tätigkeit Beiträge zur internationalen Verkehrspolitik, die IAEA bei der Erarbeitung von internationalen Regeln für den Transport von Kernbrennstoffen, die ILO bei der Erarbeitung internationaler Regeln auf dem Gebiet der Sozialpolitik. Zu den zahlreichen Ausschüssen im Verwaltungsrat der ILO gehören auch ein *Ausschuß für Binnenverkehr* und ein *Seeschiffahrtsschluß*, die sich beide mit den Möglichkeiten der Verbesserung der Arbeitsbedingungen für die in der Verkehrswirtschaft Beschäftigten befassen. Die ILO arbeitet zusätzlich mit der *Weltgesundheitsorganisation* WHO (*World Health Organization*) in einem gemeinsamen Ausschluß zusammen, der sich speziell mit der Gesundheit der Seeleute befaßt.

#### 2.2.1.2 Regionalstaatenorganisationen

Wichtigste Regionalstaatenorganisation der Industrieländer ist die bereits in Kap. 2.2.1.1 erwähnte OECD. Von den 24 Mitgliedstaaten der OECD gehören zwölf Staaten (Bundesrepublik Deutschland, Italien, Frankreich, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Großbritannien, Irland, Dänemark, Griechenland, Portugal, Spanien) der EG (*Europäische Gemeinschaft*) an, weitere sechs Staaten (Island, Norwegen, Schweden, Finnland, Österreich, Schweiz) sind Mitglieder der *Europäischen Freihandelsvereinigung* bzw. -zone EFTA (*European Free Trade Association* bzw. *Area*). Weitere Einzelmitglieder sind die USA, Kanada, Australien, Neuseeland, Japan und die Türkei. Jugoslawien ist assoziiertes Mitglied der OECD, d. h. kein Vollmitglied.<sup>54)</sup>

Die 1961 gegründete OECD, die Nachfolgeorganisation der 1948 gegründeten *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa* OEEC (*Organization for European Economic Cooperation*) ist, hat seit Aufnahme ihrer Tätigkeit wesentliche Beiträge zum Abbau von Beschränkungen im Verkehrsbereich geleistet. Als Rechtsinstrument dient dabei der von der

52) Allerdings wird der größte Teil der Mittel der UNDP in Zusammenarbeit mit anderen UN-Organisationen für landwirtschaftliche Projekte ausgegeben - vgl. *United Nations Development Programme* (Hrsg.): *Generation - Portrait of the United Nations Development Programme 1950-1985*, New York 1985.

53) Vgl. Müller, E., Zum Weltschiffahrtstag: 30 Jahre IMO, in: *Schiff & Hafen*, 41. Jg. (1989), H. 10, S. 10-12.

54) Vgl. *einleitend zur EG: Harbrecht, W.*, Die Europäische Gemeinschaft, 2. Aufl., Stuttgart 1984; *Hrbek, R.*, 30 Jahre Römische Verträge - eine Bilanz der EG-Integration, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (2.5.1987), H. 18, S. 18-33; *Werner, H.*, Perspektiven und Probleme des Gemeinsamen Marktes 1993, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (9.6.1989), H. 24/25, S. 3-14; *Hindley, B.*, Die Europäische Gemeinschaft 1993, a.a.O., S. 15-24 und *Kreile, M.*, Politische Dimensionen des europäischen Binnenmarktes, a.a.O., S. 25-35 - *einleitend zur EFTA: Borner, S., Hürmli, B., Wehrle, F.*, Europäische Freihandelsassoziation (EFTA), in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Bd. 2, hrsg. von W. Albers et. al., Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen, Zürich 1980, S. 464-472; *einleitend zur OECD: Sauter, H.*, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OEEC, OECD), in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Bd. 6, hrsg. von W. Albers et. al., Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen, Zürich 1981, S. 26-33.

OECD verabschiedete *Kodex der Liberalisierung der laufenden unsichtbaren Transaktionen* (*Code of Liberalization of Current Invisible Operations*), der zu einer allgemeinen Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs innerhalb der OECD beitragen soll.<sup>55)</sup>

Dieser verpflichtet die OECD-Mitgliedstaaten zu einem Prozeß der schrittweisen Liberalisierung bzw. zum Abbau der Beschränkungen bei denjenigen unsichtbaren Transaktionen, die in einer Liste als Anhang zu dem genannten Kodex aufgeführt sind. Eine Gruppe dieser Transaktionen bilden die Verkehrsdienstleistungen. Die Liberalisierungsbestimmungen des Kodex gelten jedoch grundsätzlich nur für Operationen, die zwischen Gebietsansässigen von zwei OECD-Staaten abgewickelt werden und außerdem nur in dem Umfang, in dem sich die OECD-Staaten an den Kodex gebunden haben. Zwar ist dieser langfristig von allen Mitgliedern in gleicher Weise zu handhaben, um die genannten Operationen umfassend zu liberalisieren, doch „können Mitglieder, denen sofortige Liberalisierungsschritte unmöglich sind, einen ‚Vorbehalt‘ bei den betreffenden Positionen anmelden. [...] Durch die Anmeldung eines Vorbehalts erhält der Mitgliedstaat das Recht, Beschränkungen bei den betreffenden Operationen aufrechtzuerhalten“.<sup>56)</sup>

Es gilt der Grundsatz der Nichtdiskriminierung zwischen den OECD-Mitgliedstaaten, doch können in Ausnahme hiervon Länder, die Zoll- und Währungssystemen angehören, untereinander weitergehende Liberalisierungsmaßnahmen vereinbaren, ohne sie auf andere OECD-Mitglieder anzuwenden. Diese Ausnahmeregelung betrifft die EG sowie die *Belgisch-Luxemburgische Wirtschaftsunion*. Die Überwachung der Anwendung des Kodex, die periodischen Überprüfungen der Vorbehalte und Abweichungen sowie ihre Weiterentwicklung sind Aufgabe des CMIT (*Ausschuß für Kapitalverkehr und unsichtbare Transaktionen*), wobei die entsprechenden Arbeiten, sofern sie Verkehrsdienstleistungen betreffen, in enger Zusammenarbeit mit verschiedenen Fachgruppen wie dem *OECD-Seeverkehrsausschuß* durchgeführt werden.

Speziell für die Schifffahrtsverhandlungen zwischen Japan und den europäischen Schifffahrtsnationen auf der einen und den USA auf der anderen Seite ist innerhalb der OECD die CSG (*Consultative Shipping Group*) ins Leben gerufen worden. Mitglieder sind auf europäischer Seite die EG-Staaten Belgien, Niederlande, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Dänemark, Großbritannien, Griechenland und Spanien sowie die EFTA-Staaten Finnland, Norwegen und Schweden.

Weitere Regionalstaatenorganisationen, in denen ausschließlich Industrieländer zusammengeschlossen sind und in denen schwerpunktmäßig Fragen der internationalen Verkehrspolitik behandelt werden, sind die *Europäische Konferenz der Verkehrsminister* ECMT (*European Conference of Ministers of Transport*, oft auch als CEMT - *Conférence Européenne des Ministres des Transports* - abgekürzt), die *Zentralkommission für die Rheinschifffahrt* CCR (*Commission Centrale Pour La Navigation du Rhin*), die *Europäische Zivilluftfahrtkonferenz* ECAC (*Euro-*

55) Daneben hat die OECD auch einen Kodex der Liberalisierung des Kapitalverkehrs (*Code of Liberalization of Capital Movements*) entwickelt und verabschiedet - Vgl. im folgenden OECD (Hrsg.): *Einführung in die Liberalisierungskodizes der OECD*, Paris 1987.

56) OECD, a.a.O., S. 14.

pean Civil Aviation Conference) und die Europäische Organisation für Flugsicherung EUROCONTROL (*European Organization for the Safety of Air Navigation*).

Die ECMT wurde 1953 gegründet und zählt heute 19 europäische Staaten zu ihren Mitgliedern.<sup>57)</sup> Neben den EG- und EFTA-Staten (ohne Island) sowie Jugoslawien und der Türkei als Vollmitgliedern sind zusätzlich Australien, Kanada, die USA und Japan als assoziierte Mitglieder eingebunden. Die Arbeit der ECMT vollzieht sich im wesentlichen durch das zweimal jährliche Zusammentreffen der Verkehrsminister der Mitgliedstaaten, in den ständigen Komitees sowie in Ad hoc Gruppen der ECMT. Die Bedeutung der ECMT als internationale verkehrspolitische Organisation hat jedoch in den vergangenen Jahren in dem Maße abgenommen wie die EG-Verkehrspolitik (vgl. Kap. 2.2.2) zunehmend eigenständige Konturen entwickelt hat, doch ist sie nach wie vor ein Forum für die verkehrspolitische Diskussion zwischen den der ECMT angeschlossenen EG-Mitgliedstaaten und den übrigen ECMT-Mitgliedern.

Aufgabe der CCR, deren Mitglieder die Rheinuferstaaten Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Schweiz, Niederlande, Belgien sowie Großbritannien sind, war und ist die Regelung der internationalen Rheinschifffahrt. Die Entwicklung der CCR, deren historische Ursprünge sich bis auf den Wiener Kongreß von 1815 zurückführen lassen, ist sehr wechselhaft verlaufen. Ein wesentlicher Einschnitt war der Zweite Weltkrieg, der kurze Zeit nach seinem Ausbruch zu einer Einstellung der Tätigkeit der CCR führte. Die CCR hat ihre Tätigkeit am 20. 11. 1945 wieder aufgenommen; die Bundesrepublik Deutschland wurde am 11. 7. 1950 als Mitglied in die CCR aufgenommen.<sup>58)</sup>

Die 1955 gegründete ECAC, der heute 22 europäische Staaten als Mitglieder angehören, ist eine autonome regionale Luftfahrtorganisation, arbeitet jedoch auf zahlreichen Gebieten eng mit der ICAO zusammen. Sie war - ähnlich wie die ECMT - zu einer Zeit ins Leben gerufen worden, als ein vereintes Europa noch als Zukunftsvision galt. Nachdem die EG Wirklichkeit geworden war und sich Mitte der siebziger Jahre auch eine Einbeziehung des Luftverkehrs in die EG-Verkehrspolitik abzeichnete, hat sich die ECAC um eine koordinierte Luftverkehrspolitik bemüht, um eine Spaltung Europas in einen Luftverkehrsmarkt der EG-Staaten und einen Luftverkehrsmarkt der übrigen europäischen Staaten zu vermeiden.

EUROCONTROL war ursprünglich 1960 mit dem Ziel gegründet worden, die Aufgabe der Flugsicherung im oberen Flugraum für alle grenzüberschreitenden Flüge in Europa wahrzu-

57) CEMT (Hrsg.): *Organisation et Activités*, Paris 1986.

58) Vgl. u. a. *Haustein, W.*, Die Freiheit im Internationalen Verkehr, Darmstadt, Köln, ohne Jahresangabe; *Robert, H.-K.*, Geschichte und Bedeutung der Mannheimer Rheinschiffahrtsakte, in: *Die Rheinschiffahrt*, 31. Jg., (1979), H. 5, S. 9-10; *Watermann, H.-R.*, Die wirtschaftlichen und rechtlichen Bedingungen für den Wettbewerb zwischen der Rheinschiffahrt und der Donaueschiffahrt, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 53. Jg. (1982), S. 179-215.

nehmen.<sup>59)</sup> Wie sich jedoch bald zeigte, waren nicht alle europäischen Staaten und nicht einmal alle EUROCONTROL-Mitgliedstaaten bereit, ihre nationalen Flugsicherungsrechte einer europäischen Organisation zu übertragen. Gegenwärtig betreibt EUROCONTROL nur eine einzige Flugsicherungszentrale (im niederländischen *Maastricht*), die lediglich einen Ausschnitt des oberen Luftraums über den Beneluxländern und dem Norden der Bundesrepublik Deutschland überwacht. Insgesamt wird der europäische Luftraum, i. e. der Luftraum über den 22 ECAC Mitgliedstaaten (vgl. den letzten Abschnitt), von 44 Flugsicherungszentralen überwacht, während z. B. der ähnlich große US-amerikanische Luftraum von nur 22 Flugsicherungszentralen überwacht wird. Die gegenwärtige Überlastung des Luftraums in Folge zunehmender Flugbewegungen ist nicht zuletzt eine Folge der Zersplitterung der europäischen Flugsicherung. Sofern sich die europäischen Regierungen unter dem Eindruck dieser Sachzwänge doch noch für die Schaffung einer einheitlichen europäischen Flugsicherung entschließen sollten, könnte EUROCONTROL der Nucleus einer entsprechenden Entwicklung sein.

Neben den genannten Organisationen gibt es weitere Regionalstaatenorganisationen der Industrieländer, die sich im Rahmen ihrer Tätigkeit ebenfalls mit Fragen der internationalen Verkehrspolitik befassen. Zu ihnen gehört neben der bereits genannten EFTA der 1952 gegründete *Nordische Rat (Nordic Council)*, dem neben Norwegen, Schweden, Finnland und Island auch Dänemark angehört und dessen Mitglieder Abgeordnete aus den Parlamenten der Mitgliedstaaten sind. Aufgabe des Nordischen Rates ist die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auf unterschiedlichen Gebieten (so auch auf dem Gebiet des Verkehrs), wobei der Nordische Rat entsprechende Empfehlungen erarbeitet, die an die Regierungen der einzelnen Mitgliedstaaten oder an den 1971 ebenfalls von Norwegen, Schweden, Finnland, Island und Dänemark gegründeten *Nordischen Ministerrat (Nordic Council of Ministers)* gerichtet sind. Die Arbeit des Nordischen Ministerrates vollzieht sich im wesentlichen in den regelmäßigen Treffen der Minister unterschiedlicher Ressorts aus den Mitgliedsländern, die durch das Sekretariat des Nordischen Rates sowie durch verschiedene Komitees (zu denen auch das *Nordic Senior Executives' Committee for Transport Questions* gehört) koordiniert werden.

Abschließend sei noch auf den 1949 gegründeten *Europarat* hingewiesen, zu dessen 21 Mitgliedern die 12 EG-Mitgliedstaaten, 5 EFTA-Staaten (Finnland ist kein Mitglied) sowie Liechtenstein, Malta, Zypern und die Türkei gehören. Der Europarat besteht aus einer *parlamentarischen Versammlung*, deren Mitglieder aus den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten entsandt werden, aus einem *Ministerkomitee* (der Außenminister) sowie aus einem *Generalsekretariat*. Außerdem bestehen Sonderorgane (wie z. B. der *Europäische Gerichtshof für Menschenrechte*). Der Europarat hat seit seinem Bestehen eine Vielzahl von Konventionen auf den Gebieten Menschenrechte (erinnert sei an die 1950 verabschiedete

59) Vgl. im folgenden die Ausführungen in: *Dörpinghaus, R.*, Planungsbüro Luftraumnutzer: Die Krise der europäischen Flugsicherung, in: *Aerokurier*, 33. Jg. (1989), H. 8, S. 12-22, die über die in einer umfassenden Studie enthaltene Darstellung der Probleme der europäischen Flugsicherung und über die in derselben Studie enthaltenen Vorschläge zur Verbesserung der europäischen Flugsicherung berichten - Mitglieder von EUROCONTROL sind gegenwärtig Frankreich, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, Irland und Portugal.

Menschenrechtskonvention), Jugend, Bildung, Kultur, Gesundheit, Natur, Denkmalschutz, Raumordnung usw. verabschiedet. Zwar bildet der Verkehr kein eigenständiges Arbeitsgebiet des Europarates, doch besteht über seine Arbeit auf dem Gebiet der Raumordnung z. B. eine Schnittstelle zur ECMT, wobei zu erwähnen ist, daß der Europarat nicht nur über einen speziellen *Ausschuß für Raumordnung und Gebietskörperschaften* verfügt, sondern auch eine *Europakonferenz der Gemeinden und Regionen* geschaffen hat, die sich auch regelmäßig – so zuletzt auf der Konferenz *Verkehr in der Region* (Köln, 31. 5. bis 2. 6. 1989) – mit internationalen verkehrspolitischen Fragestellungen des Verkehrs befaßt.

Da die bereits erwähnte EG eine supranationale Staatenorganisation von Industrieländern ist, wird auf sie erst in Kap. 2.2.2 näher eingegangen.

Während sich in der OECD westlich bzw. marktwirtschaftlich orientierte Industriestaaten zusammengeschlossen haben, ist der in Kap. 2.2.1.1 bereits erwähnte COMECON die internationale Wirtschaftsorganisation der planwirtschaftlich orientierten Staatshandelsländer bzw. Ostblockstaaten. Hintergrund der 1949 erfolgten Gründung des COMECON war seinerzeit das Ziel der UdSSR, die osteuropäischen Staaten an der Teilnahme am Marshall-Plan zu hindern. Somit war der COMECON eine Gegenreaktion zur 1948 gegründeten OEEC.<sup>60</sup> Der COMECON gibt seinen Mitgliedstaaten Empfehlungen zur Weiterentwicklung ihrer Zusammenarbeit auf ökonomischem und technischem Gebiet. Seine Organe sind die *Ratstagung*, das *Exekutivkomitee*, besondere *Komitees* (gegenwärtig sechs), *ständige Kommissionen* (gegenwärtig fünfzehn) und *Konferenzen* (gegenwärtig sieben). Außerdem verfügt das COMECON über zwei *Institute* (*Institute for Standardization; Institute for Economic Problems of the World Socialist System*). Verkehrsfragen werden im Rahmen aller Organe behandelt. Von besonderer Bedeutung sind dabei die *Standing Commission on Co-Operation in the Field of Transport* und die *Conference of Representatives of Chartering and Shipowning Organizations of the Member Countries*. Daneben arbeiten die COMECON-Organe eng mit anderen speziellen Organisationen der Staatshandelsländer zusammen, auf dem Gebiet des Verkehrs mit dem *Coordinating Centre for Container Transport*, dem *Joint Container Utilization Board for International Transport*, dem *Shipchartering Coordination Bureau*, der *Organisation für die Zusammenarbeit der Eisenbahnen OCR* (*Organization of Railway Cooperation*), in der die Eisenbahnverwaltungen der Staatshandelsländer zusammengeschlossen sind sowie mit der *INTERPORT* (*International Organization for Seaports*), in der die Seehäfen der Staatshandelsländer zusammengeschlossen sind.

Die Entwicklungsländer haben sich ebenfalls in Regionalstaatenorganisationen zusammengeschlossen, die der Vertiefung des Süd-Süd-Dialogs bzw. der Verbesserung der Beziehungen der Entwicklungsländer untereinander dienen. So streben z. B. die *Organisation Afrikanischer Einbeit* OAU (*Organization of African Unity*), die *Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten* CEDEAO (*Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest*), die *Zentralafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft* CEEAC (*Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale*), die erst 1980 gegründete *Südafrikanische Entwicklungs-Koordinations-*

60) Vgl. zu Entstehung und Entwicklung des COMECON einfürend *Damus, R.*, RGW - Wirtschaftliche Zusammenarbeit in Osteuropa, Opladen 1979; *Knirsch, P.*, COMECON, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 2, hrsg. von *W. Albers* et. al., Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen, Zürich 1980, S. 81–85.

*Konferenz SADCC* (*South African Development Coordination Conference*) sowie die erst 1983 gegründete *Präferenzhandelszone für Ost- und Südafrika* PTA (*Preferential Trade Area for Eastern and Southern Africa*) eine Verbesserung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit einschließlich einer Verbesserung der Verkehrsbeziehungen zwischen den afrikanischen Staaten an. Die OAU ist mit 50 Mitgliedstaaten die größte afrikanische Regionalstaatenorganisation; dagegen sind in der CEDEAO sechzehn afrikanische Staaten und in CEEAC und PTA jeweils 15 afrikanische Staaten Mitglieder. Mitglieder der SADCC sind Angola, Botswana, Mosambik, Sambia, Simbabwe, Tansania (diese sechs Staaten werden auch als *Frontstaaten* bezeichnet) sowie Lesotho, Malawi und Swasiland. Die Tätigkeit der SADCC überschneidet sich teilweise mit der Tätigkeit der PTA.

Die genannten Staatenorganisationen verfügen über spezielle Verkehrsausschüsse bzw. Sonderkommissionen für Verkehrsfragen. Die verkehrspolitischen Aufgaben der OAU richten sich z. B. – in enger Zusammenarbeit mit der UN/ECA – auf die Planung grenzüberschreitender Verkehrsverbindungen. So gehen die Gründung der *Trans African Highway Authority* und der *Trans East African Highway Authority* auf Initiativen von UN/ECA und OAU zurück. Die verkehrspolitischen Aufgaben der SADCC konzentrieren sich ebenfalls auf die Verbesserung der grenzüberschreitenden Verkehrsinfrastruktur zwischen den Mitgliedstaaten. Verkehrsprojekte betreffen u. a. den Ausbau des angolischen Hafens Lobito und die Verbesserung der Eisenbahnverbindung von Lobito nach Zaire und Sambia (*Benguela-Bahn*) sowie die Instandhaltung der *Tazara-Bahn* (*Tansania-Zambia Railways*).<sup>61</sup> Die Arbeit der SADCC auf dem Gebiet des Verkehrs wird dabei von der SATCC (*Southern African Transport and Communications Commission*) unterstützt. Auch die PTA betreut Projekte zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Verkehrsinfrastruktur im östlichen und südlichen Afrika.

Neben den genannten Regionalstaatenorganisationen gibt es einige speziell auf die Wahrnehmung von Aufgaben der internationalen Verkehrspolitik ausgerichtete afrikanische Regionalstaatenorganisationen. Zu dieser Gruppe gehören die *Afrikanische Zivilluftfahrtkommission* AFCAC (*African Civil Aviation Commission*) und die *Afrikanische Eisenbahnunion* UAR (*Union of African Railways*), die beide Sonderorgane der OAU (siehe oben) sind. Speziell für Fragen der wirtschaftlichen Nutzung afrikanischer Binnengewässer durch ihre Uferstaaten, die neben Fischfang auch die Schifffahrt umfaßt, sind Organisationen wie die *Nigerbeckenbehörde* ABN (*Autorité du Bassin du Niger*), die seit 1980 als Nachfolgeorganisation der 1964 gegründeten CFN (*Commission du Fleuve Niger*) tätig ist, die *Tschadsee-Kommission* CBLT (*Commission du Bassin du Lac Tchad*) und die *Organisation für die Nutzung des Senegal-Flusses* OMVS (*Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal*) geschaffen worden. Auf dem Gebiet der internationalen Flugsicherung ist die von 15 afrikanischen Staaten getragene *Agency for the Safety of Aerial Navigation in Africa* tätig. Eine wichtige, speziell für Seeschiffsfragen zuständige Organisation ist die *MCWCS* (*Ministerial Conference of Western and Central African States on Sea Transport*), der 25 afrikanische Staaten angehören. Sie ist in jüngster Vergangenheit wiederholt Adressat von Beschwerden der EG-Organe und EG-Mitgliedstaaten über den einseitigen (unilateralen) Schiffschutzwestafrikanischer Staaten gewesen.

61) Vgl. Fischer Weltalmanach 1989, a.a.O., S. 726–727.

Die arabischen Staaten sind zum einen in der *Liga Arabischer Staaten LAS (League of Arab States)* und zusammen mit anderen Staaten islamischen Glaubens (Türkei und einige afrikanische und asiatische Staaten) in der *Islamischen Konferenz OIC (Organization of the Islamic Conference)* organisiert. Die Staaten des Arabischen Golfes sind darüber hinaus im *Golftrat* organisiert (*Cooperation Council for the Arab States of Gulf*). Auch diese Organisationen bemühen sich im größeren Rahmen ihrer allgemeinen politischen Arbeit um eine Verbesserung der Verkehrsbeziehungen zwischen ihren Mitgliedstaaten, wobei bei der LAS hierfür ein *Council of Arab Ministers of Transport* eingerichtet worden ist. Zu den Sonderorganisationen der LAS gehört auch ein *Arabischer Zivilluftfahrttrakt ACAC (Arab Civil Aviation Council)*. Auch OIC und Golftrat verfügen über spezielle Organe, die sich mit Verkehrsfragen befassen. Ein Sonderorgan der OIC mit ausschließlichem Arbeitsschwerpunkt auf dem Gebiet des Verkehrs ist der *Islamische Zivilluftfahrttrakt (Islamic Civil Aviation Council)*.

Das Ziel einer Verbesserung der Wirtschafts- einschließlich der Verkehrsbeziehungen zwischen asiatischen Staaten verfolgen der von Brunei, Singapur, Indonesien, Malaysia, Thailand und den Philippinen gebildete *Verband Südostasiatischer Nationen ASEAN (Association of South-East Asian Nations)*, die von den vier zuletzt genannten Staaten gegründete *SEATAC (Southeast Asian Agency for Regional Transport and Communications Development)* sowie die erst Ende 1985 gegründete und sich noch im Aufbau befindliche *SARCC (South Asian Association for Regional Cooperation)*. Während Fragen des Verkehrs, die die ASEAN-Staaten betreffen, bereits seit langem in einem *Committee on Transportation and Communication* - einem von insgesamt acht ständigen Komitees - behandelt werden, ist die Einrichtung entsprechender Kommissionen bei der SARCC erst noch geplant.

Das Ziel einer Verbesserung der allgemeinen Wirtschaftsbeziehungen und damit auch das Ziel einer Verbesserung der Verkehrsbeziehungen zwischen lateinamerikanischen Staaten verfolgen die Regionalstaatenorganisationen *LAES (Latin American Economic System)*, der als spezielles Organ die *Lateinamerikanische Schifffahrtskommission COLTRAM (Comisión Latinoamericana de Transporte Marítimo)* angegliedert ist, sowie die *Lateinamerikanische Wirtschaftsgemeinschaft ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración)*. Regionalstaatenorganisationen mit überwiegend verkehrspolitischen Bezug sind die *Lateinamerikanische Zivilluftfahrtkommission LACAC (Latin American Civil Aviation Commission)* und das *Intergovernmental Committee on the River Plate Basin*, das u. a. auch die Bedingungen für die Schifffahrt auf dem *Rio de la Plata* regelt.

Abschließend soll nun auf solche Regionalstaatenorganisationen eingegangen werden, deren Mitgliederkreis nicht ausschließlich auf Industrie-, Entwicklungs- oder Staatshandelsländer beschränkt ist. Grundsätzlich gibt es nur eine sehr geringe Zahl von Regionalstaatenorganisationen, für die dies zutrifft. Zu nennen sind zunächst der *Colombo-Plan (Colombo Plan for Cooperative Economic and Social Development in Asia and the Pacific)*, dem asiatische Entwicklungsländer und auf der Seite der Industrieländer die USA, Kanada, Australien, Neuseeland und Großbritannien angehören, die Organisation des *Commonwealth*, die *Organisation Amerikanischer Staaten OAS (Organization of American States)*, der von Seiten der Industrieländer die USA als Mitglied angehören (andere Industrieländer sind als Beobachter zur OAS zugelassen) und das *SPEC (South Pacific Bureau for Economic Co-Operation)*, dem Australien, Neuseeland und die ozeanischen Entwicklungsländer angehören. Die genannten Staatenor-

ganisationen unterstützen generell den Nord-Süd-Dialog, wobei jedoch Fragen des internationalen Verkehrs nur am Rande und am ehesten noch im SPEC und in der Commonwealth-Organisation Gegenstand dieses Dialogs sind. So gehören zu den Sonderorganen des SPEC ein *South Pacific Regional Civil Aviation Council* und ein *South Pacific Regional Shipping Council*, während für die Behandlung luftverkehrspolitischer Fragen, die die Commonwealth-Staaten berühren mit dem *CATC (Commonwealth Air Transport Council)* eine spezielle Organisation geschaffen worden ist.

Zwei weitere Regionalstaatenorganisationen, zu deren Aufgabengebiet die Verkehrspolitik zählt und deren Mitgliederkreis nicht ausschließlich auf Industrie-, Entwicklungs- oder Staatshandelsländer beschränkt ist, sind die *Donaukommission C.D. (Commission du Danube)*, die für die Regelung der internationalen Schifffahrt auf der Donau zuständig ist, und die *Zwischenstaatliche Organisation für den Internationalen Eisenbahnverkehr OTIF (Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires)*, die für die Weiterentwicklung des internationalen Eisenbahnrechts zuständig ist.

Die historischen Ursprünge der Donaukommission lassen sich wie auch die der CCR bis auf den Wiener Kongreß von 1815 zurückführen und ähnlich wie die Rheinschifffahrtskommission mußte auch die Donaukommission kurz nach Ausbruch des Zweiten Weltkrieges ihre Tätigkeit einstellen. Nahm die CCR bereits 1945 ihre Tätigkeit wieder auf, wurde die Donaukommission erst 1948 auf der Grundlage der *Belgrader Donaukonvention* neu gegründet.<sup>62)</sup> Mitglieder der Donaukommission sind die Staatshandelsländer Ungarn, Tschechoslowakei, Bulgarien, Rumänien und die UdSSR sowie Österreich und Jugoslawien. Die Bundesrepublik Deutschland ist dagegen nicht Vollmitglied, sondern besitzt lediglich Beobachterstatus. In der OTIF sind Regierungen aus Industrie-, Entwicklungs- und Staatshandelsländern vertreten.

Fortsetzung Heft 3/1990

62) Vgl. u. a. *Haustein*, a.a.O.; *Watermann*, a.a.O.; *Tonic-Sorinj, L.*, Die Geschichte der Internationalisierung der Donau, in: *Südosteuropa-Jahrbuch*, hrsg. von der Südosteuropa-Gesellschaft, Band 5, München 1961, S. 86-98; *Seif, A.*, 30 Jahre Belgrader Schifffahrtsakte, in: *Zeitschrift für Binnenschifffahrt und Wasserstraßen*, 105. Jg. (1978), H. 5, S. 179-185.