

Marktintegrierte Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik

VON RAINER WILLEKE, KÖLN

v. st. d
s

1. Problem und Fragestellungen

Marktwirtschaft ist keine Schönwetterwirtschaft, sie ist ein Anreiz- und Steuerungssystem, das sich gerade dann bewährt, wenn die Lasten aufgestauter Strukturprobleme konsequent abgetragen werden müssen. Dies gilt auch für den Verkehr; wir haben es gerade erlebt und haben es noch vor Augen. Der Dammbruch, der das Regulierungswerk eines halben Jahrhunderts weggespült hat, kam erst, als der Druck der Anpassungsdefizite praktisch keine andere Wahl mehr ließ. Und die Wirkungen der Deregulierung – auch die schmerzlichen Friktionsverluste im Gewerbe – sind in Deutschland auffälliger als in anderen Ländern, weil hier die alten Bastionen von Wettbewerbsbeschränkungen am längsten verteidigt werden konnten.

Marktwirtschaft im Verkehr hat drei Gesichter: Es ist einmal der theoretische Ordnungsentwurf, das Konzept, es ist ferner die politische Strategie der konzeptorientierten Annäherung und Umsetzung, und es ist schließlich die Praxis, das konkret ablaufende Marktgeschehen.

Die Theorie des Verkehrsmarktsystems und die Strategie der Realisierung von Wettbewerbsmärkten sind allerdings noch immer mit einigen grundsätzlichen Schwierigkeiten konfrontiert. Es gibt bislang unbeantwortete Fragen, die die Planungsbasis der in die neuen Marktzwänge und Marktrisiken hereingestellten Unternehmen schwer kalkulierbar, vielleicht sogar brüchig erscheinen lassen. Zunächst, die neuen Marktstrukturen und Wettbewerbskonstellationen sind noch nicht ausgeformt; das zukünftige Konkurrenzverhalten zwischen Schiene und Straße, zwischen Eisenbahn und Binnenschifffahrt, zwischen Schienenschnellverkehr und Luftverkehr ist nur sehr vage prognostizierbar. Die Handlungsspielräume und die Konkurrenzfähigkeit der Verkehrszweige hängen auch weiterhin von politischen Vorgaben ab, vor allem im Bereich der Investitionsplanung für die Verkehrsinfrastruktur mit ihren Entscheidungen über unternommenen oder unterlassenen Verkehrswegebau. Dieser Hinweis macht die Tatsache deutlich, daß für den Verkehrssektor die Zuständigkeit des Marktes im Spannungsfeld zur Politik noch nicht definitiv getestet und formuliert ist: Stichwörter sind Daseinsvorsorge und Infrastrukturverantwortung als öffentliche Aufgaben. Schließlich scheint aber auch die Koordinationsfähigkeit und Integrationskraft der Verkehrsmärkte selbst durch den Einfluß externer Effekte, vornehmlich externer Kosten,

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Rainer Willeke
Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln
Universitätsstraße 22
50937 Köln

beeinträchtigt, möglicherweise wesentlich verzerrt zu sein. Die Forderung nach Internalisierung der externen Effekte als Vorbedingung möchte, so sehen es nicht wenige, zumindest einen Teil der Karten wieder an den Staat zurückgeben. Ziemlich unbekümmert werden Vermeidung, Verteuerung und Umschichtung von Teilen des Verkehrs, vor allem des Güterverkehrs, angemahnt, notfalls auch mit Zwang.

Mit Reizwörtern wie „sektorspezifisches Marktversagen“, „hohe externe Kosten“, „staatliche Infrastrukturverantwortung“, „drohender Verkehrsinfarkt“ läßt sich sehr schnell ein Giftbecher füllen. Daß er wirklich angenommen und getrunken werden könnte, ist bei der standortentscheidenden Dynamik der Funktionsfelder Transport, Logistik, Kommunikation wohl nicht zu erwarten. Die Gefahr, eine ernste Gefahr, liegt auf einer anderen Ebene. Wenn die angesprochenen Felder tatsächlicher oder vermeintlicher Probleme nicht wirklich transparent und bewußt gemacht und bewältigt werden, dann verfestigt sich eine Haltung, die, wie mir scheint, schon erkennbar ist und negativ ausstrahlt: eine Verkehrspolitik des schlechten Gewissens, eine Verkehrspolitik, die sich permanent in der Defensive sieht und dort einrichtet, eine Verkehrspolitik, die auch bei ausgesprochen guten Argumenten am ehesten mit fehlender Akzeptanz rechnet und die deshalb leicht der Versuchung erliegt, auf sekundäre Schauplätze auszuweichen. Man könnte dies am Beispiel der Telematik gut demonstrieren, ein starkes Entwicklungsfeld gewiß, industriepolitisch sehr interessant, auch für die Anwendung im Verkehr von hoher und steigender Bedeutung, aber kein Ersatz für die anstehenden verkehrspolitischen Entscheidungen. Diese sind auf die Frage ausgerichtet, wie der als Konsequenz deutscher, europäischer und globaler Integration mitwachsende Verkehr bewältigt und, was mehr ist, für den Standort Deutschland nutzbar gemacht werden kann.

Das damit angesprochene Entscheidungsfeld soll mit vier Fragen abgesteckt werden:

1. Müssen als Folge der Deregulierung volkswirtschaftlich unerwünschte Konzentration und Machtmißbrauch erwartet und befürchtet werden?
2. Wie kann die Eisenbahn zu einem subventionsfreien Wirtschaftsunternehmen und zu einem aufnahmefähigen Glied des Verkehrsmarktsystems werden?
3. Ist für den Verkehr eine marktintegrierte Infrastrukturpolitik möglich, die sich der Entwicklung des Bedarfs flexibel anzupassen vermag?
4. Wie ist das Problem der externen Effekte des Verkehrs einzuordnen und zu beurteilen?

2. Konzentration und Machtmißbrauch

Es ist vielfach befürchtet worden, daß die Tarifaufhebung und die Beseitigung der Marktzutrittsbeschränkungen im Straßengüterverkehr zu einer bedrohlichen Angebotskonzentration führen werde. Eine fortschreitende Oligopolisierung würde das mittelständische Gewerbe dezimieren und die Funktionstüchtigkeit der Verkehrsmärkte schwächen und letztlich aufheben. In der ersten Runde käme es zu ruinös übersteigertem Wettbewerb, zu einem massiven Marktaustritt und damit zu einer einschneidenden Marktverengung; in der zweiten Runde mache es dann konzentrierte Marktmacht möglich, den Kunden, der verladenden Wirtschaft im wesentlichen, überhöhte Preise für mäßige Leistungen abzuverlangen.

Diese Argumentationskette war und ist gerade für den Verkehrsbereich ohne Überzeugungskraft. Die unerhörte Vielgestaltigkeit und die Substitutions- und Verlagerungsfähigkeit der Angebote, die relative Leichtigkeit des Marktzutritts, auch die Möglichkeit, gewerbliche Angebote durch selbst erbrachte Leistungen zu ersetzen, stehen dem entgegen. Sogar der Luftverkehr, auf den immer wieder warnend hingewiesen worden ist, zeigt es heute: Bei nach wie vor hoher Elastizität sowohl auf der Angebots- wie auf der Nachfrage-seite ist der Hang zum Wettbewerb mit ausgeklügelten Strategien der Preis- und Produktdifferenzierung viel größer und wirksamer, als die Neigung zu Wettbewerbsbeschränkungen.

Die Deregulierung, vor allem die Preisfreigabe, hat trotz des zunächst noch sehr ungünstigen konjunkturellen Umfeldes genau das an Wirkungen erbracht, was die Befürworter erwartet hatten. Deutlicher Druck auf das Niveau der Verkehrspreise erzwingt eine durchgreifende Rationalisierung des gesamten Angebotsfächers über alle Stufen und Verknüpfungen der Wertschöpfungsketten hinweg. Diese Systemverbesserung, die die Möglichkeiten hochentwickelter, inzwischen auch preisgünstiger Informations- und Kommunikationssysteme nutzt, ist das Ergebnis wesentlich verstärkter Funktionsteilung und Spezialisierung. Sie findet sichtbaren Ausdruck in dem Auseinanderrücken von Frachtführer- und Speditionsfunktionen, allerdings mit zahlreichen, fließenden Übergängen, auch mit Rückbildungsmöglichkeiten, und ferner in der noch weiter zunehmenden Ausrichtung der Angebote und Angebotsmittel auf die besonderen sachlichen und zeitlichen Ansprüche einzelner Branchen und Märkte. Dazu gehört auch die auf gründliche Kostensenkung ausgerichtete Tendenz, das Stückgutaufkommen im Sinne von Systembildungen immer weiter aufzugliedern und den heterogenen Rest zu verkleinern.

Der Preisverfall der ersten Runde wird also durch reale Kostensenkungen konsolidiert; der Volkswirtschaft, dem Standort Deutschland, wächst damit eine Deregulierungsdividende zu. Die inzwischen schon verbreitet sichtbar werdende Preiserholung ist nunmehr dabei, die zweite Aufgabe zu lösen, nämlich eine den unterschiedlichen Marktlagen und Marktperspektiven sowie der Gestaltbarkeit der Kosten entsprechende Auseinanderentwicklung der Preise und Preisfelder herbeizuführen. Dabei zeigt sich, für manche überraschend, daß die Preise für Transportleistungen auch in Richtung nach oben flexibler reagieren als die Preise für die speditionell-logistischen Dienste. Hier und da wird schon dem eigenen Fuhrpark nachgetrauert.

Bemerkenswerte Zusammenschlüsse und spektakuläre Neformationen hat es in letzter Zeit auf der Ebene der großen Universalspeditionen gegeben. Doch waren es hier kaum einmal konventionelle Größenvorteile, die zu den Fusionen und Allianzen führten, sondern die Vorstellung, vielleicht wirklich der Zwang, in fast globaler Präsenz einen maximalen logistischen Leistungsfächer anbieten zu müssen. Beachtenswert ist ferner die Tendenz zur Bildung von aufkommensspezialisierten Kooperationen nach der Idee der Paketdienste. Die Wettbewerbsintensität hat unter den bislang erkennbaren Änderungen der Marktstrukturen nicht gelitten.

Die Marktzugänglichkeit ist ja auch kaum einmal durch individuelle oder kollektive Marktmacht beschränkt, möglicherweise mit Ausnahmen einiger Seeschiffahrtsmärkte. Die größten faktischen Flexibilitätshindernisse sind gewissermaßen selbstgemacht; sie ergeben sich

aus der festen betrieblichen Einbindung von Speditionen zur Organisation der Firmen- oder Konzernlogistik. Hier besteht nun einmal ein Zielkonflikt zwischen den Vorteilen größerer Stetigkeit und Kompetenzbildung einerseits und schnellerer Austauschbarkeit andererseits, ein Konflikt, der die Eintrittsschwelle höher setzt, aber nicht allzu sehr.

Es gibt allerdings Hinweise auf einige ganz anders geartete Möglichkeiten von Wettbewerbsstörungen auf der Ebene der logistischen Disposition und expeditionellen Bündelung. Hier stehen heute die Großen und Ganzgroßen neben den mittleren Speditionen sowie den Spezialisten und Nischenanbietern. Bei der unerhörten Vielfalt und Wandlungsintensität der Aufgaben ist diese Asymmetrie auf der Angebotsseite nicht nur unbedenklich, sondern die einzig adäquate Antwort auf die hochdifferenzierte Marktnachfrage. Auch daß bestimmte, mehr oder weniger angestammte Tätigkeiten neuerlich umstritten werden, und daß sich selbst alte Kundenbindungen lockern, ist angesichts der verstärkten, wettbewerbsinduzierten Kostenkontrolle nur normal. Das gilt auch dann noch, wenn die durch Aufkäufe und Fusionen vergrößerten Leistungskapazitäten mit harten Wettbewerbsschritten ausreichende Beschäftigung suchen. Ordnungspolitische Gefahren treten aber dann auf, wenn eine Privilegierung von Konzerntöchtern größeres Gewicht gewinnt. Dabei geht es nicht so sehr um Vorzugsstellungen bei der Auftragsvergabe, als vielmehr um die Bereitstellung von Ressourcen, die einen gezielten Verdrängungswettbewerb über nennenswerte Fristen gestattet. Dieses Thema ist im Verkehr nicht neu, man denke an die alten Tage der deutschen Binnenschifffahrt mit den Spannungen zwischen freien und konzernverflochtenen Reedereien. Es muß aber verwundern, daß sich daß Thema im Zeichen von Profit-centers und allumfassendem Controlling, wie es scheint, noch nicht von selbst erledigt hat. In dem eben angesprochenen Segment müssen aber eigentlich unternehmenspolitische Zielklarheit und Strategietransparenz als Korrektiv ausreichend sein.

Sehr viel schwieriger und letztlich bedeutsamer wird die aufgeworfene Frage, wenn sie sich auf die Eisenbahn als Marktteilnehmer richtet. Hier muß die Frage auch anders formuliert werden; es geht nicht nur darum, ob das Schienenunternehmen die Regeln funktionsfähigen Wettbewerbs einhalten will oder dazu angehalten ist, sondern ob und wie es diese Regeln einzuhalten vermag, und wie dann Markterfolg und Marktstabilität von der Art abhängen, mit der die Bahn in den Wettbewerb eintritt.

3. Die unvollendete Strukturreform der Eisenbahn

Die Strukturreform der Eisenbahn in Deutschland hat dem Schienenunternehmen, das bis Anfang 1994 als Sondervermögen des Bundes organisiert war, den privatrechtlichen Zuschritt einer Aktiengesellschaft gegeben. Die hoheitlichen Funktionen sind abgetrennt, und der alte Schuldenberg ist vom Bund übernommen worden. Außerdem bietet die Bewertung des Anlagevermögens in der Eröffnungsbilanz der DB AG erstaunlich niedrige Ansätze, so daß sich die Last der Abschreibungen zunächst in komfortabler Höhe halten wird. Die Finanzierung der Fahrweginvestitionen liegt ohnedies wie bisher beim Bundeshaushalt. Die Politiker sind überzeugt, der neuen Bahn eine optimale Startbasis gegeben zu haben. Es sollte für 1994 und die ersten folgenden Jahre nicht schwer fallen, sich an oder über die schwarze Null zu rechnen. Wo also liegt das Problem?

Zur Einstimmung dreierlei:

1. Die DB AG ist und bleibt ein Staatsunternehmen des Bundes, und zwar ein im Personal- und Kapitalkostenbereich nach wie vor stark subventioniertes Staatsunternehmen.
2. Für die Politik – für die deutsche Verkehrspolitik – besteht keine gesetzliche Selbstbindung, den Reformweg von der Formalprivatisierung zu einer Realprivatisierung, also zur Übertragung des Eigentums in private Hand, weiterzuführen.
3. Trotz des Ergebnisausgleichs, der mit Hilfe der Steuerzahler für die operativen Bereiche vorausgesehen werden kann, ist klar und deutlich zu sagen, daß die DB AG bei der heutigen Produktivitätslage und bei den bestehenden Kapazitäts- und Kostenbedingungen nach normalen marktwirtschaftlichen Maßstäben nicht konkurrenzfähig ist.

Aus der Fülle der damit berührten Einzelprobleme sei hier nur ein Fragenkreis angesprochen, der sich immer deutlicher als der wichtigste herausstellt. Es ist dies die Frage nach dem Fahrweg, d.h. nach den Kosten und der Kostenrelevanz des Fahrwegs sowie nach der Organisation und Ordnung seiner Nutzung. Die hohe Einstufung dieses Fragenkreises ist auf zwei Feststellungen gestützt. Zunächst sind für die Eisenbahn im Gegensatz zur Straße die Fahrwegkosten dominant. Die dazu greifbaren Informationen können gewiß noch nicht als exakt gelten, aber man ist wohl nicht weit von der Wahrheit entfernt, wenn der Anteil der Fahrwegkosten an den Gesamtkosten für den Schienenverkehr mit mindestens 40% und für Straßenverkehr mit höchstens 10% veranschlagt wird. Eine gewisse Stütze findet diese Annahme darin, daß nicht weniger als 41% aller Beschäftigten der DB AG dem Fahrwegbereich zugeordnet werden.

Zu diesem globalen quantitativen Befund tritt die im Grunde noch wichtigere Feststellung, daß für das zukünftige Leistungs- und Angebotspotential der Eisenbahn der Fahrweg in einer ganz besonderen, systemspezifischen Weise als Minimumfaktor wirksam ist. Die Lage zeigt sich hier noch diffiziler als bei dem unter den altbekannten Engpaßdefiziten leidenden Straßenverkehr. Denn die Aktivierung von Kapazitätsreserven der Eisenbahn erfordert eine Erhöhung des Streckendurchsatzes; mehr Züge müssen auf das Netz. Die durchsatzfähige Zugzahl ist aber nicht einfach durch den notwendigen Zugabstand begrenzt, sondern entscheidend bestimmt durch die Unterschiedlichkeit der Zuggeschwindigkeiten. In gleichen Netzen müssen schnelle Personenzüge und vergleichsweise langsame Güterzüge mit ausreichenden Sicherheitsabständen fahren. Grob gesprochen ist es bei den dichten Fahrplänen, wie sie heute für die Hauptabfuhrstrecken bestehen, so, daß ein zusätzlicher ICE zwei Kombizüge aus dem Plan herauswirft. Diese Rivalität darf aber nicht etwa zu Kritik an den schnellen Zügen veranlassen; denn die Marktanalysen zeigen klar, daß die Bahn nur bei hoher Reisegeschwindigkeit in die Domänen des Pkw und des Flugzeugs eindringen kann.¹⁾

¹⁾ Der intensive und hochdifferenzierte Preiswettbewerb der Luftverkehrsgesellschaften zeigt übrigens, daß sich dieser Verkehrsträger keineswegs kampfflos aus den innerdeutschen und europäischen Mitteldistanzen zurückziehen gedenkt.

Selbstverständlich gelten diese Zusammenhänge auch für den Güterverkehr; sie werden gerade dort in Zukunft stark steigende Bedeutung gewinnen.

Betrachtet sei jetzt die berühmte 30%-Kapazitätsreserve der Eisenbahn in Deutschland, die schon aktiviert werden müßte, um auch nur den unter Status quo-Bedingungen für die Schiene prognostizierten Zuwachs aufnehmen zu können, – von den Sandkastenspielen der Umschichtungsgläubigen ganz zu schweigen. Um dieses Mehrangebot von 30% bringen zu können, reicht die „intelligente Schiene“ mit computergesteuerten Zugumläufen (CIR-ELKE) nicht aus. Hand in Hand mit diesem technisch-organisatorischen Innovationsschub muß vielmehr eine Entmischung des heutigen Mischverkehrs erfolgen, und zwar durch die Bildung spezialisierter Netzteile. Diese Vorstellung darf nicht etwa nur als interessanter Diskussionsbeitrag gelten. Hier liegt vielmehr die einzige Möglichkeit für eine nachhaltig erfolgreiche Marktintegration der Eisenbahn samt ihrem Fahrweg,²⁾ erst dann und nur dann kann sie ihre viel beschworene Systemstärke auch unter den für sie eher ungünstigen topographischen und siedlungsstrukturellen Voraussetzungen in Deutschland ausspielen. Sie wäre in der Lage, zusätzliche Kapazitäten anzubieten, Mehrverkehr aufzunehmen und dadurch auch die fixen Kosten des Fahrwegs wesentlich günstiger umzulegen. Dies würde die zur Zeit so heiß umstrittene Frage, wie hoch die Trassenpreise für die Fahrwegnutzung sein dürfen und wie differenziert sie sein müssen, auf eine deutlich verbesserte Basis stellen.

Es gibt bereits in diese Richtung zielende konkrete Überlegungen und auch einen ersten Beschluß auf der Vorstandsebene der DB AG. Aber der Anstoß ist als zusätzliche Ordnungs- und Organisationsaufgabe für die Deutsche Bahn alles andere als einfach. Auch fehlt noch der unabweisbare Zwang zu einer Reform, die einschneidend ist, aber allein die reelle Chance bietet, das mit dem Stichwort „Privatisierung“ formulierte Ziel auch tatsächlich zu erreichen. Eine subventionsfreie und börsenfähige Deutsche Bahn erfordert einen Quantensprung an Produktivitätsgewinn. Der dazu ausreichende Druck kann aber nur von der Finanzierungsseite kommen, durch glasklare und unumstößliche Vorgaben einer markt- und privatwirtschaftlichen Ergebnisverantwortung. Dieser Druck besteht vorerst nicht; denn es gibt noch zu viele Möglichkeiten, an den Subventionstropf auszuweichen. Das Jahrhundertwerk der Eisenbahnstrukturreform war der erste notwendige Schritt, dem in etwa 5 Jahren eine zweite Stufe folgen muß. Dann ist endgültig die Frage zu beantworten, ob wir eine Eisenbahn wollen, die ohne Wenn und Aber als Wirtschaftsunternehmen – oder vielmehr als ein Komplex von lebens- und entwicklungsfähigen Wirtschaftsunternehmen – in die Marktwirtschaft integriert ist und für die wachsende Marktwirtschaft ihren Beitrag erbringt, oder ob wir bereit und ausreichend zahlungsfähig sind, uns mit hoher Kostenlast etwas anderes zu leisten.

2) Vgl. *Ilgmann, G., Miethner, M.*, Netzstandardisierung und Preisbildung für die Fahrwegnutzung der künftigen Bahn, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 63. Jg. (1992), H. 4, S. 203 – 230.

4. Marktwirtschaftliche Planung der Verkehrsinfrastruktur

Die Überlegungen zum Fahrweg der Bahn und die Hinweise auf die Bildung von Trassenpreisen müssen allerdings in den größeren Zusammenhang der systemübergreifenden Verkehrswegeplanung gestellt werden. Der Wettbewerb der Verkehrssysteme ist ja nur zu verstehen und kann auch nur wirtschaftlich funktionieren, wenn die Infrastrukturleistungen als Vorleistungen mit den richtigen Werten in den Prozeß der Verkehrsleistungserstellung eingehen und so in den Kosten, Preisen und Leistungsqualitäten der konkurrierenden Angebote wirksam werden.

Was heißt dann marktwirtschaftliche und marktintegrierte Planung der Verkehrswege? Es heißt im Prinzip genau das, was jetzt für den Bereich der Eisenbahn angestoßen worden ist: Trennung, Netz- und Teilnetzbildung und Vermarktung der Nutzungen. Die aktuelle Perspektive für die Behandlung dieses Fragenkreises ist bei uns in Deutschland paradox; sie ist haushaltspolitisch verständlich, ordnungspolitisch aber völlig falsch, ja absurd. Bei der Bahn soll der im Kern richtige und zukunftsweisende Gedanke einer einnahmenfinanzierten, eigenwirtschaftlichen Infrastruktur angewendet werden, obwohl die Status quo-Bedingungen, wie eben gesagt, eine Realisierung noch nicht zulassen. Bei der Straße hingegen schreckt die Politik davor zurück, das entsprechende Modell auf den Weg zu bringen, obwohl hier, nein weil hier die Umsetzung der Idee auch nach den heutigen Produktivitäts- und Marktgegebenheiten schon durchaus möglich wäre. Aber die mit den Wege- und Sozialkosten begründeten Sonderabgaben für die motorisierte Straßennutzung dürfen nicht als eine Art von Trassenpreisen gelten, die an die Fahrwegsparte der Automobile gehen, einfach weil sie in den festverzurrten öffentlichen Haushalten für ganz andere Zwecke verwendet werden. Die Einnahmen aus der Mineral- und Kfz-Steuer müssen weitgehend als allgemeine Deckungsmittel für Bund und Länder erhalten. Die Mineralölsteuer muß zudem das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz speisen und damit die Masse der Investitionen für den ÖPNV tragen, und sie wird schließlich benutzt, um die Altschulden der Eisenbahn abzudecken. Das Streben, bei diesen Abgaben noch weiter zuzulangen, ist ungebrochen; so sind die Kommunen heftig um eine Verdoppelung ihres Anteils an der Mineralölsteuer bemüht.

Die mit diesen knappen Hinweisen angesprochenen Ordnungsdefizite, die die Sicherung eines zukunftsgerichteten, bedarfsadäquaten Infrastrukturangebots akut bedrohen, können gewiß nicht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministers für Verkehr abgetragen werden; sie betreffen die Politik- und Haushaltsplanung insgesamt. Es stünde der Verkehrspolitik aber sehr wohl an, die von den Engpässen im Bereich der Verkehrswege und speziell der Straßen ausgehenden Gefahren für den Standort Deutschland mit noch viel größerer Klarheit darzustellen und noch viel entschiedener zu artikulieren. Wahrheiten deshalb zu verdrängen, weil sie nicht gern gehört werden, läßt nur den Problemdruck weiter ansteigen und macht die Lösung immer teurer. Was bisher mit den Stichwörtern „Privatfinanzierung“, „Privatisierung der Autobahnen“ und „Road-pricing“ ins Gespräch gebracht wurde, entspricht dieser Aufgabe nicht, entspricht nicht einmal den Erwartungen, die diese Bezeichnungen wecken könnten. Doch das gehört zum Thema „Finanzierung“ und „neue Wege der Finanzierung“, über die ein eigenes Referat (*G. Aberle*) berichtet wird. Hier ist zweierlei

festzuhalten: Zunächst, die ökonomischen Basisdaten des Verkehrs in Deutschland und auch im EU-Raum würden schon kurzfristig eine marktwirtschaftliche Lösung für die Planung und Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur gestatten. Zweitens und wichtiger noch, für den begrenzt notwendigen Neu- und Ausbau sowie für die unverzichtbare Modernisierung der Verkehrswege würden über Märkte für Wegenutzungen bessere, vor allem auch besser kalkulierbare und bedarfsnähere Bedingungen geschaffen werden, als die, die heute im Zeichen staatlicher Infrastrukturverantwortung bestehen und leider auch weiterhin absehbar sind.

Dieser Hinweis auf eine marktorientierte Fondslösung für die Fahrwege der einzelnen Verkehrssysteme darf nicht mißverstanden werden. Er empfiehlt keineswegs, auf der Basis der heute bestehenden, durch Planungsmängel verstärkten und willkürlich gestreuten Knappheitslagen in ein Road-pricing-System einzusteigen, bei dem der Monopolanbieter des Verkehrswegs aus den weitgehend selbst zu verantwortenden Knappheiten finanziellen Nutzen ziehen kann. Einseitige Verkehrsbeschränkungen und eine quasisteuerliche Gewinnung von zusätzlichen Haushaltsmitteln sind genau das Gegenteil der oft mißbräuchlich zitierten „marktwirtschaftlichen Lösungen“. Zum Zwecke einer Marktbildung sind vielmehr zuerst die systemadäquaten Ziele zu formulieren und dann Institutionen zu schaffen, für die nicht die Einschränkung der Nachfrage im Vordergrund steht, sondern nach der Ordnungslogik des Marktes eine flexible Anpassung des Angebots. Dabei ist keineswegs nur, nicht einmal primär an flächenfordernde Baumaßnahmen zu denken, sondern hauptsächlich an Leistungsgewinne, die durch eine verbesserte Organisation und nicht zuletzt durch die Beseitigung sinnlos belastender Restriktionen erschlossen werden können.

5. „Externe Kosten“ – kein Gegenargument

Der damit bezogenen markt- und wettbewerbswirtschaftlichen Position und einer angebotsorientierten Politik sieht mancherlei Kritik entgegen, alte und neuere Argumente, auch alte Argumente in neuem Gewand. Der vermeintlich wichtigste Einwand besagt, daß der Wettbewerb der Verkehrsträger und dabei auch die wettbewerbsrelevante Einbindung der Verkehrswege nur dann vertretbar funktionieren und zu den erwünschten Ergebnissen führen könne, wenn auf der ganzen Linie „Kostenwahrheit“ bestehe. Kostenwahrheit sei aber, so wird oft gesagt, im Verkehrssektor nicht gegeben. Wahrscheinlich gelte es für den gesamten Verkehr, mit Sicherheit aber, so meint man, gelte es für den motorisierten Straßenverkehr, daß die insgesamt verursachten Kosten von den Verursachern nicht getragen würden. Bei diesem Verdacht schaut das betagte Wegekostenargument um die Ecke. Wohl muß inzwischen unwidersprochen bleiben, daß im Straßenbereich, und zwar nur dort, die Wegekosten durch fahrwegspezifische Abgaben nicht nur gedeckt, sondern weit überdeckt werden, um mehr als das Doppelte übrigens. Stattdessen wird jetzt aber auf hohe externe Kosten der Umweltbelastung und der Unfallfolgen hingewiesen, auf Kosten, die der Verkehr und speziell der Straßenverkehr verursache, aber angeblich nicht selber trage, sondern auf Dritte oder die Allgemeinheit abwälzen könne. Verkehrsleistungen seien deshalb zu billig, würden infolgedessen im Übermaß erzeugt und müßten verteuert werden, um nach den Regeln der Marktwirtschaft „Kostenwahrheit“ herzustellen.

Der Aufbau der verkehrskritischen Argumentation zeigt meistens aber schon im Ansatz die Ungereimtheit, daß einleitend zwar gesagt wird, der Verkehr insgesamt decke – vermeintlich ganz offenkundig – die von ihm tatsächlich verursachten Kosten nicht, daß es dann im praktisch-politischen Teil aber ausschließlich der Verkehr mit Kraftfahrzeugen ist, für den eine Verteuerung, und zwar nicht selten eine ganz erhebliche Verteuerung, gefordert wird. Nun gewinnen unbelegte Behauptungen auch durch fortgesetzte Wiederholung nicht an Substanz. Die Meinung, es gäbe einen zur Stützung der Verteuerungsthese ausreichenden Kenntnisstand über die vermeintlich hohen „externen Kosten“, ist, um es mit aller Deutlichkeit zu sagen, unzutreffend. Die Argumentation hat sich in den methodischen Auseinandersetzungen der letzten Jahre als brüchig und im Ergebnis als nicht stichhaltig erwiesen; das gilt für jeden Schritt der Gedankenführung. Schon die Erfassung der belastenden Tatbestände und ihre Darstellung als ein Mengengerüst der Kosten weisen wegen der bestehenden Kenntnislücken über die Wirkungszusammenhänge und Wirkungsintensitäten große Mängel auf. Noch schwerwiegender ist es im zweiten Schritt, daß für die monetäre Gewichtung und Aggregation je nach den verwendeten Bewertungsverfahren außerordentlich breite Willkürmargen bestehen. Schließlich ist die Frage der adäquaten Kausalität, also die Frage: „wer ist denn nun in welchem Ausmaß der Verursacher“, in den außerordentlich komplexen Ketten und Netzen, in denen die Vorgänge der Flächennutzung, Standortwahl und Verkehrserzeugung ineinanderwirken, oft nur durch politische Anlastungskonventionen zu entscheiden, etwa durch ein Handaufheben in Stadtrat, womöglich mit einer Stimme Mehrheit. Die Sachverhalte lassen häufig nur den Weg politischer Konventionen; doch ein solches Vorgehen ist nicht gerade das, was man vermutet, wenn leichthin und unverdrossen eine konsequente Anwendung des Verursacherprinzips angemahnt wird.

In einer seltsamen Argumentationsweise wollen nicht wenige Umweltpolitiker den Anschein erwecken, es müsse mit der Internalisierung verkehrsinduzierter externer Kosten erst noch begonnen werden. Als Legitimation hat oft der bloße Hinweis auf das drohende Verkehrschaos herzuhalten, eine scheinbar offensichtliche Sache, die eine genauere Ursachenanalyse erübrigen soll. Übersehen werden dabei nicht nur der ökologisch positive Trend des technisch-ökonomischen Fortschritts, sondern auch die bereits wirksamen Kostensteigerungen infolge immer strengerer Auflagen und Grenzwerte bei Fahrzeugen, Motoren, Kraftstoffen und vor allem auch bei den Verkehrswegen. Wenn Schienen und Straßen in Tunnels und Troglagen versenkt oder mit Schallschutzausrüstungen abgeschirmt werden, dann folgen aus Planungsvorgaben dieser Art wahre Kostensprünge und damit eine Internalisierung über die Wegekosten, die in die Anlastungsrechnungen eingehen.

Auch die vorliegenden Berechnungsversuche, jedenfalls die, die um tunliche Solidität und Nachvollziehbarkeit bemüht sind,³⁾ zeigen bei einer Aktualisierung der Mengen- und Wertannahmen, daß der motorisierte Straßenverkehr durch die Überdeckung der reinen Wegekosten zusätzlich erkannte externe Kosten bereits ganz oder doch weitgehend kompensiert. Der deutlich absehbare weitere technisch-organisatorische Fortschritt – vom Fahrzeug- und Motorbau bis zur informationsgestützten Verbesserung des Verkehrsflusses und der Fahr-

3) Vgl. Planco Consulting, Externe Kosten des Verkehrs – Schiene, Straße, Binnenschifffahrt – Gutachten im Auftrag der Deutschen Bundesbahn, Essen 1990.

zeugumläufe – läßt eine noch günstigere Deckungslage erwarten, wenn, ja wenn die dazu gehörende Infrastrukturpolitik des Staates und der Kommunen ihren Leistungsbeitrag einbringen würde. Werden schließlich, was zwingend ist, hier aber nicht weiter erläutert werden kann, plausible Gewichte für die externen Nutzen des Verkehrs, – externe Nutzen konsumtiver und vor allem produktiver Art –, in die Bilanz eingesetzt,⁴⁾ dann kann die These, externe Effekte bildeten für den Verkehrsbereich einen ordnungsrelevanten Störfaktor, nicht weiter vertreten werden. Internalisierung als Aufgabe ist nicht der große Hammer des Systemumbruchs, sondern ein mit kritischem Augenmaß verfolgter und weiterverfolgter Prozeß, der unter Nutzung fortschreitender Technik und Organisation zu immer anspruchsvolleren Lagen der Umweltverträglichkeit und Verkehrssicherheit hinführt.

Marktwirtschaft im Verkehr ist keine fertige Sache, gewiß auch kein Selbstzweck und vor allem keine Spielwiese für doktrinären Purismus. Marktwirtschaft im Verkehr ist vielmehr eine Pflichtaufgabe der Zukunftssicherung. Die Aufgabe besteht darin, das durch den expansiven Strukturwandel ausgelöste Verkehrsmengenwachstum zu bewältigen und für die weitere wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu nutzen. Gesucht ist keine Verkehrsordnung für schönes und ruhiges Wetter, denn das Wetter wird noch rauher werden. Was wir brauchen, ist ein System, das um den vollen Preis unternehmerischer Existenz Initiative herausfordert, Kräfte freisetzt, Kenntnisse nutzt und Leistungen erzwingt. Und dazu ist der Menschheit bisher nur ein Ordnungssystem eingefallen.

Abstract

The deregulation of the goods transportation markets had been a necessary condition for building up a system of workable competition on this field. The intend of the above article is to watch for the hitherto unsolved problems of a functioning transport market economy. The topics of interest are the concentration and market-power question, the integration of the state owned railways, the development of a market oriented planning and financing of the infrastructure, and the dealing with the external costs and benefits caused by the transport sector. The paper gives arguments in favour of a competitive organisation not primarily endeavoring to curb the demand but making an effort to strengthen the efficiency and flexibility of the supply side.

4) Vgl. Willeke, R., Zur Frage der externen Kosten und Nutzen des motorisierten Straßenverkehrs, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 64. Jg. (1993), S. 215 – 236.

Entkopplung von Verkehrswachstum und Wirtschaftsentwicklung

VON HERBERT BAUM, KÖLN

1. Transportintensität als Schlüsselgröße

Angesichts des prognostizierten Wachstums des Personen- und Güterverkehrs sind Lösungen zur Verkehrsbewältigung erforderlich. In Verkehrswirtschaft und -politik werden dazu mehrere Optionen diskutiert:

- Einschränkung der Mobilität, z.B. durch Verteuerung des Verkehrs. Dieser Ansatz kann zu einer Verringerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität führen, Kostensteigerungen auslösen und Gefahren für Wohlstand und Wachstum heraufbeschwören.
- Ausweitung der Kapazitäten in der Verkehrsinfrastruktur. Dieses Konzept ist im Sinne einer marktorientierten Verkehrspolitik zwar wünschenswert; es erfordert jedoch erhebliche Finanzmittel, benötigt lange Zeiträume und ist politisch mit erheblichen Durchsetzungsproblemen verbunden.

Als dritter Weg, der eine dauerhaft tragfähige Lösung eröffnet, ist die „Entkopplung“ von Wirtschaftswachstum und Verkehrsentwicklung zu sehen. Entkopplung bedeutet, daß das Wachstum von Produktion, Einkommen und Beschäftigung fortgesetzt und gleichzeitig die Verkehrsentwicklung abgeschwächt werden sollen. Für diese Strategie ist entscheidend, daß die Stabilisierung bzw. Verringerung der Verkehrsentwicklung nicht über negative Produktivitätseffekte zu einer Wachstumsschwächung führen darf. Als Ansatzpunkte der Entkopplung kommen daher vorrangig solche Maßnahmen in Betracht, die den Wirkungsgrad bzw. die Produktivität des Verkehrssystems erhöhen und damit eine Verkehrseinsparung und eine wachstumsfördernde Senkung der Kosten in der Volkswirtschaft bewirken. Vorbild könnte der Energiesektor sein, wo nach den Ölkrisen der 70er und 80er Jahre eine Abkopplung des Energieverbrauchs vom Wirtschaftswachstum gelungen ist.

Im Personen- und Güterverkehr zeigen die statistischen Daten für die letzten 15 Jahre eine weitgehende Parallelität zwischen Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung (Abbildung 1).

Anschrift des Verfassers:
Prof. Dr. Herbert Baum
Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln
Universitätsstraße 22
50937 Köln