

40 Jahre Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik *

VON RAINER WILLEKE, KÖLN

1. Einleitung

Vierzig Jahre sind eine lange Zeit für eine Wissenschaft, die den Verkehr und damit einen unerhört dynamischen, auf Wachstum und Wandel angelegten Wirtschaftszweig beobachtet und analysiert, um Durchblick und Erklärung zu bieten, und auch, um Praxis und Politik kompetent beraten zu können. Doch seltsam genug, in dieser Zeitspanne seit 1954 hat sich am Erscheinungsbild und Leistungsstand des Verkehrssektors nahezu alles verändert: Technik, Organisation und rechtlich-institutionelle Vorgaben, Mengen, Anteile und Qualitäten, Ansprüche und Möglichkeiten, – dennoch, ganz zentrale Fragen der Verkehrsordnung scheinen über die Jahrzehnte hinweg noch immer offen oder jedenfalls ohne abschließend befriedigende Antworten zu sein. Ich nenne:

- Die Sicherung funktionstüchtiger Verkehrsleistungsmärkte,
- die Eingliederung der Eisenbahn in ein effizientes und stabiles Markt- und Wettbewerbssystem,
- die Integration der Planung und Finanzierung der Verkehrswege in eine marktorientierte Verkehrsordnung und
- die Erfassung, Beurteilung und Behandlung der externen Effekte des Verkehrs.

Alfons Schmitt, der vor 40 Jahren das Freiburger Institut und dessen Förderergesellschaft gründete, verdankte den Ruf von seinem Ordinariat in Münster an die hiesige Universität neben anderem dem im Jahre 1949 geschriebenen Artikel „Verkehrsordnung durch Wettbewerb oder Zwang?“. Das war durchaus ernsthaft als mittelfristig aktuelle Frage formuliert. Doch so für den Verkehrssektor zu fragen, war damals, trotz der spektakulär erfolgreichen Wende zur Marktwirtschaft nach der Währungsreform vom Sommer 1948, nicht weit von Ketzerei entfernt. Noch ungewöhnlicher war es, daß hier ein Volkswirt, der nicht nur für seine schwäbische Nüchternheit, sondern auch für seine Vertrautheit mit der Verkehrspraxis sowie für seine offenen Dialoge mit den Verbänden und für seine Kontakte zur Verkehrspolitik auf der Bundes- und Landesebene bekannt war, die Frage – bei voller Würdigung der entgegenstehenden Anpassungsprobleme – ganz klar im Sinne einer Wettbewerbslösung beantwortete. Die Abhandlung wurde von *Walter Eucken* und *Constantin von*

Anschrift des Verfassers:

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

*) Durchgesehene und erweiterte Fassung eines Vortrags aus Anlaß des vierzigjährigen Bestehens der Gesellschaft für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik an der Universität Freiburg i. Br.

Dietze sehr positiv aufgenommen und 1950, kurz nach Euckens Tod, im Jahrbuch ORDO veröffentlicht.¹⁾ Die Darlegungen bestehen auch heute noch durch Sachlichkeit, Faktenkenntnis und durch das Talent, die fundamentalen Schwächen der überkommenen hochregulierten Ordnungslage im Verkehr der Bundesrepublik mit Klarblick zu erfassen und als Belastung der Volkswirtschaft darzustellen. Beachtenswert war zudem der Mut, zu einer einschneidenden markt- und wettbewerbswirtschaftlich ausgerichteten Reform der Verkehrsordnung nicht nur blasse Richtungshinweise zu geben, sondern in ganz konkreter Weise Empfehlungen und Warnungen auszusprechen.

Zuerst aber ein Wort zur geschichtlichen und ordnungspolitischen Ausgangslage. Wirtschaft und Verkehr in Deutschland beim Übergang von den vierziger zu den fünfziger Jahren – das hieß Wiederaufbau und zwar auch noch im buchstäblichen Sinne. Doch seit der Währungsreform und seit der Beseitigung der desolaten Zwangswirtschaft durch die Initiative Ludwig Erhards im Sommer 1948 war es für die Volkswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland ein Aufbau mit Konzept, getragen von einer stabilen Währung und angetrieben von den Energien, die der Markt und Wettbewerb freigesetzt hatten. Der Sektor des Verkehrs allerdings und die Verkehrsleistungsmärkte waren ausgespart; er blieb als ein administrierter Ausnahmehereich unangetastet.

2. Regulierung: von der Nothilfe zur Norm

Bereichsspezifische Regulierungen waren für die deutschen Verkehrsmärkte unter dem Druck der Weltwirtschaftskrise Anfang der dreißiger Jahre eingeführt worden, hauptsächlich zum Schutz der schwer bedrängten Reichsbahn, aber auch zur Abwehr eines für übersteigert gehaltenen Wettbewerbs im Binnenschiffahrts- und Kraftverkehrsgewerbe. Der Tendenz nach ähnliche Eingriffe in den Verkehr – hauptsächlich in den damals noch eindeutig dominanten Güterverkehr – gab es zwar auch in vielen anderen Ländern, doch in Deutschland gingen die Interventionen am weitesten.²⁾ Was zu Beginn ausdrücklich als Provisorium und Übergangshilfe gedacht war, wurde nicht nur volkswirtschaftliche Dauerlast, sondern Norm. In Deutschland war eine Denkschule entstanden, die für den Verkehr ordnungsrelevante Besonderheiten technischer, ökonomischer und politischer Natur behauptete, welche ein zielgemäßes Funktionieren des „freien Wettbewerbs“ nach den normalen Regeln der Marktwirtschaft ausschließen würden. Die Leerformel, daß der Verkehr nicht marktkonform, sondern „verkehrskonform“ zu ordnen sei, wurde nicht nur von dem in vielerlei Hinsicht sehr verdienstvollen Bundesverkehrsminister Christoph Seebom, nicht nur von den an Wettbewerbsbeschränkung Interessierten, sondern auch von nicht wenigen Wissenschaftlern verwendet. Das Regulierungswerk und die scheinwissenschaftliche Apologie der Besonderheitenlehre zeigten sich jedenfalls für den Verkehr der Bundes-

1) Schmitt, A., Verkehrsordnung durch Wettbewerb oder Zwang? Ein Beitrag zum Problem Schiene: Straße, in: ORDO, 3. Bd. (1950), S. 173-210.

2) Vgl. Schmitt, A., Verkehrswesen, Leipzig 1934, Willeke, R., Interventionsspiralen in der deutschen Verkehrspolitik, in: 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Cassel, D., Gutmann, G., Thieme, H. J., (Hrsg.) Stuttgart 1972 und, in aktueller Interpretation, van Suntum, U., Verkehrspolitik, München 1986, Abschnitt III und IV.

republik etabliert und resistent.³⁾ Das, was jetzt „kontrollierte Wettbewerbsordnung“ hieß, wurde nach 1948, nach der Währungsreform und Ordnungswende, weitergeführt. Weil nunmehr einige Stützelemente aus der Zeit des 3. Reiches weggefallen waren, u.a. das Zwangskartell des Reichskraftwagenbetriebsverbandes (RKB), wurden die Regulierungsintensität und Kontrolldichte sogar noch institutionell verstärkt, insbesondere durch die Einrichtung der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr (BAG) zur Tarif-, Angebots- und Fahrzeugkontrolle des Straßengüterfernverkehrs.

Die Regulierung der Verkehrsmärkte und damit die Ausgangslage für die folgenden Überlegungen umfaßte im wesentlichen drei ineinandergreifende Elemente:

1. Preisbindung

Es bestanden gebundene, staatlich genehmigte und überwachte Preise mit der Funktion von Mindestpreisen. Den Kern des Verkehrspreissystems bildete die unsinnige und fehlsteuernde Gleichstellung der Tarife für den Güterverkehr der Eisenbahn und für den gewerblichen Straßengüterfernverkehr (Tarifparität von DEGT und RKT). Die Binnenschiffahrtsfrachten für den innerdeutschen Verkehr (FTB) lagen um eine Anreizspanne darunter.

2. Marktzutrittsbeschränkung

Flankiert wurde die Preisregulierung für Schiene, Straße und Binnenschiffahrt durch eine Marktzugangs- und Angebotsbeschränkung für den latent besonders wettbewerbsstarken gewerblichen Straßengüterfernverkehr, vor allem durch eine straffe und restriktiv gehandhabte Kontingentierung der einsetzbaren Lastkraftwagen.

3. Koordinierungsgebot

Als Überdachung der staatlichen Preisadministrierung diente schließlich das Recht und die Pflicht des Bundesministers für Verkehr, die Preise der Verkehrsträger untereinander abzustimmen. Dies galt bis 1961 sogar mit der Vorgabe „zur besten Förderung des Verkehrs“.

Gerade diese letztgenannte Koordinierungsaufgabe des Ministers war von Anfang an eine in der Zielsetzung diffuse Vorschrift, die sich auf äußerst fragwürdige und marktfremde Vorstellungen über eine „Gemeinwirtschaftlichkeitsbindung“ stützen sollte, etwa auf das nie realisierungsfähige „Prinzip der Tarifgleichheit im Raum“. Die ministerielle Koordinierung führte dann praktisch dahin, daß bei allen erwogenen Tarifänderungen – entsprechend der allgemeinen Preis- und Kostenentwicklung waren es fast immer Tarifierhebungen – das Interesse der zu einer „gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung“ verpflichteten Eisenbahn mit Vorrang gewürdigt, die Interessen der Unternehmen des Straßen- und Binnenschiffsverkehrs aber mitberücksichtigt wurden. Daraus ergab sich aus administrativer Logik und gegen den Markt, daß trotz aller strukturellen Wandlungen, welche die Kosten und Leistungsqualitäten der Verkehrszweige deutlich veränderten, die Preisstruktur praktisch erstarrte. Die allermeisten Änderungen erfolgten über die Jahrzehnte hinweg als lineare Tarifierhebungen nach oben. Dies erfolgte oft mit dem Hinweis, es sollten die bestehenden Wettbewerbsverhältnisse nicht „gestört“ werden.

3) Vgl. Most, O., Soziale Marktwirtschaft und Verkehr, Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, H. 6, Bielefeld 1954; Berkenkopf, P., Der Verkehr in der Marktwirtschaft, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 25. Jg. (1957), S. 73 ff.; Predöhl, A., Verkehrspolitik, 2. Aufl., Göttingen 1964, S. 276 ff.

Gewiß, es blieben einige unternehmerische Dispositionsspielräume offen, einen Hauch von Marktwirtschaft gab es schon. Frei waren der Marktzutritt zum Binnenschiffahrtsgewerbe und hier auch die Preisbildung in dem für die Rheinschiffahrt sehr wichtigen grenzüberschreitenden Verkehr. Im Prinzip bestand ferner Freiheit für die Planung der Fahrzeuginvestitionen bei allen Verkehrsträgern. Man konnte durchaus Lastkraftwagen kaufen, aber man durfte die Fahrzeuge nur zusammen mit einer der knapp gehaltenen Genehmigungen im gewerblichen Fernverkehr einsetzen. Viel schwächer war übrigens der Regulierungsgrad im Straßengüterverkehr mit weit gespreizten Tarifmargen und ohne Angebotskontingent.⁴⁾ Dieser Tätigkeitsbereich war ja auch kaum einmal Konkurrent der Eisenbahn, sondern in der Zu- und Abfuhr ein Komplement und Helfer der Schienentransporte. Unreguliert und unbeschränkt blieb schließlich der Werkverkehr, auch der Einsatz eigener Lkw durch Nichtverkehrsunternehmen im Fernverkehrsbereich. Gerade diese Ausweichmöglichkeit war naheliegenderweise ein hochkontroverser Punkt. Mehrfach kam es in den fünfziger und sechziger Jahren zu legislativen Vorlagen, auch den Werkfernverkehr auf der Straße in die Zwangsordnung einzubeziehen. Werkverkehr sollte, wie es dann hieß, durch ein Kontingentierungs- und Genehmigungsverfahren auf das „volkswirtschaftlich notwendige“ Ausmaß beschränkt werden. Die hier bestehende „Ordnungslücke“ müsse geschlossen werden, um den Zweck des Regulierungsganzen zu sichern. Doch bei der Werkverkehrsfrage endlich blieben die verladende Wirtschaft, die Spitzenverbände von Industrie und Handel und auch der Bundeswirtschaftsminister hart. Dieser Fluchtweg aus dem Dirigismus konnte nicht verstopft werden. Wem die Milch zu teuer war oder nicht in der richtigen Qualität angeboten wurde, dem blieb immerhin die Möglichkeit, eine eigene Milchkuh zu halten, auch wenn Spezialisten dies viel besser konnten. Die Bundesrepublik Deutschland erlebte denn auch eine weltweit einzig dastehende Expansion des Werkverkehrs auf der Straße. Mit einigen Auflockerungen, besonders durch die noch anzusprechenden Verkehrsnovellen vom Sommer 1961 und durch einzelne, zunächst nicht sehr weitgehende Anstöße der EG-Verkehrspolitik zwischen 1957 und 1985, konnte sich das hochregulierte System des deutschen Inlandverkehrs mehr als 60 Jahre halten.

3. Spannungsfeld Schiene – Straße

Bei der Beurteilung der Verkehrspolitik in den ersten zwei Jahrzehnten der Bundesrepublik müssen einige Legenden zurückgewiesen werden. Der eingangs erwähnte Beitrag von *Alfons Schmitt* trägt den Untertitel: „Zum Problem Schiene – Straße“. Dies war das beherrschende Thema der Verkehrspolitik in Deutschland, zuerst – schon gleich nach der Währungsreform – für den Güterverkehr, etwas später, mit dem Einsetzen der Massenmotorisierung in den ausgehenden fünfziger Jahren, auch für den Personenverkehr.⁵⁾ Im Hinblick auf dieses Wettbewerbsfeld Schiene – Straße wurde und wird nicht selten die Meinung vertreten, die Eisenbahn sei in der für die Entwicklung der neuen Standort- und Siedlungsstrukturen so

4) 1957 wurde die wirkungslose Höchstpreisverordnung durch den Höchst-Mindesttarif des Güternahverkehrstarif (GNT) abgelöst.

5) Eine detaillierte Darstellung gibt *Klenke, D.*, Bundesdeutsche Verkehrspolitik und Motorisierung, Beiheft 79, Zeitschrift für Unternehmensgeschichte, Stuttgart 1993.

wichtigen Phase der fünfziger und sechziger Jahre benachteiligt und das Auto und die Straße seien bevorzugt worden. Hierin müsse überhaupt die falsche Weichenstellung für die Verkehrsentwicklung und Verkehrsteilung gesehen werden, die noch heute negativ nachwirke. Diese Meinung ist aber in nahezu jeder Hinsicht unrichtig. Die originäre und bleibende Absicht der gesamten Regulierungspolitik lag darin, der Eisenbahn Konkurrenzschutz, hauptsächlich Schutz vor der Straße, zu geben. Daß das Konzept letztlich nicht aufging, daß nicht einmal der defensive Schutzzweck erreicht werden konnte, ja daß einige Elemente der Regulierung – ganz gegen das erklärte Ziel – der Straße durch Differenzialgewinne als Folge der starren Tarifbindung sogar noch Wettbewerbsvorteile zufallen ließen, steht auf einem anderen Blatt.

Auch bei der Planung und Finanzierung des Wiederaufbaus der Fahrwege und Anlagen und bei der Beseitigung der Kriegsschäden genossen die Bahn und auch die Binnenwasserstraßen und Häfen einen deutlichen Vorrang vor der Straße.⁶⁾ Die führenden Politiker der ersten Stunde mit *Konrad Adenauer* und *Fritz Schäffer* an der Spitze waren, jedenfalls was den Güterverkehr betrifft, eindeutig Befürworter der Eisenbahn. Sie verbanden – wie auch wichtige Berater, besonders die Bankiers *Abs* und *Pferdmenges*, – den wirtschaftlichen Wiederaufbau Deutschlands primär mit dem Wiedererstarken der Montanindustrie und Großchemie. Verkehrsminister *Seebohm* folgte dieser Linie montanaffiner Favorisierung der Massenverkehrsmittel zuerst eindeutig. *Ludwig Erhard*, dessen Blick schon stärker zukunftsorientiert auf dem oft exportstarken verarbeitenden Gewerbe und auf dem Konsumgüterbereich lag und der die flächenerschließende und integrative Bedeutung des Lkw für die neuen Wachstums- und Exportmärkte schneller als die anderen erkannte, gewann in dieser Zeit erst langsam an politischem Gewicht. Auch bei der Interessenvertretung der gewerblichen Wirtschaft, besonders beim Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), gabe es zuerst eindeutige Präferenzen für den Massengutverkehr und d.h. für Eisenbahn und Binnenschiffahrt. Eine Kurskorrektur im Sinne einer ausgeglichenen Parallelbewerterung von Schiene und Straße trat hier erst seit den Jahren 1954/55 ein. Im Verkehrsausschuß des BDI war dem eine ganz ungewöhnlich scharfe Auseinandersetzung zwischen dem Vorsitzenden *Victor Arntzen* (Westfalenhütte Dortmund) und Wirtschaftsvereinigung Eisen und Stahl) und dessen Stellvertreter im Ausschuß, *Fritz Schmidt* (Daimler-Benz und Verband der Automobilindustrie), vorangegangen. Die Gewichte begannen, sich zu verändern.⁷⁾

4. Straßenbau und Finanzierung

Das im Krieg und im ersten Nachkriegsjahrzehnt vernachlässigte und mit dem Einsetzen der Motorisierung heillos überlastete und zunehmend unfallträchtige Straßennetz wurde zu einem politischen Schwerpunktthema der fünfziger Jahre. Die Ansichten und Lösungsvorstellungen dazu gingen aber noch sehr weit auseinander. Dem Deutschen Bundestag wurde 1953 als Vorlage des Bundesverkehrsministers ein Gesetzgebungspaket vorgelegt, das als

6) Vgl. dazu auch die drei umfangreichen Berichte des Bundesministers für Verkehr „Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland“ 1949 – 1957, 1949 – 1961 und 1949 – 1965, Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Bd. 15, 22 und 29.

7) Vgl. *Klenke, D.*, Bundesdeutsche Verkehrspolitik und Motorisierung, a.a.O., Teil III.

ein wesentliches, natürlich von Anfang an hochumstrittenes Element ein „Straßenentlastungsgesetz“ einschloß. Mit Transportverboten im Schwerlastbereich sollte eine Umschichtung vom Lkw auf die Eisenbahn, und, wo es möglich erschien, auch auf die Binnenschifffahrt erfolgen. Dieser dirigistische Anlauf zu einer Verkehrsverlagerung scheiterte allerdings, genau wie 15 Jahre später ein entsprechender Versuch im Rahmen des Leberplans. Die Vorlage des Straßenentlastungsgesetzes wurde sang- und klanglos zurückgezogen, aber nicht etwa wegen der Lobby-Interventionen, die es natürlich gab, sondern nach einer sehr gründlichen Debatte über die realen Möglichkeiten und absehbaren Konsequenzen einer erzwungenen Umschichtung.

Vor allem schreckten der prognostizierte Auftrieb der Transportkosten und die massiven Zusatzinvestitionen, die bei der Eisenbahn hätten vorgenommen werden müssen. Regionale Sonderinteressen, vornehmlich im ländlichen Raum und peripheren Regionen, forderten zudem zahlreiche Ausnahmeregelungen. Selbst die DB zeigte sich keineswegs begeistert. Sie verlangte als erstes einen klaren Unternehmensauftrag, also eine Präzisierung der Zielsetzung und Ergebnisverantwortung sowie allgemein bessere Rahmenbedingungen, wobei das Wegekostenargument zunehmend ins Spiel gebracht wurde. Der gesetzgeberische Anlauf machte angesichts des Gegendrucks einen Schwenk und konzentrierte sich jetzt auf zwei Initiativen, die dann auch für die Entwicklung des Verkehrs in den anschließenden zwei Jahrzehnten wegweisend wurden. Es sind dies das Verkehrsfinanzgesetz von 1955 und das Straßenbaufinanzierungsgesetz von 1960. Mit ihnen sollte und konnte dem angelaufenen Motorisierungsprozeß auf der Seite der Infrastrukturplanung endlich Rechnung getragen und ein quantitativer und qualitativer Ausbau der Straßennetze – besonders der Bundesautobahnen – ermöglicht werden. Die Sonderbelastungen des motorisierten Straßenverkehrs sollten dazu die Finanzierungsbasis bieten und wurden deshalb kräftig angehoben; auch die alte Dieselpreferenz in der Mineralölsteuer fiel weg. Diesem Finanzzugriff entsprach im Gegenzug eine 50%-Zweckbindung des Aufkommens aus der Mineralölsteuer für die Zwecke der Bundesfernstraßen.

Vier Feststellungen sollen die veränderte verkehrspolitische Perspektive erläutern und vor Fehlinterpretationen abschirmen:

1. Der durch die Gesetze von 1955 und 1960 ermöglichte Ausbau des Straßennetzes folgte der Entwicklung des Bedarfs deutlich hinterher. Die langsam anlaufende Erweiterung und Verbesserung des Fernstraßennetzes hat die Motorisierung nicht etwa angestoßen und nie erkennbar beschleunigt. Der Straßenbau hat vielmehr auf den Motorisierungsprozeß reagiert. Dazu gab es damals auch keinerlei abweichende Meinungen.⁸⁾ Selbst zehn Jahre später, bei der Vorlage des Leberplans, wurde noch immer eine deutliche Lücke zwischen Motorisierung und Straßenangebot festgestellt.
2. Bei den parlamentarischen und außerparlamentarischen Auseinandersetzungen um die genannten Gesetze wurde erstmals intensiv auf die Wegekostenfrage eingegangen. Die Begründung für die Anhebung der Mineralölsteuersätze stellte nicht nur den zusätzlichen Finanzmittelbedarf für den Straßenbau heraus, sondern auch die Meinung, daß so

8) Vgl. Willeke, R., Verkehrswege für den Verkehr von morgen, Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie e. V. (VDA), Bd. 47, Frankfurt a. M. 1985, S. 26 ff.

die Fahrwegkosten des Verkehrs mit Kraftfahrzeugen besser berücksichtigt und ein vermuteter Wettbewerbsnachteil der Eisenbahn abgebaut oder jedenfalls reduziert würde.

3. Der Bundestag hat sich den Beschluß einer partiellen Zweckbindung des Aufkommens aus der Mineralölsteuer keineswegs leicht gemacht. In einer sehr intensiven und aus heutiger Sicht erstaunlich gehaltvollen Diskussion wurden die Fragen behandelt, wie die Sonderbelastungen des Straßenkraftverkehrs abgabensystematisch einzuordnen seien, und mit welchen Sachfeststellungen hier eine Kompensation des Nonaffektationsprinzips gerechtfertigt werden könne.⁹⁾
4. Die Mittelbereitstellung aus dem Bundeshaushalt für die Investitionen der DB wurde in der Folge nicht etwa gekürzt, sondern weiterhin kontinuierlich angehoben. Auf die erbrachten Verkehrsleistungen bezogen, lag sie immer erheblich über den Straßenbauinvestitionen des Bundes; seit Ende der sechziger Jahre mit fortgesetzt stark ansteigender Tendenz. Auch die Investitionen für die schnelle Elektrifizierung aller Hauptstrecken mit großen Kapazitätsgewinnen und für die Modernisierungen im Stellwerk- und Rangierbereich wurden zügig durch die Bundeszuschüsse ermöglicht. Seit 1967 und noch einmal wesentlich verstärkt seit 1971 finanzierte der Bund zudem zweckgebunden aus dem Aufkommen der Mineralölsteuer auch den überwiegenden Teil die Investitionen für den ÖPNV auf der Grundlage des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG). Nur so wurde der sprunghafte Ausbau der Stadtbahn-, U-Bahn- und S-Bahn-systeme in den siebziger und achtziger Jahren ermöglicht.¹⁰⁾

5. Position und Einfluß der Verkehrswissenschaft

Wo aber stand die Wissenschaft, die Verkehrswissenschaft, in den fünfziger und sechziger Jahren? Welchen Einfluß hatte sie in der Zeit, die den großen raum- und verkehrswirtschaftlichen System- und Strukturwandel brachte? Dies war der Wandel, der die Motorisierung des Güter- und Personenverkehrs zur Voraussetzung hatte, ein Prozeß, der zunehmend an Kraft gewann und ein wuchtiges Verkehrsmengenwachstum möglich machte, bis hin zu unseren Tagen und in die prognostizierte Zukunft hinein. Die Frage nach dem Beitrag, dem Einfluß und der Wirksamkeit der Wissenschaft zu beantworten, macht mir viel größere Schwierigkeit, als die Interpretation des verkehrswirtschaftlichen und verkehrspolitischen Geschehens.

9) Vgl. Schmitt, A., Systemgerechte Sonderbesteuerung des Kraftwagens, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 25. Jg. (1954), H. 2, S. 2 ff. und ders., Straßenkosten und Verkehrsordnung, Schriftenreihe des Bundesverkehrsministeriums, H. 7, Bielefeld 1955; Müller, J. H., Willeke, R. J., Zum Problem einer systemgerechten Belastung des Kraftverkehrs mit Wegekosten, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 33. Jg. (1962), S. 200 ff.

10) Vgl. Willeke, R., Heinemann, R. H., Die Stadt und das Auto, Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie e. V. (VDA), Bd. 56, Frankfurt a. M. 1989, S. 61 ff. Aus diesen Mitteln werden aber auch die restriktiven, kapazitätsmindernden und verkehrsflußbehindernden Umbauten im Bereich der Stadtstraßen finanziert. Es ist sehr fraglich und es sollte überprüft werden, notfalls durch Anrufen der Gerichte, ob diese Mittelverwendung mit der ausdrücklichen Zielvorgabe des Gesetzes „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“ und mit der Beanspruchung des Mineralölsteuer-aufkommens, also des Automobilverkehrs, zu vereinbaren ist. Die Maßnahmen sind nicht verkehrszweckorientiert, sondern allenfalls stadtplanerisch und eventuell umweltpolitisch zu motivieren.

Vorweg, der Ausdruck „Verkehrswissenschaft“ kann und will hier keine deutliche Abgrenzung geben. Ich spreche als Volkswirt, der, wie einige andere Ökonomen auch, den Verkehr und zwar die wirtschaftlichen Erscheinungen und Probleme des Verkehrs zu einem Forschungsschwerpunkt gemacht hat. Doch gewiß, eine Mehrzahl von Disziplinen befaßt sich mit dem Verkehr und muß dies auch. Neben der Rechtswissenschaft, Medizin, Psychologie und Geographie sind aber vor allem die ingenieurwissenschaftlichen und die wirtschaftswissenschaftlichen Fächer beteiligt. Das ist durch die Sache geboten.

Allerdings, das wechselseitige Verständnis und die effektive Zusammenarbeit zwischen den Verkehrsökonomern und den auf Verkehr und Verkehrsplanung ausgerichteten Ingenieurwissenschaftlern war nie leicht und kann auch heute noch auf Schwierigkeiten stoßen, die für Dritte wohl verwunderlich sind. Der Gegenstand „Verkehr“ erfordert ganz unbestritten interdisziplinäres Arbeiten. Die immer stärker werdende Integration von Transport und Telekommunikation und das Gewicht, das die „Telematik“ gewinnt, unterstreicht dies aufs neue. Es gibt deshalb auch Kooperationen in großer Zahl, und es fehlt nicht an Kooperationserfolgen. Gleichwohl, die Sichtweise, die Methodik, die Erfahrungsfelder und nicht zuletzt die Zuständigkeitsansprüche sind doch noch deutlich voneinander abgehoben. So setzt sich etwa der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesverkehrsministerium aus den zwei Gruppen „Verkehrswirtschaft“ und „Verkehrstechnik“ zusammen. Es gibt im Beirat gemeinsame Arbeitskreise (z.Z. sogar zwei, je einen über eine Reform der Bundesverkehrswegeplanung und über den Komplex „Road pricing“). Gelegentlich finden Sitzungen des Gesamtbeirats statt; und eine Reihe von gemeinsamen Stellungnahmen konnte erarbeitet werden. In der Regel ist es aber effektiver und zeitschonend, wenn die beiden Gruppen je für sich aus ihrer fachlichen Sicht und mit ihrem speziellen Sachverstand die Stellungnahmen erarbeiten und es dann den ja nicht unkundigen Adressaten im Ministerium überlassen, die Argumente entgegenzunehmen und auszuwerten. Wenn jetzt im weiteren vom Wissenschaftlichen Beirat beim BMV die Rede ist, dann soll die Gruppe „Verkehrswirtschaft“ gemeint sein, die naturgemäß auch die größere Nähe zur Ordnungs- und Finanzpolitik des Verkehrs besitzt.

6. Ordnungspolitischer Dissens

Was die Stellung der Verkehrswissenschaft gegenüber Politik und Verwaltung in der Zeitspanne zwischen Mitte der fünfziger und Mitte der siebziger Jahre angeht, sei zuerst das Positive festgehalten. Das Ansehen der Wissenschaft war groß. Zu allen wichtigen verkehrspolitischen Entscheidungen wurde informell auch die Meinung des Wissenschaftlichen Beirates eingeholt. Die Gutachten des Beirats wurden, damals noch in einer eigenen Schriftenreihe, mit Zustimmung des Ministers selbst dann zügig publiziert, wenn die Empfehlungen und Warnungen nicht unbedingt mit der Regierungs- und Mehrheitsmeinung konvenierten. Verkehrspolitik und Verkehrswissenschaft standen sich entspannter gegenüber als heute. Das mag auch deshalb erstaunen, weil der Beirat verkehrspolitisch und vor allem ordnungspolitisch durchaus kein homogenes Profil zeigte, was auch nicht verdeckt wurde und bekannt war. Eine Mehrheit mit dem Vorsitzenden *Paul Berkenkopf* stand zur Besonderheitenlehre als Regulierungsbasis, befürwortete im wesentlichen die bestehenden Bindungen und Kontrollen der Binnenverkehrsmärkte, war sehr skeptisch gegenüber einer Ausweitung

des Wettbewerbs, besonders auf der Preisbildungsseite, und zeigte sich durchweg eisenbahnfreundlich. Ein bißchen abgesetzt stand *Andreas Predöhl*, der nach dem Tode *Berkenkopfs* Ende 1962 zum Vorsitzenden gewählt wurde. Er trat für eine gemischte Ordnung ein, für eine, wie er es nannte, „pragmatische Verkehrspolitik“, die die unterschiedlichen Gegebenheiten der verschiedenen Verkehrsmarktbereiche berücksichtigen müsse.¹¹⁾ Er befürwortete durchaus mehr Wettbewerb auf bestimmten Verkehrsmärkten, die er dafür als geeignet ansah. Die Starrheit und Ineffizienz des bestehenden Systems hatte er sehr wohl erkannt, doch ihn belastete eine verwurzelte Abneigung gegenüber der neuen, von *Erhard* geprägten Marktwirtschaft in Deutschland, die ihm „doktrinär“ zu sein schien.

Den entschieden marktwirtschaftlichen Flügel des Beirats bildeten nur *Erich Welter*, und, manchmal etwas zögerlicher, *Alfons Schmitt*. Beide lehnten die Besonderheitenlehre ab. Sie hielten eine marktwirtschaftliche Koordination auch im Verkehr nicht nur für möglich, sondern waren von der Überlegenheit dieses Ordnungsentwurfs überzeugt. *Welter*, der neben seinem Ordinariat in Mainz als einflußreicher Gründungsherausgeber der Frankfurter Allgemeinen Zeitung tätig war und auch dem Wissenschaftlichen Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums angehörte, betonte vor allem das gesamtwirtschaftliche Interesse an einer grundlegenden Flexibilisierung der Verkehrsordnung, während *Schmitt* mehrfach auch die Fragen der praktischen Annäherung und Umsetzung behandelte.¹²⁾

Was aber für alle Verkehrsökonomern die thematischen Schwerpunkte der Arbeiten und Publikationen betrifft, so zeigten sich diese voll in Tuchfühlung mit der aktuellen verkehrspolitischen Diskussion und parlamentarischen Arbeit.

Die Hauptthemen waren:

- eine Reform der Tarife und des Tarifbildungsverfahrens,
- die Erfassung und Behandlung der Wegekosten sowie
- die Einstufung und Behandlung des Werkverkehrs auf der Straße.

7. Werkverkehrsfrage und Kleine Ordnungsreform

Zum Werkverkehr – genauer gesagt, zum Werkfernverkehr mit Lkw – war in der wissenschaftlichen Politikberatung eine Konsensbildung nicht möglich. Die Befürworter der Regulierung sahen hier eine schmerzliche Lücke im System der „kontrollierten Wettbewerbsordnung“ und einen Störfaktor, der die ganze Ordnung zu unterlaufen drohe. Die Gegner der Regulierung betrachteten den Werkverkehr dagegen als ein hochoverwünschtes Ventil gegenüber der Angebotsstarrheit und den mindestens partiell überhöhten Tarifen. Zur Werkverkehrsfrage bildete sich dann zum ersten Mal auch eine Art Achse zwischen den liberalen Verkehrsökonomern, der verladenden Wirtschaft und einer Gruppe im Bundestag unter der Führung des CDU-Abgeordneten *Ernst Müller-Hermann*, die, ermuntert durch *Erhard*, daran ging, im Parlament für eine stärker marktwirtschaftlich ausgerichtete Verkehrspolitik zu werben.

11) Vgl. *Predöhl, A.*, Pragmatische Verkehrspolitik und Liberalisierungstendenzen in der Verkehrswirtschaft, in: Beiträge zur Verkehrstheorie und Verkehrspolitik, Festgabe für *Paul Berkenkopf*, Düsseldorf 1961.

12) Vgl. u. a. Die Liberalisierung des innerdeutschen Wasserstraßenverkehrs insbesondere auf dem Rhein unter verkehrspolitischen Gesichtspunkten, Duisburg 1954.

Die Werkverkehrsfreiheit blieb deshalb auch erhalten. Aber nicht nur die CDU-, auch die SPD-Fraktion war in dieser, wie in allen Grundsatzfragen der Verkehrsordnung, tief gespalten. Doch dann erschienen in den Jahren 1960 und 1961 mehrere stark beachtete Gutachten. Eines, allerdings das am wenigsten mutige, kam vom Wissenschaftlichen Beirat.¹³⁾ Diese Gutachten zeigten in ihren Hauptegebnissen und Schlußfolgerungen ein hohes Maß an Übereinstimmung. Für die mit steigenden Defiziten belastete DB wurde ein unternehmensmäßiger Zuschnitt und wesentlich mehr kaufmännische Ergebnisverantwortung empfohlen und für die Tarifbildung im Verkehr insgesamt ein größeres Ausmaß an Beweglichkeit, Differenzierung und Kostennähe. Die Gruppe Müller-Hermann hatte jetzt noch bessere Argumente und machte Druck in Richtung auf „mehr Markt“. Als Antwort legte die Regierung einen um die mittlere Linie bemühten Kompromiß vor, der sich, freilich auf Kosten undeutlicher und dehnbare Formulierungen, als mehrheitsfähig erwies. Es war dies die „Kleine Verkehrsordnungsreform“ vom August 1961.¹⁴⁾ In der Begründung zur Novellierung der Ordnungsgesetze für die Eisenbahn, die Binnenschifffahrt und den Straßengüterverkehr findet sich der verheißungsvolle Richtungshinweis, daß nunmehr auch der Verkehrssektor vorsichtig und schrittweise, aber doch konsequent der marktwirtschaftlichen Ordnung angehört und einem verstärkten Wettbewerb geöffnet werden solle. Es geschah auch einiges. Das ganz große Zwangskartell des Güterverkehrs wurde dadurch gelockert, daß die allgemeine Koordinierungsbefugnis des Bundesverkehrsministers entfiel, die Parität der Straßen- und Bahntarife im Güterverkehr (RKT und DEGT) aufgehoben wurde und den Verkehrsträgern erleichterte Möglichkeiten eingeräumt waren, statt der noch üblichen Festtarife auch Margenttarife zu beantragen. Diese Fortschritte in Richtung „mehr Markt“ wurden allerdings weitgehend konterkariert durch unklar gehaltene und auslegungsbedürftige Zielvorgaben für die weiterhin notwendige Tarifgenehmigung durch den Minister. Die Verkehrstarife sollten nämlich gleichzeitig marktgerecht sein, aber auch das allgemeine Wohl und zudem die wirtschaftlichen Verhältnisse der Verkehrsunternehmen (interpretiert als „Kostengerechtigkeit“) berücksichtigen sowie ferner unbillige Benachteiligungen der Landwirtschaft, des Mittelstandes und der wirtschaftsschwachen Gebiete verhindern.

Die Praxis konnte angesichts dieses wirren, inkonsistenten Zielgemischs nur enttäuschend sein; sie mündete schnell in ein ungutes taktisches Ritual. Das Kraftverkehrsgewerbe und die Binnenschifffahrt forderten nahezu jährlich auf Grund der eingetretenen Kostensteigerungen eine entsprechende Tarifierhebung (Prinzip Kostengerechtigkeit), die Verladeseite in den Tarif- und Frachtausschüssen lehnte dies in der Regel auf Grund der Marktlage ab (Prinzip Marktgleichheit). Der Minister suchte und fand dann den Kompromiß in der Mitte. Praktisch veränderte sich im Aufbau und in der Staffelung der Verkehrspreise trotz des sich verstärkenden transporttechnischen und logistischen Strukturwandels wenig und

13) Gutachten der Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn (*Brand-Kommission*), Bonn 1960; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium, Grundsätze zur Verkehrspolitik, Bad Godesberg 1960; Gutachtens des Sachverständigenausschusses für die Weiterentwicklung der deutschen Gütertarife (*Beyer-Kommission*) von 1961. Vgl. auch „Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 – 1961“. Ein Bericht des Bundesministers für Verkehr, a.a.O.

14) *Storsberg, G.*, Die Bedeutung der Kleinen Verkehrsreform für die Preis- und Tarifbildung im Güterverkehr, Der Bundesminister für Wirtschaft (Hrsg.), o. O., 1963. Vgl. auch *Hamm, W.*, Preise als verkehrspolitisches Ordnungsinstrument, Heidelberg 1964.

dies nur langsam. Ein „arteigener Kraftwagentarif“ löste sich nur schwerfällig von den Eisenbahntarifen. Warum sollte er auch, die Interessen des gewerblichen Straßengüterfernverkehrs konnten sich wegen des Flexibilitätsvorsprungs und des Haus-Haus-Zeitvorteils mit einem RKT in der Nähe des DEGT ganz wohl fühlen. Von der Möglichkeit, Margenttarife einzurichten, wurde nur langsam und begrenzt und von der Binnenschifffahrt überhaupt nur in Ausnahmefällen – bei starker Auslandskonkurrenz – Gebrauch gemacht.¹⁵⁾ Die Forderung nach Liberalisierung und Marktwirtschaft im Verkehr verlor dann Mitte der sechziger Jahre an öffentlichem Interesse. Für die praktische Verkehrspolitik schob sich das Thema „Bundesbahn als Krisenherd“ in den Vordergrund.

8. Finanzkrise der Eisenbahn und Leberplan

Eine Reihe zusammenwirkender, teilweise auch voneinander abhängiger Einflußfaktoren wirkte nachhaltig negativ auf die Wirtschafts- und Finanzposition der Eisenbahn. Es waren, was den Güterverkehr betrifft, vor allem die durch den motorisierten Straßenverkehr ermöglichte Ausweitung einer aufgelockerten räumlichen Arbeitsteiligkeit und Intensivierung der interregionalen Austauschverflechtung. Diese Tendenz zu einer neuen Standortgliederung verknüpfte sich mit einer deutlichen Änderung in der Zusammensetzung des Güterverkehrsaufkommens mit steigenden Anteilen hochwertiger Fertiggüter (Güterstruktureffekt), mit einer immer straffer geführten betrieblichen Beschaffungs-, Fertigungs- und Absatzlogistik und, daraus folgend, mit wesentlich angehobenen qualitativen Ansprüchen der verladenden Wirtschaft (Logistikeffekt). Hinzu kamen für den Personenverkehr die Auswirkungen der fortschreitenden Privatmotorisierung und der Neigung zu einer dezentralisierten Siedlungsweise (Suburbanisation).

Der eigene Reaktions- und Innovationsspielraum der Bahn erwies sich unter den gegebenen rechtlichen und institutionellen Bedingungen als viel zu eng. Bei abflauendem Wirtschaftswachstum verschärfte sich im Massenguttransport zudem wieder die alte Rivalität zur Binnenschifffahrt. Mitte der sechziger Jahre traf die Bundesrepublik der bis dahin schärfste Konjunkturerinbruch. Der einsetzende sprunghafte Anstieg des Zuschußbedarfs der DB wurde jetzt als ein gesamtwirtschaftlich gefährliches Haushaltsrisiko eingestuft. Gleichzeitig verstärkten sich die Überlastungslagen in Teilen des Straßennetzes. Der Ausbau der Autobahnen war ja erst angelaufen. Vor diesem Hintergrund drückender Konjunktur- und Struktureinflüsse entstand das „Verkehrspolitische Programm der Bundesregierung für die Jahre 1968 bis 1972“ – es war inzwischen die Große Koalition – das als *Leberplan* bekannt wurde. Erklärtes Ziel des Programms war für den Bereich des Güterverkehrs eine fühlbare Aufkommensumkehrung von der Straße zur Schiene, wo möglich auch zur Binnenschifffahrt. Als Instrumente waren vorgesehen: neben steuerlichen Sonderbelastungen des Straßengüterfernverkehrs (*Leberpfennig*) – mit besonders hohen Belastungen für den Werkfernverkehr – und neben Investitionshilfen an die DB zur Förderung des Kombinierten Ladeverkehrs und des Gleisanschlußverkehrs als eigentlicher Knackpunkt der Operation eine

15) *Willeke, R., Böttger, W., Baum, H., Schmidt, K.*, Margenttarife für die Binnenschifffahrt, Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Bd. 35, Düsseldorf 1977.

Verbotsliste für die Straßenbeförderung von Schwerlastgütern. Das reichte von Kohle und Erzen bis zum gemeinsamen Transport von mehr als zwei Personenkraftwagen.¹⁶⁾

Der Leberplan wurde – einschließlich der dirigistischen Vorhaben – von weiten Teilen der Öffentlichkeit und durchgängig auch von den Medien zuerst ungemein günstig aufgenommen. Das galt selbst für Zeitungen und Kommentatoren mit gewöhnlich stramm marktwirtschaftlichem Profil. Umschichtung schwerer Güter von den überfüllten Straßen auf die leeren Schienen, Vermeidung von Lkw-Fahrten also, das schien das erlösende Wort zu sein. Der Verladerlobby und den störenden Lastern eins auszuwischen, war für viele Pkw-fahrende Beobachter nur recht und billig. Die Ernüchterung kam jedoch sehr schnell. Die Beförderungsverbote ließen sich so, wie zuerst gedacht, aus finanziellen und organisatorischen Gründen nicht durchführen, kurzfristig schon gar nicht. Aber auch eine mittelfristige Anpassung hätte bedeutende Zusatzinvestitionen im Schienenbereich erfordert und auch dann noch einen Transportkostenschub ausgelöst. Wirtschaft und Verkehrsgewerbe machten mobil, und, was noch wichtiger wurde, die Konjunktur war überraschend schnell und stark nach oben umgeschlagen. Mit bedeutenden Exporterfolgen und hohen Haushaltsdefiziten – das Stabilitätsgesetz von 1967 griff zum ersten und einzigen Mal – war das Tal schneller als erwartet durchschritten. Plötzlich wurden die hohen und steigenden Inflationsraten, die Lohnsteigerungswelle nach dem Schock wilder Streiks und die ungnädig gegensteuernde Deutsche Bundesbank zu den zentralen Themen.

Karl Schiller, Helmut Schmidt und Franz-Josef Strauß, die zuerst den Leberplan unterstützt hatten, zeigten sich nunmehr desinteressiert und von gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Sorgen geplagt. Die Gruppe Müller-Hermann organisierte den Widerstand im Bundestag. Es kam dann auch nur zu einer gegenüber den ursprünglichen Zielen und Erwartungen recht mageren Ernte. Realisiert wurden die steuerlichen Zusatzbelastungen des Güterfernverkehrs auf der Straße, die Investitionshilfen an die DB und – auch das – einige erfreuliche Flexibilisierungen in der Tarifbildungsordnung und im Unternehmens- und Organisationszuschnitt der DB. Aber die Verbotsliste fiel, und die steuerliche Sonderbelastung des Straßengüterfernverkehrs mußte nach ganzen drei Jahren wegen EG-rechtlicher Bedenken wieder aufgehoben werden. Doch dieses Ende eines Planes hatte dann kaum noch Publizität. Getragen vom Konjunkturoberhoch wanderte das kritische Medieninteresse schnell vom Problembereich des Güterverkehrs zu den Fragen und Konsequenzen der Massenmotorisierung und damit zum Personenverkehr. Im Dunstkreis von 1968 artikulierten sich „gesellschaftspolitische“ Ziele, wie es jetzt hieß. Das Auto – der Pkw – kam ins Fadenkreuz von zum Teil schon recht bissigen, einseitigen, durchweg inkompetenten Angriffen. Die kurze Ära des Bundesverkehrsministers Lauritz Lauritzen mit der seltsamen Werbebotschaft „Der Mensch hat Vorfahrt“ versuchte in der Kanzlerzeit Willy Brandts die autofeindlichen Strömungen verkehrspolitisch aufzugreifen. Doch die Bewegung brach sich nach der Ölkrise (1973/74), nach Energiepreissprüngen und konjunktureller Labilität ziemlich schnell an den ökonomischen Fakten. Politik, Öffentlichkeit, auch der sprichwörtliche Mann auf der Straße hatten wieder konkretere Probleme mit der Beschäftigungs- und

16) Der Bundesminister für Verkehr, Das Verkehrspolitische Programm im Spiegelbild der öffentlichen Meinung, Bad Godesberg o. J. (1967). Diese Dokumentation enthält außer dem Programm (Kurzfassung) die Stellungnahmen der Verbände, zahlreiche Medienkommentare und eine Entgegnung des Ministers auf die wichtigsten Kritikpunkte.

Einkommensicherung. Die Ansätze zu einer ökologisch und städtebaulich inspirierten Automobil- und Mobilitätskritik blieben seitdem freilich virulent und verstärkten sich wieder mit emotional aufbereitetem Input in den achtziger Jahren.

9. Verkehrswissenschaft auf marktwirtschaftlichem Kurs

Bei den Auseinandersetzungen um den Leberplan – besonders bei der Kritik an den Beförderungsverboten – zeigte sich im übrigen auch, daß in der Verkehrswissenschaft, bei den Verkehrsökonomien jedenfalls, mit dem Generationenwechsel auch eine Positionsverschiebung eingetreten war. Die betont marktwirtschaftlich ausgerichtete, auf Liberalisierung der Verkehrsmarktordeung drängende Meinung hatte sich – gewiß mit mancherlei Schattierungen – durchgesetzt. Der Wissenschaftliche Beirat gab zum Leberplan auch kein unterstützendes Gutachten ab; mehrere Mitglieder stritten vielmehr in Aufsätzen und Referaten gegen die interventionistische Grundhaltung und insbesondere gegen die dirigistischen Teile des Plans.¹⁷⁾ Walter Hamm traf die verbreitete Meinung, als er den Plan eine die Volkswirtschaft belastende „Wachstumsbremse“ nannte.

Die Pluralität der ordnungspolitischen Standpunkte war durchaus nicht ganz verschwunden, aber doch deutlich kleiner geworden. Die ehemals viel berufenen Besonderheiten des Verkehrs waren kein wirkliches Thema mehr. Der alte Gemeinwirtschaftlichkeitsmythos wurde entblättert und auf den Kern staatlicher Bestellungen von politisch gewollten, aber nicht rentabel produzierbaren Leistungen reduziert. Es hatte sich ein marktwirtschaftlicher Grundkonsens gebildet, was die Beiratsarbeit, zunächst jedenfalls, förderte und sich auch, natürlich weit über die Beiträge der Beiratsmitglieder hinaus, in den verkehrswirtschaftlichen und verkehrspolitischen Publikationen der siebziger und achtziger Jahre niederschlug. Da aber die Interpretationen und Vorschläge der Wissenschaft fast immer einige Schritte weiter waren, als die um vermeintlich „progressive“ Positionen bemühte amtliche Verkehrspolitik, gab es jetzt häufiger Mißverständnisse und Spannungen gegenüber Minister und Ministerium. So kam beispielsweise keine gemeinsame Stellungnahme zugunsten eines allgemeinen Tempolimits auf Autobahnen zustande, obwohl damals „das Haus“ eine solche Empfehlung sehr gerne gesehen hätte.

10. Neue Themen und Schwerpunkte

10.1 Die Wegekostendebatte

Die Forschungsziele und Publikationsschwerpunkte der achtziger Jahre können gut an einigen Themen erläutert werden, die bereits den Bogen zur Aktualität schlagen. Begonnen sei mit der Wiederaufnahme der Wegekostendebatte. Die Meinung, der Kraftverkehr sei bei der Anlastung der „tatsächlich“ verursachten Kosten im Vorteil, weil der Staat die Straßen bereitstelle, die Eisenbahn aber für ihren Fahrweg selber aufkommen müsse, wurde schon kurz nach der Währungsreform vorgebracht. Mit den Anhebungen der Sonderbelastungen

17) So etwa Willeke, R., Bögel, H.-D., Freimuth, W., Verkehrspolitik vor der Entscheidung, Frankfurt a. M. 1968.

des Straßenverkehrs seit 1955/60 und angesichts des steigenden Zuschußbedarfs der Eisenbahn hatte die globale Kritik zwar schon ihre Substanz verloren, der alte Vorwurf führte aber zu einer intensiven wissenschaftlichen Beschäftigung mit der Erfassung, Abgrenzung, Interpretation und Bewertung der Fahrwegkosten im Systemvergleich der Verkehrszweige. Hier konnte markt- und wohlfahrtsökonomische Theorie eingesetzt werden, Volks- und Betriebswirte arbeiten intensiv zusammen. Die Thematik führte erstmals auch zu einer ausgedehnten und ergebnigen Kommunikation mit ausländischen Wirtschaftswissenschaftlern; M. Allais, C. J. Oort und M. E. Beesley seien beispielhaft genannt. Nicht ganz leicht verständliche Begriffe der neoklassischen Allokationstheorie flossen in die Diskussion ein, „soziale Grenzkosten der Fahrwegnutzung und der Stauung“ zum Beispiel. Aber während der Anlauf des Marginalismus in Frankreich – gewiß nur in sehr grober Annäherung an das Theorem – immerhin zum Bau und Betrieb von Mautautobahnen führte, verpuffte er in Deutschland. Die Praxis und Verkehrspolitik waren sogar, so hörte man immer wieder, von den abstrakten Modellspielereien und der verwunderlichen Begriffswelt eines Teils der Wissenschaft enttäuscht.¹⁸⁾

Die Verkehrspolitik hatte sich naiverweise von „der“ Wissenschaft klare und gut umsetzbare Vorgaben für eine administrierte Arbeitsteilung zwischen Schiene und Straße auf der Basis von hieb- und stichfesten Kostenvergleichen erhofft und mußte nun hören, daß konventionelle Gesamtkostenrechnungen bei einer erdrückenden Dominanz der Gemeinkosten nur willkürliche Resultate liefern und deshalb nicht viel an Steuerungshilfe hergeben können, und daß im übrigen, wenn optimale Faktorallokation das Ziel sein soll, sogar die ganze Fragestellung geändert werden müsse. Statt historische Kostenblöcke per Anlastung zu bewältigen, müßten knappheitsorientierte Nutzerpreise gebildet und richtig steuernde Preise für Wegenutzungen erhoben werden. Die Wegekostendebatte mündete damit in das Diskussionsfeld des Road-pricing-Ansatzes. Doch für die Anwendung dieses Gedankens bestand in Deutschland vor 20 Jahren weder Verständnis noch praktisches Interesse, auch kaum reale Möglichkeiten der Umsetzung, weil für den Ausbau der Bundesfernstraßen, inklusive der Autobahnen, schon eine andere, die steuerliche Finanzierungsbasis gewählt worden war. Die erwartungsvoll begonnene Debatte, mit der das Problem „Schiene-Straße“ wissenschaftlich abgestützt und endgültig gelöst werden sollte, schief Ende der siebziger Jahre einfach ein.

Auf die verwegene und konzeptionslose Idee, ein noch immer so genanntes Road-pricing-System auf die bestehende hohe steuerliche Sonderlast des Straßenverkehrs draufzusatteln, kam man noch nicht. Das scheint unserer Zeit vorbehalten zu sein. Bei den seit einigen Jahren wiederbelebten Überlegungen und Empfehlungen zu einem Roadpricing in Deutschland geht es nicht mehr um die im Kern konstruktive Idee einer Marktbildung für Infrastrukturdienste in der Leistungskette des Straßenverkehrs. Angestrebt ist vielmehr eine restriktive Nachfragedämpfung, die nach dem „Prinzip des doppelten Vorteils“ auch noch zusätzliche Einnahmen bringt und Finanzmittel für alle möglichen Zwecke an die Hand gibt, nur nicht für den Straßenbau, wie sich das bei Preisen oder preisähnlichen Gebühren

18) Vgl. *Holocher, K. H.*, Wegerechnungen für Straßen, Giessener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation, Bd. 3, Darmstadt 1988.

für die Straßennutzung gehören würde.¹⁹⁾ Aktuelle Problemvarianten bilden die Trennung von Betrieb und Fahrweg bei der Eisenbahn und die Bemühungen, ein System von Trassenpreisen zu bilden, das zugleich Steuerungs- und Finanzierungsfunktionen erfüllt,²⁰⁾ sowie einige Aspekte der Debatte um die externen Effekte des Verkehrs. Für diese wichtigen Gestaltungs- und Diskussionsfelder ist freilich noch kein übergreifendes Konzept zu erkennen. Es fehlen die Gesamtschau und die Synthese, die den Straßen- und Schienenverkehr mit gleichen Strukturüberlegungen und Ordnungsmaßstäben behandeln und im Interesse eines effizienten, flexiblen und zukunftstüchtigen Gesamtsystems auf Favorisierungs- und Defavorisierungspraktiken – auch in der Infrastrukturplanung – verzichten.²¹⁾

10.2 Kosten-Nutzen-Analysen

Durchaus anders verlief der Dialog zwischen Wissenschaft und Politik bei der Entwicklung von Verfahren gesamtwirtschaftlicher Nutzen-Kosten-Untersuchungen mit dem Anwendungsschwerpunkt der Projektbewertung im Rahmen der Verkehrswegeplanung. Das finanzwissenschaftliche Instrumentarium der Cost-Benefit-Analysis war schnell übernommen. Zur Ausrichtung der Rechenmethodik auf die Entscheidungsfelder der Verkehrsinfrastrukturpolitik waren allerdings einige spezielle Systematisierungen und Hypothesenbildungen notwendig. Finanzwissenschaftler und Verkehrsökonom in großer Zahl, schnell auch Planungswissenschaftler, boten dazu Lösungsvorschläge an. Verwaltung und Politik griffen diese Angebote zügig auf. Der Gesetzgeber hatte Nutzen-Kosten-Untersuchungen inzwischen bei umfangreicheren staatlichen Investitionsvorhaben als Entscheidungshilfe vorgeschrieben. So wurde z.B. für die Bundesverkehrswegeplanung (BVWP) eine eigene Methodik entwickelt, die jetzt schon seit über 15 Jahren angewendet wird, und zwar – trotz einiger Modifikationen – in Form einer klassischen Kosten-Nutzen-Analyse.²²⁾ Inzwischen ist es aber eher so, daß der Wissenschaft oder jedenfalls einer Anzahl von Wissenschaftlern das Werk, an dessen Aufbau sie vor 25 Jahren maßgeblich beteiligt waren, nicht

19) Welch seltsame abgabenpolitische Blüten aufkommen, zeigt etwa auch eine Vorgabe der Koalitionsvereinbarung vom Sommer 1995 in Nordrhein-Westfalen. Danach sollen für das Parken bei den Warenmärkten „auf der grünen Wiese“ gleich hohe Gebühren erhoben werden, wie in den Innenstädten. Dies soll als Instrument zur „Revitalisierung der City“ gelten. Auch ganz abgesehen von allen juristischen Fragen ist damit der Road-pricing-Gedanke auf den Kopf gestellt.

20) Vgl. *Aberle, G.*, *Weber, U.*, Verkehrswegebenutzungsabgaben für die Eisenbahn, Giessener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation, Bd. 1, Darmstadt 1987; *Knieps, G.*, Konkurrenz auf den europäischen Eisenbahnnetzen, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 209, S. 283 ff.; *Häußler, U.*, Bildung und Funktion von Trassenpreisen für die Nutzung der Schieneninfrastruktur der DB AG, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 66. Jg. (1995), S. 77 ff.

21) Vgl. *Willeke, R.*, Marktintegrierte Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 66. Jg. (1995), S. 3 ff. Die kraß unterschiedliche Behandlung von Schiene und Straße gehört zu den gefährlichen Schwachpunkten aktueller deutscher Verkehrspolitik. So soll die Bahn ihre „Fahrwegsparte“ über Trassenpreise grundsätzlich eigenwirtschaftlich betreiben. Tatsächlich wird diese Sparte aber – zusammen mit dem Bundeseisenbahnvermögen – zum Sammelbecken für massive Subventionen. Damit sind zwar die operativen Bereiche der Bahn, nicht aber Fiskus und Steuerzahler entlastet. Eine dringend erforderliche zweite Stufe der Eisenbahnreform muß erst die Zwänge auslösen, die zu einer durchgreifenden Ausschöpfung der großen noch vorhandenen Rationalisierungspotenziale führen. Für die Straße würde dagegen schon heute die Möglichkeit bestehen, eine eigenwirtschaftlich zu betreibende „Fahrwegsparte“ zu bilden. Hier darf es aber nicht sein, weil über die Einnahmen bereits zweckentfremdet verfügt ist. Aus unerfindlichen Gründen wird dieser politisch gemachte und überaus transparente Wirrwarr oft als „Finanzparadoxon“ des Verkehrs bezeichnet.

22) Außer auf die BVWP-Methodik sei auf die von der Forschungsgemeinschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) entwickelte RAS-W zur Bewertung von Straßenbauprojekten und auf die „Standardisierte Bewertung“ für ÖPNV-Fahrweginvestitionen hingewiesen.

mehr so recht gefällt. Bei den Vorstellungen und Vorschlägen für eine Reform des Planungsrahmens, der Zielfelder und der Bewertungsverfahren gehen die Meinungen – etwa über eine dominante Anwendung von politikoffenen Nutzwertanalysen – aber noch ziemlich weit auseinander. Dies gilt auch für den internationalen Stand der Diskussion. Oft und gerne vorgetragene Ansprüche an eine wesentlich umfassendere und in den Segmenten stärker integrierte Planung sind durch die Fähigkeiten der Umsetzung nicht abgedeckt. So hat etwa auch die EU-Kommission unter dem Stichwort „Sustainable Mobility“ zwar ein Standardverfahren für die Kosten-Nutzen-Analyse von Infrastrukturvorhaben empfohlen, das zusammen mit den bisher schon einbezogenen Faktoren auch die „externen Kosten“ des Verkehrs erfassen soll. Sie hat aber nicht zu erkennen gegeben, wie das nach dem Stand der Kenntnisse, der Problemstrukturierung und der methodischen Befähigung in wissenschaftlich verantwortbarer Weise geschehen könnte.²³⁾

10.3 Deregulierung und Liberalisierung

Wesentlich stärker von den Beteiligten und vor allem von den Interessierten zustimmend oder kritisch ablehnend zur Kenntnis genommen wurden allerdings die Aussagen der Wissenschaft und einzelner Wissenschaftler zur Wettbewerbs- und Liberalisierungsfrage. Als das Thema „Marktwirtschaft auch im Verkehr“ langsam ernst genommen werden mußte, seit Ende der fünfziger Jahre etwa, entbrannte zuerst auch zwischen den Verkehrsökonomern ein Streit über die Frage, wie Liberalisierungsschritte und Maßnahmen zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen system- und zielgerecht sachlich und vor allem zeitlich aufeinander abgestimmt werden müßten. Die Befürworter der hergebrachten Regulierung, die eine marktwirtschaftliche Verkehrsordnung für kaum realisierbar, für instabil und in den Resultaten auch für unerwünscht hielten, forderten eine nahezu vollständige und perfekt ausgeformte Harmonisierung als Voraussetzung auch schon für erste nennenswerte Liberalisierungsschritte. Der als Problem und Aufgabe angesprochene Harmonisierungsbedarf war dabei noch primär auf den inländischen Wettbewerb zwischen Schiene und Straße fixiert. Die Konkurrenz zwischen in- und ausländischen Unternehmen des gleichen Verkehrszweigs wurde – u. a. dank der Untätigkeit der EG-Verkehrspolitik – erst ganz langsam und eher als Randproblem, etwa in der Rheinschifffahrt, spürbar und registriert. Nachdem sich das Wegekostenargument als Harmonisierungsgrund und Regulierungsbasis für das Schiene-Straßenverhältnis als letztlich unergiebig erwiesen hatte, wurden die „gemeinwirtschaftlichen“ Vorgaben und politischen Belastungen der DB in den Vordergrund gestellt.

Den marktwirtschaftlich orientierten Verkehrsökonomern war das damit anvisierte Problem und die hier liegende Argumentationsfalle durchaus bewußt. Sie sahen und sagten natürlich auch, daß es sich bei der Art des angesprochenen Harmonisierungsbedarfs keineswegs um ein singuläres Problem des Verkehrs handelt. Wenn intersektorale oder internationale Unterschiede der Steuerlast, der ergebnisbedeutsamen Handlungsspielräume oder auch der Subventionen als Ursache von Wettbewerbsverzerrungen angesprochen werden, dann handelt es sich um einen alten, viel diskutierten Fragenkreis der Struktur-, Industrie- und

23) Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Globalkonzept einer Gemeinschaftsstrategie für eine auf Dauer tragbare Mobilität, Kom Nr. (92) 494, Brüssel 1992. Vgl. *Seidenfus, H. St.*, „Sustainable Mobility“ – Kritische Anmerkungen zum Weißbuch der EG-Kommission, in: RWI-Mitteilungen, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Jg. 44 (1993), S. 285 ff.

Außenhandelspolitik. Selbstverständlich haben sich auch die Befürworter einiger zügigen und durchgreifenden Deregulierung nachdrücklich dafür eingesetzt, greifbare Unterschiede bei den staatlich verursachten Kosten und Dispositionsmöglichkeiten einzuebnen. Allerdings, wenn dazu in der Ausgangslage die politischen Voraussetzungen fehlen sollten, dann wurde sehr wohl auch ein Vorpreschen mit Liberalisierungsschritten empfohlen, schon um den Prozeß der für notwendig erkannten Ordnungstransformation überhaupt einmal anzustoßen, und um dann aus den entstehenden Spannungen und aus der praktischen Erfahrung heraus Problembewußtsein und steigenden Druck auch für ernsthafte Harmonisierungsanstrengungen entstehen zu lassen. Eine solche Einschätzung und Empfehlung wird zwar noch immer bestritten und angegriffen; mir scheint aber, daß sich der Realismus dieser Position im verkehrspolitischen Geschehen der letzten zehn Jahre ein weiteres Mal bestätigt hat.²⁴⁾

11. Wurzeln der Systemtransformation

Schauen wir jetzt auf diese Zeitspanne und damit auf die Ordnungswende, die für die deutsche Verkehrspolitik tatsächlich ein Ordnungsumbruch war. Der Beitrag, den die Wissenschaft – vor allem die Verkehrsökonominnen – dazu geleistet hat, ist nachweisbar; er sollte gesehen, aber doch nicht überschätzt werden. Wissenschaftliche Empfehlungen und Warnungen haben die politischen Entscheidungen vorbereitet. Die mit Beharrlichkeit vorgetragenen Argumente konnten den aufgestauten Reformbedarf, ja die Reformnotwendigkeit, immer überzeugender darstellen und verständlich machen, wobei die Gegenrede natürlich nie verstummte. Letztlich war es aber nicht das Wort der Wissenschaft, sondern einfach die Wucht des Strukturwandels selbst, die das Netz der Regulierungen zerrissen hat. Nur die wichtigsten Punkte seien dazu noch einmal genannt: Die immer weitergreifende Intensivierung und Auffächerung der räumlichen Arbeitsteilung, die Tendenz zur Auslagerung von Vorleistungen und damit die Verdichtung der Austauschverflechtungen in immer größer werdenden Märkten, ferner die neue, computergestützte Beschaffungs-, Fertigungs- und Absatzlogistik als ein stark aufgewertetes betriebliches Planungs- und Rationalisierungsfeld und schließlich die alles überlagernden Güterstruktureffekte, die den Aufkommensanteil der hochwertigen, zeitkritischen und kleinvolumigen Sendungen fortgesetzt ansteigen ließen. Diese massiven Veränderungen auf der Bedarfs- und Nachfrageseite korrespondierten mit einer immer weiter getriebenen Spezialisierung der auf Transport, Logistik und Kommunikation ausgerichteten Dienstleistungen und Dienstleistungsbündelungen. Hinzu kamen und damit verbunden waren endlich die neuen, auf Dezentralisierung drängenden Entwicklungen im Städtebau und Siedlungsverhalten und die damit wechselseitig verzahnte Dynamik der individuellen Motorisierung und Mobilitätsentfaltung.

Diese Erfahrungsbefunde ließen seit Anfang der achtziger Jahre unabweisbar die großen und jetzt auch nicht mehr mit halben Maßnahmen korrigierbaren Anpassungsdefizite und Gestaltungsrestriktionen der noch bestehenden, hochregulierten Verkehrsordnung erkennen. Immer zahlreichere und aus dem Ruder laufende Umgehungspraktiken, vor allem die

24) Zur Lagebeurteilung ein Jahr vor dem EuGH-Urteil vom Mai 1985 vgl. *Willeke, R.*, Zur Liberalisierung der Marktordnung des Straßengüterverkehrs, Kaarst 1984.

Paketbildung aus preisgebundenen und freien Bestandteilen, unterstrichen die Unhaltbarkeit der Lage. Dabei zeigte sich auch der Problemstand gegenüber der alten Ordnungsdebatte gründlich verschoben. Im Mittelpunkt der Regulierungs- und Schutzabsichten stand ja schon lange nicht mehr das national formulierte „Koordinationsproblem Schiene-Straße“. Der motorisierte Straßenverkehr, der den neuen Ansprüchen individueller Mobilität und flexibler Logistik von seinen technisch-organisatorischen Einsatzmöglichkeiten her am besten entsprechen konnte, war, trotz der Investitionsfavorisierung der Bahn, in den Leistungsanteilen der Personen- und Güterbeförderung dominant und für die umstrittenen Märkte zur Meßlatte der Konkurrenz geworden. Dies stellte, gefördert durch die zunehmende Dienstleistungsfreiheit im gemeinsamen europäischen Markt, den Wettbewerb zwischen in- und ausländischen Unternehmen des Kraftverkehrs- und Binnenschiffahrtsgewerbes sowie der Speditions- und Logistikanbieter in den Mittelpunkt des Interesses. Dabei kennzeichnete es die Gesamtentwicklung der Verkehrs- und Logistikmärkte, daß die Tätigkeitsschwerpunkte der Speditionen und der Transportunternehmen auseinanderrückten und, bei nach wie vor fließenden Übergängen, neue Strukturen von Kooperationen und Wettbewerbsformationen entstehen ließen.

12. Der Blick nach vorn

Das berühmte EuGH-Urteil vom Mai 1985 war also Anlaß und nicht Ursache der einsetzenden Deregulierung. Es ist nicht ohne Ironie, daß erst die gerichtliche Feststellung der Untätigkeit bei zwei der ganz wenigen konkreten, den Verkehr der Gemeinschaft betreffenden Vorgaben des EWG-Vertrags den überfälligen Dammbbruch ausgelöst hat. Tatsächlich bestand der unumgängliche Reformbedarf ganz unabhängig vom Spruch der Luxemburger Richter, von dessen Interpretation durch den EG-Ministerrat und von der Art der Umsetzung in nationales Recht. Dafür, daß die Lage reif war, spricht auch die Schnelligkeit, mit der sich in der Folge die Szene grundlegend veränderte. Die Preisbindungen fielen, zuerst für den grenzüberschreitenden Verkehr und dann, ab Anfang 1994, auch für die innerdeutschen Märkte. Die freie Preisbildung auf den Güterverkehrsmärkten zeigt sich seitdem nicht nur als durchführbar, was von nicht wenigen Kritikern bezweifelt worden war, sondern, trotz des zunächst ungünstigen konjunkturellen Umfeldes, als funktionstüchtig.

Der Preiseinbruch in der ersten Runde erzwang eine Welle durchgreifender technischer, organisatorischer und institutioneller Rationalisierungen mit deutlichen realen Kostensenkungen, die im Durchschnitt mit 20% vorsichtig beziffert sind. Dem folgte dann aber, schon zehn Monate später, im Einklang mit der einsetzenden Konjunkturerholung, eine erwünschtermaßen differenzierte Preiserholung. Parallel zur Preisfreigabe mit ihren Niveau- und Strukturwirkungen verlor auch die für inländische Unternehmen weitergeführte Angebotsrestriktion im gewerblichen Straßengüterfernverkehr viel an Gewicht. Lockerungen ergaben sich aus der Ausweitung des nationalen Kontingents, aus dem schrittweisen Abbau des Kabotagevorbehalts und aus der Ausweitung der „freien“ Nahverkehrszone. Diese Entwicklung in Richtung auf eine Marktöffnung findet 1998 ihren Abschluß, wenn für alle in der Gemeinschaft ansässigen Unternehmen volle Kabotagefreiheit hergestellt sein

wird.²⁵⁾ Der Eisenbahn in Deutschland (DB/RB) schließlich wurde, ebenfalls seit Anfang 1994, das privatwirtschaftliche Rechtskleid einer AG gegeben. Die Organisationsprivatisierung und reichlich bemessener finanzwirksamer politischer Flankenschutz, nicht nur bei der Altlastenabwälzung, bei der personalwirtschaftlichen Abwicklung und bei der Vermögensbewertung in der Eröffnungsbilanz, sondern auch bei der weiteren Finanzierung der Fahrweginvestitionen, sollen die neue Bahn (DB AG) zu einem marktstützenden, wettbewerbsfähigen Unternehmen machen. Die Zahl und Bedeutung der zu diesem Zweck durchgesetzten Reformschritte ist gewiß groß. Doch wurde damit das Werk der Verkehrsordnungsreform und der marktwirtschaftlichen Neupositionierung der Eisenbahn schon getan?

Gewiß bei weitem noch nicht. Aus den am Anfang meiner Überlegungen genannten Problemfeldern müssen noch vier zentrale Fragen aufgegriffen und Lösungen zugeführt werden. Für diese Fragen gibt es auch zielführende marktwirtschaftliche Antworten, die nicht nur der Literatur, sondern auch konkreten ausländischen Beispielen mit wachsendem Erfahrungsmaterial entnommen werden können. Diese Lösungsvorschläge stoßen freilich im politischen und vopolitischen Raum unserer Republik noch auf wenig Gegenliebe. Fiskalische Vorgaben und scheinökologische Präferenzen stemmen sich gegen die Vernunft, wie es einst die Liebe zur „bewährten, kontrollierten Wettbewerbsordnung“ tat, die sich die deutsche Verkehrspolitik so viel hat kosten lassen. Die konkrete Ausgestaltung, die Vorgehensweise und die Umsetzungsstrategien werden deshalb mit Sicherheit große Anstrengungen und auch viel Überzeugungsarbeit erfordern.²⁶⁾ Leider sind der dringend benötigte Sachverstand, die Konsequenz und die Ausdauer, mit der vor 25 Jahren die „Gruppe Müller-Hermann“ der Verkehrspolitik dienen konnte, noch nicht wieder in Sicht. Zu suchen sind Antworten auf die folgenden Fragen:

1. Wie kann eine innovationsoffene, diskriminierungsfreie Verkehrsordnung geschaffen und gesichert werden, die sich nicht nur punktuell „marktwirtschaftlicher Instrumente“ bedient, sondern ohne Vorweg-Präferenzen für bestimmte Systeme und Systemanbieter als Marktwirtschaft eingerichtet ist?
2. Wie kann die Deutsche Bahn durch Ausschöpfung ihrer großen, noch zu wenig erschlossenen Rationalisierungsspielräume zu einem effektiv subventionsfreien, mittelfristig börsenfähigen Wirtschaftsunternehmen und damit zu einem flexiblen und aufnahmefähigen Glied des deutschen und europäischen Verkehrsmarktsystems werden?
3. Wie kann für den Verkehr eine marktintegrierte und diskriminierungsfreie Infrastrukturpolitik entwickelt und durchgesetzt werden, so daß sich die Qualität und Quantität der Verkehrswege der Entwicklung des Bedarfs mit seinen neuen Akzenten und Schwerpunkten anzupassen vermögen?

25) Vgl. *Knieps, G.*, Von staatlicher Verkehrslenkung zu interventionsfreien Märkten: Übergangsprobleme, Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik der Universität Freiburg i. Br., Diskussionsbeiträge Nr. 12, 1994.

26) Vorstellungen und Anregungen zur Lösung der aufzugreifenden Fragen geben die Beiträge von *Willeke, R.*, *Baum, H.*, *Aberle, G.*, *Diekmann, A.* und *Klimke, U.* in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 66. Jg. (1995), Heft 1.

4. Wie ist das Problem der in der wirtschaftlichen Entwicklung miteinander verknüpften externen Kosten und externen Nutzen des Verkehrs aufzugreifen, einzustufen und ohne verqueren ideologischen Ballast in einem wachstumsorientierten, funktionstüchtig bleibenden Markt- und Wettbewerbssystem zu bewältigen?

Die Verkehrswissenschaft und dabei vor allem die ökonomisch und verkehrspolitisch ausgerichtete Forschung sind mit den noch offenen Fragen vor große Aufgaben gestellt. Es wird keine weiteren 40 Jahre dauern dürfen, um die Aufgaben zu packen und zufriedenstellend zu lösen.

In der bewegten Geschichte einer säkularen Ordnungstransformation, auf die wir jetzt schon zurückblicken können, hat sich die Wissenschaft als Vordenker und Anreger bewährt und durchaus auch als gelegentlich ungerne wahrgenommener Warner zu Wort gemeldet. Wissenschaftliche Analyse und wissenschaftlich gestützter Rat sind gewiß kein Ersatz für das verantwortliche politische Handeln, aber sie können sehr wirkungsvoll helfen, zweckgerechte Entscheidungen vorzubereiten und zu treffen. Der Blick in die Zukunft des Verkehrs, die von vielen ganz zu Unrecht nahezu nur noch als eine ärgerliche Belastung oder gar als gefährliche Bedrohung empfunden und angesprochen wird, sollte der Verkehrswissenschaft kräftigen Anstoß und Auftrieb geben. Es geht trotz der Vielzahl der Einzelfragen im entscheidenden Kern um die Vollendung eines ordnungspolitischen Auftrags, und da ist, so meine ich, nicht zuletzt auch die *Freiburger Schule* gefordert.

Abstract

'Forty Years Transport Economics and Transport Policy' is a revised version of a lecture given to the jubilee of the Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik of the University Freiburg i. Br. The paper starts with a picture of the highly regulated transport system in Germany that was as a heritage of the early thirties and could survive in the main until the middle of the eighties. It follows subsequently a short analysis of the bad shortcomings that were the results of the price fixing and the market restrictions connecting these with the interpretations and judgments of academic transport economists at that time. The next step gives a review of the deregulation and liberalization process between 1985 and 1994. The article ends with a critical statement of the outcome so far and of some problems that are not yet solved definitely and satisfactorily, including the structure and market position of the state owned railways, the development of a market oriented infrastructure policy, and the dealing with the external costs and external benefits in an evolutionary way of thinking.

Organisationsstrukturen des öffentlichen Personennahverkehrs und ihre Einbindung in den kommunalen Bereich

v. st. b
✓

VON JOACHIM R. DADUNA, KONSTANZ

1. Anforderungen an die Strukturen des öffentlichen Personennahverkehrs

Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) befindet sich in einem Strukturwandel, der aus zum Teil tiefgreifenden Veränderungen der sozio-ökonomischen und technischen Rahmenbedingungen resultiert. Die Notwendigkeit, einen solchen Schritt zu vollziehen, ist unumstritten, da Veränderungen nicht nur heute, sondern insbesondere auch in den nächsten Jahren für die Umsetzung der gestellten gesellschaftlichen Aufgaben und damit auch für die weitere Existenz des ÖPNV von entscheidender Bedeutung sind.¹⁾ Hinzu kommen erhebliche Auswirkungen aus den verschiedenen Gesetzgebungsebenen, so von Seiten der Europäischen Union (EU)²⁾, des Bundes³⁾ und auch der Länder.⁴⁾ Die auf diesen Ebenen gesetzten ordnungspolitischen Randbedingungen beinhalten eine Reihe von Regelungen, die zukünftig die Strukturen des ÖPNV in wesentlichen Bereichen grundlegend beeinflussen.

So erhalten die kommunalen Gebietskörperschaften in diesen veränderten Strukturen eine entscheidende Stellung, was insbesondere auch dadurch deutlich wird, daß diese zukünftig der Aufgabenträger des ÖPNV sein werden und in dieser Funktion auch formal in der gesetzlichen Verpflichtung zur Aufstellung von Nahverkehrsplänen stehen.⁵⁾ Dies bedeutet eine Festschreibung nicht nur der politischen, sondern auch explizit der inhaltlichen und finanziellen Verantwortlichkeit. Aus dieser Situation ergibt sich zwangsläufig ein nicht unerheblicher Einfluß auf die zukünftige Rolle der an der Durchführung des ÖPNV beteiligten Unternehmen, einschließlich der bestehenden Verkehrsverbünde.

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Joachim R. Daduna
Fachhochschule Konstanz
Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Brauneggerstraße 55
D-78462 Konstanz

1) Vgl. hierzu u. a. *Zemlin* (1989).

2) Vgl. hierzu die Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates vom 20. Juni 1991 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69.

3) Vgl. hierzu auf der Bundesebene u. a. das *Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens* (Eisenbahnneuordnungsgesetz - ENeuOG), insbesondere Art. 4 (Gesetz zur *Regionalisierung des öffentlichen Personenverkehrs*) sowie Art. 5 (*Allgemeines Eisenbahngesetz* (AEG)). Außerdem steht eine Novellierung des *Personenbeförderungsgesetzes* (PBefG) an, aus der sich weitere Auswirkungen ergeben werden.

4) Auf der Ebene der Länder handelt es sich in erster Linie um die (zum Teil noch in der politischen Diskussion stehenden) ÖPNV-Gesetze sowie auch um die Kommunalverfassungen.

5) Entsprechende Festlegungen sind in den bisherigen Entwürfen für die ÖPNV-Gesetze der Länder enthalten.