

Verkehrswissenschaft als Begleiter der Verkehrsentwicklung und Verkehrspolitik

VON RAINER WILLEKE, KÖLN

Die Fragestellung

Im Folgenden soll ein Blick auf das Dreieck *Verkehrsentwicklung, Verkehrspolitik* und *Verkehrswissenschaft* geworfen werden. Für den Versuch einer übergreifenden Betrachtung und Bewertung erscheinen die Voraussetzungen günstig. Die 75 Jahre seit der Gründung des *Kölner Instituts für Verkehrswissenschaft* nach dem ersten Weltkrieg,¹ die Zeit des Aufbaus und der Neuformierung der deutschen Wirtschaft nach dem zweiten Kriege und ganz besonders das letzte Jahrzehnt - etwa seit dem Liberalisierungsurteil des EuGH vom 22. Mai 1985 - zeigen größte quantitative und qualitative Wandlungen des Verkehrsgeschehens und einschneidende Veränderungen der Verkehrspolitik. Die Schübe der Entwicklung und die Kurskorrekturen der Politik sind inzwischen gut zu überschauen und einzuordnen. *Wo* also lagen die Anstöße und Ursachen des Wandels? *Wer* hat *was* vorbereitet, eingeleitet, gefördert und durchgesetzt? Welche Rolle konnte die Wissenschaft übernehmen? In den Grundzügen sind diese Fragen heute knapp und bündig zu beantworten: Die von zahlreichen strukturellen Umschichtungen begleitete Expansion auf den Feldern der *Mobilität von Personen, Gütern und Informationen* hatte gewiß die neuen, machtvoll fortschreitenden technischen und organisatorischen Möglichkeiten zur Voraussetzung. Doch die nach Art, Stärke und Zeitpunkt bestimmte *Umsetzung* des ausgeweiteten technisch-organisatorischen Potentials, also die konkreten transportökonomischen und logistischen *Innovationen*, waren geprägt und wurden - oft gegen starke Kräfte der Beharrung - vorangetrieben durch die spontanen Kräfte der Verkehrserzeugung. Diese Dynamik in einem marktwirtschaftlichen Umfeld war ihrerseits ein Resultat und zugleich immer wieder weiterer Antrieb des volkswirtschaftlichen Wachstums. Die Expansion der gesamten Verkehrsnachfrage und die typischen Verlagerungen der Aufkommenschwerpunkte zeigten

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Rainer Willeke
Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln
Universitätsstraße 22
50923 Köln

¹ Zur Geschichte des Instituts vgl. "40 Jahre Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln", in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 32. Jg. (1961), Heft 2, S. 1 ff.; *Willeke, R.*, In memoriam *Paul Berkenkopf*, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 34. Jg. (1963), S. 187 ff.; *Baum, H., Kentner, W.*, Wissenschaftliche Entscheidungshilfe für Verkehrspolitik und -praxis. 50 Jahre Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln sowie *Schmidt, K.*, Dokumentation der wissenschaftlichen Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, beides in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 42. Jg. (1971), S. 185 ff. und 203 ff.

sich deshalb engstens verknüpft mit nachhaltigen Änderungen der mobilitätsrelevanten sozio-ökonomischen Einflußfaktoren. Zu denken ist insbesondere an die Bevölkerungsgröße und Altersschichtung, an die gesamtwirtschaftliche Wachstumsintensität, an den Aufbau und die Standortverbindungen der Wertschöpfungsketten, an die Weite und Dichte der Marktbeziehungen, an den realen Einkommensanstieg und die Wohlstandsstreuung sowie an die Siedlungsweise und Fahrzeugverfügbarkeit.

Die Reaktionen und Antworten der Verkehrspolitik auf die *neuen Anforderungen* und *Ansprüche* der Verkehrsleistungsmärkte, die nicht einfach nur als Folge des fortlaufenden Anstiegs des Verkehrsvolumens eintraten, sondern weit stärker geprägt waren durch die Verlagerungen innerhalb des Gesamtaufkommens in Richtung auf die hochwertigen und zeitkritischen Beförderungsfälle, durch den damit einhergehenden Bedeutungsgewinn der Qualitätsaspekte, durch die Intensivierung der räumlichen Arbeitsteiligkeit und Austauschverflechtung sowie durch die zeitweilig stürmischen Dezentralisierungstendenzen in der Stadt- und Regionalentwicklung, kamen durchweg zögerlich und hatten meist unwillig konstatierenden und nur selten wegweisenden Charakter. Gruppengesellschaften mit hoch eingestuftem Institutionen der Interessenwahrung und "Selbstverwaltung" neigen immer zur Überschätzung von Sonderinteressen und zur heftigen Verteidigung überkommener Regulierungen und Subventionen. Zudem dauerte es lange, bis sich die Politik von dem technisch-bürokratischen Verständnis des Verkehrs als einem passiven "Diener" der Wirtschaft löste und im Verkehr ein Glied der Wirtschaft und ein eigenes, Veränderungen aufnehmendes und Impulse gebendes Marktsegment erkannte. Daß sich die Verkehrspolitik am Ende doch noch als reformfähig erwies und die richtige Richtung einschlug, läßt die unerhörte Wucht der zugrunde liegenden ökonomischen Triebkräfte erkennen. Der Flexibilisierungsdruck wurde so stark, daß die Verteidigungsringe fest installierter und gut organisierter Interessen durchbrochen wurden.² Allerdings kamen die entscheidenden Reformschritte zur Integration des Verkehrs in die Dynamik der neuen Marktwirtschaft wegen der zäher Nachhutgefechte um mindestens 20 Jahre zu spät. Entglittene Zeit und verpaßte Gelegenheiten belasten heute unter anderem die noch immer von hohen Subventionen abhängige Strukturreform der Eisenbahn, die überhaupt noch kaum ernsthaft begonnene Deregulierung des kollektiven Personenverkehrs, die unsichere, von Vorurteilen durchsetzte Planung und die äußerst kritische Finanzierungslage bei der Anpassung der Infrastruktur an die Verkehrsentwicklung und auch die in wichtigen Teilen noch unausgereiften Rahmenbedingungen, welche die nachhaltige Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs auf den immer stärker zur Differenzierung, Umstrukturierung und Neugliederung drängenden Märkten für Transport-, Speditions- und Logistikleistungen zu sichern haben.³ Kennzeichnend und bedenk-

² Die Prozesse der Regulierung und insbesondere die Schritte der Deregulierung des Verkehrs in Deutschland bedürfen noch einer vertieften positiv-institutionenökonomischen Durchleuchtung, um u.a. die sehr unterschiedlichen Fristen der Transformationsprozesse verständlich zu machen. Vorbereitend dazu vgl. *Willeke, R.*, Interventionsspiralen in der deutschen Verkehrspolitik, in: 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1972.

³ Ein Beispiel bietet auch die fragwürdige Position des Eisenbahnbundesamtes (EBA), das durch die Gestaltung der Auflagen des Schienenpersonennahverkehrs zum Vorteil der DBAG-Angebote den nach Gesetzesauftrag gewollten Wettbewerb behindern, ja praktisch eine Marktschließung bewirken kann. Fragen der

lich ist es z.B., daß die Verkehrsweegepolitik eher als Instrument der Verkehrslenkung, denn als Ausschnitt eines dynamischen Leistungs- und Finanzierungsstroms aufgefaßt und angesprochen wird.⁴

Verkehr zwischen Politik und Markt

Daß nicht Konzepte, Vorgaben und Formulierungskünste der Verkehrspolitik die Richtung und Kraft der Entwicklung bestimmen, sondern - getragen vom technischen und organisatorischen Fortschritt - der Bedarf, der Marktanspruch und der Wettbewerbszwang, war mir während meines Studiums nach Kriegsende und auch in den anschließenden Jahren noch alles andere als klar und ausgemacht. Trotz der gelungenen Währungsreform und trotz der eindeutigen, breit mehrheitlich getragenen wirtschaftspolitischen Grundsatzentscheidung für das Ordnungssystem der Marktwirtschaft blieb der Verkehrssektor in Deutschland ein hochregulierter Ausnahmehereich unter der beschönigenden und verschleiern den Bezeichnung einer "kontrollierten Wettbewerbsordnung". Mit nur wenigen institutionellen Retuschen - etwa der Ersetzung des Reichskraftwagen-Betriebsverbandes (RKB) durch die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr (BAG) - konnte das etatistisch-dirigistische Verkehrssystem über die Ordnungswende von 1948 gebracht und weitergeführt werden.⁵ Dieser besondere und äußerst resistente Verkehrsmarktdirigismus war in der Weltwirtschaftskrise schrittweise ab 1931 durch Notverordnungen - vornehmlich zum Schutz der Eisenbahn vor "ruinöser Konkurrenz" - aufgebaut worden und zuerst nur als temporäre Krisenhilfe gedacht gewesen.⁶ Doch das intendierte Provisorium, das vor allem durch eine Ausschaltung des Preiswettbewerbs die im Markt etablierten Verkehrsleistungsanbieter begünstigte oder jedenfalls zunächst einmal zu begünstigen schien, hatte Bestand und wurde

Rahmenbedingungen des Wettbewerbs werden im letzten Abschnitt dieses Artikels noch einmal aufgegriffen.

⁴ Zwei Sätze aus einer Erklärung von Bundesverkehrsminister *M. Wissmann* mögen dies illustrieren: "Im Ergebnis wird dies (die verkehrspolitischen Aktivitäten des Bundes) zu einer sich schrittweise zugunsten der Verkehrsträger Schiene und Wasserstraße verlagernden Aufgabenteilung führen, die zunehmende Anteile der Verkehrsleistungszuwachses übernehmen müssen." "Angesichts eines zunehmenden Spannungsverhältnisses zwischen Investitionsbedarf und finanziellen Realisierungsmöglichkeiten kommt einer Prioritätenetzung ebenso Bedeutung zu wie der Suche nach alternativen Lösungen für die Finanzierung des Verkehrswegebau." In: *Sie Strukturpolitische Information*, Nr. 03/97, Bonn 17.03.1997, S. 1 f.

⁵ Selbst die Gründungsväter der Sozialen Marktwirtschaft waren in der Praxis über das instrumentelle Potential der administrierten Preise nicht immer unglücklich. So wurden diese zur Dämpfung der Inflationsansätze und Inflationserwartungen - besonders im Gefolge der Korea-Krise - gegen alle Grundsätze der Marktwirtschaft festgehalten oder nur unzureichend angepaßt. Für den Verkehrssektor ergab sich daraus eine unglücklich nachhinkende Startposition bei der Eingliederung der Verkehrstarife in die allgemeine Preis- und Kostenentwicklung der fünfziger Jahre. Einen Überblick über Art und Umfang der damals bestehenden Regulierungen gibt *van Suntum, U.*, *Verkehrspolitik*, München 1986, bes. Tabelle S. 36. Vgl. auch *Willeke, R.*, 40 Jahre Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 66. Jg. (1995), S. 174 f.

⁶ Verordnungen des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen vom Oktober 1931 (Straßengüterfernverkehr) und vom März 1932 (mittel- und ostdeutsche Binnenschifffahrt). Die Rheinschifffahrt blieb auf der Basis der Mannheimer Rheinschiffahrtsakte bis zum Krieg regulierungsfrei.

Teil der nach 1933 und komplett nach 1936 mit dem allgemeinen Preis- und Lohnstopp eingerichteten Zwangswirtschaft des Dritten Reiches.

Der als Primärziel angestrebte wettbewerbsmindernde Flankenschutz für die Eisenbahn war von Anfang an so ausgestaltet und wurde nach dem Krieg bei der Weiterführung der Preisbindungs- und Kontingentierungsregelungen so in den wirtschaftlichen Aufschwung der fünfziger und sechziger Jahre eingepaßt, daß ordentlich geführte Betriebe des gewerblichen Straßen- und Binnenschiffahrtsverkehrs ihr nahezu sicheres Auskommen fanden.⁷ Es kamen die wuchtigen Wachstumsschübe des "Wirtschaftswunders", an denen der Verkehrssektor insgesamt - und bis zur Mitte der sechziger Jahre auch die Eisenbahn - voll partizipierten. Noch vollzog sich die Expansion hauptsächlich in den überkommenen Produktions- und Distributionsstrukturen und in der altindustriellen Standortgliederung mit hohen Anteilen der Montan- und Grundstoffindustrien. Die verladende Wirtschaft und ihre Verbände, an sich geborener Widerpart der Angebotsregulierung mit ihren Zwangskartellen, hielten erstaunlich lange still, was unter anderem eine noch ziemlich geringe Einstufung des Verkehrs und der verkehrsverbundenen Logistik als gestaltbarem und rationalisierungsrelevantem Wirtschaftsbereich erkennen läßt. Immerhin gab es Fortschritte in der *Infrastrukturpolitik*, die durch den unabweisbaren Druck der stark ansteigenden Straßenverkehrsnachfrage erzwungen wurden.⁸ Die neuen Finanzierungsgesetze von 1955 und 1960 stellten den in der Kriegs- und Nachkriegszeit total vernachlässigten Fernstraßenbau auf eine solide, von den Sonderabgaben des Kraftverkehrs, besonders der Mineralölsteuer, finanzierte Grundlage.⁹ Auf dem Felde der *Marktordnungspolitik* aber war man auf der Verladenseite noch zehn Jahre nach dem Eintritt in die Marktwirtschaft damit zufrieden, die wiederkehrenden Angriffe auf die Freiheit des Werkverkehrs abzuwehren und im administrierten Tarifbildungsgeschäft als Appetitzügler gegenüber den jährlichen Anhebungsbegehren der Verkehrsträger einige Erfolge vorzeigen zu können.¹⁰

Wissenschaftliche Ordnungskritik

In der Verkehrswissenschaft - bei den *Verkehrsökonom*en, von denen hier der Thematik wegen allein zu sprechen ist - setzte dagegen schon bald nach der Währungsreform von

⁷ Ob neben dem Eisenbahnschutz die grundrechtsbeschränkende Kontingentierung im gewerblichen Straßengüterfernverkehr auch gewerbepolitische Ziele - Schutz vor "ruinöser Konkurrenz" - anstreben sollte, galt als umstritten, ist aber durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Jahre 1975 definitiv verneint worden.

⁸ Vgl. *Klenke, D.*, *Bundesdeutsche Verkehrspolitik und Motorisierung*, Beiheft 79 der Zeitschrift für Unternehmensgeschichte, Stuttgart 1993, bes. Teil III.

⁹ Die steigenden Einnahmen aus der Mineralölsteuer finanzierten auch die Investitionsoffensive zugunsten des ÖPNV nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) vom 1.1.1971. Die Bundesbeihilfen sind aber schon wesentlich älter: 1960 "Gemeindepfennig" aus dem Mineralölsteueraufkommen und 1967 "Richtlinien für Bundeszuwendungen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden". Das GVFG brachte aber eine starke und mit dem Steueraufkommen wachsende Aufstockung.

¹⁰ Vgl. z.B. "Leitsätze zur Verkehrs- und Tarifreform - Gemeinsame Erklärung der Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft", u.a. in: *Der Güterverkehr*, 6. Jg. (1957), S. 107. Gefordert wurde immerhin eine kostenorientierte Trennung des RKT vom DEGT.

1948 eine kritische Ordnungsdiskussion ein.¹¹ Gewiß, die Mehrheit dachte noch weitgehend konform. Viele angesehene Wissenschaftler hielten das bestehende Regulierungssystem für die allein tragfähige und Stabilität bietende Lösung. Denn auch in einer grundsätzlich markt- und wettbewerbswirtschaftlich ausgerichteten Volkswirtschaft, die durchweg bejaht wurde, müsse der *Verkehr als Ausnahmereich* behandelt werden, für den administrierte Wettbewerbsbeschränkungen - vor allem Preisbindungen - erforderlich seien.¹² Gestützt wurde diese Meinungsfront durch die Lehre von den technischen, marktstrukturellen und politischen *Besonderheiten des Verkehrs*. Der Verkehrsbereich sei - so zog etwa *Otto Most* die Schlußfolgerung - nicht *marktkonform*, sondern nach seinen Spezifika *verkehrskonform* zu ordnen.¹³ Daß die Beschränkungen und Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen den Verkehrszweigen und zwischen den Verkehrsleistungsanbietern, vor allem die Verfestigung einer völlig unrealistischen, marktentrückten Preisstruktur, und dazu noch die Angebotsrestriktionen in dem fortgesetzt an Wachstumsschwung gewinnenden Straßengüterfernverkehr der deutschen Volkswirtschaft hohe und steigende Kosten abverlangten, zu Standortnachteilen führten, der Bahn zudem keinen wirksamen Schutz bieten konnten und zu einer noch heute nachwirkenden technologiezentrierten Marktentwöhnung und in der Folge zu Flexibilitätsdefiziten und Rationalisierungsrückständen führen mußten, das sahen erst wenige. Immerhin, die zentralen Argumente gegen den anpassungsfeindlichen und leistungshemmenden Dirigismus im Verkehr und für eine Ordnung durch die normalen Regeln und wettbewerbspolitischen Regularien der Marktwirtschaft wurden Schritt für Schritt entwickelt und vorgetragen - zuerst von *Alfons Schmitt*, *Erich Welter*, *Wilhelm Röpke*, *Walter Hamm* und auch von mir.¹⁴

¹¹ Vgl. *Schmitt, A.*, Verkehrsordnung durch Wettbewerb oder Zwang? Ein Beitrag zum Problem Schiene-Straße, in: *ORDO*, 3. Bd. (1950), S. 173 ff.

¹² Vgl. etwa *Berkenkopf, P.*, Der Verkehr in der Marktwirtschaft, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 25. Jg. (1954), S. 73 ff.; *Napp-Zinn, A.F.*, Entscheidungsfragen der Verkehrspolitik in grundsätzlicher und aktueller Sicht, in: *Internationales Archiv für Verkehrswesen*, 6. Jg. (1954), S. 265 ff. sowie Stellungnahme der Gruppe A - Verkehrswirtschaft - des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium vom 19. Oktober 1960 "Grundsätze zur Verkehrspolitik", Schriftenreihe des Beirats, Heft 9, Bad Godesberg 1961.

¹³ *Most, O.*, Soziale Marktwirtschaft und Verkehr, Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 6, Bielefeld 1954, insb. Absch. II und VII; ders. Gutachten zu den Begriffen der Verkehrsnoten vom 1. August 1961, Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 25, Bad Godesberg 1963. Eine umfassende kritische Darstellung der "Besonderheitenlehre" gibt *Peters, H.-R.*, Marktwirtschaftliche Verkehrsordnung und die "Besonderheiten" des Güterverkehrs, Bad Godesberg 1966. Um Vermittlung bemüht *Seidenfus, H.St.*, Die "Eigengesetzlichkeit des Verkehrs" - ein Anpassungsproblem, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 32. Jg., (1961), S. 159 ff.

¹⁴ *Schmitt, A.*, Über einige Grundfragen der Verkehrstheorie. Beitrag zur Festgabe für *Adolf Weber*, Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Berlin 1951, S. 273 ff.; *Welter, E.*, Investitionspolitik im Verkehrswesen, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 25. Jg. (1954), S. 110 ff.; ders. Falsch und richtig konkurrieren, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 36, 12. Februar 1955; *Röpke, W.*, Die Abstimmung von Straße und Schiene, in: *Der Volkswirt*, 8. Jg. (1954), Nr. 18, S. 9 ff.; *Hamm, W.*, Schiene und Straße. Das Ordnungsproblem im Güterverkehr zu Lande, Heidelberg 1954; *Willeke, R.*, Schiene und Straße, zu *Walter Hamms* Buch mit dem selben Titel, in: *ORDO*, Bd. 7 (1955), S. 239 ff.; ders. Soziale Marktwirtschaft und Verkehr, zu *Otto Mosts* Schrift mit dem selben Titel, in: *ORDO*, Bd. 8 (1956), S. 339 ff.; ders. Sind die Möglichkeiten für eine marktwirtschaftliche Verkehrsordnung erschöpft?, in: *Die Verkehrspolitik in der öffentlichen Meinung*, Darmstadt 1954. Für eine selektive, "pragmatische" Ordnungsposition setzte sich *A. Predöhl* ein, vgl. *Marktwirtschaft im Verkehr*, in: *Der Volkswirt*, 8. Jg. (1954), Nr. 28, S. 13 ff.

Diese Beiträge zusammen mit einigen betriebswirtschaftlichen Gutachten zu der schon seit den auslaufenden fünfziger Jahren immer dringlicher werdenden Eisenbahnsanierung¹⁵ ermunterten einen *ersten verkehrspolitischen Vorstoß* zu "mehr Markt". Die Novellierung der Verkehrsordnungsgesetze vom 1. August 1961 wurde freilich sofort als *Kleine Verkehrsreform* eingestuft.¹⁶ Bemerkenswert war dabei auch, daß diese Reform aus der Mitte des Bundestags unter Führung des CDU-Abgeordneten *Ernst Müller-Hermann* kam und der Regierung und dem Verkehrsminister - *Christoph Seebohm* war es noch - geradezu abgetrotzt werden mußte und schließlich nur mit unklaren und konfliktträchtigen Zielkompromissen mehrheitsfähig war.¹⁷ Als Hauptargument der Reformer dienten die durchschlagenden Erfolge der Sozialen Marktwirtschaft: Schrittweise sollte endlich *auch der Verkehr* in dieses Erfolgssystem einbezogen werden.¹⁸ Selbst die marktwirtschaftlich engagierten Verkehrspolitiker hatten noch nicht voll registriert, daß es - obwohl ihr Argument durchaus richtig war - inzwischen schon ganz konkret um wesentlich mehr gehen mußte, als um eine generell auf Effizienzgewinn zielende Ordnungsharmonisierung. Es waren schon die neuen und sprunghaft steigenden Anforderungen an die Leistungs- und Gestaltungsfähigkeit des Verkehrs, die damit begannen, gnadenlos die Funktionsdefizite und Anpassungshindernisse des in Deutschland bestehenden Verkehrssystems aufdeckten und eine Durchlüftung, Auflockerung und wettbewerbsoffene Neugestaltung der Transport-, Speditions- und Logistikmärkte verlangten. Der das weitere Wachstum des Güterverkehrs tragende *Wandel in der Produktionsstruktur* und in den Aufkommensanteilen der Verkehrszweige sowie in der horizontalen und vertikalen Verknüpfung der Märkte für Transport- und Speditionsleistungen hatte eingesetzt und mit ihm die *logistische Revolution*. Parallel dazu entwickelte sich die massenhafte Privatmotorisierung weiter.

Glaubenssätze "korrekter Verkehrspolitik"

Zum Schaden von Volkswirtschaft und Verkehr, in der weiteren Entwicklung auch zum Nachteil des privaten Transport- und Speditionsgewerbes in Deutschland, kam der Vorstoß von 1961, der ohnedies fast nur auf den Güterverkehr ausgerichtet war, wegen mangelnder Zielkonsistenz über unzulängliche Anstöße nicht hinaus. Die Zugewinne an Flexibilität - besonders durch die Bedeutungsanhebung von Margentarifen, durch die Trennung des RKT vom DEGT und durch die Beseitigung der allgemeinen Koordinierungsverpflichtung

¹⁵ Insbesondere die Berichte der *Brand-Kommission* (1960) und der *Beyer-Kommission* (1961). Vgl. mit weiteren und genaueren Angaben *Willeke, R.*, 40 Jahre Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, a.a.O., bes. S. 174 f.

¹⁶ Vgl. Der Bundesminister für Wirtschaft (Hrsg.), *Storsberg, G.*, Die Bedeutung der Kleinen Verkehrsreform für die Preis- und Tarifbildung im Güterverkehr. Gutachten im Auftrag des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz vom 10. September 1963.

¹⁷ So hatte der Bundesverkehrsminister bei der Tarifgenehmigung u.a. sicherzustellen, daß die Tarife gleichzeitig "marktgerecht" und "kostengerecht" waren.

¹⁸ Der Vorstoß konnte die erhoffte Einbindung in die Marktwirtschaft nicht bringen, weil die Gesetzesänderungen nur unter Inkaufnahme von inkonsistenten Formelkompromissen als Vorgaben für die weiterhin notwendige ministerielle Tarifgenehmigung durchgesetzt werden konnten. Die marktferne Tarifstruktur und partielle Niveauüberhöhungen wurden viel zu langsam abgebaut. Das Tarifwerk mußte 1994 - mehr als 30 Jahre später - durch die Beseitigung der genehmigungspflichtigen Tarife förmlich überrannt werden.

des Bundesverkehrsministers - blieben im Schatten der sich zuspitzenden Eisenbahnkrise ohne verkehrspolitische Schlagkraft. Die Reform, die durch einen verstärkten und differenzierenden Wettbewerbsdruck in flexibler Anpassung kostennahe Tarife bringen sollte, kam nicht von Fleck. Die noch immer zahlreichen Freunde der alten Regulierungslehre glaubten sich durch die Finanzmisere des Schienenverkehrs sogar darin bestätigt, daß für den Verkehr eben doch nur das, was sie "Leistungswettbewerb" nannten, nicht aber Preiswettbewerb, passend und zielführend sei. So entstand - wir hatten nach dem Rücktritt *Erhards* inzwischen die Große Koalition - das Klima für die Vorlage des verkehrspolitischen Programms der Bundesregierung für die Jahre 1968 - 72, besser bekannt als *Leberplan*. Die Angst um das Schicksal und die Finanzierbarkeit der Eisenbahn ließ dann auch - vor nunmehr fast drei Jahrzehnten - eine voreingenommene, marktferne und nachhaltig destruktiv wirkende verkehrspolitische *Entwicklungs-, Interventions- und Investitionsphilosophie* entstehen, die mal betont, mal leicht verdeckt über die Zeit hinweg bis zum heutigen Tag - Marktwirtschaft hin und her - weitergereicht wurde.¹⁹ Gerade zur Zeit soll sie in Brüssel und Bonn mit der politischen Favorisierung des Schienenverkehrs geradezu als Leitstern einer "neuen", gelegentlich auch "ökologisch" oder "sozialverträglich" genannten Verkehrspolitik dienen.²⁰ Ein populär präsentiertes, gleichsam postmodern aufgemachtes Gemisch aus Vorurteilen sozio-ökologischer Herkunft, aus halbgenauen Tatsachenermittlungen und aus widersprüchlichen Zielsetzungen sowie auch aus methodisch fehlerhaften Berechnungen und ungetesteten Hypothesen über die relevanten Größenordnungen soll das in die Zukunft tragende Fundament für "*sustainable mobility*" abgeben, also eine Handlungsanleitung für auf Dauer verlässlich gesicherte Mobilität.²¹

¹⁹ Diese Leitlinie einer a priori für notwendig gehaltenen *Eisenbahnfavorisierung* war schon in der Wegeko-Standebatte und dann in den Programmaussagen der Minister *Lauritzen* (Kursbuch) und *Hauff* (BVWP 72 und KIP) erkennbar. Diskussionen mit führenden Verkehrspolitikern und hohen Beamten des Verkehrsressorts liefen stets auf die rhetorische Frage zu, ob denn überhaupt noch Eisenbahnverkehr gewollt sei oder nicht. Die schon immer wohlbekannteren Rationalisierungsreserven, von denen heute endlich so viel die Rede ist, und auch die ausländischen Beispiele wettbewerbsfähiger und gewinnbringender Eisenbahnen galten nicht. Wenn Eisenbahn, und natürlich Eisenbahn, dann aber die nach deutscher Art.

²⁰ Die *politische* Einstufung der verschiedenen Verkehrszweige wurde von ihren Anfängen bis zum heutigen Tag erstaunlich undifferenziert und emotionalisiert vorgetragen. Unzulänglich getestete und oft von der technischen Entwicklung überholte Vermutungen über ein vergleichsweise höheres Maß an Energie- und Flächensparsamkeit sowie an Umweltverträglichkeit und Sicherheit, die meist auch noch ohne Beachtung der funktionalen Leistungsunterschiede und ohne der *individuellen Wahl* das entscheidende Gewicht zuzubilligen, werden verquirlt und sollen die politische Bevorzugung des Kollektivverkehrs als *evident* gerechtfertigt erscheinen lassen. Zu einem nicht geringen Teil spiegelt sich in dieser Haltung aber auch die seit Mitte der sechziger Jahre einsetzende technologieskeptische, nicht selten aggressiv vorgetragene Automobilfeindlichkeit. Bemerkenswerterweise verlor die erste Welle "gesellschaftspolitisch" motivierter Kritik den Großteil ihrer Stoßkraft, als nach dem Energiepreisschock von 1973/74 und der anschließend einsetzenden ökonomischen Instabilität die realen Fundamente des wirtschaftlichen Wohlstandes sichtbar wurden.

²¹ Vgl. dazu insbesondere das Grünbuch der EU-Kommission "Faire und effiziente Preise im Verkehr" (KOM 95-691) sowie die Stellungnahme des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestags und die Materialien der Anhörung des Ausschusses für Verkehr und Fremdenverkehr des Europäischen Parlaments vom September 1996. Als kritische Zurückweisung vgl. u.a. *Willeke, R.*, Mit Knappheitspreisen an der Krise vorbei? in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 67. Jg. (1996), S. 1 ff. Vgl. auch *Seidenfus, H.St.*, "Sustainable Mobility". Kritische Anmerkungen zum Weißbuch der EG-Kommission, in: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), RWI-Mitteilungen, Jg. 44 (1993).

Die Annahmen und Schlußfolgerungen können knapp und hart in *fünf Glaubenssätzen "korrekter Verkehrspolitik"* zusammengefaßt werden:

- Die Mobilitätsansprüche und die Verkehrsnachfrage wachsen weiter ohne erkennbare Grenze, sozusagen schranken- und endlos. Die jeweils letzten Status-quo-Prognosen sollen die Tendenz zum nahe bevorstehenden "Verkehrsinfarkt" kenntlich machen.²²
- Das zuwachsende Aufkommen im Personen- und insbesondere im Güterverkehr drängt nach wie vor ganz überwiegend zur Straße.²³
- Die Infrastruktur dieses Verkehrsträgers - also das Straßennetz - kann einer solchen "endlosen" Expansion der Verkehrsnachfrage wegen Flächenknappheit und Umweltbelastung sowie - als absicherndem Generalvorbehalt - wegen fehlender politischer Akzeptanz nicht entsprechen.
- Aus diesem Grund muß die Eisenbahn - wo möglich neben der Binnen- und Küstenschifffahrt - im wesentlichen aber die Eisenbahn die "erforderliche" und "politisch akzeptierte" Zusatzkapazität bringen und deshalb das Hauptfeld der staatlichen Investitionsvorsorge sein. Dies gilt unabhängig von den aktuellen Leistungsanteilen und von den heute strukturell abschätzbaren, wirtschaftlich begründeten Marktaussichten der verschiedenen Verkehrszweige.
- Wenn aber die Verkehrsnachfrage der Unternehmen und Privaten einen solcherart dirigierte Angebotsaufbau trotz gutem Zuspruch und trotz der Angebotsbemühungen der Bahn nicht freiwillig annimmt, dann muß verkehrspolitisch nachgeholfen, also auf die Schiene "umgeschichtet" werden. Dazu eignen sich - zusammen mit den Investitions- und Betriebsbeihilfen an das Bahnunternehmen - gezielte "ordnungspolitische" Behinderungen und vor allem eine fühlbare Verteuerung des Straßengüterverkehrs.²⁴

Der Leberplan von 1968 machte in der so skizzierten und noch immer verblüffend aktuellen Stoßrichtung einen ersten praktischen Versuch. Er begnügte sich nicht damit, in allgemeiner Weise die Forderung nach einer Korrektur der Verkehrsteilung vorzutragen, er wollte auch die Mittel an die Hand geben, die für den Güterverkehr schnell eine Verlagerung zur Schiene herbeiführen sollten.²⁵ Im Mittelpunkt der *ersten Programmvorlage* stand

²² Für Deutschland sollen ausgerechnet die historischen Sonderfaktoren - Wiedervereinigung, EU, Ostöffnung - diese vermeintlich generell geltende These stützen, obwohl gerade sie die Determinanten und damit auch die "Endlichkeit" der verkehrserzeugenden Impulse erkennen lassen.

²³ Die ökonomischen und wettbewerbsbezogenen Gründe dafür erläuterte jüngst noch einmal ein Prognosegutachten vom September 1996 im Auftrag des Deutschen Verkehrsforums und der Forschungsvereinigung Automobiltechnik (FAT). Vgl. auch *Diekmann, A.*, 20 Thesen zum Wettbewerbsverhältnis zwischen Schiene und Straße, in: Internationales Verkehrswesen, 45. Jg. (1993).

²⁴ Der Richtung nach laufen die Vorstellungen des schon zitierten EU-Grünbuchs auf eine Verteuerung des Straßengüterverkehrs hinaus, die den Rationalisierungsgewinn aus der Deregulierung, also die unter hartem Wettbewerbsdruck erbrachte realen Preis- und Kostensenkung, wieder aufzehrt. Eine solche Stoßrichtung steht in schroffem Gegensatz zu den wachstums- und beschäftigungspolitischen Zielen der Gemeinschaft und der Bundesrepublik.

²⁵ Der Bundesminister für Verkehr, verkehrspolitisches Programm für die Jahre 1968 - 1972, Bundestagsdrucksache V/2494; ders. Das verkehrspolitische Programm im Spiegelbild der öffentlichen Meinung, Bad Godesberg, Dezember 1967. Diese hochinteressante Schrift enthält außer einer Zusammenfassung des Pro-

deshalb ein Verbot für den Straßenverkehr von sogenanntem Schwergut. Doch genau über diese *Verbotsliste* mußte der Originalplan scheitern. Aus allen Ecken und Enden hagelte es Anträge auf Sondergenehmigungen. Plötzlich fiel die alte verwaltungswirtschaftliche Fiktion, Tonnenkilometer sei gleich Tonnenkilometer, in sich zusammen. Widerstrebend mußte zur Kenntnis genommen werden, was allen Verkehrspolitikern längst hätte klar sein müssen, was aber bis heute noch immer nicht Allgemeingut geworden ist, daß nämlich die verschiedenen Verkehrsträger äußerst heterogene Leistungen und Leistungskombinationen anbieten und nach ihrem besonderen technischen, ökonomischen und organisatorischen Potential zu entwickeln und zu produzieren in der Lage sind. Und auf der Nachfrageseite gehen die transportökonomischen und logistischen Leistungsanforderungen je nach Ladegut, Mengen, Standorten, Entfernungen, Zeitvorgaben, Positionierungen in den Wertschöpfungsketten und je nach dem vorlaufenden und begleitenden Informations- und Servicebedarf weit auseinander.²⁶ Nennenswerte Aufkommensteile hätten nicht ohne bedeutende Mehrkosten und nur unter Inkaufnahme von Qualitätsminderungen verlagert werden können. Das war damals schon so, und das gilt heute sogar in noch stärkerem Maße.

Selbst die DB schreckte zurück, als es mit einer zählbaren Leistungsexpansion unter Zeitdruck ernst werden sollte. Ein wesentlich ausgeweitetes Angebot sei nicht ohne größere Zusatzinvestitionen und nicht ohne Tarifierhebungen zu erbringen. Außerdem müsse durch die Politik vorweg eine klare Formulierung des Unternehmensauftrags und der Verantwortungslage vorgenommen werden. In diesen Punkten waren aber keine nennenswerten Zugeständnisse zu erreichen, zumal Anfang der siebziger Jahre bei zunehmenden Inflationsraten und hohen Zinsen das "Diktat der leeren Kasse" zu greifen begann. So scheiterte die Verbotliste und mit ihr das Kernstück des Plans trotz der zunächst weit verbreiteten populistischen Zustimmung, die das wirkungsvoll präsentierte Papier entfacht hatte. Die Ersatzregelung bestand aus einer schlicht der Verteuerung dienenden Zusatzbesteuerung des Straßengüterfernverkehrs,²⁷ doch die hielt wegen ihrer diskriminierenden Wirkungen und deshalb mangelnder EG-Konformität ganze drei Jahre. Was dann kam, blieb und answoll - praktisch bis zum heutigen Tag - war ein bunter, kaum noch ganz durchschaubarer Strauß von Subventionen: neben der Übernahme der verbleibenden Bilanzverluste der DB vor allem Beihilfen für den Kombinierten Verkehr und deren eisenbahnorientierten Terminals,

gramms eine Vielzahl - meist zustimmender - Medienkommentare, ferner die z.T. auch sehr kritischen Stellungnahmen der Verkehrsträger und Verbände sowie thesenförmige Antworten des Ministers auf die wichtigsten Einwände. Vgl. *Willeke, R., Bögel, H.-D., Freimuth, W.*, Verkehrspolitik vor der Entscheidung. Eine kritische und weiterführende Untersuchung zum Verkehrspolitischen Programm der Bundesregierung, Frankfurt a.M., März 1968; *Willeke, R.*, Zwischenbilanz zum Leberplan, in: *Wirtschaftsdienst*, 50. Jg. (1970), S. 471 ff.; *Baum, H., Kentner, W.*, Das neue verkehrspolitische Leitbild. Eine kritische Analyse, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 44. Jg. (1973), S. 133 ff.

²⁶ Das Ausmaß der vorherrschenden Verständnislosigkeit mag ein Ausspruch des damaligen Leiters der Grundsatzabteilung des BVM, Dr. Ter-Nedden, charakterisieren, der auf kritische Fragen zur Leistungsfähigkeit des deutschen Verkehrssystems antwortete, er könne das ganze Gerede über eine Liberalisierung nicht verstehen; *in Deutschland sei doch noch nie eine Kiste liegen geblieben.*

²⁷ Das Vorgehen bei der Einführung der "Leberpfennige" war ehrlich genug, auf die Argumentation mit Wegekosten oder "externen Kosten" zu verzichten. So konnte der ordnungspolitisch besonders ungeliebte, weil nicht kontingentierte Werkverkehr, einfach weil man es wollte, um das Doppelte und Dreifache des gewerblichen Straßengüterfernverkehrs belastet werden.

für den Gleisanschlußverkehr, für den ÖPNV auf der Basis des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) und nicht zuletzt für das, was seit einigen Jahren im Rahmen der Eisenbahnreform unter dem Stichwort "Regionalisierung" an- und abläuft sowie für vieles weitere mehr.²⁸

Am wichtigsten aber wurden die Akzente und Prioritäten der Infrastrukturplanung.²⁹ Die Serie der Bundesverkehrswegepläne seit 1973 war zunehmend um eine *politisch motivierte Bevorzugung des Schienenverkehrs* bemüht.³⁰ Die Bestrebungen, infrastrukturpolitisch auf den Modal Split einzuwirken, erfolgten - schwach abgeschirmt durch irreführende Prognosen - in einem immer deutlicher werdenden Spannungsverhältnis zur tatsächlichen Verkehrsentwicklung und Verkehrsteilung. Trotz aller Bekenntnisse zur Marktwirtschaft wurde die mit hohem Finanzmittelaufwand betriebene politische Investitionsstrategie an der Entwicklung des marktwirksamen Bedarfs vorbeigeführt. Die durchaus erkennbare Entwicklung der Verkehrsnachfrage, die aus dem Zusammengreifen von volkswirtschaftlichem Wachstum und Strukturwandel die mobilitätspolitischen, transportökonomischen und logistischen Anpassungszwänge mit aller Deutlichkeit signalisierte, wurde als Indikator bewußt entwertet. Die Favorisierung der Schiene und die dem entsprechende Defavorisierung der Straße sei, so hieß es schlicht und so heißt es noch immer, eine *fundamentale politische Entscheidung*, bei der es um die *gewollte* Bewältigung der Zukunft und nicht primär um die Beseitigung oder Verhinderung von Stau- und Engpaßlagen gehe.³¹ Die

²⁸ Vgl. u.a. *Willeke, R.*, Zur Krise des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 52. Jg. (1987), S. 154 ff.; *Aberle, G.*, Transportwirtschaft, München u. Wien 1996, S. 123 ff. - Die Leistungs- und Umsatzgewinne der DBAG nach der Organisationsprivatisierung von Anfang 1994 beschränken sich auf den Personenverkehr bei weiter rückläufiger Beteiligung am Güterverkehr. Der Personennahverkehr ist mit gut 11,4 Mrd. DM der mit Abstand größte Umsatzträger (45%). Hier kann indessen nicht unberücksichtigt bleiben, daß von den 13 Mrd. DM (1997) Bundesleistungen für die Regionalisierung und nach dem GVFG ein sehr großer Teil dem nur schwachem Wettbewerb ausgesetzten Hauptproduzenten (DBAG) zufließt. Der Personenfernverkehr erbringt demgegenüber 5,6 Mrd. und der gesamte Güterverkehr 7,3 Mrd. DM Umsatz.

²⁹ Vgl. das "Kursbuch" des Leber-Nachfolgers *Lauritz Lauritzen* mit dem seltsamen Titel "Der Mensch hat Vorfahrt" (1973) sowie die Begründungen zum Bundesverkehrswegeplan 1. Stufe (1973). Die wirklichkeitsfernen verkehrspolitischen Reformziele der Ära *Brand/Lauritzen* wurden in der Ära *Schmidt/Hauff/Gscheidle* nach den Energiepreisschüben von 1973/74 und 1979 im Zeichen leerer Kassen zwar zurückgestutzt, aber im Prinzip weitergeführt und jedenfalls nicht durch ein realistisches Konzept ersetzt. Vgl. etwa die Begründungen zum "Koordinierten Investitionsprogramm" (KIP) von 1977 und zum Bundesverkehrswegeplan 1980. Zur Kritik der ausufernden Subventionsmentalität im Verkehr vgl. *Willeke, R.*, Verkehr und Staatshaushalt, Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie (VDA), Nr. 19, Frankfurt a.M. 1975.

³⁰ Dessen ungeachtet wird die Eisenbahnlobby nicht müde zu behaupten, der Schienenverkehr sei sträflich vernachlässigt worden, und das habe einen "Nachholbedarf" entstehen lassen. Dieser These fehlt angesichts der *strukturell bedingten Entwicklung* der Leistungsanteile und Leistungsschwerpunkte sowie dem staatlich gelenkten Investitionsaufbau jede Substanz. Nirgendwo sonst in der Welt ist so intensiv und kontinuierlich in das Schienensystem - einschließlich des ÖPNV - investiert worden, wie in Deutschland. Allerdings waren die Produktivitätsgewinne aus dieser Investitionstätigkeit, mit Ausnahme der schnellen und erfolgreichen Elektrifizierung und der Modernisierung der Stellwerke, viel zu gering.

³¹ Das schon genannte "Grünbuch" der EU-Kommission von 1995 will die so entstehenden Staukosten als "externe Kosten" des Straßenkraftverkehrs verstanden wissen, die den Kraftfahrern, also den Opfern der defizitären staatlichen Infrastrukturplanung, durch Staugebühren noch einmal mit dem Ziel einer Verteuerung

offiziösen Verkehrsprognosen, auf die sich die Bundesverkehrswegeplanung stützte, wiesen denn auch regelmäßig erstaunliche Aufkommensgewinne für den Güterverkehr der Eisenbahn aus, Voraussagen, die dann mit gleicher Regelmäßigkeit nicht eintraten.³² Heute führt eine noch grober gebaute, gleichsam handgestrickte Planungsbasis für die Transeuropäischen Netze der EU in die gleiche politisch vorgegebene, marktferne Richtung.³³ Erfahrungsgestützte Erfolgskontrollen für realisierte Investitionen, daraus hergeleitete korrigierende Schlußfolgerungen und eine kritische Analyse der Zielformulierungen und Mitteleinsätze unterblieben und unterbleiben noch immer.³⁴

und Wettbewerbsschwächung angelastet werden müßten. Staukosten sind jedoch nur dann internalisierungsbedürftige externe Kosten, wenn die Ursache der Stauung auch längerfristig als ein Datum - also als natürliche Knappheit - anzusprechen ist. Die Engpässe im Straßennetz sind als Folge eines insgesamt zu niedrigen Investitionsniveaus und einer marktfernen Investitionsstruktur aber keine Daten, sondern politische Vorgaben, also Ausdruck planerischen Staatsversagens. Vgl. in diesem Sinne auch das für den Internationalen Eisenbahnverband (UIC) erstellte Gutachten "Externe Effekte des Verkehrs", IWW/INFRAS (Rothengatter und Mauch), Zürich und Karlsruhe 1994, S. 6.

³² In den Prognose des aktuellen Bundesverkehrswegeplans 1992 sind dem Eisenbahngüterverkehr 1988 (DB+RB) 125 Mrd. tkm, 1991 (DB+RB) 86 Mrd. tkm und 2010 (DBAG) 194 Mrd. tkm zugeordnet. Das tatsächliche Leistungsvolumen der DBAG liegt bis 1996 aber noch unter 70 Mrd. tkm (1997 ca. 70 Mrd. tkm). Es müßte sich in den kommenden 15 Jahren also fast verdreifachen, wozu alle Voraussetzungen fehlen. Im BVWP 92 (S. 13) findet sich übrigens die vielfältig interpretierbare Feststellung: "Die Verkehrsprognosen werden nicht als starre Vorgaben angesehen, sondern als bedingte, von mehreren unsicheren Voraussetzungen abhängige Tendenzangabe innerhalb einer gewissen Bandbreite. Sie sind Entscheidungshilfen und sollen aufzeigen, wo die Verkehrspolitik steuernd oder flankierend tätig werden muß."

³³ Diese Defizite sind auch in der bislang ausführlichsten Darstellung nicht beseitigt. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und Rates über gemeinsame Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, KOM(94) 106 vom 7.4.1994. Die Vorgaben und Restriktionen dieses Vorschlags gehen nicht über Gemeinplätze und Halbwahrheiten hinaus. So soll für den Netzausbau gelten: Umwelt (= Das transeuropäische Netz kann nicht unbegrenzt erweitert werden), Finanzierung (= Die Finanzierung ist bis zum Zeithorizont (2004) nicht immer gesichert), Multimodalität (= Die Zukunft gehört einer verstärkten Komplementarität der Verkehrsträger). Der erste Punkt ist eine gehaltlose Binsenweisheit, der zweite Punkt kann als das Understatement des Jahrzehnts gelten und der dritte Punkt ist eine Übertreibung und Halbwahrheit, denn die Bedeutung und das Wachstum von Direkttransporten über die Straße im Zusammenhang mit der Ausgliederung von Wertschöpfungsstufen ist keineswegs rückläufig. Es scheint so, als gehe es der Politik um eine *Schnittstellenmaximierung*, um dann viel Masse für eine eisenbahnorientierte *Schnittstellenoptimierung* zu gewinnen. Kennzeichnend für die Schwäche der Argumentationsbasis für die EU-Verkehrspolitik sind auch die erstaunlichen, ökonomisch nicht nachvollziehbaren politischen Kozeptionen der Gemeinschaft gegenüber der Schweiz und Österreich. Vor allem die "Einigung" auf bestimmte Gewichtungen "externer Kosten" entbehrt der wissenschaftlichen Basis und Überprüfbarkeit. Vgl. Brandt, E., Schäfer, P. Der alpenquerende Transitverkehr. Auf der Suche nach "sustainable mobility", in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 67. Jg. (1996), S. 204 ff.

³⁴ Die ordnungspolitische Basis der Eisenbahnpolitik ist auch nach der "Privatisierung" noch alles andere als gefestigt und verläßlich. Auf der einen Seite betonen die Miutglieder des Vorstands der DBAG die großen Modernisierungs-, Kooperations- und Investitionsanstrengungen. "Potentiale gibt es genug, um die DB Cargo kämpfen kann und will." Parallel dazu - oft auf der gleichen Veranstaltung - fordert der Vorstand der Eisenbahnergewerkschaft harte ordnungspolitische Eingriffe zugunsten der Bahn: Befreiung von der Mineralölsteuer, verstärkte Subventionen für den KLV und vor allem eine drastische Erhöhung der Straßenbenutzungsgebühren zur Verteuerung des konkurrierenden Lkw-Gewerbes. Diese Doppelstrategie kennzeichnet auch die EU-Verkehrspolitik: Man stelle das Verteuerungsgrünbuch und das Eisenbahnweißbuch einander gegenüber.

Dammbruch zu Markt und Wettbewerb

Bei den ordnungsorientierten Auseinandersetzungen um den Leberplan wurde erstmals erkennbar, daß in der *Verkehrswissenschaft* mit dem Generationenwechsel auch eine Positionsverschiebung eingetreten war. Mit Abstufungen und graduellen Unterschieden im einzelnen hatte sich inzwischen bei den Verkehrsökonomern mehrheitlich ein marktwirtschaftlicher Grundkonsens gebildet.³⁵ Die hochregulierte Sonderordnung des Verkehrs wurde jetzt durchweg als ineffizient, wachstumshemmend und in hohem Maße reformbedürftig eingestuft. Der Ausblick auf eine *große Systemreform* führte dann zur Konzentration der Forschungs- und Publikationsaktivitäten auf einige ordnungspolitisch bedeutsame Schwerpunkte. Zu nennen sind insbesondere die Entwicklung und Erprobung von Nutzen-Kosten-Untersuchungen für die Verkehrswegeplanung,³⁶ die Ausweitung der volkswirtschaftlichen Rechenwerke auf die Felder der Unfallforschung³⁷ und früh auch schon auf die sozio-ökonomische Gewichtung von Umweltbelastungen und Umweltvorgaben.³⁸ Vor allen aber lösten die mit praktischen Vorschlägen gespickten Überlegungen zur Deregulierung der Verkehrsmärkte³⁹ und zur Reform des Eisenbahnwesens⁴⁰ eine kontroverse, aber jetzt nicht mehr zum Schweigen zu bringende Diskussion aus, die auf Politik und Praxis übergriff. Umstritten blieben dabei allerdings die Meinungen über die zeitliche Abfolge von Liberalisierungs- und Harmonisierungsschritten⁴¹ sowie einige methodische

³⁵ Vgl. u.a. Hamm, W., Mehr Markt im Verkehr, in: Kronberger Kreis (Hrsg.), Mehr Mut zu Markt, Stuttgart 1984, S. 140 ff.

³⁶ Vgl. Eggeling, G., Probleme der praktischen Anwendbarkeit von Nutzen-Kosten-Analysen im Verkehrswesen, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 41. Jg. (1970), S. 63 ff.; Aberle, G., Cost-Benefit-Analysen und Verkehrsinfrastrukturplanung, in: Wissenschaftliche Beratung der verkehrspolitischen Planung. Festschrift zum 50jährigen Bestehen des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Düsseldorf 1971, S. 145 ff.; Willeke, R., Ollik, F., Zebisch, K.-D., Kosten-Nutzen-Analysen im öffentlichen Personennahverkehr. Methoden und Ergebnisse der Standardisierten Bewertung, Düsseldorf 1979; Funk, R., Verkehrsinfrastrukturpolitik und Wegebau, in: Der Niedersächsische Minister für Wirtschaft und Verkehr (Hrsg.), Wettbewerb im binnenwirtschaftlichen Verkehr, o.O. 1981; Baum, H., Gesamt- und regionalwirtschaftliche Beschäftigungswirkungen des Straßenbaus, in: Verkehrspolitik unter dem Diktat der leeren Kassen, Köln 1983, S. 139 ff.

³⁷ Willeke, R., Volkswirtschaftliche Probleme des modernen Straßenverkehrs unter besonderer Berücksichtigung der Unfallkosten, in: Neue Erkenntnisse auf dem Gebiet des Straßenverkehrs und Maßnahmen zur Hebung der Verkehrssicherheit, Bad Godesberg 1966; Jäger, W., Lindenlaub, K.-H., Nutzen-Kosten-Untersuchungen von Verkehrssicherheitsmaßnahmen, FAT-Schriftenreihe, Nr. 5, Frankfurt a.M. 1977; Jäger, W., Verkehrssicherheitsplanung mit Hilfe von Kosten-Nutzen-Analysen, Düsseldorf 1977; Willeke, R., Jäger, W., Lindenlaub, K.-H., Ein Optimum an Sicherheit, Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie (VDA), Nr. 25, Frankfurt a.M. 1978.

³⁸ Kentner, W., Verkehrsökologie, Köln 1972; Herion, E., Der Verkehrslärm als Element wirtschaftlicher Straßenbauplanung, Düsseldorf 1978; Aberle, G., Transportwirtschaft, a.a.O., S. 495 ff.

³⁹ Vgl. etwa Willeke, R., Böttger, W., Baum, H., Schmidt, K., Margenttarife für die Binnenschifffahrt, Düsseldorf 1977 und Aberle, G., Pro Liberalisierung, in: Der Niedersächsische Minister für Wirtschaft und Verkehr (Hrsg.), Wettbewerb im binnenländischen Güterverkehr, Hannover 1981.

⁴⁰ Vgl. u.a. Aberle, G., Willeke, R., Lankes, W., Wege zur Sanierung der Eisenbahn. Die DB im internationalen Leistungsvergleich, Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie (VDA), Nr. 14, Frankfurt a.M. 1973; Vogt, G., Die Entwicklung der Finanzen der Deutschen Bundesbahn, Berlin 1979; Baum, H., Eisenbahnsanierung, Verfügungsrechte und Ordnungspolitik, in: Ordo, Bd. 36 (1985), S. 181 ff.

⁴¹ Vgl. van Suntum, U., Verkehrspolitik, a.a.O., S. 115 f.; Aberle, G., Transportwirtschaft, a.a.O., S. 89 ff.; Dicke, B., Werner, M., Willeke, R., Witte, H., Liberalisierung und Harmonisierung als Aufgabe und Chance

Elemente der Wegekostenerfassung und -zurechnung - etwa die Verzinsungsfrage und die Höhe des "Staatsanteils" - ,⁴² eine Debatte die später auf das Gesamtfeld der "externer Effekte" des Verkehrs unter Einschluß der externen Nutzen übergreifen sollte. Als ein ordnungs- und investitionspolitisch verschachteltes Problemfeld besonderer Dringlichkeit zog der Verkehr in großen Städten und Ballungsräumen hohes wissenschaftliches Interesse auf sich.⁴³

Parallel zu den neuen ordnungsorientierten Forschungsaktivitäten wuchs in der praktischen Verkehrspolitik und besonders in der Verkehrsadministration die Neigung zu einer gewissen *Verwissenschaftlichung* in der Argumentation, Programmbildung und Entscheidungsvorbereitung.⁴⁴ Dies führte allerdings im Austausch zwischen Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik nach kurzen Phasen der Euphorie eher zu Mißverständnissen, Spannungen und Enttäuschungen. Das gilt sogar für die Entwicklung und den Einsatz von Nutzen-Kosten-Untersuchungen, die doch ihrem Wesen nach praktikable Hilfen für eine rationale Entscheidungsfindung sein können und sollen, von der Politik aber sehr schnell als Fessel, oder schlimmer noch, als Apparatur verstanden wurden, bei der ein listig ausgewählter Input für die oft eindrucksvollen Rechenwerke zu jedem gewünschten Resultat - also zur Beliebigkeit und Unwissenschaftlichkeit - führt. Man denke etwa an die kunterbunten

einer gemeinsamen Verkehrspolitik im EG-Raum, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 58. Jg. (1987), S. 71 ff.

⁴² Vgl. u.a. *Allais, M., Del Visco, Duquesne de la Vinelle, Oort, C.J., Seidenfus, H.St.*, Möglichkeiten der Tarifpolitik im Verkehr, Brüssel 1965; *Seidenfus, H.St., Stockhausen, D.*, Die Kosten der Wege des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1969; *Willeke, R., Aberle, G.*, Zur Lösung des Wegekostenproblems, Schriftenreihe des Verbandes Automobilindustrie (VDA), Nr. 4, Frankfurt a.M. 1970; *Aberle, G., Mager, N.*, Wegerechnung, Wegefinanzierung und Straßengüterverkehrssystem, Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie (VDA), Nr. 28, Frankfurt a.M. 1980.

⁴³ Angestoßen wurde die Diskussion durch den *Buchanan-Report* (s. folgende Fußnote) und durch *Hollatz, J.W., Tamms, F.*, (Hrsg.), Die kommunalen Verkehrsprobleme in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Sachverständigenbericht und die Stellungnahme der Bundesregierung, Essen 1965. Einen Überblick gibt *Willeke, R., Heinemann, R.H.*, Die Stadt und das Auto, Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie (VDA), Nr. 56, Frankfurt a.M. 1989. Vgl. auch *Lindenblatt, D.*, Der Beitrag parkpolitischer Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsteilung im Stadtverkehr, Bentheim 1977. Seit Anfang der neunziger Jahre konzentriert sich ein Teil des Interesses auf Fragen des Wirtschaftsverkehrs (City-Logistik, GVZ). Als Vorläufer kann *Tress, R.*, Das Güterverkehrszentrum als infrastrukturelle Schnittstelle des Güterverkehrs, Düsseldorf 1984, gelten. Ferner *Willeke, R.*, Wirtschaftsverkehr in Städten, Frankfurt a.M. 1992; *Aberle, G., Transportwirtschaft, a.a.O.*, S. 489. Ein kontinuierlich hohes Forschungsvolumen wird in Deutschland durch das aus der Mineralölsteuer finanzierte "Forschungsprogramm Stadtverkehr" (FOPS) ermöglicht, das - entgegen den Absichten des Gesetzgebers - inzwischen ganz überwiegend im Interesse des ÖPNV und einer "ÖPNV-und fahrradgerechten" Stadt- und Verkehrsplanung verwendet wird. Projekte zur Verbesserung der Erreichbarkeit von Stadtzielen - etwa in halbzentralen Altbaulagen - im motorisierten Individualverkehr werden kaum noch gefördert. Vgl. *Hölscher, A.*, Möglichkeiten und Grenzen dezentraler Kleingaragen zur Lösung städtischer Parkprobleme, Düsseldorf 1992.

⁴⁴ Vgl. u.a. Ministry of Transport, Traffic in Towns (*Buchanan Report*), London 1963; Ministry of Transport, Road Pricing. The Economic and Technical Possibilities (*Smeed-Report*), London 1964; Arbeitsgruppe Wegekosten im Bundesverkehrsministerium, Bericht über die Kosten der Wege des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland, Bad Godesberg 1969; Bundesminister für Verkehr, Ziele und Begründungen zu den Bundesverkehrswegeplänen ab 1973; Niedersächsischer Minister für Wirtschaft und Verkehr, Wirtschaftspolitik aktuell. Mehr Wettbewerb im Verkehr (*Breuel-Papier*), Hannover 1982.

"pragmatischen" Ergänzungen, die sich im Laufe der Zeit um das Bewertungsverfahren der Bundesverkehrswegeplanung gerant haben, besonders durch eine unkoordinierte zusätzliche Berücksichtigung von Zielen der Raumordnung, oder an das traurige Schicksal der "Standardisierten Bewertung" für Investitionen im Personennahverkehr. Diese methodische Anleitung sollte ein Leit- und Kontrollinstrument zur Gewährleistung einer wirtschaftlichen Verwendung der Riesenbeträge sein, die der Bund über die Bundesländer für die Verkehrszwecke der Kommunen und Regionen bereitstellt. Doch von einheitlichen, überprüfbar Maßstäben oder gar von einem lernenden System fortschreitender Erfolgskontrolle - aktuell jetzt etwa für die wirksame Verwendung der fast 13 Mrd. DM, die vom Bund im Jahre 1997 an GVFG- und Regionalisierungsmitteln bereitgestellt werden - kann überhaupt keine Rede sein. Tatsächlich wird hier in Zeiten drückender Haushaltsenge und harter Konsolidierungserfordernisse mit dem Zuspruch der Länder ganz offensichtlich auch unwirtschaftliche, kurzfristig prestigeorientierte, oft ideologisch verquere Nostalgie zu Gunsten des Schienennahverkehrs aus Mitteln der Mineralölsteuer gefüttert. Wer heute offenen Auges und auf der Suche nach möglichen Gründen für den erwarteten "Verkehrsinfarkt" unsere Großstädte und Ballungsräume durchquert, muß äußerst verwundert darüber sein, daß die Rechtsgrundlage für das, was da im Zeichen von "Verkehrsberuhigung" und "Vorrängen" geschieht, und was an vordringlichen Investitionen zum Abbau von wiederkehrenden Engpässen und zur Unterstützung des Verkehrsflusses unterbleibt, tatsächlich "Gesetz zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden" heißt.⁴⁵

Noch aufschlußreicher ist der Verlauf der *Wegekostendebatte*. Es begann mit dem noch weitgehend administrativ und technologisch betrachteten "Koordinierungsproblem Schiene-Straße", wie man es aus der Kriegs- und Nachkriegswirtschaft kannte. Daß dann in der einsetzenden Entwicklung der Verkehrsanteile, bei der die Eisenbahn fortgesetzt an Boden verlor, etwas nicht stimmen könne, wurde seit der Währungsreform oft und gerne vermutet. Denn, so hieß es zur Begründung, die Eisenbahn müsse für ihren Fahrweg selber aufkommen, während dem Kraftverkehr die Straßen vom Staat "frei" zur Verfügung gestellt würden. Daß die motorisierten Straßennutzer - besonders seit den Gesetzen von 1955 und 1960 - hohe und sehr ergiebige Sonderlasten tragen mußten, war zwar nicht gut zu bestreiten. Doch die Unterstellung einer Bevorzugung des Straßenwettbewerbs - besonders im Schwerlastbereich - konnte sich als vermeintliche Ursache der Bahnmisere in der Diskussion halten.⁴⁶ Und diese These wollte sich die Politik um die Mitte der sechziger Jahre als

⁴⁵ Das Problem wurde schon früh erkannt. Vgl. mit weiteren Literaturangaben *Willeke, R.*, Zur Krise des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 58. Jg. (1987), S. 154 ff. Aktuell denke man die Abschneidung ganzer Stadtteile durch überzogene Anwohnerparkrechte, Fahrspurverengungen und exzessive Vorrangschaltungen für den schienengebundenen ÖPNV.

⁴⁶ Zur Begründung einer Deckungslücke bei schweren Lkw wurde immer wieder auf den AASHO-Road-Test (USA) aus den Jahren 1958 bis 1960 hingewiesen. Dieser Test zeigt unter ganz bestimmten Umständen einen Anstieg des Deckenverschleißes (Grenzkosten der Erneuerung) mit der vierten Potenz der Achslast. Die Vorgaben des Verfahrens und die Übertragbarkeit der Ergebnisse waren von Anfang an umstritten. Mit Sicherheit haben zwischenzeitlich die großen Fortschritte im Straßen- und Fahrzeugbau zu ganz wesentlich günstigeren Abnutzungsfaktoren geführt. Außerdem besteht der ganz überwiegende Teil der Kapazitätskosten der Straßennutzung, rd. 75%, aus Gemeinkosten. Vgl. *Aberle, G.*, Transportwirtschaft, a.O. 332 f.

Argumentationshilfe genauer bestätigen lassen. Die Frage nach der Berechnung und Anlastung der Wegekosten hatte im Denkbild der administrierten Verkehrspolitik zentrale Bedeutung, denn die *richtige*, die "volkswirtschaft" zweckgerechte *Verkehrsteilung* sollte auf der Basis einer vergleichenden Kostenrechnung und besonders einer vergleichenden Wegekostenrechnung hergestellt werden. Die Verkehrspolitik sah ihre Aufgabe also noch immer darin, die "richtige" Verkehrsteilung - hauptsächlich nach dem Kostenmaßstab selber herbeizuführen.⁴⁷ Trotz dieser einseitig kostenzentrierten Ausgangslage, bei der die Qualitätsseite mit den Leistungseigenarten der verschiedenen Verkehrszweige, wenn überhaupt, nur eine untergeordnete Rolle spielte, nahm die Wissenschaft die Aufgabe an, ja sie sprang geradezu auf das Thema. Wie noch nie arbeiteten Volks- und Betriebswirte zusammen; erstmals nach dem Krieg kam es auch zu intensiverer internationaler Kooperation.⁴⁸ Endlich konnte theoretisches, wohlfahrtsökonomisches Gedanken- und Modellgut eingebracht und einem breiteren Publikum vorgestellt werden.

Doch von dem, was da erarbeitet und als Ergebnis vorgelegt wurde, zeigte sich die Verkehrspolitik alles andere als beglückt, ja man war tief enttäuscht. Naiverweise hatte man von der Wissenschaft klare, umsetzbare Vorgaben für eine administrierte Arbeitsteilung zwischen Straße und Schiene erwartet und zwar auf der Basis von *hieb- und stichfesten Kostenvergleichen*. Und jetzt mußte man man sich sagen lassen, daß konventionelle Gesamtkostenrechnungen - in der trüben Tradition der LSÖ - bei erdrückender Dominanz der Gemeinkosten nur willkürliche Resultate liefern könnten.⁴⁹ Im übrigen sei die ganze Fragestellung, wenn es um das gesamtwirtschaftliche Ziel bestmöglicher Mittelnutzung gehen solle, schon vom Ansatz verfehlt. Denn diese Zielsetzung sei *zukunftsorientiert* auf die optimaler Allokation der Proktionsfaktoren ausgerichtet. Statt historische Kostenblöcke nach technischen Kriterien aufzuspalten und zuzurechnen, sei es, um dem allokativen Optimum nahe zu kommen, erforderlich, eine *Preisbildung* zu ermöglichen und auch für die Infrastrukturnutzung bei allen Verkehrszweigen marktmäßige oder marktähnliche, regelgebundene Steuerungs- und Investitionsmechanismen zu entwickeln und zu implementieren. Die Empfehlung des überwiegenden Teils der Verkehrsökonomien lehnte also eine mit Kostenfiktionen hantierende Verkehrsteilungs- und Umschichtungsregulierung entschieden ab.⁵⁰ Empfohlen wurde ganz im Gegenteil eine *Entpolitisierung und Nachfrageorientierung* der Infrastrukturpolitik; selbst auf Privatisierungsmöglichkeiten wurde schon vorsichtig hingewiesen.

⁴⁷ Dieser falsche Denkansatz blieb in der praktischen Verkehrspolitik dominant, obwohl schon die Verkehrsnovellen vom Sommer 1961 die richtigen Akzente gesetzt hatten: Die *Verkehrspolitik* gibt die Rahmenbedingungen funktionsfähigen Wettbewerbs vor, die *Verkehrsteilung* ergibt sich dann als Ergebnis der freien, wirtschaftlich ausgerichteten Wahlentscheidungen der Marktteilnehmer, also der Verkehrsleistungsnachfrager.

⁴⁸ Vgl. etwa den genannten *Allais-Report*.

⁴⁹ LSÖ waren die "Leitsätze für die Preisermittlung auf Grund der Selbstkosten bei Leistungen für öffentliche Auftraggeber" vom 12.2.1938. Das "LSÖ-Denken" beherrschte die betriebswirtschaftlichen Preisbildungsvorstellungen noch bis weit in die fünfziger Jahre hinein.

⁵⁰ Einen Überblick gibt *Holcher, K.H.*, Wegerechnungen für Straßen, Darmstadt 1988.

Das aber hatte den Verkehrsteilern und Umschichtern in der Verkehrspolitik gerade noch gefehlt. Ende der siebziger Jahre war die Wegekostenfrage plötzlich tot und wurde erst zehn Jahre später in Gestalt der "externen Kosten" für den Verkehrsbereich wieder zum Leben erweckt. Da schien es einigen Kreisen der Politik, das alte Argument, der alte Verdacht, ließe sich noch einmal aufbauen und jetzt auf breiterer Basis und mit härterer Bände vortragen. Nicht um die Wegekosten allein, um die Gesamtheit der von den einzelnen Verkehrszweigen und speziell vom Straßenkraftverkehr verursachten "Sozialkosten" und um deren "externen" Teil müsse es gehen. Doch wieder erweist sich die Stoßrichtung der intendiert eisenbahnfreundlichen Argumentation als selektiv und in schlechtem Sinne des Wortes "politiknah". Denn der kostenorientierte Ansatz ist zu eng, das statische Instrumentarium für die volkswirtschaftliche Nutzen-Kosten-Abschätzung der Verkehrswirkungen nicht passend, der empirische Input verkürzt und zudem methodisch fehlerhaft interpretiert. Zu durchsichtig auch im angestrebten Zweck erscheint das Konstrukt aus Vorurteilen, das mit der Begriffswolke "volkswirtschaftliche Kosten" überdeckt werden soll.⁵¹

Theoriegestützt, Ordnungsorientiert, Praxisnah

Das Kölner Institut für Verkehrswissenschaft war bei der Behandlung der genannten Problemschwerpunkten mit Forschungs- und Publikationsbeiträgen dabei, oft an der Spitze, immer mit Resonanz. Manches muß heute bereits in Erinnerung gerufen werden: Die praktikable Methodik einer volkswirtschaftlichen Unfallkostenrechnung⁵², die ökonomische Gewichtung von Umweltfolgen des Verkehrs mit den Schwerpunkten Lärm und Abgase⁵³, Verfahren und Einsatz von Kosten-Nutzen-Analysen bei Verkehrssicherheitsmaßnahmen⁵⁴ - von Gurt und Kopfstütze bis zur Notfunkkommunikation, Finanzierungsfragen des öffentlichen Verkehrs und der Verkehrswege⁵⁵, Pro und Kontra zum Road Pricing schon vor

⁵¹ Dies gilt insbesondere für das schon genannte "Grünbuch" der EU-Kommission von 1995. Wird auch nur der wichtigste Fehler dieses Papiers beseitigt und die engpaßverursachten *Staukosten* nicht als internalisierungsbedürftige externe Kosten des Straßenkraftverkehrs interpretiert, dann ergibt sich im Endergebnis der ausgewiesenen Zahlen genau das Gegenteil dessen, was an Forderungen und Empfehlungen vorgetragen und "bewiesen" werden soll. Zur Entwicklung der Debatte und zur Methodik vgl. *Willeke, R.*, Mobilität, Verkehrsmarkordnung, externe Kosten und Nutzen des Verkehrs, Schriftenreihe der Verbandes der Automobilindustrie (VDA), Bd. 81, Frankfurt a.M. 1996.

⁵² Die von der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) seit 1984 durchgeführte jährliche Ermittlung der Kosten von Straßenverkehrsunfällen fußt auf einer vom Kölner Institut erarbeiteten Methodik. Zur Zeit laufen unter Leitung von *H. Baum* Untersuchungen zur Verbreiterung der methodischen Basis. Vgl. auch die synoptische Darstellung der heute in Europa verwendeten Verfahren *Willeke, R., Beyhoff, St.*, Volkswirtschaftliche Kosten der Straßenverkehrsunfälle. EU-Projekt COST 313, Köln 1990.

⁵³ Methodische Vorschläge aus dem Institut sind in das System der Bundesverkehrswegeplanung eingegangen. Vgl. auch zurückschauend *Weinberger, M., Thomassen, H.G., Willeke, R.*, Kosten des Lärms in der Bundesrepublik Deutschland, Berichte des Umweltbundesamtes Bd. 9/91, Berlin 1991.

⁵⁴ *Jäger, W., Lindenlaub, K.-H.*, Nutzen-Kosten-Untersuchungen von Verkehrssicherheitsmaßnahmen, a.a.O.
⁵⁵ Vgl. u.a. *Willeke, R.*, Verkehrswege für den Verkehr von morgen - Thesen zur Verkehrsinfrastrukturpolitik, in: Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie (VDA), Nr.47, Frankfurt a.M. 1985 sowie die beiden, den Kölner Verkehrsbetrieben (KVB) erstatteten Gutachten zur Nutzen- und Finanzierungsfrage im ÖPNV von *R. Willeke* (1988) und *H. Baum* (1992).

mehr als 25 Jahren⁵⁶, kritische Anstöße und positive Vorschläge zur Eisenbahnreform⁵⁷, Identifizierung und Konkretisierung der volkswirtschaftlichen *Nutzen* des Verkehrs und der Verkehrsinfrastruktur gegenüber der einseitigen und statisch-isolierenden Betrachtung der internen und externen *Kosten*⁵⁸ und dann - neben den vielen Einzelfragen - immer wieder die Hinwendung zu dem zentralen Funktions- und Ordnungsproblem des Verkehrs im Spannungsfeld zwischen Markt und Staat mit den beiden Polen *Wettbewerbssystem* und *Infrastruktur*. Wir waren bei den ersten, die den Abbau der Regulierung aus dem Kontext der wissenschaftlichen Erfahrung moderner Ordnungstheorie begründeten,⁵⁹ die ersten wohl, die das Liberalisierungsproblem auch ganz konkret von der praktischen Seite angefaßt und gezeigt haben, daß es nicht eine Doktrin, sondern die Dynamik der Märkte selber ist, die die Ordnung durch den Markt und Wettbewerb erzwingt: der angehobene und weiter steigende Mobilitätsbedarf der Gesellschaft, die neuen logistischen Anforderungen der unter zunehmendem Wettbewerb stehenden versendenden und empfangenden Wirtschaft, die Globalisierung der Kommunikations- und Transportnetze, der differenzierte Druck des Wettbewerbs auf die bestehenden Angebotsstrukturen durch fortgesetzt neue und bessere Problemlösungsvarianten, die wachsende Sorge um ausreichende Standortgunst und raumwirtschaftliche Entwicklungschancen.⁶⁰ Der Gang der Ereignisse, besonders nach den

⁵⁶ Aus der Vielzahl von Beiträgen seien genannt: *Aberle, G.*, Road Pricing - Möglichkeiten einer preispolitischen Beeinflussung des Individualverkehrs in Ballungsgebieten, in: Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 24. Jg. (1969), S. 303 ff.; *Baum, H.*, Grundlagen einer Preis- und Abgabepolitik für die städtische Infrastruktur, Düsseldorf 1972; *Willeke, R., Baum, H.*, Theorie und Praxis des Road Pricing, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 43. Jg. (1972), S. 63 ff.; *Kentner, W.*, Planung und Auslastung der Verkehrsinfrastruktur in Ballungsräumen, Düsseldorf 1972.

⁵⁷ Vgl. u.a. *Schuh, G.*, Die Aufgabenteilung im binnenländischen Seehafenverkehr mit Containern. Düsseldorf 1971. Diese Schrift enthält eine volks- und betriebswirtschaftliche Kritik der überzogenen und verzettelten Terminalplanung der DB. Brieflich wurde ich als Herausgeber der Arbeit daraufhin vom damaligen DB-Präsidenten *H.M. Oeftering* darüber belehrt, daß die Terminalplanung der DB nicht nach ökonomischen Maßstäben vorzunehmen sei, sondern der politischen Zielsetzung einer gleichmäßigen Behandlung aller Landesteile zu folgen habe. Diese Diskussion hat leider immer noch aktuellen Gehalt. Vgl. auch *Mester, B.*, Marktchancen der Binnenschifffahrt im Container-Hinterlandverkehr, Düsseldorf 1986.

⁵⁸ *Willeke, R.*, Soziale Kosten und Nutzen der Siedlungsballung und des Ballungsverkehrs, Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie (VDA), Nr. 41, Frankfurt a.M. 1984, ders. Nutzen des Verkehrs und der verschiedenen Verkehrsmittel, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 63. Jg. (1992), S. 137 ff.; ders. Zur Frage der externen Kosten und Nutzen des motorisierten Straßenverkehrs, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 64. Jg. (1993), S. 215 ff.; ders. Mobilität, Verkehrsmarktordeung, externe Kosten und Nutzen des Verkehrs, a.a.O. Diese methodenkritischen und theoretisch weiterführenden Arbeiten zu den externen Effekten des Verkehrs finden ihre Ergänzung in laufenden empirisch-analytischen Forschungen von *H. Baum*. Vgl. ferner *Aberle, G., Engel, M.*, Die volkswirtschaftlichen Nutzen des Straßengüterfernverkehrs. Internationales Forschungsprojekt im Auftrag der International Road Transport Union (IRU), Gießen 1993; *Diekmann, A.*, Nutzen und Kosten des Automobils - Vorstellungen zu einer Bilanzierung, in: Internationales Verkehrswesen, 42. Jg. (1990), ders. Towards More Rational Transport Policies in Europe, Köln 1995. Eine abweichende, z.T. gegenteilige Position vertreten u.a. das schon genannte UIC-Gutachten "External Effects of Transport", a.a.O.; *Rothengatter, W.*, Do External Benefits Compensate for External Costs?, Karlsruhe 1992 (vervielfältigt); *Frey, R.L.*, Ökonomie der städtischen Mobilität, Zürich 1994.

⁵⁹ Vgl. *Werner, M.*, Regulierung und Deregulierung des Verkehrssektors in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 59. Jg. (1988); *Braubach, U.*, Deregulierung der Postdienste, Köln 1992; *Willeke, R.*, Marktintegrierte Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 66. Jg. (1995), S. 3 ff.

⁶⁰ *Willeke, R.*, Zur Liberalisierung der Marktordnung des Straßengüterverkehrs, Kaarst 1984.

einschneidenden Jahren 1985 und 1994, hat dieser ökonomisch-evolutorischen Sicht voll- auf recht gegeben und leider auch den Hinweisen auf Anpassungszwänge und auf drohende Friktionsverluste, die bei rechtzeitiger Einsicht und Vorbereitung auch in Deutschland hätten geringer ausfallen können.

Gestützt auf die genannten Erfahrungsbefunde sind auch die Schwerpunkte der zukünftigen Verkehrspolitik und der verkehrspolitischen Beratung mit den folgenden Feststellungen klar auszumachen: (1.) die Strukturreform des Schienenverkehrs - einschließlich des Regionalverkehrs und des ÖPNV - konnte zwar angestoßen und strukturiert, aber bei weitem noch nicht zu der anvisierten Lösung - Bildung eines finanziell eigenständigen, wettbewerbs- und börsenfähigen Wirtschaftsunternehmens - geführt werden, (2.) der aktuelle Stand der Verkehrswegepolitik mit seinen ungefestigten Grundlagen für die Planung, Finanzierung und Erfolgskontrolle müssen geradezu als Einfalltor für Fehlentwicklungen gegen eine in die Marktdynamik eingebundene Verkehrspolitik gelten⁶¹ und (3.) auch zu den Fragen der bei fortgesetzt differenzierter werdenden Marktstrukturen geforderten Preisbildungskompetenzen sowie zur Frage der Wettbewerbsaufsicht bei deregulierten Verkehrsmärkten (Mißbrauchsaufsicht gegenüber marktbeherrschenden und marktstarken Positionen) sind die tragfähigen Lösungen noch nicht in Sicht.⁶² Wie in anderen, weit stärker im Vordergrund der Aufmerksamkeit stehenden Reformfeldern der deutschen Politik - vor allem des Steuer- und Sozialsystems - fehlt auch in der Verkehrspolitik die Neigung, die Fakten und Problemlagen bis zu ihrem harten Kern freizulegen und sich ihnen zu stellen.

Verkehrswissenschaft ist Begleiter und Beobachter des Verkehrsgeschehens. Mit immer leistungsfähigeren Analysemethoden sucht sie die Tendenzen und Spielräume der weiteren Entwicklung aufzuhellen. Mit dieser Aufgabe ist sie gebetener oder ungebetener Gast der Verkehrspolitik, der helfen kann und helfen will. Diese Wissenschaft darf kein stummer Gast in der Runde sein. Sie sollte sich weder schrill, noch arrogant, aber klar, deutlich und vernehmbar zu Worte melden, ganz gleich, ob ihre Feststellungen, Empfehlungen und Warnungen willkommen sind oder nicht. Es muß dabei auch unbeachtlich sein, ob sich die Politik und Öffentlichkeit der Aktualität und Dringlichkeit der angesprochenen Probleme

⁶¹ Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Verkehr, Bundesverkehrswegeplanung: Methodische Weiterentwicklung und Privatisierungsperspektiven, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 67. Jg. (1996), S. 99 ff.

⁶² Das gilt keineswegs nur für die schon recht intensiv behandelten Fragen der Trassenpreise für die Schienen-nutzung und für die Slotproblematik eines wettbewerbsoffenen Luftverkehrs. Zu fordern sind u.a. Grundsätze für den Preiswettbewerb zwischen dem Eisenbahn- und Binnenschiffahrtsverkehr und für die Ausschöpfung der Rationalisierungsreserven von See-, Binnen- und Flughäfen durch wirksameren Wettbewerb. Hier liegen in Europa und nicht zuletzt in Deutschland noch beträchtliche Spielräume für eine Deregulierung, Privatisierung und spezialisierende Marktverflechtung, die aufzugreifen, aber noch auf harten politischen und gewerkschaftlichen Widerstand stoßen. Es wäre ferner sehr sinnvoll, das nach EU-Recht bestehende Marktbeobachtungssystem in seiner jetzigen Form wegen mangelnder Aktualität und zu geringem Informationswert aufzugeben und durch ein System fortlaufender Strukturanalyse zu ersetzen. Auch für die Kundenorientierung der Dienstleistungsangebote bestehen erstaunliche Defizite, die nach einer Intensivierung des Wettbewerbs verlangen. Zum Problem der Trassenpreise vgl. aktuell *Hedderich, A.*, Vertikale Desintegration im Schienenverkehr, Hamburg 1996.

schon bewußt ist oder nicht. Ganz gleich muß es ferner sein, ob die Vorstellungen und Vorschläge bereits als realisierbar, also politisch umsetzbar, gelten oder noch als blasse Theorie abgetan werden.⁶³ In dieser Hinsicht hat es in den letzten Jahrzehnten bekanntlich krasse Fehleinschätzungen gegeben, die hohe volks- und einzelwirtschaftliche Verluste zur Folge hatten.

Es ist und bleibt gewiß eine der permanent wichtigen Aufgaben der Verkehrswissenschaft, für Bestrebungen und Ziele, die im politischen Entscheidungsprozeß formuliert sind, geeignete Mittel der Annäherung an die anvisierten Ziellagen zu erkunden und vorzustellen, zur Zeit etwa der Frage nachzugehen, in welchem Umfang latente Leistungsreserven der Verkehrsinfrastruktur und Rationalisierungsspielräume des Verkehrsmittelinsatzes vorhanden sind, und mit welchen Anstößen und Maßnahmen diese in bestimmten Größenordnungen und in bestimmten Fristen erschlossen werden können.⁶⁴ Besonders während der politischen Meinungsbildung und bei der konkreten Entscheidungsvorbereitung sind fundierte Analysen der bestehenden Möglichkeiten und Erfolgsaussichten sowie auch Abschätzungen der erkennbaren, oft unerwünschten, zumindest problematischen Nebenwirkungen von hoher Bedeutung.⁶⁵

Das Kölner Institut hat sich dieser unmittelbar helfenden Aufgabe fachlicher verkehrswirtschaftlicher und verkehrspolitischer Beratung nie verschlossen. Die Verkehrswissenschaft muß allerdings noch mehr tun als das und bereit und befähigt sein, auch in die *Zieldiskussion* und gegebenenfalls in eine *Zielkritik* einzutreten. Denn es gehört zu ihren unverzichtbaren Aufgaben, die Formulierungen und Gewichtungen von Programmen und Zielen der praktischen Verkehrspolitik fachkritisch zu begleiten. Sie muß sich Gehör verschaffen, wenn erkennbar wird, daß bestimmte propagierte Teil- oder Zwischenziele auf der Bundes-, Landes- oder Gemeindeebene mit übergeordneten Zielen kollidieren, oder daß eine Mehrzahl von Teil- und Zwischenzielen gleichzeitig verfolgt werden soll, die sich untereinander

⁶³ Theoriegestützte und zugleich anwendungsbezogene Grundlagenforschung aus der Kölner Schule bringen u.a. Schmidt, K., Verkehrsinfrastrukturinvestitionen als Mittel einer wachstumsorientierten Konjunkturpolitik, Bentheim 1975; Dicke, B., Bedarfsprognosen und Wirtschaftlichkeitsrechnungen für Erhaltungsinvestitionen der Verkehrsinfrastruktur, Düsseldorf 1988; Leven, F.-J., Die Anwendung der Kosten-Nutzen-Analyse auf öffentliche Güter und Mischgüter im Verkehrssicherheitsbereich, Düsseldorf 1989; Willeke, R., Paulußen, U., Berücksichtigung von Ersparnissen an Reisezeit im nichtgewerblichen Personenverkehr bei der Planung von Verkehrswegen des Bundes, Forschungsprojekt für das Bundesministerium für Verkehr, Köln 1991 (vervielfältigt); Maßmann, C., Preiselastizitäten für den Güterverkehr und ihre Anwendung auf Verkehrsprognosen, Düsseldorf 1993.

⁶⁴ Vgl. u.a. Baum, H., Maßmann, C., Pfau, G., Schulz, W.H., Gesamtwirtschaftliche Bewertung von Rationalisierungsmaßnahmen im Straßenverkehr, Frankfurt a.M. 1994; Baum, H., Entkopplung von Verkehrswachstum und Wirtschaftsentwicklung, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 66. Jg. (1995), S. 13 ff.; Weingarten, F., Rationalisierungs- und Verlagerungspotentiale im Luftverkehr der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1996 (vervielfältigt); Baum, H., Kling, Th., Sarikaya, M., Thiele, P., Verringerung des Leerfahrtenanteils im Straßengüterverkehr durch Maßnahmen der Verkehrspolitik, Düsseldorf 1995. Pesch, St., Car-Sharing als Element einer Lean Mobility im Verkehr, Düsseldorf 1996.

⁶⁵ Vgl. u.a. Willeke, R., Terhorst, R., Engelmann, H., Analyse der Verkehrswege zwischen den alten und neuen Bundesländern dargestellt am Korridor Rhein-Main und Thüringen-Sachsen, Düsseldorf 1991; Baum, H., Herion, E., Maßmann, C., Sarikaya, M., Umwelt und Verkehr, Düsseldorf 1992; Baum, H., Pesch, St., Weingarten, F., Verkehrsvermeidung durch Raumstruktur im Güterverkehr, Düsseldorf 1994.

beeinträchtigen oder sogar aufheben. Dann ist im Hinblick auf eine konsistente Zielgesamtheit die Notwendigkeit einer Klärung und Korrektur zu begründen und anzumahnen und möglichst auch praktische Vorschläge dazu zu machen.

Um ein produktiver und konstruktiver Begleiter der Politik sein und bleiben zu können, muß die wissenschaftliche Verkehrsökonomik intensiv bemüht sein, die gerade in den letzten Jahrzehnten kräftig fortgeschrittenen Erkenntnisse der allgemeinen Wirtschaftstheorie und der theoretisch gestützten Wirtschaftspolitik aufzugreifen und einzubringen.⁶⁶ Die lange, leidvolle Geschichte der Regulierung und Deregulierung der Verkehrsleistungsmärkte, die Unsicherheiten in der Harmonisierungsfrage, die aktuell fortbestehenden wettbewerbspolitischen Defizite eines zwar weitgehend deregulierten, von verdeckten Subventionen, offenen Beihilfen, Querfinanzierungsmöglichkeiten, Sonderbelastungen und Vorrangkonzepten deformierten Marktsystems, die bisher noch ganz unbefriedigenden Anläufe zu objektiv gehaltvollen gesamtwirtschaftlichen Investitions- und Erfolgskontrollrechnungen für die Verkehrsinfrastruktur - einschließlich der intermodalen Schnittstellenplanung -, der bislang noch ziemlich unergiebigem Eintritt in das Feld privatfinanzierten Verkehrswege und -anlagen sowie die bereits auf der Ebene der Begriffsbildung parteiisch verzerrte Diskussion über die externen Nutzen und Kosten des Verkehrs bilden einige Beispiele, deren *aktuelle, praktisch-politische Bedeutung auf der Hand liegt*.

Für die Verkehrspolitik in Deutschland und in der Europäischen Union ist die Grundsatzentscheidung im Sinne einer marktintergrierten, preisgesteuerten und wettbewerbsoffenen Ordnung getroffen worden. Der Blick auf das letzte Jahrzehnt zeigt bei der Verfolgung dieses Leitbildes bereits zählbare Produktivitätsfortschritte und gesamtwirtschaftliche Rationalisierungserfolge, läßt aber auch noch Lücken und gravierende Entscheidungsdefizite, ja sogar Ansätze zu neuen *interventionistischen Fehlentwicklungen* erkennen.⁶⁷ Für die Verkehrswissenschaft sollte in dieser Phase des Übergangs, der Anpassung und der offensiven Neuformierung eine ganz klare Forschungsperspektive bestehen. Ihre Hauptaufgabe muß es sein, die Schwachstellen des Ordnungsganzen kenntlich zu machen und die dabei noch ungelösten oder schlecht gelösten Probleme aufzugreifen und zu durchleuchten. Auf

⁶⁶ In dieser Hinsicht gibt es erstaunliche Lücken und schwer verständliche Vorbehalte. So geht der überwiegende Teil der verkehrswissenschaftlichen Analyse und Politikberatung noch immer von der naivwohlfratsökonomischen Prämisse strikt gemeinwohlorientierter Entscheidungsträger aus. Ferner wird zur Erklärung evolutiver Prozesse, die für die Entwicklung des Verkehrs in den letzten Jahrzehnten geradezu kennzeichnend sind, weiterhin eine dazu sehr wenig geeignete komparativ-statische Modellbildung bevorzugt. Institutionen- und evolutionsökonomische Methoden mit realistischen politik-ökonomischen Zielformulierungen werden in der Verkehrswissenschaft erst ausnahmsweise genutzt. Diese These kann an Hand der Deregulierungsdiskussion, der wettbewerbspolitischen Untätigkeit, z.Zt. auch bei den Auseinandersetzungen über die "Existenz" bewertungsbedeutsamer externer Nutzen des Verkehrs leicht belegt werden. "Was es also zu erfassen gilt, ist die dynamische Natur des neoinstitutionalistischen Problems." Richter, R., *Furubotn, E.*, Neue Institutionenökonomik, Tübingen 1996, S. 496.

⁶⁷ Z.B. durch die Instrumentalisierung von willkürlich formulierten "externen Kosten" zur Verkehrslenkung und Modal-Split-Änderung im Zusammenhang mit dem Bestreben der Verkehrspolitik, die "Ordnungspolitik" und die Infrastrukturpolitik voneinander zu lösen. Dies geschieht, wenn marktwirtschaftliche Ordnungspolitik mit dem Einsatz "marktwirtschaftlicher Instrumente" gleichgesetzt und die Infrastrukturpolitik durch politisch-selektive Vorrang- und Verweigerungsentscheidungen beherrscht wird.

dieser Basis, die offen und für jede kritische Diskussion überprüfbar angeboten werden muß, sollte sie ihre Vorschläge und Empfehlungen zur *Weiterführung und Vollendung der marktwirtschaftlichen Verkehrsreform* formulieren. Solche Sicht und Haltung sind Kölner Tradition: Fest in der Mutterwissenschaft - in der Wirtschaftswissenschaft- zu wurzeln und auf diesem Felde an der Grundlagenforschung mit Ehrgeiz beteiligt zu bleiben, dann aber mit gleichem Gewicht die fortschreitende Erkenntnis und die ausgeweitete wissenschaftliche Erfahrung als ein *Angebot* zu präsentieren, als Angebot für unsere Studierenden und Mitarbeiter und als Anstoß und Hilfe für die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung in Wirtschaft und Politik.