

- KNITTEL, C. R. (1997), Interstate Long Distance Rates: Search Costs, Switching Costs and Market Power, *Review of Industrial Organization*, Vol. 12, 519-536.
- KRUSE, J. (2000), Müssen Telefongespräche noch reguliert werden?, *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 70. Jg., 765-780.
- KRUSE, J. (1997), Vertikale Integration als Wettbewerbsproblem, in: KRUSE, J., STOCKMANN, VOLLMER, L., Hg., *Wettbewerbspolitik im Spannungsfeld nationaler und internationaler Kartellrechtsordnungen*, Baden-Baden:, 247-270.
- LAFFONT, J. and TIROLE, J. (2000), *Competition in Telecommunications*, Cambridge.
- MONOPOLKOMMISSION (2000) Wettbewerb auf den Telekommunikations- und Postmärkten?, Sondergutachten der Monopolkommission vom 12. November 1999, Bonn (<http://www.monopolkommission.de>).
- OBERENDER, P. (1999), Die Dynamik der Telekommunikationsmärkte als Herausforderung der Wettbewerbspolitik, Berlin.
- RegTP, *Amtsblätter und Mitteilungen*
- RegTP Tätigkeitsbericht 98/99 (1999), Bonn.
- RegTP, *Jahres- und Halbjahresberichte 1998-2000*
- RegTP, *Jahresbericht 2000 (2001)*, Bonn (<http://www.regtp.de>).
- SCHMITT, A. (1995), *Compuerreservierungssysteme im Luftverkehr*, Hamburg.
- STIFTUNG WARENTEST, Heft 1/2001, <http://www.stiftung-warentest.de>
- SÜDDEUTSCHE ZEITUNG, 21.02.2001
- THUM, M. (1995), *Netzwerkeffekte, Standardisierung und staatlicher Regulierungsbedarf*, Tübingen.
- TELEKOMMUNIKATIONSGESETZ
- VOGELSANG, I./MITCHELL, B.M. (1997), *Telecommunications Competition: The Last Ten Miles*, Cambridge.
- VATM/Dialog Consult: *Marktanalyse 2000*
- VON WEIZSÄCKER, C. C., (1980), *Barriers to Entry*, Berlin.
- VON WEIZSÄCKER, C. C., (1984), The Cost of Substitution, in *Econometrica*, Vol. 52, S. 1085-1116.
- WELFENS, P.J.J., GRAACK, C. (1996), *Telekommunikationswirtschaft: Deregulierung, Privatisierung und Internationalisierung*, Heidelberg and New York: Springer.
- WELFENS, P.J.J., GRAACK, C., GRINBERG, R., YARROW, G. (eds., 1999), *Towards Competition in Network Industries*, Heidelberg and New York: Springer.
- WELFENS, P.J.J., YARROW, G. (eds., 1997), *Telecommunications and Energy in Systemic Transformations*, Heidelberg and New York: Springer.

Die Systemkrise der Verkehrspolitik und der Infrastrukturplanung

VON RAINER WILLEKE, KÖLN

Dieser Beitrag bildet die Grundlage für eine kritische Auseinandersetzung mit den aktuellen verkehrspolitischen Analysen, Empfehlungen und Vorlagen der Bundesregierung und der EU-Kommission, die für die nächste Nummer dieser Zeitschrift vorgesehen ist. Die Bestandsaufnahme reicht vom Verkehrsbericht 2000 des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen „Integrierte Verkehrspolitik: Unser Konzept für eine mobile Zukunft“ bis zum Weißbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften „Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft.“ Sie wird auch das Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen (Autobahnmautgesetz) einbeziehen.

1. Erfolgskontrolle einer Reform

Stimmen zur Verkehrspolitik, die ernst genommen werden wollen oder gar einen Anstoß geben möchten, sollten das Wort *Krise* tunlichst vermeiden. Mit dem „Verkehrskollaps“ wurde schon zu oft und allzu oft irreführend hantiert. Das Wort ist abgenutzt, es schreckt nicht mehr. Doch wie soll eine Lagen, wie sollen die absehbaren Entwicklungen bezeichnet werden, für die keine andere Bezeichnung als die der *Krise* treffend ist? Die aktuelle Misere des Verkehrs und der Verkehrswegeplanung, die das Kürzel „Stau“ trägt, bildet ja kein aus Sonderfaktoren historisch verständliches und damit entschuldbares Bündel von nur vorübergehend belastenden Schwierigkeiten in einzelnen Engpaßrelationen. Noch weniger kann das Problem der zunehmenden Überlastung von Infrastruktureilen, denen für die zukünftigen Erfordernisse raumwirtschaftlicher Integration – besonders der EU-Osterweiterung – geradezu strategische Bedeutung zufällt, den temporären Finanzierungsrestriktionen eines haushaltspolitischen Konsolidierungskurses zugeschoben werden.¹ Der Verkehrssektor in Deutschland und – mit einigen Unterschieden im einzelnen – der Verkehr im ganzen EU-Raum stehen vielmehr in einer *ordnungspolitischen Systemkrise* von ihren Grundlagen und Grundsätzen her. Die sich zuspitzende *Infrastrukturknappheit* ist dafür das hervorstechendste Symptom.

Anschrift des Verfassers:
Prof. Dr. Rainer Willeke
Wüllnerstraße 140
50935 Köln

¹ Die seit einigen Jahren laufenden Analysen von besonders bedeutsamen grenzüberschreitenden Verkehrskorridoren, die von der EU-Kommission angeregt sind und von einigen Bundesländern ermöglicht werden, unterstreichen die Probleme und diskutieren Lösungen, ohne diese aber durchsetzen zu können.

Gewiß ist niemand darauf aus, im politischen Meinungsstreit als dogmatisch, starr und theoretisch-abgehoben zu gelten. Die Pragmatiker können sich viel besser präsentieren. Sie möchten praxisnah die als aktuell erkannten oder so eingestuften Probleme anvisieren und diese in der Art und in dem Umfang behandeln, die als politisch realisierbar gelten. Immerhin seien so beharrlich Schritt für Schritt Verbesserungen durchzusetzen, etwa durch eine dem Finanzressort abgetrotzte Anhebung der Ansätze für Investitionen im Straßen- und Schienenbereich, und seien diese auch noch so bescheiden.² Bei dieser Sicht und Praxis werden Hinweise auf *Ordnungsgrundsätze* und auf Lösungen, die sich auf vermeintlich realitätsferne *Konzepte* und Modelle stützen, als störend und als „wenig hilfreich“ empfunden. Doch das pragmatische nach-der-Decke-strecken scheitert; gelegentliche Finanzspritzen und Task Force-Einsätze schaffen kein Fundament und keine zukunftstaugliche Perspektive. Für den Verkehr und die Verkehrspolitik ist es - zehn Jahre nach der angesagten Neugestaltung und Revitalisierung - angesichts der ins Schlingern geratenen Deregulierung und Harmonisierung der Verkehrsmärkte und bei den heillos verhedderten Versuchen zur wirtschaftlichen Stabilisierung des Schienenverkehrs höchste Zeit, in eine nüchterne, alle Illusionen abschüttelnde *Erfolgskontrolle* der Reform und der einzelnen Reformschritte einzutreten. Denn die Lage und die Entwicklungsperspektive der Verkehrswirtschaft sind für Deutschland und für den EU-Raum deprimierend; sie lassen für keines der wesentlichen Entscheidungsfelder positive Erwartungen zu. Die Unzulänglichkeit einer punktuellen, situationsgebundenen und kurzfristig-fiskalisch dominierten Verkehrspolitik ist ganz offenkundig und auch nicht mehr kleinzureden. Dem mittelfristig wieder deutlich ansteigenden gesamtwirtschaftlichen Wachstum und der dann als Folge regionalwirtschaftlicher Strukturwandlungen vorübergehend sogar überproportional expandierenden Nachfrage nach Verkehrsleistungen kann die im heutigen Planungsraster voraussehbare Ausweitung der Verkehrsinfrastruktur nicht Schritt halten. Die überschaubare Planung zeigt keine Tendenz zu einem Abbau der Diskrepanzen; die zwischen dem Verkehrswegeangebot und dem Nutzungsdruck klaffende Lücke wird vielmehr noch größer. Dies aber führt zu steigenden Staukosten und zu Produktivitätseinbußen wegen ungenutzter Vorteile räumlicher Arbeitsteilung. Denn bei der Vorausschau auf Engpässe und Engpaßfolgen geht es selbstverständlich nicht um Durchschnittsauslastungen einer von den konkreten raum-zeitlichen und qualitativen Leistungserfordernissen abstrahierende Gesamtkapazität. Gefordert sind vielmehr die Kapazitäten, die der räumlichen, zeitlichen und verkehrszweigbezogenen Nachfrage entsprechen.

Die seit Jahren vorgebrachte Beschwichtigung, daß für die Finanzierungsbasis der Verkehrswegeplanung ab 2003 mit einem mautfinanzierten „Antistauprogramm“ alles besser werde und ab 2004 ohnedies für den ganzen EU-Raum mit einer umfassenden Haushalts- und Finanzreform zu rechnen sei, ist angesichts der aktuellen Haushaltsrisiken und geradezu abson-

² So enthält der Haushaltsentwurf des Bundes für 2002 jeweils für Schiene und Straße auf rd. 9 Mrd. DM angehobene Investitionsbeträge. Dem stehen allerdings spezifische Sonderabgaben des motorisierten Straßenverkehrs von rd. 55 Mrd. DM gegenüber. Auch die im Herbst 2001 vom Bundesverkehrsministers der Bauindustrie avisierte begrenzte private Mitfinanzierung im Autobahnausbau wäre von der Größenordnung her kaum mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein und zudem als isolierte Maßnahme kein Beitrag zu einem systematischen und langfristig angelegten Planungs- und Finanzierungskonzept.

derlichen abgabepolitischen Improvisationen ohne Überzeugungskraft,³ wenn zielgerichtet, klarsichtig und konsequent eine Lösung der Verkehrsordnungskrise und der von ihr abhängigen Infrastrukturmisere erreicht werden soll. Diese Defizite der Verkehrsinfrastruktur bilden keine neue Erkenntnis, sie stehen seit mindestens drei Jahrzehnten in der verkehrspolitischen Diskussion und im Blickpunkt von Kommissionsberichten, Weißbüchern und Langzeitprognosen. Immer wieder geht es in den Zielvisionen um die zwei Punkte, um einen an die Bedarfsentwicklung heranführenden und gleichzeitig um eine dem Nachfragewandel angepaßte und den Erfolgskriterien der Marktwirtschaft gerecht werdende Struktur der Eisenbahn. Zu den hier bestehenden, offenkundigen Mängeln fehlt es nicht an schönen und zumeist auch zutreffenden Worten über die Erfordernisse und Möglichkeiten einer systemübergreifenden, innovativen, von den neuen Informationstechnologien getragenen Logistik. Es gibt dazu auch genug industrielle Angebote - wie jetzt für den Aufbau eines elektronischen Mauterhebungssystems - und ungezählte Berater. Was dagegen als Politikvorgabe fehlt, ist das zusammenführende und richtungweisende *Konzept*, das mit der Vielzahl aufeinander wirkender Einzelentscheidungen dem Anspruch einer offensiven, entwicklungsorientierten und damit erst *nachhaltigen Sicherung der Mobilität* genügt.

Gerade im Konjunkturtal und unter dem Druck einschneidender technischer, organisatorischer und institutioneller Strukturwandlungen sollten alle volkswirtschaftlichen Überlegungen und Anstrengungen auf das Ziel gerichtet sein, ein stetiges und vor allem auch ausreichend intensives Wachstum zu erreichen. Es ist bei weitem nicht genug, auf die USA zu hoffen, um im Schlepptau von Exporterfolgen im nächsten Aufschwung mitgezogen zu werden. Es muß vielmehr mit den sattsam bekannten, politisch als „nicht machbar“ eingestuften, nunmehr aber unaufschiebbaren *sozio-ökonomischen Reformen* ein deutlich angehobener Wachstumspfad erreicht und gesichert werden. Es darf vor allem nicht dahin kommen, daß die durch Terrorbedrohungen verursachten Produktivitätsverluste das weitere Wachstum dauerhaft auf einen abgesenkten Entwicklungspfad zwingen.

Besonders für Deutschland gilt: Ohne einen produktivitätstragenden Niveausprung der Wertschöpfung ist weder das Problem der hohen und steigenden Sockelarbeitslosigkeit zu erreichen, noch ausreichend breit gefächerte globale Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Neben den schweren Gewichten der *Arbeitsmarkt-, Renten- und Gesundheitsreform* gehören auch sichere, flexible und kostengünstige *Transfersysteme des Verkehrs und der Telekommunikation* zu den strategischen Handlungsfeldern eines angehobenen Wirtschaftswachstums. Denn sie sind die Voraussetzung und Basis einer raumgreifenden Arbeitsteilung und Spezialisierung und der daraus zwingend folgenden Intensivierung der Austauschverflechtung. Nur in funktionierenden, innovativen Informations- und Transportnetzen können die vom Potential

³ Man denke an die jetzt in zwei Stufen geplante Anhebung der Tabak- und Versicherungssteuer, um „mehr Sicherheit“, eine unstrittig genuine allgemeine Staatsaufgabe, finanzieren zu können.

her angebotenen Integrationsvorteile auch faktisch realisiert werden.⁴ Der seit Jahren gegen die absolut notwendige Budgetumschichtung in Richtung auf deutlich höhere Anteile der Investitionen als Argument strapazierte Hinweis auf die Zwänge der Haushaltskonsolidierung soll aus der Schuldenfalle herausführen. Die Politik ist aber dabei, in eine wachstumsdrohende, beschäftigungsfeindliche *Konsolidierungsfalle* zu stolpern, mit der dann auch weiter sinkende Steuereinnahmen programmiert sind.

2. Verkehrspolitik – pragmatisch oder ordnungsorientiert?

Auseinandersetzungen, die nicht nur in der praktischen Verkehrspolitik, sondern auch in der wissenschaftlichen Verkehrsökonomik darüber geführt werden, ob eine den konkreten Aufgaben gerecht werdende und zum Erfolg führende Verkehrspolitik pragmatisch differenziert, den jeweiligen Besonderheiten der verschiedenen Verkehrszweigen und Verkehrsmärkten angepaßt sein müsse und ohne „starre“ einheitliche ordnungspolitische Festlegung zu betreiben sei, oder ob sie konsequent als Ganzes und auch in den ineinandergreifenden Segmenten dem marktwirtschaftlichen Ordnungsentwurf folgen sollte, haben Tradition, besonders in Deutschland.⁵ Auch ordnungspolitisches Taktieren, das dem Besonderen folgen will und dann nichts anderes als Fehlentwicklungen induziert, ist nicht neu und in großer Zahl auszumachen. Dies gilt vor allem für den Drang nach Marktregulierungen, für das Durchsetzen regionaler Sonderinteressen und vor allem für die beherrschende Rolle der auf Jahresfristen austarierenen fiskalischen Vorgaben.

Trotz mittelfristiger Finanzplanung und der Serie von Bundesverkehrswegeplänen wurden die Einsatzvolumen von Investitionen und die Bewilligungen von Subventionen verschiedenster Art und Zielsetzung fortgesetzt und gelegentlich massiven Veränderungen unterworfen: Je nach Kassenlage und Steuerschätzungen, aber auch nach politisch-ideologischen Präferenzen. Der letztgenannte Punkt ist besonders deutlich zu erkennen, wenn neben der Bundesebene und den Fernverkehrswegen auch die nach ihrem Finanzvolumen hochbedeutsamen Entscheidungsfelder der Länder und Kommunen – besonders für den Straßenbau und den öffentlichen Nah- und Regionalverkehr – in die Betrachtung einbezogen werden. Daß hier im Verkehr der Städte und Ballungsräume in einem geradezu grotesken Umfang öffentliche Mittel für Projekte geringer, z.T. geringster Bedeutung verschwendet werden, während gleichzeitig in anderen hochrangig kritischen Bereichen der Verkehrsinfrastruktur regelmäßiger Stau und mobilitätsbedrohende, ja sicherheitsgefährdende Engpässe hingenommen werden, ist sogar

⁴ So waren die größten wirtschaftlichen Schäden der Terrorakte vom 11. September 2001 diejenigen mittelbarer Natur, die aus Unterbrechungen, Unsicherheiten und Verzögerungen in den logistischen Vorleistungs- und Distributionsnetzen resultieren.

⁵ In der Zeit der großen, maßgeblich durch Ludwig Erhard durchgesetzten marktwirtschaftlichen Wende nach der Währungsreform von 1948 war es vor allem Andreas Predöhl, der sich intensiv für eine „Pragmatische Verkehrspolitik“ einsetzte und damit, obwohl dies nicht seine Absicht war, für die Weiterführung des Zwangs- und Regulierungssystems im Verkehr Argumente lieferte. Vgl. Predöhl, A., Verkehrspolitik, 2. Aufl., Göttingen 1964. Der hier angesprochene § 27 des Lehrbuchs „Pragmatische Verkehrspolitik“ weist gegenüber der ersten Auflage von 1958 keine Änderung auf.

mit bloßem Auge zu erkennen. Die hohen Folgekosten wären mit mittlerem Aufwand zu quantifizieren. Die im politischen Tauziehen von Bund, Länder und Kommunen erkämpften Zuständigkeiten und die Verwendungsbindungen bestimmter Steuereinnahmen, für die in euphemistischer Tarnung das Etikett „Interessenausgleich“ erhalten muß, verursachen Fehlallokationen großen Ausmaßes. Allein schon hier – gemeint ist neben dem Dschungel an Beihilfen für die DB AG vor allem die unverdrossene Weiterführung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) und der „dynamisierte“ Finanzmitteltransfer nach der Regionalisierungsgesetzgebung von Bund und Ländern – könnten für eine *Wende zu einer rationalen Verkehrspolitik* ergiebige Finanzierungsfonds erschlossen werden.⁶

Nun hat es in den zurückliegenden Jahrzehnten – auch schon vor dem Liberalisierungsurteil des EuGH von 1985 – einige Anläufe zu einer ordnungsorientierten und systemkonsistenten Verkehrspolitik gegeben. Dies gilt für meist kleine Schritte zur der Verkehrsmärkte – besonders im grenzüberschreitenden Verkehr – und für Strukturverbesserungen der Eisenbahn. Doch zwei Punkte sind dabei nach aller bisherigen Erfahrung festzustellen. Zunächst, die richtigen, potentiell zukunftsweisenden Entscheidungen fielen erst nach äußerst zähem Ringen und deshalb durchweg um zehn Jahre zu spät. Die Korrekturen ließen sich nur durchsetzen, wenn die Lage so desolat geworden war, daß zu einer innovativen Änderung der Verkehrsordnung schon aus praktischen, vornehmlich fiskalischen Zwängen keine Alternative mehr bestand. Im weiteren aber – und das ist die zweite, besonders bedrückende Feststellung – blieb der konzeptionelle Anlauf nach wenigen Jahren im Gestrüpp divergierender Sonderinteressen stecken, lange bevor das erklärte Ziel erreicht werden konnte. Die tragende Ursprungsidee wurde im Gegenwind politischer Widerstände und Vorurteilen amputiert und verbogen. Die Probleme konnten nur kurzfristig weniger drückend erscheinen, gelöst wurden sie nicht. Die hier nur knapp angerissenen aktuellen Defizite deutscher und europäischer Verkehrspolitik stehen in dieser schlechten Tradition einer ineinandergreifenden Wettbewerbs- und Investitionsverweigerung.

Das Versagen einer situationsbezogenen, fiskalisch dominierten und dadurch regelmäßig in viel zu kurze Planungsketten gezwängten Verkehrspolitik ist heute nicht mehr zu bestreiten. Die schon lange vor der Osterweiterung des EU-Raums dramatisch zunehmende Kapazitätsüberlastung, deren kostentreibende Folgen noch durch wachsende qualitative Leistungsdefizite der Infrastrukturangebote und durch hohe Reparaturlasten verschärft wird, zusammen mit den unübersehbaren Mißerfolgen auf dem Reformweg des Schienenverkehrs erfordern dringend eine Besinnung auf die Grundsätze und Ziele einer bewußt und gewollt marktwirtschaftlich ausgerichteten, integrationsfördernden und damit Wachstum antreibenden und Beschäftigung schaffenden Verkehrspolitik. Hier fehlt es nicht an partiellen Projektaktivitäten und

⁶ Die – dem Aufkommen der Mineralölsteuer entnommenen – Bundesmittel für den ÖPNV/SPNV dürften inzwischen fast 20 Mrd. DM erreichen. Das sind rd. 3 Mrd. DM mehr, als der Bund für die Investitionen in die Straßen- und Schienennetze zusammen ausgibt. Damit wird nahezu die Hälfte der Gesamteinnahmen aus der Mineralölsteuer von 42 Mrd. DM (Steuerschätzung 2001) absorbiert.

punktuellen Anläufen zu „intelligenten Lösungen“,⁷ noch weniger ist Mangel an Politikerstatements und schon gar nicht an Gutachten, Prognosen und Kongressen. Doch die verkehrspolitischen Planungen, Ankündigungen, Versprechungen und Programme zeigen sich in ihren Grundlagen und Elementen ohne bindenden Zusammenhang und ohne ein Orientierungskonzept, auf dem eine zielgerichtete, in ihren Teilen und Schritten konsistente Strategie aufgebaut werden könnte.

Soweit sich die begonnenen Einzelmaßnahmen und konkretisierungsnahen Vorhaben überhaupt einer zusammenfassenden Betrachtung zuführen und in ihrer gemeinsamen Wirksamkeit abschätzen lassen, müssen sie zudem im Hinblick auf die Gewichte der Aufgaben als absolut unzureichend gelten. Dies trifft nicht etwa nur für die eklatanten, täglich erfahrbaren Lücken und Fehler der Infrastrukturplanung und speziell des Straßenbaus zu. Es gilt auch für die ordnungspolitischen Vorgaben der Verkehrsleistungsproduktion, die einen wirksamen Wettbewerb der Leistungsangebote ermöglichen sollten, dies aber nicht tun. Man denke – um nur einige Beispiele zu nennen – an die überhöhten Kosten im öffentlichen Personennah- und Regionalverkehr infolge vom Personenbeförderungsgesetz gestützten Wettbewerbsbeschränkungen, an die Willkür der durch die Länder gesteuerten Ausschreibungspraxis im hochsubventionierten SPNV, an die durch die Verwendung der Regionalisierungsmittel ausgelösten Wettbewerbsverzerrungen in der Auswahl der Verkehrsmittel, an die den Marktzutritt erschwerenden Systemschwächen der Trassenpreisbildung im Schienenverkehr, an die Unwirtschaftlichkeit erzwingende Reglementierung des Werkverkehrs und an die im Verteilungskonzept und in den zeitlichen Vorgaben ebenso kostspielige wie ineffektive Förderung des kombinierten Verkehrs.⁸

Die Brüchigkeit der aktuellen und für die Zukunft schon einigermaßen überschaubaren verkehrspolitischen Maßnahmen gipfelt in der ganz und gar unzulänglichen und in wichtigen Bereichen gar nicht vorhandenen *Verknüpfung zwischen der Infrastrukturplanung und dem Marktordnungsrahmen*. Doch erst durch eine systematische Integration der Infrastrukturplanung in die marktwirtschaftliche Gesamtordnung des Verkehrs und damit durch ein Ineinandergreifen und eine wechselseitige marktgeordnete Abstimmung in den einzelnen Abschnitten der gesamten Wertschöpfungskette kann ein optimierungsfähiges System nachhaltige Mobilitätssicherung entstehen. Denn die Wertschöpfungsketten, die in ihrem Aufbau und in ihren Vernetzungen ein Höchstmaß an Effizienz erreichen sollen, reichen von den Infrastrukturangeboten bis zur Verkehrsleistungserstellung. Die Dienste der Verkehrsinfrastruktur sind nichts anderes als *Vorleistungen* und gehen in die Faktorkombination ein, deren Zweck der Bereitstellung von Verkehrsleistungen ist. Von einer wesentlich effektiveren, ökonomisch

⁷ Zu denken ist etwa an die kaum nachvollziehbare Idee, den absolut notwendigen sechsspurigen Ausbau der Bundesautobahnen durch eine neue, streng abgezielte Privatfinanzierungsinitiative nach dem Betreibermodell durchzuführen.

⁸ Die vermutete Abwehrstrategie der DB Netz AG, trotz Mittelverfügbarkeit mit Investitionen bewußt zurückzuhalten, wenn die „Gefahr“ besteht, bei bestimmten Streckenausschreibungen nicht berücksichtigt zu werden, gehört – wenn die Vermutung zutrifft – in das Gruselkabinett einer an Nötigung heranreichenden Wettbewerbshaltung.

greifenden Steuerung dieser Verknüpfung wird es vornehmlich abhängen, ob das *Gesamtsystem Verkehr* der weiteren expansiven Wirtschafts- und Sozialentwicklung entsprechen und deren Wachstums- und Integrationsdynamik in erwünschter Weise stützen und stimulieren kann, oder ob der Verkehr durch Angebotsrestriktionen, mangelnde Flexibilität und Übersteuerung in noch stärkerem Maße als gegenwärtig eine Wachstumsbremse und eine Belastung im Standortwettbewerb bleibt.

3. Zielsetzung der Verkehrspolitik

Gegenüber der vorgetragenen Ordnungskritik könnte beschwichtigend eingewandt werden, daß doch im herrschenden und jedenfalls korrekten Sprachgebrauch weitgehend Konsens über das Ziel oder vielmehr das Zielbündel der Verkehrspolitik bestehe. Sie solle, so heißt es, *nachhaltig sein und so auf Dauer die Mobilität von Personen und Gütern sichern*. Doch ganz abgesehen davon, daß die Bereitstellung von Verkehrsleistungsangeboten und damit die konkrete Sicherung der Mobilität als Produktionsaufgabe von der Politik unmittelbar gar nicht übernommen werden kann, daß sie zu diesem Zweck vielmehr nur die allerdings unverzichtbaren Rahmenbedingungen für das Handeln der Verkehrsunternehmen herzustellen hat, offenbart sich die mangelnde Tragfähigkeit der genannten Zielformulierung sofort, wenn die Substanz und Bedeutung der Forderung nach *nachhaltiger Mobilität* konkretisiert werden sollen. Wie eine Wundertüte enthält „nachhaltige Mobilität“ dann in bunter und ausgreifender Fülle alte und neue und immer weitere Ansprüche an die Art und den Umfang der Verkehrsleistungsangebote.⁹ Eine gewisse Einheitlichkeit der ausufernden Mobilitätsdeutungen ist bezeichnenderweise noch am ehesten darin zu erkennen, daß die Mobilität, die nachhaltig gesichert werden soll, keineswegs allein und nicht einmal in erster Linie nach dem Maßstab ökonomischer Effizienz zu bestimmen und zu bewerten sei. Gleichrangig müßten vielmehr in einem *Leitbild nachhaltiger Mobilität* „Ökonomie“, „Ökologie“ und „Sozialverträglichkeit“ stehen, also neben der Deckung wirtschaftlicher Bedarfe die Erfordernisse des Umweltschutzes und des sozialen und regionalen Ausgleichs stehen. Die mit einem solchen Verlangen notwendig werdende Spezifizierung und Auflistung der Zielbestandteile, welche die ganze Breite der mit dem Erscheinungsfeld des Verkehrs in Beziehung stehenden individuellen und kollektiven Bedürfnisse und Präferenzen anspricht, führt natürlich ins Uferlose und trotz jeder Abgrenzung.

Zudem unterstellt die faktisch nach allen Seiten offene Sammeldefinition der nachhaltigen Mobilität eine verbreitete, aber irreführende Interpretation „des Ökonomischen“ als Zielebene. Die Forderung nach *Ökonomie in der Verkehrspolitik* oder nach deren ökonomischer Ausrichtung bezieht sich tatsächlich nicht auf ein besonderes Segment „Wirtschaft“, „wirtschaftliche Interessen“ oder „Kommerz“ neben den anderen vom Verkehr beeinflussten Gestaltungsfeldern, etwa der Raumordnung oder der Stadtentwicklung oder der Festlegung bestimmter Emissionsgrenzwerte. Das ökonomische Prinzip fordert vielmehr generell und

⁹ Als Beispiel vgl. den Abschnitt 5 „*Leitbilder der Mobilität*“ im Abschlußbericht der Enquêtekommission „Zukunft der Mobilität“, Landtag Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2000, S. 123 ff.

natürlich auch im Verkehr die effiziente Bereitstellung der privaten und der öffentlichen Güter entsprechend den individuellen und politischen Präferenzen, die bei den gegebenen Rahmenbedingungen durch Marktsignale - oder im Bereich der öffentlichen Güter durch Politikentscheidungen - wirksam werden. Der Staat schafft diese Rahmenbedingungen, die einmal das Markt- und Wettbewerbssystem funktionstüchtig halten und die ferner die Resultate der Marktsteuerung durch eine haushaltsfinanzierte Nachfrage nach öffentlichen Gütern ergänzen. Gefordert sind damit zum einem die institutionellen Voraussetzungen für einen intensiven und flexiblen Wettbewerb, bei dem gleichermaßen Kostenverzerrungen und Privilegierungen ausgeschlossen werden. Zu den Rahmenbedingungen gehören weiterhin aber die Möglichkeit, im Prozeß politischer Willensbildung Leistungsergänzungen durchzusetzen und Handlungsbeschränkungen vorzugeben, soweit diese Eingriffe marktkonform wirksam werden und den Wettbewerb zwischen Unternehmen, Verkehrszweigen und Regionen nicht verfälschen. Konkret geht es insbesondere um Verkehrssicherheit, Umweltschonung, Landschaftsschutz und Regionalentwicklung. Die Dominanz des ökonomischen Prinzips fordert also nicht mehr, aber auch nicht weniger, als eine bewußte, transparente und möglichst rechenhafte Abwägung von Nutzen und Kosten, die zur Auswahl der besten, d.h. der am höchsten eingestuften Versorgungsalternative, führt. Die konventionelle, scheinbar handliche Zielformulierung der Verkehrspolitik bietet deshalb nicht einmal eine grobe Orientierungshilfe. Sie ist immun gegenüber Erfolgskontrollen, und eine Strategie überprüfbarer Zielverfolgung und Zielerfüllung kann ihr nicht zugeordnet werden. Die *nachhaltige Sicherung der Mobilität* ist nach ihrem operationalen Gehalt kein Ziel, sondern ein Entscheidungsproblem der Verkehrspolitik.

4. Stellung und Integration der Infrastrukturplanung

Das Ordnungserfordernis einer systematischen und systemkonformen Eingliederung der Infrastrukturplanung in ein übergreifendes Gesamtkonzept der Produktion von Verkehrsleistungen bereitet dem Verständnis noch immer beträchtliche Schwierigkeiten. Das gilt ganz offensichtlich für die praktische Politik der Verkehrswegeplanung. Gedacht sei mit aktuellem Bezug etwa an die fortschreitende Denaturierung der in den Eisenbahnreformgesetzen vorgesehenen Finanzierung des Schienenausbaus und der Substanzerhaltung. Inzwischen ist das sinnvolle Konzept einer Refinanzierung aus selbst verdienten Abschreibungsgegenwerten immer mehr durch eine definitive Subventionierung auf dem Wege verlorener Baukostenzuschüsse verdrängt worden. Von den nach Art und Größenordnung noch viel gravierenderen Ordnungsmängeln und Finanzierungsabsonderlichkeiten im Bereiche der Straßenbauplanung wird noch die Rede sein.

Blindheit gegenüber dem Erfordernis einer *systematischen Verknüpfung* von Marktordnung und Infrastrukturplanung, die in über die Produktionsstufen greifenden Angebots-Nachfragebeziehungen dem marktwirtschaftlichen Ordnungskonzept folgt, besteht aber nicht nur in der politischen Praxis, sie belastet auch die wissenschaftliche Analyse und Entscheidungshilfe. Von nicht wenigen Verkehrsökonomern wird nach wie vor die Meinung vertreten,

daß eine säuberliche Trennung geboten sei. Die besondere gesellschaftspolitische Funktionsbreite der Verkehrsinfrastruktur auf der einen und die marktgesteuerten, der Produktionseffizienz unterworfenen Ansprüche an die Verkehrsleistungserstellung auf der anderen Seite forderten grundsätzlich unterschiedliche Ordnungskonzepte. Während für das Angebot und die Bereitstellung der Verkehrsleistungen die normalen Steuerungskräfte, Anreize, Zwänge, Sanktionen und Steuerungskräfte der Markt- und Wettbewerbswirtschaft gelten sollten, müsse die Planung der Verkehrsinfrastruktur von der marktwirtschaftlichen Steuerung der Verkehrsleistungsangebote abgekoppelt werden. Denn die Planung und Finanzierung der Verkehrswege hätten wegen ihrer besonderen, multifunktionalen Bedeutung für das Wirtschafts- und Sozialsystem einem breiten Bündel politischer Zwecken zu dienen, etwa Zielen der Regional- und Umweltpolitik, aber auch - und hier wird der Abstand zur marktwirtschaftlichen Ordnung ganz eklatant - der Förderung einer politisch gewollten Umschichtung in der Verkehrsteilung zwischen Schiene und Straße. Diese *politische Funktionspluralität* und nicht die Stärke und Entwicklungstendenz der Verkehrsnachfrage, begründe die besondere *Infrastrukturverantwortung des Staates* und der nachgeordneten Gebietskörperschaften. Ein begrenzter, wohlabgezierter Einsatz „marktwirtschaftlicher Mittel“ zum Zwecke der Nachfragebeeinflussung und zur Gewinnung von Fiskaleinnahmen könne durchaus zweckmäßig sein, besitze aber nur eine der politischen Planung untergeordnete und einverleibte Bedeutung.¹⁰

Die Lehre dualer Steuerungsprinzipien, die auch bei der Auseinandersetzung über die Quellen und Konsequenzen der *externen Nutzen* des Verkehrs eine Rolle zugewiesen wird,¹¹ hat indessen große Ähnlichkeit mit der irreführenden und inzwischen zurecht fast vergessenen Auseinandersetzung in den fünfziger und sechziger Jahren, in der auch in der Wissenschaft die Position vorherrschend war, den Verkehrssektor insgesamt - und nicht nur die Verkehrswege - der volkswirtschaftlichen Infrastruktur zuzuordnen mit der ordnungspolitischen Konsequenz, den Verkehr als Sonderbereich den Regeln des Wettbewerbs und der Marktsteuerung zu entziehen und einem Regulierungssystem zu unterwerfen, dessen Zweck übrigens u.a. die „optimale Aufgabenteilung“ zwischen Schiene und Straße sein sollte. Nur mit straffen Bindungen und staatspolitischen Vorgaben könne der Verkehr für die Leistungsfähigkeit der „übrigen“, marktwirtschaftlich geordneten Volkswirtschaft seinen besten Beitrag leisten.¹²

¹⁰ So zeigen die in den letzten Jahren von Seiten der EU-Kommission und auch des Bundes (Bericht der Pällmann-Kommission) zur Diskussion vorgelegten Mautkonzepte nur ein „amputiertes“ und deshalb funktionsstörendes Road Pricing-System. Denn die in der Ausgangslage der empfohlenen „Bepreisung“ der vorhandenen, überlasteten Infrastrukturkapazitäten - gemeint sind praktisch immer nur die der Straßen - sollen nicht etwa als Zeichen einer zuerst einmal korrekturbedürftigen Investitionsverweigerung gelten, sondern sakrosankt die relevanten Knappheitsdaten sein. Den „Knappheitspreisen“ falle dann die Aufgabe zu, die Nachfrage auf das Fassungsvermögen der gegebenen unzulänglichen Infrastruktur zusammenzupressen. Die so erzielten Einnahmen stünden dem Fiskus zur freien Verfügung, vielleicht auch für die Finanzierung eines Infrastrukturausbaus. Doch das sei kein konstitutives Systemelement, sondern politische Wahlentscheidung.

¹¹ So sollen die externe Nutzen ausschließlich der Infrastruktur und nicht auch der Verkehrsleistungsproduktion zugeschrieben werden. Diese Meinung ist als fehlerhaft zurückzuweisen. Vgl. Willeke, R., *Mobilität, Verkehrsmarktordnung, externe Kosten und Nutzen des Verkehrs*, Frankfurt a.M. 1996, Abschn. VII, bes. S. 115 f.

¹² Als markantes Beispiel für viele Meinungsäußerungen vgl. Otto Most, *Soziale Marktwirtschaft und Verkehr*, Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 6, Bielefeld 1954.

Diese Argumentationslinie ist mit der Deregulierung der Verkehrsmärkte und mit den Privatisierungsschritten im Eisenbahnbereich aufgegeben worden. Obwohl der Begriff der *Infrastruktur* oft noch immer diffus formuliert wird und seine Abgrenzung Schwierigkeiten zu machen scheint, ist sie als ordnungspolitische Bannmeile einer staatlichen Domäne stark zurückgenommen worden. Zu denken ist neben der Marktöffnung in den Bereichen der Energie- und Versorgungswirtschaft sowie der Telekommunikation eben auch an den nunmehr unternehmerisch zu führenden Verkehrsbetrieb auf den jeweils vorhandenen Verkehrswegen. Doch im Hinblick auf die Verkehrswegeplanung und damit auf die Qualität und Quantität der angebotenen Wegeleistungen behauptet sich noch immer der Staatsvorbehalt einer politisch-diskretionären und nicht marktgebundenen Entscheidungsfindung, trotz aller offensichtlichen Defizite im Hinblick auf die Mobilitätssicherung.

5. „Integrierte Verkehrswegeplanung“ ein Ziel oder Vorwand?

In der amtlichen Verkehrspolitik in Deutschland wird schon seit Anfang der siebziger Jahre ausdrücklich und betont eine „integrierte Verkehrswegeplanung“ gefordert. Vom ersten Bundesverkehrswegeplan (1973) an sollte mit diesem Programmpunkt geradezu ein Gütezeichen gesetzt sein. Doch die Bezeichnung „integriert“ hatte und behielt im Blick auf die Planung der Bundesverkehrswege eine besondere, einerseits ausgreifende, andererseits aber einengende, separierende Bedeutung. „Integriert“ sollte die planerische Absicht zum Ausdruck bringen, die Wege oder Wegenetze der verschiedenen Verkehrswege nicht mehr je für sich isoliert zu begreifen und zu bewerten, sondern als Teile eines Gesamtsystems von Subsystemen. Die modal übergreifende Betrachtung sollte der weiteren Investitionsplanung zugrunde gelegt werden und zwar unter Berücksichtigung der – allerdings nur unklar und unvollständig – erkannten oder anerkannten Vor- und Nachteile der einzelnen Verkehrsträger. Diese programmatische Ausrichtung erleichterte das politische Bestreben, die „zielfreien“ Aufkommens- und Leistungsprognosen, welche auf der vorausgesehene Entwicklung der einzelnen Verkehrsträger Straße, Schiene und Binnenschifffahrt aufbauen, nur noch als unverbindliche Information, eventuell als Information über eine drohende und zu bekämpfende Gefahr, zu betrachten, und nicht als Ausdruck legitimer Nachfrageintensität anzuerkennen und als wesentliches Investitionssignal zu berücksichtigen. Stattdessen müsse die staatliche Investitionsplanung durch die Einstufung der Projekte *politische Prioritäten* setzen und sogar aktiv gestaltend auf die weitere Entwicklung des Verkehrsvolumens (Verkehrsvermeidung) und der Verkehrsteilung (Verkehrsverlagerung) einwirken. „Parallelinvestitionen“ im Straßenbau sollten unterbleiben, wenn für die jeweiligen Verbindungen noch freie Kapazitäten der Eisenbahn vorhanden seien. Die Tatsache mangelnder Substituierbarkeit wegen bestehender und z.T. krasser Inhomogenität der Leistungsangebote wurde – unentschuldig – völlig unterschätzt. Die Steuerungs- und Umlenkungsversuche blieben infolgedessen auch nahezu wirkungslos.

Die in der Politik formulierte Forderung nach einer integrierten Verkehrswegeplanung war und ist also im Hinblick auf den Funktionszweck des Verkehrs keineswegs integrationsoffen.

Die Planung des Investitionsvolumens und die Planung der Investitionsstruktur nach den bedachten Verkehrszweigen stellten sich vielmehr in das Spannungsfeld zwischen der tatsächlichen, aus dem Wachstum und Strukturwandel der Wirtschaft durchschlagenden Verkehrsentwicklung und dem, was man stattdessen lieber gehabt hätte, und was man sich in luftigen „Zielprognosen“ auch beschreiben ließ. Die schon seit Beginn der Bundesverkehrswegeplanung Anfang der siebziger Jahre bestehende Tendenz, gegen die strukturell geführte Marktentwicklung, also gegen die Expansion des Straßenverkehrs, anzukämpfen, und der Eisenbahn – dem alten Rückgrad des Binnenverkehrs – einen bevorzugten Spielraum zu erhalten oder zu schaffen, wurde allerdings immer wieder von den Fakten überrollt.¹³ Konzeptionsschwäche, politische Voreingenommenheit, Einflüsse regionaler Sonderinteressen und kurzgreifende Trippelschritte der Haushaltspolitik verhinderten eine ausreichende, der Bedarfsentwicklung entsprechende und auf die Nachfrageschwerpunkte ausgerichtete Investitionsplanung. Dem gesetzlich geforderten Einsatz von Kosten-Nutzen-Analysen wurde von Anfang nur partielle und im weiteren Verlauf – durch den Einbau subjektiv-qualitativer Faktoren – immer geringere Bedeutung zugemessen.

6. Die Integration von Verkehrs- und Verkehrswegepolitik

Es wäre zweckmäßig, und letztlich ist es auch allein erfolgversprechend, die Argumentation über das Verhältnis von Verkehrswegeangebot und Verkehrswegenutzung umzukehren und die Beziehungskette – wie es sich in einer Marktwirtschaft gehört – von den Verkehrsleistungsmärkten und der hier wirksamen Nachfrage her aufzurollen. Dann sollte über vier Punkte schnell Klarheit und Einmütigkeit herzustellen sein:

Erstens: Die Verkehrsinfrastruktur ist mit ihren Nutzungskapazitäten eine Vorleistungsstufe für die Produktion von Verkehrsleistungen. Diese erfolgt – mit nur geringen, den Nahverkehr betreffenden Einschränkungen – ganz überwiegend durch den Einsatz von Verkehrsmitteln, denen nach ihrer arteiligen Technologie bestimmte Bereichen der Verkehrsinfrastruktur zugeordnet sind. Die Leistungsabgabe der Infrastruktur geht als ein Inputelement in die Faktorkombination zur Bereitstellung von Verkehrsleistungen ein. Die Kosten der Infrastrukturnutzung bilden einen Bestandteil der gesamten Verkehrskosten.

¹³ Erklärte verkehrspolitische Bemühungen um eine Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene („Straßenentlastung“) brachte schon der Leber-Plan (1968-1972). Trotz aller Mißerfolge im Kampf gegen die Marktendenzen und trotz der zunehmenden Erkenntnisse über die logistischen Erfordernisse der neuartigen raumwirtschaftlichen Wertschöpfungsstrukturen wurde die defensive Zielrichtung „Vermeidung“, „Abkoppelung“, „Umschichtung“ in der Serie der Bundesverkehrswegepläne weitergeführt und einmal mehr, einmal weniger intensiv durch Beihilfen und Investitionspräferenzen für den Schienenverkehr und besonders mit Subventionen für der KLV gefördert. Die noch immer oft gehörte Behauptung, die Eisenbahn sei über die Jahrzehnte hinweg „sträflich vernachlässigt“ worden, weil die strukturell expandierende Motorisierung auch in Deutschland – wie in allen anderen entwicklungsentsprechenden Ländern – vergleichsweise höhere Investitionen im Straßenbau verlangte, ist unsinnig. Dies zeigt ein Vergleich der Leistungsentwicklung der einzelnen Verkehrsträger mit den für die Verkehrszweige bereitgestellten und beanspruchten Investitionssummen. Dabei konnte der Straßenbau nie die Entwicklung des Straßenverkehrs einholen, und auch der Anstieg des gesamten Investitionsvolumens blieb deutlich hinter der Verkehrsentwicklung zurück.

Zweitens: Der Wertschöpfungsbeitrag der Infrastrukturdienste ist auf die Verkehrsleistungsproduktion und damit auf die Deckung des Mobilitätsbedarfs ausgerichtet. Diese äußert sich als Nachfrage auf den Verkehrsmärkten. Es entspricht deshalb elementarem Zweck-Mittel-Denken, daß die Angebotsplanung der Verkehrsinfrastruktur – also die Bestimmung von Volumen und Struktur der Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen – der bestehenden und der für die weitere Entwicklung vorausgesehenen Größe und Aufteilung der Nachfrage nach Infrastrukturleistungen entspricht. Substanzerhaltung und Anpassung an die Bedarfsentwicklung unter Berücksichtigung des technischen Fortschritts fordern deshalb ausdrücklich auch die Straßenbaugesetze des Bundes und der Bundesländer. Dieses *Primärerfordernis* schließt die Möglichkeit nicht aus, in der Planung, Bewertung und Reihung der Projekte außer der Intensität der Verkehrsnachfrage ergänzende politische Ziele, besonders solche der Raumordnung und Regionalentwicklung, zu berücksichtigen. Dann handelt es sich aber um *Abweichungen*, und es besteht ein Verhältnis von Regel zu modifizierenden Ausnahmen. Eine systemkonforme Planung und Begrenzung der Abweichungen verlangt die Anwendung der Methode vergüteter öffentlicher Aufträge (Bestellerprinzip), bei der die zuständige Gebietskörperschaft als Nachfrager nach kostenverursachenden Sonderleistungen auftritt.

Drittens: Eine auf den Markt gerichtete, nachfrageorientierte und damit prognosegestützte Investitionsplanung der Verkehrsinfrastruktur widerspricht keineswegs dem Festhalten an der *Infrastrukturverantwortung des Staates*. Denn der Staat muß als erstes das Reformwerk institutionell einrichten, wobei insbesondere an die Bildung und wettbewerbsrechtliche Kontrolle privatwirtschaftlicher Planungs- und Finanzierungsgesellschaften zu denken ist. Dabei steht er unstrittig in der Pflicht, die Ordnungsvorgaben festzulegen und neuen Erkenntnissen anzupassen, die aus den Zielbereichen der Verkehrssicherheit, des Landschaftsschutzes und der Umweltschonung abgeleitet werden. Darüber hinaus kann, wie schon unter Punkt 2 gesagt, die jeweils zuständige Instanz – Bund, Land, Kommune – nach einer politischen Güterabwägung in bewußter und erklärter Abweichung von der wirksamen Nachfrage in die Auswahl und zeitliche Abwicklung der Bauvorhaben eingreifen. Abweichungen der Infrastrukturinvestitionen von einer Nachfrageorientierung führen allerdings zu volkswirtschaftlichen Produktivitätseinbußen und Mehrkosten. Sie schaffen oder konservieren Fehlallokationen. Abweichungen dürfen deshalb nur auf der Basis einer transparenten und überprüfbaren Nutzen-Kosten-Abwägung erfolgen und müssen nach dem Bestellerprinzip, also durch nachteildeckende Zuschüsse aus allgemeinen Haushaltsmitteln, finanziert werden.

Viertens: Es muß allein eine Frage der Wirtschaftlichkeit und innovativen Wettbewerbsfähigkeit sein, ob die Koordinierung der infrastrukturellen Vorleistungserstellung und der daran anschließenden Verkehrsleistungsproduktion nachhaltig effizienter unternehmensintern – also gleichsam in Eigenproduktion der Verkehrsleistungsanbieter- oder über Markttransaktionen zwischen Netzbetreibern und Netznutzern erfolgt. Die Aufgabe entspricht der allgemeinen betriebswirtschaftlichen Wahlentscheidung des „make or buy“. Bei der infolge der Kosteneffizienz notwendigen Monopolisierung der meisten Verkehrswege und einer zunehmenden Zahl potentiell erfolgreicher Nutzer der Verkehrswege geht die wohlbegründete Vermutung aber deutlich dahin, daß eine unter Wettbewerbsdruck stehende Koordinierung über Markt-

kontrakte funktionell wirksamer ist, als die Einheit von Netzbetreiber und Hauptnetznutzer mit einer – wie auch immer kontrollierten – Vorgabe zur Netzöffnung für „Dritte“.

Um diesen letzten Punkt ist in den zurückliegenden Monaten im Bezug auf das Eisenbahnnetz in Deutschland eine intensive Diskussion geführt worden, auch über die Erfordernisse des technischen und organisatorischen Ineinandergreifens von Weg und Betrieb, einschließlich des Problembündels der Verkehrssicherheit. Das Resultat der sich nunmehr abzeichnenden politischen Entscheidungsfindung, die sich auf eine Task Force-Empfehlung stützt und wohl auch durch die Rücktrittsdrohung des Vorstandsvorsitzenden der DB AG nicht unbeeinflußt geblieben ist, muß enttäuschen.¹⁴ Wenn nunmehr eine Kehrtwende in den Absichtserklärungen der Regierung zur *Trennung von Netz und Betrieb* vollzogen wird und das Schienennetz der Eisenbahn doch – wenn auch unter Auflagen – im Konzernverbund der DB AG verbleiben soll, dann darf dies auf keinen Fall dahin führen, die *zentrale volkswirtschaftliche Zielsetzung* fallen zu lassen, der eine Organtrennung dienen soll. Dieses Ziel muß unverändert darauf gerichtet sein, mit der Bildung eigenwirtschaftlich geführter Eisenbahnunternehmen einen Beitrag zur Herstellung einer durch Wettbewerb funktionsächtigen Verkehrsmarktordnung zu leisten. Nur ein im Höchstmaß flexibles und effizientes Verkehrssystem kann den weiterhin immens steigenden logistischen und transportwirtschaftlichen Anforderungen eines von Strukturwandlungen getragenen und geschüttelten Wirtschaftswachstums gerecht werden.

Ohne wesentlich stärkeren Wettbewerb und effektiv greifenden Marktzwang innerhalb des Schienenverkehrs wird das System Eisenbahn und mit ihm die DB AG den Durchbruch zu einem sich selbst tragenden, in vollem Sinne unternehmerisch ausgerichteten Wirtschaftssektor nicht erreichen. Die DB AG und ihre Aufsichtsorgane müssen vielmehr schnell und unter kritischer Beobachtung den Nachweis erbringen, daß auch eine Konzerntochter ohne jede Mutterpräferenzen einem offenen und intensiven und damit wirkungsvollen Wettbewerb einer Mehrzahl von Eisenbahnunternehmen ermöglicht. Nur dann würde die Netzorganisation der Eisenbahn einen integralen Beitrag zur Bildung einer im Ganzen, die über die gesamte Wert-

¹⁴ Die am 20. 03. 2001 vom Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen eingerichtete Task Force „Zukunft der Schiene“ hat Anfang Oktober 2001 ihre Empfehlungen vorgelegt. Im Hinblick auf die Netzkontroverse kommt die Gruppe unter Leitung von F.-J. Kniola zu der Aussage: „Auch in Zukunft soll die DB Netz AG ein Wirtschaftsunternehmen unter dem Dach der DB AG sein und sich wirtschaftlich verhalten. Eine Re-Verstaatlichung des Netzes wird abgelehnt.“ Zur Gewährleistung eines – auch durch die bis 2003 in nationales Recht umzusetzende EU-Richtlinie 1001/14 (Anhang II) – geforderten diskriminierungsfreien Zugangs für Dritte und einer nicht diskriminierenden Trassenpreisbildung wird die Einrichtung einer unabhängigen „Trassenagentur“ im Eisenbahnbundesamt vorgeschlagen. Als Aufsichtsbehörden sollen das EBA und die Kartellbehörde zuständig sein. Zur generellen Ausrichtung der Überlegungen und Schlußfolgerungen heißt es: „Die Task Force teilt das Ziel, die DB AG zu einem kapitalmarktfähigen, das heißt profitablen Unternehmen zu machen. Eine Privatisierung im Sinne einer Börseneinführung wird angestrebt. Die Entscheidung über den Börsengang der DB AG soll in der nächsten Legislaturperiode erfolgen.“ An früherer Stelle des Berichtes wird allerdings zurecht gesagt: „Dem DB-Konzern fließen öffentliche Mittel in erheblichem Umfang zu. Die Höhe und Vielfältigkeit der Finanzierungsquellen erfordert eine angemessene Transparenz und Kontrolle der Mittelverwendung im DB-Konzern.“ Zu diesem entscheidend wichtigen, bislang aber noch ausstehenden Erfordernis werden in den Empfehlungen einige Hinweise gegeben.

schöpfungskette gestreckten, marktwirtschaftlichen Verkehrsordnung leistet. Die verkehrspolitische Entscheidung sollte in jedem Fall so gefaßt werden, daß eine Überprüfung und Erfolgskontrolle der organisatorischen Schritte festgelegt und terminlich fixiert wird und eine Systemänderung – also auch die volle unternehmerische Trennung von Netz und Betrieb – als realistische Option offen bleibt. Es muß glaubhaft und erkennbar werden, daß die von der Führung der DB AG behaupteten Vorteile aus dem „eigenen Netz“ nicht eine noch weithin bestehende Marktmachtposition stärkt und absichert, sondern dem Verkehrssystem insgesamt und damit den Verkehrsnutzern und der Volkswirtschaft zugute kommt.

7. Die Finanzierung einer systemintegrierten Verkehrswegeplanung

Eine produktions- und kostentheoretische Einstufung der Wertschöpfungsschritte, die zu Bereitstellung von Verkehrsleistungen führen, läßt als einzige adäquate Finanzierungsweise die Erhebung von Preisen für die Nutzung der Verkehrsinfrastruktur zu. Denn die Verkehrsleistungsproduzenten beanspruchen die Wegekazipazitäten in einer marktgemäßen Angebots-Nachfragebeziehung. Wo eine Koordinierung über Marktpreise noch nicht besteht und die Infrastrukturdienste in Weiterführung einer obsolet gewordenen Tradition als steuerfinanzierte meritorische Güter angeboten werden, also hauptsächlich in Bereich der dem überörtlichen Verkehr dienenden Straßen und der Binnenschiffahrt, müssen die institutionellen Voraussetzungen für die Einrichtung von Märkten und für die Bildung und Erhebung von Nutzerpreisen geschaffen werden.¹⁵ Daß nur mit einer preispolitischen Strategie die in das Gesamtsystem des Verkehrs passende Lösung gefunden werden kann, die nach dem absehbaren Aufkommen den Bestand und den Ausbau der Verkehrswege sichert, sollte heute als unbestritten gelten. Doch auf diesem Weg stehen sehr hohe Hürden, die selbst manche prinzipiell klarsichtige Beobachter zur einer konzeptionellen Kapitulation veranlassen. Das gilt – in jeweils allerdings sehr unterschiedlicher Weise – für die Bereiche der Eisenbahn, der Straße und der Binnenschiffahrt. Die systemwidrige und insgesamt übermäßige Besteuerung der Straßenkraftverkehrs und die damit verbundenen, im Umfang und nach den Verwendungszwecken völlig willkürlichen Zweckbindungsregelungen, bilden das Haupthindernis für eine zukunftsfähige pretiale Lösung.

Für die Eisenbahn sind die rechtlich-institutionellen Voraussetzungen für die Bildung von Marktbeziehungen zwischen Angebot und Nachfrage in bezug auf die Netznutzungen und auch für eine marktnahe Trassenpreisbildung im Grundsatz nach nationalem und EU-Recht geschaffen. Doch der noch immer ganz unbefriedigende Stand der Anpassung an den Strukturwandel der Transport- und Logistikmärkte und ein in wesentlichen Teilen intransparentes und schwer prognostizierbares politisches Umfeld verhindern die im Prinzip schon in Griffweite liegende Lösung. Vorerst sehen sich die Eisenbahngesellschaften sowohl auf dem Felde einer produktivitätsorientierten Personalwirtschaft wie auch bei der Bestimmung der Umriss-

¹⁵ Angesichts der starken Sonderbelastung des Straßenkraftverkehrs ist es widersinnig zu sagen, die Straßenstunden, weil zusätzlich noch keine oder keine „ausreichend“ hohe Maut erhoben würde, als ein „freies Gut“ zur „freien Verfügung“.

und Schwerpunkte einer rational vergleichenden Investitionsplanung mit ungelösten betriebswirtschaftlichen Aufgaben und zudem mit schwer voraussehbaren politischen Ansprüchen konfrontiert. Sie stehen mit der breiten Palette ihres Leistungsprogramms vor strukturellen Anpassungsnotwendigkeiten, bei denen aber die tatsächlich bestehenden und durchsetzbaren Gestaltungsmöglichkeiten sowohl bei der Leistungsentwicklung wie auch im Kostenmanagement nicht nur durch die Schwierigkeiten unsicherer Marktprognosen, sondern – allen Einschwörungen auf unternehmerische Prinzipien zum Trotz – auch durch Unwägbarkeiten der Haushalts- und Verkehrspolitik eingeschränkt sind. Hinzu kommen Defizite der inneren Führung und der Koordination im Konzernverbund. Hier kann nur eine umfassend angelegte dritte und abschließende Stufe der Bahnreform zur Marktreife und Kapitalmarktfähigkeit führen. Erst dann und damit ergeben sich die Voraussetzungen für ein systematisches, effizientes und entwicklungs-offenes Ineinandergreifen von Markt-, Betriebs- und Fahrwegpolitik.

Im Programm zumindest ist für den Bereich der Eisenbahn – zu einem wesentlichen Teil dank der von der EU kommenden Anstöße und Zwänge – das Konzept stimmig geworden. Völlig konträr dazu zeigen sich die aus der Marktdynamik und aus den verkehrs- und haushaltspolitischen Vorgaben resultierenden Voraussetzungen für eine Reform der den Straßenkraftverkehr betreffenden Planung und Finanzierung seiner Infrastruktur. Wird einmal von den Sonderfragen abgesehen, die die Funktions- und Verkehrsmischung in Städten und Ballungsräumen stellen und die in Deutschland eher im Übermaß und mit zweifelhaftem Erfolg behandelt werden, so wären auf der Basis der über mehr als vier Jahrzehnte reichenden expansiven Marktentwicklung an sich optimale Voraussetzungen für eine preispolitische Lösung der Straßenbaupolitik erfüllt. Von dieser Möglichkeit ist aber nur in einer ersten Phase im Anschluß an die Finanzierungsgesetze von 1955 und 1960 für weniger als zehn Jahre sinnvoller Gebrauch gemacht worden, ganz zu schweigen von einer systematischen Weiterentwicklung der Regelungslage von der Abgabenlösung in Richtung auf ein allgemeines, den inter- und intramodalen Wettbewerb förderndes preispolitisches Konzept. Der durch die Massenmotorisierung und den Aufschwung des Straßengüterverkehrs aufgebaute Abschöpfungsspielraum wurde vielmehr ganz im Gegensatz zu einer tragfähigen Marktlösung durch fortgesetzte Anhebungsschritte und zudem durch die zweckentfremdete ad-hoc-Verwendung des Aufkommens aus der Mineralölsteuer – einschließlich der „Öko-Steuer“ – nicht nur zu stark, sondern völlig falsch genutzt. In dem Maße, in dem sich die Mineralölsteuer zu einer Haupteinnahmequelle des Bundes entwickelte, wurde die originäre, zutreffende Begründung und die systemgerechte Einordnung dieser Sonderlast, die eben nur einen Teil der Bevölkerung trifft, aufgegeben. Es entstand eine finanzielle Sonderlast, die ohne feste Bindung an das Belastbarkeitsprinzip wegen einer gravierend gewordenen Ungleichbehandlung eine selbst verfassungsrechtlich bedenkliche Höhe erreicht hat.¹⁶ Die Wegekostendebatte der sechziger Jahre

¹⁶ Leider leistete dabei ein nennenswerter Teil der Finanzwissenschaftler Schützenhilfe. Konnte zunächst – in den sechziger Jahren – der zutreffende Gedanke einer preisähnlichen Beitragssteuer Raum greifen, so wurde schon bald die Unantastbarkeit des Nonaffektationsprinzips beschworen. Von dieser Front steuertheoretischer Puristen ist allerdings in den letzten Jahren angesichts der Zweckbindungen für die Regionalisierung und dann für

erwies sich als ein Ablenkungsmanöver und ging mit den Schüben der Energiepreiskrise unter. Die spezifische Belastung des motorisierten Straßenverkehrs, die aus der Marktdynamik heraus zum Muster und Vorreiter einer wirklich nachhaltigen preispolitischen Lösung des Infrastrukturproblems hätte werden können, wurde stattdessen zum Nothelfer und schließlich zum Packesel eines in sich verzerrten und zu immer neuen Fehlentwicklungen treibenden Planungs- und Finanzierungsschemas.

Trotz der in wirtschaftlicher, rechtlicher und sozialer Hinsicht schwierigen Ausgangslage muß selbstverständlich auch die *Binnenschifffahrt* in das System einer preisgesteuerten und wettbewerbsneutralen Infrastrukturpolitik einbezogen werden. Für die stark frequentierten Relationen, insbesondere für die Rheinschifffahrt, dürfte die Aufbringung der variablen Nutzungskosten und die dem Verkehrsbetrieb zuzurechnenden Ersatzinvestitionen auch ohne strukturfördernde Wirkungen möglich sein. Für die sonstigen auf Dauer defizitären Netzteile müßte die Weiterführung nach den Opportunitätskosten und eventuell auch nach dem politischen Nutzen-Kosten-Kalkül des Bestellerprinzips kritisch überprüft werden. Es ist im zusammenwachsenden Europa jedenfalls nicht hinzunehmen, z.B. im Blick auf die Wettbewerbslage in der Containerbeförderung, daß eine marktgerechte Selbstbeteiligung der Binnenschifffahrt an den verkehrlich verursachten Wegekosten mit dem Hinweis auf die Mannheimer Schiffsaktsakte von 1868 diskussionslos ausgeschlossen wird.

8. Vom falschen zum richtigen Road Pricing

In der deutschen Verkehrspolitik und in ihrem beratenden Umfeld wird der Terminus *Road Pricing* wohl mit Vorbedacht vermieden. Allenfalls noch in Stützgutachten für möglichst hohe Mautbelastungen oder aus dem Munde von sachfernen Ökonomen, die sich aufmachen, nach einer über mehr als vier Jahrzehnte reichenden Diskussion das Rad aufs neue zu erfinden, ist noch von Road Pricing als einem marktwirtschaftlichen und zielführenden Lösungskonzept die Rede. Die sprachliche Usancen sind nicht schwer zu verstehen, wenn an die nächsten steuerpolitischen Schritte, die den Straßenkraftverkehr in Deutschland - durch weitere sieben Pfennig „Öko-Steuer“ und Lkw-Maut - zusätzlich und fühlbar belasten werden, und dabei an die Suche nach Akzeptanz und Mehrheiten gedacht wird.

Für eine Verkehrspolitik, die den Horizont weiter steckt und auf dauerhaft tragfähige Lösungen zielt, ist die vorherrschende Mischung aus punktuellm Aktionismus und konzeptioneller Zurückhaltung sehr zu bedauern. Denn noch nie so dringend wie heute verlangen die Fakten der klar überschaubaren Verkehrsentwicklung einen Einschnitt und eine neue Orientierung. Die Ausrichtung der Verkehrspolitik sollte über die ganze Breite von der Infrastrukturplanung bis zur Regelung der Verkehrsmärkte so erfolgen, daß alle Einzelmaßnahmen systematisch ineinandergreifen und einem von ideologisch genährten Fehleinschätzungen befreien

die Rentenkasse ebenso wenig zu hören, wie jetzt zu der Anhebung der Tabak- und Versicherungssteuer „für mehr Sicherheit“. Hier - und nicht bei der Finanzierung des Straßenbaus durch die Straßennutzer - müßten Grundsatzdenken und Prinzipientreue einsetzen.

Leitbild folgen. Das Ziel einer wirklich *integrativen Verkehrspolitik* liegt darin, vom ersten Ansatz an eine die Infrastrukturplanung einbeziehende Ordnung zu schaffen, die die bestehenden und kommenden Knappheiten erkennt und kenntlich macht und dann auch die Investitionsanreize schafft und zugleich die Finanzquellen erschließt, die zusammen einen Abbau der Knappheiten sicherstellen. Dazu aber gibt es kein besseres Mittel, als die Kräfte des Marktes durch eine Preisbildung und durch das Wirksamwerden der Preise zu aktivieren. Richtiges, marktgerechtes Road Pricing-System muß also die *Gesamtheit der Preisfunktionen* einschließen. Das Instrument würde dagegen nur eine Fehlentwicklung zementieren und immer weitere Wettbewerbsverzerrungen schaffen, wenn es auf eine pretiale Kontingentierung und Rationierung der Verkehrswegenutzung und auf eine Finanzmittelbeschaffung „zur freien fiskalischen Verwendung“ beschränkt bliebe.

Doch mit eben diesen zwingenden Forderungen werden die Grundfehler von Road Pricing-Vorschlägen angesprochen, die heute präsentiert werden und denen aus gut nachvollziehbaren Gründen auch eine politische Umsetzungschance zugetraut wird. In den Anstößen und Vorschlägen erscheint der Funktionszusammenhang der Preisbildung und der von den Preisen ausgehenden Impulsen nur in einer sinnentstellenden Verkürzung. Die bestehenden Knappheitslagen sollen durch die Bildung von Knappheitspreisen signalisiert und die Nachfrage auf die Leistungspotentiale der jeweils vorhandenen Infrastrukturkapazitäten zusammengepreßt werden.¹⁷ Damit sind aus dem *Dreiklang der Marktpreisfunktionen* aber nur die Funktionen der Kontingentierung und der Finanzmittelgewinnung herausgeschnitten. Es fehlt die für den Knappheitsabbau durchschlagende und damit entscheidende Investitionsfunktion, also die Nutzung der Einnahmen als Finanzierungsbasis für den Verkehrswegebau, mit der auf die Knappheitsindikatoren mit Investitionen reagiert wird. Doch ein solcher Durchgriff auf ein umfassendes und damit erst funktionstüchtiges Road Pricing-Konzept verwirrt und schreckt noch immer. Die Planung der Verkehrsinfrastruktur soll ja, so die Doktrin der zwei Welten, eben nicht den Preissignalen, sondern anderen, „politischen“ Zwecken dienen. Genau hier liegt die Scheidewand, die ein systemintegriertes, Lösung bietendes Road Pricing von einem amputierten, unkoordinierten und deshalb fehlerhaft so genannten Road Pricing trennt.

Der französische Straßenbauingenieur J. Dupuis, in dem manche den Vater der Road Pricing-Idee sehen, konnte Mitte des 19. Jahrhunderts in seinem famosen Brückenbeispiel getrost davon ausgehen, daß dieses nur gelegentlich überlastete und dann willkürlich und nicht in der Reihenfolge der Dringlichkeit genutzte Bauwerk ein *Kapazitätsdatum* bildet. Die Einnahmen aus einem nach der Zahlungswilligkeit selektierender Brückenzoll, der den Gesamtnutzen der Brücke zu einem Maximum führen soll, stehen dann, nach Abzug der laufenden Unterhaltungskosten, als rentenähnlicher Überschuß zur freien Verfügung des Eigentümers. Investitionsüberlegungen, etwa eine Verbreiterung der Brücke, kamen angesichts der erst unmerklichen Verkehrsentwicklung gar nicht auf. Genau in dieser Hinsicht aber ist die aktuelle Pro-

¹⁷ Wenn lediglich die Anreize in den Vordergrund gestellt werden, die zu einer besseren Nutzung der vorhandenen Kapazitäten und zu einem erwünschteren Modal Split führen sollen, dann zeigt dies nur die statische Starrheit der Betrachtung und Bewertung. Entwicklungssoffen und zukunftsfähig ist diese Einstufung nicht.

blemlage und das, was auf Dauer zur Erreichung des höchsten Nutzens erforderlich ist, grundlegend anders. Road Pricing muß, wenn es ein schlüssiges und wirksames Lösungskonzept werden und sich systemgerecht in ein marktwirtschaftliches Gesamtkonzept des Verkehrs einfügen soll, *alle Funktionen* der Marktpreisbildung umfassen und voll zur Geltung bringen. Knappheitspreise rationieren in der Kurzfristbetrachtung, lenken in Richtung auf freie Kapazitäten und machen damit den aktuellen und latenten Bedarf kenntlich. Doch damit schaffen sie zugleich die Finanzbasis für eine auf die Nachfrage ausgerichtete, bedarfsorientierte, die Engpässe auflockernde Investitionsplanung.

Es wäre deshalb vom ersten Ansatz einer nachhaltigen und akzeptanzfähigen Lösung her verfehlt, die heute bestehende Infrastrukturausstattung, bei der gerade die Hauptengpässe mit den vergleichsweise höchsten Staukosten *den Makel politischer Investitionsverweigerung* tragen, zum Ausgangspunkt einer die Knappheitslage widerspiegelnden „Bepreisung“ zu machen.¹⁸ Die letztlich unumgängliche Einführung eines fest fundierten und umfassenden Road Pricing-Systems bedarf somit einer *Vorbereitung durch Anpassungsschritte einer Mängelbeseitigung*, um zuerst die angelaufenen, gravierenden Disproportionalitäten abzubauen. Erst damit kann eine Startbasis hergestellt werden, von der her ein – im vollen Sinne des Wortes – *marktwirtschaftliches Instrumentarium* für die Planung und Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur zum Einsatz kommt und sich mit der Markt- und Wettbewerbsordnung der Verkehrsleistungsproduktion zu einem Gesamtsystem verknüpft.

Doch die Einführung eines solchen wirkungsvollen und marktgerechten Systems von Nutzungspreisen steht vor einer zweiten, womöglich noch höheren Hürde. Denn dem Grundgedanken entspricht allein ein vollständiger Systemwechsel: Das Road Pricing-System muß *alle spezifischen Sonderbelastungen* des motorisierten Straßenverkehrs ersetzen. Infolge der Aufkommensstärke der Mineralölsteuer und den Wucherungen an Zweckbindungsregelungen setzt diese Forderung eine sehr weitgehende Finanzreform im Sinne einer neuartigen Konstruktion des Steuersystems und des Finanzausgleichs voraus. Dazu sind zwar gerade in den letzten Monaten neuartige, zukunftsweisende Vorschläge gemacht worden. Doch eine solche Reform an Haupt und Gliedern wird für die finanz- und verkehrspolitisch überschaubare Zukunft noch lange auf schwer überwindbare Hindernisse stoßen. Der unvermeidliche und auch allein tragfähige Schritt wird wohl, wie schon öfter gehabt, um zehn Jahre zu spät kommen.

¹⁸ Aus der Fülle der Beispiele sei hier der Ausbau des Kölner Autobahnringes als ein Projekt genannt, dessen Planungsirrtüme vom Autor seit mehr als einem Jahrzehnt beobachtet werden konnten, und ferner an die aus Ideenlosigkeit verstaubte Vollendung der A 4 erinnert, der nach der Osterweiterung der EU aber weiter angebotene Dringlichkeit zufallen wird.

Abstract

This article recognizes the growing shortage of infrastructure capacities as evidence of a *system crisis*, leading the transport sector step by step to a state of inefficiency. Critical bottlenecks indicate a refusal of investments due to political prejudice, inadequate institutional arrangements and a planning suitable only for short run fiscal preferences. The way to solve the problem, so it is shown in this paper, requires an "integrated transportation policy", based on market contracts between all sections of the production chain, including the services of the infrastructure as a supply from an advance input stage. This approach leads to a complete road pricing scheme, embodying not only a restrictive demand steering and a gain in revenue but also the dynamic and offensive function of estimating and financing the investment projects depending of their economic urgency and according to equal priority standards for all modes of transportation.