

Bodewig, Kurt; Mehdorn, Hartmut; Grewer, Hermann; Baum, Herbert

**Article — Digitized Version**

## Grundsatzfragen einer Reform der Verkehrspolitik

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Bodewig, Kurt; Mehdorn, Hartmut; Grewer, Hermann; Baum, Herbert (2001) : Grundsatzfragen einer Reform der Verkehrspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 81, Iss. 6, pp. 311-322

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40789>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Grundsatzfragen einer Reform der Verkehrspolitik

*Entsprechend den Prognosen im „Verkehrsbericht 2000“ wird in den kommenden 15 Jahren der Güterverkehr um mehr als 60% zunehmen. Dieses Wachstum kann nur von allen Verkehrsträgern nach einer grundlegenden Reform der Verkehrspolitik bewältigt werden. Wie könnte sie aussehen?*

Kurt Bodewig

## Wir brauchen eine grundlegende Reform der Verkehrspolitik!

**M**obilität bedeutet ein hohes Maß an Freiheit und Lebensqualität. Im Berufsleben und in der Freizeit ist Mobilität immer wichtiger geworden. Handel und Gewerbe sind existenziell darauf angewiesen, dass der Güterverkehr möglichst reibungslos funktioniert.

Das Verkehrsaufkommen wird in den nächsten Jahren stark anwachsen. Im Personenverkehr wird für die kommenden 15 Jahre eine Steigerung um 20%, im Güterverkehr sogar um mehr als 60% vorhergesagt. Dieses Wachstum kann nur von allen Verkehrsträgern gemeinsam aufgefangen werden, denn ein unbegrenzter Ausbau beispielsweise von Autobahnen ist in Deutschland nicht möglich.

Es geht darum, den Einsatz der verschiedenen Verkehrsträger intelligent miteinander zu vernetzen. Auf diesem Gedanken beruht das Konzept der „integrierten“ Verkehrspolitik der Bundesregierung.

### Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur

Die Verkehrsinfrastruktur ist wesentlicher Bestandteil eines starken und dynamischen Wirtschaftsstandortes Deutschland sowie zentrale Voraussetzung für Wachstum und Beschäftigung. Wir brau-

chen leistungsfähige Verkehrsträger auf leistungsfähigen Verkehrswegen. Um das zu gewährleisten, werden wir in Zukunft in vielen Bereichen neue Wege gehen müssen. Wir brauchen eine grundlegende Reform der Verkehrspolitik!

Hierzu gehört, dass wir im Bereich des Güterverkehrs für fairen Wettbewerb sorgen. Diejenigen, die hohe Wegekosten verursachen, sollen auch entsprechend dafür bezahlen. Wir haben deshalb die Einführung einer Lkw-Maut ab 2003 beschlossen. Sie wirkt auf zweifache Weise: Zum einen sorgt sie für eine angemessene Beteiligung des Lkw-Verkehrs an den Wegekosten. Zum zweiten leistet sie einen wichtigen Beitrag zur Harmonisierung des Wettbewerbs sowohl innerhalb des Straßengüterverkehrs als auch zwischen den einzelnen Verkehrsträgern.

Auch im Bereich der künftigen Infrastrukturfinanzierung spielt die Lkw-Maut eine wichtige Rolle. Die Finanzierung der Infrastruktur nach herkömmlichem Muster – über den Bundeshaushalt – stößt erkennbar an ihre Grenzen. Aber Infrastrukturpolitik wirkt langfristig, muss langfristig geplant und finanziert werden. Deswegen habe ich die Einrichtung einer Finanzie-

rungsgesellschaft für Verkehrsinfrastruktur vorgeschlagen. In diese Gesellschaft können dann die Einnahmen aus der Lkw-Maut fließen. Damit ist gleichzeitig sichergestellt, dass diese Mittel auch zweckgebunden im Infrastrukturbereich eingesetzt werden.

### Diskriminierungsfreier Zugang zum Schienennetz

Mit dem Verkehrsbericht 2000 habe ich das Ziel festgelegt, den Bahn-Güterverkehr bis 2015 zu verdoppeln. Das wird nur gelingen, wenn wir die Qualität des Schienengüterverkehrs spürbar erhöhen und einen produktiven und fairen Wettbewerb auf der Schiene ermöglichen. Ein diskriminierungsfreier Zugang zum Schienennetz ist dafür eine unabdingbare Voraussetzung.

Aus diesem Grunde prüft die Bundesregierung jetzt, wie die Unabhängigkeit des Netzes garantiert werden kann. Wir werden dabei zügig, aber nicht übereilt vorgehen. Das Beispiel Großbritannien zeigt, welche Fehlentwicklung ein überstürztes Handeln verursachen kann. Wir wollen eine Bahn, die im Wettbewerb dauerhaft effizient, kundenorientiert und vor allem wirtschaftlich erfolgreich arbeitet.

Die Straße wird allerdings der wichtigste Verkehrsträger im Güterverkehr bleiben. Indes sind innerhalb Europas die Wettbewerbsbedingungen noch sehr unterschiedlich. Wir wollen jetzt eine Regelung, um die Wettbewerbsverzerrungen durch Lohndumping und die Beschäftigung von Personal aus Drittstaaten zu verhindern. Daher hat die Bundesregierung ein Gesetz zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung vorgelegt. Gleichzeitig werden wir national die Kontrollen spürbar erhöhen.

### Neue Logistikkonzepte

Bei der Entlastung der Straße vom Güterverkehr werden neue Logistikkonzepte und der Einsatz moderner Technologien eine große Rolle spielen. Als Stichworte sind hier zu nennen: der Kombinierte Verkehr – die Verbindung von Straße und Schiene aber auch Wasserstraße –, Anlagen zur Verkehrsbeeinflussung und der Einsatz von Telematik in modernen Logistik-, Navigations- und Flottenmanagementsystemen. In den modernen Technologien liegen noch enorme Innovationspotenziale, die zur Entwicklung eines zu-

kunftsfähigen Verkehrssystems beitragen werden und auch aus beschäftigungspolitischer Sicht von großer Bedeutung sind.

In der Verkehrspolitik tritt der Aspekt des Umweltschutzes immer stärker in den Vordergrund. Hier hat sich mit dem technischen Fortschritt bereits vieles zum Guten gewendet. Moderne Motoren und Fahrwerkstechnik haben in Sachen Energieverbrauch und Emissionswerten viel erreicht.

Gerade hier wird allerdings klar, dass wir ohne eine Zusammenarbeit mit der Wirtschaft in der Verkehrspolitik nicht weiterkommen. Politik und Wirtschaft arbeiten deshalb gemeinsam an der Verbesserung der Verkehrstechnologie. So sucht die Bundesregierung im Rahmen der Verkehrswirtschaftlichen Energiestrategie gemeinsam mit Fahrzeugherstellern und Energieunternehmen die Verständigung auf einen alternativen Kraftstoff der Zukunft. Dieser soll mit hohen Anteilen regenerativer Energieträger herstellbar sein und den Einstieg in innovative Antriebe ermöglichen. Wir erwarten hierdurch in absehbarer Zeit einen

deutlichen Schub bei der CO<sub>2</sub>-Minderung.

Ausblick: Mobilität ist eine Medaille mit zwei Seiten. Die eine Seite: Das Anwachsen des Verkehrs mit all seinen Folgen für Mensch und Umwelt. Die andere Seite: Wirtschaftliche Prosperität, Beschäftigung und Wohlstand. Die Bundesregierung hat die Aufgabe, die hieraus entstehenden verschiedenen Interessen und Bedürfnisse in unserer Gesellschaft so gut wie nur möglich unter einen Hut zu bringen. Denn sowohl das Bedürfnis nach einer intakten Umwelt ist berechtigt, als auch der Wunsch nach Mobilität, d.h. nach persönlicher und wirtschaftlicher Entfaltung.

Kurz gefasst: Wir müssen mehr Verkehr so gestalten, dass er weniger Probleme verursacht. Wir haben mit unseren Maßnahmen und Programmen den richtigen Weg eingeschlagen. Nichtsdestotrotz brauchen wir die Unterstützung der Wirtschaft und aller gesellschaftlichen Kräfte. Nur gemeinsam werden wir den Anforderungen einer mobilen Wirtschaft und Gesellschaft des 21. Jahrhunderts gerecht.

Hartmut Mehdorn

## Die Deutsche Bahn AG – Ein Verkehrsdienstleister mit Zukunft

Zunehmende Liberalisierung und Dezentralisierung global und auf den europäischen Märkten stellt vor allem auch die Verkehrspolitik in den kommenden Jahren vor eine enorme Herausforderung. Wirtschaftsräume wachsen zusammen. Die zu erwartenden Verkehrsströme steigen enorm. Das gilt in besonderem Maße für das Transitland Deutschland. Die dem Verkehrsbericht 2000 zugrunde liegenden Prognosen sagen ein

Ansteigen des Personenverkehrs um rund 20% und ein Ansteigen des Güterverkehrs um rund 60% voraus. Der Lkw-Verkehr wird sich gegenüber heute noch einmal verdoppeln, der Pkw-Verkehr um das Dreifache zunehmen, wenn es nicht zu einem Umdenken bei Einsatz und Nutzung der Verkehrsmittel kommt.

Vor diesem Hintergrund ist der von der Bundesregierung vertretene Ansatz einer integrierten Ver-

kehrspolitik, deren Ziel es ist, die Ausgaben für die Infrastruktur der einzelnen Verkehrsträger einander anzugleichen und alle Verkehrsmittel entsprechend ihrer Stärken ergänzend einzusetzen, ausdrücklich zu begrüßen. Der Individual- und Lastverkehr auf der Straße ebenso wie der Luftverkehr sind aus unserem Mobilitätsverhalten nicht mehr wegzudenken. Es geht nicht darum, sie abzuschaffen. Die Zukunftsaufgabe wird sein, sie so

aufeinander abzustimmen und zu integrieren, dass optimale Konzepte für eine nachhaltige und die Umwelt möglichst wenig belastende Gesamtmobilität das Ergebnis sind.

Wesentlicher Faktor dafür ist eine moderne und leistungsfähige Schiene. Denn als besonders umweltschonendes Verkehrsmittel mit hohen Transportkapazitäten ist sie sowohl unter umweltpolitischen als auch volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten eine sinnvolle Alternative für viele Verkehre, die heute noch auf der Straße rollen oder die Luft bevorzugen. Voraussetzung dafür ist allerdings ein kundennahes und marktorientiertes Angebot.

Um die dafür notwendige Flexibilität zu erlangen, haben wir im vergangenen Jahr damit begonnen, uns entsprechend den Erfordernissen der Märkte neu aufzustellen und im Rahmen einer konzernweiten Strategie für alle Bereiche und Mitarbeiter verbindliche Unternehmensziele zu entwickeln. Das Ziel ist eine wirtschaftlich stabile, zukunftsfähige Deutsche Bahn, die nicht nur im Rahmen von durch die Politik vorgegebenen Verkehrskonzepten ihren Part ausfüllen, sondern selbst als Mobilitätsanbieter auf den Märkten aktiv werden und integrierte Lösungen aus einer Hand anbieten kann.

### Chancengleichheit herstellen

Aus unserer Sicht notwendig ist daher eine Verkehrspolitik, die es uns erlaubt, den mit der Bahnreform eingeschlagenen Weg nun konsequent zu Ende zu führen, die unsere unternehmerischen Entscheidungen akzeptiert und uns – vor allem auch auf Länderebene – behandelt wie ein Wirtschaftsunternehmen, die die zu Beginn der Bahnreform gemachten Zusagen – insbesondere im Bereich der Infrastrukturfinanzierung – in vollem Umfang einlöst und die durch Anpassung der Rahmenbedingungen

für Chancengleichheit sorgt im Vergleich zu den anderen Verkehrsträgern. Dabei geht es weder um eine Subventionierung der Schiene noch um eine Sonderstellung. Was wir wollen, ist eine vergleichbare Ausgangsbasis für einen fairen Wettbewerb.

In diesem Zusammenhang halten wir die Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe für die Straße für einen Schritt in die richtige Richtung. Das haben auch die Erfahrungen in der Schweiz gezeigt. Allerdings kann der derzeit diskutierte Betrag von 0,30 DM pro Kilometer allenfalls ein Einstieg sein. Eine wirkliche Lenkungswirkung ist bei dieser Höhe der Abgabe eher unwahrscheinlich. Wir begrüßen sie aber, weil sie einen Prozess des Umdenkens einleitet, bei dem letztlich die Frage, wie die Wegekosten der einzelnen Verkehrsträger heute berechnet und finanziert werden, aufgeworfen wird.

Bisher ist die Schiene das einzige Verkehrssystem, dass die Kosten für Nutzung und Instandhal-

tung, aber auch für externe Kosten wie Unfälle und das Vermeiden von Umweltbelastungen, weitestgehend aus eigenen Einnahmen selbst bestreitet. Bei der Straße werden diese Kosten über die Steuern auf alle Bürger in Deutschland – auch auf die, die kein Auto haben – umgelegt. In Kombination mit Sozialdumping auf der Straße und zusätzlichen steuerlichen Nachteilen gegenüber Luftverkehr und Binnenschiff bedeutet das eine Benachteiligung der Schiene, die jährlich einen dreistelligen Millionenbetrag ergibt.

Unter solchen Bedingungen hat die Bahn es schwer, entsprechend ihrer Leistung Marktanteile zu gewinnen. Aus diesem Grund brauchen wir faire Rahmenbedingungen für mehr Chancengleichheit im Wettbewerb.

Die Anpassung der Ausgaben des Bundes zur Finanzierung der Infrastruktur für die einzelnen Verkehrsträger im Rahmen des Anti-Stau-Programms ist ebenfalls ein Schritt in die richtige Richtung. Durch Aufstockung der jährlich für Erhalt und Ausbau der Schieneninfrastruktur vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel um jeweils 2 Mrd. DM aus den UMTS-Erlösen stehen uns zunächst in den Jahren 2001 bis 2003 erstmals Gelder in etwa der Höhe zur Verfügung, wie sie seit Beginn der Bahnreform vorgesehen waren. Das ist für uns eine enorme Hilfe. Diese Mittel sind dringend notwendig, um den im Bestandsnetz angesammelten Investitionsrückstau abzubauen und das Schienennetz in der Fläche zu modernisieren. Zudem bedeutet diese Zusage über drei Jahre vor allem auch Investitions- und Planungssicherheit.

Wir werden diese zusätzlichen Mittel im Rahmen unserer Sanierungsoffensive so einsetzen, dass sie für das Gesamtnetz und damit für unsere Kunde den größten möglichen Nutzen bringen. Statt einzelne Streckenabschnitte in

Die Autoren  
unseres Zeitgesprächs:

*Kurt Bodewig, 46, ist Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.*

*Hartmut Mehdorn, 58, ist Vorsitzender des Vorstandes der Deutschen Bahn AG in Berlin.*

*Hermann Grewer, 58, ist Präsident des Bundesverbandes Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung e. V. in Frankfurt/Main.*

*Prof. Dr. Herbert Baum, 56, ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre und Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln. Er ist Mitglied des wissenschaftlichen Beirates für Verkehr beim Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.*

einzelnen Bundesländern zu betrachten, betreiben wir dafür in Zukunft ein gesamtheitlich ausgerichtetes Korridormanagement.

### Optimierung der Produktionsprozesse

Das bedeutet auch, dass wir agieren wie jedes andere Unternehmen. Wir werden unsere Produktionsprozesse sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr optimieren. Und wir werden uns dabei gerade bei Ausbau und Sanierung des Streckennetzes einzig an der Lage von Wirtschaftsräumen und den Wünschen unserer Kunden orientieren.

Denn wir sind überzeugt, dass wir nur so in der Lage sind, eine erfolgreiche Bahn zu werden. Das heißt andererseits aber keineswegs den Rückzug aus der Fläche. Im Gegenteil. Wir werden uns gerade in der Fläche so aufstellen, dass wir in der Lage sind, schnell und flexibel auf die örtlichen Nachfragen zu reagieren. Das bedeutet die Verlagerung von Verantwortung in die Regionen und beispielsweise im Rahmen des Projekts „Mittelstandsoffensive“ eine konsequente, durchaus auch bereichsübergreifende, Umorganisation. Gerade in diesen Randnetzen ist es aus unternehmerischer Sicht notwendig, dass hier kleine und überschaubare integrierte Einheiten entstehen.

Eine ähnliche Situation haben wir bereits in den Ballungsräumen bei den S-Bahn-Netzen – also in Hannover, München, Hamburg und Berlin. Auch dort wird die Verantwortung für Infrastruktur und Betrieb in lokalen Einheiten vor Ort gebündelt. Die Erfahrungen zeigen: Nur so geht es mit Erfolg.

Das ist einer der Gründe, warum wir überzeugt davon sind, dass Netz und Transport zusammengehören. Andere Gründe sind die enge Verzahnung des Systems Schiene bei seiner technischen

Weiterentwicklung und der Einführung einer modernen Leit- und Sicherungstechnik.

Im Wettbewerb mit den anderen Verkehrsträgern – aber auch mit konkurrierenden Bahnunternehmen – kann die Deutsche Bahn nur bestehen, wenn Technologien bei Fahrzeug, Fahrweg und nicht zuletzt bei der Leit- und Sicherungstechnik abgestimmt und „aus einem Guss“ entwickelt werden. Eine Trennung dieser Komponenten würde auch nach Einschätzung internationaler Bahnexperten zu Einbußen an Sicherheit und Wirtschaftlichkeit sowie insbesondere auf stark frequentierten Strecken zu spürbar ineffizienteren Fahrplänen und Betriebsabläufen führen.

Ähnliches gilt für die Kosten. Um dem enormen Preisdruck im Transportsektor zu begegnen und Marktanteile zu gewinnen, ist die Bahn darauf angewiesen, Spielräume für Preissenkungen zu schaffen. Voraussetzung für ein effektives Kostenmanagement ist aber ein „integrierter Konzern“, der die Ergebnisverantwortung für alle Teile der Wertschöpfungskette im Verbundsystem Bahn berücksichtigt und innerhalb der Holding dem direkten Marktdruck der Transporteure ausgesetzt ist.

Diesen Standpunkt vertritt auch die Weltbank: Sie stellte schon 1995 fest, dass der bedeutendste Nutzer eines Schienennetzes für Fahrpläne, Betriebsabläufe und Instandhaltung Verantwortung tragen müsse. Von einem effektiven Kostenmanagement beim Fahrweg profitieren übrigens auch Unternehmen, die mit der DB AG auf der Schiene konkurrieren.

Auch auf die geplante Kapitalmarktfähigkeit der Deutschen Bahn AG würde sich eine Trennung von Netz und Transport negativ auswirken. Aus Sicht der DB dürfte eine Herauslösung des Netzes das Risiko für Investoren erhöhen, wenn dem Konzern die Regie über den wichtigsten Produkti-

onsfaktor, das Netz, entzogen würde. Experten befürchten darüber hinaus, dass eine separate Infrastrukturgesellschaft öffentliche Zuschüsse nicht unbedingt im Interesse der wichtigsten und größten Nutzer einsetzen könnte. Gerade was den Fortschritt bei integrierter Leit- und Sicherheitstechnik betreffe, bestehe die Gefahr, dass die Langsamsten den Standard bestimmen.

Die Bahn geht davon aus, dass Bund und Länder im Rahmen der bestehenden Gesetze weiterhin Investitionen in den Erhalt und den Ausbau der Bahninfrastruktur bezuschussen oder finanzieren werden. Im Zusammenhang mit den UMTS-Mitteln hoffen wir durch überzeugende und schnelle Verbesserungen den Beweis erbringen zu können, dass das, was wir eigentlich brauchen, zumindest eine Verstetigung der Mittel ist, und zwar auf dem ursprünglich zu Beginn der Bahnreform vereinbarten Niveau. Dies gilt insbesondere für Bauprojekte, deren Kosten sich durch Erlöse allein nicht decken lassen, die aber strukturpolitisch gewollt sind. Dafür wird die Bahn auch in Zukunft keine Abschreibungen erwirtschaften müssen. Anders als die Befürworter einer Trennung von Netz und Transport sieht die Bahn deshalb beim Verbleib des Netzes in ihrer Verantwortung kein Hindernis für die angestrebte Kapitalmarktfähigkeit.

### Wesentliche Weichenstellung

Im Gegenteil. Wir denken, die bisherigen Erfolge der Bahnreform haben bewiesen: Die Bahnreform war eine wesentliche Weichenstellung in die richtige Richtung. Und bevor wir in die Lage kamen, den Zielkorridor zu verfehlen, haben wir nachjustiert und eine neue, für alle Mitarbeiter verbindliche Strategie entworfen, mit der es uns gelingen wird, das Sanierungstempo erneut zu beschleunigen und mittelfristig in Europa der Verkehrsdienstleister Nummer Eins zu sein.

Zur Erinnerung: Das sind die Eckdaten der Bahnreform:

Vor Beginn der Bahnreform lag der gemeinsame Schuldenstand von Bundesbahn und Reichsbahn bei 66,2 Mrd. DM.

Sieben Jahre nach Bahnreform konnte der Bundeshaushalt gegenüber der alten Behördenbahn um rund 124 Mrd. DM entlastet werden. Die von der Bundesregierung erwarteten Einsparungen werden damit deutlich übertroffen.

Die Produktivität stieg um 143% – das entspricht einer Verbesserung von rund 1 Mrd. DM pro Jahr.

Vor Beginn der Bahnreform benötigte die Bundesbahn 24 Jahre, um 100 Mrd. DM in das System Bahn zu investieren. Das ist die gleiche Summe, die wir innerhalb der vergangenen sieben Jahre seit Beginn der Bahnreform investiert haben. Und wir sind stolz darauf.

Vor Beginn der Bahnreform stagnierten der Güterverkehr auf der Schiene. Im Personenverkehr verlor die Schiene gegenüber dem motorisierten Individualverkehr immer deutlicher an Marktanteilen.

Trotzdem stieg die Verkehrsleistung seit Beginn der Bahnreform gegenüber 1993 erheblich:

- im Personenverkehr um insgesamt 19%. Davon im Personennahverkehr um erfreuliche 30,4% und im Personenfernverkehr um 8,2% – hier vor allem bedingt durch Premiumprodukte wie den ICE und insbesondere auch die Sprinterverbindungen zwischen Frankfurt/Main und München und Frankfurt/Main und Berlin,

- und im Güterverkehr stieg die Verkehrsleistung um 25%.

#### Fortführung der Bahnreform

Das sind beachtliche Leistungen. Im vergangenen Jahr konnten wir sogar die seit Beginn der Bahnreform besten Ergebnisse verzeichnen. Und auch in diesem Jahr liegen alle vorläufigen Ergebnisse bisher über Plan.

Wir denken, die Botschaft ist deutlich: Die Bahn ist auf einem guten Weg. Die Bahnreform und vor allem die im vergangenen Jahr durch Bundesministerium und Bahnvorstand eingeleiteten Mittelzuweisungen und Weichenstellungen haben gegriffen. Die Bahn heute ist eine andere als noch vor einem Jahr.

Vor allem seit wir vor wenigen Tagen die Ziele und Schwerpunkte unserer Strategie vorgestellt haben, ist ein Ruck durch die Mannschaft gegangen. Den Mitarbeitern wird klar, was wir mit praxisnaher Verlagerung von Verantwortung in die Fläche meinen und wie ernst es uns damit ist. Sie fangen an, ihre Freiräume zu erproben und die Bahn von innen heraus zu bewegen. Die Bahn ist dabei, nun wirklich auf allen Ebenen zu einem Unternehmen zu werden. Diesen Prozess durch eine erneute massive Umstrukturierung zu unterbrechen, wäre gerade zu diesem Zeitpunkt das falsche Signal.

Nicht zuletzt aus diesem Grund plädiere ich für eine ungestörte Fortführung der deutschen Bahnreform. Wir wollen die beste Bahn in Deutschland und in Europa werden. Dazu brauchen wir eine belastbare Infrastrukturplanung und eine umfassende Orientierung hin zu einem Dienstleistungsunternehmen. Notwendig dafür sind faire Rahmenbedingungen und eine konsequente Umsetzung des von der Bundesregierung vertretenen Ansatzes einer integrierten Verkehrspolitik.

Hermann Grewer

## Verkehrs- und finanzpolitische Weichenstellungen entscheiden über die Rolle des deutschen Güterverkehrsgewerbes

**W**erden in der Verkehrspolitik neue Weichen gestellt? Zweifellos finden sich im „Verkehrsbericht 2000“ ebenso wie in grundsätzlichen Äußerungen des Bundesverkehrsministers einige neue Akzenté, die bemerkenswert sind.

In seinem Verkehrsbericht 2000 stützt sich der Bundesverkehrsminister auf Szenarien zur Verkehrs-

entwicklung, insbesondere zur Entwicklung zum Modal Split der Verkehrsträger bis zum Jahr 2015. Das im Verkehrsbericht favorisierte „Integrationszenario“ – in Wirklichkeit ein Zielszenario, das eine Verdoppelung der Schienenverkehrsleistung als vorgegebene Größe hat – geht davon aus, dass die Transportleistung des Straßen-güterverkehrs in Deutschland bis

zum Jahr 2015 um weitere 59% ansteigen wird. Und das, obwohl dieses Szenario eine deutliche relative Verteuerung des Straßengüterverkehrs im Vergleich zu den konkurrierenden Verkehrsträgern vorsieht. Ohne diese deutliche Verteuerung wird im sogenannten „Laisser-faire-Szenario“ sogar ein Wachstum der Straßengüterverkehrsleistung um 79% veran-

schlagt. Im Gegensatz zu Verkehrsprognosen früherer Jahre sind in diesem Verkehrsbericht – und dies ist ein leicht zu übersehender neuer Akzent – erstmals utopische Verlagerungsphantasien auf so genannte umweltfreundliche Verkehrsträger einer nüchternen, für manch einen wohl auch „ernüchternden“ Erwartungshaltung gewichen.

### Verkehrsentwicklung

Selten konnte man in einer Veröffentlichung des Bundesverkehrsministeriums so pointiert nachlesen, dass selbst eine deutlich steigende Kostenbelastung der Straße nicht zu einer Verkehrsverlagerung auf die Schiene führen wird. Bemerkenswert ist beispielsweise die Aussage, dass der Straßengüterverkehr „nur partiell verlagerbar“ ist. Man muss sogar noch einen Schritt weitergehen und sachlich feststellen, dass selbst nach den im Verkehrsbericht wiedergegebenen Prognosen zum Integrationsszenario keine einzige Tonne von der Straße auf die Schiene verlagert wird.

Heute wird auf der Straße gemessen nach Tonnen über zwölfmal so viel transportiert wie auf der Schiene, die Transportleistung auf der Straße beträgt das Fünffache der Schienenverkehrsleistung. Zwar sehen die sicherlich optimistischen Erwartungen des Integrationsszenarios für die Schiene vor, dass dieser Verkehrsträger seine Verkehrsleistung um 75 Mrd. Tonnenkilometer erhöhen kann, dem Straßengüterverkehr wird aber eine Steigerung um 138 Mrd. Tonnenkilometer vorausgesagt. Damit könnte die Schiene zwar ihren Marktanteil von derzeit 19,6% auf 24,3% erhöhen, allerdings nur durch eine über 30%ige Beteiligung am Verkehrszuwachs und nicht durch Rückgewinnung von Transporten vom Lkw.

In diesem Zusammenhang ist auch ganz objektiv festzustellen, dass eine von manchem Politiker vermutete Verkehrsverlagerung durch die Ökosteuer nicht festzustellen ist. Die Steigerungen der DB Cargo im vergangenen Jahr, durch die die Güterverkehrssparte der DB gerade das Niveau von 1998 leicht übertrifft, sind nach Aussagen der DB AG ausschließlich auf Steigerungen im Montanbereich und bei den Transporten von Mineralölprodukten zurückzuführen, also auf strukturelle Effekte in der Verkehrsnachfrage und nicht auf Verkehrsverlagerungen von der Straße.

Wenn man die Spannweite der Prognosen und die Probleme des Verkehrsträgers Schiene betrachtet, leistungsfähige Angebote gerade im zunehmend bedeutender werdenden grenzüberschreitenden Verkehr aufzubauen, so muss die Straße gleichwohl die Hauptlast der wirtschaftlichen Integration Europas auch in Zukunft tragen. Ob daran auch deutsche Lkw oder nur Lkw mit ausländischen Kennzeichen beteiligt sind, hängt wiederum entscheidend von der Lösung der noch immer offenen Harmonisierungsfrage ab.

### Umweltbereich

Der Verkehrsbericht verweist – auch dies sicher eine neue Akzentuierung – auf „deutliche Erfolge“ bei der Reduzierung der Schadstoffemissionen im Verkehr. Wörtlich heißt es: „Gegenüber 1990 konnten die CO-Emissionen um 60%, die NOx-Emissionen um 40% und die HC-Emissionen um 80% verringert werden.“ Trotz einer weiteren Zunahme der Verkehrsleistungen werden sich, so der Verkehrsbericht weiter, in den nächsten zehn Jahren diese Emissionswerte aufgrund der weiteren Durchsetzung von emissionsarmen Fahrzeugen in der Fahrzeugflotte noch deutlich verbessern. Dies werde vor allem verwirklicht

durch die verbindliche Einführung der Abgasnormen Euro 4 ab 2006 und Euro 5 für Lkw ab 2009. Im CO<sub>2</sub>-Bereich könnten Verbrauchsreduzierungen sowie umweltschonendes und energiebewusstes Fahrverhalten zu einem Rückgang führen.

Nach Auffassung des Bundesverbandes Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung (BGL) werden die durchgreifenden Verbesserungen im Umweltbereich beim Lkw dazu führen, dass das heute bereits fragwürdige Postulat vom „umweltfreundlichen Verkehrsträger Schiene“ und vom „Umweltsünder Lkw“ immer stärker zugunsten des Lkw umschlagen wird. Beim Lärmschutz verweist der Verkehrsbericht „im Vorgriff auf eine gesetzliche Regelung“ bereits heute auf ein notwendiges Sofortprogramm für Lärmsanierung an bestehenden Eisenbahnstrecken.

### Bahn: Trennung von Netz und Betrieb

Zentraler Diskussionspunkt der vergangenen Wochen waren und sind Neuakzentuierungen bei Äußerungen des Bundesverkehrsministers zur Trennung von Netz und Betrieb bei der Eisenbahn. Bereits der Verkehrsbericht 2000 misst dem Abbau wettbewerbshemmender Rahmenbedingungen durch Öffnung der Schieneninfrastruktur für konkurrierende Schienenverkehrsunternehmen hohe Priorität bei. In einer vielbeachteten Grundsatzrede formulierte Verkehrsminister Bodewig im März 2001 in Stuttgart wörtlich, die Unabhängigkeit des Netzes sei „längst keine Frage mehr des ‚ob‘, sondern eine Frage des ‚wann‘ und ‚wie““. Diese offenen Fragen sollen in einer Task Force „Zukunft der Schiene“ erarbeitet werden.

Der BGL begrüßt die Initiative des Verkehrsministers, den Leistungswettbewerb auf der Schiene durch die diskriminierungsfreie

Öffnung des Schienennetzes voranzutreiben. Die ablehnende Haltung der DB AG als bisheriger Trassenmonopolist ist ökonomisch wohl nachvollziehbar, macht aber auch deutlich, dass die derzeitigen Diskriminierungen privater Anbieter der DB AG ökonomische Vorteile brachte. Der BGL ist der vollen Überzeugung, dass nur neue Konzepte innovativer Wettbewerber dazu beitragen können, mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen. Dabei hat das deutsche Verkehrsgewerbe großes Interesse daran, den kombinierten Verkehr stärker zu nutzen, wenn das Angebot auf der Schiene den logistischen Anforderungen der Kunden gerecht wird. Der BGL befürwortet aus Wettbewerbs- und Transparenzgründen im Übrigen bereits seit langem eine vollständige Herauslösung der DB Netz-AG aus der DB AG, wie dies von der Pällmann-Kommission vorgeschlagen wurde.

### Europaweite Harmonisierung

Der Verkehrsbericht stellt fest, dass „alle Möglichkeiten“ auszuschöpfen seien, „die Bedingungen für das Transportgewerbe europaweit zu harmonisieren“. Großen Raum im Verkehrsbericht nimmt die von der Bundesregierung vorgesehene Erhebung von streckenbezogenen Autobahnbenutzungsgebühren ein. Eine dadurch noch verursachergerechtere Anlastung der Wegekosten im Güterverkehr solle dazu beitragen, „Verkehrsanteile auf Schiene und Schiff zu verlagern“. Gleichzeitig verweist der Verkehrsbericht auch auf die Vorschläge der EU-Kommission im Weißbuch „Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung“, mittel- bis langfristig die „verkehrsbezogenen Steuern (Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer) als Ausgleich für die (...) Benutzungsgebühren“ zu senken bzw. abzuschaffen. Das deutsche Güterkraftverkehrsgewerbe

verschließt sich daher nicht den Gebührenplänen der Bundesregierung, wenn, wie vom Bundeskanzleramt zugesagt, mit Blick auf die einzuführende Streckenmaut im Jahr 2003 eine „größtmögliche Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen“ im Einklang mit dem EU-Rechtsrahmen erfolgt und elektronische Mauten nicht einfach auf die bestehenden Fiskallasten aufgesetzt werden.

Unter dem Stichwort „außerfiskalische Wettbewerbsbedingungen“ geht der Verkehrsbericht auch auf „unlautere Praktiken“ im Verkehrsbereich ein, die „nicht akzeptabel“ seien. Auf Dauer dürfe nicht hingenommen werden, „dass einige Unternehmen durch die Umgehung von sozial- und arbeitsrechtlichen Bestimmungen Transportleistungen zu Dumpingpreisen anbieten“. Verwiesen wird auf die nahezu einhellige Zustimmung der EU-Mitgliedstaaten zu Vorschlägen der Kommission, die Beschäftigung von Fahrern aus Drittländern unter irregulären Bedingungen durch eine Fahrerlizenz zu bekämpfen. Durch die anstehende Änderung des Güterkraftverkehrsgesetzes in Deutschland werden in Deutschland Unternehmer und Verlader verpflichtet, nur Fahrer mit einer mitzuführenden Arbeitsgenehmigung einzusetzen, um graue und illegale Kobotage zu verhindern. Nach Ansicht des BGL haben Dumpingwettbewerb und illegale Praktiken auf den Transportmärkten zu einem nie gekannten Marktversagen auf den Straßengüterverkehrsmärkten geführt, was eine schnellstmögliche Umsetzung und Anwendung des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung im Güterkraftverkehr und der EU-Fahrerlizenz erfordert.

Durch die im vergangenen Jahr angesichts der Treibstoffpreissteigerung in fast allen EU-Staaten

vorgenommenen Rückerstattungen an das Transportgewerbe hat sich die Wettbewerbssituation weiter zu Lasten des deutschen Verkehrsgewerbes verschoben. Mittlerweile entsteht pro Tankfüllung eines Lkw ein Wettbewerbsunterschied zu maßgeblichen Mitanbietern aus der EU von rund 200 DM zu Lasten des deutschen Transportunternehmens. Angesichts der tiefen Krise im deutschen Transportgewerbe durch europäischen Dumping- und Subventionswettbewerb ist die Politik aufgefordert, „für rasche Entlastungsmaßnahmen zu sorgen und die Sanierung der Transportmärkte voranzubringen“, wie dies in einem gemeinsamen Schreiben von BGL und ÖTV an den Bundesverkehrsminister formuliert wurde. Der BGL hat in diesem Zusammenhang angeregt, den in der EU vorgesehenen „Krisenmechanismus“, der eine Beschränkung der ausgegebenen EU-Lizenzen vorsieht, in Kraft zu setzen.

### EU-Osterweiterung

Gemeinsam mit der Internationalen Straßentransport Union (IRU) wirbt der BGL seit mehreren Jahren für die Schaffung von Übergangsregeln bei der EU-Osterweiterung im Verkehr. Auch der Verkehrsbericht erwähnt die Herausforderungen der EU-Osterweiterung an die Verkehrspolitik sowohl der EU als auch für die Beitrittsländer. Vor kurzem hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen in einem Positionspapier konkrete Überlegungen für ein Übergangsszenario bei der Osterweiterung der EU im Verkehrsbereich vorgelegt. Dieses Papier sieht entsprechend den Vorschlägen des BGL anstelle eines „Big Bang“ am Tage des Beitritts bereits vor Beitritt eine schrittweise Öffnung der grenzüberschreitenden Verkehre und nach Beitritt für einen Übergangs-



zeitraum einen noch beschränkten Zugang zu den Kabotagemärkten vor.

Zur Frage der Infrastrukturfinanzierung hat die Pällmann-Kommission im vergangenen Jahr die Versäumnisse in der Infrastrukturentwicklung offenkundig gemacht und die Finanzlücke für die dringenden Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen vorsichtig auf rund 7,5 Mrd. DM geschätzt. Der Verkehrsbericht macht deutlich, die prognostizierten Verkehrszuwächse um 64% bis zum Jahr 2015 könnten „nur dann bewältigt werden, wenn der Verkehrsträger Straße auch künftig einen wesentlichen Beitrag zur Verkehrsentwicklung leistet und einen dementsprechenden Rang in der Investitionspolitik des Bundes einnimmt“. Daher gelte es, „das Infrastrukturangebot der Straße entsprechend den zu erwartenden hohen Verkehrsbelastungen zu erhalten und auszubauen“. Damit ist allerdings die an anderer Stelle des

Verkehrsberichts dargestellte Investitionspolitik kaum vereinbar.

Zwar soll mit einem Teil des Gebührenaufkommens aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe das Anti-Stau-Programm in Höhe von 7,4 Mrd. DM finanziert werden, dabei sollen aber nur 50% dieser vom Lkw aufgebrauchten Mittel in Bundesautobahnen investiert werden, die restlichen 50% sind vorrangig für Bundesschienenwege vorgesehen. Von den im Zukunftsinvestitionsprogramm für die Verkehrsinfrastruktur zur Verfügung gestellten 8,7 Mrd. DM bis 2003 sind sogar 6 Mrd. DM für die Schiene reserviert. Der Bundesverkehrsminister bezeichnet es ausdrücklich als Erfolg, dass sich die Investitionen in Schiene und Straße nun auf etwa gleicher Höhe befinden.

Das deutsche Güterkraftverkehrsgewerbe meldet allerdings erhebliche Zweifel daran an, ob diese Aufteilung der Finanzmittel angesichts der tatsächlichen Auf-

kommens- und Verkehrsleistungsverteilung im Güterverkehr als sachgerecht bezeichnet werden kann. Selbst unter Berücksichtigung der in Aussicht gestellten Infrastrukturinvestitionen aus dem Anti-Stau- und dem Zukunftsinvestitionsprogramm relativiert sich diese im Verkehrsbericht erläuterte Steigerung angesichts der Kürzungen der Straßeninvestitionen in den vergangenen Jahren.

Das deutsche Straßengüterverkehrsgewerbe erlebt zur Zeit seine schwerste Krise, was sich durch die nach wie vor außergewöhnliche Insolvenzentwicklung und hohe Fluktuation in den Unternehmenszahlen niederschlägt. Die verkehrs- und finanzpolitischen Weichenstellungen entscheiden angesichts der Subventionspraktiken und der anstehenden EU-Osterweiterung darüber, welche Rolle das deutsche Güterkraftverkehrsgewerbe auf den künftigen nationalen und internationalen Märkten wird spielen können.

Herbert Baum

## Das „öffentliche Interesse“ in der Verkehrspolitik

Der Verkehrssektor hatte über lange Zeiten einen wettbewerblichen Ausnahmecharakter, der wesentlich mit dem „öffentlichen Interesse“ begründet wurde. Öffentliche Interessen liegen dann vor, wenn aus politischen Werthaltungen Korrekturen und Abweichungen von den Marktergebnissen wünschenswert erscheinen. Öffentliches Interesse im Verkehrssektor kann sich in äußerst unterschiedlichen Ordnungs-, Infrastruktur- und Finanzierungsentscheidungen niederschlagen, z.B.:

Abgeltung der Wegekosten der

Verkehrsträger in Form eines Staatsanteils,

öffentliches Eigentum an der Verkehrsinfrastruktur,

Produktion von Verkehrsleistungen durch öffentliche Unternehmen,

Investitions- und Betriebskostenzuschüsse für bestimmte Verkehrsträger,

Abgeltungen von gemeinwirtschaftlichen Lasten aus sozialen Gründen (z.B. Berufsverkehr, Ausbildungsverkehr),

Subventionen zur Abgeltung externer Nutzen des Verkehrs.

Der Staat ist in der Demokratie zur Wahrnehmung öffentlicher Interessen berechtigt und verpflichtet. Der Staat übt Verfügungsrechte am Verkehrssektor aus allokativen, distributiven und stabilisatorischen Gründen aus. Er interveniert aus ökologischen, sozialen und regionalpolitischen Gründen, er fördert die positiven Externalitäten einer breiten Mobilität, er korrigiert Wettbewerbsschwächen privater Märkte, unterstützt Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, trägt zur beruflichen Mobilität bei, stärkt die Integration der Wirtschaftsräu-

me und anderes mehr. Der Verkehrssektor ist insofern ein direktes und indirektes Instrument zur Erreichung wirtschafts- und strukturpolitischer Ziele.

### Denkpause im Liberalisierungsprozeß

Die Ordnungsreform des Verkehrssektors seit Mitte der 80er Jahre hat das öffentliche Interesse bei der Verkehrsleistungserstellung im Güterverkehr und im Personenfernverkehr zurückgedrängt; der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) ist nach wie vor vom öffentlichen Interesse durchdrungen. Deregulierung und Privatisierung haben unzweifelhaft große Erfolge gebracht (verbesserte Marktergebnisse, Preiswettbewerb, innovative Angebote). Der Produktivitäts- und Effizienzfortschritt hat vor allem den Straßen- und Luftverkehr expandieren lassen. Demgegenüber ist – trotz oder wegen der Liberalisierung – eine politische Unzufriedenheit mit den Marktanteilen des Schienenverkehrs, des öffentlichen Personennahverkehrs oder auch der Binnenschifffahrt weit verbreitet. Teilweise mündet dies in Ratlosigkeit oder Resignation: Wie kann unter den Wirtschaftlichkeitszwängen des liberalisierten Verkehrsmarktes eine Marktoffensive der stagnierenden Verkehrsträger – vor allem der Eisenbahn – gestartet werden? Die Befürchtung ist, daß das starke Verkehrswachstum in Zukunft noch mehr über die Straße abgewickelt wird und damit Staus, Unfälle und Umweltbelastungen dramatisch ansteigen werden.

In dieser Phase wird darüber diskutiert, inwieweit die Liberalisierung des Verkehrsmarktes weitergeführt und auf die Verkehrsinfrastruktur, die Eigentumsordnung, Standards, Datenverwertung und öffentliche Leistungsbestellungen ausgedehnt werden soll. Auf der EU-Ebene steht die Frage von Eigenwirtschaftlichkeit und Gemeinnützigkeit auf der Agenda. Der Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. hat sich in seiner Studie „Deckmantel Daseinsvorsorge“ vom Dezember 2000 ganz klar für eine weitere Entstaatlichung ausgesprochen. Die Politik zögert angesichts der Marktschwäche der Bahn und der Risiken im öffentlichen Personennahverkehr. Hinzu kommen ungünstige empirische Erfahrungen, etwa der Fehlschlag mit der Privatisierung des Schienennetzes (Railtrack) in Großbritannien, die Stromversorgungskrise in Kalifornien oder auch die Zurückhaltung anderer EU-Mitgliedstaaten bei der Wettbewerbsöffnung des Eisenbahnnetzes. Eine Lösung dieser Fragen könnte unter einer neuen Interpretation des öffentlichen Interesses im Verkehrssektor versucht werden.

Der Verkehrssektor stellt Basisleistungen bereit, die Voraussetzung für das Funktionieren von Märkten, für die Arbeitsteilung und die physischen Transaktionen sind. Vieles spricht dafür, daß es sich hierbei um eine ordnungspolitisch „duale“ Gutscharakteristik handelt. Die Verkehrsleistungserstellung erfolgt in lebhaftem Wettbewerb, Marktein- und -austritte sind relativ leicht, die Transporteure bieten dichte Substitute zur Konkurrenz an. Demgegenüber tendiert die erforderliche Infrastruktur für die Marktprozesse eher zu den öffentlichen Gütern. Marktschwächen und Anforderungen, die der Markt nicht erfüllen kann, begründen auf verschiedenen Ebenen einen verkehrspoliti-

schen Gestaltungsauftrag, dessen Ergebnisse von denen der Marktsteuerung abweichen können.

□ Die Verkehrsinfrastruktur weist nur eine begrenzte Marktfähigkeit auf. Die Argumente sind vor allem der Netzcharakter und die fehlende Teilbarkeit der Kapazitäten, sunk costs, Eintritts- und Austrittsbarrieren sowie natürliches Monopol.

□ Eine privatisierte Verkehrsinfrastruktur wird sich in einen politischen Investitionsrahmen einordnen müssen. Die Vorstellung, daß private Investoren überall dort, wo Engpässe auftreten, eine Kapazitätsausweitung vornehmen werden, ist nicht realistisch. Der Staat wird sich nicht auf eine Reservierung der Trassen zurückziehen, sondern durch einen rechtlichen und administrativen Rahmen die Investitionsmöglichkeiten vorgeben (unter anderem Eigentumsrechte an Grund und Boden, Flächennutzung, Streckenführung, Gebietsentwicklung). Die Verkehrswegekapazitäten werden ein „Angebot in politischen Fesseln“ bleiben.

□ Die Privatisierung der Verkehrsinfrastruktur entfaltet ihre positiven Wirkungen nur, wenn Wettbewerb herrscht. Private Betreiber werden auf eine Zuteilung von Netzen bestehen und sich kaum auf eine Streckenkonkurrenz einlassen. Die Folge werden regionale Netzmonopole sein.

□ Die Investitionsbereitschaft privater Betreiber hat sich bisher als relativ gering erwiesen. Erhebungen bei potentiellen Investoren haben gezeigt, daß durchweg eine hohe Staatsbeteiligung gefordert wird oder vom Staat eine definitive Rentabilitätsgarantie verlangt wird. So konnte z.B. die „Warnow-Querung“ nur privat finanziert werden, nachdem die öffentliche Hand zu-

gesagt hatte, bei Nichterreichung des Verkehrsmengenziels geeignete verkehrslenkende Maßnahmen zu ergreifen, die das angestrebte Verkehrsaufkommen realisieren würden.

□ Die Verkehrsinfrastruktur erzeugt positive externe Nutzen durch Wachstums- und Struktureffekte, unter anderem Produktivitätssteigerungen durch räumliche Arbeitsteilung, Integration der Wirtschaftsräume, Versorgung mit grundlegenden Mobilitäts- und Kommunikationsmöglichkeiten. Bei einer Privatisierung würde dieser volkswirtschaftliche Maßstab durch rein betriebswirtschaftliche Kriterien ersetzt. Tendenziell würde eine Unterversorgung mit Infrastruktur einsetzen.

□ Einen der Infrastruktur vergleichbaren Charakter weisen auch Verkehrsdaten auf, die für das Angebot von Verkehrsinformationssystemen erforderlich sind. Die Daten werden einerseits für die öffentliche Grundversorgung, andererseits für Zusatzdienste von privaten Betreibern verwendet. Die Datengewinnung kann wettbewerbsfähig durch Einschaltung von privaten Firmen erfolgen, an den Datenergebnissen bestehen öffentliche Verfügungsrechte.

□ Zum öffentlichen Interesse gehört auch, daß die Mobilität aller gesellschaftlichen Gruppen angemessen gesichert wird und ihre Gestaltung zum sozialen Ausgleich beiträgt. Mobilität eröffnet mehr Chancengleichheit in der Arbeits- und Wohnortwahl, im Zugang zu den Ausbildungseinrichtungen, in der Gestaltung von Freizeit und Ferien. Daß soziale Ausgewogenheit als öffentliches Interesse deklariert wird, verdeutlicht, daß ihr ein eigenständiger, auch allokativ bedeutsamer Wert zuerkannt wird. Soziale Sicherheit bie-

tet eine Lebensgrundlage, die die Wahrnehmung von Lebenschancen ermöglicht, die Wagnisbereitschaft der Menschen stärkt, neue Kräfte aktiviert und damit langfristig die Effizienz des Wirtschaftssystems erhöht.

### Konkretisierung des öffentlichen Interesses

Das öffentliche Interesse wird gegenwärtig mehr oder weniger pauschal in die Angebotsgestaltung und Finanzierung des Verkehrs eingebracht. So erfolgt die Investitionsfinanzierung des ÖPNV über Zuschüsse aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG). Auf die Wegekosten von Bahn und Binnenschifffahrt (nicht von der Straße) wird ein Staatsanteil von 6,5% zur Abgeltung der öffentlichen Funktionen berücksichtigt. Das Bundesschienenwegenetz wird bei Neu- und Ausbauten – je nach staatlichem oder kommerziellem Interesse – mit unterschiedlichen Baukostenzuschüssen des Bundes gefördert.

Die Anerkennung eines öffentlichen Interesses an bestimmten Verkehrsleistungen oder Infrastrukturvorhaltungen bleibt letztlich eine Entscheidung der Politik. Deren Aufgabe ist es, den öffentlichen Bedarf zu konkretisieren. Die Frage nach Inhalt und Ausmaß des öffentlichen Interesses ist daher vor allem eine Vorgabediskussion, die die Verkehrspolitik mit der Verkehrswirtschaft und den Verkehrsnutzern, vor allem aber mit dem Finanzminister führen muß.

Die Finanzpolitik agiert eigentlich immer schon unter dem Prinzip der betriebswirtschaftlichen Rentabilität und der Reduzierung der öffentlichen Bezuschussung. Eine vorrangige Aufgabe der Verkehrspolitik ist es daher, dem Finanzressort die volkswirtschaftli-

chen Vorteile des öffentlichen Interesses klar zu machen. Bei traditionellen Investitionsentscheidungen ist die Nutzen-Kosten-Analyse ein Weg dazu, die gesamtwirtschaftliche Rentabilität der Maßnahmen nachzuweisen. Im Fall des öffentlichen Interesses ist dagegen eine modifizierte Evaluierungsmethodik erforderlich, die neue Wirkungsdimensionen aufzeigt. In einem ressourcenorientierten Rechenkonzept wäre herauszuarbeiten, welche öffentlichen und privaten Einsparungen den Ausgaben des Staates für das öffentliche Interesse gegenüberstehen.

Folgendes Beispiel verdeutlicht den Ansatz: Die Erhaltung bestimmter Schienenstrecken wird als öffentliches Interesse deklariert. Den Aufwendungen von Bund oder Land dafür sind die Nachteile gegenüberzustellen, die bei einer betriebswirtschaftlichen Lösung und einer entsprechenden Streckenstilllegung auftreten würden, z.B. weniger Schienenverkehr und dafür eine größere Straßen- und Umweltbelastung. Sofern die zusätzlichen Straßen- und Umweltkosten größer sind als der öffentliche Aufwand, wäre das öffentliche Interesse gerechtfertigt.

Welche Wirkungsdimensionen des öffentlichen Interesses bei derartigen Nutzenkalkülen eine Rolle spielen, müßte noch abgeklärt werden, z.B. verkehrliche und ökologische Kostenersparnisse, raumordnerische Ausgewogenheit, sozialer Ausgleich, Mittelstandsförderung, Förderung der beruflichen Mobilität, technologischer Fortschritt, Beschäftigungsstabilisierung, höherer Bildungsgrad und anderes mehr.

Mit derartigen ökonomischen Evaluierungen kann gezeigt werden, was die Wahrnehmung des

öffentlichen Interesses kostet. Es geht darum, in das öffentliche Interesse mehr Transparenz, Rechenschaftigkeit und Rationalität zu bringen. Damit soll eine Abkehr von der Pauschalsubventionierung hin zu öffentlichen Leistungsaufträgen, die über Märkte vermittelt werden, eingeleitet werden.

### Umsetzung des Ansatzes

Wenn die Entscheidung für bestimmte öffentliche Interessen politisch getroffen ist, stellt sich die Frage nach der Umsetzungsstrategie.

Die Produktion öffentlicher Leistungen durch öffentliche Unternehmen war lange Zeit der übliche Weg, z.B. bei der früheren Deutschen Bundesbahn als öffentlichem Sondervermögen oder den kommunalen Eigen- oder Regiebetrieben im ÖPNV. Gegen diese Lösung sprechen die Ineffizienz in der Leistungserstellung, Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten privater Anbieter, Vermischung von Markt- und Verwaltungshandeln, die Belastung der Allgemeinheit mit möglichen Verlusten. Die Leistungserstellung durch öffentliche Unternehmen ist für die Zukunft kaum noch ein tragfähiges Konzept.

Subventionen (Finanzhilfen und Steuererleichterungen) werden vielfach nicht verwendungsbezogen gewährt und verringern den Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln (z.B. Betriebskostenzuschüsse im öffentlichen Personennahverkehr und im Schienenpersonennahverkehr).

Es könnten auch Wettbewerbsbeschränkungen für private oder öffentliche Verkehrsanbieter zugelassen werden, um durch überhöhte Erträge die wahrgenommenen

öffentlichen Funktionen abzugelten. Ein Beispiel wäre etwa, wenn den Konkurrenten der DB AG beim Zugang zum Schienennetz Diskriminierungen zugemutet würden, um damit die öffentlichen Leistungen der DB zu vergüten. Eine solche Strategie hätte jedoch erhebliche Nachteile für die Effizienz und sollte nicht weiter verfolgt werden.

Anders liegen die Verhältnisse, wenn durch Kooperationen das öffentliche Interesse gefördert wird, z.B. bei der Kooperation von DB und Lufthansa, um den Kurzstreckenluftverkehr auf die Schiene zu verlagern. Die Verkehrs- und Umweltentlastung stellt einen Rationalisierungseffekt dar, der die Kooperation rechtfertigt. Es kommt hierbei – wie bei der Beurteilung von Rationalisierungskartellen im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) – darauf an, daß der Effizienzeffekt die Wettbewerbseinschränkung überkompensiert.

Eine Alternative wäre auch, die öffentlichen Interessen z.B. bei positiven Externalitäten dadurch zu honorieren, daß das öffentliche Interesse mit den anzulastenden Kosten verrechnet wird. So könnte etwa der externe Nutzen des Straßenverkehrs als Abzug bei den angelasteten Straßenkosten berücksichtigt werden. Hierbei treten jedoch Inzidenzprobleme auf, indem Nutznießer der Mobilität und Kostenbelasteter auseinanderfallen, z.B. tragen beim Straßenverkehr die Umweltkosten die Anwohner, während die Nutzen bei den Autofahrern entstehen. Bei einer solchen Kompensationsstrategie würde insofern die Gerechtigkeitsforderung verletzt.

Sofern finanzielle Förderungsmaßnahmen für bestimmte Verkehrsarten gewährt werden, kön-

nen diese mit Anreizmechanismen zur Erschließung von Effizienzpotentialen versehen werden. So können z.B. im ÖPNV – Beispiele aus Skandinavien zeigen das – finanzielle Zuwendungen an Bonus-Malus-Systeme für Service, mit Bewertungen durch Fahrgastvertretungen, durch Bindung an Mindeststandards oder Qualitätszusagen gekoppelt werden.

Eine andere Option für die Gestaltung des öffentlichen Interesses liegt darin, daß der Staat mit den Destinatoren des öffentlichen Nutzens in quasimarktliche Beziehungen tritt. Teilweise können dadurch das öffentliche Interesse internalisiert und der öffentliche Finanzbedarf begrenzt werden. Ein solches Finanzierungskonzept („value capture“) könnte gegenüber der verladenden Wirtschaft angewendet werden, um damit den Infrastrukturausbau zu beschleunigen. Ein Beispiel in Deutschland liefert der Finanzierungsverbund für den Ausbau der A 31 („Friesenspieß“). Vor einigen Jahren gab es eine lebhafte Diskussion unter der Beteiligung von Arbeitgebern, Handel und Immobilienbesitzern („Drittnutzer“) an der ÖPNV-Finanzierung.

### Märkte für Transaktionen

Das erfolgversprechendste Konzept für eine effiziente Umsetzung öffentlicher Interessen wird in der Einschaltung von Märkten und Wettbewerb zu sehen sein. Die öffentlichen Interessen an einer bestimmten Verkehrsbedienung sollten soweit wie möglich als Leistungsaufträge konkretisiert und im Wettbewerb ausgeschrieben werden. Damit würde in der Leistungskette neben den Marktbeziehungen zwischen Verkehrsunternehmen und Verkehrskunden ein zusätzlicher Markt zwischen Staat als Leistungsnachfrager und

Verkehrsunternehmen als Produzent etabliert.

Mit dieser Wettbewerbsimple-mentierung wurden im ÖPNV und im Schienenpersonennahverkehr beachtenswerte Erfolge, unter anderem Kostensenkungen und innovative Angebote, erzielt. Derartige Markttests sollten ausgedehnt werden und immer dann zur Anwendung kommen, wenn öffentliche Interessen beteiligt sind, so z.B. bei Strecken und Infrastrukturen, Leistungsinhalten bei sozial- und regionalpolitischen Auflagen, mittelstandspolitischen Anforderungen usw.

Diese Konzeption könnte auch die Probleme einer Trennung von Netz und Betrieb vor allem im Schienenverkehr, aber auch bei anderen Verkehrsinfrastrukturen (z.B. Flughäfen) entschärfen. Ein rein staatliches Netzeigentum würde die Effizienz des Schienenverkehrs gefährden, eine Netzprivatisierung würde einen „Schrumpfkurs“ der Bahn einleiten, der dem öffentlichen Interesse widersprechen würde. Dagegen dürfte eine Kombination von staatlichem Netzeigentum mit einem privaten Netzbetrieb durchaus Erfolg versprechen. Der Staat bleibt in diesem Fall Eigentümer der Infrastruktur und ist damit auch verantwortlich für die Infrastrukturfinanzierung. Der Betrieb des Netzes (einschließlich Erhaltung und Innovation) erfolgt durch private Managementgesellschaften. Der Wettbewerb um das Netz wird durch regelmäßige Neuausschreibungen wirksam gehalten. Leistungen, Qualitäten und Trassenpreise sind durch Verträge zwischen dem Staat und dem Netzbetreiber zu vereinbaren. Probleme können bei dieser institutionellen Regelung auftreten, unter anderem wenn zu wenige Anbieter öffentlicher Leistungen am Markt auftreten, durch

Schwierigkeiten hinsichtlich der Einklagbarkeit bestimmter Leistungen, bei Revisionen der Verträge aufgrund veränderter Marktbedingungen.

Die neuen Marktbeziehungen für das öffentliche Interesse zwischen Staat und Verkehrsunternehmen erfordern einen „Schiedsrichter“, der bei Konflikten schlichtet. Da das GWB auf derartige Marktbeziehungen nicht ausgelegt ist, empfiehlt es sich, eine öffentliche Regulierungsbehörde einzuschalten, die die Strecken und Knoten im Wege von Konzessionen vergibt, den Wettbewerb organisiert und die Einhaltung der Verträge überwacht.

### Grenzen des Konzepts

Das öffentliche Interesse rechtfertigt eine gestaltende Verkehrspolitik in den Leistungsbereichen, in denen Marktfähigkeit und Wettbewerbsfunktionen zweifelhaft sind. Der staatliche Allokationsmechanismus sollte dabei Konstruktionen aufgreifen, die eine marktnahe Lösung erlauben. Allerdings sind auch die Grenzen eines solchen Handlungsprinzips zu sehen.

□ Das Konzept setzt politische Entscheidungen darüber voraus, was als öffentliches Interesse gelten soll. Es sollte kein diffuser Anspruch gestellt werden, sondern das öffentliche Interesse sollte in konkrete, ausschreibungsfähige Leistungsanforderungen transformiert werden.

□ Das öffentliche Interesse steht vor dem Problem des Zuviel oder Zuwenig. Daher sollte ein politischer Willensbildungsprozeß eingeleitet werden, aus dem abgeleitet werden kann, welche Leistungen im öffentlichen Interesse erbracht werden sollen. Hierzu müssen Entscheidungsgrundlagen erarbeitet werden, z.B. was das öf-

fentliche Interesse kostet und welche Kosten aus einer Negierung des öffentlichen Interesses resultieren.

□ Gefahren der Fehleinschätzung des öffentlichen Interesses sind von beiden Seiten gegeben – was auch parteipolitische Hintergründe haben mag. Zuviel Interesse kann artikuliert werden, um den Staatseinfluß auszuweiten; zuwenig Interesse kann geäußert werden, um sich der politischen Verantwortung für die Verkehrsinfrastruktur zu entledigen. Um eine möglichst marktnahe Lösung zu erhalten, sollten Nachfrage und Angebot von öffentlichen Interessen durch Einschaltung von Märkten gegenübergestellt werden.

Auf der Grundlage des öffentlichen Interesses lassen sich drängende verkehrspolitische Probleme einer Lösung in einem wettbewerblich verfaßten Umfeld näher bringen, z.B. Fortbestand bestimmter Verkehrsangebote bei Bahn und ÖPNV, Rolle der Eigentumsordnung für die Verkehrsinfrastruktur, wohlstandssteigernder Ausbau der Verkehrs- und Informationsinfrastruktur. Strikte Marktlösungen führen nicht zu zufriedenstellenden und tragfähigen Ergebnissen, weil entweder die Bedingungen des Marktsystems in diesen Leistungsbereichen nicht gegeben sind oder ein politischer Gestaltungsanspruch zu akzeptieren ist. Das Konzept des öffentlichen Interesses bietet Möglichkeiten für eine gesicherte und zugleich effiziente Umsetzung, indem Märkte und Wettbewerb in die Bedienung der öffentlichen Anforderungen integriert werden. In das öffentliche Interesse kann dadurch mehr Transparenz, Rechenschaftigkeit und Rationalität eingebracht werden. Von daher sollte die Diskussion des öffentlichen Interesses neu eröffnet werden.