

Kommentar zur Verkehrspolitik:

FEHLER DER VERGANGENHEIT

VON RAINER WILLEKE, KÖLN

Wenn heute über die Weichenstellungen der Verkehrspolitik für die 90er Jahre gesprochen wird, ist noch immer oft zu hören, daß es vor allem darauf ankomme, die Fehler der Vergangenheit nicht noch einmal zu machen. Andere Wege müßten jetzt schon bei der Sanierung des Verkehrssystems der neuen Bundesländer besritten werden. Das könne aber nur der erste Schritt zu einem allgemeinen Kurswechsel sein.

Im Zentrum der Kritik an der bisherigen Verkehrspolitik steht die Behauptung, sie habe während der letzten 30 Jahre den Straßenverkehr einseitig und massiv zum Schaden der Eisenbahn bevorzugt. Straßen seien mit Vorrang gebaut und verbessert und dann „frei“ zur Verfügung gestellt worden. Im Gegensatz dazu habe die DB ihre Wegekosten selbst - und dazu noch zahlreiche gemeinwirtschaftliche Lasten - tragen müssen. Wettbewerbsverzerrungen als Folge ungleicher politischer Behandlung seien verantwortlich für die heutige Dominanz des Straßenverkehrs.

Die oft mit viel Emotion vorgetragene These, die Straße sei mit politischem Schub und gleichsam gegen die wahren Gewichte von Kosten und Bedarf privilegiert worden, hält allerdings einer Überprüfung nicht stand. Trotz des Anstiegs der Straßenbauleistungen nach 1955 und trotz des hohen Investitionsniveaus bis Mitte der 70er Jahre blieb die Kapazitätsausweitung deutlich und zunehmend stärker hinter der Entwicklungsdynamik des Straßenverkehrs zurück. Es kann keine Rede davon sein, daß die Motorisierung von einem überzogenen Straßenangebot induziert und vorangetrieben worden sei. Das Gegenteil trifft zu und ist auch immer so gesehen worden. In dem bereits durchgängig eisenbahnfreundlichen „Verkehrspolitischen Programm der Bundesregierung 1968—1972“ (Leberplan) heißt es zum Beispiel: „Alle Bemühungen um den weiteren Ausbau des Straßennetzes werden von der noch stärkeren Zunahme der Motorisierung überholt werden“. Diese Voraussage bestätigte sich sogar viel deutlicher, als die damaligen Prognosen erwarten ließen. Die Expansion führte auch dazu, daß schon während der Phase hoher Investitionen zur Netzerweiterung die spezifischen Abgaben des Straßenkraftverkehrs aus Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuer die anlastbaren Straßenausgaben der Gebietskörperschaften zu überflügeln begannen. Frei war die Straßennutzung nicht.

Das starke und nachhaltige Wachstum des Güter- und Personenverkehrs mit Kraftfahrzeugen war nicht das Ergebnis besonderer Förderung. Seit 1970 und betont mit dem Bundesverkehrswegeplan von 1973 wurde sogar eine Gegensteuerung mit Vorrängen für die Eisenbahn

versucht. Vergeblich, denn auch die weitere Entwicklung der Verkehrszweige und des Modal Split mußte mit den strukturellen Veränderungen der Produktions- und Distributionssysteme und mit der ansteigenden Mobilitätspräferenz als Folge der Wohlstandsgewinne korrespondieren. Selbst das Ausmaß der gegenläufigen Tendenzen für Straße und Schiene läßt sich leicht von den Leistungseigenarten der Verkehrsträger und von den ganz unterschiedlichen Fähigkeiten ableiten, den neuen Anforderungen der Marktdynamik zu genügen. Ein typisches Entwicklungsschema für die technische und organisatorische Rollenverteilung der Verkehrszweige hat sich weltweit durchgesetzt. Es kann deshalb auch keinem Zweifel unterliegen, daß die Formierung des Verkehrssystems in den neuen Bundesländern nur als zügige Annäherung an die Gegebenheiten der alten Bundesrepublik erfolgreich sein kann. Das gilt keineswegs nur für die bereits als Selbstläufer fortschreitende Individualmotorisierung. Noch viel wichtiger ist die Tatsache, daß es die unbedingt herzustellende Wettbewerbsfähigkeit der Produktionen und Produktionsstandorte verlangt, auch die bestgeeigneten Transport- und Kommunikationsmittel als Voraussetzung optimaler Beschaffungs- und Vertriebslogistik einsetzen zu können.

Ein kräftiger Vorlauf des Straßenverkehrs und einschneidende Straffungen der Schienenangebote sind also programmiert. Wiederholen sich die „Fehler der Vergangenheit“? Einiges spricht leider dafür, daß die deutsche Verkehrspolitik die Lektionen noch immer nicht gelernt hat. Die Fehler freilich sind von ganz anderer als der meist beklagten Art. Es geht jetzt entscheidend darum, aus der Kurzatmigkeit eng greifender Programme und Provisorien heraus zu einem tragfähigen und auf die unübersehbar anstehenden Probleme ausgerichteten Ordnungs- und Finanzierungskonzept zu kommen.

Die entwicklungsbedingt steigende Last von Kapazitätsengpässen in der Verkehrsinfrastruktur und vor allem im Straßennetz könnte und sollte die Suche nach zureichenden Lösungen antreiben. Es ist bisher allerdings noch nicht zu sehen, daß die Herausforderung erkannt und angenommen wird. Dabei gibt es heute durchaus Parallelen zu der Entscheidungslage, die sich Ende der 50er Jahre nach Anlaufen der Motorisierungswelle ergeben hatte und in der die Politik die Kraft aufbrachte, mit dem Verkehrsfinanzgesetz von 1955 und noch entschiedener mit dem Straßenbaufinanzierungsgesetz von 1960 adäquate Antworten zu geben. Die Leasing-Modelle, von denen heute so viel und gern gesprochen wird, geben eine Art von Vorfinanzierung und können damit durchaus nützlich sein. Auch der Ansatz einer privaten Objektfinanzierung auf Gebührenbasis – nach der Art des Kanaltunnels – sollte als ergänzende Variante unbedingt aktuell bleiben. Es wäre aber falsch zu glauben, „unkonventionelle Modelle privater Finanzierung“ könnten eine mittel- und langfristige Haushaltsstrategie der Verkehrswegfinanzierung ersetzen. Wie weit die fiskalpolitische Planung dagegen von den Erfordernissen einer zukunfts- und bedarfsorientierten Infrastrukturpolitik entfernt ist, zeigt sich darin, daß die massive Anhebung der Mineralölsteuer ohne Zweckbindungsüberlegungen und ohne eine ordnungspolitische Rückkoppelung durchzulaufen scheint. Selbst die Bedrohung durch den so oft und häufig leichtfertig berufenen Verkehrsinfarkt gibt den Verkehrspolitikern offenbar noch keine Möglichkeit, sich in der Haushalts- und Investitionsplanung verständlich zu machen. Da kann es auch nicht verwundern, daß der Hinweis auf die Harmonisierungszwänge der EG-Verkehrspolitik ohne erkennbaren Eindruck bleibt.

Oder was soll man davon halten, daß erst jetzt, im Jahre 1991, die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Fragen formuliert werden, die, seit langem bekannt, als Sperrriegel vor jeder Sanierung der Eisenbahn als Wirtschaftsunternehmen liegen? Auch hier wird es vielen Politikern schwer fallen, von der alten Illusion Abschied zu nehmen, die Bahn könne gesunden und zu jedem Sonderzweck nutzbar bleiben.

Sich der Aufgabe zu stellen, ein Ordnungs- und Finanzierungskonzept für den Verkehr der Zukunft zu entwerfen und durchzusetzen, verlangt schließlich auch, über die Bedeutung und Behandlung der „Sozialkosten des Verkehrs“ die schon lange anhängige Klärung herbeizuführen. Methodisch fragwürdigen Rechnungen neue folgen zu lassen und die methodenbedingt weit auseinanderliegenden Ergebnisse gleichsam als „Knüppel aus dem Sack“ in Reserve zu halten, bringt keine Lösung und keine Anreize. Es sollte jetzt endlich der Durchbruch zu einer einsichtigen, fairen und zielorientierten Anlastungskonvention erfolgen. Es fehlt dazu nicht an Vorarbeit.