

Dazu kommen Abbildungen der Fahrzeuge, einzelner Komponenten, von Netzkonfigurationen etc. Die Autoren beschränken sich strikt auf die Wiedergabe der Informationen, die sie den Quellen – primäre und sekundäre Beschreibungen, im wesentlichen aus den Jahren 1965–1970 – entnommen haben; zur Bewertung der Angaben empfiehlt es sich, den Entwicklungsstand heranzuziehen: Deutet beispielsweise die Klassifizierung »Konzept« darauf hin, daß die Angaben mit Anforderungen gleichzusetzen sind, so geben die Daten in Erprobung oder in Betrieb befindlicher Systeme Hinweise auf realisierbare technische Möglichkeiten. Weitere Orientierungshilfe geben die Bemerkungen, seien sie aus den Unterlagen zitiert oder von den Autoren beigetragen. Leider sind diese Bemerkungen sehr knapp gehalten, was die Bewertung des Einzelsystems angeht, und sie sind bei ähnlichen Systemen nicht jedesmal wiederholt; letzteres zwingt den Leser, selbst Parallelen zu ziehen. Ähnlich ist es, wenn man statt nach der hier gegebenen funktionalen Beschreibung nach der Eignung eines Verkehrsmittels für eine konkrete Transportaufgabe fragt. Dann muß man sich die relevanten Einzelheiten aus dem gegebenen Material zusammenstellen, was bei entsprechender Sachkunde durchaus möglich ist. (Leider fehlt dem Buch der in dem weiter unten angegebenen »Technological Assessment«-Band des Stanford Research Institute enthaltene allgemeine Teil, der sowohl Einführungen in die

Probleme bestimmter Komponenten als auch eine generelle Bewertung der erfaßten Systeme gab.)

Die gebotene Information ist durchweg korrekt, sieht man von den oben gemachten Einschränkungen und von einigen unbedeutenden lapsus ab. Daß keine Kostenangaben gemacht werden, ist angesichts der Unterschiede zwischen Angaben im Entwicklungsstadium und Schätzungen bei Projektanalysen nur positiv zu bewerten. Aufgrund des verwendeten Materials konnte der letzte Entwicklungsstand der Systeme nicht berücksichtigt werden – kaum gravierend, da sich nicht viel an den Grundkonzepten geändert hat.

Insgesamt kann das Buch als gute Anfangsinformation betrachtet werden für den, der sich für die technischen Ideen der neuen Nahverkehrssysteme interessiert. Als weiterführende Literatur unbedingt zu empfehlen sind der genannte Band des Stanford Research Institute (Literaturangabe [3]) sowie der Bericht der Johns Hopkins University über 10 verschiedene Systeme (Literaturangabe [4] und [5]), die beide den allgemeinen Hintergrund der Systembewertung geben als auch besondere Probleme aufzeigen. Über den neueren Stand der Entwicklung kann der Bericht »transpo 72« in Traffic Engineering and Control Juli 72, S. 135 ff., informieren, der allerdings nicht die hier gegebene Detailinformation ersetzen kann.

Dr. P. Tonn, Darmstadt

v. st. d

Zur Frage einer gesellschaftspolitischen Ausrichtung der Verkehrspolitik

VON PROFESSOR DR. RAINER WILLEKE, KÖLN

I.

Die Wachstumsintensität und Dauerprosperität in den letzten zwei Jahrzehnten sind mit der individuellen Massenmotorisierung unlösbar verwoben. Diese steht zu nahezu allen die Epoche kennzeichnenden Zügen der sozio-ökonomischen Entwicklung in einem deutlichen Korrespondenzverhältnis wechselseitiger Abhängigkeit. So sind der Kraftverkehr und seine Infrastruktur durch die Wandlungen der gesellschaftlichen Gefüge und Werthaltungen, die größtenteils wachstumsinduziert sind, unmittelbar betroffen und vor Lernprozesse und Anpassungsaufgaben großen Ausmaßes gestellt. Zu denken ist dabei hauptsächlich an den quantitativen und qualitativen Auftrieb der Personenverkehrsnachfrage in Abhängigkeit von Einkommensanstieg, Arbeitszeitverkürzung, ausgeteilteren Urlaubsspannen und anderen sozialen Strukturparametern sowie an die von der Verkehrsnachfrage abgeleitete, räumlich und zeitlich bestimmte Inanspruchnahme von Straßenkapazitäten durch fahrende und abgestellte Kraftfahrzeuge. Die mit dem Individualverkehr erschlossenen technisch-ökonomischen Möglichkeiten wirken zugleich impulsgebend auf die Weiterentwicklung der gesellschaftlichen Lebens-, Siedlungs- und Leistungsverhältnisse ein; sie fördern dabei überwiegend noch immer solche Tendenzen der räumlichen Trennung und Zuordnung von Standortfunktionen, die ihrerseits einen neuerlichen Anstieg der Verkehrsnachfrage veranlassen. Die Interdependenz der Veränderungen, die sich innerhalb des Verkehrsbereichs und bei den standortbezogenen Sozialstrukturen zeigen, läuft so in einem spiralenförmigen Prozeß. Die Frage lautet, wann und wie diese Prozeßdynamik in ein ausbalanciertes Entsprechungsverhältnis einmündet und welche Rolle dabei die Verkehrspolitik entsprechend ihrer Einwirkungsmöglichkeiten spielen kann und nach vollzogener Festlegung ihrer Ziele spielen soll.

Dem Zugewinn an Mobilität und den damit neu erschlossenen Freiheitsgraden individueller und kollektiver Lebensgestaltung stehen und standen von Anfang der Individualmotorisierung an Aufwendungen gegenüber. Hierbei konnte es lange Zeit als durchaus gerechtfertigt gelten, im wesentlichen nur an die den einzelnen unmittelbar treffenden Kosten der Fahrzeughaltung und -nutzung sowie an die dem Kraftverkehr zugeschätzten Straßenkosten zu denken. Über die eigentlichen Wegekosten hinausgehende externe Kosten gibt es in einem problembildenden Umfang erst, seit durch die Verkehrsmassierung und durch das Auftreten von Engpaßlagen mit Stauungserscheinungen Toleranzschwelen der Umweltbelastung erreicht wurden und zudem, was die Kraftverkehrsbeteiligte selbst betrifft, gegenüber den Erwartungsansätzen anormal große Zeitverluste, Betriebskosten und Unfallrisiken als Folge des Verkehrsmengenanstiegs und der zunehmenden Zahl von Stauungen auftraten. In dem so entstandenen Spannungsfeld zwischen den Erscheinungen und Konsequenzen der Motorisierung einerseits und den Gewichten, die der Deckung des Mobilitätsbedarfs zugemessen werden, andererseits haben sich die Problembereiche und Programmschwerpunkte der Verkehrspolitik grundlegend verändert.

II.

Die ersten Auswirkungen des seit Mitte der zwanziger Jahre spürbar werdenden Kraftwageneinsatzes trafen die auf dem Eisenbahnmonopol fußende Ordnung des überörtlichen Güterverkehrs; und für fast drei Jahrzehnte standen dann die Wettbewerbsprobleme des Güterverkehrs von Schiene, Straße und Binnenschifffahrt als eine zwischen Marktgesetzmäßigkeiten und Interventionsvorbehalten zugunsten der Eisenbahn eingespannte Koordinierungsaufgabe im Zentrum der deutschen Verkehrspolitik; im Grunde war dies ihr unter ökonomischen Aspekten allein für diskussionswert befundener Teil. Der auf Dämpfung einer vermuteten Wettbewerbsübersteigerung ausgerichteten Haltung entsprachen Kapazitätsreserven bei allen Verkehrsträgern. Eine zuerst nur in kleinen Schritten anlaufende Verschiebung des verkehrspolitischen Interesses ergab sich erst, als der zehn Jahre nach Kriegsende auch in der Bundesrepublik Deutschland stark beschleunigte Fortgang der Motorisierung, jetzt ganz überwiegend als Bestandsausweitung der Personenkraftwagen, im Bereiche des Straßennetzes, und zwar zuerst hauptsächlich bei wichtigen Fernverbindungen, Engpässe entstehen ließ, die seit Ende der fünfziger Jahre einen an der Beanspruchung ausgerichteten intensiven Straßenausbau motivierten. Fragen der jetzt nicht mehr ausschließlich bautechnisch verstandenen Investitionspolitik mit ihren Planungs- und Finanzierungsaspekten zogen steigende Aufmerksamkeit auf sich. Inzwischen hatte die individuelle Massenmotorisierung und mit ihr der sprunghaft expandierende Personenverkehr die eindeutig tendenzprägende Rolle übernommen; die Engpaßmisere konzentrierte sich schwerpunktmäßig auf die größeren Städte, und schrittweise setzte sich die Meinung fest, daß die Motorisierungswelle selbst mittelfristig durch das finanzierungs- und planungsmögliche Investitionsvolumen nicht eingehalten werden könne. Straßenentlastung durch Umschichten von Verkehrsteilen auf die zunächst noch allseitig aufnahmefähigen Schienenkapazitäten wurde deshalb zu einem Hauptargument des *Leber-Plans* (1967). Gedacht war dabei aber noch immer fast ausschließlich an Verlagerungen im Güterverkehr, obwohl die kritische Kapazitätsbelastung der Stadt- und Fernstraßennetze schon weitgehend durch den Personenverkehr bestimmt war. Aber es wurde die Chance vermutet, durch eine Reduzierung des Schwerlastverkehrs auf der Straße dem individuellen Personenkraftverkehr freie Fahrt zu sichern.

Inzwischen hatten sich die verkehrlichen Problemschwerpunkte aber bereits eindeutig auf die inneren Stadtbereiche und deren Anbindungen sowie auf den Nachbarortverkehr in den Hauptverdichtungsräumen verschoben. Wie in allen entwickelten Volkswirtschaften wurde dies in der Bundesrepublik Deutschland um die Mitte der sechziger Jahre deutlich. Es mußte für die Verkehrsinfrastruktur der Gemeinden und speziell für die Stadtstraßen ein großer und schnell ansteigender Nachholbedarf konstatiert werden. Die ersten soliden Prognosen über den Fortgang der Motorisierung mit seinen Konsequenzen für die gemeindlichen Verkehrsverhältnisse stellten die Zeichen auf Sturm. Es kam die Zeit der kommunalen Generalverkehrspläne und der ausgeweiteten Finanzierungshilfen von Bund und Ländern. Der Investitionsstoß setzte freilich mit der zumindest für die Großstädte viel zu optimistischen Vorstellung an, daß die Verkehrsflächen und -einrichtungen innerhalb vernünftiger Grenzen doch noch entsprechend den Ansprüchen des sich unter status-quo-Bedingungen nach individuellen Wahlentscheidungen entfaltenden Kraftverkehrs ausgeweitet und verbessert werden könnten. Grundsätzlich war zwar von einer parallel laufenden Vorsorge für den Individualverkehr und für

den öffentlichen Personennahverkehr die Rede. Entsprechend der gegebenen Auslastungslage stand tatsächlich aber fast ein Jahrzehnt lang der quantitative und qualitative Ausbau der Stadtstraßennetze ganz eindeutig im Vordergrund. Obwohl dadurch für die Belastungsschwerpunkte des Ballungsverkehrs eine nachhaltige Stabilisierung nicht erreicht werden konnte, kam es für viele kleine und mittlere Städte doch zu einer grundlegenden Aufwertung der Verkehrsanbindung und im ganzen zu einer wesentlichen Verbesserung der Anschlüsse zwischen den Stadtstraßen- und Fernstraßennetzen. Diese Investitionsgewichte verschoben sich Ende der sechziger Jahre zuerst punktuell und dann der Gesamtrichtung nach zugunsten des öffentlichen Verkehrs, insbesondere mit der Einleitung von S-Bahn- und U-Bahn-Großprojekten.

Inzwischen ist die Tendenzwende zum wichtigen und vielleicht wichtigsten offiziellen Programmbestandteil der deutschen Verkehrspolitik geworden. In der Regierungserklärung vom 18. Januar 1973 heißt es bei dem ersten der vier für die Verkehrspolitik genannten Schwerpunkte: »Um die Lebensbedingungen in den Städten zu verbessern, müssen zur Lösung der Probleme des Nahverkehrs neue Modelle erprobt werden. Der öffentliche Personennahverkehr hat Vorrang vor dem Individualverkehr.« Mit dieser Aussage korrespondieren Akzentverschiebungen in der neugefaßten Bundesverkehrswegeplanung und selbstverständlich auch die Umschichtung von Teilen der zweckgebundenen Mineralölsteuereinnahmen vom Straßenausbau zur Ausweitung der Finanzbasis des öffentlichen Personennahverkehrs.

III.

Die Neuorientierung in der Rangordnung der verkehrspolitischen Ziele und auch in der Einstellung zu den als zieladäquat geltenden Mitteln der Verkehrspolitik wird neben der Diskussion der Sachzusammenhänge immer häufiger und betonter mit vorerst noch kaum detaillierten Hinweisen auf gesellschaftliche Bedarfsgewichte und gesellschaftspolitische Leitvorstellungen zu begründen versucht. So sagt der Bundesminister für Verkehr im Vorwort zu seinem Mitte 1973 vorgelegten verkehrspolitischen Konzept: »Gesellschaftliche Bedürfnisse bestimmen mehr und mehr die Zusammenhänge, in denen die Verkehrspolitik ihren Platz findet. Das gilt vor allem für die mit dem Verkehr eng zusammenhängenden Bereiche des Umweltschutzes, Städtebaus und der Raumordnung. Verkehrspolitik wird somit zum unverzichtbaren Bestandteil der Gesellschaftspolitik. In der öffentlichen Diskussion wird diese Bewertung gewürdigt und anerkannt. Der Druck aktueller Probleme in den Ballungsgebieten, die hohe Zahl der Verkehrsunfälle und die damit verbundenen enormen volkswirtschaftlichen Kosten haben das Bewußtsein der Bürger geschärft¹⁾. Die gesellschaftspolitische Ausrichtung und Einordnung der Verkehrspolitik wird somit als etwas Wertendes angesprochen, als eine durch gesellschaftliche Entwicklungen angestoßene Tendenz zu einer neuen Problemsicht und dieser entsprechend zu neuen Antworten. Das anvisierte Problemfeld erscheint dabei durch die neueren Wachstums- und Gestaltungsschwerpunkte des Verkehrs selbst entstanden, vor allem durch die massenhafte Individualmotorisierung.

Bei solchen und ähnlichen Hinweisen auf spezifisch gesellschaftspolitische Bezüge und Zielsetzungen werden die daraus folgenden verkehrspolitischen Konsequenzen anschei-

¹⁾ Der Mensch hat Vorfahrt – Kursbuch für die Verkehrspolitik. Ein Konzept des Bundesministers für Verkehr, Bonn 1973, S. 2. – Vgl. auch Konzept zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs (= Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 41) Hof/Saale o. J. (1972), S. 18.

nend als evident und bekannt vorausgesetzt, zumindest der entscheidenden Richtung nach. Um aber die Meinung prüfen zu können, ob hier wirklich eine gehaltvoll konkretisierbare und damit informative Zielvorgabe vorliegt, die sich eben wegen ihrer Berücksichtigung oder verstärkten Berücksichtigung der Gesellschaftspolitik vom bisherigen Kurs der Verkehrspolitik unterscheidet, müßte das Neue auch inhaltlich beschreibbar sein und in der Darlegung des Programms beschrieben werden. Das Feld in dieser Weise abzustecken und damit überschaubar zu machen, ist aber wohl noch nicht versucht worden. Probeweise und als Argumentationsimpulse seien deshalb einige Punkte, die hier in Betracht kämen, genannt: 1. Im Gegensatz zur überkommenen Gewichtung hat sich der Personenverkehr gegenüber dem Güterverkehr in den Vordergrund des verkehrspolitischen Interesses und Handelns gestellt, wobei ein großer und weiter ansteigender Teil des Personenverkehrs nicht der Sphäre von Produktion und Berufsaktivität, sondern derjenigen konsumtiver Tätigkeiten zuzuordnen ist. 2. Klarer als früher wird gesehen, daß die Ziele der Verkehrspolitik nicht autonom-sektoral verstanden werden können, sondern von höher gelagerten gesellschaftlichen Zielebenen hergeleitet sind. 3. Mit größerer Deutlichkeit als bisher werden die über das eigene Funktionsfeld hinausgreifende Bedeutung des Verkehrs – und speziell des Personenverkehrs – und die Interdependenzen zu den anderen Lebensbereichen und zu anderen Aktionskreisen der Politik beachtet. 4. Gegenüber dem alten, in seiner praktischen Relevanz nur sehr begrenzt bedeutungsvollen Prinzip der Tarifgleichheit im Raum wird eine durch den Verkehr zu gewährleistende persönliche Chancengleichheit im Raum postuliert. 5. Im Vergleich zur Vergangenheit sind die externen Negativwirkungen der erreichten Verkehrslage und der absehbaren weiteren Verkehrsentwicklung objektiv zahlreicher und schwerer geworden; sie werden zudem auch in der subjektiven Gewichtung höher eingestuft. 6. Die Erfahrung der engen Verbindungen zwischen der Verkehrsentwicklung und Wandlungen gesellschaftlicher Strukturelemente läßt die Meinung aufkommen, im Verkehr oder in einzelnen Bestandteilen des Verkehrs, bewußter und betonter als dies früher denkbar war, ein Instrumentarium zur Durchsetzung gesellschaftlicher Veränderungen zu sehen.

Diese Liste von Feststellungen und Thesen, die hier nur der Argumentation wegen formuliert sind, könnte unschwer ausgeweitet und der Akzent der nicht immer ganz deutlich formulierten Aussagen leicht in der einen oder anderen Richtung verschoben werden. Es sei ferner angemerkt, daß einige der in den genannten Punkten eingefangenen Behauptungen, schon was ihren Anspruch auf Originalität betrifft, zumindest grobe Übertreibungen darstellen, die nur auf Unkenntnis fußen können. So ist es einfach nicht wahr, daß Verkehr und Verkehrspolitik vor der jüngsten gesellschaftspolitischen Wende in sektorbegrenzter Isolierung unter Vernachlässigung der übergreifenden Interdependenzen behandelt worden seien. Tatsächlich haben sich die Versuche, den Erfahrungsbereich der Verkehrspolitik begrifflich zu umreißen und ihren Inhalt nach Anlässen und Absichten zu ordnen, einer gestuften Definitionsaufgabe gegenüber gesehen. *Predöhl* etwa präzisiert nur die Tradition, wenn er zwischen der auf den Verkehr und speziell auf die Verkehrsmarktverhältnisse bezogenen Ordnungspolitik und der durch den Verkehr (Verkehrswege, Verkehrspreise usw.) bewirkten oder bewirkbaren Strukturpolitik unterscheidet. Der Verkehr ist hier also nicht nur als eigener Zielbereich, sondern auch als Mittelbereich für andere Zwecke der Politik angesprochen. Noch deutlicher kann eine dreistufige Definitionsgliederung sein, die die neuere finanzwissenschaftliche Lehre von den öffentlichen und meritorischen Gütern

berücksichtigt. Auch sie beginnt mit der verkehrsmarktbezogenen Ordnungspolitik, also mit der Aufgabe, angesichts sektorspezifischer Schwierigkeiten die Bedingungen für funktionsfähigen Wettbewerb zu schaffen und zu erhalten. Sie nimmt dann in einem zweiten Schritt auf die Voraussetzungen, Erfordernisse und Konsequenzen besonderer verkehrlicher Vorsorgewirtschaft Bezug, bei der das Verkehrsleistungsangebot im Interesse öffentlicher und nicht unmittelbar marktwirksamer Zwecke über die Menge des erwerbswirtschaftlich motivierten Angebots ausgedehnt werden soll. (Hier wäre dann auch der Niederschlag der ausgedehnten Gemeinwirtschaftlichkeits- und Daseinsvorsorgedebatte einzuordnen.) Und sie spricht dann schließlich noch diejenigen Tatbestände an, bei denen die öffentliche Einflußnahme auf den Verkehr im Interesse der Zielerfüllung für andere Politikbereiche erfolgt; zu denken ist etwa an eine Orientierung des Verkehrswegebau an raumordnungspolitischen Zielen, an sozial- und bildungspolitisch motivierte Auflagen für die Verkehrspreisbildung und vieles andere mehr.

IV.

Es kann mithin keine Rede davon sein, daß die »traditionelle« Perspektive der Verkehrspolitik und der Verkehrswissenschaft außerstande war oder heute außerstande ist, die durch die Massenmotorisierung erzeugten Erscheinungen und Probleme des Verkehrs in ihre analysierenden oder gestaltenden Ziel-Mittel-Systeme einzubeziehen. Daß gerade auch die wirtschaftswissenschaftlichen Bemühungen um Verbesserungen in den Spannungsfeldern des städtischen und regionalen Ballungsverkehrs und die dabei präsentierten Orientierungs- und Handlungshilfen nicht ohne Überzeugungskraft geblieben sind, dafür legt das zur Zeit viel besprochene Gutachten »Auto und Umwelt« des *Sachverständigenrates für Umweltfragen* beim Bundesinnenministerium ebenso Zeugnis ab, wie für den Bedarf an weiterer Präzisierung, beispielsweise was den Einsatz von preis- und finanzpolitischen Mitteln der Steuerung und des Ausgleichs betrifft.

Durch Mißverständnisse ausgelöste Unklarheiten belasten auch die um die Frage der Zielgewinnung kreisenden Diskussionen. Dabei ist es richtig und unbestritten, daß die besonderen sektoreigenen Ziele der Verkehrspolitik nicht autonom zu verstehen sind; sie leiten sich aus allgemeineren und höherrangigen Zielsetzungen und letztlich aus einem System höchstrangiger gesellschaftlicher Ziele ab und zeigen ihren vollen Sinngehalt erst in einer solchen Entsprechung²⁾. Der praktische Gehalt, die unmittelbar informierende und anleitende Bedeutung dieser allgemeinen Aussage ist allerdings durchaus nicht evident und nach dem Stande heutiger Konkretisierungsmöglichkeiten als äußerst gering zu veranschlagen. Die nicht weiter verdeutlichte Forderung nach Ein- und Unterordnung der verkehrseigenen Ziele im Hinblick auf übergeordnete Zwecke, die Betonung also einer instrumental dienenden Stellung schafft nicht nur Verständnisschwierigkeiten und nahezu unlösbare Probleme der objektiven Überprüfbarkeit und Erfolgskontrolle, sondern auch durchaus faßliche und absehbare Ordnungsgefahren. Die früher viel zitierte Formel, daß der Verkehr nur ein Diener der Wirtschaft sei, hat gerade in Deutschland und längerfristig durchaus zum Schaden von Wirtschaft und Gesellschaft eine kurzsichtige, an den kurzfristigen politischen Wechsellagen angelehnte Einstellung zu Verkehrsfragen begünstigt mit der Wirkung von Fehlentscheidungen

²⁾ Vgl. Leitbilder für den Verkehr der Zukunft, Stellungnahme der Gruppe Verkehrswirtschaft des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesverkehrsministerium, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 44. Jg. (1973), S. 63 ff.

in der Verkehrspreisbildung und Verkehrswegeplanung. Es kann im Lichte dieser Erfahrung weit eher als anderes unterstellt werden, daß der Verkehr seine Dienste für die Gesellschaft nachhaltig um so wirkungsvoller und auch in der Entwicklungsdynamik um so anpassungsfähiger darzubieten vermag, je erfolgreicher er in der Erfüllung seines »eigenen« Zieles ist, der wirksamen Nachfrage nach Verkehrsdiensten in wirtschaftlicher Weise bestmöglich zu entsprechen. Das wäre auch der Regelfall für die marktwirtschaftliche Integration von Produktionssektoren. Wieweit allerdings die Bedeutung dieses Hinweises reicht und wie der Grundsatz gegebenenfalls für die einzelnen Leistungsbereiche des Verkehrs interpretiert oder auch modifiziert werden muß, ist Gegenstand einer langen, im Ergebnis noch immer wenig gehaltvollen Kontroverse über die Möglichkeiten und Grenzen einer markt- und wettbewerbswirtschaftlichen Verkehrsordnung³⁾. Es scheint, daß sie unter dem Stichwort der gesellschaftspolitischen Orientierung neuerlich und, was die Erkenntnisgewinnung betrifft, unter ungünstigen Vorzeichen aufzuleben beginnt, denn ein beträchtlicher Teil der sich so verstehenden Argumentationsbeiträge bezieht ganz ausdrücklich und betont die Position, daß Marktwirtschaft im Verkehr und in Ausrichtung auf den Verkehr versagt habe und von einer auf die gesellschaftlichen Bedürfnisse ausgerichteten Planung des menschlichen Lebens im Raum abgelöst werden müsse. Als Beweis soll das Verkehrschaos in den Städten und Verdichtungsräumen dienen, und dieser Beweis gilt als unabweisbar, weil ja doch, wie man sehr zu Unrecht meint, Marktwirtschaft im Verkehr bestanden habe und bestehe und weil unter diesem Regime oder gar als Produkt dieses Regimes das Verkehrschaos mit allen seinen Folgelasten – Unfallopfer, Umweltschäden, Stadtruin, Landschaftsverschandelung – eingetreten sei. Daß es in Wahrheit viel eher umgekehrt zu sehen ist, kann allerdings nur vom ökonomischen Sachverstand mit dem Durchspielen alternativer, für den Stadtverkehrsbereich möglicher verkehrspolitischer Strategien nachgewiesen werden. Dann aber zeigt sich, daß die notorische Mißachtung von Möglichkeiten der Gegengewichtbildung und Gegensteuerung, die sich nach dem Ansatz der Knappheitspreisbildung aus einer marktwirtschaftsähnlichen Anlastung externer Kosten ableiten lassen, zu den entscheidenden Ursachen der chronischen Engpaßbildung in Teilen der Verkehrsinfrastruktur und den dadurch ausgelösten ungünstigen Stadtstrukturentwicklungen gehört. Impulsgebende Korrektive der damit angesprochenen Art, die gerne als akademisch apostrophiert werden, haben trotz allen durch Versäumnisse verlorenen Terrains an Aktualität nicht verloren.

V.

Der Hinweis auf die gesellschaftspolitische Dimension der Verkehrspolitik kann teilweise als Versuch gelten, die im Verkehr manifesten Veränderungen von zwei Jahrzehnten zusammenzufassen, die das Beteiligt- und Betroffensein zu einer allgemeinen und fast allgegenwärtigen Erfahrung werden ließen. Soll daran anschließend durch die programmatische Hinwendung auf gesellschaftliche Bezüge und gesellschaftspolitische Ziele die öffentliche Aufmerksamkeit für die Problem- und Krisenbereiche des Verkehrs geweckt und wachgehalten sowie das Interesse von Politikern und Wissenschaftlern auf die Interdependenzen in den Entwicklungen des Verkehrs und des Sozialgefüges gelenkt werden, so wäre allenfalls zu fragen, ob dies und gegebenenfalls warum dies noch

³⁾ Vgl. Willeke, R., Interventionsspiralen in der deutschen Verkehrspolitik, in: 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Konzeption und Wirklichkeit, Stuttgart 1972, S. 316 ff.

immer erforderlich sein sollte. Doch das ist selbstverständlich nicht die entscheidende Fragestellung. Diese fordert vielmehr die Prüfung, ob mit der Wortwahl »gesellschaftspolitisch integrierte und ausgerichtete Verkehrspolitik« eine konkrete Vorgabe von Zielen und zieladäquaten Mitteleinsätzen erfolgt, zumindest aber ein inhaltlich überschaubarer, abgegrenzter und so diskussionsfähiger Beitrag zu einer kritischen Ziel-Mittel-Diskussion an die Hand gegeben ist. Davon kann keine Rede sein. Jeder im aktuellen Möglichkeitsbereich liegender verkehrspolitische Kurs mit jeder dem Kurs entsprechenden Einzelentscheidung würde auf der politischen Willensbildung der Gesellschaft fußen und seinerseits in die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen einwirken, speziell in die Standort- und Raumnutzungsgefüge. Vielerlei und außerordentlich Unterschiedliches kann gemeint sein. Die Interpretationsmöglichkeiten reichen vom Selbstverständlichen über den allein relevanten Fächer politisch konkurrierender Positionen bis an die Grenzen des Wunderlichen und Absurden.

Als Testfall hat vor allen übrigen Bewährungsproben die Behandlung der sich erkennbar weiter zuspitzenden Probleme des Personennahverkehrs als Aspekt und Wirkfaktor der Stadt- und Regionalplanung zu gelten. Die Devise »Vorrang für den öffentlichen Verkehr« kann bei einer abgrenzenden Verdeutlichung durchaus Richtiges besagen, aber sie führt noch kaum in die Nähe der lösungsentscheidenden Fragen. Etwa: Ist für die im Vordergrund stehenden Belastungsschwerpunkte eine Problemlösung, ja auch nur ein wirklich durchgreifender Problemabbau durch bloße Substitution von Individual- durch öffentlichen Verkehr denkbar, wenn die verkehrserzeugenden und räumlich wie zeitlich verkehrsmassierenden sozial-ökonomischen Strukturen und Verhaltensmuster unverändert bleiben? Oder setzt die denkbare Lösung nicht gerade auch simultane und abgestimmte Änderungen dieser Parameter voraus? Was aber würde eine planmäßige Dezentrierung der Verkehrsnachfrage dann für die zu optimierenden Leistungsbeiträge der Nahverkehrsmittel bedeuten? Und schließlich: Wie hätte das verkehrspolitische Korrelat einer Raumordnungspolitik auszusehen, die auf eine Stärkung sekundärer Verdichtungen zielt? Der Überblick über Entwicklungstrends und Steuerungsmöglichkeiten, der solche und ähnliche Fragen stellen läßt, schließt Einseitigkeit in der Wertung und Uniformität in der Lösung von vornherein aus.

Die Feststellung von Wissenslücken über die Wechselbeziehungen zwischen Verkehr und gesellschaftlicher Entwicklung oder Entwicklungsmöglichkeiten und daraus folgenden Orientierungsschwächen kann nach der Lage der Dinge kein Vorwurf, sondern nur ein Ansporn sein. Der Hinweis auf scheinbar gegebene gesellschaftliche Postulate ist dagegen eine Ausflucht. Sie birgt die Gefahr, daß der Diskussionsstand und die für Wahlentscheidungen bestehenden Alternativen überdeckt werden, so als ob mit der beanspruchten gesellschaftspolitischen Qualität von Programmpunkten schon ein Wort von übergeordneter Autorität gesagt sei, das die Ziele und Mittel der weiteren kritischen Analyse enthebt.

Doch wann ist eine als Gesellschaftspolitik verstandene Verkehrspolitik erfolgreich? Welche Leistungskriterien sind hier zur Hand? An welchen Alternativen sind die Mittel und Mitteleinsätze zu messen? Gibt es dazu keine Antworten, so bedeutet dies freilich nicht, daß die Absichtserklärungen und Weichenstellungen, die mit dem Hinweis auf gesellschaftspolitische Ziele eingeleitet werden und so motiviert sein sollen, keine reale Substanz besäßen. Nur ist diese mit dem eher überdeckenden als den Blick schärfenden Hinweis keineswegs durchsichtig gemacht, geschweige denn festgelegt. Es gilt vielmehr,

diese Substanz selbst analytisch zu ergreifen und zu ordnen, damit dann die Alternativen künftiger Verkehrspolitik Umriß gewinnen und mit ihren Konsequenzen in Klarheit formuliert werden können, damit im Prozeß politischer Meinungsbildung und Gewichtung die rationale Wahlentscheidung möglich wird.

Summary

The matter dealt with here constitutes a critical appreciation of the theory advanced during the recent transport policy debate, that such policy should be directed towards social targets with a special emphasis on preference for public transport vis-a-vis the private sector. Matters connected with the environment, traffic safety and town planning are also broached thereby which highlight the new look in traffic policy even from a historical perspective. Relevant questions and theses are delineated and scrutinized as regards innovation, application and prospects of eventual realisation. Transport policy's contribution towards solving social problems is marked out within a framework resembling the free market economy, attention being drawn, at one and the same time, to the mistakes, hazards and difficulties arising from state intervention in spheres relating to social policy.

Résumé

Cet article a pour objet une analyse critique de la thèse posée dans la dernière discussion de politique de transport; la politique de transport devrait être dressée sur les fixations des buts de politique sociale, ce qui contient surtout une répression du trafic individuel en faveur du trafic public. Ainsi on touche aussi aux problèmes de protection de l'environnement, de la sécurité, de la circulation et du développement urbain qui font reconnaître la nouvelle orientation de la politique de transport aussi dans une rétrospection historique. Les mises en question et thèses correspondantes sont exposées, et leur originalité, application et leurs chances de succès en sont examinées. L'article de politique de transport pour résoudre les problèmes sociaux est vu dans un cadre d'ordre semblable à l'économie de marché, tout en montrant en même temps les fautes, dangers et difficultés d'interventions par l'Etat motivées par la politique sociale.

v.st.d

Das neue verkehrspolitische Leitbild

— Eine kritische Analyse —

VON DR. HERBERT BAUM UND DR. WOLFGANG KENTNER, KÖLN

I. Zielsetzung und Ausgangsgrundlagen des verkehrspolitischen Konzepts

»Der Mensch hat Vorfahrt« — dies ist die Zielrichtung des »Kursbuches« für die Verkehrspolitik¹⁾, mit dem Bundesverkehrsminister *Lauritzen* die Fehlentwicklungen im Verkehrssektor herausstellen, eine politische Neuorientierung einleiten und die notwendigen Maßnahmen in einem geschlossenen Konzept zusammenfassen will. Mit ihm wird der »Interventionsspirale« in der deutschen Verkehrspolitik²⁾ möglicherweise ein weiteres Element hinzugefügt: Wie im Vorwort betont, knüpft dieser Entwurf an das »Verkehrspolitische Programm für die Jahre 1968 bis 1972« an. Allerdings wäre es verfehlt, das *Lauritzen-Konzept* als Fortschreibung des *Leber-Plans* interpretieren zu wollen, da Zielsetzung, Problemgewichtung und Maßnahmen in beiden Reformansätzen teilweise voneinander abweichen³⁾. Dominierten im *Leber-Plan* langfristig ökonomische Grundsätze, die in einem — zugegebenermaßen von temporär dirigistischen Eingriffen durchsetzten — Stufenplan zur Anwendung kommen sollten, so verlagert das *Lauritzen-Konzept* den Schwerpunkt mit einer weitgehenden Umwidmung der Verkehrspolitik zum Instrument der »Gesellschaftspolitik«, die nicht mehr ohne weiteres einer ökonomischen Effizienzkontrolle unterworfen werden kann. Die politische Rechtfertigung dieser Umorientierung ergibt sich aus der Diagnose und Prognose der Verkehrsverhältnisse und ihrer gesellschaftlichen Wirkungen. Es muß angesichts des generellen Unsicherheitsphänomens eingeräumt werden, daß hier nur Größenordnungen aufgezeigt und Dimensionen sichtbar gemacht werden können, deren Stichhaltigkeit aber doch diskussionsfähig sein sollte. Demgegenüber muß jedoch die Diagnostik in qualitativer Hinsicht stimmen! Daß beides im *Lauritzen-Konzept* zum Problem wird, verdeutlichen die folgenden kritischen Einwände:

¹⁾ Der Mensch hat Vorfahrt — Kursbuch für die Verkehrspolitik. Ein Konzept des Bundesministers für Verkehr, Bonn 1973.

²⁾ Zu einer kritischen Wertung der Vergangenheit vgl. *Willeke, R.*, Interventionsspiralen in der deutschen Verkehrspolitik, in: 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Konzeption und Wirklichkeit, Stuttgart 1972, S. 316 ff.

³⁾ Zur Kritik am *Leber-Plan* vgl. *Willeke, R.*, *Bögel, H. D.*, *Freimuth, W.*, Verkehrspolitik vor der Entscheidung. Eine kritische und weiterführende Untersuchung zum verkehrspolitischen Programm der Bundesregierung, Frankfurt am Main 1968; *Willeke, R.*, Verkehrspolitik vor der Wende? in: Wirtschaftsdienst, 47. Jg. (1967), S. 547 ff.; *Der Bundesminister für Verkehr*, Das verkehrspolitische Programm im Spiegelbild der öffentlichen Meinung, Bad Godesberg 1967.

Zum *Lauritzen-Konzept* vgl. die folgenden Stellungnahmen: *Bundesverband des Deutschen Güterfernverkehrs*, Zur Lage der gegenwärtigen Verkehrspolitik, Frankfurt am Main 1973; *Verband der Automobilindustrie (VDA), e. V.*, Stellungnahme der Automobilindustrie zum Konzept des Bundesministers für Verkehr vom 8. Juni 1973, Frankfurt am Main 1973; *Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe*, Stellungnahme zum verkehrspolitischen Gesamtkonzept von Bundesverkehrsminister Dr. Lauritzen, in: VGV-Mitteilungen vom 12. 6. 1973, Köln 1973; *Deutsche Straßenliga*, Der teure Straßenverkehr, in: Straße und Wirtschaft, 20. Jg. (1973), Nr. 13/14, S. 4 f.; vgl. ferner die Stellungnahmen in: Deutsche Verkehrs-Zeitung, 27. Jg. (1973), Nr. 71 und Nr. 81 und in: Verkehr und Technik, 26. Jg. (1973), Heft 7; *Deutscher Städte- und Gemeindebund*, Der Straßenbau muß weitergehen, Pressemitteilung, Düsseldorf 1973.