

G. Wolfgang Heinze

Europa '92 — Liberalisierung und Verkehrswachstum

Unterschiedliche Reaktionen auf "Europa '92"

Erwartungen als Fristenfrage

Allein die Absicht, den gemeinsamen europäischen Binnenmarkt zu verwirklichen, ändert die gesellschaftlichen, technischen und politischen Randbedingungen. Daß dieses Vorhaben mit der Öffnung Osteuropas zusammenfällt, verstärkt nur die zu erwartenden Systemeffekte. Dieser Doppelleffekt mit seinen Synergismen begünstigt aus politischen, ökonomischen, geographischen und historischen Gründen insbesondere die Bundesrepublik Deutschland und Berlin. Als Marktvergrößerung ist "Europa '92" an die vorrangige Verkehrsintegration gebunden und auch ohne Transformation der nationalen Industriegesellschaften kaum vorstellbar. Der gemeinsame europäische Binnenmarkt zielt deshalb zuerst auf die Liberalisierung der Verkehrsmärkte, die Abschaffung der Grenzkontrollen und die Angleichung sowie wechselseitige Anerkennung des Wirtschaftsrechts. Fünf Jahre nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 22.1.1985 (zur Herstellung der Dienstleistungsfreiheit im grenzüberschreitenden Verkehr und zur Festsetzung der Bedingungen für die Zulassung von Kabotage) sieht die deutsche Verkehrspolitik die damit zusammenhängenden Probleme gelassen. Die Prognosen zeigen, daß das Verkehrswachstum für fast alle Verkehrsträger reicht, der Modal split davon kaum berührt wird und die Gesamtinteressen der Bundesrepublik Deutschland mehr umfassen als "Verkehrsprobleme". Der verladenden Wirtschaft wiederum kommt die Liberalisierung zu langsam voran. Sie ist an wachsenden Märkten und niedrigen Transportkosten interessiert. Die deutschen Verkehrsunternehmen — als vermeintliche Opfer — passen sich längst an. Sie sehen die Chancen einer Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen zwischen Staaten und Verkehrsträgern nüchtern, forcieren betriebliche Anpassungsprogramme und fordern staatlichen Flankenschutz. Dazu gehört auch die beschlossene Schwerverkehrsabgabe. Wachsende Bedenken aber kommen von der politischen Opposition und aus der Verkehrswissenschaft. Unabhängig vom jeweiligen Standort wird hier erkannt, daß die Verkehrsinfrastruktur an ihrer Kapazitätsgrenze angelangt ist. Das Verkehrswachstum wird sich jedoch fortsetzen und zu neuen Herausforderungen in einer Phase allgemeinen Umbruchs führen. Diese — vor dem 9. November 1989 formulierten — Tendenzen werden sich durch die deutsche Einigung und die Öffnung des Ostblocks erheblich verschärfen.

Markante Entwicklungen erst sehr langfristig

Ziel dieses Beitrags ist es, dieses unterschiedlich wahrgenommene Wirkungsspektrum als Fristenproblem zu deuten. Tenor: Der gemeinsame europäische Binnenmarkt dürfte im Verkehrsbereich bis etwa 1995 nur bekannte Struktur-schwächen verstärken. Die markanten Entwicklungen aber sind langfristiger Art und erfolgen dann, wenn die gesellschaftlichen Veränderungen zum Verkehrsbereich zurückkoppeln.

Die Ausgangslage

Nationale Verkehrswirtschaften zu liberalisieren, gehört zum wirtschaftspolitischen Zeitgeist. Er verlangt weltweit seit Mitte der 70er Jahre mehr Effizienz durch mehr Flexibilität, mehr Markt und weniger Bürokratie.

Traditionelle Gründe der Marktordnung

Die bisherige Herausnahme des Verkehrssektors aus der Marktwirtschaft ging im wesentlichen auf vier traditionelle Gründe zurück:

1. Die These von den gehäuften Besonderheiten der Verkehrsmärkte bestritt deren Selbststeuerungsfähigkeit und erlaubte nur Wettbewerb innerhalb einer ständig kontrollierten Marktordnung.
2. Öffentliche Verkehrsunternehmen (Bundesbahn, öffentlicher Personennahverkehr) und Binnenschifffahrt bedürften des Schutzes vor dem motorisierten Straßenverkehr.

3. Die Verkehrsversorgung abgelegener Regionen sei ohne Betriebspflicht und Tarifgleichheit im Raum nicht zu sichern.
4. Mittelständische Unternehmen bildeten einen Elastizitätsfaktor von grundsätzlicher Bedeutung und seien deshalb zu privilegieren.

In der Diskussion um den EG-Binnenmarkt kommt nun noch von seiten des Güterkraftgewerbes ein fünfter Grund hinzu: Ausländische Wettbewerber verdanken ihre günstige Kostenstruktur vor allem staatlichen Wettbewerbsverzerrungen.

Hauptfaktor der darauf gegründeten Marktordnung aber war und ist die Dynamik des Straßengüterverkehrs und der von ihr ausgehende Veränderungsdruck im Verkehrssektor.

Struktureller
Anpassungsbedarf
zurückgestaut

Dieser strukturelle Anpassungsbedarf wurde durch die kontrollierte Wettbewerbsordnung nur gestaut, die Ursachen aber blieben unberührt. Sie bestanden sowohl in den technisch-ökonomischen Charakteristika von Verkehr und Verkehrsmitteln als auch in den Struktureffekten sozioökonomischer Entwicklung, die neue Lösungen begünstigten. Deshalb trockneten die alten Argumente aus und neuartige Engpässe zogen die Aufmerksamkeit auf sich. Private Massenmotorisierung und die Maßstabsvergrößerung des wachsenden Stadt-Land-Verbundes kehrten schließlich sogar manche Befürchtung um. Während die flächenhafte Verkehrsberuhigung der Verdichtungsräume fortschreitet, leidet der ländliche Raum heute nicht an zuwenig Verkehr, sondern ist vor zuviel Freizeitverkehr zu schützen.

Marktordnung betrifft nur
kleine Ausschnitte

Auch war die "Ordnung" der Verkehrsmärkte, d.h. staatliche Kapazitätsbeschränkungen, Marktzugangssperren und Zwangskartelle, asymmetrisch und leicht zu umgehen. Die deutschen Verkehrsmärkte sind gespaltene Märkte. "Geordnet" werden Güterfernverkehr und Personenlinienverkehr. Die Kabotage (= Binnenverkehr durch Ausländer) ist mit wenigen Ausnahmen (wie Rheinschifffahrt oder Berlin-Flugverkehr) generell verboten. Der Hauptverkehr findet jedoch im ungeordneten Bereich statt, wobei der Straßengüternahverkehr 85 % des gesamten Güterverkehrsaufkommens darstellt und der unmotorisierte und motorisierte Individualverkehr über 90 % des gesamten Personenverkehrs. Damit wird die zentrale Bedeutung des Nahbereichs deutlich. Aber auch im Fernverkehr sind Werkverkehr und Charterverkehr frei. Der grenzüberschreitende Straßengüterverkehr bedarf zwar einer Konzession, ist aber in seiner Tarifgestaltung frei (was im Seehafen-Hinterlandverkehr zu Marktverlusten der deutschen Seehäfen und des deutschen Güterverkehrsgewerbes geführt hat). Vor allem aber ist der private Individualverkehr als Konsumgut völlig frei. Mit anderen Worten: Die Liberalisierung betrifft nur geringe Marktanteile.

Vorschriften sind leicht
zu unterlaufen

Zudem lassen sich die Vorschriften dieser Marktordnung auch legal leicht umgehen: durch konzessionsfreie Fahrzeuge (Gesamtgewicht bis 2,8 t), Werkverkehr (§ 48 GüKG), freigestellten Werkverkehr (Nutzlast bis 4 t), das Angebot von Leistungsbündeln, Mischkalkulation, gebrochene Verkehre, Durchsetzung der BSL-Empfehlung und Konzessionshandel über den Aufkauf ganze Unternehmen. In welchem Maße die Marktordnung tatsächlich unterlaufen w...Jen ist, läßt der geringe Anteil des gewerblichen Straßengüterfernverkehrs von 5 % am gesamten binnenländischen Güterverkehrsaufkommen und von 18 % an der entsprechenden Verkehrsleistung (1987) vermuten. Solche Ausweichmaßnahmen aber fallen Großunternehmen viel leichter als selbstfahrenden Kleinunternehmern. Diese Strukturkonservierung hat das große Potential, aber auch die Notwendigkeit für Unternehmenszusammenschlüsse geschaffen. Es setzt sich vor allem aus kleinen und mittleren Unternehmen zusammen, die — insbesondere im Kapitalwettbewerb — nun größenbedingten Nachteilen gegenüberstehen.

Die kurze Frist

Deshalb sind auf kurze
Sicht, insgesamt und
ceteris paribus nur wenig
Veränderungen zu
erwarten

Deshalb wird die Vermutung verschiedener Gutachter sicherlich zutreffen, daß unter sonst gleichbleibenden Bedingungen (ceteris paribus), insgesamt und auf kurze Sicht durch die Liberalisierung wenig geschieht. So erwarten die Gutachter im Auftrag des Bundesministers für Verkehr (1) keinen Erdrutsch, sondern je nach Szenario differenzierte, jedoch gemäßigte Auswirkungen. Sie unterstellen zwei alternative Szenarien. Das Szenario A geht von einer weitgehenden Liberalisierung

des nationalen und des EG-Verkehrsmarktes aus und von einer gleichzeitigen EG-weiten Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen auf mittlerem Niveau. Mit anderen Worten: Wegfall aller quantitativen Marktzugangsregelungen, freie Preisbildung national und international, freie allgemeine Kabotage und zweimalige Anschlußkabotage. Dafür werden verschärfte qualitative Marktzugangsregelungen angenommen. Das Szenario B unterstellt eine Marktsplattung, indem nur der internationale Lkw-Verkehr liberalisiert wird, aber der nationale Binnenmarkt restriktiv reguliert bleibt. Die kostensteigernden und kostensenkenden Tendenzen des Szenarios A für die deutschen Unternehmer heben sich im grenzüberschreitenden Verkehr weitgehend auf. Auf dem deutschen Binnenmarkt hingegen könnte die völlige Liberalisierung und Harmonisierung das Frachtniveau um ein Viertel sinken lassen. Allerdings wird sich nach Ansicht der Gutachter die Bedeutung des Preises als unternehmerischer Aktionsparameter weiter relativieren. Sie verbinden mit Lockerungen der Regulierung (Szenario A) eine Zunahme des Straßengüterverkehrs zu Lasten der Eisenbahn. Dieser Umverteilungseffekt wird in einer Größenordnung von 3 400 Fahrten pro Tag erwartet, die sich aber über das Bundesgebiet verteilen und die Straßenbelastung nur marginal erhöhen. Unumstritten sind die negativen Auswirkungen auf die Eisenbahn. Die Gutachter erwarten, daß die Deutsche Bundesbahn der Hauptverlierer der Liberalisierung sein wird, und führen dies auf ihren unzeitgemäßen Ordnungsrahmen zurück. Der gefährdete Teil des DB-Transportaufkommens wird auf 15,4 Mio. t geschätzt, was aber auch nur etwas über 6 % entspricht. Davon werden 13,2 Mio. t auf die Straße und der Rest zur Binnenschifffahrt abwandern. Angesichts dieser gemäßigten Auswirkungen des Szenarios A sind die Wirkungen des Szenarios B sehr gering.

Die lange Frist: der ökonomische Wirkungsmechanismus von Verkehrserleichterungen

EG '92 und Liberalisierung sind institutionelle Kapazitätserweiterungen

Ökonomisch bilden Liberalisierung und der EG-Binnenmarkt institutionelle Kapazitätserweiterungen, die sich in ihrem Wirkungsmechanismus nur geringfügig von technischen Innovationen unterscheiden. Auch sie werden ökonomisch begründet und reichen mit ihren Ursachen und Anlässen, ihrer Durchsetzung und ihren Konsequenzen weit über den rein ökonomischen Bereich hinaus.

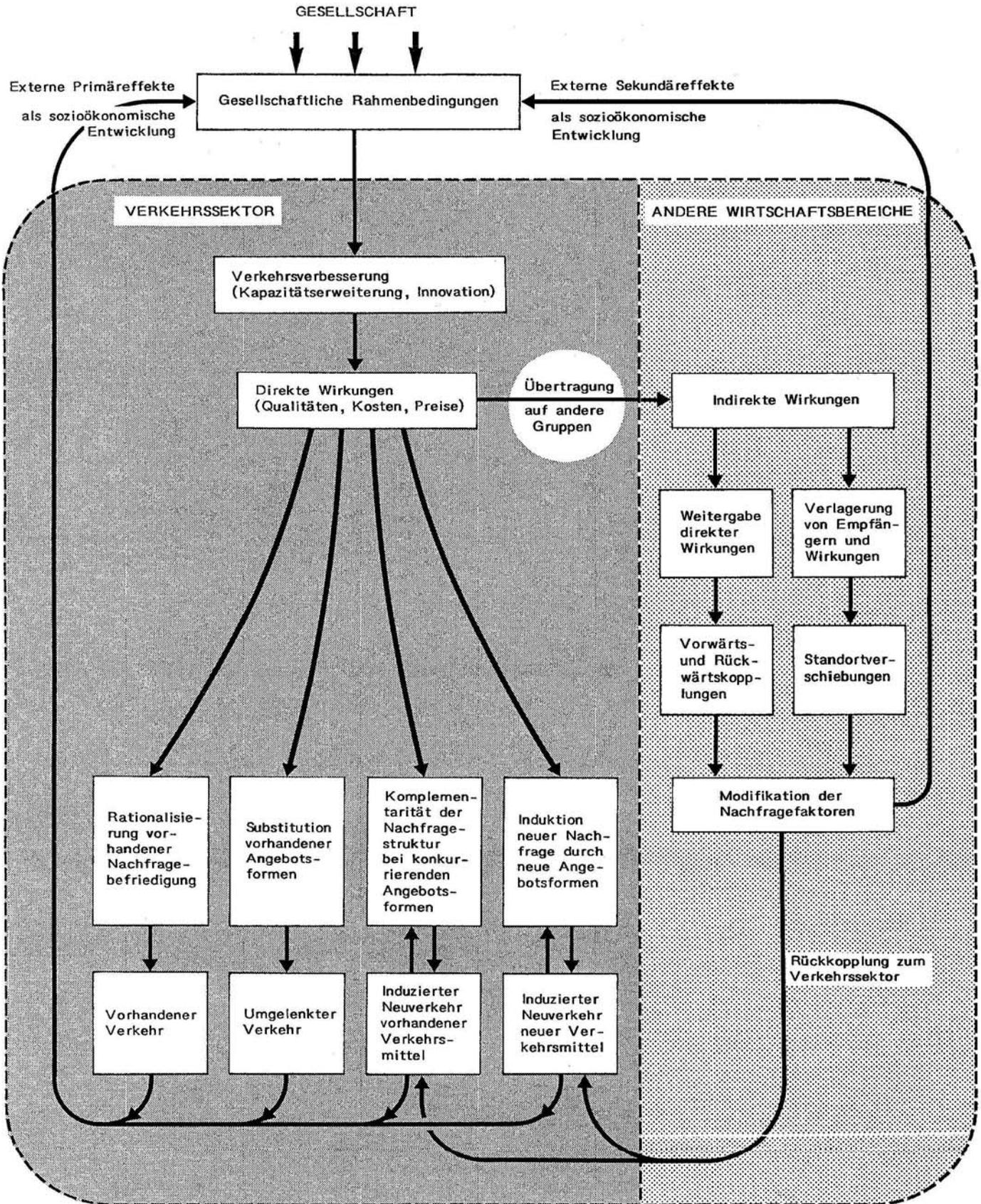
Rationalisierungs-, Substitutions- und Komplementäreffekte

Dieser ökonomische Bereich wird in der Abbildung 1 in den Verkehrssektor und in die anderen Wirtschaftsbereiche gegliedert. Im Verkehrsbereich lassen Verkehrserleichterungen (wie der Wegfall von Konzessionen, Kontingenten, Schwarzmarktpreisen, Kabotagehindernissen, Festtarifen u.ä.) die Transportqualität steigen und die Kosten und Wettbewerbspreise sinken. Diese Wirkungen werden als direkte Wirkungen bezeichnet, da sie die Verkehrsnachfrager betreffen. Die bisherigen Benutzer werden zuerst von Rationalisierungseffekten profitieren (in Gestalt geringeren Ressourcenverbrauchs durch Kostensenkungen und/oder Qualitätserhöhungen, und zwar im Umfang ihres bisherigen Nachfragevolumens). Diese Qualitätsverbesserungen und/oder Kostensenkungen werden jedoch Benutzer anderer Verkehrsmittel veranlassen, auf das neue Angebot überzuwechseln, wenn ihnen dies lohnend erscheint. Dieser Substitutionseffekt bringt eine Verkehrsverlagerung auf das verbesserte Angebot mit sich. In der Realität zeigt sich jedoch immer wieder, daß die drastische Verbesserung eines bestimmten Angebots auch die Konkurrenz begünstigt (Komplementäreffekt). Überkommene Angebotsformen werden auf neue Qualitäts- und Kostenprofile hingedrängt oder übernehmen Zulieferungs- und Ergänzungsfunktionen für das neue Angebot. Es handelt sich somit inhaltlich um induzierten Neuverkehr vorhandener Angebotsformen. In seinem Zweckpessimismus sieht ein stark bedrängter etablierter Anbieter solche Komplementäreffekte vorher kaum. In der Praxis sind sie deshalb auch nicht prognostizierbar.

Verkehrserleichterungen schaffen sich ihr eigenes Verkehrswachstum

Die entscheidende Nachfragesteigerung durch Verkehrserleichterungen aber erfolgt als Neuverkehr auf der verbesserten oder verbilligten Verkehrseinrichtung, d.h. als von dieser Maßnahme selbst induzierter Verkehr. Diese originäre Komponente des Verkehrswachstums wird in fast allen Prognosen übersehen.

Abbildung 1
 Der ökonomische Wirkungsmechanismus von Verkehrserleichterungen



Direkte und indirekte
Wirkungen

Induktions- und Komplementäreffekte haben jeweils zwei Quellen:

1. Wird latent vorhandener Verkehrsbedarf durch Kostensenkungen oder Qualitätsverbesserungen nun zu marktwirksamer Nachfrage, so handelt es sich um direkte Wirkungen.
2. Indirekt sind Wirkungen, die von Verkehrsnachfragern als Empfängern direkter Wirkungen anderen Gruppen weitergegeben werden. Dies geschieht marktwirtschaftlich über die Interdependenz von Märkten und Preisen, aber auch sozial durch Tausch, Liebe, Solidarität, Drohung, Demokratie, Hierarchie, Verhandlungen, Tradition, Abwanderung oder Widerspruch, Zufall u.a. Hier liegt die Schnittstelle zur Siedlungsentwicklung und zum Wandel der Raumstruktur. Diese neue, zusätzliche Nachfrage entsteht erst über den Umweg von tiefgreifenden Wandlungen der Gesellschafts-, Wirtschafts- und Verkehrsstruktur, d.h. über kulturelle und zivilisatorische Prozesse (Modifikationseffekte). Sie brauchen meist mehr Zeit, aber sind die quantitativ wie qualitativ entscheidende Wachstumskomponente.

Vorwärts- und Rückwärtskopplungen sowie Standortverschiebungen verstärken Verkehrswachstum

Sinkende Transportkosten und/oder erhöhte Transportqualitäten begünstigen zunächst alle nachgelagerten Produktionen (wie z.B. die Maschinenfabrik, den Supermarkt oder den Fremdenverkehrsort). Sie können mit Hilfe dieser erhöhten Mobilität und Erreichbarkeit kostengünstiger und besser einkaufen, produzieren und absetzen. Für sie sind diese Verkehrsleistungen also Zulieferungen (Inputs), deren Verbesserung Produktionsanreize schafft. Bekannte Aktivitäten können verbilligt und ausgeweitet werden, und neue Aktivitäten werden möglich. Über solche "Vorwärtskopplungen" von Verkehrs- und Telekommunikationsinvestitionen werden Marktvergrößerung und Spezialisierung gefördert. Die betrachteten Verkehrserleichterungen besitzen jedoch auch "Rückwärtskopplungen", denn zu ihrer Umsetzung und durch ihre Wachstumsfolgen sind zusätzliche Bauten und Fahrzeuge nötig. Von ihnen geht auf andere Wirtschaftszweige ein Nachfragesog aus. Insbesondere aber gilt dies für den durch diese Verkehrserleichterungen induzierten Neuverkehr. Diese Nachfrageausweitung wiederum läßt Fahrzeug-, Infrastrukturbauindustrien oder Planungsaktivitäten entstehen, die durch Kapazitätsausweitung und Innovationen kostensenkende Größenvorteile ausnutzen. Rückwärtskopplungen sind also begünstigende Rückwirkungen auf vorgelagerte Wirtschaftszweige. Hohe Vorwärts- oder besonders Rückwärtskopplungen lassen wachstumstragende Schlüsselindustrien (Führungssektoren) entstehen, zu denen bisher der Raumüberwindungsbereich in auffälligem Maße gehörte (2).

Entscheidend ist die Modifikation des Gesamtsystems als Quelle neuen Wachstums

Neben solchen Vorwärts- und Rückwärtskopplungen als Austauschbeziehungen zwischen Wirtschaftszweigen (und damit indirekten Benutzergruppen dieser Verkehrseinrichtungen) zeigen sich noch Standortverschiebungen als indirekte Effekte. Vor allem aber modifizieren diese indirekten Wirkungen jenen Komplex von Wertvorstellungen, Verhaltensweisen und sozialen Institutionen, ohne die — gewöhnlich unter den Begriffen "technisches Wissen, Wirtschaftsgesinnung, Leistungsmotivation, Arbeits- und Konsumverhalten" — kein sozioökonomischer Entwicklungsprozeß denkbar ist. Diese Modifikation der Nachfragefaktoren bildet somit eine zweite Quelle induzierter Neuverkehre von vorhandenen und neuen Verkehrsmitteln: die Schaffung neuer Produkte, neuer Absatzmärkte und neuer Techniken. Das Entstehen des geringwertigen Massengutverkehrs durch die Eisenbahn, des Berufspendlerverkehrs durch die Straßenbahn, des Wochenendausflugsverkehrs durch öffentliche Verkehrsmittel und durch das Fahrrad, des wöchentlichen Großeinkaufs mit Hilfe des Pkw, der Pauschalflugreise durch den Mittelstreckenjet und der sozialen Fernkommunikation durch das Telefon bilden bekannte Beispiele für derartige "Innovationen".

Status-quo-Verkehr, verlagerten Verkehr und induzierten Neuverkehr streng trennen

Dieses Schema ist für den gemeinsamen europäischen Binnenmarkt und die Öffnung des Ostblocks von besonderer Bedeutung, denn es erklärt die wachsenden Verkehrsmengen. Bei der Prognose der zu erwartenden Verkehrsmenge eines integrierten Europa ist auseinanderzuhalten, welche Verkehrsmengen auch ohne Liberalisierung und EG-Binnenmarkt in absehbarer Zukunft entstanden wären und welche Teile der künftigen Verkehrsbelastung auf Qualitätsverbesserungen und Kostenersparnisse durch die neuen Maßnahmen zurückzuführen sind. Insofern ist zwischen dem Status-quo-Verkehr (auch: vorhandenem Verkehr) und Neuverkehr zu unterscheiden. Status-quo-Verkehr besteht somit aus Nachfrage (definiert in Fahrzeugen, Benutzern, beförderten Tonnen), die bereits vor der betrachteten

Liberalisierung diese Verkehrseinrichtungen benutzte und auch danach auf ihnen bleibt. Neuverkehr hingegen setzt sich aus anderswo bereits vorhandenem und sich auf neue Verkehrsmittel und neue Routen verlagerndem Verkehr (auch: umgelenktem Verkehr) und aus solchen Verkehrsmengen zusammen, die ihr Entstehen überhaupt erst dieser Erleichterung verdanken (induziertem Neuverkehr). Die Verlagerung bereits vorhandener Verkehrsmengen kann zum einen das Umsteigen von einem anderen Verkehrsmittel (wie z.B. von der Eisenbahn auf den Lkw) bedeuten (Modal-split-Effekt, Substitutionsverkehr). Zum anderen kann es sich um Fahrten handeln, die infolge der Liberalisierung lediglich ihre bisherige Fahrtroute zwischen Ausgangsort und Zielort ändern, oder um solche Fahrten, bei denen wegen dieser Verkehrserleichterung neue, leichter erreichbare Fahrtziele gewählt werden (Zieländerung). Verlagerter Verkehr ist also gemeinsam, daß die Ursachen ihrer Fahrten unverändert bleiben; d.h. das Aktivitätsspektrum der Benutzer im Personenverkehr oder die Ladungsstruktur im Güterverkehr bleibt unverändert. Induzierter Neuverkehr hingegen ergibt sich erst aus Veränderungen der Aktivitäts-, Ladungs- und Standortstruktur, die jedoch — um der Liberalisierung zugerechnet werden zu können, und das ist entscheidend — Rückkopplungsprozesse dieser Maßnahmen sein müssen. Ein Beispiel aus dem Güterverkehr bildet der Versand von Halbfertigwaren zu einem Tochterunternehmen ins Ausland und der anschließende Bezug von Fertigteilen im Rahmen einer ausgelagerten Teileproduktion anstelle von innerbetrieblichen Transporten bei Komplettfertigung im Stammbetrieb. Ein Beispiel aus dem Personenverkehr wäre die befürchtete Leerfahrt ausländischer Busse nach Deutschland, um hier Beförderungsleistungen anzubieten. Induzierten Neuverkehren ist somit gemeinsam, daß sie auch ohne diese Verkehrserleichterung nicht an anderer Stelle entstanden wären. Auch sind sie davon abhängig, wie eng "Verkehr" definiert ist.

Attraktions- und Mitläufereffekte

Zwei Varianten verlagerter Verkehrs sind noch zu erwähnen. Häufig werden Strecken, die gerade dem Verkehr übergeben wurden, auch von Benutzern "getestet", die wieder abspringen (Attraktionsverkehr). Weiterhin führt eine Verkehrserleichterung über ihre Bekanntmachung in den Massenmedien häufig zu psychologischen Anstoßwirkungen auf völlig anderen Strecken. Ein Beispiel hierfür könnte ein allgemeiner Nachfragezuwachs bei der Bundesbahn sein, der allein aufgrund der Imageverbesserung der DB nach Inbetriebnahme der Neubaustrecken eintritt. Gerade in bezug auf "Europa '92" dürfte ein Teil des erwarteten Verkehrszuwachses diesem Bewußtwerden des gemeinsamen Marktes zuzuschreiben sein. Solche indirekten Mitläufer- oder Sympathieeffekte bilden sozusagen "verlagerter induzierter Neuverkehr".

Direkte und indirekte Wirkungen haben unterschiedliche Fristen

Die sehr lange Frist

Für die Wirkungsabschätzung des gemeinsamen europäischen Marktes sind diese systematischen Überlegungen von entscheidender Bedeutung. Sie zeigen den fundamentalen Unterschied zwischen direkten und indirekten Wirkungen, der mit unterschiedlichen Wirkungsfristen verknüpft ist. Insofern sind die Prognosen, die von geringen Veränderungen ausgehen, plausibel, denn sie haben nur wenige Jahre und damit vor allem Rationalisierungs-, Substitutions- und Komplementäreffekte im Auge. Wirkungsabschätzungen auf lange Sicht und in Umbruchsphasen aber führen deshalb zum Prognosedilemma: In Umbruchszeiten sind Langfristprognosen nicht möglich, aber besonders nötig. Sie sind unverzichtbar, um langlebige Investitionen planen zu können, d.h. sog. "robuste Investitionsentscheidungen" als eine Art Archimedischer Punkte in einem dynamischen System und um sich auf Eventualitäten vorzubereiten. Damit sind Gestaltungsprognosen gefragt, die Richtungen und Optionen erkennen lassen und Fenster struktureller Verwundbarkeit.

Indikatoren eines Strukturbruchs, ...

Eine Reihe von Faktoren deuten darauf hin, daß wir uns seit zwei bis drei Jahrzehnten in einem solchen Strukturbruch befinden. Dazu gehört auch der gemeinsame Binnenmarkt 1992, der ihn noch verstärkt. Zu einem solchen Katalog derartiger Rahmenänderungen gehören neuartige Technologien (wie Elektronik- und Computerindustrien, Bio- und Genindustrien, Werkstoffforschung, Raumfahrt und Weltraumindustrie, Meerestechnik, Umwelttechnik), Telematik (Telekommunikation und Informatik), die "logistische Revolution", flexible Produktionsanlagen (maßgeschneiderte Produktion), Wertewandel, Individualisierung, Bürgerbeteiligung an Politik und Planung, die "Bildungsrevolution" (Abitur als allgemeiner Abschluß und

... zu dem auch Liberalisierung und EG '92 gehören

Das große Verkehrswachstum wird sehr langfristig induziert ...

... und verstärkt einen Prozeß, der bereits läuft

Großes Verkehrswachstum gefährdet den sozialen Konsens

Studium als Abiturersatz), die "sexuelle Revolution", Emanzipation, Informationslawine, Liberalisierung, Bevölkerungsentwicklung (Abnahme und Überalterung der ansässigen Bevölkerung, Einwanderung), erhöhte Fernerreichbarkeit, Stadt-Land-Verbund, die Mondlandung, das "Raumschiff Erde", "the Global Village", europäische Einigung, Kooperation statt Konfrontation im Ost-West-Verhältnis, Relativierung von Militärausgaben als Sicherheitsgewinn, Umweltbelastung (Boden- und Wasservergiftung, Verlärmung), Klimaänderungen (Treibhauseffekt, Ozonloch) und neue Ängste (wie Rauschgift, organisierte Kriminalität, Terrorismus, Aids). Aber auch Liberalisierung und der gemeinsame europäische Binnenmarkt 1992 gehören dazu und werden ihrerseits den Strukturbruch verstärken. Es sind gerade diese beiden "institutionellen Kapazitätserweiterungen", die sich erst wieder langfristig auswirken werden. Warum? Weil sie nicht direkt Verkehrswachstum fördern, sondern nur indirekt über verstärkte Arbeitsteilung und Spezialisierung, Standortverschiebungen und die Substitution von Lagerkosten durch Transportkosten.

Das große Verkehrswachstum wird somit erst vom langfristig induzierten Neuverkehr getragen: induziert von neuen Randbedingungen, neuen Verkehrsmitteln, neuen Gütern, neuen Aktivitäten und neuen Quell- wie Zielorten. Deshalb tritt der induzierte Neuverkehr erst erheblich verzögert in Erscheinung (weshalb die nachfrageschaffende Kraft des gemeinsamen europäischen Binnenmarktes kaum vor 1995 einsetzen dürfte). Damit wird er auch erst langfristig auffällig (und ist heute nicht an seinen Absolutwerten zu erkennen, sondern allenfalls an hohen Änderungsraten). Er bildet das Ergebnis von steigenden Raumüberwindungsqualitäten und sinkenden Raumüberwindungskosten und erweist sich vor allem als Rückkopplung veränderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen. Veränderte Rahmenbedingungen sind es, die erst tiefgreifende Veränderungen im Raumüberwindungsbereich zum Zuge kommen lassen: wie ein Schloß, das darüber entscheidet, welcher Schlüssel die Tür zu einem neuen Raum öffnet. Was dabei zählt, sind vor allem die Bedingungen des Umfelds von morgen. Deshalb sind heute Prognosen für die Telekommunikation unmöglich, denn sie müßten die zukünftige Verknüpfung von Diensten und Produkten im Auge haben, die es heute noch gar nicht gibt.

Wie das zeitliche Entstehen von Teilverkehren als Wachstumsfolge technologischer oder institutioneller Innovationen erkennen ließ, wird allerdings zuerst ein sog. "Attraktivitätsverkehr" durch Neuigkeiten (offene Grenzen, Kanaltunnel, Alpen-transversalen, TGV/ICE) und Aufbruchsstimmung einsetzen.

Dieser durch den angestrebten gemeinsamen europäischen Binnenmarkt induzierte Neuverkehr wird dabei einen Prozeß verstärken, der bereits läuft. Die Prognosewerte des Bundesverkehrswegeplans 1985 (aus dem Jahre 1982) für den Pkw-Verkehr des Jahres 2000 wurden schon 1988 überschritten und im Lkw-Verkehr fast erreicht. Als Pkw- und Kombi-Bestand wurden für das Jahr 2000 30,6 Mio. Einheiten erwartet, zur Jahresmitte 1989 aber waren bereits 29,8 Mio. zugelassen. Im Personenlandverkehr wachsen vor allem der Pkw-Verkehr (und hier der Freizeitverkehr), der Fernverkehr und der Geschäftsverkehr. Die höchsten Änderungs-raten im Güterverkehr weisen der Straßengüterfernverkehr, der grenzüberschreitende Verkehr, der Durchgangsverkehr und der Transport hochwertiger Gütergruppen (wie Fahrzeuge, Maschinen, chemische Erzeugnisse und Nahrungs- und Futtermittel) auf. Der Nahverkehr ist an seinen Grenzen angekommen, während der Fernverkehr noch Wachstumsreserven besitzt. Im Weltluftverkehr rechnet die Lufthansa bis 2000 mit jährlichen Wachstumsraten von 7 % (was einer Verdoppelung in elf Jahren entspricht). Die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) erhöhte ihre jährlichen Prognoseraten für Europa auf 5 %, nachdem die drei Jahre 1986—1988 zusammen statt der erwarteten 7,7 % (3 x 2, 5 %) 38 % Wachstum gebracht hatten. Boeing rechnet bis zum Jahre 2005 mit dem Zweieinhalbfachen des heutigen Wertes. Damit würde in den 90er Jahren der jährliche Zuwachs dem Absolutbetrag des gesamten Weltluftverkehrs von 1960 entsprechen. Die Gemeinsamkeiten dieser Verkehrsentwicklung lauten: entferntere Märkte, höherstufige Produkte, schnellere Raumüberwindung. Dies ist kein Ergebnis neuartiger Verkehrstechnologien, sondern vor allem veränderter Rahmenbedingungen der letzten 20—30 Jahre.

Schon heute liegen die regionalen Belastungen durch Pkw und Lkw teilweise im Grenzbereich (und darüber). Die mittlere Verkehrsbelastung auf international stark frequentierten Bundesautobahnen war 1985 mit 40 000—90 000 Pkw und

10 000—15 000 Lkw täglich etwa drei- bis viermal so hoch wie auf der vielzitierten Brennerautobahn (15 000 Kfz insgesamt, darunter 2 500 Lkw), auch wenn letztere in Tallage und in einer Fremdenverkehrsregion wesentlich störender ist (BDF). Die Entwicklung der Maße und Gewichte deutet auf eine weitere Tendenz zu "Straßengüterzügen". Auch wenn diese immer umweltverträglicher werden sollten, könnten der Verzicht auf ihre mengenmäßige Steuerung und die Forderung nach neuen Straßenbauprogrammen leicht zu einem sozial nicht mehr konsensfähigen Zustand führen. Aufgrund richterlicher Beschränkungen der Flugbewegungen scheinen bei dem noch nicht eröffneten Großflughafen München II schon jetzt Kapazitätsgrenzen sichtbar zu werden. Als Folge davon wird bereits lautstark die Forderung erhoben, München-Riem nicht — wie vorgesehen — zu schließen. Für die heutige Umbruchphase der westlichen Gesellschaften ist ein weitreichender Wertewandel kennzeichnend. Traditionelle politische Ausgleichsmechanismen werden zunehmend durch lokale, sporadische, überparteiliche Formen (wie Bürgerinitiativen, Demonstrationen, Wählergruppen) ergänzt. Sind die nationalen Kontrollmechanismen erst einmal auf die supranationale Ebene übergegangen, dürfte der Widerstand verstärkt auf der lokalen und regionalen Ebene zu erwarten sein.

Defizite der Diskussion

Gesamtwachstum überfordert einzelne Subsysteme

Der Optimismus der europäischen Einigung gründet sich vor allem auf die Überzeugung, daß die Systemvergrößerung und Systemvernetzung positive Synergieeffekte erzeugt. Das (neue) Ganze soll mehr sein und leisten als die Summe seiner (alten) Teile. Folgen dieses qualitativen Systemwachstums sind: eine europaweite erhebliche Wohlstandssteigerung, ein steigendes Verkehrsvolumen und eine zunehmende Konzentration lukrativer Marktbereiche auf wenige Anbieter bei einer insgesamt zunehmenden Anzahl Selbständiger (wie der Cecchini-Bericht 1988 (3) zeigt, auch wenn er sich charakteristischerweise auf keine Fristen festlegt). Ob allerdings auch die einzelnen Subsysteme (der alten Einheiten) diesem Gesamtwachstum standhalten werden, berechtigt zu Zweifeln. Vielmehr ergeben sich Konflikte und Gestaltungsaufgaben durch eine überlastete Infrastruktur, Konzentrationstendenzen und neue Unternehmen, einen wachsenden Preis- und Kostendruck auf die Verkehrssicherheit, aber vor allem durch gravierend anwachsende Umweltprobleme (Abb.2).

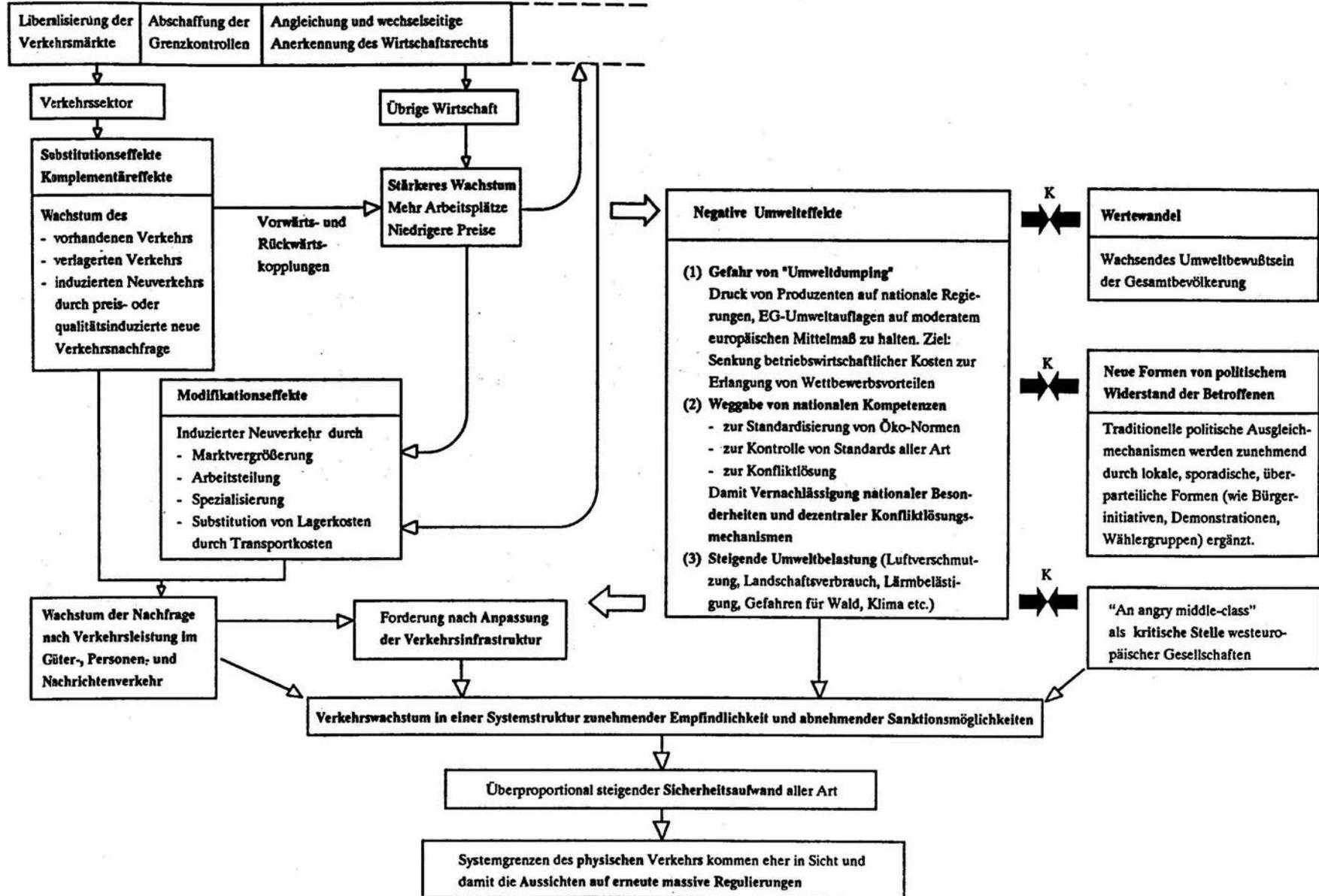
Systemgrenzen des physischen Verkehrs kommen eher in Sicht und damit die Wahrscheinlichkeit neuer massiver Regulierungen

Mit anderen Worten: Die Liberalisierung ist eine institutionelle Kapazitätserweiterung. Das verstärkte Verkehrswachstum stößt auf eine Systemstruktur zunehmender Empfindlichkeit und abnehmender Sanktionsmöglichkeiten. Als Konsequenz ergibt sich ein überproportional steigender Sicherheitsaufwand aller Art. Dadurch dürften die Systemgrenzen des physischen Verkehrs eher in Sicht kommen und — gehen wir noch konsequent einen Schritt weiter — damit die Wahrscheinlichkeit erneuter massiver Regulierungen steigen.

Gerade im Bereich des Verkehrslärms sind die Grenzen der Belastbarkeit schon heute vielfach erreicht. Gleiches gilt für die Bereiche der Sicherheit und der Umweltbelastung. Folgt man den Ergebnissen der Prognos AG (4), so wird sich der grenzüberschreitende Lkw-Verkehr zwischen allen westeuropäischen Ländern zwischen 1984 und 2000 je nach Szenario um 74—82 % erhöhen und der grenzüberschreitende Verkehr zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem übrigen Westeuropa um 65—73 %. Ob die Verkehrsaufteilung (Modal split) dem prognostizierten Rahmen folgt, hängt weniger von den heute geltenden Randbedingungen und damit vom Ausmaß der vorgenommenen Deregulierung und Harmonisierung ab. Vielmehr werden es wieder die Rückkopplungen anderer Gesellschaftsbereiche sein, die neue Randbedingungen für die Transportabwicklung festlegen. Sind z.B. Straßenbenutzungsgebühren (der Schwerverkehrsabgabe oder EG-Vignette) zum Zwecke der Harmonisierung erst einmal eingeführt, eignen sie sich auch hervorragend zur Steuerung des Verkehrsablaufs nach sozialen Grenzkosten. Daneben ist hier vor allem auf die Begünstigung des gewerblichen Verkehrs gegenüber dem Individualverkehr zu verweisen, wie sie bereits in den Niederlanden diskutiert wird. Wie auch bei uns schon üblich wird, dem öffentlichen Personennahverkehr durch Busspuren oder Lichtsignalsteuerung Vorrang einzuräumen, erscheint auch eine solche weitergehende Maßnahme realistisch. Ob solche Maßnahmen allerdings akzeptiert werden, wenn die nationalen Souveränitäten (für Fahrzeugkennzeichen und Beschriftung der Fahrzeugplanken) erhalten

Abbildung 2
Risiken des europäischen Binnenmarktes 1992 im Verkehrsbereich

Änderungen der gesellschaftlichen, technischen und politischen Randbedingungen (Umfeld, Datenkranz)



bleiben, ist fraglich. Eine solche Politik "verbesserter Erreichbarkeit wirtschaftlicher Zentren" könnte bedeuten, daß der deutsche Kraftfahrer "seine" (Stadt-)Autobahn nicht benutzen darf, damit dort ausländische Lkw fahren können. Vielmehr könnten die Forderungen nach genereller Einschränkung des Lkw-(Transit-)Verkehrs, wie durch Nachfahrverbote, Gewichts- und Raumbeschränkungen oder eine Verlagerung des Schwerlastverkehrs auf die Schiene, politisch so drängend werden, daß wirtschaftliche Überlegungen dahinter zurücktreten.

Auf dem Wege zu einer "Vitalpolitik" im Verkehr

Was in den Überlegungen und Prognosen zum europäischen Binnenmarkt zu kurz kommt, sind die Belange der Bürger und ihre Anforderungen an den Zustand ihres Umfeldes. Gerade für unsere Wirtschaftsgesellschaften dürfte gelten, daß der Mensch vom Brot allein nicht leben kann. Den Vordenker der sozialen Marktwirtschaft (wie Wilhelm Röpke, Alfred Müller-Armack, Ludwig Erhard) galt diese sog. "Vitalpolitik" (Alexander Rüstow) als einer der drei Grundpfeiler. Diese Gesellschaftspolitik fehlt in den Überlegungen zu "Europa '92" völlig. Dieser mangelnde Bezug der Politik (und hier insbesondere der Verkehrspolitik) auf die anthropologische Grundstruktur des Menschen spiegelt sich bereits in der wachsenden Unzufriedenheit der Bevölkerung mit den herrschenden Parteien. Führt die europäische Integration nur zu einer materiellen Wohlstandvermehrung, ohne auf die menschlichen Bedürfnisse nach "überschaubaren Gemeinschaften, Natur, Eigentum — womit hier vor allem Haus und Garten gemeint sind — und Geschichte" (5) verstärkt Rücksicht zu nehmen, werden die damit verbundenen Probleme auf Dauer nicht akzeptiert werden. Diese Überlegungen gelten für Wirtschaftsgesellschaften allgemein, aber für das Verkehrswachstum durch Marktvergrößerung besonders.

Gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienun- gen: Gleichstellung der "vitalen" Lebensbedin- gungen im Raum

Der Prognoseoptimismus im Verkehrsbereich stützt sich auf induzierten Neuver- kehr, der durch sinkende einzelwirtschaftliche (private) Transportkosten möglich wird. Dabei kommen aber die steigenden sozialen Kosten zu kurz. Gemeinwirt- schaftliche Verkehrsbedienun- gung mit ihren Pflichten und Rechten wurde einst mit der Gleichstellung der "wirtschaftlichen Lebensbedingungen" im Raum begründet. Auch wenn dieser Gedanke für die deutsche Einigung wieder besonderes Gewicht erhält, dürfte die Zukunft qualitativ eine neue Interpretation bereithalten: nämlich die Gleichstellung der "vitalen" Lebensbedingungen im Raum zu gewährleisten.

Anmerkungen

(1)

Seidenfus, H.St. u.a.: Planco Consulting GmbH; Heusch, H.; Boesefeldt, J.: Ordnungspolitische Szenarien zur Verwirklichung eines Gemeinsamen Europäischen Binnenmarktes. Gutachten im Auftrage des Bundesministers für Verkehr, Teile A, B, C. — Münster, Essen, Aachen 1988

(2)

Vorwärts- und Rückwärtskopplungen bilden somit gesamtwirtschaftliche Übertragungseffekte von Verkehrs- erleichterungen und sind unter bestimmten Bedingun- gen mit den direkten Wirkungen der Verkehrsverbesserung identisch. Dies zu wissen, vermeidet Doppelzählun- gen. Wenn die Kosten- und Qualitätsverbesserung der Raumüberwindung zu einer proportionalen Produktions- und Nachfrageausweitung des nachgelagerten Bereichs führt, entsprechen die direkten Effekte den folgenden Vorwärtskopplungseffekten. Die Rückwärtskopplungsef- fekte wiederum entsprechen den folgenden direkten Effekten, wenn Ressourcenersparnisse im Fahrzeug- und Infrastrukturbau durch den Wettbewerb voll weiter- gegeben werden und die Transportkosten sinken und/ oder die Qualität in Verkehr erhöhen. Nur selten decken die bewerteten Transportkostensenkungen und Quali- tätssteigerungen (direkte Wirkungen) auch die gesamten Nettovorteile der indirekten Wirkungen ab. Zur Realität gehören vielmehr regionale Unterbeschäftigung, Grö- ßenvorteile bei Verlagerungen, Grenzunternehmen mit hoher Transportkostenbelastung, Engpässe im Ver- kehrssektor, wenn der betreffende Raum den industriellen Durchbruch anstrebt usw.

(3)

Cecchini, P.: Europa '92. Die Vorteile des Binnenmarktes. — Baden-Baden 1988

(4)

Rommerskirchen, S.; Bollinger, P.; Cerwenka, P.: Ent- wicklung des Güterverkehrsaufkommens. — Basel 1988. = Arbeitsheft 5 der Prognos AG in der Gemeinschafts- untersuchung Güterverkehrsmarkt Europa

(5)

Glittenberg, U.; Peukert, H.: Markt und Menschen. In: Wirtschaftswoche, 42. Jg. (1988), Nr. 47, S. 102

Vgl. auch:

Heinze, G.W.: Wollen wir Europa wirklich? Die Liberalisie- rung des Güterverkehrs. Ein Überblick. In: Zeitschrift für Logistik, 8. Jg. (1987), Nr. 7, S. 34—38

Würdemann, G.: Neuverkehr — die unbekannte Größe. In: Internationales Verkehrswesen, 35. Jg. (1983), S. 403—408

Prof. Dr. G. Wolfgang Heinze
Technische Universität Berlin
Institut für Verkehrsplanung und Verkehrswegebau
Hardenbergplatz 2
1000 Berlin 12