

RUDOLF HOFFMANN

Die Zielkonflikte zwischen der Verkehrspolitik und der Raumordnungspolitik

I.

Aus streng liberalistischer Sicht müssen regionale Förderungsmaßnahmen als „nicht marktkonforme“, das heißt dem Geiste der Marktwirtschaft zuwiderlaufende Subventionen gelten, die allenfalls für eine befristete Zeit als Hilfe zur Anpassung an die durch die Kriegsfolgen geschaffene Situation zu bejahen, als Dauererscheinung jedoch abzulehnen sind. Dieser Auffassung, die sich bald nach dem Beginn der vom Bund und den Ländern getragenen „Regionalen Förderungsprogramme“ anfangs der fünfziger Jahre regte, trat das Institut für Raumforschung im März 1954 mit der Denkschrift „Zur Frage regionaler Wirtschaftspolitik“ entgegen. Sie konstatierte, daß das Wirtschaftsgefälle von West nach Ost, von den Ballungsgebieten zu den dünn besiedelten wirtschaftsschwachen Gebieten, trotz der regionalen Förderungsmaßnahmen nicht kleiner, sondern größer geworden sei. Um es nach Möglichkeit auszugleichen, dürfe die regionale Wirtschaftspolitik nicht abgebaut, sie müsse im Gegenteil verstärkt werden.

Die Denkschrift beseitigte die Auffassungsunterschiede zu dieser Frage im Bundeskabinett keineswegs. Sie führte aber dazu, daß die Bundesregierung aus dem Zwiespalt der Auffassungen heraus am 25. 11. 1955 beschloß, den Sachverständigenausschuß für Raumordnung zu bilden und ihn mit der Erstattung eines Gutachtens über diesen Fragenkomplex zu beauftragen. Der Beschluß beginnt mit dem Satz: „Für eine fruchtbare Tätigkeit des Bundes auf dem Gebiet der Raumordnung ist eine klare raumpolitische Zielsetzung der Bundesregierung und eine Einigung über die hierfür anzuwendenden Methoden erforderlich, zumal die bisherigen Äußerungen einzelner Ressorts und die aus Wissenschaft und Praxis kommenden Forderungen nach einer zweckmäßigen Ordnung des deutschen Raumes noch weitgehende Divergenzen aufweisen.“

Das Gutachten¹, das der Sachverständigenausschuß nach fünfjähriger Arbeit vorlegte, bejaht mit klaren Worten die Notwendigkeit und die wirtschafts- und allgemeinpoliti-

sche Rechtfertigung „gezielter raumpolitischer Aktionen“ – worunter in erster Linie die Regionalen Förderungsprogramme zu verstehen sind – und rückt dabei die Maßnahmen zur Ansetzung von Industriebetrieben in den wirtschaftsschwachen Gebieten an die erste Stelle. Von der Denkschrift „Zur Frage regionaler Wirtschaftspolitik“ über das Gutachten „Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland“ und den Ersten Bericht der Bundesregierung über die Raumordnung², der sich die raumordnungspolitischen Aspekte und Forderungen des Gutachtens voll zu eigen macht, bis hin zum Raumordnungsgesetz des Bundes vom 8. 4. 1965 mit seinen neun Grundsätzen der Raumordnung führt ein gerader Weg. Es ist freilich ein Weg, der – wie das auch in anderen Teilbereichen, so in der Wohnungswirtschaft und der Kapitalzinsbildung geschieht – das freie Spiel der Kräfte in gewissem Umfang korrigiert und der somit ein Stück „von der Marktwirtschaft wegführt“.

II.

Auf einem von der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands im Frühjahr 1966 mit dem Motto: „Wettbewerb im Verkehr, Chance und Risiko“ veranstalteten Verkehrspolitischen Kolloquium³ sprach der damalige Bundesverkehrsminister Dr. *Seehofer* über „Die Entwicklung der verkehrswirtschaftlichen Lage und die daraus zu ziehenden verkehrspolitischen Folgerungen“. Er hob den starken Strukturwandel hervor, der sich im letzten Jahrzehnt im Verkehr wie auch in anderen volkswirtschaftlichen Bereichen vollzogen habe und unablässig weiter vollziehe. Jeden Versuch, sich gegen eine so vielfältige starke Strukturwandlung zu stemmen, nannte er aussichtslos und abwegig. Diese Wandlung sei auf dem Verkehrsgebiet durch das Vordringen neuer Verkehrsträger – Luftverkehr, Rohrleitungen –, die immer weiter anwachsende Motorisierung des Straßenverkehrs und einen abnehmenden Anteil der Eisenbahnen

² Bundestagsdrucksache IV/1492 vom 1. 10. 1963.

³ In einer Sonderausgabe der von der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands herausgegebenen „Verkehrswirtschaftlichen Informationen“ sind die Vorträge und Diskussionsbeiträge des Kolloquiums inzwischen im Druck erschienen.

¹ Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung. – Stuttgart 1961.

an der Bewältigung des Gesamtverkehrs charakterisiert. Sie bestimme zusammen mit den Tendenzen der EWG-Kommission, die anzustrebende gemeinsame Verkehrspolitik der Mitgliedstaaten betont liberalistisch auszurichten, die Verkehrspolitik der Bundesregierung mit dem Ziele, den Verkehr „an die Marktwirtschaft heranzuführen“. Ein solcher Schritt seien die Verkehrsänderungsgesetze vom 1. 8. 1961 gewesen; ein weiterer sei das vom Bundeskabinett am 26. 1. 1966 beschlossene Verkehrspolitische Programm für die 5. Legislaturperiode des Bundestages. Das Hauptstück dieses Programms sei der Plan, 7000 bis 8000 km Strecken der Deutschen Bundesbahn (DB) im Personenverkehr, davon 6000 bis 7000 km auch im Güterverkehr, also völlig, stillzulegen.

Die weiteren Redner des Kolloquiums vertraten deutlich eine davon abweichende Auffassung. Professor Dr. *Hans Ritschl*, Hamburg, der zum Thema „Die Problematik der optimalen Verkehrsteilung durch den Wettbewerb der Verkehrsunternehmen“ sprach, kam zu dem Schlusse, daß die Heranführung des Verkehrswesens an die Prinzipien der freien Marktwirtschaft sich schon auf halbem Wege als Fehlschlag erwiesen habe.

Vor einer zu weit gehenden Liberalisierung des Verkehrswesens hatte *Wilhelm Röpke* schon im Frühjahr 1954 wie folgt gewarnt⁴: „In einem Wirtschaftszweig von überragender Bedeutung, der bisher eine natürliche Domäne des Monopols mitsamt der dem Monopol eigentümlichen Preispolitik gewesen war, ist durch den Straßenverkehr ein Einbruch der freien Marktwirtschaft, des Wettbewerbs, des freien Spiels von Angebot und Nachfrage, der Konkurrenzpreisbildung, der Offenheit des Marktes, der freien Unternehmerinitiative, ja sogar der leichten und freien Selbstversorgung (Werkverkehr, privater Personenverkehr) erfolgt... Zwei Wirtschaftsbereiche von entgegengesetzter Struktur stoßen hier aufeinander, und aus diesem Zusammenstoß stammen alle Probleme, um deren Lösung man sich bemüht... *Es ist nicht ratsam, ja nicht einmal möglich, das Verkehrswesen dem freien Wettbewerb und den Gesetzen von Angebot und Nachfrage völlig frei zu überlassen*, so sehr es auch durch den Straßenverkehr möglich und ratsam geworden ist, ihnen erheblich mehr Geltung zu verschaffen.“

Noch deutlicher ist die gleichgerichtete Warnung von *Edgar Salin* in seiner Betrachtung „Warum Erhard scheiterte“⁵. Er sagt darin, daß „in der Verkehrspolitik das Denken in Wettbewerbskategorien und -modellen besonders großes Unheil angerichtet hat“, und er fordert: „Raumpolitik, Energiepolitik, Verkehrspolitik müssen nach neuen Zielen ausgerichtet werden.“

III.

Zwischen der Raumordnungspolitik, die notwendigerweise „ein Stück von der Marktwirtschaft weggeführt“, und

der Verkehrspolitik kommt es unweigerlich zu Zielkonflikten, falls diese einseitig darauf gerichtet wird, das Verkehrswesen „näher an die Marktwirtschaft heranzuführen“, und es an einer Koordinierung beider mangelt. Ein sprechendes Beispiel des Fehlens einer solchen Koordinierung ist die Tatsache, daß in den Bundesausbaugebieten und Bundesausbauorten mit hohen Millionenbeträgen der Regionalen Förderungsprogramme zahlreiche neue Anschlußgleise gebaut und dadurch Industriebetriebe von vielerlei Art zur Ansiedlung veranlaßt worden sind und daß sehr viele dieser neu – zum Teil erst vor zwei bis drei Jahren – geschaffenen Anschlußgleise und die an ihnen gelegenen Betriebe von der Streckenstilllegung, sofern deren Ausmaß das nach den „Vorstellungen des Vorstandes zur Besserung der wirtschaftlichen Lage der Deutschen Bundesbahn“⁶ erreichen sollte, betroffen werden würden.

Die Stilllegung der Güterverkehrsbedienung auf der Schiene hat raumordnungspolitisch sehr negative Wirkungen, und zwar deshalb, weil sich für die Industrie- und Handelsbetriebe in den betroffenen Gebieten der Transport von Waggonladungen, auf den viele von ihnen angewiesen sind, empfindlich verteuert. Diese Wirkungen zeigten sich schon in der Vergangenheit, als die Tarifunterschiede zwischen der Güterbeförderung durch die Eisenbahnen und der durch den gewerblichen Güterkraftverkehr relativ gering waren; vergleiche den Bericht von *Fritz Voigt*⁷: „Bei einer vergleichenden Untersuchung der Gewerbebetriebe, die nach dem Zweiten Weltkrieg in Räumen abseits der Eisenbahn oder in Räumen mit stillgelegter Eisenbahn angesiedelt worden sind, mit Unternehmen, die an Eisenbahnstrecken liegen, fanden wir erhebliche Unterschiede in der Entwicklungsfähigkeit und in der tatsächlichen Entwicklung. Sie war in der Regel bei den Betrieben an Eisenbahnen erheblich besser; *ein auffällig großer Teil der anderen Betriebe in ländlichen Gegenden ging ein.*“

Durch die Tarifreformen der DB vom September 1964 und März 1966 – mit Neueinführung einer 20-t- und einer 25-t-Tarifklasse – und die des Güterkraftgewerbes vom März 1966 sind die genannten Tarifunterschiede beträchtlich größer geworden. Jetzt und in Zukunft gilt somit verstärkt, daß sich die Chance, Industriebetriebe für eine Standortwahl im ländlichen Raume zu gewinnen, ja viele hier bereits ansässige auch nur zu halten, in dem Maße empfindlich verringert, in dem ihm die dem Güterverkehr dienenden Eisenbahnstrecken genommen werden.

Im „Verkehrspolitischen Programm für die 5. Legislaturperiode“, das die Bundesregierung am 26. 1. 1966 beschlossen hat, heißt es im Abschnitt B: Deutsche Bundesbahn u. a.: „In den Ausbaugebieten wird vermieden werden, daß durch die Stilllegung von Strecken den Bemühungen des Bundes um Strukturverbesserung entgegengewirkt wird“, und zu Beginn des Abschnitts C: Optimale Verkehrsbedienung: „Wie das Kabinett bereits am 5. Mai 1965 beschlossen hat,

⁶ Bericht des Vorstandes der DB vom 1. 9. 1964; Teil der Bundestagsdrucksache IV/2661 vom 29. 10. 1964.

⁷ *Voigt, Fritz*: Stilllegungspläne der Bundesbahn und Verantwortung der Kreise im Flächenverkehr. In: Der Landkreis. 36. Jg. (1966) H. 10.

⁴ *Röpke, Wilhelm*: Die Abstimmung des Schienen- und Straßenverkehrs. Sonderdruck aus: Der Volkswirt (1954) Nr. 18.

⁵ In: Die Zeit (1966) Nr. 51.

ist das Leistungsangebot der DB daraufhin zu überprüfen, inwieweit es im Sinne einer volkswirtschaftlich optimalen Bedienung des Flächenverkehrs durch das Leistungsangebot anderer Verkehrsmittel zu ergänzen oder abzulösen ist. Gleichzeitig soll – auch unter Berücksichtigung der Gesichtspunkte der Raumordnung – die Verkehrsbedienung möglichst verbessert werden. Das gilt besonders für die wirtschaftlich schwachen und verkehrsunünstig gelegenen Gebiete.“

So weit, so gut: Der Zielkonflikt zwischen der Verkehrspolitik und der Regionalpolitik wird gesehen, ebenso die Aufgabe, daß beide miteinander koordiniert, das heißt in gewisser Weise – auch die Verkehrspolitik! – modifiziert werden müssen. Bei der Totalstillegung von Bahnstrecken könnte das beispielsweise in der Form geschehen, daß Betrieben, die Waggonladungen empfangen und/oder versenden und die nunmehr ihren Bahnanschluß verlieren, die ihnen entstehenden Mehrkosten erstattet werden. Der Gefahr, daß diese Betriebe über kurz oder lang dem Wettbewerb anderer der gleichen Branche, die ihren Gleisanschluß behalten, erliegen werden, könnte so vorgebeugt, kaum jedoch die Chance aufrechterhalten werden, daß sich in dem – nunmehr von Eisenbahnen entblößten – Gebiet weitere Betriebe dieser Art ansiedeln werden.

Auch der Entwurf des Bundesbahnanpassungsgesetzes, den die Bundesregierung Mitte Juni 1966 dem Deutschen Bundesrat zuleitete, beginnt mit einer Konfrontierung einander entgegengesetzter verkehrspolitischer und raumordnungspolitischer Zielsetzungen. § 1, Absatz 1 und Absatz 2, Satz 1 lauten:

„(1) Innerhalb von 5 Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes ist das Leistungsangebot der DB durch Stillegung oder Einschränkung derjenigen Dienste, die nicht mehr wirtschaftlich sind, den Veränderungen auf dem Verkehrsmarkt anzupassen.

(2) Bei Maßnahmen nach Absatz 1 sind die Verkehrsbefürfnisse, insbesondere der wirtschaftlich schwachen und verkehrsgünstig gelegenen Gebiete, zu berücksichtigen ...“

Wie aber soll dieser Zielkonflikt entschieden werden? Das läßt der Gesetzentwurf völlig offen, denn er enthält keinerlei Regelungen oder auch nur Richtlinien darüber, wie die unentbehrlichen ersatzweisen Verkehrsdienste auf der Straße organisatorisch und vor allem tariflich – Waggonladungsverkehr! – beschaffen sein sollen.

Die Begründung des Gesetzentwurfs führt u. a. an, daß im Reiseverkehr die Verkehrsbedienung, die auf vielen Strecken heute noch auf der Schiene stattfindet, „in einer für die Verkehrsnutzer vorteilhafteren Weise“ auf die Straße verlagert werden könne (größere Häufigkeit der Fahrten, größere Zahl und bessere räumliche Lage der Haltestellen zu den Siedlungen), und weiter: „Stillegungen im Reisezugverkehr und Verlagerung des Reiseverkehrs auf die Straße treffen sich also mit den notwendigen Vorstellungen über eine optimale Verkehrsbedienung. Im Expresß- und Stückgutverkehr sowie im Wagenladungsverkehr sind ähnliche Gesichtspunkte gerechtfertigt.“

Mit gewissen Einschränkungen kann das beim Expresßgut-

und Stückgutverkehr bejaht werden. Aber beim Wagenladungsverkehr? Bei ihm kann doch, wenn seine Bedienung auf der Schiene stillgelegt wird, von „einer für die Verkehrsbewerber vorteilhafteren Weise“ überhaupt keine Rede sein! Nicht anders als die meisten Äußerungen in den letzten Jahren über den Rückzug der Eisenbahnen aus der Fläche gleitet auch die Gesetzesbegründung über die Tatsache einfach hinweg, daß die auf den Güterwagenladungsverkehr angewiesenen Verkehrskunden der DB bei einer Stillegung der Strecken, an denen sie gelegen sind, empfindliche Verteuerungen und Verschlechterungen ihrer Verkehrsbedienung hinzunehmen haben und daß dies den im Bundesraumordnungsgesetz verkündeten Grundsätzen der Raumordnung, insbesondere dem dritten, kraß zuwiderläuft.

Beim § 1, Absatz 2 des Gesetzentwurfs handelt es sich somit um nicht mehr als um schöne Worte, um eine der in der Raumordnungspolitik nicht eben seltenen „Leerformeln“⁸.

Mit gutem Grund hat der Deutsche Bundesrat erklärt, daß er erst dann dem Bundesbahnanpassungsgesetz zustimmen könne, wenn ein zusätzliches „Gesetz zur Verbesserung der öffentlichen Verkehrsbedienung“ diese Leerformel – und andere – mit Inhalt erfülle und dessen Verwirklichung sichere. Im Februar 1967 hat Bundesverkehrsminister Leber das Bundesbahnanpassungsgesetz offiziell zurückgezogen und angekündigt, daß die Bundesregierung nach Ablauf von ungefähr 4 Monaten ein neues verkehrspolitisches Gesamtkonzept vorlegen werde.

IV.

Das Gutachten „Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland“ warnt mit folgenden Worten davor, die Bundes- und Landesmittel für den Straßenbau „ausschließlich da einzusetzen, wo gegenwärtig der größte Verkehrsdruck herrscht, d. h. vorwiegend in den Großstädten und Ballungsräumen. Eine solche einseitige Konzentration der Mittel bei Vernachlässigung der anderen verkehrsschwachen Gebiete bringt keine Entlastung, sondern nur eine weitere Konzentration des Verkehrs. Im Sinne der Raumordnungspolitik ... müssen die Bemühungen fortgesetzt werden und durch entsprechende Verteilung der Mittel dazu beitragen, daß eine Dezentralisierung des Verkehrs erreicht, d. h. in bisher verkehrsarmen Gebieten Verkehr geschaffen wird“.

Wie sind diese Dinge bisher im Bundesgebiet gelaufen? Nun, auch in der Straßenplanung und der regionalen Verteilung der Straßenbaumittel gibt es eine „marktwirtschaftliche Methode“. Sie besteht darin, daß das Ausmaß der baulichen Verbesserung und Leistungssteigerung eines Straßenzuges und vor allem die Dringlichkeits-Rangfolge aller dieser Baumaßnahmen im ganzen Staatsraum von ihrem „Ertrag“, das heißt von der Ersparnis an Treibstoff-

⁸ Vgl. hierzu *Dittrich, Erich*: Leerformeln in Raumforschung und Raumordnungspolitik. In: *Raumforschung und Raumordnung*. 24. Jg. (1966) H. 5, S. 193 ff.

verbrauch, an Fahrzeugverschleiß, an Zeitverbrauch der Fahrzeuginsassen und an volkswirtschaftlichen Verlusten durch Verkehrsunfälle und Verkehrsstockungen, die sie im Einzelfalle bewirken, bestimmt werden. Diese Methode, konsequent angewandt, führt dazu, daß die staatlichen Mittel für den Straßenbau mehr oder minder ausschließlich auf den großzügigen Ausbau der Straßen mit hoher und höchster Verkehrsbelastung – unter weitgehender oder völliger Vernachlässigung der dünn besiedelten verkehrsarmen Gebiete – konzentriert werden.

Nicht, daß eine solche marktwirtschaftliche Betrachtung der Straßenbau-Investitionen, der, wie der Europäische Straßenbaukongreß am 10. und 11. 10. 1966 in München erwies, die Straßenbaubehörden vieler Länder huldigen, etwa völlig abzulehnen wäre! Im Gegenteil, sie ist sehr aufschlußreich, und sie vermag dazu beizutragen, daß Fehlleitungen öffentlicher Mittel vermieden werden. Aber die Verkehrspolitik bedarf eben auch auf diesem Gebiet der Modifizierung, der Koordinierung mit der Regionalpolitik. Und es ist – leider! – festzustellen, daß in der Bundesrepublik Deutschland die Entwicklung eher von einer solchen Koordinierung weg als zu ihr hin geführt hat.

Im Jahre 1957 wurde das sogenannte „Blaue Netz“ der vorrangig auszubauenden Bundesstraßen festgelegt. Es wurde je nach der Verkehrsbedeutung und -belastung der einzelnen Strecken aus der Gesamtheit der Bundesstraßen ausgewählt und umfaßte rund die Hälfte der Netzlänge aller Bundesstraßen nach dem damaligen Stand. Jedoch wurden in den großen Ballungsräumen und ihren Vorfeldern, insbesondere im Rhein-Ruhr-Gebiet und im Rhein-Main-Neckar-Gebiet, weit mehr als die Hälfte, ja bis zu 90%, in den dünn besiedelten, wirtschaftsschwachen Gebieten hingegen sehr viel weniger als die Hälfte aller Bundesstraßen in das Blaue Netz aufgenommen.

Daraus ergibt sich, daß, während das Gesamtnetz der Bundesstraßen das Bundesgebiet verhältnismäßig gleichmäßig, ohne allzu große Dichte-Unterschiede zwischen den Ballungsräumen und den wirtschaftsschwachen Gebieten, überspannt, diese Dichte-Unterschiede im Blauen Netz sehr ausgeprägt sind. Das bedeutet, daß die Baumaßnahmen des ersten zwölfjährigen Ausbauplanes ganz überwiegend den Ballungsräumen und ihrer gegenseitigen Verbindung zugute gekommen sind und kommen. Wegen der starken Verkehrsbelastung und der wachsenden Verstopfungen der in den Ballungsgebieten und ihren Vorfeldern verlaufenden Bundesstraßen erscheint deren vorrangiger und großzügiger Ausbau zweifellos berechtigt, vorausgesetzt allerdings, daß in den übrigen, vor allem den besonders wirtschaftsschwachen, Gebieten wenigstens die schlimmsten Mängel am Straßennetz behoben werden und der vollständige Ausbau der Bundesstraßen auch in diesen Gebieten in nicht allzu ferner Zeit folgt.

Mittels des sogenannten Zwischenausbaus sind auf den nicht in das Blaue Netz aufgenommenen Bundesstraßen die schlimmsten Mängel inzwischen, wenn auch nach relativ bescheidenen Maßstäben, weitgehend beseitigt worden. Zum Vollausbau der „zweiten Hälfte“ der Bundesstraßen äußerte sich Bundesverkehrsminister Dr. Seeböhm auf der

Tagung der Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen e. V. am 15. 9. 1964 in Berlin wie folgt⁹: „Nach Abschluß der drei Vierjahrespläne für den Ausbau der Bundesfernstraßen werden Ende 1970 die wichtigsten Ergänzungstrecken des Bundesautobahnnetzes fertig und die Hälfte der Bundesstraßen ausgebaut sein, so daß in der Folgezeit die andere Hälfte der Bundesstraßen auszubauen ist, die zunächst noch zurückstehen muß. ... *Je mehr bis dahin die vordringlichen Probleme innerhalb der Ballungsräume, insbesondere im Vorfeld der Verdichtungszone gelöst sind, desto stärker wird dann der Verkehrswegebau in den revierfernen und den Randzonen hervortreten.*“

Nach diesen Worten war anzunehmen, daß der Vollausbau der „anderen Hälfte“ der Bundesstraßen den Hauptgegenstand des am 1. 1. 1971 beginnenden zweiten Zwölfjahresplanes bilden und daß dieses Bauvolumen bis Ende 1982 vollständig abgewickelt sein werde. Inzwischen hat sich aber herausgestellt, daß schon das Ziel, das Blaue Netz bis Ende 1970 vollständig nach einheitlichen Maßstäben auszubauen, keinesfalls erreicht werden wird. Während der erste Vierjahresplan und die drei ersten Jahre des zweiten leidlich zielgerecht verlaufen sind, fängt es von 1966 ab – wegen der Deckungslücken im Bundeshaushalt – zu hapern an. Das wird sich während der Dauer des dritten Vierjahresplanes, also bis Ende 1970, womöglich verstärkt fortsetzen; das Maß des Zurückbleibens hinter den ursprünglichen Planzielen wird sich vergrößern.

Davon werden wiederum die wirtschaftsschwachen und peripheren Gebiete am stärksten betroffen, denn der Ausbau ihrer wenigen in das Blaue Netz aufgenommenen Bundesstraßen ist wegen ihrer vergleichsweise geringen Verkehrsbelastung zumeist zeitlich hinausgerückt, das heißt hauptsächlich in den dritten Vierjahresplan verwiesen worden. Sie kommen nunmehr wegen dessen unvermeidbarer Reduzierung – „den letzten beißen die Hunde“ – bis Ende 1970 nur noch zum Teil an die Reihe.

Das Zurückbleiben hinter den Planzielen erklärt sich teils aus der wachsenden Anspannung der finanziellen Lage des Bundes, teils aber auch daraus, daß der Ausbau der Bundesstraßen des Blauen Netzes in den Ballungsräumen und ihren Vorfeldern wegen der raschen Verkehrszunahme mit einer zu Beginn des zwölfjährigen Ausbauplanes nicht annähernd vorgesehenen Großzügigkeit erfolgt ist und noch erfolgt. In diesen Gebieten sind die Zahl und die Streckenlänge der vierspurig, zum Teil autobahnartig fahrspurenkreuzungsfrei, bereits gebauten und noch geplanten Bundesstraßen groß und in weiterem Anwachsen begriffen. Dies und die hohen Kosten für den Grunderwerb und die zahlreichen Kreuzungsbauwerke zwecks Über- oder Unterführung aller anderen Verkehrswege verschlingen in den Ballungsräumen riesenhafte Geldmittel, die dem zweispurigen plangerechten Ausbau des Blauen Netzes in den anderen Gebieten fehlen, von den restlichen, nicht in dieses Netz aufgenommenen Bundesstraßen ganz zu schweigen. Weit mehr noch, als es aus der höchst unterschiedlichen Dichte der Straßen des Blauen Netzes hervorgeht, fließen wegen

⁹ Vgl.: Straße und Autobahn. 15. Jg. (1964) H. 10.

dieser starken Überhöhung der Baukosten je km Strecke in den Ballungsgebieten die Straßenbaumittel des Bundes mit großem Vorrang ebendorthin.

Von der Vorausschau auf die erwartbaren Termine für den vollständigen Ausbau *aller* Bundesstraßen, die Minister Dr. Seehofer am 17. 9. 1964 in Berlin gegeben hatte, unterschieden sich seine Ausführungen zum gleichen Thema auf dem Europäischen Straßenbaukongreß am 10. 10. 1966 in München¹⁰ erheblich. Er sprach von den Erfordernissen einer wirksamen Raumordnung, daß heißt einer Auflockerung der Ballungsräume, aber auch davon, daß bei weniger belasteten oder nachgeordneten Straßen an Vereinfachungen und Einsparungen gedacht werden müsse. Und weiter: „Es ist notwendig, durch Gesetz einen weiteren Ausbauplan mit einer Laufzeit von zwölf Jahren bis 1982, unterteilt in drei Vierjahrespläne, festzustellen, dessen finanzielles Volumen nach den gesetzlichen Festlegungen etwa bei 60 Milliarden DM, also je Vierjahresplan mindestens 20 Milliarden DM liegen wird. Zusammen mit dem dritten Vierjahresplan des ersten Ausbauplanes würde es damit möglich sein, *über die Hälfte des insgesamt noch zu erfüllenden Straßenbaubedarfs zu befriedigen. Der Rest müßte den Jahren nach 1983 vorbehalten bleiben.*“

Vom vollständigen Ausbau aller außerhalb des Blauen Netzes verbliebenen Bundesstraßen bis Ende 1982 kann somit keine Rede mehr sein. Allenfalls die Hälfte dieser Straßen wird bis dahin an die Reihe gekommen sein; sehr wahrscheinlich aber noch erheblich weniger. Bei der Schilderung der Aufgaben des zweiten Zwölfjahresplanes begann Minister Dr. Seehofer zwar mit der „zweiten Hälfte“ der Bundesstraßen, von denen viele eine starke Zunahme ihrer Verkehrsbelastung zu verzeichnen und damit die nötige Ausbaureife erreicht hätten, dem weiteren Ausbau des Bundesautobahnnetzes und der Beseitigung der schienengleichen Eisenbahnübergänge im Zuge von Bundesstraßen; er fuhr dann aber fort: „Daneben werden – wie bisher – die Aufgaben im Vorfeld der großen Städte und die Anlage von Entlastungsstraßen, um den Verkehr in den Verdichtungsräumen so flüssig wie möglich zu gestalten, eine hervorragende Rolle spielen.“

Diese Rolle wird also auch weiterhin ebenso hervorragend und zugleich ebenso kostspielig „wie bisher“ sein und bleiben. Das anhaltende vorrangige Fließen des Löwenanteils der Straßenbaumittel des Bundes in die Ballungsräume zu Lasten des Tempos der Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in den wirtschaftlich schwachen und peripheren Gebieten läuft der Bestimmung des Raumordnungsgrundsatzes 6, daß die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Verdichtungsgebieten die in den übrigen Gebieten nicht beeinträchtigen solle, eindeutig zuwider.

Sehr mit Recht wies Minister Dr. Seehofer am 10. 10. 1966 in München darauf hin, daß sich die Straßenbaufaufgabe des Bundes im Vergleich zur Konzeption von 1957 dadurch erheblich vergrößert habe und weiter vergrößern werde, daß inzwischen rund 6000 km Landesstraßen zu Bundesstraßen aufgestuft worden sind und während des dritten Vierjahres-

planes weitere 4000 km aufgestuft werden sollen. Daß dies die Termine des vollständigen Ausbaues aller Bundesstraßen hinausrücken wird, ist verständlich. Wie ein Blick auf die Karte lehrt, ist aber auch die Dichte der zu Bundesstraßen bisher aufgestuften Straßen – nicht anders als die der Straßen des Blauen Netzes – in den Ballungsgebieten und ihren Vorfeldern beträchtlich größer als im übrigen Bundesgebiet, und die in den Ballungsräumen aufgestuften Straßen werden auch in ihrer Verkehrsbelastung die in den übrigen Gebieten aufgestuften durchweg erheblich übertreffen und sich damit eine Vorrangstellung in der Reihenfolge und der Großzügigkeit ihres Ausbaues sichern.

An Stellungnahmen gegen eine zu einseitige Bevorzugung der Ballungsgebiete bei der regionalen Verteilung der Bundes- und der Landesmittel für den Straßenbau und an Anträgen, dies zu ändern und insbesondere auch die Finanzierung des Ausbaues der Kreisstraßen und der Gemeindeverbindungsstraßen grundlegend zu verbessern, haben es der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Gemeindetag in der Vergangenheit in mehrfachen Entschlüssen und Eingaben an den Bundesverkehrsminister gewiß nicht fehlen lassen. Die Verkehrspolitik der neuen Bundesregierung sollte stärker als die bisherige auf enge Koordinierung mit der Raumordnungspolitik ausgerichtet werden. Wenn schon der am 1. 1. 1967 begonnene dritte Vierjahresplan kaum noch wesentlich wird abgewandelt werden können, so wird doch genügend Zeit und Gelegenheit sein, den vom 1. 1. 1971 bis zum 31. 12. 1982 laufenden zweiten Zwölfjahresplan für den Ausbau der Bundesfernstraßen im Sinne einer verstärkten Berücksichtigung der Grundsätze der Raumordnung, insbesondere der Grundsätze 3 bis 5, auszugestalten. Darüber hinaus würde es zweifellos diesen Grundsätzen entsprechen, wenn die Landkreise und die Landgemeinden in den Stand gesetzt werden würden, wesentlich mehr als bisher für den Ausbau der in ihrer Baulast stehenden Straßen tun zu können.

V.

Bei den bisher getanen und den vorgesehenen weiteren Schritten zur Liberalisierung des Verkehrswesens im Bundesgebiet wird – mit Recht – auf die Artikel 74 bis 84 des Vertragswerkes von Rom verwiesen, die den EWG-Mitgliedstaaten diese Liberalisierung nach einem gemeinsam zu beschließenden Vorgehen zur Pflicht machen. Das Wort Regionalpolitik bzw. Raumordnungspolitik kommt im Vertragswerk überhaupt nicht vor, und die Bestimmung beispielsweise im Artikel 82, wonach der Liberalisierung des Verkehrs, insbesondere der Harmonisierung der Verkehrstarife, Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland nicht entgegenstehen, „soweit sie erforderlich sind, um die wirtschaftlichen Nachteile auszugleichen, die der Wirtschaft bestimmter von der Teilung Deutschlands betroffener Gebiete der Bundesrepublik aus dieser Teilung entstehen“, läßt erkennen, daß regionalpolitische Maßnahmen, auch wenn sie wohlbegründet sind, allenfalls geduldet, keinesfalls gefordert werden. In der Präambel zum Vertrag der Sechs kommt allerdings in dem Halbsatz: „In dem Bestre-

¹⁰ Vgl.: Straße und Autobahn. 17. Jg. (1966) H. 11.

ben, ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern..." eine regionalpolitische Zielsetzung unmißverständlich zum Ausdruck.

Es darf nicht übersehen werden, daß sich seit dem Gültigwerden des Vertrags von Rom die Erkenntnis, daß eine wirksame Regionalpolitik auch auf der EWG-Ebene notwendig ist und ihr Fehlen die Ziele der Gemeinschaft gefährden würde, mehr und mehr durchgesetzt hat. Im „Bericht im Namen des Präsidialausschusses zum Fünften Gesamtbericht über die Tätigkeit der EWG“¹¹ heißt es u. a.: „Die Regionalpolitik soll etwaige Nachteile der Angleichung und Rationalisierung im Gemeinsamen Markt mildern, Zonen, die aus verschiedenen Gründen gegenüber der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben sind, fördern und dadurch eine gleichmäßige Entwicklung aller Teile des Gemeinsamen Marktes sichern. Im Gegensatz zu anderen Bereichen wie etwa dem Zollproblem wird die Bedeutung der Regionalpolitik auch nach Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes weiter steigen. Die Mittel der Regionalpolitik liegen praktisch auf allen Gebieten: im Bereich der öffentlichen Wirtschafts- und Finanzierungspolitik, in der Verkehrspolitik, Landwirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Wettbewerbspolitik und Energiepolitik; alle müssen ebenso wie die Konjunktur-, Steuer- und Investitionspolitik zu der Verwirklichung der Ziele einer ausgeglichenen Regionalpolitik beitragen.“

Mit Genehmigung des Präsidiums bearbeitete der Wirtschafts- und Finanzausschuß des Europäischen Parlaments in der Folgezeit einen umfassenden „Bericht über die Regionalpolitik in der EWG“ (Berichtersteller: Willi Birkelbach, Bonn), der am 14. 11. 1963 vom Ausschuß einstimmig angenommen und sodann dem Europäischen Parlament vorgelegt wurde, das ihn sich „in der Überzeugung, daß eine wirksame Regionalpolitik den inneren Zusammenhalt der Gemeinschaft untermauert“, in seiner „Entschließung über die Regionalpolitik in der EWG“ vom 22. 1. 1964 zu eigen machte. Der Bericht führt u. a. aus: „Die Regionalpolitik steht nicht auf der gleichen Ebene wie die Verkehrspolitik, Energiepolitik, Landwirtschaftspolitik, Währungspolitik usw. Sie durchdringt alle diese Bereiche der Wirtschaftspolitik, allerdings ohne daß sie über ein eigenes nur der Regionalpolitik zugeordnetes Instrumentarium verfügt. Jede Wirtschaftspolitik ist gewollt oder ungewollt Regionalpolitik und hat Konsequenzen für die Regionen.“

Der „Birkelbach-Bericht“ ist in der Öffentlichkeit der EWG-Staaten stark beachtet und viel kommentiert worden. H. H. Schlenker¹² schreibt, daß die sogenannte Rhein-Rhone-Achse 30 % des Gebiets und 45 % der Bevölkerung des EWG-Raumes umfasse, aber nicht weniger als 60 % der industriellen Gesamtproduktion dieses Raumes hervorbringe (Stand 1960), und daß die zu beobachtende laufende

weitere Stärkung dieser Achse – mit entsprechender Schwächung anderer weniger günstig gelegener Teile des EWG-Raumes – die Kehrseite des durch den EWG-Vertrag bewirkten Wirtschaftswachstums darstelle, woraus sich die Notwendigkeit einer planvollen Regionalpolitik zwingend ergebe.

Nächster Schritt auf regionalpolitischem Gebiet war die „Erste Mitteilung der EWG-Kommission über die Regionalpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ vom 11. 5. 1965, darauffolgender und bisher letzter der „Bericht im Namen des Wirtschafts- und Finanzausschusses“ (Berichtersteller: G. Bersani, Rom)¹³ über die vorgenannte Erste Mitteilung, der ein bemerkenswert deutliches und energisches Eintreten des genannten Ausschusses des Europäischen Parlaments für das Erfordernis einer wirksamen Regionalpolitik erkennen läßt. Einleitend heißt es darin: „Es ist eine ausgesprochen politische Aufgabe, die Voraussetzungen für die Entwicklung der bisher zurückgebliebenen Gebiete zu schaffen. Die Hoffnung ist durchaus berechtigt, daß die zu entwickelnden Gebiete, wenn der Anfang einmal gemacht ist, aus eigener Kraft weiter expandieren und damit zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum ihren angemessenen Teil beitragen werden,“ und: „Das Problem ist nicht zu lösen, ja manche rückständigen Gebiete sind sogar in Gefahr, noch weiter zurückzufallen, wenn die europäische Integration nicht weiter geht als bis zur Schaffung eines einfachen gemeinsamen Marktes und wenn nicht tatsächlich eine gemeinsame Wirtschaftspolitik verwirklicht wird, bei der nicht nur die Wirtschaftspolitik der einzelnen Länder, sondern auch die Politik zur Entwicklung der verschiedenen Regionen harmonisch integriert wird, damit die bestehenden Disparitäten ausgeglichen werden.“

Der Bericht würdigt die Methoden und Erfolge der regionalen Wirtschaftspolitik in den einzelnen EWG-Ländern, kommt dabei jedoch zu dem Urteil: „Obwohl die Mitgliedstaaten mit Hilfe ihrer regionalpolitischen Maßnahmen gewisse Erfolge erzielten, scheint im Verlaufe der letzten Jahre kein erheblicher Rückgang der Ungleichheiten erzielt worden zu sein. Es ist sogar wahrscheinlich, daß diese Unterschiede in mancher Hinsicht, wenn auch nur geringfügig, zugenommen haben.“ Eine Zunahme des Rückstandes stellt der Bericht insbesondere im Bereich der Infrastruktur fest, die nur in den industriell und wirtschaftlich stärker entwickelten Regionen Europas einen raschen Aufschwung genommen habe.

Im Schlußkapitel des Berichts heißt es u. a.: „Diese Lage der Dinge erfordert daher eine Gesamtüberprüfung der Regionalpolitik; dabei ist ein stärkerer Wille, das Problem in Angriff zu nehmen, erforderlich. Weiter bedarf es einer Anpassung der Methoden, einer Verstärkung der Instrumente und der verfügbaren Finanzmittel sowie der Verwirklichung durchschlagender und gut koordinierter Initiativen, die zusammen ein genaues Aktionsprogramm bilden.“ Der Bericht endet mit den Sätzen: „Man muß sich aber auf den

¹¹ Europäisches Parlament. Sitzungsdokumente. Dokument 73 vom 5. 10. 1962.

¹² Schlenker, H. H.: Regionalpolitik nach Brüsseler Rezept. In: Agriforum. 5. Jg. (1964) H. 5.

¹³ Europäisches Parlament. Sitzungsdokumente 1966/67. Dokument 58 vom 23. 5. 1966.

verschiedenen Ebenen mit Entschlossenheit für die Erreichung des Zieles einsetzen und dabei mit den am besten geeigneten Methoden auf die Verwaltungs- und Verfassungsstrukturen einwirken; auch in dieser Hinsicht wird sich zeigen, daß die Regionalpolitik eine für die Einigung Europas immer wichtigere dynamische Komponente ist.“

Während der *Birkelbach*-Bericht noch davon ausging, daß die Regionalpolitik in den Einzelbereichen der Wirtschaftspolitik wirksam werden müsse, ohne über ein eigenes Instrumentarium zu verfügen, spricht der Bericht vom 23. 5. 1966 von einer „Verstärkung der Instrumente“. Zu den „durchschlagenden und gut koordinierten Initiativen“, die er des weiteren verlangt, gehört zweifellos auch eine Anpassung beispielsweise der Verkehrspolitik – mit teilweisem Verzicht auf ihre rein marktwirtschaftliche Orientierung – an regionalpolitische Zielsetzungen. In dem Entschließungsantrag, der dem Bericht beigelegt ist, heißt es deutlich: „Das Europäische Parlament... erwartet von einer angemessenen Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik, auf die man nach der Übereinkunft vom 21. 6. 1965 hoffen darf, einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung der Regionalpolitik der Gemeinschaft.“

Die Tatsache, daß das Europäische Parlament und die EWG-Kommission der Regionalpolitik im EWG-Raume, das heißt zugleich einer Modifizierung des freien Spiels der Kräfte zugunsten regionalpolitischer Zielsetzungen in allen Bereichen der Wirtschaftspolitik, so auch in der Verkehrspolitik, erhebliche und spürbar wachsende Bedeutung beimessen, ist angesichts des Spannungsfeldes und der mangelnden Koordinierung zwischen der Verkehrspolitik und der Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland von allergrößter Bedeutung. Die kräftige und deutliche Sprache des Wirtschafts- und Finanzausschusses des Europäischen Parlaments, der in seinem Bericht vom 23. 5. 1966 eine umfassende Kenntnis der Problematik erkennen läßt, gibt

zu einigen Hoffnungen auf eine wirksame Durchsetzung der regionalpolitischen Ziele Anlaß.

Wenn wir fortfahren, unser Verkehrswesen „näher an die Marktwirtschaft heranzuführen“, während gleichzeitig im Bundesgebiet und nun auch im EWG-Raume Schritte getan und ins Auge gefaßt werden müssen, ohne die im Interesse einer gedeihlichen Entwicklung des Gesamtgebietes liegenden regionalpolitischen Zielsetzungen einfach nicht erreichbar sind und die „ein Stück von der Marktwirtschaft wegführen“, dann werden die Divergenzen, von denen die Bundesregierung schon in ihrem hier eingangs zitierten Beschluß vom 25. 11. 1955 sprach und die seither eher größer als kleiner geworden sind, sich noch weiter verstärken. Enge gegenseitige Koordinierung der Regionalpolitik und der Verkehrspolitik und die Ausrichtung beider auf zeitlich und räumlich weitgesteckte Ziele: das ist das Gebot der Stunde. Das wird nicht gelingen, wenn nicht auch der Verkehrspolitik gewisse Schritte „von der Marktwirtschaft weg“ zugemutet werden. Wirksame Regionalpolitik kann man nicht nur mit schönen Worten, wie sie bei uns in den letzten Jahren mehr als genug zu hören und zu lesen waren, betreiben. Dazu gehört Geld, gehören gezielte Förderungsmaßnahmen, und zwar beträchtlich größeren Ausmaßes, als sie bisher im Bundesgebiet über die Regionalen Förderungsprogramme stattfanden und noch stattfinden, wobei ihr Umfang gleichwohl immer noch recht bescheiden sein wird, wenn man ihn mit dem anderer offener und verdeckter, gewollter und ungewollter Umverteilungen vergleicht. Und dazu gehört auch, daß man sich geeigneter Mittel der Verkehrspolitik bedient, beispielsweise durch Weiterbetrieb und Bezuschussung bestimmter defizitärer, jedoch regionalpolitisch wichtiger Eisenbahnstrecken und durch eine den Grundsätzen der Raumordnung besser als die bisherige entsprechende räumliche Verteilung der Bundes- und der Landesmittel für den Straßenbau.