

RUDOLF HOFFMANN

Das Gesamtverkehrskonzept der Österreichischen Bundesregierung

I.

Am 12. Dezember 1966 faßte der Nationalrat der Bundesrepublik Österreich einstimmig den folgenden Beschluß: „Die Bundesregierung wird ersucht, ein Gesamtkonzept des Verkehrs, das den modernen Erfordernissen und Entwicklungen Rechnung trägt, zu erstellen; insbesondere soll dabei auf die heutigen Schwerpunkte des Verkehrs Rücksicht genommen und eine Abstimmung des Verkehrs auf Schiene, Straße, Flugzeug und Binnenschifffahrt erreicht werden.“

Bei der Bearbeitung dieses Gesamtverkehrskonzepts war das Bundesministerium für Verkehr und verstaatlichte Unternehmungen federführend. Mitarbeitend waren daran beteiligt die Bundesministerien für Handel, Gewerbe und In-

dustrie, für Bauten und Technik, für Finanzen, für Land- und Forstwirtschaft und für Landesverteidigung, sowie schließlich das Österreichische Statistische Zentralamt. Das Gesamtverkehrskonzept wurde im September 1968 fertiggestellt und von der Bundesregierung beschlossen. Im Anschluß daran wurde es vom Eigenverlag des Bundesministeriums für Verkehr und verstaatlichte Unternehmungen in Wien I, Elisabethstraße 9, im Druck herausgegeben.

Das Gesamtverkehrskonzept der Österreichischen Bundesregierung kann in vieler Hinsicht als das österreichische Gegenstück zum Verkehrspolitischen Programm der Deutschen Bundesregierung für die Jahre 1968 bis 1972, dem sogenannten „Leber-Plan“, angesehen werden – oder auch umgekehrt. Gemeinsam ist beiden, daß sie aus einer unbefriedigenden

Situation des Verkehrswesens, insbesondere einer schlechten Ertragslage des staatlichen Eisenbahnunternehmens, aber auch vieler anderer Verkehrsunternehmen heraus entstanden sind. Zwei wesentliche Unterschiede bestehen zwischen den beiden Konzepten:

1.) Der Leber-Plan bringt im ersten Teil den „Wortlaut des Programms“ und im zweiten vier Gesetzesentwürfe, die vom Bundestag und Bundesrat mittlerweile, allerdings mit z. T. erheblichen Änderungen, verabschiedet worden sind. Das österreichische Gesamtverkehrskonzept enthält keine Gesetzesentwürfe, sondern nur Programmatik, diese aber sehr viel ausführlicher und mit sehr viel mehr höchst aufschlußreichen statistischen Angaben und Diagrammen belegt als die des Leber-Planes. Das österreichische Konzept erstreckt sich auch auf den Transport durch Rohrleitungen und auf das Post- und Fernmeldewesen, die im Leber-Plan unerwähnt bleiben.

2.) In einem wichtigen Punkt, nämlich bezüglich durch den Staat erzwungener Umlenkungen des Verkehrs von der Straße auf die Schiene, stehen die beiden Programme in diametralem Gegensatz zueinander; vergleiche im Folgenden unter II.

Im österreichischen Konzept wird angekündigt, welche darin erwähnten Sonderuntersuchungen – u. a. je eine Studie über die Wegekosten der Straße und der Schiene, Neubewertung des Bundesstraßennetzes und einiger wichtiger Landesstraßen, Strukturanalyse der österreichischen Zentralräume – in den Jahren 1968 und 1969 ihren Abschluß finden werden. Im Anschluß daran heißt es: „Diese Untersuchungsergebnisse werden die beteiligten Ministerien überprüfen und für die Ausarbeitung zweckdienlicher legislatischer sowie sonstiger Maßnahmen auf dem Verkehrssektor verwenden.“ Das österreichische Konzept enthält – wie erwähnt – keine Gesetzesentwürfe, wird aber, wie aus dem Gesagten hervorgeht, zu seiner Verwirklichung gesetzlicher Neuregelungen bedürfen.

Als erstes auf dem Gesamtverkehrskonzept basierendes Gesetz hat der Nationalrat am 6. 3. 1969 das Bundesbahngesetz verabschiedet. Es löst die Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) völlig von der staatlichen Hoheitsverwaltung, in die sie bisher eingegliedert waren, los; Ziel des Gesetzes ist, wie es in der Begründung heißt, die Reorganisation, Konzentration und Rationalisierung der ÖBB. Nach dem Gesetz haben die ÖBB nicht mehr von sich aus auf gemeinschaftliche Verpflichtungen bedacht zu sein; auf andere als bahneigene Interessen haben sie nur „nach Maßgabe besonderer Bundesgesetze“ Rücksicht zu nehmen.

II.

Das österreichische Gesamtverkehrskonzept ist gegliedert in die Abschnitte I: Aufgaben und Zielsetzungen, II: Die österreichische Verkehrswirtschaft – Diagnose und Prognose, und III: Erforderliche Maßnahmen.

Der Abschnitt I besteht aus insgesamt 28 Thesen, von

denen die wichtigsten, insbesondere die raumordnungspolitisch relevanten, nachstehend (einige auszugsweise) wiedergegeben werden:

„1.) Die Lage der österreichischen Verkehrswirtschaft ist seit vielen Jahren unbefriedigend. Die Absicht der Bundesregierung, durch eine neue, den gesamten Verkehr umfassende verkehrspolitische Konzeption Wandel zu schaffen und Fehlentwicklungen künftighin entgegenzuwirken, ist deshalb begründet.

2.) Die österreichische Wirtschaft ist weitgehend auf der Grundlage der Marktwirtschaft geordnet. Für die Verkehrswirtschaft, als einen Teil der allgemeinen Wirtschaft, gelten daher grundsätzlich die gleichen Ordnungsprinzipien.

5.) Grundsätzlich sollen somit nur marktkonforme Mittel zur Anwendung gelangen, woraus sich nachstehende Folgerungen ergeben:

5.1) Beförderungsverbote stehen mit einem marktwirtschaftlichen System in Widerspruch und können daher als verkehrspolitische Maßnahmen nicht in Betracht gezogen werden.

5.2) Durch den Staat erzwungene dirigistische Umleitungen des Verkehrs von der Straße auf die Schiene stehen ebenfalls in Widerspruch zum Prinzip der Anwendung marktkonformer Mittel.

6.) Der international anerkannte Grundsatz der „Freiheit der Wahl des Transportmittels“ gilt auch für das österreichische Gesamtverkehrskonzept.

7.) Die Bestrebungen Österreichs, zu einem Arrangement mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zu kommen, schließen Maßnahmen aus, die gegen die Grundlagen der EWG-Verkehrspolitik verstoßen.

10.) Allgemeines Ziel des österreichischen Gesamtverkehrskonzeptes ist es, dafür vorzusorgen, daß der Bevölkerung und der Wirtschaft moderne, sichere, leistungsfähige und nachfragegerechte Verkehrsdienste zur Verfügung gestellt werden.

11.) Dieses Ziel kann auf längere Sicht dadurch erreicht werden, daß alle Verkehrsträger zur Eigenwirtschaftlichkeit geführt werden. Eine auf dieses Ziel ausgerichtete Verkehrspolitik muß höchstmögliche Wirtschaftlichkeit der einzelnen Verkehrsunternehmen anstreben.

15.) Der in der Marktwirtschaft geltende Grundsatz, daß jedes Gut zum entsprechenden Preis erworben werden muß, hat auch für den gesamten Bereich der Verkehrswirtschaft zu gelten.

16.) Die Interessenten haben daher jeden Preisnachlaß zu vergüten, den sie von einem Verkehrsträger – entgegen den vorher festgelegten Prinzipien – verlangen (Sozial- und Subventionstarife).

20.) Ein gut funktionierendes Verkehrssystem stellt die Grundlage der modernen, arbeitsteiligen Wirtschaft dar. Zukunftsorientierte Investitionen im Sektor der Verkehrsinfrastruktur sind ein wichtiger Faktor für eine dynamische

Wachstumspolitik. Bei allen solchen Investitionen ist unter verschiedenen technischen Lösungsmöglichkeiten die endgültige Wahl auf Grund von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen zu treffen.

21.) Verkehrspolitik und Raumordnungspolitik stehen in einem unlöslichen Zusammenhang und wirken wechselseitig aufeinander ein. Soweit die Realisierung raumordnungspolitischer Zielsetzungen auch verkehrspolitische Konsequenzen hat, sind Kostenanlastungen nur im Verhältnis des dem jeweiligen Verkehrsträger zukommenden Nutzens zulässig.

25.) Bei den zu treffenden verkehrspolitischen Maßnahmen – insbesondere auf dem Sektor der Infrastruktur – wird auf die Ergebnisse der Bundesraumordnung entsprechend Bedacht zu nehmen sein.

27.) Alle diese zum Teil weitgesteckten Zielsetzungen sind nur schrittweise realisierbar. Eine solche „Politik der kleinen Schritte“ ermöglicht der Wirtschaft eine kontinuierliche Anpassung und vermeidet die Gefahren abrupter Umstellungen.

28.) Das Gesamtverkehrskonzept ist somit keine einmalige Aufgabe, sondern unterliegt – wie jedes rationale politische und wirtschaftliche Handeln – der Notwendigkeit der ständigen Anpassung an die sich verändernden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse.“

III.

Das österreichische Gesamtverkehrskonzept ist – siehe die These 7 – betont „EWG-konform“. Das spricht auch aus vielen anderen Thesen, so insbesondere aus 5.1 und 5.2, die dem Konzept hohes Lob seitens der deutschen Kraftverkehrswirtschaft eingebracht haben¹. Die diesen beiden Thesen zuwiderlaufenden – im Verhältnis zur ursprünglichen Fassung schon stark abgeschwächten – verkehrsdirigistischen Maßnahmen des Leber-Planes sind ja auch nur als vorübergehende gedacht und können nur als solche in Betracht kommen, und zwar auf Grund des Artikels 226 – des „Notstandsparagraphen“ – des Vertrags von Rom; es bleibt abzuwarten, wann und wie der EWG-Ministerrat und, falls er angerufen werden sollte, der EWG-Gerichtshof darüber entscheiden werden.

Viel Bedacht nimmt das österreichische Konzept – siehe die Thesen 21 und 25 – auf die Wechselbeziehungen zwischen der Verkehrspolitik und der Raumordnungspolitik und auf etwaige Notwendigkeiten, erstere den Zielsetzungen der letzteren dienstbar zu machen. In solchen Fragen wäre es verfehlt, allein den Rechenstift entscheiden zu lassen. Davon rückt auch das Konzept deutlich ab und modifiziert insoweit seine liberalistische Grundhaltung.

Das zeigt sich insbesondere in der Behandlung der Frage der Stilllegung defizitärer Eisenbahnstrecken. Wer dabei

ganz oder nahezu ausschließlich den Rechenstift walten läßt – wie das in der Bundesrepublik Deutschland am stärksten der Bericht: „Vorstellungen des Vorstands zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Deutschen Bundesbahn“ vom 1. 9. 1964, in nicht geringem Grade aber auch der Entwurf des Bundesbahnanpassungsgesetzes von 1966 getan haben –, der macht es sich nicht nur zu einfach, sondern er verfehlt dadurch auch das Ziel des gesamtwirtschaftlichen Optimums.

In Österreich hat man es sich in dieser Hinsicht nicht leicht gemacht. Dort setzte der Bundesminister für Verkehr und verstaatlichte Unternehmungen 1966 eine Professorenkommission zur Untersuchung der Ursachen der unbefriedigenden Entwicklung der ÖBB und zur Ausarbeitung von Vorschlägen für ihre Rationalisierung ein. In diese Kommission berief der Minister nicht nur Verkehrs- und Wirtschaftswissenschaftler, sondern auch den führenden österreichischen Wissenschaftler auf dem Gebiet der Raumordnung und Raumplanung, Professor Dr. Rudolf Wurzer, Wien.

Das von Wurzer bearbeitete Kapitel des Professoren-Gutachtens, bezeichnet als „Dokument V“, trägt die Überschrift: „Die voraussichtlichen raumordnungspolitischen Auswirkungen von Rationalisierungsmaßnahmen für Nebenbahnstrecken“². Es behandelt die Problematik umfassend und schlüssig. Untergliedert nach Strecken von a) internationaler Bedeutung, b) nationaler Bedeutung in militärischer, politischer und volkswirtschaftlicher Hinsicht und c) regionaler Bedeutung, untersucht Wurzer die Begründungen, die seinerzeit zum Bau der einzelnen Strecken geführt haben. Weit überwiegend wurde als Ziel die Hebung des Wirtschaftslebens des von der Bahn erschlossenen Gebiets genannt. Dieses Ziel wurde in allen Fällen erreicht; die diesbezüglichen Erwartungen wurden nicht selten weit übertroffen. Auch die Bahnstrecken, die aus anderen als wirtschaftlichen – z. B. militärischen – Gründen gebaut wurden, befruchteten das Wirtschaftsleben ihres Gebiets erheblich. Das wirkt auch jetzt noch, wenn auch seit dem Aufkommen des Kraftverkehrs in abgeschwächtem Maße, fort.

Wurzer bezeichnet es als unerlässlich, „daß die ÖBB überall dort, wo sie aufgrund ihrer vielfältigen Verzahnung mit dem wirtschaftlichen und sozialen Leben als Instrument der Staatspolitik eingesetzt wurden, auch von Seiten des Staates die adäquate Abgeltung betriebswirtschaftlich ungünstiger Leistungen erhalten.“

Er fährt fort: „Um das Ausmaß dieser Abgeltung festlegen zu können, ist die Einleitung eines Stilllegungsverfahrens notwendig, bei dem nicht nur die betriebswirtschaftlichen Aspekte der ÖBB, sondern auch die regional- und raumordnungspolitische Bedeutung einer Nebenbahnstrecke für ihren Einzugsbereich eine eingehende Klärung erfahren müssen.“

Dabei werden auch Prognosen des zukünftigen Verkehrsaufkommens zu berücksichtigen sein, weil ein Rückzug der Eisenbahn aus der Fläche nur dann sinnvoll sein kann, wenn hinreichende Klarheit darüber besteht, daß auf den aufzu-

¹ Siehe die unter der Überschrift „Tu felix Austria: Ein verkehrspolitisches Gesamtkonzept ohne Makel“ in der „Verkehrsrundschau“, H. 46 vom 14. 11. 1968, erschienene Betrachtung.

² Es ist im vollen Wortlaut veröffentlicht in Heft 2/1967 der „Berichte zur Raumforschung und Raumplanung“, Wien.

lassenden Strecken auch langfristig keine kostendeckenden Erlöse zu erzielen sein werden.

Demnach sollte – unter der Voraussetzung der Abgeltung des Betriebsdefizits – die ständige Stilllegung einer unrentablen Nebenbahnstrecke dann nicht erfolgen, wenn derzeit

1.) die Nebenbahnstrecke die einzige oder die einzig ausreichende Verkehrsader eines Gebiets darstellt;

2.) aufgrund von langfristigen, aber konkreten kommunalen oder regionalen Entwicklungsmaßnahmen in der Zukunft mit kostendeckenden Erlösen gerechnet werden kann.“

Diesen Empfehlungen Wurzers folgt das Gesamtverkehrskonzept der Österreichischen Bundesregierung weitgehend. Im Abschnitt III: Erforderliche Maßnahmen nimmt es im Kapitel Infrastruktur auf das Dokument V: „Die voraussichtlichen raumordnungspolitischen Auswirkungen von Rationalisierungsmaßnahmen für Nebenbahnstrecken“ ausdrücklich Bezug.

IV.

Die Deutsche Bundesregierung wäre gut beraten gewesen, wenn sie schon in die aufgrund eines Beschlusses des Bundestages vom 12. 12. 1958 eingesetzte Prüfungskommission, „die die Betriebsrechnung der DB, ihre Einnahmen und Ausgaben überprüft und Vorschläge für Maßnahmen macht, die zu einer ausgeglichenen Ertragslage der DB zu führen geeignet sind“, einen Fachmann der Raumordnung und Raumordnungspolitik – oder auch mehrere – vom wissenschaftlichen Rang Professor Dr. Wurzers berufen hätte. Das Gutachten der Kommission, nach ihrem Vorsitzenden in der Regel „Brand-Gutachten“ bezeichnet, läßt das Fehlen der Mitwirkung eines solchen Wissenschaftlers deutlich spüren.

Als der bereits erwähnte Bericht des Vorstandes der DB vom 1. 9. 1964, der sehr weitgehende Streckenstilllegungsabsichten verkündete, an die Öffentlichkeit gelangte, kam es zu vielerlei Gegenäußerungen. Vor allem aus regional- und raumordnungspolitischer Sicht wurden erhebliche Bedenken gegen das Ausmaß dieser Absichten vorgetragen. Das hätte es der damaligen Bundesregierung unter Bundeskanzler Erhard geraten erscheinen lassen müssen, sich nach österreichischem Vorbild beim Entwurf des Bundesbahnanpassungsgesetzes der Mitwirkung maßgebender Wissenschaftler der Raumordnungspolitik zu versichern. Wiederum geschah das nicht oder nur in völlig ungenügendem Umfange. Der Gesetzesentwurf, den die Bundesregierung im Juni 1966 dem Bundesrat zuleitete, sprach zwar auch von der Notwendigkeit, die Verkehrsbedürfnisse der wirtschaftlich schwachen und verkehrsungünstig gelegenen Gebiete zu berücksichtigen und jeder einzelnen Streckenstilllegung ein Prüfverfahren vorzugehen zu lassen. Da er aber den Gesamtumfang der vorgesehenen Streckenstilllegungen in sehr bedeutender Höhe pauschal festlegte, hätte danach das Ergebnis der meisten dieser Prüfverfahren von vornherein festgestanden und wäre den raumordnungspolitischen Zielsetzungen ein schwerwiegender Rückschlag zugefügt worden.

Georg Leber, Bundesminister für Verkehr im Kabinett Kiesinger, hat im Februar 1967 den Entwurf des Bundes-

bahnanpassungsgesetzes offiziell zurückgezogen. Das war gegenüber dem Kabinett Erhard, wenige Monate nach dessen Rücktritt, und der von ihm praktizierten Verkehrspolitik eine deutliche Geste.

Im Leber-Plan wird gesagt, daß der Vorstand der DB „es aus seiner Sicht für erforderlich hält, auf insgesamt etwa 6500 km verkehrsschwachen Strecken (Neben- und Hauptbahnen) den der Eisenbahn noch verbliebenen Verkehr in Stufen entweder teilweise (Reiseverkehr) oder insgesamt (Reise- und Güterverkehr) von der Schiene auf die Straße zu verlagern.“ Das ist eine relativ große Streckenlänge, von der aber laut Leber-Plan nur die Hälfte von einer Totalstilllegung betroffen werden soll. Da lediglich die Stilllegung der Güterverkehrsbedienung auf einer Bahnstrecke raumordnungspolitisch nachteilig ist, die Verlagerung der Personenverkehrsbedienung von der Schiene auf die Straße hingegen in der Regel eher eine Verbesserung bedeutet, reduziert sich das Ausmaß der raumordnungspolitisch relevanten Streckenstilllegungen erheblich, und zwar weit unter die 6000 km, die im Bundesbahnanpassungsgesetz dafür vorgesehen waren.

Es ist ja auch ein erheblicher Unterschied, ob Streckenstilllegungen in einem bestimmten Umfang durch ein Gesetz festgelegt werden oder ob das verkehrspolitische Programm der Bundesregierung lediglich Angaben darüber enthält, wieviel Strecken nach Auffassung des Vorstandes der DB stillgelegt werden sollten, zumal es in dem Programm dazu weiter heißt: „Soweit bei der Prüfung der Anträge der DB volkswirtschaftlichen und raumordnungspolitischen Gesichtspunkten der Vorrang vor dem eigenwirtschaftlichen Interesse der DB gegeben und deshalb die Genehmigung zur Stilllegung versagt werden muß, wird die Bundesregierung einen Ausgleich nach § 28 a des Bundesbahngesetzes gewähren.“

Da mit Sicherheit in einem gewissen Umfange mit einem Versagen der Genehmigung zu von der DB beantragten Streckenstilllegungen aus den angegebenen Gründen gerechnet werden kann, wird das Gesamtausmaß der Totalstilllegung von DB-Strecken, unter Umständen sogar erheblich, hinter dem in den drei von der DB vorgelegten Stufenplänen genannten zurückbleiben. Im übrigen gleichen das Verfahren und die Gesichtspunkte, die bei der Prüfung der Stilllegung von Strecken der DB angewandt werden, nunmehr weitgehend den Empfehlungen, die Prof. Dr. Wurzer in seinem Gutachten mit den daraus hier zitierten Sätzen für das entsprechende Vorgehen bei Strecken der ÖBB ausgesprochen hat.

Das Betriebsdefizit einer schwach ausgelasteten Nebenbahn läßt sich unschwer ermitteln, wobei allenfalls der Geldansatz des Zubringerwertes, den sie für das Hauptbahnnetz hat, einen gewissen Beurteilungsspielraum läßt. Sehr viel schwieriger ist die Quantifizierung des raumordnungspolitischen Nutzens der Strecke, der bei ihrer Totalstilllegung verloren gehen würde. Bezüglich des Geldwertes dieses Nutzens gibt es, weil viele seiner Komponenten sich einer exakten, absolut beweiskräftigen Errechnung entziehen, erhebliche Auffassungsunterschiede. Die Raumordnungspolitiker werden in der Regel geneigt sein, diesen Nut-

zen relativ hoch, die Verkehrspolitik, ihn sehr viel niedriger anzusetzen, und zwar um so niedriger, je ausgeprägter liberalistisch ihre Grundhaltung ist. Es wird interessant sein, die Ansätze für den Geldwert dieses Nutzens, die bei Strecken der ÖBB einerseits und der DB andererseits zur Anwendung kommen werden, miteinander zu vergleichen. Sehr wahrscheinlich wird man in der Bundesrepublik Deutschland auch in dieser Hinsicht von österreichischen Beispielen einiges lernen können.

V.

Das von der Österreichischen Bundesregierung am 11. Mai 1965 eingesetzte Ministerkomitee für Raumordnung beauftragte im Oktober 1966 eine Gruppe von insgesamt 41 Experten unter Vorsitz von Professor Dr. *Rudolf Wurzer* mit der Erstattung eines umfassenden Gutachtens über die Aufgaben und Ziele einer Raumordnungspolitik für Österreich³, das im Jahre 1968 abgeschlossen, bisher jedoch noch nicht veröffentlicht worden ist. Die Bearbeitung des Gutachtens erfolgte somit zu genau der gleichen Zeit wie die des Gesamtverkehrskonzeptes. Der mit der Ausarbeitung des Raumordnungsgutachtens betrauten Expertenkommission gehörten, wie *Wurzer* berichtet (siehe seine unten zitierte Abhandlung), neben Wissenschaftlern verschiedener Disziplinen auch maßgebende Fachleute der beteiligten Bundesministerien ad personam an, wobei es sich im wesentlichen um dieselben Ministerien gehandelt haben dürfte, die auch am Gesamtverkehrskonzept mitgewirkt haben.

Bei so viel Übereinstimmung in zeitlicher und in personeller Hinsicht kann angenommen werden, daß auch eine weitgehende inhaltliche Koordinierung des Gesamtverkehrskonzeptes und des Raumordnungsgutachtens stattgefunden hat. Das geht, was das Gesamtverkehrskonzept anbetrifft, vor allem aus dessen These 21 hervor. Nach der Veröffentlichung des Raumordnungsgutachtens wird sich beurteilen lassen, inwieweit dieses hochbedeutsame raumordnungspolitische Werk durch die genannte Koordinierung mitgeprägt worden ist.

Eines darf freilich nicht außer acht gelassen werden: Zwischen einer liberalistischen Verkehrspolitik und einer auf die Förderung der unterentwickelten Gebiete ausgerichteten Raumordnungspolitik bestehen unweigerlich gewisse Zielkonflikte. Das bringt *Wurzer* in seinem Gutachten über die voraussichtlichen raumordnungspolitischen Auswirkungen von Rationalisierungsmaßnahmen für Nebenbahnstrecken mit dem Satz: „Es darf nicht übersehen werden, daß zwischen der Förderung entwicklungswürdiger Gebiete und der Einstellung von Nebenbahnstrecken im Zuge der Rationalisierung der ÖBB eine noch genau zu prüfende ‚Zielkollision‘ besteht“, auch klar zum Ausdruck.

Immer dann, wenn eine solche Konfliktsituation gegeben ist, kommt es auf die von *Wurzer* genannte genaue Prüfung an und ist eine das Ergebnis dieser Prüfung würdigende

staatspolitische Entscheidung mit wohlüberlegter gegenseitiger Abwägung der widerstreitenden Interessen erforderlich. In der Bundesrepublik Deutschland lag lange Zeit die Raumordnungspolitik bei solchen Entscheidungen gegenüber der Verkehrspolitik sehr im Hintertreffen⁴. Seit dem Inkrafttreten des Bundesraumordnungsgesetzes und der Bildung der Ministerkonferenz für Raumordnung und des Beirats für Raumordnung auf Grund des Gesetzes hat sich das zugunsten einer stärkeren Berücksichtigung raumordnerischer Zielsetzungen bei verkehrspolitischen Maßnahmen erheblich geändert. Das zeigt sich insbesondere in der maßgeblichen Mitwirkung der Raumordnungsressorts des Bundes und der Länder bei der Vorbereitung des Zweiten Ausbauplanes für die Bundesfernstraßen⁵.

Es versteht sich, daß die Zielkonflikte zwischen der Verkehrspolitik und der Raumordnungspolitik um so härter werden, je betonter und ausschließlicher die Verkehrspolitik auf ihre marktwirtschaftlich-liberalistische Ausrichtung bedacht ist. Eine gewisse Überbetonung dieser Ausrichtung war beispielsweise in dem Vortrag, den Professor Dr. *Karl Lechner*, Vorstand des Instituts für Betriebswirtschaftslehre an der Universität Graz, am 6. 3. 1969 auf der diesjährigen Hauptversammlung der Österreichischen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft in Wien über das österreichische Gesamtverkehrskonzept hielt, zu erkennen. Er forderte darin den Abbau aller offenen und verdeckten Subventionen im Verkehrswesen. Wenn eine Privatbahn unwirtschaftlich arbeite, hätten die an ihrem Weiterbetrieb Interessierten für die Defizite aufzukommen; die Förderungsgesetze zugunsten der Privatbahnen müßten abgebaut werden.

Von einem anzustrebenden Abbau dieser Gesetze steht im Gesamtverkehrskonzept der Österreichischen Bundesregierung kein Wort. Er würde zweifellos auch der These 21 dieses Konzeptes zuwiderlaufen. Auf Grund des Privatbahnunterstützungsgesetzes 1959 in der Fassung der Novelle vom 12. 12. 1963 erhalten die österreichischen Privatbahnen – siehe S. 22 des Gesamtverkehrskonzeptes – vom Bund u. a. Entschädigungen für ihre Einnahmefälle infolge der Beförderung von Personen zu Sozialtarifen. Wir würden uns in der Bundesrepublik Deutschland glücklich schätzen, wenn die nichtbundeseigenen Eisenbahnen für ihre gleichartigen Ausfälle entschädigt werden würden, und es ist eines der traurigsten, raumordnungspolitisch geradezu verheerend wirkenden Kapitel der deutschen Verkehrspolitik, daß sich Bund und Länder in dieser Frage gegenseitig den Schwarzen Peter zuschieben und daß praktisch nichts geschieht. Manche nichtbundeseigene Eisenbahn, die ihren Betrieb in den 50er und 60er Jahren hat aufgeben müssen, würde dem Gebiet, dem sie bis zu ihrer Schließung ihren raumordnungspolitischen Nutzen spendete – das sind durchweg die wirtschaftlich am stärksten zurückgebliebenen Teile der Bundesrepublik Deutschland –, weiterhin von Nutzen

³ Siehe *Wurzer, Rudolf*: Probleme, Rechtsgrundlagen und Aufgaben der Raumordnung in Österreich. In: Berichte zur Raumforschung und Raumplanung. H. 1/1968.

⁴ Vergl. hierzu *Hoffmann, Rudolf*: Die Zielkonflikte zwischen der Verkehrspolitik und der Raumordnungspolitik. In: Raumforschung und Raumordnung. 25. Jg. (1967) H. 3.

⁵ Vergl. hierzu *Heubling, Wilhelm*: Zweiter Ausbauplan für die Bundesfernstraßen von 1971 bis 1985. In: Raum und Siedlung. (1968) H. 5.

sein und bleiben, wenn hier die genannte Frage nach österreichischem Vorbild gesetzlich geregelt wäre. Und ausgerechnet diese Gesetzgebung soll Österreich abbauen? Das hieße denn doch die Liberalisierung des Verkehrswesens weit über das Maß hinaus vortreiben, das dem Interesse der Raumordnung gerade noch gerecht wird.

Professor Dr. *Lechner* setzte sich, damit Wettbewerbsverzerrungen zwischen den einzelnen Verkehrsträgern vermieden würden, mit Nachdruck dafür ein, daß jedem von ihnen die von ihm verursachten Wegekosten so exakt wie möglich angelastet würden. Das österreichische Gesamtverkehrskonzept läßt die Erwartung erkennen, daß die darin erwähnten im Gange befindlichen Wegekosten-Untersuchungen zuverlässige und eindeutige Maßstäbe für diese Anlastung zum Ergebnis haben werden.

Angesichts der vielen in verschiedenen Ländern durchgeführten Untersuchungen dieser Art, die zu keinen so klaren Ergebnissen gelangt sind, muß bezweifelt werden, daß sich diese Erwartungen in vollem Umfange erfüllen werden.

Auf dem von der Konferenz der Europäischen Verkehrsminister im Oktober 1967 in München veranstalteten „Zweiten Internationalen Symposium über Theorie und Praxis in der Verkehrswirtschaft“ ist um das Problem der Wegenkostenanlastung von zahlreichen Wissenschaftlern hohen Ranges aus vielen Ländern einen ganzen Tag lang geradezu gerungen worden. Professor Dr. *Harald Jürgen*sen, Hamburg, der auf dem Symposium die Aufgabe übernommen hatte, das Ergebnis der Beratungen dieses Tages zusammenzufassen, tat dies u. a. mit den Sätzen:

„Für die Lösung des Annuitäten-, des Anteils- sowie des Zurechnungsproblems gibt es keine eindeutigen Wege. Vom Standpunkt der ökonomischen Theorie sind vielmehr in breiten Bereichen willkürliche Lösungen möglich. Die Lösungsbereiche lassen sich nur einschränken durch vermehrte Kenntnis von Fakten und Zusammenhängen sowie durch Vorgabe politischer Entscheidungskriterien . . . Über die anzuwendenden Schlüssel bei der Anlastung der Infrastrukturkosten innerhalb eines Verkehrsträgers konnte keine einheitliche Meinung erzielt werden. Dies ist nicht verwunderlich. Eindeutig zurechenbar sind nur solche Kosten, die zusätzlich für einen Verkehrsnutzer oder eine gleiche Gruppe von Nutzern entstehen“⁶.

⁶ Vgl. hierzu *Hoffmann, Rudolf*: Die Rechtfertigung von Infrastruktur-Investitionen aus wirtschaftstheoretischer und raumordnungspolitischer Sicht. In: Institut für Raumordnung. Informationen. 18. Jg. (1968) H. 1.

Schon von der Theorie und der Unmöglichkeit her, alle Fakten und ihre Zusammenhänge exakt zu messen, sind somit der Ausrichtung der Verkehrspolitik auf die Prinzipien der freien Marktwirtschaft Grenzen gesetzt. Mehr noch gilt dies von der notwendigen Berücksichtigung der Raumordnungs- und der Sozialpolitik. Die Erkenntnis mehrte sich, daß manche Länder in der Liberalisierung ihres Verkehrswesens über diese Grenzen hinaus schon zu weit gegangen sind. Das zeigte sich in der Bundesrepublik Deutschland in der Zurückziehung des Bundesbahnanpassungsgesetzes im Jahre 1967. In seiner Betrachtung „Warum Erhard scheiterte“⁷ drückte dies *Edgar Salin* in der Weise aus, daß er sagte, daß „in der Verkehrspolitik das Denken in Wettbewerbskategorien und -modellen besonders großes Unheil angerichtet hat“; er forderte: „Raumpolitik, Energiepolitik, Verkehrspolitik müssen nach neuen Zielen ausgerichtet werden.“ Im EWG-Raume schließlich ist es von gleichsinniger Bedeutung, daß sich die EWG-Kommission im Jahre 1968 zusätzlich zu ihren bisherigen 9 Generaldirektionen eine 10. mit dem Aufgabengebiet der Regionalpolitik angegliedert hat, die darüber zu wachen haben wird, daß auf allen Gebieten der EWG-Wirtschaftspolitik, nicht nur dem der Verkehrspolitik, die Liberalisierung gewisse durch regionalpolitische Interessen gebotene Modifizierungen erfährt. Wenn also irgendeine Maßnahme nicht restlos den Prinzipien der Marktwirtschaft entspricht, dann heißt das nicht bzw. nicht mehr unbedingt, sie sei „nicht EWG-konform“.

Besonders zu begrüßen ist im österreichischen Gesamtverkehrskonzept das in der These 27 über die „Politik der kleinen Schritte“ Gesagte. Wenn man sich nicht vornimmt, alles auf einmal umzukrempeln, sondern behutsam Schritt für Schritt vorgeht und vor dem nächsten die Wirkungen des vorangegangenen sorgfältig prüft, dann werden sich die Interessen und Zielsetzungen der Raumordnung und der Verkehrswirtschaft am ehesten im Einklang halten lassen, und zwar ohne starre Konservierung bestehender Dinge, das heißt unter Bejahung einer plan- und zielvollen Weiterentwicklung. Das ist die gemeinsame Aufgabe der Verkehrspolitik und der Raumordnungspolitik – in Österreich, das in der glücklichen Lage ist, sowohl ein umfassendes Gesamtverkehrskonzept, als auch ein ebenso umfassendes Bundesraumordnungskonzept zu besitzen, und auch in anderen entwickelten und sich weiter entwickelnden Ländern.

⁷ Abgedruckt in der Wochenzeitung „Die Zeit“, Nr. 51 vom 20. Dezember 1966.