

Zur Dringlichkeit gemeinwirtschaftlicher Verkehrsordnung

Die Bedeutung des Verkehrswesens liegt — wie *Alfons Schmitt* richtig feststellt¹⁾ — nicht vornehmlich in seinem neunprozentigen Anteil am Sozialprodukt (so zur Zeit in der Bundesrepublik), sondern darin, daß es einen *wesentlichen Teil des Datenkranzes* für die Entstehung des gesamten Sozialproduktes bildet. Eine moderne Volkswirtschaft ist zwar denkbar ohne eigene Kohle, ohne eigene Schwerindustrie oder eigene Landwirtschaft — nie jedoch ohne ein funktionsfähiges Verkehrswesen. Die Aschenbrödelrolle der eigentlich noch ungeschriebenen volkswirtschaftlichen Theorie der Verkehrspolitik ist um so unverständlicher, als ja das Verkehrssystem und die Verkehrswirtschaft (im engeren Sinne) notwendige Voraussetzung und Bedingung für die Entwicklung jeder arbeitsteiligen Sozialökonomie sind. Nun hatte zwar in Deutschland gerade die Standortlehre stets eine besondere Pflege gefunden — aber erst das Kriegsende mit seinen den historisch gewachsenen deutschen Wirtschaftsraum willkürlich zerschneidenden Grenzbeziehungen hat das Standortproblem am Beispiel der revierfernen „Randgebiete“ wieder in das öffentliche Bewußtsein zurückgeholt.

Dabei sind leider die wissenschaftlichen Äußerungen zum Verkehrsproblem der durch die Kriegsfolgen veränderten Standortstruktur des westdeutschen Wirtschaftsraumes recht spärlich. Es liegt jedoch eine Vielzahl von Stellungnahmen und Vorschlägen von wissenschaftlicher Seite, von Verbänden und Interessenvertretern sowohl der Verkehrsträger als auch der verladenden Wirtschaft zum „Koordinationsproblem“ vor²⁾. (Die Arbeiten des wissenschaftlichen Beirates des Bundesverkehrsministeriums sind ebenso wie das bekannte *Morgenthaler-Gutachten* bedauerlicherweise der Öffentlichkeit nicht zugänglich; die Bundesbahn selbst hat sich — obgleich Hauptbetroffener der gegenwärtigen Krise — bisher öffentlich nicht verantwortlich geäußert.) Diese Vorschläge sind teils punktuell, teils umfassend. Sie haben insgesamt nicht zu einer erkennbaren Grundlinie einer deutschen Verkehrspolitik geführt. Allgemeine wie offizielle Anerkennung findet lediglich die Tatsache der Existenz des „Problems Schiene/Straße“, womit oft bereits eine unzulässige Beschränkung des Aspektes verbunden ist. Das ebenfalls häufig zitierte „Verkehrschaos“ ist doch *keinesfalls bloß ein Problem der Koordination* (oder, wie ein offiziöser Sprachgebrauch in Anlehnung an Schumanplan-Terminologie neuerdings sagt, „Harmonisierung“) *lediglich zweier, sondern vielmehr aller drei Binnenverkehrsträger* und darüber hinaus eine Beschäftigungs- und Existenzfrage für große Teile der produzierenden Wirtschaft der Bundesrepublik.

Angesichts der allgemeinen Erkenntnis von der Strukturbedingtheit des Kerns und der Masse der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland bleibt es verwunderlich, daß bei allen auf Arbeitsplatzschaffung abzielenden Ansätzen der offiziellen Wirtschaftspolitik des Bundes die verkehrspolitischen Möglichkeiten und Chancen nahezu unbeachtet blieben. Wenn es aber richtig ist, daß das Verkehrsproblem der Bundesrepublik nur im Rahmen einer allgemeinen Standortpolitik gelöst werden kann, so scheint es zweckmäßig, zu-

1) Alfons Schmitt, Über einige Grundfragen der Verkehrstheorie, in „Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik“, Festgabe für Adolf Weber, Bln. (1951), S. 27S.
 2) Es sei beispielsweise hingewiesen auf: Berkenkopf, Zur Frage der Koordinierung der Verkehrsmittel, Zeitschr. f. Verk.wiss., 21. Jahrg. 1950/51 S. 143 ff. „Schiene und Straße“ sowie „Schiene und Straße 1952“, Hrsg. L. Brandt, Dortmund (1951 und 1952), mit Beiträgen verschiedener Autoren. Conrad, Wettbewerb im deutschen Fernverkehr, in Zeitschr. f. Verk.wiss., Heft 1/1953 S. 1 ff. Richtlinien für eine neue Verkehrsordnung im Verhältnis von Schiene und Straße, hrsg. vom Deutschen Industrie- u. Handelstag, 1951. Zur Verkehrskrise, Stellgn. d. Bundesverbandes der Deutschen Industrie, 1951. „Verkehr als öffentl. Aufgabe“, hrsg. vom Hauptvorstand der Gewerkschaft ÖTV, mit Beiträgen verschiedener Autoren, Stuttgart, 1952. K.-H. Hammer, Der deutsche Eisenbahn- und Kraftverkehr, Kiel, 1951. Morgenthaler-Precht, Schiene — Straße, Heft 23 d. Verk.wiss. Veröffentl. d. Minist. f. Wirtsch. u. Verk. Nordrh.-Westf., Düsseldorf 1951. Pirath, Das Ausgleichsprinzip im Verkehrswesen, in Internat. Archiv f. Verk.wesen, Nr. 2 Jan. 1953 S. 25 ff. Predöhl, Planwirtsch. u. Marktwirtsch. im Verkehrswesen, in Wirtschaftsdienst, Heft 5/1950 S. 11 ff. Rittershausen, Bundesbahn im Wettbewerb, 2. Aufl., Hersfeld 1950.

nächst den räumlichen Aufbau der Wirtschaft in seiner Abhängigkeit vom Verkehrssystem zu kennzeichnen; hieraus werden sich grundsätzliche Forderungen an die Verkehrspolitik ergeben. Sodann ist die Frage anzuknüpfen, wieweit das deutsche Verkehrswesen angesichts seiner gegenwärtigen Struktur und Lage imstande ist, diese Forderungen zu erfüllen. Der nächste Fragenkomplex betrifft die Existenzvoraussetzungen der Verkehrsträger — er mündet in die Frage nach der notwendigen verkehrspolitischen Regulierung. Aus allen diesen verschiedenen Betrachtungsweisen ergeben sich die Gesichtspunkte für die Ordnung des Verkehrswesens, d. h. für Zweck, Form und Umfang der staatlichen Regulierung. Diese Regulierung kann folglich nicht monistisch hergeleitet werden aus so beschränkten Postulaten wie etwa: Erhaltung des in die Eisenbahn investierten Kapitals, Besitzstanderhaltung der Verkehrsträger, Herstellung des „echten“ Leistungswettbewerbs der Verkehrsträger unter „Angleichung der Startbedingungen“.

Die Standortstruktur als Resultante des Verkehrssystems

Mit Recht ist das 19. Jahrhundert als das Jahrhundert der Eisenbahn bezeichnet worden. Erst die Eisenbahn hat den Industrialisierungsprozeß ermöglicht, sie hat gleichzeitig maßgeblich die heute vorhandene Zusammenballung von Produktions-, Verbrauchs- und Verteilungszentren herbeigeführt. Sie hat dabei einerseits den räumlichen Konzentrationsprozeß unterstützt — andererseits aber nicht nur durch ihre schon im deutschen Reformgütertarif von 1877 für Rohstoffe teilweise verwirklichte Entfernungsstaffel, sondern noch mehr durch ihre Vielzahl von Ausnahmetarifen dieser Konzentrationstendenz auch dezentralisierende Faktoren entgegengesetzt. So beruhen z. B. die Konzentrationen der import-rohstoffverarbeitenden Industrien an der Küste erheblich auf dem Küstenkohlentarif, der eisenverarbeitenden Industrien außerhalb des Reviers auf dem allgemeinen Kohlenausnahmetarif, die Produktionsintensität vieler abgelegener Landwirtschaftsgebiete auf dem Düngemitteltarif. Die Entfernungsstaffel wurde nach dem ersten Weltkriege im Regeltarif auf alle Güterarten und Tarifklassen ausgedehnt, ferner wurde das Tarifgebäude u. a. durch neue Ausnahmetarife und Verbandstarife ergänzt, von denen z. B. die Seehafentarife wesentlich zur verkehrswirtschaftlichen Bedeutung etwa Bremens und Hamburgs beigetragen haben.

Seit der Verreichlichung der Länderbahnen nach dem ersten Weltkriege hat die Eisenbahn bis in die zwanziger Jahre hinein die sich aus der verkehrsgeographischen Struktur und der geographischen Verteilung der Rohstoffe ergebenden Standortfaktoren komplementiert und kompensiert. Sie hat durch Wert- wie Entfernungsstaffel die rohstoffferne Fertigwarenindustrie vor dem Absatzwettbewerb der rohstoffnahen Produktionen geschützt, der ersteren gleichzeitig einen begünstigten Bezug von Rohstoffen und Halbfertigwaren ermöglicht und damit wesentlich zur Streuung der Konsumgüterindustrien über das ganze Wirtschaftsgebiet beigetragen. Wenn auch die großen Flüsse und die Binnenschifffahrt nach wie vor nicht unerhebliche standortbildende Faktoren darstellten, so wäre doch andererseits die Entwicklung weder der württembergischen noch etwa der thüringischen und sächsischen Industriegebiete ohne die Tarifprinzipien der Eisenbahn in diesem Maße möglich gewesen — ganz abgesehen etwa von den Industrien des östlichen Bayern. Gleichzeitig halfen aber neben Wert- und Entfernungsstaffel des Regeltarifs eine Reihe von Ausnahmetarifen der randgelegenen Landwirtschaft; es sei nur erinnert an die Ausnahmetarife für Kartoffeln, Getreide, Düngemittel, Weißkohl und Gemüse.

Dabei ist zu unterstreichen, daß die „gemeinwirtschaftliche“, d. h. dem Nutzen der Volkswirtschaft im ganzen dienende Tarifierung — mit Ausnahme einer gewissen Zahl von Ausnahmetarifen — auch den tatsächlichen Selbstkosten und dem Interesse der Bahn weitestgehend entsprach, wie *Paul Helfrich* kürzlich zusammenfassend her-

GEMEINWIRTSCHAFTLICHE VERKEHRSORDNUNG

vorgehoben hat³). Aber auch die niedrige Tarifierung bei den Ausnahmetarifen entsprach nicht nur dem jeweiligen volkswirtschaftlichen Zweck, sondern in der Regel auch dem Eigeninteresse der Bahn, handelte es sich nun um Unterstützungs- oder um Wettbewerbstarife; denn in allen solchen Fällen verhalf der Tarif der Bahn zu zusätzlichem Verkehr, der mindestens so lange in ihrem Interesse liegt, als er nicht unter den anteiligen Proportionalkosten tarifiert wird. In diesem Zusammenhang muß unterstrichen werden, daß insbesondere auch die Wertstaffel nicht nur dem gemeinwirtschaftlichen Interesse der industriellen Dezentralisierung diene, sondern ebenso sehr wie die Entfernungsstaffel gleichzeitig dem Interesse der Bahn entsprach⁴). Die Differenzierung des Gütertarifs, die in dessen horizontaler (Wert-) und vertikaler (Entfernungs-) Staffel den dezentralen Aufbau der verarbeitenden Industrien ermöglicht und gefördert hat, entsprach als Ganzes sowohl der *Kostenlage oder dem Interesse der Bahn als auch der „gemeinwirtschaftlichen“ politischen Zwecksetzung*⁵). Erst seit den dreißiger Jahren ist die standorterhaltende Funktion der Eisenbahn als quasi-monopolistischer Verkehrsträger durch das stürmische Vordringen des Kraftwagens gefährdet worden.

Die Bedeutung der seit 1920/22 hergebrachten Tariffdifferenzierung für die Erhaltung der gewachsenen geographischen Struktur der Industrie wurde an den Auswirkungen der Krisenzu- und -abschläge vom 1. Januar 1950 (sogenannte „kleine Tarife reform“) besonders deutlich. Bekanntlich wurden damals — in der Absicht, die Gesamteinnahmen der Bundesbahn zu erhöhen und die Wettbewerbsfähigkeit der Bahn gegenüber dem Kraftwagen zu heben — von den höheren Tarifklassen A bis C Abschläge gewährt, während die unteren Klassen Zuschläge erhielten. Diese *Zusammenziehung* der Wertklassen von bisher 100:34,5 (im Verhältnis der Regelklassen A zu G bei 200 km Entfernung) auf nunmehr 100:49,1 verteuerte für die rohstoffernen Verarbeitungsindustrien die Kosten für Rohstoffe und Halbfabrikate absolut und relativ in höherem Maße als für die rohstoffnahen Industrien. Letztere wurden aber in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gegenüber ersteren noch zusätzlich durch die Verbilligung des Fertigwarenversandes gehoben. In der Folge zeigten die Absatzmärkte eine deutliche Verschiebung zuungunsten der revier- oder marktfernen („peripheren“) Fertigwarenlieferanten. Der deutsche Industrie- und Handelstag hat diese Folgen an Hand einer in den Monaten Mai und Juni 1950 durchgeführten Enquete⁶) einwandfrei belegt: „So bestätigt das Gesamtergebnis der Umfrage... e contrario die auch von der Bundesbahn immer wieder zugegebenen, standortausgleichenden Wirkungen der *Dehnung der horizontalen Staffel*“⁷).“ Zum gleichen Ergebnis kam übrigens Schulz-Kiesow auf Grund ausführlicher Untersuchungen schon im Jahre 1940; er stellte damals fest, daß die Eisenbahn-Tarifpolitik das wichtigste Werkzeug volkswirtschaftlicher Standortpolitik darstellt, und forderte als Aufgabe einer zukünftigen Tarifreform eine noch stärkere Ausgestaltung der standortpolitischen Zwecksetzung⁸).

Bei der folgenden Tarifierhöhung vom 1. Januar 1951 wurden die Frachtsätze der einzelnen Tarifklassen für Entfernungen von 1 bis 220 km um 17 vH erhöht und der sich bei 220 km ergebende Unterschied zwischen den alten und den neuen Frachtsätzen

3) Paul Helfrich, Die Eisenbahngütertarif-Reform und ihre Auswirkungen, in Heft 7 „Verkehrswissenschaftliche Forschungen“, herausgegeben v. Alfons Schmitt, München 1951; vom gleichen Verfasser in ebenso ausgezeichnete Klarheit: Raumordnung, Tarifpolitik u. Verkehrsordnung, in „Schiene und Straße 1952“, herausgegeben von Leo Brandt, Dortmund 1952; sowie: Zur Theorie u. Praxis der Entfernungsstaffel, in Heft 3/4 der „Zeitschrift f. Verk. wissenschaft“, 22. Jahrgang 1951/52.

4) Daran ändert nichts die historische Tatsache, daß — wie Hagener hervorhebt (s. dessen Diskussionsbeitrag in Morgenthaler-Precht, Schiene — Straße, S. 55) — die Einführung der Wertstaffel nach dem Gesichtspunkt der Belastbarkeit der Güter und nicht nach demjenigen der Selbstkosten erfolgte.

5) Der aktuellen Parallelität halber sei noch einmal daran erinnert, daß die allgemeine, verschärfte Entfernungsstaffelung in allen Wertklassen nach dem ersten Weltkriege ausdrücklich mit der Rücksicht auf die neue Grenzziehung (Ostpreußen) und der Notwendigkeit der Überbrückung der großen Entfernungen begründet wurde.

6) „Tarif und Standort“, Heft 9 der Schriftenreihe des D.I.H.T., Dezember 1950.

7) a.a.O., S. 60.

8) Schulz-Kiesow, Die Eisenbahngütertarifpolitik in ihrer Wirkung auf den industriellen Standort und die Raumordnung, Heidelberg 1940.

in absoluter Höhe zu den alten Frachtsätzen für Entfernungen über 220 km zugestoßen. Diese Maßnahme hatte eine Abbiegung der Entfernungsstaffel zugunsten der revierfern gelegenen Industrie usw. zur Folge; sie wirkte sich aber auch auf die Wertstaffel insofern aus, als beispielsweise die Spanne bei einer Entfernung von 400 km nur noch 100:47,6, bei 800 km nur noch 100:43,1 betrug. Ähnliche Wirkungen hatte die Erhöhung vom 15. Oktober 1951, bei der die Frachtsätze der einzelnen Tarifklassen mit verschieden hoch bemessenen Prozenten bedacht wurden. Das Spannungsverhältnis zwischen A und C beträgt seither bei Entfernungen von 200 km 100:45,2, bei Entfernungen von 400 km 100:43,8, bei Entfernungen von 800 km 100:40,0.

Bundesrepublik benötigt räumlich dezentralisierende Verkehrspolitik zugunsten der Randgebiete

Im wesentlichen haben die Industrien Bayerns, Baden-Württembergs, Schleswig-Holsteins, Hamburgs sowie gewisser Randbezirke Niedersachsens unter der „kleinen Tarifreform“ vom 1. Januar 1950 und ihren durch die nachfolgenden Tarifierhöhungen nur teilweise beseitigten Wirkungen gelitten. (Die Regierungen dieser Länder haben infolgedessen bei der späteren linearen Tarifierhöhung vom 1. Januar 1952 auf eine weitere Abflachung für die größeren Entfernungen gedrungen — ohne Erfolg!)

Gerade aber das Gegenteil, nämlich eine relative tarifarische Besserstellung dieser Randgebiete, wäre unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten notwendig gewesen. Das zeigt schon der beschäftigungspolitische Aspekt der räumlichen Verteilung der *Arbeitslosigkeit* der Bundesrepublik, die sich *in ihrem hohen strukturbedingten Anteil* fast ausschließlich und seit Jahren *auf die Randgebiete konzentriert*. Zwar hat bei der Entstehung dieser Strukturarbeitslosigkeit die historische Zufälligkeit der Flüchtlingsströme eine erhebliche Rolle gespielt — es hätte sich aber auch in diesen Gebieten ein dem wirtschaftlichen Aufschwung der Bundesrepublik entsprechender Anstieg von Produktion und Beschäftigung ergeben müssen, wenn nicht zusätzlich zur Flüchtlingsbelastung die Zonen- und Saartrennung eingetreten wäre, die besonders den Industrien Nordwestdeutschlands und Bayerns große Teile ihrer natürlichen (d. h. nahe und damit frachtgünstig gelegenen) Rohstoffbezugsquellen und Absatzgebiete entzogen hat.

Es ist mühelos statistisch zu belegen, daß die durchschnittlichen Empfangs- und Versandweiten der jetzigen Randgebiete der Bundesrepublik sich gegenüber der Vorkriegszeit wesentlich erhöht haben. Damit hat zugleich eine die Wettbewerbsfähigkeit der Randgebiete stark beeinträchtigende relative Frachtkostenanhebung stattgefunden, die das notwendige Eindringen in solche innerdeutschen Märkte, die bisher den reviernahen Industrien vorbehalten waren, nicht nur sehr erschwert, sondern auch die Verteidigung bisher beherrschter Märkte beeinträchtigt hat.

So ist es keine Übertreibung, wenn das starke und *konstante Nachhinken der Produktionsindizes der Randgebiete und ihrer weit unterdurchschnittlichen Beschäftigungskurven* als ein fast ausschließlich Verkehrs- und wirtschaftsgeographisches Problem gekennzeichnet wird. Gerade wenn — wie oft betont — der Verkehr „Diener der Gesamtwirtschaft“ sein und nicht bloß profitables Eigeninteresse verfolgen soll, dann muß die Verkehrspolitik angesichts der heutigen regionalen Verzerrungen der Gesamtwirtschaft den Standortausgleich und die Erhaltung der Standortqualitäten der Randgebiete nächst der Erhaltung und Steigerung der Leistungsfähigkeit des Verkehrssystems als wichtigste Aufgabe ansehen. Damit ergibt sich als eine *Hauptaufgabe der Tarifpolitik der „Anschluß der abgelegenen Randgebiete eines unregelmäßig zergliederten Verkehrsgebietes“*⁹⁾. Mit Recht stellt *Besch* fest, daß „die vordringliche Aufgabe der Entfernungsstaffel nicht mehr der Zusammenschluß eines weit nach allen Seiten sich ausdehnenden Gebietes,

9) Besch, Die Entfernungsstaffel des deutschen Regel-Gütertarifs 1922 und 1950, in „Die Bundesbahn“, Heft 17 vom 5. 9. 1950, S. 471.

sondern die Abrundung der Längenform der Gebietsfläche“ ist. „Es sind künftig vorzugsweise die Randgebiete im Norden und im Süden durch die Entfernungsstaffel zu berücksichtigen.“¹⁰⁾ Hieraus ergeben sich die Forderungen nicht nur einer allgemeinen Abbiegung der Entfernungsstaffel auf kurze Versandweiten und eine Verschärfung der Abbiegung oberhalb der durchschnittlichen Versandweite, sondern ebenso auch eine differenzierte Behandlung der Entfernungsstaffel innerhalb der einzelnen Wertklassen zugunsten der Rohstoffe und Halbfabrikate.

Ist im heutigen Verkehrssystem ein gemeinwirtschaftlicher Standortausgleich weiterhin möglich?

Zum Begriff „System“ darf hier eingeschaltet werden, daß er höchstens im Sinne von „Konstellation“, keinesfalls aber im Sinne eines einheitlichen Zweckgefüges auf das gegenwärtige deutsche Verkehrswesen angewandt werden kann. Es handelt sich um einen Existenzkampf aller gewerblichen Verkehrsträger — Bundesbahn, Straßenverkehr, Binnenschifffahrt — gegeneinander, wobei sich zumindest die beiden ersten noch zusätzlich der Verdrängung durch den Straßenwerkverkehr zu erwehren suchen; hinzu kommt der Konkurrenzkampf der einzelnen Unternehmungen der Verkehrsträger Straße und Binnenschifffahrt untereinander. Die Ursache für diesen jedenfalls für die Bundesbahn ruinösen Wettbewerb liegt in dem insgesamt vorhandenen Überangebot an konkurrierenden Transportleistungen, welches die offizielle Verkehrs- und Steuerpolitik lediglich hinsichtlich des gewerblichen Straßenverkehrs unter einer beschränkten Kontrolle zu halten versucht — und auch hier nur mit geringem Erfolg.

Von diesen vier vorgenannten Hauptgruppen sind der Werkverkehr und die Binnenschifffahrt bisher nicht in zweckgerichteter Weise als positive Faktoren des verkehrspolitisch anzustrebenden Standortausgleichs aufgetreten. Diese „gemeinwirtschaftliche Aufgabe“ wurde lediglich der Bahn und — infolge der seit 1935 bestehenden Übertragung des Eisenbahngütertarifs auf den Kraftwagen, die allerdings in der Praxis seit 1948 in ständig zunehmender Weise nicht eingehalten wurde — dem gewerblichen Güterkraftverkehr auf der Straße übertragen. Wegen des Fehlens der Beförderungspflicht sucht aber der gewerbliche Straßenverkehr, wie kaum bestritten, mit Erfolg sich auf die profitableren Transporte zu beschränken, so daß die gemeinwirtschaftlichen Aufgaben im wesentlichen der Bahn verblieben sind.

Angesichts dieser Entwicklung würde eine rein nach kaufmännischen Prinzipien vorgehende Eisenbahnverwaltung nunmehr ihre Verkehrs- und Tarifgestaltung ausschließlich auf die Selbstbehauptung im Wettbewerb abstellen müssen. Die Krisenzu- und -abschläge waren ein kleiner Schritt in dieser Richtung (allerdings ein im wesentlichen wohl erfolgloser Versuch). Das Bundesbahngesetz hat jedoch mit Recht der Verwaltung „nach kaufmännischen Grundsätzen“ die „Wahrung der Interessen der deutschen Volkswirtschaft“ vorangestellt. Es ist durchaus fragwürdig, ob die Krisenzu- und -abschläge noch diese Bedingung erfüllten; das gleiche gilt evtl. auch für eine (heute von Schulz-Kiesow diskutierte) noch einzuführende Mengenstaffel¹¹⁾.

Wenn jetzt aus der weiter verschärften Notlage der Bahn heraus sogar erwogen wird, die hochtarifierten Wertklassen A, B und C völlig fortfallen zu lassen, um sich so der Konkurrenz des Kraftwagens zu erwehren, so widerspräche das eindeutig der Wahrung der Gesamtinteressen der Volkswirtschaft und dem Erfordernis gemeinwirtschaftlichen Standortausgleichs zugunsten der Randgebiete. Angesichts des Fehlens jeder entscheidenden Finanzhilfe des Bundes zur Bewältigung der immensen Kriegslasten der Bahn, angesichts der Entscheidungslosigkeit in der Koordinierungsfrage und angesichts der zunehmend defizitären Situation der Bahn wären allerdings solche Bestrebungen in der Spitze

10) Besch. a.a.O., S. 472.

11) Schulz-Kiesow, Die Mengenstaffel in ihrer Bedeutung f. d. Eisenbahngütertarifpolitik; Zeitschr. f. Verk.wiss. Heft 2/1952 S. 79 ff.

der Bundesbahn erklärlich; schließlich handelt es sich um die Erhaltung des Vermögens und der Leistungsfähigkeit eines dem deutschen Volke gehörenden Unternehmens, das zu den größten der Welt gezählt wird und das *immer noch 60 vH sämtlicher Gütertransportleistungen* (in Netto-t/km) der Bundesrepublik trägt (Ziffer für 1950).

Ohne Beseitigung des ruinösen Wettbewerbs, d. h. ohne „Koordinierung“ ist somit eine stärker gemeinwirtschaftliche Orientierung des deutschen Verkehrssystems zugunsten der Rand- und verkehrsschwachen Gebiete nicht zu erwarten. Im Gegenteil: die Entscheidungslosigkeit der Verkehrspolitik wird zu einer weiteren strukturellen Verfestigung des Produktions-, Beschäftigungs- und Wohlstandsgefälles innerhalb der Bundesrepublik beitragen. Dies kann weder sozial noch politisch tragbar erscheinen. Angesichts der sich von Monat zu Monat rapide verschlechternden Finanzlage der Bundesbahn erhebt sich die Frage, ob überhaupt noch eine rechtzeitige Lösung möglich ist, ohne das raumordnende gemeinwirtschaftliche Prinzip zu gefährden.

Marktregulierung unumgänglich

*Predöhl*¹²⁾ hat auf die monopolistische bzw. teiloligopolistische Struktur einiger Verkehrszweige hingewiesen; die nationalökonomische Theorie weiß, daß hier ohne Regulierung genau so wenig auszukommen ist wie auf den übrigen Verkehrsgebieten, auf denen *Predöhl* ruinöse Konkurrenz feststellt. Unter dem Gesichtspunkt des Koordinationsproblems bleibt nur übrig, das gesamte Binnenverkehrswesen als einen Markt (besser: als Zusammenhang von Märkten, die durch weitgehende Substitutionsmöglichkeiten miteinander verbunden sind) zu betrachten (wobei die Binnenschifffahrt nur in geographisch beschränkten Gebieten am Gesamtmarkt beteiligt ist). Über die Notwendigkeit der staatlichen Regulierung des gesamten Verkehrswesens gibt es zwar unter den einzelnen Interessenten Streit — nicht aber unter den beiden heute sich gegenüberstehenden wissenschaftlichen Richtungen der Wirtschaftspolitik. Das ist weiter nicht verwunderlich, da offensichtlich eine „vollständige Konkurrenz“ weder hergestellt noch bloß gedacht werden kann. Denn die Verfassung des Marktes ist teils monopolistisch, teils oligopolistisch. Schon daraus ergibt sich die *Aufgabe, diese Marktverfassung durch eine staatlich geordnete, gebundene Konkurrenz zu ersetzen*¹³⁾, wobei diese Regulierung *gleichzeitig die vorerwähnten gemeinwirtschaftlichen Zwecksetzungen zu gewährleisten* hat.

Für den Markttheoretiker liegt auf der Hand, daß hier durch bloße Herstellung „gleicher Startbedingungen“ für alle Konkurrenten eine Ordnung nicht möglich ist; der praktische Verkehrswirtschaftler weiß, daß übrigens die Herstellung gleicher Startbedingungen zur Zeit schon am Problem der Zurechnung der tatsächlich entstehenden Kosten (ob beim Verkehrsunternehmen oder an sonstigen Stellen der Volkswirtschaft) scheitern muß. Statt dessen wird bisweilen der Vorschlag der Verkehrs- oder Aufgabenteilung erhoben¹⁴⁾. Eine solche Verkehrsteilung ist denkbar nach dem Maßstab der jeweiligen Transportentfernung, nach dem Maßstab einer Einteilung der Güter, nach bestimmten Verkehrsverbindungen oder schließlich (nur teilweise) auch nach regionalen Einteilungen; die praktische Durchführung würde vermutlich eine Kombination der vorgenannten Maßstäbe berücksichtigen müssen. Gegen Aufgabenteilung spricht ihre statische Natur, welche die Dynamik des technischen Fortschritts und den Zwang zur Rationalisierung abwürgt und die Volkswirtschaft mit überhöhten Betriebs- und Investitionskosten belastet. Unter dem Postulat der Maximierung des Sozialprodukts muß auf lange Sicht ja doch eine nach den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten strebende Lösung geschaffen werden; die heute kurzfristig zu schaffende Notlösung zugunsten der Bundesbahn darf dieses Ziel nicht verbauen, sie hat zugleich eine Übergangslösung zu sein. Die Er-

12) *Predöhl*, a.a.O.

13) Vergl. *Miksch*, Wettbewerb als Aufgabe, 2. Aufl., Godesberg 1947, S. 36.

14) So zuletzt *Conrad*, Verkehrspolitik durch Aufgabenteilung, in *Schweizer Archiv*, S. 321 ff.

GEMEINWIRTSCHAFTLICHE VERKEHRSORDNUNG

mittlung der tatsächlichen volkswirtschaftlichen Selbstkosten ist in dem vom Bundesverkehrsministerium eingesetzten Selbstkostenausschuß bereits seit zwei Jahren im Gange; brauchbare Ergebnisse werden kaum vor Ablauf zweier weiterer Jahre vorliegen. In der Zwischenzeit muß die unaufschiebbare Marktregulierung in einer solchen Form erfolgen, daß ihr Inhalt und ihr Umfang in späteren Abschnitten der Gesetzgebung ohne Schwierigkeiten am Gesichtspunkt der Minimierung der volkswirtschaftlichen Gesamtkosten orientiert und durchgesetzt werden kann.

Ebensowenig wie die „Aufgabenteilung“ kann ein finanzieller „äußerer Ausgleich“¹⁵⁾ aus den Mitteln des Fiskus zweckmäßig erscheinen (abgesehen von den sogenannten politischen und sonstigen Kriegslasten der Bahn). Pirath schlägt vielmehr einen „inneren Ausgleich“ je gesondert für den Straßengüterverkehr (einschließlich Werkverkehr) und den Wasserstraßenverkehr vor. Da der innere finanzielle Ausgleich für die gemeinwirtschaftliche Belastung des Güterfernverkehrs auf der Schiene etwa 16 vH der Einnahmen aus diesem Verkehr ausmache, solle auch jeglicher Güterfernverkehr auf der Straße mit einer entsprechenden Ausgleichsabgabe belastet werden; zu Lasten dieser Ausgleichskasse wären dann gesetzlich aufzuerlegende gemeinwirtschaftliche Pflichten des gewerblichen Straßenverkehrs zu alimentieren. Der Wasserstraßenverkehr soll nach Pirath mit 8 vH seiner Einnahmen in Anspruch genommen werden, wobei diese Ausgleichsabgaben allerdings zur Kostendeckung des gemeinwirtschaftlichen Zu- und Ablaufes auf Schiene und Straße heranzuziehen wären. Dieses System des „inneren Ausgleichs“ für die aufzuerlegenden Pflichten gemeinwirtschaftlicher Verkehrsbedienung soll nach Pirath seine Ergänzung finden in einer gleichgestellten Heranziehung aller Verkehrsmittel zum Kapitaldienst für die benutzten Verkehrswege¹⁶⁾. Es ist klar, daß hier — jedenfalls auf der Straße — sich wieder das bekannte Kostenzurechnungsproblem stellt.

Konsequenter als Piraths „innerer Ausgleich“ ist eine Variante des von Brandt wiederholt vorgetragenen Vorschlags einer Ausgleichsabgabe auf den Straßengüterverkehr (einschließlich Werkverkehr), nach der Brandt diese Ausgleichsabgabe unmittelbar der Bahn zufließen lassen will¹⁷⁾.

Brandt rechnet — im Gegensatz zu Pirath — nicht mehr mit der politischen Durchsetzbarkeit einer Zwangsorganisation auf der Straße mit allgemeiner Betriebs- und Beförderungspflicht (etwa in Gestalt des früheren Reichs-Kraftwagen-Betriebsverbandes RKB), er bezeichnet seinen Vorschlag lediglich als Alternative zu dieser versäumten Lösung. Wenn aber unter den obwaltenden politischen Umständen ein Neo-RKB zur Zeit nicht zu erreichen ist¹⁸⁾, so wird die Brandtsche Ausgleichsabgabe auf noch größere politische Hindernisse stoßen. Zu Unrecht.

Ziel und Zwisdienstadien

Vom Primat der gemeinwirtschaftlichen Zielsetzung ausgehend, werden im Endergebnis allen Verkehrsträgern angemessene gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegt werden müssen. Soweit und solange die Verkehrsträger an den gemeinwirtschaftlichen Lasten nicht im gleichen Prozentsatz ihrer Gesamtleistungen teilhaben, wird ein finanzieller Ausgleich von Verkehrsweig zu Verkehrsweig volkswirtschaftlich notwendig sein. *Damit wird dem Prinzip des „inneren Ausgleichs“ innerhalb der jeweiligen Verkehrsträger ein Kostenausgleich zwischen den drei Verkehrsträgern an die Seite gestellt*¹⁹⁾. Dieses doppelte. Ausgleichsprinzip ist auch deswegen und insoweit nötig, wie

15) Pirath., Das Ausgleichsprinzip im Verkehrswesen, Internat. Archiv für Verkehrswesen, 2. Januarheft 1953, S. 25 ff.

16) Pirath, a.a.O., S. 30 ff.

17) Brandt, Die gemeinwirtschaftlichen und betriebsfremden Lasten der Deutschen Bundesbahn und die Frage einer Ausgleichsabgabe, Internat. Arch. f. Verk.wes., 2 Februarheft 1953.

18) Der Verfasser hat bei den abschließenden Diskussionen 1952 den Brandtschen Vorschlag auf Wiedererrichtung des RKB nicht unterstützt, weil er damals ohne Erfolgsaussichten war. Den Spatz in der Hand (= Güterkraftverkehrsgesetz) zu realisieren, schien richtiger, als der Taube auf dem Dach nachzujagen.

19) Auch Dr. Kolath hat als maßgeblicher Sprecher des Deutschen Industrie- und Handelstages dieses doppelte Ausgleichsprinzip vertreten.

die immer wieder diskutierte Inanspruchnahme aller Wegebenutzer mit den anteiligen Wegekosten ungelöst bleibt (sie ist unseres Wissens noch in keinem anderen Staate gelöst worden, wenngleich gewisse Ansätze vorhanden sind).

Wenn sich so als „Endziel“ eine Unterwerfung aller Verkehrsträger unter gleiche gemeinwirtschaftliche Pflichten und ein alljährlicher Finanzausgleich für die im tatsächlichen Verkehrsergebnis etwa nicht relativ gleich hohe gemeinwirtschaftliche Belastung (nicht darüber hinaus auch zur Deckung aus anderer Ursache entstandener Verluste!) ergibt, so erscheinen die heute auf Grund des Güterkraftverkehrsgesetzes und des Binnenschiffahrtsgesetzes entstehenden Organe als brauchbare Kristallisationspunkte für die durch spätere Gesetzgebung zu schaffenden Zwangsorganisationen. *Denn es liegt auf der Hand, daß Betriebs- und Beförderungspflicht wie auch gemeinwirtschaftlicher Tarif auf Straße und Binnenwasserstraße nicht möglich sind ohne eine Zwangsorganisation*, welche die Transportaufträge annimmt, sie auf die einzelnen Unternehmen verteilt²⁰), abrechnet, poolt und auch den internen Finanzausgleich nach Maßgabe der beim einzelnen Mitgliedsunternehmen angefallenen Selbstkosten vornimmt. Diese „RKB-ähnlichen“ Anstalten für gewerblichen Straßenverkehr und Binnenschiffahrt hätten, ähnlich wie bisher schon die Bundesbahn, globale Kostenrechnungen vorzunehmen, auf denen einerseits ihr jeweiliges Tarifniveau und andererseits der Finanzausgleich zwischen den drei Verkehrsträgern zu basieren wäre. Alle drei Verkehrsträger hätten der Tarifhoheit des Staates zu unterliegen, welcher auch den gegenseitigen Finanzausgleich (und die Anlastung der anteiligen Wegekosten) vorzunehmen hätte. Dabei wird die staatliche Tarifpolitik nicht mehr die heutige Springprozedur der „Koordinierung“ zu vollführen haben, sondern lediglich die volkswirtschaftlich erwünschte Tariffdifferenzierung im Sinne des Standortausgleichs gewährleisten müssen. Die Beförderungspflicht für den Straßenverkehrsverband gibt sodann der staatlichen Verkehrspolitik die Möglichkeit, die Bahn aus der Betriebspflicht für solche Nebenstrecken zu entlassen, deren Betrieb der Bahn nicht länger zugemutet werden kann.

Eine solche Organisationsform (die auch den Personenverkehr auf Schiene und Straße einzubeziehen hätte) würde erlauben, den Wettbewerb zwischen den drei Verkehrsträgern aufrechtzuerhalten. Sie würde gleichzeitig erlauben, die krampfhaft verkoppelte Kraftwagentarife mit den Bahntarifen abzuschaffen und den Kraftwagentarif unter Beachtung der tatsächlichen Selbstkostenstruktur neu aufzubauen. Damit bestimmt der Verlager, d. h. der Markt, mit der Wahl des Verkehrsträgers nach dem Gesichtspunkt der minimalen Frachtbelastung zugleich über die Ausweitung der einzelnen Verkehrsträger. Die Dynamik des technischen Fortschritts und des volkswirtschaftlich rationellen Ausbaus des Verkehrssystems bleibt gewahrt. Das Prinzip des „inneren“ Ausgleichs jeweils innerhalb der drei Verkehrsträger und das Prinzip des gegenseitigen Ausgleichs unter den Verkehrsträgern gewährleisten unabhängig von dieser Dynamik die Aufrechterhaltung gemeinwirtschaftlicher Verkehrsbedienungen.

Die immer wieder — auch von der Gewerkschaft ÖTV — erhobene Forderung nach Selbstverwaltung im Verkehr ließe sich für die beiden neuen Zwangsverbände ohne Schwierigkeiten verwirklichen; es bliebe zu prüfen, ob die übergeordnete staatliche Instanz in der Form eines „Bundesverkehrsrates“ ebenfalls weitgehend den Charakter der Selbstverwaltung erhalten könnte. Trotz dieser Möglichkeiten der Verwaltungsorganisation bleibt deutlich, daß eine derartige Bindung des Wettbewerbs auf dem dreipoligen Markte (in welchem übrigens dem Werkverkehr im Prinzip die Rolle des Hechtes im Karpfenteich erhalten bleiben müßte!) sehr weitgehende Züge staatlicher Ordnung trägt. Man mag in den damit eintretenden Beschränkungen den Tatbestand einer Teilsozialisierung, in den Regulierungen einen planwirtschaftlichen Tatbestand erfüllt sehen. Un-

20) Wobei für Schiene und Straße eine gemeinsame neutrale oder übergeordnete Organisation der Transportvermittlung sehr zweckmäßig sein könnte.

abhängig von jeder politischen Einstellung aber wird eine tatsächlich gemeinwirtschaftliche Lösung nur auf den obigen oder ähnlichen Linien gefunden werden können. So war auch die englische Transport Act von 1947 im Kern richtig angelegt — es bleibt zu bedauern, daß diese Gesetzgebung (deren praktisches Ergebnis noch keinesfalls zu übersehen war) in den Wirbel innerpolitischer Auseinandersetzungen geriet und nun von der nachfolgenden Regierung wieder aufgehoben wird; es handelte sich immerhin um den bisher besten, volkswirtschaftlich durchdachten Versuch einer Ordnung des Verkehrs.

Trotz der von England auch auf die Bundesrepublik ausstrahlenden Politisierung des Problems gibt es bei uns *politisch-unabhängige fachmännische Urteile, die zu ähnlichen Vorschlägen gelangen*. So bezeichnet Pirath die Vereinigung aller Binnenverkehrsmittel in *einer* die Gemeinwirtschaftlichkeit der Verkehrsbedienungen garantierenden Handlung als den „verkehrspolitisch einzig richtigen Weg“²¹⁾.

Heute und in der unmittelbaren Zukunft bleibt — unabhängig davon, ob man der vorstehend skizzierten Endlösung zustimmen will oder nicht — eine Reihe von Maßnahmen unaufschiebbar notwendig:

1. Der Bundesbahn müssen die finanziellen Lasten für die Beseitigung der Kriegsschäden und des Nachholbedarfs wie auch die sogenannten politischen Lasten abgenommen werden, zumindest durch langfristige Kredite.

2. Die gemeinwirtschaftliche Tariffdifferenzierung darf zugunsten verbesserter Wettbewerbsfähigkeit der Bahn nicht weiter beschnitten werden — sie ist vielmehr angesichts der Existenznot der Randgebiete mindestens auf den alten Stand wieder auszubauen.

3. Solange eine Abgabe zum Finanzausgleich für gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienungen legislativ nicht verwirklicht wird, muß die Bindung des Kraftwagentarifs an den Eisenbahntarif aufrechterhalten bleiben.

4. Die Innehaltung des Kraftwagentarifs und der Konzessionskontingentierung ist mit allem Nachdruck zu sichern, hierzu muß die Bundesanstalt für den Güterkraftverkehr nunmehr beschleunigt aufgebaut werden.

5. Solange eine den Werkverkehr einbeziehende Ausgleichsabgabe nicht verwirklicht wird, müssen Maßnahmen zur Einschränkung des Werkverkehrs ergriffen werden.

6. Die staatliche Tarifhoheit ist auch im Binnenschiffahrtsgesetz zu verankern.

In der nächsten Stufe des verkehrspolitischen Aufbaues sollte dann die Bundesanstalt für den Güterkraftverkehr zu einem Zwangsverband mit Beförderungspflichten umgestaltet und eine entsprechende Einrichtung für die Binnenschiffahrt geschaffen werden. Sobald dann auch der „gegenseitige Finanzausgleich“ geschaffen worden ist, kann die gegenwärtige Tariffkoppelung fallen.

Diese Maßnahmen werden fast ausschließlich unpopulär sein. Die deutsche Verkehrspolitik wird trotzdem nicht umhin können, diese oder ähnliche Wege zu beschreiten. Die Krise der Deutschen Bundesbahn, die sich zu einer Krise des gesamten deutschen Verkehrswesens ausweitet und damit eine erstrangige wirtschaftspolitische Bedeutung erhält, hat den Punkt längst überschritten, in dem mancher noch glauben konnte, man könne den Pelz waschen, ohne ihn naß zu machen. Die Verkehrspolitik bedarf einer volkswirtschaftlichen Konzeption.

Zum Schluß sei vermerkt, daß zur Zeit der Ordnung im Verkehrswesen von der Seite der Rechtsprechung zusätzliche Gefahren drohen. Das Prinzip der Bedürfnisprüfung, auf dem gegenwärtig ein großer Teil der Verkehrsgesetzgebung aufgebaut ist (und auf welches jedenfalls bis zur Schaffung der angedeuteten Endlösung nicht verzichtet werden kann), ist in Gefahr, auf Grund des Artikels 12 des Grundgesetzes (Freiheit der Berufswahl) durchlöchert zu werden. Ebenso könnten die oben vorgetragenen Vorschläge verfassungsrechtlichen und -politischen Bedenken begegnen. Auch hier hat aber der Vorrang volkswirtschaftlicher Zweckmäßigkeit zu gelten.

21) Pirath, a.a.O., S. 32.