

- Het Spoorwegtekort en de Millioenennota 1936. Den Haag 1935.
 Een der Oorzaken van het Spoorwegtekort. De Kosten der Overwegen à niveau. Utrecht 1937.
 Diagnose en Therapie. De Saneering der Nederlandsche Spoorwegfinancien. O. uit „De Economist“. 1938.
 Beginselen van Wegenfinanciering in Nederland. O. uit „De Opbouw“. Assen 1938.
 De Rijwielbelasting als Bestemmingsheffing voor het Motorsnelverkeer. O. uit „De Opbouw“. Assen 1938.
 De „Benzinebelastingen“ als algemeene fiscale Heffing en als Bestemmingsheffing voor het Motorsnelverkeer. O. uit „De Opbouw“. Assen 1938.
 Van Spoorwegtarieven en hun Critici: een Waarschuwing tot Deskundigen en Dilletanten. O. uit „Haagsch Maandblad“. Leiden 1939.
 Das Verkehrswesen in den Niederlanden. S. aus „Archiv für Eisenbahnwesen“. Berlin 1939.
 Der Weg zur Vereinheitlichung des Niederländischen Verkehrswesens. S. aus „Zeitschrift für Verkehrswissenschaft“. Berlin 1940.
 Van particuliere naar Staatsexploitatie der Nederlandsche Spoorwegen. O. uit „De Economist“. 1940.
 Das Rentabilitätsprinzip im Verkehr als Faktor in der Koordinationsfrage (unter besonderer Berücksichtigung der Kosten des niederländischen Straßenwesens). S. aus „Zeitschrift für Verkehrswissenschaft“. Berlin 1942.
 Herwaardering van verkeerseconomische Waarden. O. uit „Spoor- en Tramwegen“. Den Haag 1942.
 Wesenszüge des Innerstaatlichen Verkehrswesens der Niederlande. S. aus „Zeitschrift für Verkehrswissenschaft“. Köln 1950.

2. Verkehrswirtschaft Niederländisch-Indiens

- Indische Spoorweg-Politiek. 10 Teile in 18 Bänden. Weltevreden 1916 bis 1927.
 De Verkeersbedrijven van den Staat. Weltevreden 1924.
 Gedenkboek der Staatsspoor- en Tramwegen in Nederlandsch-Indie 1875 bis 1925. Weltevreden 1925.
 Korte Geschiedenis der Nederlandsch-Indische Spoor- en Tramwegen. Weltevreden 1928.
 Die Rentabilitätsfrage bei kolonialen Verkehrsmitteln. S. aus „Archiv für Eisenbahnwesen“. Berlin 1942. (Auch in Holländisch.)
 De Staatsspoorweg ter Sumatras' Westkust (S. S. S.). O. uit „Spoor- en Tramwegen“. Den Haag 1943.

3. Tourismus

- Van Stockum's Travellers Handbook for the Dutch East Indies. Den Haag 1930.
 Zwerftochten door Indie. Deventer 1941.
 Dwars door Albanie. O. uit „Haagsch Maandblad“. Leiden 1937.
 In den Balkan — 1936. O. uit „Spoor- en Tramwegen“. Den Haag 1937.
 Zwerftochten door den Balkan 1937. O. uit „Spoor- en Tramwegen“. Den Haag 1938.
 In Joegoslavie 1939. O. uit „Spoor- en Tramwegen“. Den Haag 1939.
 Le Tour de France 1938 in trein en autocar. O. uit „Spoor- en Tramwegen“. Den Haag 1939.
 Drie Weken in de Scandinavische Landen. 1948. O. uit „Spoor- en Tramwegen“. Den Haag 1948.
 Scandia — 1949. O. uit „Spoor- en Tramwegen“. Den Haag 1949.

Zur Frage der Koordinierung der Verkehrsmittel

Von Prof. Dr. Dr. Paul Berkenkopf, Köln

Die sogen. Koordinierung der Verkehrsmittel, d. h. die Maßnahmen, die darauf abzielen, unter den einzelnen Verkehrsmitteln die im Interesse der Gesamtwirtschaft richtige, leistungsfähigste Zusammenarbeit durch Arbeitsteilung und gegenseitige Ergänzung herbeizuführen, stellt heute das zentrale Problem der Verkehrspolitik in allen wirtschaftlich und verkehrsmäßig höher entwickelten Ländern dar. Das Problem ist eigentlich akut geworden erst mit der Entwicklung und dem starken Vordringen des Kraftwagens, in gewissen Gebieten und Verkehrsrelationen (USA, Übersee-Personenverkehr) allerdings auch mit dem Eindringen des Flugzeugs in den langstreckigen Land- und Seeschiffsverkehr. Im europäischen, speziell im deutschen Verkehr, kann allerdings das Flugzeug keine ernstliche Beeinträchtigung der anderen Verkehrsmittel bedeuten; es stellt in diesem Raum für die Frage der Koordination der Verkehrsmittel (von einer gewissen technischen Zusammenarbeit abgesehen) keine wesentlichen Probleme. Es soll daher im Folgenden außer Betracht bleiben.

Vor dem Aufkommen des Kraftwagens bestanden für den binnenländischen Verkehr nur 2 Hauptverkehrsträger: Eisenbahn und Binnenschifffahrt. Die Seeschifffahrt mit ihren speziellen Aufgaben stellte für diese beiden Verkehrsträger, außer in gewissen speziellen Relationen (Küstenschifffahrt) keine Konkurrenz, sondern nur die notwendige Ergänzung dar. Allerdings war auch der Wettbewerb zwischen Eisenbahn und Binnenschifffahrt auf bestimmte Verkehrsrelationen beschränkt, nachdem die Eisenbahn in den ersten Jahrzehnten ihres Bestehens die Binnenschifffahrt aus wichtigen Positionen verdrängt hatte. Dort, wo der Staat ein Interesse an der Erhaltung und dem Ausbau der Wasserstraßen hatte, z. B. in Preußen und Frankreich, stützte er sie im Wettbewerb mit der Eisenbahn durch direkte und indirekte Subventionen (Übernahme der Kosten für Bau, Ausbau und Unterhaltung der Wasserstraßen, Einwirkung auf die Eisenbahnen im Sinne einer Milderung des Konkurrenzdrucks u. dgl.).

Die Eisenbahn konnte ohne Gefährdung ihrer Rentabilität der Binnenschifffahrt bei dem steigenden Verkehr gewisse Konzessionen machen, da der Wettbewerb zwischen den beiden Verkehrsträgern nur ein beschränkter war. Abgesehen von der schon erwähnten regionalen Beschränkung bestanden auch andere. Im Personenverkehr spielte die Binnenschifffahrt kaum eine Rolle, im Güterverkehr beschränkte sie sich im wesentlichen auf Massengüter. In die höher tarifierenden Güterklassen, die der Eisenbahn relativ hohe Überschüsse brachten, brach sie nicht nennenswert ein. So konnte z. B. in Deutschland die Arbeitsteilung zwischen Eisenbahn und Binnenschifffahrt bis zum Ende der 20er Jahre im ganzen dem Wettbewerb überlassen bleiben, der allerdings nur ein unvollkommener, beschränkter Wettbewerb war.

Staatliche Lenkungsmaßnahmen im Sinne der Koordination waren jedenfalls nicht notwendig. Es hatte sich auf Grund der beschränkten Konkurrenz eine weitgehend stabile Marktsituation und eine im ganzen ausgeglichene Arbeitsteilung in der Verkehrsbedienung ergeben, was schon darin zum Ausdruck kam, daß jahrzehntelang die prozentualen Anteile von Eisenbahn und Binnenschifffahrt am Güterverkehr ziemlich gleich blieben und daß die Frachten der Binnenschifffahrt im Durchschnitt etwa 10—15% unter den entsprechenden Eisenbahnfrachten lagen. Soweit staatliche Lenkungsmaßnahmen, in Deutschland in den

30er Jahren, einsetzten, betrafen sie nicht eigentlich die Koordination der beiden Verkehrsträger, sondern erstrebten die Herbeiführung einer Ordnung in der Binnenschifffahrt selbst durch Beseitigung der Überkapazität und des rücksichtslosen Preiswettbewerbs, durch Zwangsorganisationen, wie Frachtausschüsse, Schifferbetriebsverbände, z. T. auch Kartelle.

In diese im ganzen — trotz mancher Beschwerden der Binnenschifffahrt über die Tarifgestaltung der Eisenbahn, besonders über ihre Ausnahmetarife, doch ausgeglichene und friedliche Situation kam nun mit der außerordentlichen Entwicklung des Kraftwagens eine schwere Störung; sie brachte eine Revolutionierung des gesamten Verkehrswesens mit sich. Erst damit taucht das Problem der Koordinierung der Hauptverkehrsmittel auf. Diese wird in allen Ländern mit intensiverer Verkehrsstruktur zum zentralen Problem aller Verkehrspolitik. Seit zwei Jahrzehnten ist man überall bemüht, den richtigen Schlüssel für die Arbeitsteilung und Zusammenarbeit der Verkehrsmittel zu finden, vor allem für Eisenbahn und Kraftwagen, — eine befriedigende Lösung ist bisher noch nirgendwo gefunden worden!

Zwar hat auch die starke Entwicklung des Personen-Kraftverkehrs, besonders des Omnibusverkehrs, brennende Probleme für die Koordinierung der Personenverkehrsmittel, besonders im Nahverkehr geschaffen, doch liegt das entscheidende Gewicht auf der Koordinierung im Güterverkehr, der den Personenverkehr in seiner wirtschaftlichen Bedeutung überragt, aber auch darum, weil im Personenverkehr durch den Kraftwagen trotz aller Einbrüche in den Personenverkehr der Eisenbahn zum mindesten in Europa keine ernstliche Gefährdung der Eisenbahn eingetreten ist. Zudem war bei den europäischen Eisenbahnen durchweg der Güterverkehr der Träger der Rentabilität, während der Personenverkehr, besonders infolge der starken Tarifiermäßigungen aus sozialen Gesichtspunkten, keine nennenswerten Erträge brachte, oft sogar Zuschußbetrieb war. Immerhin entstehen auch hier mit dem weiteren Vordringen des privaten Personenkraftwagens und vor allem des Omnibusses schwierige Fragen der Abgrenzung mit dem Personenverkehr der Eisenbahn.

Da aber der Personenverkehr in mancher Hinsicht andere Züge und Probleme aufweist als der für die Existenz der alten Verkehrsmittel (Eisenbahn und Binnenschifffahrt) wesentlich wichtigere Güterverkehr, beschränke ich mich in den folgenden Ausführungen auf den Güterverkehr.

Die Schwierigkeiten des Problems liegen hauptsächlich darin, daß wir auf der einen Seite ein Verkehrsmittel haben, das in langer Entwicklung durch seine Anlagen, seinen Ausbau und seine Betriebsführung eine Kombination von privat- und volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten darstellt, die tiefgreifende Einflüsse auf die Struktur der Gesamtwirtschaft in betriebsmäßiger, standortsmäßiger wie auch in allgemein kostenmäßiger Hinsicht ausgeübt haben. Auch wenn die Anlagen, die Betriebsführung und die Tarifgestaltung der Eisenbahn in mancher Hinsicht, teilweise sogar überwiegend, aus rein betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten und Motiven entstanden sind, so gingen diese doch, wie etwa die Tarifgestaltung, weitgehend mit volkswirtschaftlichen Aufgaben und gemeinwirtschaftlicher Zielsetzung parallel. Sie gingen außerdem in ihrem Ausmaß, etwa in der Auseinanderziehung der Tarife aus allgemeinwirtschaftlichen Motiven heraus, oft über das betriebswirtschaftliche Optimum hinaus. Andererseits mußte die Eisenbahn als das eigentliche öffentliche Verkehrsmittel Auflagen übernehmen, die, wie die Betriebspflicht und die Beförderungspflicht, die Einheitlichkeit und Gleichheit der Tarife, die Gestaltung der Ausnahmetarife, eine beträchtliche Minderung ihrer Erträge mit sich brachten, für die nur ein gewisses Einnahmeentgelt in der Möglichkeit der Ausnutzung ihrer langjährigen Monopolstellung im Landverkehr und der damit verbundenen Differenzierung der Tarife gegeben war. Mit dem Verlust der Monopolstellung der Eisenbahn wurde die Grundlage ihrer gemeinwirtschaftlichen Betriebsführung zerstört.

Die starke Entwicklung des Kraftwagens stellte die Gesamtgrundlagen dieses altüberkommenen Verkehrssystems in Frage, einmal dadurch, daß dieses neue Verkehrsmittel in technischer Hinsicht gegenüber der Eisenbahn manche Vorteile bot, dann aber auch, weil es infolge seiner technischen Eigenart und seiner organisatorischen Ungebundenheit in seiner Kosten- und Preisgestaltung auf wesentlich anderer Basis arbeiten konnte als die Eisenbahn. Diese Tatsachen sind bekannt und brauchen hier nicht weiter behandelt zu werden. Es ist im Kern das Problem des öffentlichen und des privaten Verkehrs und der Abstimmung beider Verkehrsarten aufeinander, das hier zur Diskussion steht. Das spezielle Problem ist, die Vorteile, die die Entwicklung und der Einsatz des Lastkraftwagens (LKW) sowohl dem Einzelbetrieb wie der Gesamtheit darbieten, möglichst voll zu aktivieren, ohne daß dadurch die Existenz und die spezifische öffentliche Leistungsfähigkeit und Leistungspflicht des auf absehbare Zeit wichtigsten Verkehrsmittels vernichtet oder auch nur schwer gefährdet würde.

Es könnte zunächst der Gedanke naheliegen, daß sich auf dem Verkehrsgebiet eben dasselbe vollziehe, was sich in ähnlichen Fällen des technischen Fortschritts auch in anderen Sektoren der Wirtschaft, etwa in der Industrie, vollzieht: teilweise oder völlige Stilllegung der durch die neue Technik überholten Produktionsstätten, oder Übernahme der neuen Technik durch die älteren Betriebe und evtl. Kombination beider Verfahren. Das ist jedoch im Verkehr nicht möglich. Eine völlige Umstellung der Eisenbahn auf den Kraftverkehr ist nicht diskutabel, nicht nur wegen der damit verbundenen ungeheuren Kapitalvernichtung, sondern noch mehr darum, weil der LKW bzw. der PKW den größten Teil der Leistungen der Eisenbahn aus technischen, kostenmäßigen und organisatorischen Gründen gar nicht übernehmen kann. Ebenso wenig kommt eine Angliederung des gesamten Güterkraftverkehrs an die Eisenbahn in Frage, schon darum, weil die Gefahr bestünde, daß die Eisenbahn diesen neuen Verkehr nicht im notwendigen Umfang entwickeln würde. Es ist eine andere Frage, ob und inwieweit die Eisenbahn sich an der Entwicklung und dem Einsatz des neuen Verkehrsmittels dadurch beteiligen soll, daß sie sich zur Ergänzung und Vervollkommnung ihres Betriebes für gewisse Aufgaben, vor allem im Nahverkehr, in bestimmtem Umfang eigene oder gemietete LKW angliedert. Immerhin wäre damit das Gesamtproblem, die Eingliederung des Kraftwagens in den Gesamtverkehr, nicht gelöst: der Großteil der Kraftwagen bliebe nach wie vor in privaten Händen und würde dort nach wesentlich anderen Grundsätzen arbeiten, als es der Eisenbahn möglich ist. Man muß bei allen Lösungsversuchen von der Tatsache ausgehen, daß eine völlige Eingliederung des Kraftwagens in die Eisenbahn nicht durchführbar ist, daß also beide Verkehrsmittel nebeneinander arbeiten und daß ihr gegenseitiges Verhältnis irgendwie geklärt und ihre Funktionen gegeneinander abgegrenzt werden müssen.

Wie soll diese Abgrenzung nun erfolgen? Soll sie dem Wettbewerb überlassen werden, der das weniger Leistungsfähige ausscheidet und das Bessere überleben läßt? Oder soll eine Abgrenzung der Aufgaben und Funktionen durch eine übergeordnete Instanz, praktisch durch den Staat erfolgen?

Für die erste Lösung könnte das Argument sprechen, daß der Wettbewerb zum „survival of the fittest“ führe und damit die höchstmögliche Wirtschaftlichkeit des Verkehr mit sich bringen würde. Dieser Überlegung stehen aber eine Reihe großer Schwierigkeiten entgegen. Die Voraussetzung dafür wäre einmal die Herbeiführung wirklich gleicher Wettbewerbsgrundlagen in der Weise, daß entweder der Eisenbahn diejenigen Lasten, die ihr aus ihrer technischen Eigenart (Bau und Unterhaltung des Weges), aus ihrer rechtlich organisatorischen Stellung im Gesamtbereich von Staat und Wirtschaft und aus ihren öffentlichen Auflagen erwachsen, vom Staat durch Entschädigung bzw. durch Übernahme dieser Lasten auf den ordentlichen Haushalt abgenommen würden, oder daß

der Kraftwagen entsprechende Sonderbelastungen, etwa in der Form von Steuern, Beförderungszwang, Betriebspflicht usw. auferlegt bekäme. Eine große Schwierigkeit für eine solche Lösung wäre die tatsächliche Feststellung des Gewichtes dieser Lasten,¹⁾ aber auch ihre Verteilung auf den Kraftwagenverkehr. Dieser könnte, soweit es sich um reale Leistungen handelte (wie etwa die Betriebspflicht und den Beförderungszwang), diese aus seiner technischen und organisatorischen Struktur heraus zum größten Teil gar nicht übernehmen. Soweit aber die zusätzliche Belastung des Kraftwagens (etwa durch Steuern) keinen Ausgleich gegenüber der Sonderbelastung der Eisenbahn herbeiführen könnte, bliebe eine Schadloshaltung derselben durch den Staat das einzige Mittel, da die Befreiung der Eisenbahn von jenen Aufgaben und Auflagen in nennenswertem Umfange darum nicht möglich ist, weil sie einmal mit der gesamten Betriebsführung der Eisenbahn aufs engste organisatorisch verbunden sind, dann aber auch, weil eine Aufhebung so starke Rückwirkungen auf die Struktur und Stabilität der Wirtschaft hätte, daß sie dieser mehr schaden als der Eisenbahn nützen würden. Soweit durch jene Auflagen die Gesamtrentabilität der Eisenbahn nicht gefährdet wird und soweit diese trotz der Auflagen in der Lage ist, aus ihren Erträgen ihre Anlagen in voll betriebsfähigem Zustand zu halten und die notwendigen Erneuerungen vorzunehmen, kann man den Ausgleich jener Lasten durch zusätzliche Einnahmen innerhalb des Gesamtbetriebs (also durch eine Umlegung der aus jenen Lasten entstehenden Kosten auf den gesamten Leistungsbetrieb der Eisenbahn) ermöglichen. Man sollte nur dann, wenn die Gesamtrentabilität nicht mehr erreicht werden kann, bzw. wenn Verluste eintreten, die öffentliche Hand für die Abdeckung dieser Verluste heranziehen.

Man könnte demgegenüber im Interesse einer Kostenwahrheit und -klarheit fordern, daß dort, wo die durch jene Auflagen entstandenen Kosten einigermaßen genau errechnet werden könnten, von vornherein der Staat als derjenige, der durch seine Auflagen diese Kosten verursacht, sie auch in der Form von Zuschüssen übernehme, nachdem nunmehr das frühere Äquivalent für jene Belastungen, die Monopolstellung, aufgehoben ist. Dagegen ist aber der gewichtige Einwand zu erheben, daß diese Zuschüsse vom Parlament immer wieder neu bewilligt werden müßten und daß dadurch die Eisenbahn in eine starke politische Abhängigkeit vom Parlament käme, dann aber auch, daß angesichts der angespannten Finanzlage des Bundes die Mittel nur schwer zu beschaffen wären, schließlich, daß der von der Sonderbelastung ausgehende Zwang zur rationellen Wirtschaftsführung und zur Einholung jener Belastung bei der Bundesbahn geschwächt würde. Die Umlegung jener Sonderbelastung auf die Verkehrsnutzer, also die interne Verrechnung innerhalb des Verkehrssektors selbst, erscheint auch darum rationeller, weil sie eine viel stärkere Parallelität von Verkehrsnutzen und Verkehrsbelastung für den einzelnen und für die Gesamtheit mit sich brächte, als eine Verrechnung über den allgemeinen Etat.

Diese Umlegung kann aber nicht allein von der Eisenbahn getragen werden, sie muß auf den gesamten Verkehrsapparat verteilt werden, soweit er in seinen Leistungen eine gewisse Parallelität zu denjenigen Leistungen der Eisenbahn aufweist, die jene Sonderbelastungen mit sich bringen. Praktisch bedeutet das, daß im wesentlichen nur der Kraftwagen an der Tragung jener Belastungen beteiligt werden muß. Die Binnenschifffahrt ist an den Leistungen des Personenverkehrs,

¹⁾ Pirath berechnete kürzlich die jährliche Sonderbelastung der Deutschen Bundesbahn wie folgt:

Politische Lasten (für Hinterbliebene, Kriegsbeschädigte, Ostflüchtlinge)	113 Mio DM
Soziale Lasten (Fahrpreisermäßigungen im Berufsverkehr)	60 " "
Volkswirtschaftliche Lasten (Betrieb unrentabler Nebenbahnen)	60 " "
Beförderungspflicht	88 " "
	<hr/>
	zus. rund 300 Mio DM

Wenn eine solche Rechnung auch nie exakt sein kann, so geht aus ihr doch das schwere Gewicht dieser Sonderlasten hervor.

die seitens der Bundesbahn beträchtliche Zuschüsse erfordern, nicht beteiligt, sie steht auch nicht in Konkurrenz mit der Bundesbahn in den Relationen, die als unrentable Nebenbahnen die Bundesbahn belasten. Wenn sie gegenüber der Bundesbahn durch Nichtteilnahme an der Beförderungspflicht eine gewisse Begünstigung hat, so wird das reichlich dadurch ausgeglichen, daß sie aus der Gestaltung des Eisenbahntarifs (vor allem aus der Entfernungsstaffel, aber auch durch die Ausnahmetarife) eine Beeinträchtigung ihrer natürlichen Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der Bundesbahn erleidet. Man kann daher mit Recht dafür eintreten, daß sie an der Mittragung jener Sonderlasten nicht zu beteiligen ist. Man muß somit die Verteilung jener Lasten auf Bundesbahn und Kraftwagen beschränken und damit den Kraftwagen wenigstens in dieser Hinsicht kostengleichstellen.

Nehmen wir an, eine einigermaßen genaue Berechnung jener Sonderlasten der Bundesbahn sei möglich, so ergibt sich die Schwierigkeit, wie die anteilmäßigen Kosten auf den Kraftwagen, der sich in den Händen von Tausenden von Einzelunternehmern befindet, zu verteilen wären. Welcher Maßstab soll gewählt werden? Etwa eine Betriebsstoffsteuer? Sie würde zwar eine gewisse Abgeltung derjenigen Lasten bringen, die der Kraftwagen der Allgemeinheit dadurch auferlegt, daß er die von der öffentlichen Hand bereitgestellten Straßen benutzt. Man müßte ihm im Durchschnitt etwa 80% der Kosten für Anlage, Unterhaltung und Ausbau der autogängigen Straßen auferlegen. Daneben müßte er aber beteiligt werden an der Tragung der Kosten, die der Eisenbahn aus den oben erwähnten Sonderlasten erwachsen. Eine Möglichkeit dieser Beteiligung wäre die, dem Kraftwagen Beförderungspflicht, Betriebspflicht und Tarifzwang ebenso aufzuerlegen wie der Eisenbahn. Das ist aber für den privaten Verkehr des Kraftwagens sowohl im Personen- wie für den Güterverkehr nicht möglich, wäre nur möglich für den öffentlichen Personenverkehr mit Kraftwagen (Omnibuslinien) oder, wenn auch unter sehr schwierigen Bedingungen, im Güterverkehr, soweit er als Linienverkehr eingerichtet werden könnte. Der Großteil des Kraftwagenverkehrs kann zur realen Tragung jener Sonderlasten in Form der Übernahme jener Sonderfunktionen nicht herangezogen werden. Er muß also zu einer Beteiligung an jenen Lasten durch entsprechende geldliche Zuschüsse herangezogen werden, praktisch am besten in Form einer entsprechenden Höhe der Betriebsstoffpreise. Dazu ist unten noch einiges auszuführen.

Zunächst ergibt sich aus den bisherigen Überlegungen, daß selbst dann, wenn es gelingen sollte, eine gleiche Ausgangsbasis für den Wettbewerb der beiden Verkehrsmittel durch Entlastung der Eisenbahn durch den Staat (soweit die Belastung zur Unrentabilität der Bundesbahn führt) und durch zusätzliche Belastung des Kraftwagens zu schaffen, ein echter Leistungswettbewerb zwischen den beiden technisch so verschiedenen und vor allem nach so völlig voneinander abweichenden Prinzipien arbeitenden Verkehrsmitteln nicht möglich ist, eine Konsequenz, die uns zwingt, die Lösung durch irgendwelche organisatorischen Bindungen zwischen den beiden Verkehrsmitteln zu suchen, die den freien Wettbewerb zwischen ihnen ausschalten. Dieser ist eben zwischen so verschieden strukturierten Anbietern nicht möglich. Wollte man ihn doch versuchen, so müßte das nicht nur im Verkehrssektor selbst zu schweren Störungen führen, sondern auch zu einer empfindlichen Beeinträchtigung der Stabilität in der Gesamtwirtschaft. Es würden Umstellungen erzwungen, die nur unter den schwersten Kapitalverlusten und großen Neuinvestitionen möglich wären, — ein in Anbetracht unserer Wirtschaftslage völlig unmöglicher Weg. Angesichts dieser Tatsache versagt das Argument, daß die Konkurrenz durch das „survival of the fittest“ die höchste Produktivität der Gesamtwirtschaft bewirke, völlig, auch wenn wir mit unseren Überlegungen rein im Wirtschaftlichen bleiben und alle außerwirtschaftlichen Momente, die dagegenstehen, beiseite lassen.

Es wäre nun falsch, angesichts der Tatsache, daß (abgesehen vom Nahverkehr, der noch zu behandeln ist) ein freier Wettbewerb zwischen Eisenbahn und Kraftwagen unmöglich ist, in das andere Extrem zu verfallen und den Wettbewerb zwischen beiden völlig auszuschalten, praktisch etwa durch Verstaatlichung des Kraftverkehrs, wenigstens des Fernverkehrs. Auf die untragbaren Folgen einer solchen Politik habe ich schon hingewiesen. Eine Verstaatlichung des Nahverkehrs ist völlig undiskutabel, aber auch ein staatliches Fernverkehrsmonopol würde zu einer wesentlichen Leistungsminderung durch mangelnde Elastizität und Anpassungsfähigkeit an die vielfältige und mannigfache Nachfrage führen. Sie könnte der Vielfältigkeit der Verkehrsbedürfnisse, die sich gerade hinsichtlich des Kraftwagens in viele Tausend Einzelleistungen vielfach geringen Umfanges und besonderer Art verteilen, in keiner Weise gerecht werden — von einer Angliederung an die Eisenbahn gar nicht zu sprechen. Diese ist noch weniger diskutabel. Da weder ein freier Wettbewerb möglich noch eine Monopolisierung in der Hand des Staates bzw. der Eisenbahn zugänglich ist, wird nur ein beschränkter regulierter Wettbewerb die Aufgaben erfüllen können, die der Kraftwagen im deutschen Verkehr wahrnehmen kann. Ein solcher Wettbewerb zwischen den beiden Verkehrsmitteln setzt einmal eine kontrollierende Stelle für diesen Verkehr voraus, dann aber auch eine Selbstverwaltungsorganisation, die sich der Kraftwagen schafft, um die kontrollierende staatliche Stelle zu unterstützen und ihr einen möglichst großen Teil der Aufgabe in Selbstverwaltung und Selbstverantwortung abzunehmen.

Aus den verschiedensten, allgemein bekannten Gründen ist zunächst eine Trennung zwischen Nah- und Fernverkehr vorzunehmen, ohne daß damit die heute bestehende räumliche Grenze als ideal und endgültig anzusehen wäre. Das Schwergewicht der Angebotsregulierung liegt im Fernverkehr. Vor Behandlung desselben sei aber kurz auf den Nahverkehr eingegangen.

Um auch im Nahverkehr eine gewisse Regulierung des Wettbewerbs durchzuführen, könnte man zunächst an eine staatliche Preisfestsetzung, also Tarifzwang, denken. Angesichts der Vielzahl der Unternehmer und der praktischen Unmöglichkeit, die Preiseinhaltung zu kontrollieren, erscheint das jedoch nicht möglich. Im Nahverkehr kann nur dadurch ein gewisser Einfluß auf Höhe, Art und Preis des Angebotes erfolgen, daß für den gewerblichen Nahverkehr eine scharfe Konzessionierung der Zulassung durchgeführt wird, die sich nicht nur auf sachliche und persönliche Eignung, auf hinreichende Kapitalkraft, sondern auch auf die Bedürfnisfrage erstrecken muß. Die wilde Konkurrenz im Nahverkehr muß auf diese Weise eingedämmt werden.

Da im Nahverkehr ein beträchtlicher Teil vor allem des Transportes hochwertiger Güter immer mehr von der Eisenbahn auf den Kraftwagen abwandert, und wegen der höheren Leistungsfähigkeit des Kraftwagens in diesem Bereich auch abwandern muß, ist der Eisenbahn Gelegenheit zu geben, diese Abwanderung z. T. durch eigene oder angemietete Kraftwagen aufzufangen; andererseits muß auch im Nahverkehr die Belastung des Kraftwagens durch Steuern und Treibstoffabgabe so hoch sein, daß dadurch wenigstens in etwa die auch im Nahverkehr bestehenden öffentlichen Lasten der Eisenbahn ausgeglichen werden. Geschieht das, und wird jene scharfe Konzessionierung des Kraftwagens durchgeführt, dann spricht vieles dafür, die Aufteilung des Verkehrs zwischen Eisenbahn und Kraftwagen im Nahverkehr dem Wettbewerb zu überlassen. Eine Preisregulierung oder eine direkte Verteilung des Nahverkehrs auf die beiden Verkehrsmittel ist nicht diskutabel, noch weniger eine Monopolisierung des Nahverkehrs in der Hand der Eisenbahn oder eines privaten Verbandes. All das ist ebensowenig wünschenswert wie realisierbar.

Anders im Fernverkehr! Hier sehe ich keine andere Möglichkeit, als zunächst durch eine entsprechend hohe Treibstoffsteuer einen gewissen Ausgleich hinsichtlich der durch Anlage und Unterhaltung der Wege entstehenden Kosten

zwischen den beiden Verkehrsmitteln durchzuführen, dann aber zu versuchen, dort, wo es möglich ist, dem Kraftwagen die öffentlichen Auflagen der Eisenbahn (Betriebspflicht, Tarifzwang, Beförderungspflicht) ebenfalls aufzuerlegen, außerdem aber die Tarife an die Eisenbahntarife zu binden. Die öffentlichen Auflagen können allerdings nur dem Kraftwagenlinienverkehr gemacht werden. Wie weit ein solcher Verkehr möglich ist, soll hier nicht behandelt werden.¹⁾ Der Gelegenheitsverkehr müßte eine Ausgleichsabgabe dafür zahlen, daß er an diese Auflagen nicht gebunden wäre. Das gilt vor allem für den Werkverkehr, der heute einseitig begünstigt ist. Die Durchführung der Kontrolle dieser Verpflichtungen setzt allerdings eine Organisation voraus, die die Einhaltung dieser Auflagen sichert bzw. sie, wie beim Beförderungszwang, überhaupt erst organisatorisch ermöglicht. Die Aufgaben sind nur durch eine geschlossene und starke Selbstverwaltungsorganisation zu lösen, eine Organisation, die noch über die Bindungen im früheren RKB hinausgeht, weil ihr nicht nur die Kontrolle der Einhaltung der Tarife, die Abrechnung der Beförderungsentgelte, sondern auch der interne Ausgleich der Kosten bzw. Erlöse innerhalb des gewerblichen Linienfernverkehrs obliegen würde; denn nur so sind der Tarifzwang und die Beförderungspflicht durchzuführen, ebenso wie die Einhaltung der Tarife. Ohne eine solche geschlossene Organisation kann nie Ordnung in den Fernverkehr kommen. Wenn sie (etwa aus politischen Gründen) nicht durchführbar wäre, könnte eine Ordnung nur durch die Verstaatlichung des Fernverkehrs erreicht werden — ein wenig empfehlenswerter Weg! Die Abgrenzung der Aufgaben von Eisenbahn und Kraftwagen und die Arbeitsteilung unter ihnen kann nicht nur auf Grund einer reinen vergleichenden Kostenrechnung erfolgen, wenn man eine solche auf volkswirtschaftlicher Grundlage aufstellt. Die Verkehrsteilung ist kein reines Kosten- und Wirtschaftlichkeitsproblem. Auch wenn es sich herausstellen sollte, daß die Eisenbahn für manche ihrer Verkehrsleistungen höhere Kosten verursacht sollte als der Kraftwagen, so wäre damit noch keine endgültige Entscheidung zugunsten des Kraftwagens gefallen. Man müßte das u. U. teurere Verkehrsmittel erhalten und ausbauen, wenn gewichtige außerwirtschaftliche Faktoren dafür sprächen . . . und das ist in der Tat der Fall! Soziale, volkshygienische, siedlungspolitische und militärische Faktoren müssen bei der Gesamt-Beurteilung mitberücksichtigt werden . . . ihr Gewicht ist neben den wirtschaftlichen Faktoren so stark, daß sie sich in gewissem Umfang auch gegen rein wirtschaftliche Überlegungen durchsetzen müssen.

Man muß nachdrücklich betonen, daß die Koordination keine rein wirtschaftliche Frage ist. Sie greift tief in wichtigste Gebiete des staatlichen und Gemeinschaftslebens ein. Diese außerwirtschaftlichen Momente sprechen überwiegend für die Eisenbahn. . . . Selbstverständlich ist es in jedem Falle notwendig zu wissen, was eine Berücksichtigung außerwirtschaftlicher Faktoren bei der Koordinierung kostet . . . die absolute Notwendigkeit gründlicher Untersuchungen über die Selbstkosten der Verkehrsmittel bleibt von den vorstehenden Ausführungen unberührt.

Bleiben wir aber im Folgenden im Rahmen der wirtschaftlichen Überlegungen.

Die freie Preisbildung im Fernverkehr halte ich nicht für möglich, selbst dann nicht, wenn es gelänge, den Kraftwagen in etwa auf die gleiche Kostenbasis wie die Eisenbahn zu bringen. Man kann grundsätzlich ein Verkehrssystem nicht mehr in wichtigen Teilen auf freie Preisbildung einstellen, wenn der Verkehr, wenigstens der Groß- und Fernverkehr, aus seinem Wesen heraus einer solchen Preisbildung widerspricht. Eine freie Preisbildung für einen Verkehrsträger neben einer gebundenen für den anderen (maßgebenden) wird zu fort-

¹⁾ Vgl. dazu u. a. Walter Linden: Beförderungspflicht im Güterkraftverkehr? Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 20. Jahrg. Heft 1.

währenden Verkehrsverschiebungen und Strukturveränderungen, zu dauernder Unruhe nicht nur für die Verkehrsträger, sondern für die gesamte Wirtschaft führen, die das größte Interesse an Stabilität auf diesem Gebiet hat. Der Maßstab-Charakter des Eisenbahntarifs muß bleiben. Er ist und bleibt das Rückgrat der gesamten Verkehrswirtschaft. Die Wirtschaft hat sich auf ihn eingerichtet, vor allem auf seine Stabilität. Es ist nicht möglich, daß ein neu aufkommendes Verkehrsmittel, das gewisse Kosten- und Leistungsvorzüge hat, aber die Eisenbahn in wichtigsten öffentlichen Aufgaben nicht ersetzen kann, dieses System durchlöchert und in Unruhe bringt. Es muß sich einordnen und nach ihm richten. Ob dann später einmal ein preisgebundener „arteigener“ Kraftwagen-Tarif im Fernverkehr aufgestellt werden kann, muß erst die Zukunft ergeben.

Im Nahverkehr ist eine solche Regelung, wie schon bemerkt, allerdings nicht möglich, zudem nicht notwendig, weil hier das durch die Konkurrenz bedingte Schwanken der Beförderungspreise nicht die Unruhe und die negativen Auswirkungen auf die Verschiebung der Standortgrundlagen mit sich bringt wie im Fernverkehr. Zudem liegt hier die besondere Leistungsfähigkeit des Kraftwagens, während andererseits der Bundesbahn am Nahverkehr nicht allzuviel liegen sollte, da die Rentabilität desselben bei ihm sehr niedrig bzw. überhaupt nicht vorhanden ist.

*

Im ganzen ist der Verkehrsapparat in den drei Westzonen übersetzt, und eine volle Beschäftigung desselben ist vorläufig kaum zu erwarten. Die Hauptursache dafür ist das starke Vordringen des LKW, dessen Bestände heute die doppelte Kapazität der Vorkriegszeit haben. Die Verteilung der Ladekapazität war 1949 die folgende: Gesamte tägliche Ladekapazität: 1,7 Mio t; davon: Eisenbahn 47 v. H., LKW-Nahverkehr 30 v. H., gewerblicher Fernverkehr 8 v. H., Werkfernverkehr 15 v. H. Besonders schwerwiegend zu Ungunsten der Eisenbahn hat sich die starke Ausdehnung des Werkfernverkehrs ausgewirkt. Dieser ist heute zweifellos weit über die Grenzen hinaus entwickelt, die ihm unter Berücksichtigung der Interessen der Gesamtwirtschaft gesetzt sein sollten, nicht zuletzt infolge einer völlig verfehlten Steuergesetzgebung. Eine Einschränkung des Werkfernverkehrs ist, nicht nur im Interesse der Bundesbahn, dringend erforderlich. Der einzige Weg dazu ist eine entsprechende Änderung der Steuergesetze sowie ein relativ hoher Preis für Treibstoff. Auch der gewerbliche Fernverkehr muß durch eine scharfe Konzessionierung in die Grenzen verwiesen werden, die angesichts der heutigen Gesamtsituation im Verkehrswesen gegeben sind. Eine solche vorläufige Begrenzung des Kraftverkehrs ist auch eine der Voraussetzungen für die Gesundung der Eisenbahn und der Binnenschifffahrt. Die schwierige Lage der letzteren erklärt sich nicht zuletzt daraus, daß die Eisenbahn den Druck, den der Kraftwagen auf sie ausübt, an die Binnenschifffahrt weitergibt, daß sie versucht, für die an den Kraftwagen verloren gegangenen Transporte auch von Massengut solches Gut von der Binnenschifffahrt durch niedrige Tarife und die Einschränkung von Binnenhafen-Umschlagstarifen abziehen.

Eine Gesundung von Eisenbahn und Binnenschifffahrt ist nur möglich auf Grund umfangreicher Rationalisierungsmaßnahmen, die auch eine weitgehende Modernisierung erfordern. Dafür sind große Kapitalien notwendig, die aber nur bei hinreichender Rentabilität zu erlangen sind. Diese ist vorläufig nur zu erreichen durch zeitweises Bremsen in der Weiterentwicklung des Kraftverkehrs, besonders des Werkverkehrs. Zum mindesten wäre zu versuchen, den zusätzlich anfallenden Verkehr möglichst nicht auf die Straße, sondern auf Eisenbahn und Binnenschifffahrt zu legen, weil diese die eigentlichen notleidenden Verkehrsträger sind, aber auch aus einem anderen Grunde: Bei weiterer Steigerung des LKW-Verkehrs wäre ein starker Ausbau des Straßennetzes notwendig. Es wären in den nächsten Jahren dafür zusätzlich Beträge aufzubringen, die zwischen

5 und 10 Milliarden liegen dürften; dazu kämen beträchtliche Aufwendungen für Straßenregulierungen, Parkplätze und Garagen in den Städten. Eine so hohe Investition kann vorläufig nicht verantwortet werden, einmal wegen der außerordentlich schmalen Kapitalbasis der deutschen Wirtschaft, dann aber auch, weil diese Investitionen viel dringender und mit höherer Effektivität in die Eisenbahn zu machen wären. Bei dieser ist die Wiedergewinnung der Wirtschaftlichkeit durchaus von hohen Investitionen abhängig, nicht aber beim Kraftwagen. Schließlich sei hier auch ein Faktor erwähnt, der in der Diskussion oft übersehen wird bzw. nicht zu seinem Recht kommt: Die überaus große Belästigung der Menschen durch die starke Ausdehnung des Kraftverkehrs, besonders in den größeren Städten, die Unruhe und Hast, die dadurch in den Straßenverkehr kommt, wo der Fußgänger sich oft wie ein gehetztes Wild vorkommen mag, das alle seine Sinne anspannen muß, um den Gefahren der Straße zu entgehen. Dazu die starke Belästigung durch Lärm, Auspuffgase usw. — eine ganze Serie von negativen Faktoren, die vielen Menschen kaum mehr voll bewußt sind, die aber dennoch ihre negativen Auswirkungen auf den Gesundheitszustand haben. Dazu die erschreckend ansteigende Zahl der Unglücksfälle, die Vernichtung von Tausenden von Menschenleben in jedem Jahre, die noch viel höhere Zahl von mehr oder minder schwer Verletzten — auch das sind volkswirtschaftliche und volksbiologische Kosten, die zwar zahlenmäßig nicht zu erfassen sind, die aber dennoch als gewichtiger Passivposten in die Rechnung des Kraftverkehrs eingesetzt werden müssen — sie verstärken noch das Gewicht der übrigen Argumente, die für große Vorsicht in der weiteren Entwicklung des Kraftverkehrs sprechen.

Als Konsequenz aus dem Gesagten ergibt sich: Vorläufige starke Zurückhaltung im Ausbau des LKW-Verkehrs, sowohl des gewerblichen, wie noch mehr des Werkverkehrs, beim gewerblichen Verkehr durch eine straffere Konzessionierung und entsprechende Besteuerung, womit zugleich die auf der Eisenbahn liegenden öffentlichen Auflagen in etwa kompensiert würden; soweit Linienverkehr möglich ist, Auferlegung der Beförderungspflicht und Betriebspflicht sowie des Tarifzwanges; beim Werkverkehr Änderung der Bestimmungen über die sofortigen Abschreibungsmöglichkeiten, Zwang zur Berechnung der wirklichen Beförderungskosten durch relativ hohe Treibstoffpreise und, falls im gewerblichen Fernverkehr die genannten Auflagen im Linienverkehr gemacht würden, eine Ausgleichsabgabe, damit auch der Werkverkehr an der Tragung der öffentlichen Lasten beteiligt wird.

Erst wenn nach einigen Jahren Eisenbahn und Binnenschifffahrt modernisiert sind, wenn dazu eine wesentliche Erhöhung des gesamten Transportvolumens eingetreten ist, kann man daran denken, die Beschränkungen und Belastungen des Kraftverkehrs abzubauen und ihm wieder größere Freiheit zu geben. Dann werden sich für eine echte Koordinierung der Verkehrsmittel viel leichter die richtigen Wege finden lassen. Heute können auch die eingehendsten Untersuchungen nicht feststellen, welches die wirklichen Selbstkosten einer technisch voll leistungsfähigen Eisenbahn sind. Eine modernisierte Eisenbahn und Binnenschifffahrt werden zeigen, was sie wirklich leisten können, und erst dann wird ein echter Kostenvergleich als Grundlage einer Koordination möglich sein. Grundsätzlich wird aber alle künftige Koordinierung von dem Gedanken getragen werden müssen, daß der Verkehr eine öffentliche Angelegenheit ist, und daß die gesamten Verkehrsmittel eines Landes nur nach Grundsätzen geführt werden können, die dieser öffentlichen Aufgabe entsprechen — letzten Endes dem Prinzip der Gemeinwirtschaftlichkeit. Man kann den modernen Verkehr nicht nach dem Grundsatz der freien Konkurrenz unter den einzelnen Verkehrsmitteln führen. Er erfordert Bindung, Planung und Lenkung durch den Staat. Das hindert nicht, daß in möglichst großem Umfang die private

Initiative auf dem Gebiet der See- und Binnenschifffahrt und des Kraftwagens erhalten bleiben sollte — in dem Rahmen, den die Gesamtkonzeption der staatlichen Verkehrspolitik steckt.

Eine solche einheitliche, konsequente Verkehrspolitik im Sinne einer echten Koordinierung aller Verkehrsmittel erfordert die Schaffung einer Koordinationsabteilung im Bundesverkehrsministerium bzw. einer Bundesverkehrskommission mit weitgehenden Vollmachten. Die Weiträumigkeit des modernen Verkehrs schließt jeden Versuch der Lösung auf Landesebene aus und erfordert gerade im Verkehr eine zentrale Lösung aller entscheidenden Probleme auf Bundesebene — auf die Dauer auf der Ebene eines geeinten Europas. Die Landesregierungen können in allen grundlegenden Fragen des Verkehrs, besonders in allen großen Koordinierungsfragen, nur ausführende Organe der Bundesregierung bzw. des Bundesverkehrsministeriums sein. Nur so kann die notwendige Einheitlichkeit der deutschen Verkehrspolitik hergestellt und in Zukunft gewahrt bleiben.

Das Transportproblem im Zehnjahresplan von Belgisch-Kongo

Von Reichbahndirektionspräsident i. R. Dr.-Ing. Karl Remy

I. Die geographischen, bevölkerungspolitischen, land- und industriegewirtschaftlichen Grundlagen des Transportproblems

1. Die geographische und politische Lage. 2. Die Bevölkerung.
3. Land- und Forstwirtschaft, Industrie. 4. Die Finanzierung.
5. Die Zielsetzung des Transportproblems.

II. Die Lösung des Transportproblems im Zehnjahresplan

1. Der gegenwärtige Zustand: a) Die Eisenbahnen, b) Die Schifffahrt, c) Das Straßennetz, d) Der Luftverkehr. 2. Die Planung bis 1959: a) Die Eisenbahnen, Schiene oder Straße?, b) Das Straßennetz, c) Schifffahrt und Häfen, d) Der Luftverkehr, e) Telegraphie, Telephonie, Radio, f) Energieversorgung, g) Städteplanung u. a.

III. Zusammenfassung

Quellen: Ministère des colonies:

Plan décennal pour le Développement économique et social du Congo Belge Tome I et II. Bruxelles. Les éditions de Visscher 1949.

E. Devroey: Le réseau routier au Congo Belge et au Ruanda—Urundi. Bruxelles Librairie Falk Fils 1939.

Ministère des colonies: Renseignements généraux sur le développement économique du Congo-Belge. Office colonial 1938.

Le Congo Belge. Editeurs Leclercq & de Haas, Bruxelles.

L. Wiener: Les chemins de fer coloniaux de l'Afrique. Bruxelles. Geomaere Editeur. 1930.

Obst. Handbuch der praktischen Kolonialwissenschaften. Band XV, Teil 1. Berlin, Walter de Gruyter & Co., 1943.

Congrès international et intercolonial des transports 1931 Paris 8^e 41. Rue de la Bien Faisance.

Reißdorf, L' Ame belge et l'Oeuvre coloniale.

Devroey: Note sur les chemins de fer du Congo belge. Bruxelles 1949. M. Maycz. Rue de Louvain, 112.

Devroey: Reflexions sur les Transports congolais. Bruxelles 1949. Librairie Falk Fils.

I. Die geographischen, bevölkerungspolitischen, land- und industriegewirtschaftlichen Grundlagen des Transportproblems

1. Die geographische und politische Lage (Bild 1)

Die Kolonie Belgisch-Kongo bildet mit einem Flächeninhalt von 2 385 000 km², viermal so groß wie Deutschland 1914, achtzigmal so groß wie das belgische Mutterland, das Herz Afrikas und nimmt fast das ganze Kongo-becken, den Kongostrom mit seinen Nebenflüssen, ein Flußsystem von 23 000 km