

Zwei Grundfragen zur organischen Tarifreform

I. Die Entfernungsstaffel — II. Die Ausnahme-Tarife

Von Walter Beckert

Die Tarifierhöhungen, die am 1. 1. 1950 (zugleich mit der kleinen Tarifreform) und am 1. 1. 1951 vorgenommen wurden, brachten in der Art ihrer Durchführung jede eine erhebliche Verschärfung der Entfernungsstaffel. Bei der Behandlung der Tarifierhöhung zum 1. 1. 1950 hatte der Bundesrat seine Zustimmung zur kleinen Tarifreform an die Bedingung geknüpft, daß die verkehrsfernen Länder bei der Bemessung der Tarifzuschläge geschont würden: „Diese Länder würden durch die verschiedenen Tarifierhöhungen eben als verkehrsferne Länder in absoluter Größe in der Belastung, in den Kostenbestandteilen der Preise stärker belastet als die verkehrsnahen Gebiete“. (Sitzungsbericht des Deutschen Bundesrates vom 23. 12. 1949.) Der Bundesverkehrsminister und die Bundesbahn stellten daraufhin ihre Bedenken gegen eine Sonderbehandlung der weiten Entfernungen im Regeltarif zurück und nahmen die Empfehlung des Bundesrates, die Krisenzuschläge ab 500 km abzufachen und bei 600 km auslaufen zu lassen, an. Bei ihrer Vorlage zur Tarifierhöhung zum 1. 1. 1951 hatte die Bundesbahn den Bedenken des Bundesrates gleich von vornherein Rechnung getragen und „zur Schonung der verkehrsfernen Gebiete“ eine noch schärfere Ausprägung der Entfernungsstaffel vorgeschlagen. Der Bundesminister für Verkehr gab hierfür folgende Begründung:

„Die Abschwächung der Tarifierhöhung mit zunehmender Transportweite soll den Interessen der frachtenfern gelegenen Landesteile möglichst Rechnung tragen. Es ist dabei zu berücksichtigen, daß eine noch weitergehende Staffelung der Erhöhung nach der Entfernung das finanzielle Gesamtergebnis schmälern oder automatisch zu einer weiteren Erhöhung in den Nahentfernungen führen müßte.“

Der Bundesrat und die Verkehrsbehörden vertraten hiernach die Auffassung, daß eine lineare, d. h. prozentual gleiche Anhebung der Frachten auf alle Entfernungen eine Schädigung der verkehrsfernen Gebiete gegenüber den verkehrsnahen Gebieten in sich schließe. Die Forderung der verkehrsfernen Länder Schleswig-Holstein und insbesondere Bayern hatte sich somit durchgesetzt. Ihre Beweisführung ging dahin, daß jede lineare Tarifierhöhung eine weitere zusätzliche Benachteiligung für sie bedeute. Die bayerische Wirtschaft würde, wie bei der linearen Erhöhung um 40% im August 1948, wiederum in ihrer Wettbewerbsfähigkeit am härtesten betroffen werden; wegen der weit über dem Durchschnitt liegenden Entfernungen insbesondere von den Seehäfen und den wichtigsten Industriezonen und wegen der außerordentlichen Frachtempfindlichkeit des größten Teils der Transportgüter (Steine, Erden, Holz, Kohle usw.). Dazu seien wichtige Herkunfts- und Absatzgebiete infolge Beschränkung des Warenverkehrs mit den unter russischem Einfluß stehenden Ländern einschließlich der Ostzone verloren gegangen, so daß viele Transporte, insbesondere der Kohlenbezug, über weitere Entfernungen durchgeführt werden müßten als früher. Bei der Gewichtigkeit der Stimmen für eine Verschärfung der Entfernungsstaffel konnten sich Einsprüche aus der Wirtschaft nicht durchsetzen. So führte eine gemeinsame Erklärung des Bundesverbandes der deutschen Industrie und des Deutschen Industrie- und Handelstages zu den für den 1. 1. 1951 geplanten

Tarifmaßnahmen der Bundesbahn u. a. aus: „Beide Verbände haben Bedenken dagegen, daß die jetzt geplanten Tarifmaßnahmen tatsächlich eine Schonung der verkehrsfernen Länder bedeuten. Der Binnenverkehr (d. h. der Verkehr innerhalb einer Eisenbahn-Direktion) ist auch in den verkehrsfernen Gebieten so stark, daß die Erhöhung der Tarife für die nahen Entfernungen von ausschlaggebender Bedeutung ist. Nach Auffassung der Verbände sollte die Erhöhung für alle Entfernungen geringer als 17% sein und dafür auch auf weitere Entfernungen als 220 km Anwendung finden. Eine Sonderregelung sollte lediglich für den Kohleverkehr durch Umgestaltung der Staffel des Ausnahmetarifs 6 B 1 gelten.“ Diesem Vorschlag blieb wohl infolge der Zeitdrängnis der Erfolg versagt. Es sollen hier nicht die Fronten in den übereilten Auseinandersetzungen im Dezember 1950 über die Form der letzten Tarifierhöhung, etwa unter Einbeziehung der Kommissionen, Ausschüsse und Beiräte, noch weiter abgesteckt werden. Es genügt die Feststellung, daß die Auffassungen über die zweckmäßigste Behandlung der weiten Entfernungen sehr geteilt waren. Da es sich aber nur um ein bis Ende 1951 begrenztes Provisorium handelt, mag die Herabstaffelung der Erhöhungssätze zur Milderung einer unangenehmen Mehrbelastung der weiten Entfernungen als Notlösung tragbar erscheinen. Im Hinblick jedoch auf die geplante organische Tarifreform muß nunmehr über die Auswirkung einer linearen Erhöhung auf das Wettbewerbsverhältnis zwischen verkehrsfernen und verkehrsnahen Gebieten völlige Klarheit geschaffen werden. Die Fragestellung lautet also: Hätte eine lineare Erhöhung am 1. 1. 1950 und am 1. 1. 1951 auf die Wettbewerbslage der verkehrsfernen Gebiete eine ungünstige, wie die oben wiedergegebenen amtlichen Begründungen unterstellen, eine indifferente oder, wie hier dargelegt werden wird, einen begünstigenden Einfluß ausgeübt?

Dabei müssen wirtschaftliche Schwierigkeiten regionaler Art, wie etwa Änderungen in der Wirtschaftsstruktur, Notstandsgebiete Schleswig-Holstein und Bayern usw. vorerst außer Betracht bleiben. Für diese Sonderverhältnisse kann erst ein Ausgleich gefunden werden, wenn eine gerechte Tarifgrundlage erreicht worden ist. Dabei wäre zunächst die Kompetenz der Bahn für diesen Ausgleich (z. B. gegenüber der Grenzlandhilfe) zu überprüfen und im Falle der Bejahung über den Weg, Regel- oder Ausnahmetarif, zu entscheiden. Mit Recht haben die amtlichen Begründungen davon abgesehen, andere als in der Entfernung liegende Gründe herauszustellen. Nur Bayern weist darüber hinaus in seinen Wünschen auf die veränderte Grenzlage, die den Kohlenbezug verteuert und auf seine Flüchtlingssorgen hin. Die Feststellung, daß eine für alle Entfernungen prozentual gleiche Tarifierhöhung den verkehrsfernen Gebieten absolut größere Frachtzuschläge bringt als den verkehrsnahen Gebieten, ist richtig. Daß damit auch, worauf die Begründung des Bundesrates für die Notwendigkeit einer Abstufung der Zuschläge besonders hinweist (s. o.), der Frachtbetrag in den Preisen bei den ferngelegenen Gebieten stärker angehoben wird als in den nahegelegenen Gebieten, ist die selbstverständliche Folge. Zu beanstanden ist aber die Schlußfolgerung, daß die absolut größere Belastung der Ferngebiete eine Benachteiligung in ihrer Wettbewerbsfähigkeit zur Folge habe. Denkt man sich bei einer Kaufkraftminderung um 40% das System der Preise, Löhne und Frachten auf ein um 40% vergrößertes Koordinatennetz übertragen, so erscheint wie durch eine Lupe betrachtet, das alte Wettbewerbsbild völlig unverändert wieder. Jede Abweichung von der Erhöhung um 40% bringt Verzerrungen in das Bild, jede Verringerung der Frachtzuschläge für die Ferngebiete bedeutet eine Begünstigung dieser im Wettbewerb zu Lasten der nahegelegenen Gebiete. Der von der bayerischen Wirtschaft gebrachte Hinweis, Bayern habe durch die 40prozentige Erhöhung schon derart gelitten, daß eine weitere für alle Entfernungen prozentual gleiche Erhöhung der Frachten nicht mehr tragbar wäre, ist in der Fernlage nicht begründet. Er kann nur so verstanden werden, daß strukturelle Veränderungen der Wirtschaft entsprechend

fühlbarer geworden sind. Den Ausgleich für diese auf einzelne Güter beschränkten und sehr unterschiedlichen Beschwerden zu bringen, ist weniger die Aufgabe des Regeltarifs, sondern sollte (s. o.) im Ausnahmetarif gesucht werden. Auch die von Bayern und Schleswig-Holstein stets herausgestellte Flüchtlingszahl kann im Regeltarif nicht berücksichtigt werden, weil eine solche Tarifmaßnahme sich auf andere überdurchschnittlich mit Flüchtlingen belegte Länder mit kurzen und mittleren Entfernungen ungünstig auswirken würde. So würde das stärker als Bayern mit Flüchtlingen belegte Land Niedersachsen nicht nur keinen Nutzen von einer solchen Tarifvergünstigung für die verkehrsfernen Länder haben, sondern müßte sogar noch unter Beeinträchtigung seiner Wettbewerbsfähigkeit einen Teil der Kosten hierfür aufbringen. Den Flüchtlingen wird am besten geholfen durch einen gerecht aufgebauten Regeltarif und seine Niedrighaltung durch möglichstes Fernhalten von Belastungen durch Ausnahmetarife; denn auf ihn sind die Mittel- und Kleinbetriebe fast ausschließlich angewiesen. Nach diesen Ausführungen muß die erste der oben gestellten Fragen, ob nämlich eine lineare Erhöhung am 1. 1. 1950 und am 1. 1. 1951 auf die Wettbewerbslage der frachtfernen Gebiete einen ungünstigen Einfluß ausgeübt haben würde, mit nein beantwortet werden. Aber auch nicht indifferent wäre der Einfluß einer linearen Tarifierhöhung auf die Wettbewerbslage gewesen; denn die Voraussetzung hierfür, gleiche Erhöhung der Frachten und der Preise, war nicht gegeben. Vielmehr hatte sich eine erhebliche Spanne zwischen dem Frachtenindex und den Preisindizes herausgestellt, mit der Folge, daß die Frachtbeträge unter den Kostenbestandteilen der Preise ein wesentlich geringeres Gewicht bekamen. Dem gleichen Gewichtsverlust unterlagen die Unterschiede bei der, linear gedachten, Frachterhöhung. Die Spanne zwischen Frachten- und Preisindex ist so groß geworden, daß die Wettbewerbsverhältnisse gleichartiger Betriebe nicht mehr nach dem Entfernungs- und Frachtenunterschied als Maßstab abgesteckt werden können, sondern es müssen zur Gewinnung eines zutreffenden Bildes bei den Vergleichen die Frachtbeträge mit den Warenpreisen verbunden, die Frachtunterschiede also in Kaufkraft ausgedrückt werden. Der Tonnenkilometerpreis ist keine geeignete Währung mehr hierfür. Die Begriffe Frachtvorsprung und Frachtnachteil haben ihre die Standortlage kennzeichnende Bedeutung verloren und sollten durch die umfassenderen Begriffe Wettbewerbsvorsprung, Wettbewerbsunterschied usw. ersetzt werden. Untersucht man in dieser Weise die Auswirkung der Tarifierhöhungen vom 1. Januar 1950 und 1. Januar 1951 mit der Unterstellung, sie seien linear durchgeführt worden, so ergibt sich eine beachtliche Besserstellung der verkehrsfernen gegenüber den verkehrsnahen Gebieten.

An einem stark überspitzten, dem Märchen entlehnten Beispiel möge dieses verdeutlicht werden. Wenn einer allgemeinen Preiserhöhung um 1000% eine lineare Frachterhöhung um nur 40% folgte, hat die Fracht, was man nicht erst rechnerisch zu belegen braucht, beim Bezug oder Versand kaum noch eine Bedeutung. Frachtenunterschiede bei Betrieben mit sonst gleichen Produktionsbedingungen sind völlig weselos geworden. Die Gütertarife sind damit praktisch nahezu beim „System Briefmarke“ angelangt, wodurch die Wettbewerbsunterschiede völlig eingeebnet wurden und die Vorteile der verkehrsnahen Gebiete in ein Nichts zerrannen. Klagen über die, höheren Zuschläge auf die Fernfrachten haben damit nur noch theoretischen Wert. Der Wettbewerbsstreifen zwischen konkurrierenden Betrieben hat sich um ein Vielfaches verbreitert, und die Ausfuhrfähigkeit auch der weitab vom Seehafen liegenden Gebiete hat sich der der verkehrsnahen Gebiete fast angeglichen. Auch wird sich niemand mehr der Mühe unterziehen, allein aus den Frachtunterschieden die Benachteiligung durch die Zusammendrängung der horizontalen Staffeln mit Wettbewerbskurven nachzuweisen. Stellt man, wie es die obigen Begründungen tun, dem Regeltarif die Aufgabe, das Gleichgewicht der gewachsenen

Wettbewerbsverhältnisse zu wahren, müßte man in diesem Falle zur Schonung der verkehrsnahen Gebiete die Entfernungsstaffel steil aufbiegen. Auf dem gleichen Wege liegt die Entwicklung seit dem Jahre 1948. Wie weit die Frachten hinter den Preisen zurückgeblieben sind, zeigen folgende Angaben: Als zu Ende des Jahres 1949 die Tarifierhöhung zum 1. 1. 1950 zur Debatte stand, 1949 IV, war der Frachtenindex 140, der Index für die Grundstoffpreise 197, davon der Index für Industriestoffe 204; der Index für Industrieprodukte (Erzeugerpreise) 182. Als die zweite Tarifierhöhung zum 1. 1. 1951 erörtert wurde, lagen die für die Klassen A—G unterschiedlichen Frachtenindizes zwischen 113 und 162, bereits mit Begünstigung für die weiten Entfernungen. Demgegenüber betrug der Index für die Grundstoffpreise 224, davon der Index für Industriestoffe 257; der Index für Industrieprodukte (Erzeugerpreise) 190. Für den April 1951 sind die Vergleichszahlen: Die Frachten waren im Durchschnitt um 15% erhöht worden bei abermaliger Begünstigung der weiten Entfernungen, dem gegenüber die Grundstoffpreise 250, davon Industriestoffe 289; der Index für Industrieprodukte (Erzeugerpreise) 222. (Alle Indizes in % von 1938.) Wenn man auch hoffen darf, daß ein gewisser Rückgang der Warenpreise einmal erfolgt, so wird immer noch eine ansehnliche Spanne gegenüber dem Frachtenindex verbleiben, an der bei der Tarifbildung nicht vorübergegangen werden kann.

Die günstige Auswirkung der linearen Tarifierhöhung um 40% vom 16. 8. 1948 und der linear gedachten Erhöhung vom 1. Januar 1950 auf die weiten Entfernungen soll an dem Beispiel Kohle *) in der Tabelle 2 zahlenmäßig dargelegt werden. Zur Erklärung der Rechnungsweise wird die Tabelle 1 vorhergeschickt. In dieser wird unterstellt, daß die Wettbewerbslage der beiden Betriebe A und B durch die Entfernungen (etwa von ihrer Rohstoffquelle) von 200 und 500 km bestimmt wird. Die in der Tabelle rechts ausgeworfenen Differenzbeträge von 50 bzw. 70 DM sind zu ihrer Wertung in Beziehung zu setzen zu der jeweiligen Kaufkraft, etwa durch Berechnung der Warenmenge, die der standortbegünstigste Betrieb unter den verschiedenen Verhältnissen dafür kaufen kann, oder wie in der Tabelle geschehen, durch Inbezugsetzung zu den Produktionskosten. Vor der 40prozentigen Erhöhung der Frachten betrug der Wettbewerbsvorsprung des Betriebes A 33,3% der unterlegten Warenmenge oder, was auf das gleiche herauskommt, der Betrieb B hatte bei seiner Produktion für die gleiche Ware 33,3% mehr aufzuwenden als der Betrieb A. Mit der 40prozentigen Erhöhung hätte sich an diesem Satz von 33,3% nichts geändert, wenn auch der Warenpreis nur um 40% gestiegen wäre. Da sich aber der Warenpreis nicht um 40, sondern um 100% erhöhte, ergab sich mit 26% (gegenüber bisher 33,3%) eine beachtliche Begünstigung des entfernter liegenden Betriebes. Im gleichen Ausmaß verringerte sich der Standortvorteil des nahegelegenen Betriebes. Die Forderung des verkehrsfernen Betriebes nach besonderer Schonung wegen der gegenüber dem verkehrsnahen Wettbewerber doppelt so hohen absoluten Belastung durch die lineare 40prozentige Tarifierhöhung beruht also auf einer optischen Täuschung.

*) Das Beispiel Kohle wurde gewählt, weil die Ausgleichsforderungen besonders nachdrücklich für Kohle erhoben wurden. Die Bedenken wegen des eigenartigen Aufbaues des Kohletarifs wurden dabei zurückgestellt.

Tabelle 1

I. bis 1948		A	B	B bezieht teurer als A	
Bezugsentfernung		200 km	500 km		
Warenpreis		100.—	100.—		
Fracht		50.—	100.—		
Bezugspreis		150.—	200.—	= + 50.—	= + 33,3%
II. Preisindex = Frachtindex					
Warenpreis (+ 40%)		140.—	140.—		
Fracht (+ 40%)		70.—	140.—		
Bezugspreis		210.—	280.—	= + 70.—	= + 33,3%
III. 1950					
Warenpreis (+ 100%)		200.—	200.—		
Fracht (+ 40%)		70.—	140.—		
Bezugspreis		270.—	340.—	= + 70.—	= + 26%
III. im Vergleich zu I.					
von 1948 bis 1950 hat sich der Bezugspreis verteuert		+ 120.—	+ 140.—	= + 80%	= + 70%

Nach dem Schema der Tabelle 1 ist die Tabelle 2 errechnet. Sie zeigt, daß an Stelle der am 1. 1. 1950 und am 1. 1. 1951 für die weiten Entfernungen gewährten Sondervergünstigungen beide Male das Gegenteil, nämlich eine Abschwächung der Entfernungsstaffel hätte treten müssen, wenn man das Gleichgewicht in den Wettbewerbsbeziehungen wahren wollte. Sie schließt mit dem Dezember 1950, dem Monat der Entscheidung. Die Berechnung der Auswirkung der Tarifänderung vom 1. Januar 1951 ist bis zur Entscheidung über die schwebende Kohlenpreiserhöhung zurückgestellt.

Die Tabelle stellt den prozentualen Mehraufwand für Kohle durch einen Bezieher B (horizontale Spalte) gegenüber dem der Kohle näher liegenden Bezieher A (vertikale Reihe) dar. Der Betrieb B hatte z. B. bei einer Entfernung von 700 km im Jahr 1948 55% mehr für die Kohle aufzuwenden als A in einer Entfernung von 100 km oder, was auf das gleiche herauskommt, der Standortvorsprung von A betrug 55% der unterlegten Kohlenmenge. Dieser Unterschied wäre bis Ende 1950 auf 43,7% abgesunken, wenn am 1. 1. 50 die Aufstockung linear erfolgt wäre. Infolge der Sonderbegünstigung für die weiten Entfernungen verringerte er sich weiter auf 37,2%. — Ein weiteres Beispiel mit kurzen Entfernungsunterschieden: B mit einer Entfernung von 350 km Entfernung vom Ruhrgebiet mußte im Jahr 1948 12,8% mehr für den Kohlebezug aufwenden als A in einer Entfernung von 200 km vom Ruhrgebiet. Dieser Unterschied ist bis Ende 1950 auf 10,7% abgesunken und nahm nach der Kohlenpreiserhöhung um 10% weiter ab auf 10,0%. Wegen der unter 500 km liegenden Entfernung kommt hier die Begünstigung für die verkehrsfernen Länder vom 1. Januar 1950 nicht zum Zuge.

Tabelle 2

		B bezieht Steinkohle teurer als A			
		← B		→	
Bezugsentfernung		200 km	350 km	700 km	
A	100 km	a	+ 15,3%	+ 30%	+ 55,0%
		b	+ 12,0%	+ 24%	+ 43,7%
		c			+ 40,2%
		d	+ 11,1%	+ 22,2%	+ 37,2%
	200 km	a		+ 12,8%	+ 34,1%
		b		+ 10,7%	+ 28,3%
		c			+ 25,2%
		d		+ 10,0%	+ 23,5%
	350 km	a			+ 18,9%
		b			+ 15,88%
		c			+ 13,0%
		d			+ 12,3%

Erläuterung

a) bis 16. August 1948	AT 6 B I alt	Zechenpreis	14,—
o) 1950	AT 6 B I neu		
	ohne Sondervergünstigung für große Entfernungen	"	29,—
c) 1950	Dasselbe mit Sondervergünstigung für große Entfernungen	"	29,—
d) 1950	Kohlenpreis wie c) + 10%	"	31,90

Die Begünstigung der Wettbewerbslage der verkehrsfernen Gebiete ist um so größer, je höher der Preisindex des Frachtgutes über dem Frachtindex liegt. Dadurch, daß der Frachtindex durch die am 1. 1. 50 in Kraft getretenen Krisenzu- und abschläge für die einzelnen Tarifklassen verschieden gestaltet wurde, hat sich für die hochwertigen, vom A b s c h l a g begünstigten Güter die Spanne erweitert und für die geringwertigen, vom Krisenzuschlag betroffenen Güter die Spanne verengt. Entsprechend wirkte sich die Entfernungsstaffel bei den oberen Güterklassen stärker begünstigend auf die Wettbewerbslage der verkehrsfernen Gebiete aus als bei den unteren Güterklassen. Es betrug im Dezember 1950 der durchschnittliche Frachtindex der Bundesbahn 148%.

Stückgut

I—III	Wagenladungsklassen						
	A	B	C	D	E	F	G
140	113	118	131	145	151	157	162

Selbstverständlich haben stets Unterschiede bestanden zwischen Frachtindex und Preisindex der zahlreichen Güter. Solange aber diese Unterschiede sich auf alle Güterarten etwa gleichmäßig verteilten und die Tarife nur verhältnismäßig geringen Änderungen unterworfen waren, brauchten Folgerungen für die Tarifbildung hieraus nicht gezogen zu werden. Nachdem sich aber nach der 40%igen Erhöhung der Frachten eine große Spanne zwischen dem durchschnittlichen Frachtindex und den wichtigsten Preisindizes herausgebildet hat und darüber hinaus seit dem 1. 1. 1950 durch die Krisenmaßnahmen die Spanne für die einzelnen Güterklassen stark unterschiedlich gestaltet wurde, sollten die sich hieraus ergebenden unbeabsichtigten Subventionen wenigstens teilweise beseitigt

und die alten Wettbewerbsverhältnisse in etwa wiederhergestellt werden. Diese Berichtigungen durch Beseitigung der Sonderbegünstigungen und eine gewisse Aufhebung der Staffel sind um so notwendiger, als der jetzige Zustand — schärfere Auswirkung des Staffeltarifs für die hochwertigen Güter und abgeschwächte Auswirkung für die besonders frachtempfindlichen billigeren Massengüter — dem Sinn und der Entstehungsgeschichte des Staffeltarifs zuwiderläuft. Es sei nur daran erinnert, daß zur Zeit des Km-Tarifs nur der Rohstoff- und der Stückguttarif eine, wenn auch sehr schwache Staffel aufwies. Und als der Staffeltarif sich mit der Übernahme der Länderbahnen durch das Reich durchsetzte, wurden die Tarife für die einzelnen Güterklassen verschieden stark gestaffelt, so daß die Rohstoffe die ausgeprägteste Staffel erhielten. Erst später wurden diese Staffeln vereinheitlicht.

Die Durchführung der angeregten Maßnahmen würde die Schaffung (bzw. Wiederschaffung) verschiedener Staffeln für die einzelnen Güterklassen bedingen, wobei den Massengut- und Rohstoffklassen als den Grundelementen für die Produktion besondere Beachtung zu widmen wäre. Ob die erforderliche Aufhebung der Staffeln nun durch Verteuerung der Langstrecken oder auch teilweise durch Verbilligung der Kurzstrecken erfolgt, ist von den Verkehrsbehörden zu prüfen. Bei Anhebung der Langstreckenfrachten werden die Änderungen im wesentlichen jenseits der eigentlichen Wettbewerbszone des Kraftwagens liegen, so daß das mit den Krisenmaßnahmen verfolgte Ziel nur unwesentlich beeinträchtigt würde. Die Bahn berechnet die sich aus der geöffneten Preisschere — Frachtindex gegen Preisindizes für Beschaffungen — ergebende Belastung auf jährlich 500 Mio DM. Die sich aus der heutigen Tariflage zwangsläufig ergebenden Subventionen für die verkehrsfernen Gebiete liegen auf gleicher Ebene und führen zu einer beachtlichen Steigerung dieser Belastung. Die vorgeschlagene Maßnahme arbeitet dem entgegen.

Trotz dem engen Zusammenhang zwischen vertikaler und horizontaler Staffel soll auf letztere hier nicht näher eingegangen werden. Selbstverständlich wäre es nach obigen Ausführungen folgerichtig, wenn man den durch den Indexunterschied von Fracht und Preis bewirkten Gewichtsverlust auch der horizontalen Spanne mit ihrer Erweiterung über das frühere Maß hinaus ausgleichen würde. Dem steht aber der Wettbewerb des Straßenverkehrs entgegen. Zudem wird ein großer Teil dessen, was die Erweiterung der horizontalen Staffel bringen würde, mit der Umstellung der Entfernungsstaffel gemäß obigen Vorschlägen außerhalb der eigentlichen Wettbewerbszone des Kraftwagens bereits erreicht. Die Beibehaltung der jetzigen horizontalen Staffel wäre auch im Interesse der Mittel- und Kleinbetriebe, die keinen Kraftwagen im Werkverkehr beschäftigen können, zu begrüßen. Ihnen bleibe in etwa der gleiche Vorteil erhalten, den ein eigener Kraftwagen ihnen bringen würde.

Da die letzten Jahre zum großen Teil von einer starken Konjunkturbelastung erfüllt waren, während der die Reaktionsbereitschaft der Wirtschaft auf Frachtänderungen ohnehin gemindert ist, haben sich die durch den Eisenbahntarif bewirkten Wettbewerbsverschiebungen standortmäßig zwar noch nicht ausgewirkt; da aber nunmehr von bahnamtlicher Seite eine erneute Tarifierhöhung in Aussicht gestellt ist, scheint es dringend erforderlich, zunächst die Ausgangslage zu ordnen, indem man den Tarif den jetzigen Standortverhältnissen anpaßt. Durch Fortfall der Sonderbegünstigungen und wenigstens angenäherte Anpassung der Entfernungsstaffel an die Wettbewerbslage wird sich ein namhafter Frachtbetrag ergeben, der den Sollertrag der Tarifierhöhung verringert. Es wäre nicht recht verständlich, wenn anders verfahren würde, wenn nämlich die Bahn einerseits als Grund für ihre Notlage die Spanne zwischen Frachtindex und Beschaffungsindex betont herausstellt, es aber andererseits unterläßt, die aus derselben Diskrepanz der Indices entstandenen kostspieligen Mißbildungen im Tarifaufbau zu beseitigen.

II. Ausnahmetarife

Gleichzeitig mit der Anpassung des Regeltarifs an die Standortverhältnisse sollte auch eine entsprechende Änderung der Ausnahmetarife einhergehen. Hierdurch würde eine weitere beachtliche Mehreinnahme erreicht. Sollte hierbei der Zweck eines Ausnahmetarifs nicht erfüllt werden können, bliebe der Weg der Sonderbehandlung.

Darüber hinaus erscheint es aber erforderlich, das gesamte System der Ausnahmetarife einer Überprüfung zu unterziehen. In vielen Teilen läßt dieses nämlich den organischen Zusammenhang mit der Wirtschaft vermissen. Zu vielfältige und nur zeitbedingte Einflüsse sind in den letzten Jahrzehnten am Werk gewesen und haben sich im Tarifsysteem verankert. Eine Abstimmung mit den vielfach geänderten Verhältnissen der Wirtschaft ist im ersten Versuch steckengeblieben, nicht zuletzt wohl, weil die wiederholten und nachdrücklichen Versuche der Bundesbahn, wenigstens die am weitesten gesenkten Ausnahmetarife wieder zurückzubilden, wegen der gerade auf den hier betroffenen Wirtschaftsgebieten besonders schwierigen Lage ohne Ergebnis blieben oder mit einem unbefriedigenden Teilerfolg endeten. Die Beurteilung der heutigen Tariflage wird durch einen Rückblick auf die Entwicklungsstufen des Ausnahmetarifwesens in den letzten drei Jahrzehnten und die Herausstellung einiger charakteristischer Merkmale erleichtert.

In der Zeit vor dem ersten Weltkriege, der Zeit der Länderbahnen, war der Regeltarif ein reiner, geradlinig verlaufender km-Tarif. Nur in einigen wenigen Ausnahmetarifen hatte man eine leichte Stafflung, eine leichte Krümmung im Frachtenbild eingeführt. Ausnahmetarife, durchweg Tarifsubventionen für die Wirtschaft, gab es wie heute. Einschließlich der allgemeinen Ausnahmetarife erfaßten die Ausnahmetarife mit $\frac{2}{3}$ aller Güter nahezu so viel wie heute. Aber die Ausnahmetarife wiesen nur eine mäßige Verbilligung gegenüber den Regeltarifen — 20, 30 oder ausnahmsweise auch einmal 40% — auf. Ausnahmetarife waren damals eine parlamentarische Angelegenheit, denn die Ausfälle wurden aus den Überschüssen der Bahnen gezahlt, gingen also auf Kosten der Staaten, die über die Überschüsse der Bahnen verfügten. Man ging also von dem Bewußtsein aus, daß die breiteste Allgemeinheit mit den Ausfällen aus den Ausnahmetarifen belastet war.

Mit der Überführung der Länderbahnen in die Reichshand setzte sich der Staffeltarif durch. Der tkm-Preis wurde auf kurzen Strecken verteuert und sank mit zunehmender Entfernung, bis er schließlich nur noch den zehnten Teil des Anfangs-tkm-Preises betrug. Aus den verschiedenen Aufgaben, die dieser Tarifbildung gestellt waren, sei nur die eine herausgehoben: Durch den Versailler Friedensvertrag war es praktisch unmöglich geworden, das Gros der Ausnahmetarife in Anwendung zu bringen. Hier sollte die Entfernungsstaffel ein gewisses Äquivalent schaffen. Dieses konnte man nur mit einer sehr stark ausgeprägten Staffel erreichen.

Nach Ablauf der Versailler Sperrfrist im Jahre 1924 wurde von den sistierten Ausnahmetarifen wieder reger Gebrauch gemacht. Nach kurzer Zeit wurden wieder $\frac{2}{3}$ aller Güter nach Ausnahmetarifen gefahren. Aber unter den vielseitigen Einflüssen auf die Tarifpolitik, von denen nur Aufrüstung, Vierjahresplan, Kriegswirtschaft, Preisschutz und Verkehrswettbewerb hervorgehoben seien, hatten die Tarifenkungen solche Ausmaße angenommen, daß man von einem ausgesprochenen Systemwechsel sprechen kann. Nicht nur, daß die Senkungen heruntergingen bis auf 80% unter die Klasse G und daß etwa 8% aller Warenladungsgüter zu billigeren Sätzen gefahren wurden als Klasse G minus 20%, sondern diese Ermäßigungsätze wurden nunmehr vom Staffeltarif, der ja schon wegen seiner Funktion als Ausnahmetarif-Ersatz besonders stark ausgeprägt war, heruntergerechnet. Die Belastung des Tarifsystems war aber nicht nur durch

die starke prozentuale Senkung der Ausnahmetarife so sehr angewachsen. Durch die prozentuale Anhebung des gesamten Tarifniveaus hatten sich die Ermäßigungsbeträge der Ausnahmetarife (abgesehen von gewissen Modifikationen bei Entfernungen über 500 km im Januar 1950) um den gleichen Prozentsatz vergrößert, wie das Tarifniveau angehoben wurde. Da über die Hälfte der Einnahmen aus Wagenladungsklassen auf Ausnahmetarife, und hiervon etwa 85% auf Ausnahmetarife mit Frachtlagen der Regelklassen F und G, die die höchsten Steigerungsprozente aufwiesen, entfielen, war der Ermäßigungsbetrag insgesamt erheblich angestiegen, ohne daß im Einzelfall das Bedürfnis hierfür überprüft wurde.

Ein weiterer fundamentaler Unterschied gegen früher lag in folgendem: Wie schon erwähnt, gingen früher die Ausnahmetarife zu Lasten der Eisenbahnüberschüsse, belasteten also die breiteste Allgemeinheit. Die Bundesbahn hat aber schon lange keine Überschüsse mehr, aus denen Tarifsубventionen zu verteilen wären. Es konnte deshalb, sofern ein Bilanzausgleich gelang, nur eine Verlagerung von einer Schulter auf die andere vorgenommen werden, traf also den Kreis der Nichtbegünstigten, d. h. zu einem erheblichen Teil die Benutzer des Regeltarifs. Nahezu ausschließlich auf den Regeltarif angewiesen ist, wie bereits oben erwähnt, der Mittel- und Kleinbetrieb mit seinen geringen Transportmengen und weil er keinen Kraftwagen im Werkfernverkehr beschäftigen kann, mit dem er dem Regeltarif der Bahn ausweichen könnte wie der größere Wettbewerber. Der Mittel- und Kleinbetrieb ist also weit über dem Durchschnitt der Träger der Lasten aus den Tarifsубventionen.

Diese Entwicklung legt es nahe, sämtliche Ausnahmetarife einer Prüfung daraufhin zu unterziehen, ob sie noch erforderlich sind, und wenn ja, ob sie nicht auch mit einer geringeren Ermäßigung gegenüber dem Regeltarif ihren Einführungszweck erfüllen. Hierzu muß die Wirtschaft sich noch mehr frei machen von der Auffassung, daß die prozentuale Senkung eines Ausnahmetarifs gegenüber dem Regeltarif über alle Tarifierhöhungen hinweg Inhalt und Wesen des Ausnahmetarifs ausmache. In den meisten Fällen ist der Ausnahmetarif der Ausdruck der Notwendigkeit, aus Subventions- oder Wettbewerbsgründen die Bahnfracht um einen bestimmten Betrag zu verbilligen. Die prozentuale Senkung gegenüber dem Regeltarif ist ein hinterher für die Tarifbildung erarbeitetes Rechnungsergebnis. Es war eine Verwechslung von Wesen und Werkzeug, daß bei den Tarifierhöhungen am 16. August 1948 und am 1. Januar 1950 — abgesehen von gewissen Abwandlungen bei letzterer — die prozentuale Ermäßigung der Ausnahmetarife gewahrt wurde. Dem Sinn der Ausnahmetarife wäre man besser gerecht geworden, wenn man ihnen, selbstverständlich nach Prüfung von Fall zu Fall, ihre bisherige absolute Ermäßigungsspanne gegenüber der Regelklasse belassen hätte, statt diese noch um den Prozentsatz der Tarifierhöhungen zu vergrößern. Erstmals bei der Tarifierhöhung am 1. Januar 1951 hat man dieses sinnvollere Verfahren angewandt. Der stark verringerte Anteil der Fracht am Preise der meisten Güter legt es nahe, hier früher Versäumtes nachzuholen.

Für die angeregte Überprüfung in diesem Sinne unterscheidet man zweckmäßig 3 Gruppen von Ausnahmetarifen:

1. die allgemeinen Ausnahmetarife, die von und nach jeder Bahnstation gelten und deswegen als Unterklassen zum Regeltarif zu betrachten sind,
2. Ausnahmetarife, die nicht von Privatbetrieben, sondern ausschließlich von irgendeinem Fiskus in Anspruch genommen werden und
3. die übrigen zu wirtschaftlichen Förderungszwecken, aus Wettbewerbsgründen usw. eingeführten Ausnahmetarife.

Aus der 1. Gruppe der allgemeinen Ausnahmetarife seien besonders hervorgehoben der allgemeine Kohlenausnahmetarif 6 B 1* und die zahlreichen Tarife für landwirtschaftliche Güter einschließlich Düngemittel. Gerade bei letzteren, den Tarifen für landwirtschaftliche Güter, darf man, auch in voller Würdigung ihrer Bedeutung für die Volksernährung, Zweifel hegen, ob hier nicht mit den Ermäßigungen zu weit gegangen wurde; denn bei diesen Gütern liegt die Grenze des für die Bahn betriebswirtschaftlich Tragbaren recht hoch, einmal weil die landwirtschaftlichen Güter im wesentlichen auf Strecken von geringer Verkehrsdichte und entsprechend geringerer Rentabilität gefahren werden müssen und sodann, weil die Frachten der stark in Anspruch genommenen Nebenklassen der unteren Hauptklassen den Verlust aus nur teilweiser Ausnutzung des Ladegewichts nicht voll decken. Ob es bei dieser aus der Natur der landwirtschaftlichen Güter zwangsläufigen Lage zweckmäßig war, sie fast sämtlich in niedrigere Tarifklassen herabzustufen und außerdem noch durch Ausnahmetarife zu verbilligen, mag dahingestellt bleiben. Eine Bundesbahn, die Überschüsse erwirtschaftet, läßt diese mit einer Senkung der allgemeinen Ausnahmetarife unmittelbar der breitesten Allgemeinheit unter gleichmäßiger Verteilung zugute kommen. Einer Bundesbahn, die Geldbedarf hat, bieten diese Tarife die Möglichkeit, unter breiter und gleichmäßiger Streuung der Belastung eine solide, nahezu krisenfesteste Stütze ihrer Finanzen zu schaffen. Wenn auch politischer Widerstand und Wettbewerb der Straße eine starke Anhebung der allgemeinen Ausnahmetarife erschweren werden, so ließe sich doch erwägen, ob diese Unterklassen zum Regeltarif nicht wenigstens noch nachträglich durch entsprechende Erhöhung in das Schema der kleinen Tarifreform vom 1. Januar 1950 eingeordnet werden können. Eine gewisse Entspannung der von weiten Wirtschaftskreisen als zu stark empfundene Kompression des Regeltarifs könnte dann durch entsprechende Senkung der Krisenzuschläge erreicht werden. — Weiterhin wäre zu überlegen, ob die allgemeinen Ausnahmetarife als Bestandteile des Regeltarifs nicht folgerichtig der Betreuung durch die Ständige Tarifkommission unterstellt werden. Wesentliche Vorteile wären damit verbunden.

Die 2. Gruppe, Ausnahmetarife, die nicht von Privatbetrieben, sondern ausschließlich von irgendeinem Fiskus in Anspruch genommen werden (z. B. Bahnbau, Wasserbau- und Wegebaustoffe) sind heute ein Widerspruch in sich. Solange die Bahn Überschüsse erwirtschaftete, konnten im Wege über Tarifermäßigungen für Wegebaustoffe usw. die Wegebaufisik entlastet werden. Heute, wo jegliche Möglichkeit ausgenutzt werden muß, Fehlbeträge bei der Bundesbahn durch die breiteste Allgemeinheit decken zu lassen, sollten zunächst derartige Vergünstigungen aufgehoben werden. Die Grenze wird auch hier durch den Wettbewerb der Straße bestimmt.

Die 3., umfangreichste Gruppe der übrigen Ausnahmetarife besteht weit überwiegend aus Ausnahmetarifen, die zu irgendeinem wirtschaftlichen Förderungszweck eingeführt wurden, sei es zur Unterstützung gewisser Industriezweige, Gebiete, Seehäfen oder zur Förderung der Ausfuhr. Nur einige wenige waren aus Gründen reinen Wettbewerbs eingeführt worden. In der Praxis hat sich die Aufgabenstellung vielfach gewandelt. Bei einigen Tarifen ist zu dem Förderungszweck eine Wettbewerbsaufgabe hinzugekommen, die den ersteren völlig überdeckt. Der auf die Förderung der Wirtschaft entfallende Anteil der Tarifermäßigungen läßt sich also häufig von der aus eigenem Interesse der Bahn vorgenommenen Tarifsenkung nicht trennen.

Die Tarife zur Förderung der Wirtschaft sollten nach den gleichen Grundsätzen behandelt werden, wie andere Subventionen. Sie sind nur dann noch gerechtfertigt, wenn von ihrer Aufhebung wirtschaftliche oder soziale Schäden für die Allgemeinheit von besonderer Schwere zu erwarten sind und

*) Nach allgemeinerer Fassung der Anwendungsbedingungen.

ein Ersatz für die Subventionsbeträge aus anderer Quelle nicht erreichbar ist. Dieses erfordert eine laufende Überprüfung. Subventionen von nur regionaler oder lokaler Bedeutung sind zudem gemäß GG nicht Aufgabe des Bundes, also auch nicht der Bundesbahn, sondern Sache der Länder. Zumindest mit einem Interessensanteil sollten diese sich, schon der laufenden parlamentarischen Überprüfung wegen, an der Förderungsaufgabe der Bundesbahn beteiligen. Eine Reihe von Ausnahmetarifen würde einer Prüfung nach diesen Gesichtspunkten nicht standhalten.

Daß die Bundesbahn ohne Wettbewerbstarife ihr Auskommen nicht finden kann, unterliegt keinem Zweifel. Den ihr auferlegten Bindungen in der Tarifgestaltung kann sie nur gerecht werden, wenn ihr die Freiheit bleibt, sich durch Wettbewerbstarife einen angemessenen Anteil des Verkehrs zu erhalten und Neuverkehr zu schaffen. Strittig ist nur die Grenze, bei der vom übergeordneten Gesichtspunkt aus der Nutzen für die Bahn durch Schädigung allgemeiner Belange aufgehoben wird.

Diese Grenze ist recht eng gezogen. So willkommen der Wirtschaft ein echter Leistungswettbewerb der Verkehrsträger stets sein wird, an einem Wettbewerb, der wie bei vielen dieser Tarife nur darin besteht, daß mehr oder weniger große Teile der festen Kosten auf die Verfrachter außerhalb der umkämpften Verkehrsbeziehungen umgelegt werden, hat die Wirtschaft ein wesentlich geringeres Interesse. Wird die Zahl der weit gesenkten Wettbewerbstarife nicht klein gehalten, ergibt sich schließlich eine Gefährdung der Wertstaffel.

Wettbewerbstarife, die als reine Kampftarife aufgebaut sind, die z. B. im gleichen Tarif billigste Frachtsätze für an der Wasserstraße liegende Orte und höhere für die abseits der Wasserstraße liegenden Orte vorsehen, um der Binnenschifffahrt um jeden Preis Transportgut zu entziehen, gehören zu den bedenklichen Erscheinungen auf dem Tarifgebiet, die mit den allgemeinen Interessen wohl kaum zu vereinbaren sind; zumal wenn nicht nur die Binnenschifffahrt ausgeschaltet, sondern auch der Wasserbau durch schrumpfende Schiffsabgaben und Monopolschleplöhne auf den eigens für derartige Transporte gebauten Wasserstraßen und Stäckanälen in Mitleidenschaft gezogen wird.

Im Rahmen dieser Übersicht muß es bei diesen Bemerkungen sein Bewenden haben.

Kurze Zusammenfassung:

Mit Zielrichtung auf die wichtigsten Forderungen der Wirtschaft an die Führung des Verkehrs

- a) Aufrechterhaltung des volkswirtschaftlich aufgebauten Tarifsystems,
- b) Schonung der gewachsenen Standortverhältnisse,
- c) weitgehende Rücksichtnahme auf den Mittel- und Kleinbetrieb wird angeregt:

1. Der Regeltarif hat mit seiner schematischen Erhöhung die Wettbewerbsverhältnisse stark verändert. Es ist zweckmäßig, ihn gemäß den Vorschlägen unter Abschnitt I) zu bereinigen und die alten Standortverhältnisse in etwa wiederherzustellen. Der gleichen Maßnahme wären auch die Ausnahmetarife zu unterziehen.

2. Der Regeltarif hat durch die zahlreichen und weit gesenkten Subventions- und Wettbewerbstarife seine Bedeutung als Regeltarif immer mehr verloren. Mit anderen Ländern kann diese Entwicklung nicht verglichen werden, da die Wirtschaft im Bundesgebiet eine besondere strukturelle Entwicklung genommen hat. Diese hat sich nämlich dahin geändert und ändert sich fortlaufend weiter dahin, daß der Mittel- und Kleinbetrieb, die Hauptnutzer des Regeltarifs, an Bedeutung

zunehmen. Da im freien Wettbewerb der Mittel- und Kleinbetrieb ohnehin einen schweren Stand hat, sollten alle vermeidbaren Belastungen vom Regeltarif ferngehalten und die Differenzierung in den frachtlichen Belastungen gegenüber dem großen Wettbewerber beschränkt werden. Die Betreuung der Kleinbetriebe ist als Aufgabe des volkswirtschaftlichen Tarifsystems besonders ernst zu nehmen.

3. Zur Erhaltung der Wettbewerbsverhältnisse sollte dort, wo eine leistungsfähige Wasserstraßenverbindung besteht, ein ungesunder Schienenwettbewerb unterbleiben, sofern nicht im ganzen Bundesgebiet die gleichen Ermäßigungen von der Bahn gewährt werden können. Dem Besitzenden — hier dem Wasseranlieger — sollte nicht doppelt gegeben werden.

4. Ihm sollte aber auch nichts von seinem Vorteil der Standortlage genommen werden dadurch, daß die Binnenschifffahrt unter dem Bahnwettbewerb gezwungen wird, einen Teil dieses Frachtvorteiles zur Rückeroberung ihres Hinterlandes abzuzweigen, also in sich den gleichen Ausgleich zu betreiben wie die Bahn. Bei unserer Kapitalarmut sind Eingriffe in die Wettbewerbsverhältnisse ohnehin möglichst zu vermeiden. Untragbar für die Wirtschaft ist es aber, daß lediglich durch Tarifkämpfe der Verkehrsträger Wettbewerbsbeeinträchtigungen erfolgen, ohne daß ein anderer Wirtschaftsteil einen entsprechenden Nutzen davon hat. (Abgeschlossen Juni 1951.)