

Wettbewerb im deutschen Fernverkehr

Von Dr. jur. Otto Conrad

Das deutsche Wirtschaftsleben wird beherrscht von den Grundgedanken eines liberalen Wirtschaftssystems. Das freie Spiel der Kräfte, das seinen letzten Ausdruck in Angebot und Nachfrage findet, soll zu einer natürlichen Ordnung des Marktes führen. Es gibt demgemäß dem Wirtschaftssystem in der Bundesrepublik Deutschland das entscheidende Gepräge. Strukturell liegen die Dinge in den übrigen Staaten der westlichen Welt, so z. B. in England und Frankreich, mit gewissen Abwandlungen in der einen oder anderen Richtung ähnlich. Ueberall gilt grundsätzlich das Prinzip der Freiheit, auch für die Wirtschaft. Der Begriff der „Planwirtschaft“ ist anrüchig, ja geradezu verfehmt. Deshalb darf es eigentlich nicht wundernehmen, wenn die Gedanken eines Wettbewerbs auch im Verkehrswesen immer wieder anklingen, wenn man möglichst ungehemmte Freiheit der Verkehrsbranche im Kampfe miteinander fordert und glaubt, daß auf diese Weise eine echte Koordinierung, Harmonisierung zwischen ihnen am ehesten, einfachsten und natürlichsten bewerkstelligt werden würde. Die Erörterungen darüber schweben einmal in den beteiligten deutschen Verkehrs- und Wirtschaftskreisen, sie greifen aber andererseits auch in internationale Gremien hinüber, etwa in die Untersuchungen zwischenstaatlicher Verbände oder der Organe der Vereinigten Nationen. Dabei werden nach meinen Erfahrungen die Tatbestandsmerkmale, auf die es wirklich ankommt, nicht immer klar erkannt, jedenfalls nicht klar herausgestellt, und darum treffen dann auch die Zielsetzungen für unsere deutschen Verhältnisse nicht immer den wahren Kern der Sache.

I

Gibt es einen echten Preiswettbewerb im Verkehr?

Die erste Frage muß stets lauten: Gibt es überhaupt im Fernverkehr einen echten, freien Wettbewerb der Verkehrsmittel, soll es ihn geben und kann es ihn geben? M. E. ist diese Grundfrage für die Bundesrepublik Deutschland glatt zu verneinen! Verkehr ist öffentlicher Dienst, die Ausführung der Beförderungsleistungen geschieht im allgemeinen Interesse der Öffentlichkeit der Bevölkerung und der Wirtschaft, und insoweit besteht kaum ein Unterschied gegenüber den sonstigen öffentlichen Versorgungsleistungen, wie der Bereitstellung von Wasser, Gas und Elektrizität. Kein Land der Welt aber hat es bisher unternommen, derartige Leistungen etwa dem freien Spiel der Kräfte, dem natürlichen Auspendeln unter den Marktgegebenheiten zu überlassen. Selbst die USA, deren liberales Wirtschaftssystem unbestritten ist, kennen auf diesen Gebieten — auch im Verkehr — eine Reglementierung von Staats wegen und eine staatliche Ueberwachung, die unsere und die europäischen Vorstellungsbegriffe erheblich übersteigt.¹⁾ Offenbar hat man auch in der Neuen Welt erkannt, daß bei aller Durch-

¹⁾ Vgl. dazu den ausgezeichneten Ueberblick, den Prof. Dr. Moormann in seinem Aufsatz „Verkehrspolitik in den USA“ gibt. Der Aufsatz ist veröffentlicht in der Zeitschrift „Die Bundesbahn“ Heft 12 vom 20. 6. 1952 S. 393 ff.

setzung des öffentlichen und des Wirtschaftslebens mit den Prinzipien der Freiheit, das Verkehrswesen eine eigengesetzliche Reglementierung notwendig hat, we- anders die im öffentlichen Interesse zu stellenden Beförderungsaufgaben einfach nicht erfüllt werden.

Dabei besteht noch ein gewichtiger Unterschied zugunsten Nord-Amerikas in Vergleich mit fast allen Ländern Westeuropas in der wirtschaftlichen Struktur der Verkehrsbranche insofern, als die Verkehrsmittel in den USA durchweg einheitlich privatwirtschaftlich-kaufmännisch organisiert und ausgerichtet sind. Namentlich auch die Eisenbahnen sind in Nord-Amerika nahezu überall privatwirtschaftlich betriebene Gesellschaften, deren Ziel es ist, sich im staatlich regulierten Wettbewerb mit den übrigen Verkehrsmitteln, insbesondere auch mit dem neu aufgekommenen Kraftwagen, zu behaupten und durchzusetzen. Infolgedessen spielen die kaufmännisch kalkulierten Selbstkosten für die Preise der Beförderungsleistungen (die Tarife) drüben in der Neuen Welt eine wesentlich stärkere Rolle als beispielsweise bei uns in Deutschland. Sie sind das letztlich entscheidende Merkmal für die staatliche Festsetzung der Tarifentgelte durch die INTERSTATE COMMERCE COMMISSION (ICC), die für den Fernverkehr zwischen den einzelnen Bundesländern der USA zuständig ist, oder durch die für den innerstaatlichen Verkehr eingesetzte, ihr entsprechende Verkehrsbehörde dieser Einzelstaaten.

1

Der tragische Zwiespalt in der Verkehrsstruktur in Deutschland

Ganz anders liegen die Verhältnisse in Deutschland und in den meisten Staaten von Westeuropa. Hier ist ein geradezu tragischer Zwiespalt in der Struktur der Verkehrsbranche vorhanden, der niemals übersehen werden darf und die Aufgaben einer Koordinierung ins Ungemessene erschwert. Auf der einen Seite steht nämlich der zum öffentlichen Dienst auf gemeinwirtschaftlicher Grundlage verpflichtete Schienenverkehr in der organisatorischen Form einer staatlichen Großunternehmung (in Deutschland: Deutsche Bundesbahn) sowie einer Anzahl privater Eisenbahnen, auf der anderen Seite ein großer Kreis kleiner und kleinster privatwirtschaftlich-kaufmännischer Verkehrsunternehmungen (Kraftwagen, Binnenschiffahrt), betriebswirtschaftlich eingestellt und nach den kaufmännischen Marktregeln verkehrend. Der Schienenverkehr der Eisenbahn hat die Betriebspflicht, verbunden mit Beförderungs- und Tarifzwang, und seine Beförderungspreise (Tarife) werden nach volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten unter weitgehender Berücksichtigung der Belastbarkeit der Verkehrsbenutzer gleichmäßig erstellt. Hingegen erfreuen sich die privaten Verkehrsbranche — und hier namentlich das modernste Verkehrsmittel, der Kraftwagen — hinsichtlich des Verkaufs ihrer Leistungen einer nach dem Gesetz fast ungeschmälernten Freiheit, d. h. sie sind in der Lage, die ihnen angedienten Beförderungsgüter nach ihrem Belieben anzunehmen oder abzulehnen, je nach dem, wie sich für sie die kalkulierte Rentierlichkeit der Transportleistung darstellt.

2

Das tarifliche Koordinierungsverfahren

Nach den deutschen Gesetzen ist das gesamte Tarifwesen im Fernverkehr (über 50 km vom Standort der Fahrzeuge hinaus) für alle drei Verkehrsträger vom Gedanken des Festpreises — der weder über- noch unterschritten werden

darf — durchdrungen. Diese für die Verkehrsnutzer und die Verkehrsweige in gleicher Weise verbindlichen (festen) Beförderungspreise werden von der staatlichen Genehmigungsbehörde, dem Träger der staatlichen Tarifhoheit — d. i. der Bundesminister für Verkehr gfs. im Zusammenwirken mit dem Bundesminister für Wirtschaft —, festgesetzt, nachdem im sogenannten Koordinierungsverfahren allen Beteiligten (einschließlich der Wirtschaftskreise) Gelegenheit gegeben worden ist, ihren Standpunkt darzulegen, und der Sach- und Streitstand abgeklärt wird. Bei dieser Sach- und Rechtslage gibt es für einen direkten, echten Preiswettbewerb der verschiedenen Verkehrsmittel untereinander überhaupt keinen Raum. Ihre preislichen Wettbewerbs-Auseinandersetzungen beschränken sich vielmehr auf das Koordinierungsverfahren, in dem dann jeder der Beteiligten der staatlichen Genehmigungsbehörde nachzuweisen sich bemüht, daß er die in Rede stehenden Beförderungsleistungen technisch und preislich am günstigsten auszuführen vermag und daß der Tarif deshalb in seinem Sinne geregelt werden müsse. Allein, ein eigentlicher Preiswettbewerb im wahren Sinne des Wortes kann auch insoweit nicht anerkannt werden; denn in diesem Koordinierungsverfahren nehmen ja die anderen Verkehrsmittel zu dem Tarifantrag kritisch Stellung, und diese Kritik läuft natürlicher- und begreiflicherweise darauf hinaus, alles zu vermeiden, was für den antragstellenden Verkehrszweig vorteilhaft ist. Denn das, was für ein Verkehrsmittel tariflich von Nutzen ist, ist in der Regel für die anderen nachteilig oder wird zum mindesten von ihnen als schädlich empfunden und entsprechend angefochten. Alles in allem, müssen danach die in der öffentlichen Diskussion häufig wiederkehrenden Gesichtspunkte, Anreize auf tariflichem Gebiet zur bevorzugten Benutzung des einen oder anderen Verkehrsmittels zu schaffen, für unsere deutschen Verhältnisse ausscheiden.²⁾ Wenn man sich darüber klar geworden ist, welches Verkehrsmittel den Verkehr im Einzelfall bedienen soll — jeder Tarif setzt jedenfalls eine geistige Konzeption in dieser Richtung voraus —, dann brauchen lediglich die Tarife selbst in der Weise erstellt zu werden, daß sie in dieser Richtung wirken, d. h. für dasjenige Verkehrsmittel anziehend sind, das die Leistungen nach dem Willen des Staates haben soll, weil es dafür unter Würdigung aller maßgebenden Faktoren im einzelnen Falle volkswirtschaftlich das geeignetste ist. Die gesamte Verkehrs- und Tarifpolitik muß also zum mindesten in der geistigen Schau auf eine vernünftige Aufgabenteilung abzielen.

3

Die gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkte

Es ist ganz selbstverständlich, daß in diesem Koordinierungsverfahren nicht allein die auf der Selbstkostenstruktur der beteiligten Verkehrsweige fußenden preislichen Gesichtspunkte zu beachten sind. Häufig geben sogar übergeordnete volkswirtschaftliche Gründe zugunsten einer davon abweichenden tariflichen Beurteilung den Ausschlag, sei es, daß anderenfalls ein volkswirtschaftlich sinnvolles Zusammenwirken der verschiedenen Verkehrsmittel in Frage gestellt wäre, sei es, daß dringende gesamtwirtschaftliche Rück-

²⁾ Die sogenannten „Anreizzuschläge“, die im Verhältnis Eisenbahn/Binnenschifffahrt in die Tarife der Eisenbahnen eingerechnet werden, sind etwas ganz anderes. Es handelt sich dabei gar nicht darum, einen „Anreiz“ zu schaffen für die bevorzugte Benutzung des Kahnraumes, sondern der Staat will die verkehrstechnischen Unterlegenheiten der Schiffsbeförderung (längere Transportdauer, geringere Schonung der Beförderungsgüter u. a.) in den beiderseitigen Frachten zum Ausdruck bringen.

sichten, überragende Interessen der Bevölkerung oder der Wirtschaft, eine andere Regelung erheischen. Es handelt sich dabei um alle die volkswirtschaftlichen Gesichtspunkte, die gemeinhin als Merkmale der gesamtwirtschaftlichen Verkehrsbedienungs, des gesamtwirtschaftlichen Verkehrssystems schlechthin, herausgestellt werden. Dazu gehören u. a.:

1. die gleichmäßige Berechnung der Beförderungspreise in verkehrsstarken und in verkehrsschwachen Gebieten, also Erhebung derselben Beförderungsentgelte auf allen Strecken ohne Rücksicht auf die Verkehrsdichte oder die Anlage- und Betriebskosten der einzelnen Strecken;
2. die Alimentierung unrentabler Beförderungsvorgänge durch rentable zur Sicherung von Verkehrsleistungen, deren Ausführung volkswirtschaftlich unentbehrlich erscheint, auch wenn die hierfür einzuräumenden Tarife die vollen Selbstkosten nicht decken;
3. die Aufspaltung der Beförderungsgüter in Wertklassen (Wertstaffel des Tarifs), um eine volkswirtschaftlich erwünschte Standortbildung zu gewährleisten, auch wenn dabei die eigenwirtschaftlichen Interessen des Verkehrs mittels (nach seiner Betriebskostenstruktur) zu kurz kommen;
4. die Erstellung volkswirtschaftlich notwendiger Ausnahme tarife.

4

Der Einfluß der Selbstkosten

Die Meinungen darüber, ob derartige gesamtwirtschaftliche Gesichtspunkte angesichts des außerordentlich starken Ringens der Verkehrsmittel miteinander in den Tarifen überhaupt noch ihren Niederschlag finden dürften, gehen allerdings recht weit auseinander. Die privatwirtschaftlich-kaufmännisch ausgerichteten Verkehrsbetriebe (Kraftwagen und Binnenschifffahrt) vertreten im groben Schnitt die Auffassung, daß die durch die Selbstkosten der Beförderungsleistung im Einzelfalle bestimmte Eigenwirtschaftlichkeit des gesamten Verkehrs mit seinen zahlreichen Einzelunternehmungen die Grenze bilden müsse, bis zu der den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen nur Rechnung getragen werden dürfe. Das Großunternehmen der staatlichen Deutschen Bundesbahn tut sich in der Beziehung demgegenüber viel leichter insofern, als es in seiner Globalrechnung viel mehr und stärkere Ausgleichsmöglichkeiten zwischen rentablen, weniger rentablen oder unrentablen Beförderungsleistungen hat, die ein Nachgeben gegenüber den gesamtwirtschaftlichen Notwendigkeiten im einzelnen Falle gestatten. Immerhin hat sich der deutsche Gesetzgeber mit der gesetzlichen Regelung des § 28 des neuen Bundesbahngesetzes vom 13. Dezember 1951³⁾ zu dem Standpunkt bekannt, daß die nachteiligen finanziellen Auswirkungen von Tarifauflagen, die aus Gründen der Gesamtwirtschaft notwendig erscheinen, nicht von der Deutschen Bundesbahn in ihrem Haushalt verkraftet werden sollen, sondern auf Einspruch und Antrag der Bundesbahn auf den allgemeinen Staatshaushalt der Bundesrepublik zu übernehmen sind. Freilich sind damit lediglich neue Tarifauflagen (für die Zukunft) gemeint, während es für die Vergangenheit bei dem derzeitigen Zustand verbleibt; dies bedeutet, daß die staatliche Bundesbahn alle Tarife, die ihr früher aus irgendwelchen „sozialen“ Rücksichten zugemutet worden sind, in ihrem Tarifsysteem und damit auch in ihrer eigenen Rechnung

³⁾ BGBl. I 1951 S. 955 ff.

weiter tragen muß. Die Bundesbahn betrachtet die daraus für sie folgenden Nachteile dennoch als für sie auf die Dauer untragbar und kämpft um ihre Beseitigung mit der Begründung, daß es sich um unzumutbare „politische“ Lasten handle.

5

Die politischen Gesichtspunkte

Ist daher schon innerhalb der verschiedenen Verkehrszweige keine übereinstimmende Meinung über die Grenzen für die Berücksichtigung der gemeinwirtschaftlichen Gesichtspunkte zu erreichen, so wird das Gesamtbild erst recht verzerrt, wenn man diesen Auffassungen nun noch die der politischen Stellen und der Wirtschaft gegenüberstellt. Erst die langwierigen und widerstreitenden Erörterungen über die jüngste Tarifierhöhung⁴⁾ haben diese Widersprüche wieder einmal mit erschreckender Deutlichkeit hervortreten lassen, namentlich in dem Streit über eine erneute Verstärkung, Abknickung der Entfernungstaffelung in den zu erhöhenden Wagenladungs-Tarifen des Eisenbahngüterverkehrs zur Schonung lebenswichtiger Interessen der revierfernen Randgebiete der Bundesrepublik (Schleswig-Holstein, Bayern). Die Verkehrszweige hatten sich dazu ziemlich einhellig zu der Auffassung durchgerungen, daß eine lineare gleichmäßige Anhebung dieser Wagenladungsfrachten methodisch das einzig Richtige und Gerechte sei, da sie doch von den unbestreitbaren Kostensteigerungen des Eisenbahn-Betriebes (Neuregelung der Kohlenpreise) auszugehen habe und eine Verschiebung der Wettbewerbsverhältnisse zwischen den Verkehrszweigen, die ähnliche Ausgabeerhöhungen zu verzeichnen hatten, vermeide. Wenn sich die revierfernen Länder durch die damit verbundene Verteuerung der Rohstoffbezüge ihrer Wirtschaft, insbesondere angesichts der allgemeinen politischen Erschwerungen nach dem 2. Weltkriege (Eiserner Vorhang in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen West und Ost), zusätzlich beschwert fühlten, so könne und dürfe es nicht Aufgabe der Verkehrsmittel sein, diesen allgemeinen politischen Erfordernissen dadurch Rechnung zu tragen, daß sie diese Wirtschaftsgebiete durch verbilligte Frachten subventionieren. Dies müsse vielmehr der Allgemeinheit, dem Staat, der Bundesrepublik überlassen bleiben. Die revierfernen Länder haben dagegen den Standpunkt eingenommen, daß auch diese Verpflichtung sehr wohl in den Rahmen der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben des Verkehrs einzuordnen sei, und sie haben dementsprechend eine Berücksichtigung ihrer besonderen Belange durch die geforderte Vergrößerung der Entfernungstaffel immer wieder und mit Nachdruck verlangt. Erst der Deutsche Bundesrat hat sich in seiner denkwürdigen Plenarsitzung vom 31. Juli 1952 nach leidenschaftlichen Auseinandersetzungen über das Für und Wider der beiderseitigen Standpunkte (auch in den Fachausschüssen) für die Meinung der Verkehrszweige entschieden und die Anträge einzelner Länder auf erneute Verstärkung der Entfernungstaffel abgelehnt.

Im übrigen ist das Bild gewöhnlich so: Der einen Ausnahmetarif beantragende Wirtschaftszweig wird nicht zufriedengestellt, wenn es nach mühevollen Ringen gelingt, die Auffassungen der Verkehrszweige dazu auf einer Linie zu einigen, wobei die Wirtschaft nicht mit Unrecht immer wieder geltend macht, daß sie ja schließlich die höheren Frachten, also die Zeche, bezahlen müsse. Andererseits widersetzt sich mindestens einer der Verkehrsträger der beantragten Regelung,

⁴⁾ Sie ist zum 5. 8. 1952 in Kraft getreten.

wenn die Wirtschaft damit einverstanden ist. Die Zwiespältigkeit im Verkehrs- und Tarifsystem, die zwischen den privaten Verkehrsmitteln der Schifffahrt und des Kraftwagens auf der einen Seite und dem staatlichen Großunternehmen der Eisenbahn auf der anderen Seite nun einmal besteht, verhindert eben meistens eine alle Beteiligten befriedigende Kompromißlösung. Es ist ja auch einleuchtend: der private Kaufmann eines Schifffahrts- oder Kraftwagenbetriebes muß zwangsläufig in jedem dieser Fälle die Lebensinteressen gerade seines Unternehmens entscheidend in die Waagschale werfen (also nicht nur der Schifffahrt oder des Kraftwagens schlechthin), während die Bahn als staatliche Großunternehmung von sich aus viel mehr Spielraum in den Ausgleichsmöglichkeiten zwischen rentablen und weniger rentablen Tarifen hat. Und wenn man weiter bedenkt, daß die Staatsbahn mit ihren Tarifen auch Notwendigkeiten erfüllen soll, die ihre Ursache in allgemeinen politischen Erwägungen der verschiedensten Art haben („Gemeinnütziger Dienst an Volk und Wirtschaft“) dann kann es kaum noch Zweifel geben, daß eben solche gemeinwirtschaftlichen Tarifaufgaben aus staatspolitischen Bedürfnissen mit den betriebswirtschaftlichen Interessen der privaten Verkehrsunternehmen schwerlich oder überhaupt nicht koordiniert werden können. Die privaten Verkehrszweige lehnen die Anerkennung derartiger Auflagen mit Recht und guten Gründen ab — nicht zuletzt unter Hinweis auf die andernfalls gefährdete Rentierlichkeit ihres Geschäftsbetriebs, die auch wegen der steuerlichen Verpflichtungen gewährleistet werden müsse —, von der Staatsbahn wird aber ihre Erfüllung nichtsdestoweniger verlangt und erwartet.

Dies erweisen auch gelegentliche Verhandlungen vor dem Deutschen Bundestag in Tarifsachen. Unter Verkennung ihrer eigentlichen verfassungsmäßigen Zuständigkeiten als Gesetzgebungsorgan wird nämlich die Volksvertretung dennoch gar nicht selten als eine Art Beschwerdeinstanz in solchen Anliegen angerufen. Zwar haben sich die mit hervorragenden Fachleuten des Verkehrs und der Wirtschaft besetzten Ausschüsse für Verkehrswesen und für Wirtschaftspolitik des Bundestags mit den Exekutivbehörden auf der Linie gefunden, daß eben die Deutsche Bundesbahn gemäß § 4 des neuen Bundesbahngesetzes vom 13. 12. 1951 nicht nur „unter Wahrung der Interessen der deutschen Volkswirtschaft“ (Gemeinwirtschaftlichkeit), sondern auch nach „kaufmännischen Grundsätzen“ zu verwalten sei, daß mithin die eigenwirtschaftlichen (betriebswirtschaftlichen) Gesichtspunkte der Bundesbahn bei keiner Maßnahme außer acht gelassen werden dürften, und weiterhin, daß die geforderte Tarifmaßnahme mit den privatwirtschaftlich-kaufmännischen Belangen der übrigen Verkehrsmittel in Einklang gebracht werden müsse, was jedenfalls dann nicht zutrefte, wenn sich diese mit allem Nachdruck dagegen zur Wehr setzen.

Es werden dann aber doch öfters einzelne Stimmen laut, die sich über diese Einwände hinwegsetzen, und zwar zu der mangelnden Eigenwirtschaftlichkeit für die Bundesbahn mit der Begründung, daß die staatliche Eisenbahn unter allen Umständen vorrangig den gemeinnützigen Erfordernissen entsprechen müsse und daß demgegenüber ihre eigenwirtschaftlichen Interessen zurückzutreten hätten. Die Unmöglichkeit einer Koordinierung innerhalb der verschiedenen Verkehrszweige wird zumeist mit einem bedauernden Achselzucken abgetan und unter Hinweis darauf, daß jedenfalls auf die staatliche Eisenbahn über den parlamentarisch verantwortlichen Bundesminister für Verkehr ein entsprechender Einfluß bestehe, sie gehöre dem deutschen Volk und habe dem Willen der Volksvertretung zu genügen.

II

Die mangelnde Tariftreue

In meinen früheren Ausführungen (oben Abschn. I 2) habe ich dargelegt, daß ein echter Preiswettbewerb zwischen den verschiedenen Verkehrsmitteln in Deutschland z. Z. nicht besteht, weil für alle großen Verkehrswege die Beförderungsentgelte als Festpreise staatlich festgesetzt und in den Tarifen reguliert werden. Dieses System der festen Tarife soll zu einer vernünftigen, wirtschaftlich gebotenen Aufgabenteilung zwischen den Verkehrsmitteln führen, und es würde und könnte dieses Ziel auch verwirklichen, wenn (ja, wenn!) die Tarife in der Praxis tatsächlich eingehalten würden. In Wahrheit ist es darum recht schlecht bestellt, und die Kenner des Verkehrswesens machen gerade diesen Mangel an Tariftreue in erster Linie und mit Recht verantwortlich für die gegenwärtigen beklagenswerten Zustände (zügelloser Preiswettbewerb „Alle gegen Alle“). Die Öffentlichkeit beschäftigt sich wohl am meisten mit den Tarifunterbietungen des Kraftwagens. Sie werden dort gleichsam aus Gewohnheitsrecht kaum noch als Rechtswidrigkeit empfunden und trotz der scharfen Strafdrohungen nur noch selten als kriminelle Delikte gewertet. In der Binnenschifffahrt sind sie ebenfalls festzustellen, so namentlich bei Großkontrakten zwischen Reedern und Industrieunternehmungen zu Beförderungspreisen, die von den amtlich festgesetzten abweichen. Und selbst Stellen der Bundesbahn lassen sich in der letzten Zeit zunehmend zur Flucht in die Illegalität verleiten, indem sie aus einer gewissen Panikstimmung heraus zur Verhinderung weiterer Abwanderungsverluste der Schiene in falsch verstandener Selbsthilfe tarifwidrige Sonderabmachungen über die Beförderungsentgelte der Eisenbahn treffen. Zu verstehen sind alle diese Vorgänge durchaus, denn niemand will tatenlos zusehen, wie der Ast, auf dem er sitzt, abgesägt wird. Zu entschuldigen sind sie hingegen nicht! Hier muß vielmehr grundlegender Wandel geschaffen werden. Wenn auch die gegenseitigen Beichtigungen der Verkehrsträger manchmal mehr den Splitter im Auge des anderen als den Balken im eigenen sehen mögen, so kann dieser Zustand der gesetzlichen Verstöße doch nicht länger geduldet werden. Aber wie ist Abhilfe zu schaffen? An Vorschlägen erfahrener und gelehrter Köpfe des deutschen und internationalen Verkehrswesens zur Bereinigung der unheilvoll verfahrenen Lage fehlt es nicht. Man empfiehlt u. a. die Schaffung eines besonderen Verkehrs- und Tarifgesetzes, die Errichtung eines dem früheren Reichskraftwagen-Betriebs-Verbande ähnlichen Verbandes zur Ueberwachung der Tariftreue beim Kraftwagen, Ausgleichszuwendungen aus öffentlichen Mitteln an notleidende Verkehrswege zur Sicherung gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle Verkehrsmittel, die Erhebung einer Ausgleichsabgabe des Kraftwagenverkehrs zur steuerlichen Abschöpfung seiner Vorteile im Preiskampf, Lockerung des Tarifzwangs, um den Verkehrsmitteln eine elastische (gesetzlich dann zulässige) Führung ihrer preislichen Wettbewerbs-Auseinandersetzungen zu gestatten, usw.

Allein, in der öffentlichen Meinung hat bislang keine dieser Anregungen eine einmütige Zustimmung oder auch nur eine erkennbare Mehrheit der Stimmen gefunden. M. E. würden uns auch in Deutschland die vorgeschlagenen Maßnahmen gesetzgeberischer oder organisatorischer Art nicht weiterbringen. Was fehlt, ist zunächst eine fühlbare Hebung der Rechtsmoral im Bewußtsein der Bevölkerung. Die Bevölkerung muß von der Ueberzeugung durchdrungen werden, daß Gesetze, — wozu hier auch im weiteren Sinne die Tarife zu rechnen

wären —, vom Staate zu dem Zwecke erlassen werden, daß sich der einzelne Staatsbürger streng daran zu halten hat. Und diese Wiedererweckung einer verbesserten Rechtsmoral muß begleitet sein von dem ersten Willen der mit der Vollstreckung der Gesetze (und Tarife) betrauten staatlichen Stellen, den Anordnungen mit allen Machtmitteln der Staatsgewalt zur unbedingten Geltung zu verhelfen. Solange die Staatsbürger nur auf Mittel und Wege sinnen, wie sie die tariflichen Regelungen des Staates unter Ausschöpfung aller Auswegmöglichkeiten umgehen können, solange fehlt es eben an der nötigen Rechtsmoral. Und neue Gesetze versprechen wenig Erfolg, solange Verwaltung und Rechtsprechung nicht einmal die bestehenden ernstlich vollstrecken, denn dadurch würden die schwersten Schäden unseres derzeitigen Verkehrschaos bereits beseitigt werden können (Ueberwachung der Einhaltung der Tarife)!

III

Vorschläge zur Entwirrung der tatsächlichen Lage

Alle Pläne zur Behebung der Notstände und Wirrnisse scheinen mir viel zu viel in den Gedanken eines echten Wettbewerbs — auch auf dem preislichen Gebiet — zwischen den verschiedenen Verkehrsmitteln befangen zu sein. Vielleicht würde eine solche Elastizität im freien Spiel der Kräfte in der Tat zu den besseren Erfolgen führen, die sich die Verfechter dieser Meinung vorstellen. Dazu müßten aber unbedingt zwei Voraussetzungen vorweg erfüllt werden, nämlich:

1. Entweder Lockerung des gemeinwirtschaftlichen Tarifzwanges für alle Verkehrsmittel, die ihm jetzt noch unterliegen, oder Unterwerfung aller Verkehrsmittel unter den gleichen Zwang;
2. Schaffung gleicher Bedingungen (Startvoraussetzungen) für diesen Wettbewerb.

1

Lockerung des Tarifzwangs?

Zu der ersten Voraussetzung ist zu sagen: Die Lockerung des Tarifzwanges, die auch unter den Reformvorschlägen zum Verkehrssystem einen hervorragenden Platz einnimmt, würde im Großen und Ganzen die Preisgabe der Gemeinwirtschaftlichkeit in der Verkehrsbedienung bedeuten. Sie müßte ja zwangsläufig allen Verkehrsmitteln, also auch der staatlichen Bundesbahn, zuteil werden und würde dann dazu führen, daß bei jedem Verkehrsmittel die Selbstkosten — und zwar in jeder einzelnen Verkehrsverbindung — die unentrinnbare Kalkulationsgrundlage für die Beförderungsentgelte, die Tarife, bilden müßten. Damit würden die Gesichtspunkte, die früher (oben Abschn. I 3) als Merkmale der Gemeinwirtschaftlichkeit herausgestellt worden sind, als mit der Selbstkostenlage im Einzelfalle unvereinbar sehr stark in den Hintergrund treten.

Gleichmäßige Beförderungspreise für verkehrsstarke und verkehrsschwache Gebiete wären alsdann wahrscheinlich nur noch als Durchschnittspreise einer Globalrechnung bei den großen Unternehmen des Verkehrs, vor allem der Bundesbahn, zu halten. Aber auch in diesen Fällen würde doch aller Voraussicht nach der dann zulässige, gewünschte und gewollte Wettbewerb dazu veranlassen, die von den individuellen Verkehrsmitteln vorgegebene Preislinie für die einzelne Verkehrsrelation nicht zu überschreiten, um keine Beförderungsleistungen an die Konkurrenz zu verlieren. Die Folge

wäre eine Zersplitterung des gesamten Preisbildes im Verkehrswesen, die eine grundsätzliche Abkehr von allem, was wir bislang gewohnt sind, bedeuten würde. Ferner: Die Wertstaffel des Gütertarifs würde sich nur noch insoweit durchsetzen, als sie sich mit den eigenwirtschaftlichen Interessen des Verkehrs zweiges verträgt, nicht aber zur Sicherung volkswirtschaftlicher Zielsetzungen, insbesondere in der Standortbildung, und volkswirtschaftlich an sich notwendige Ausnahmetarife würden lediglich noch dann gegeben werden, wenn die betriebswirtschaftlichen Erfordernisse des Verkehrsmittels es gestatten. Es läßt sich leicht ausmalen, welche verheerenden Auswirkungen eine derartig umgestellte Tarifpolitik für die deutsche Wirtschaftsstruktur haben müßte.

Nachdem nun einmal im geschichtlichen Wachstumsprozeß der deutschen Wirtschaft und des deutschen Verkehrs die Linie der „Gemeinwirtschaft“ nachhaltig und mit bemerkenswerten Erfolgen eingehalten worden ist, läßt sich ein Umbruch dieser Auffassung in der angedeuteten Richtung schon mit Rücksicht auf die historische Standortbildung der Wirtschaftszweige schlechterdings nicht verantworten.

2

Oder Bindung aller Verkehrsmittel?

Also bliebe nur der andere Ausweg übrig, d. h. Auferlegung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrs- und Tarifbindungen auf sämtliche Verkehrszweige. In den theoretischen Erörterungen um eine Reform der Verkehrstarife taucht diese Forderung von Zeit zu Zeit auf, ohne daß freilich bisher brauchbare Vorschläge zu ihrer praktischen Verwirklichung gemacht worden wären. In dem zwiespältigen deutschen Verkehrsgebäude besteht der wesentlichste Unterschied zwischen dem Großunternehmen der Eisenbahn einerseits und den privatwirtschaftlich-kaufmännisch betriebenen Verkehrsunternehmen (Binnenschifffahrt und Kraftwagen) andererseits darin, daß nur die Eisenbahn die Betriebs- und Beförderungspflicht hat, die anderen Verkehrsmittel dagegen nicht. Es ist ein bekannter Streit, ob diese Betriebs- und Beförderungspflicht des Schienenverkehrs unter den heutigen Verhältnissen eine einseitige Belastung darstelle oder nicht, und, wenn ja, ob und in welcher Höhe man sie in Geldeswert ausdrücken könne. Eines ist doch wohl sicher: wenn die in eine Unzahl kleiner und kleinster Verkehrsunternehmen aufgespaltenen⁶⁾ privaten Verkehrsmittel diese Pflicht gleichfalls übernehmen sollen, dann würde man dem gesteckten Ziele doch nur näher kommen, wenn alle diese Unternehmungen zu einem Zwangsverband zusammengeschlossen würden, der — unter Vorhaltung einer Laderaumreserve für Spitzenleistungen — für ihre Einhaltung einzustehen hätte. Angesichts der gesetzgeberischen Maßnahmen zur Dekartellisierung sind wir in Deutschland davon weiter denn je entfernt!

3

Herstellung gleicher Wettbewerbsvoraussetzungen

Die zweite Voraussetzung für einen echten Preiswettbewerb betrifft die Schaffung gleicher Startbedingungen. Diese Forderung klingt in der öffentlichen Diskussion der Probleme immer wieder auf, wird gleichsam leicht hingeredet, ohne daß man sich anscheinend recht darüber klar ist, was sie eigentlich

⁶⁾ Der Kraftwagen in Deutschland ist dazu übrigens grundsätzlich bereit, übergangsweise vielleicht zuerst nur für Liniendienste und für bestimmte Gutarten.

auf sich hat. Auch die internationalen Gremien (der Vereinten Nationen) beschäftigen sich lebhaft und tiefgründig damit. Selbstverständlich muß dazu zuerst untersucht werden, wo denn Ungleichheiten in den Wettbewerbsvoraussetzungen vorliegen. Es wird hingewiesen auf Ungleichmäßigkeiten für die verschiedenen Verkehrsträger in der Steuergesetzgebung und die daraus folgende ungleiche Heranziehung zu Steuerleistungen, geprüft werden die unterschiedlichen Lasten aus sozialen (gemeinwirtschaftlichen) Tarifaufgaben des Staates sowie aus der Verpflichtung zum Bau und zur Erhaltung der Fahrbahnen und vermerkt wird — last not least — die einseitige Belastung des Schienenverkehrs mit der Betriebs- und Beförderungspflicht, die in den meisten Ländern allein die Eisenbahn trifft. Die zweite logisch anzuschließende Frage wäre dann doch wohl die: Wie sollen und können die etwa festgestellten Ungleichheiten behoben werden? Darüber verlautet schon erheblich weniger. Man spricht von Ausgleichszahlungen der öffentlichen Hand an die benachteiligten Verkehrsmittel oder von Ausgleichsabgaben (Sondersteuern) der begünstigten. Nun, finanzpolitisch wäre der zweite Weg für den Finanzminister gewiß der angenehmere und bequemere, denn in diesem Falle würde er zusätzliche Einnahmen in seinen öffentlichen Kassen zu verzeichnen haben, während er im ersten Falle Zahlungen leisten müßte. Ich glaube allerdings, daß wir in Deutschland weder den einen noch den anderen Weg beschreiten sollten, zumal da ihnen beiden doch sehr gewichtige Bedenken gegenüberstehen. Wir haben das auch gar nicht nötig, denn die staatliche Tarifhoheit hat es mit dem System der festen, staatlich regulierten Tarife für sämtliche Verkehrszweige neben anderen Mitteln in der Hand, den Verkehr in die Kanäle zu lenken, in denen er fließen soll.

4

Mengenrabatte und Regelmäßigkeitsprämien in den Eisenbahntarifen

Weil ich einen echten Preiswettbewerb zwischen den Verkehrsmitteln z. Z. weder für vorhanden noch für erreichbar halte, vermag ich mich auch nicht mit den Gedankengängen zu befreunden, die der bekannte Verkehrswissenschaftler Prof. Dr. Schulz-Kiesow in seiner ausgezeichneten, tiefgründigen Studie darüber kürzlich in dieser Zeitschrift veröffentlicht hat.⁶⁾ Prof. Schulz-Kiesow möchte Mengenrabatte und Regelmäßigkeitsprämien auch in den Regeltarifen der Eisenbahnen verankert wissen, anscheinend dergestalt, daß die Bahn in diesen Fällen nicht bloß ermächtigt, sondern auch verpflichtet wird, solche Frachtnachlässe zu gewähren. Er führt aus, es sei nicht von der Hand zu weisen, daß die betrieblichen Selbstkosten des Schienenverkehrs bei der Aufgabe größerer Mengen geringer seien als bei einzelnen Sendungen, und diese Kosten-Degression müsse auch in den Beförderungsentgelten ihren Ausdruck finden. Auf diese Weise würde die Eisenbahn ihren Kunden einen willkommenen und volkswirtschaftlich richtigen Anreiz zur bevorzugten Wahl des Schienenversandes bieten. Offenbar sei dieses Problem in der Vergangenheit entweder gar nicht erkannt oder nicht zutreffend gewertet worden. Außerdem seien derartige Frachtnachlässe im benachbarten Ausland, namentlich bei den französischen Bahnen, längst und mit gutem Erfolge eingeführt.

Selbstverständlich sind die Selbstkosten der Eisenbahn bei der Beförderung größerer Mengen geringer als beim Transport von Einzelsendungen. Dies gilt ins-

⁶⁾ Schulz-Kiesow: „Die Mengentabelle in ihrer Bedeutung für die Eisenbahn-Gütertarifpolitik.“ Zeitschrift für Verkehrswissenschaft Heft 2/1952 S. 79 ff.

besondere bei der Abfuhr ganzer Züge oder geschlossener Wagengruppen, die vom Versand bis zum Empfangsbahnhof durchlaufen oder zwischen großen Verkehrsknotenpunkten verkehren (Durchgangsgüterzüge). In allen diesen Fällen tritt die Kosten-Degression so klar zutage, daß ich mir nicht vorstellen kann, die Eisenbahner der Vergangenheit, unsere Vorfahren, hätten das überhaupt nicht erkannt. Wenn dennoch daraus für das System der Regeltarife keine tarifmäßigen (preislichen) Folgerungen gezogen worden sind, so hat das m. E. berechtigte Gründe.

Ich habe schon mehrmals darauf hingewiesen, daß das Tarifsystem der deutschen Eisenbahnen grundsätzlich von den Selbstkosten losgelöst ist. So wird es auch bleiben müssen, weil andernfalls das gemeinwirtschaftliche Verkehrsgebaren, die Erfüllung der volkswirtschaftlichen Notwendigkeiten von Grund auf gefährdet werden würde. Wenn aber das Tarifsystem der Regelklassen auf den Selbstkosten aufgebaut, also dahingehend umgestellt werden könnte, würde es nur von den Durchschnittskosten des gesamten Eisenbahnbetriebes, mindestens im Güterverkehr (um den es sich hier allein dreht), ausgehen können. Diese Durchschnittskosten würden dann jedoch bereits alle betrieblichen Ersparnisse, die aus Mengenbeförderungen entstehen, in sich schließen (z. B. Ersparnisse an Personal, an Rangieranlagen und dergl. mehr). Es wäre mithin nicht zu vertreten, die Bahn zu weiteren Frachtnachlässen in den Fällen von Massentransporten zu berechtigen oder sogar zu verpflichten. Man würde doch auf diese Weise aus der Gesamtheit der Unkosten der Beförderungsleistungen, die der Preisbildung in den Tarifen zur Zeit eben nicht zugrunde liegen und auch in Zukunft nicht zugrunde liegen werden, ein Kostenelement herauschneiden und es zum Ausgangspunkt von Frachtverbilligungen nehmen.

Im übrigen geht es bei den großen Transporten des Eisenbahnverkehrs in der Regel um Güter, die ohnehin eine Ausnahmetarifierung beanspruchen, beispielsweise um Massengüter wie Erze und Kohle, die in größeren Versandmengen zur Beförderung gelangen. Die Erstellung solcher Ausnahmetarife zwingt stets zu genauer Berechnung und Berücksichtigung der Selbstkosten im Einzelfalle, um zu ergründen, wo die Grenze der niedrigsten Frachtsätze liegt. Bei der Aushandlung der herabzusetzenden Frachten werden dann aber nicht nur die bereits klar vorhandenen betrieblichen Ersparnisse der Eisenbahn berücksichtigt, sondern es werden darüber hinaus dem Verfrachter fast immer auch noch weitere Auflagen gemacht (etwa Errichtung von besonderen Verladeeinrichtungen, Uebernahme von Eisenbahnaufgaben, wie Ausrangieren, Bezetteln der Wagen, bestimmte Abfertigungsleistungen u. a. m.), um zu möglichst niedrigen Selbstkosten zu gelangen, welche die Gewährung der verbilligten Frachtsätze — auch im Koordinierungsverfahren gegenüber den Widerständen der anderen Verkehrsmittel — rechtfertigen. Mir scheint darum, daß dieses ganze Problem für das Gebiet der Regeltarife eine verhältnismäßig bescheidene Bedeutung hat, dort indessen nicht einmal berechtigt wäre.

Wenn schließlich Prof. Schulz-Kiesow seine Vorschläge mit der Begründung abstützt, auf diese Weise würde für die bevorzugte Benutzung des Eisenbahnverkehrs ein Anreiz geschaffen, so hat eben dabei die m. E. unzutreffende Vorstellung eines Preiswettbewerbs zwischen den verschiedenen Verkehrsmitteln Pate gestanden. Ich muß immer wieder betonen, daß wir in Deutschland nach meiner Ansicht einen solchen echten (ungeregelten) Preiswettbewerb der Verkehrszweige zur Zeit nicht haben und ihn aller Voraussicht nach auch nicht

bekommen werden. Wenn der Staat zu der Ueberzeugung durchdringt, daß der in Frage stehende Massenverkehr volkswirtschaftlich am zweckmäßigsten von der Eisenbahn bedient wird, dann hat er andere Mittel, seinem Willen Ausdruck zu geben, indem nämlich die Tarife so festgelegt werden, daß sie gerade für die Eisenbahn anziehend wirken, für die übrigen Verkehrszweige hingegen nicht. Das geschieht in dem Koordinierungsverfahren, in dem alle diese Gesichtspunkte — einschließlich der Selbstkostenlage im einzelnen Falle — mit allen gegensätzlichen Auffassungen der Verkehrszweige dazu behandelt und beurteilt werden.

IV

Der faire Leistungswettbewerb

Aus dieser Lage haben namhafte Stimmen des Verkehrswesens die Folgerung gezogen, die Verkehrsmittel sollten sich nicht mit ihren Beförderungspreisen gegenseitig Wettbewerb bereiten, dieser Wettbewerb solle und müsse vielmehr auf einen Leistungswettbewerb, und zwar einen fairen Leistungswettbewerb, beschränkt werden.

Nach meinen Erfahrungen ist es mir mehr als zweifelhaft, ob sich eine derartige Unterscheidung zwischen Preis- und Leistungswettbewerb, die begrifflich durchaus möglich erscheinen mag, in der Praxis überhaupt durchführen läßt. Der Gütergrad einer Beförderungsleistung wird nämlich immer von ihrer Preiswürdigkeit entscheidend mitbestimmt. Und gerade im Güterverkehr pflegt die verladende Wirtschaft die Höhe der Frachtsätze, selbst wenn es sich für das t/km lediglich um Bruchteile von Pfennigen handelt, ausschlaggebend in die Waagschale zu werfen. Sie muß das auch tun, weil sie bei dem scharfen Wettbewerb innerhalb der produzierenden Wirtschaft, nicht zuletzt auf dem Weltmarkt, einfach gezwungen wird, die Frachtaufwendungen ganz spitz zu kalkulieren und möglichst niedrig auszuhandeln. Bei annähernder Gleichwertigkeit der Leistungen wird daher in der Regel dasjenige Verkehrsmittel den Sieg davontragen, das die Transporte am preisgünstigsten auszuführen bereit ist. Auch der Staat als Träger der Tarifhoheit wird diesen Gesichtspunkten bei der staatlichen Genehmigung der Verkehrstarife Rechnung tragen müssen.

Was heißt im übrigen „fairer“ Leistungswettbewerb? Ueber die Grenzen der Fairness sind die Verkehrszweige im bekannten Gegeneinander ihrer Meinungen gewöhnlich durchaus unterschiedlicher Auffassung. Und der Fall ist gar nicht selten, daß die staatlichen Behörden dazu wieder einen anderen Standpunkt einnehmen und einnehmen müssen.

Damit soll freilich nichts gesagt werden gegen alle die technischen Verbesserungen, welche die einzelnen Verkehrsmittel in der technischen Ausführung der Beförderungsleistungen anwenden (z. B. Beschleunigung des Zugverkehrs der Eisenbahnen, Motorisierung in der Schifffahrt). Soweit sie bei gleichbleibenden, unveränderten Beförderungspreisen stattfinden, sind sie in der Tat ein echter und im allgemeinen auch fairer Leistungswettbewerb, der nicht zuletzt auf eine Rationalisierung der Betriebsweise hinausläuft. Allein, sofern und solange diese Mittel nicht von der tariflichen Seite her bestimmend unterbaut werden, reichen sie offensichtlich nicht aus, um eine „Selbstkoordinierung“ der verschiedenen Verkehrszweige zu bewirken. Darüber darf man sich keinen Illusionen hingeben.

V

Der technische Fortschritt

Im Streit der Meinungen um eine Entwirrung des derzeitigen Verkehrschaos hört man immer wieder die Auffassung, die gegenwärtige Aufspaltung des deutschen Verkehrs in die staatliche Großunternehmung der Eisenbahn einerseits und eine Vielzahl kleinerer privatwirtschafts-kaufmännisch betriebener Verkehrsunternehmen andererseits müsse auf jeden Fall erhalten bleiben, denn sie allein ermögliche einen Wettbewerb, der als Antrieb für den technischen Fortschritt unentbehrlich sei. Der Wettbewerb sei darum nicht bloß wirtschaftlich gesund, sondern wegen des technischen Fortschritts, der andernfalls gefährdet würde, auch unerlässlich.

Diese These wird mit so viel Selbstverständlichkeit vorgetragen und vertreten, daß man sich gar nicht die Mühe macht, ihrer Richtigkeit nachzugehen. Und dennoch habe ich erhebliche Zweifel, ob man hier nicht die Gefahren für den technischen Fortschritt überschätzt, wengleich die Ueberlegung auf den ersten Blick sehr viel Bestechendes für sich hat. Es ist eine geschichtlich unantastbare Tatsache, daß die Preußische Staatseisenbahnverwaltung vor dem ersten Weltkrieg (also etwa bis zum Jahre 1913) dem technischen Fortschritt in einer beispielhaften Weise gedient hat, die in der ganzen Welt bewundert und anerkannt worden ist, obwohl damals bei dem faktischen Verkehrsmonopol der Eisenbahnen der Gedanke eines Wettbewerbs im heutigen Sinne als Motor dieses Fortschritts fast völlig ausschied. Zwar haben sich damals die Staatsbahnnetze der einzelnen Länder in Deutschland auch schon einen gewissen Wettbewerb untereinander bereitet; er hielt sich jedoch in so bescheidenen Grenzen, daß er mit den heutigen Auseinandersetzungen der verschiedenen Verkehrsmittel schwerlich verglichen werden kann. Dabei wurden die Staatseisenbahnen seinerzeit in Deutschland durchweg als echte Staats-Regiebetriebe geführt, sie galten als Teile der allgemeinen Staatsverwaltung und waren aufs engste mit ihr verbunden.

VI

Leitgedanken der staatlichen Tarifregelung

Ich habe immer wieder betonen müssen (vgl. oben Abschnitt I und II) und tue es auch an dieser Stelle aufs neue, daß es nach meiner Auffassung einen echten Wettbewerb im eigentlichen Sinne des Wortes zwischen den verschiedenen Verkehrsmitteln in der Bundesrepublik Deutschland nicht gibt und nicht geben kann. Was sich dennoch an Wettbewerbs-Auseinandersetzungen abzeichnet und vollzieht, sind illegale Machenschaften Einzelner innerhalb bestimmter Kreise unterschiedlicher Größe. Denn der preisliche und leistungsmäßige Wettbewerb muß sich nach der Gesetzeslage beschränken auf das Koordinierungsverfahren vor dem Träger der staatlichen Tarifhoheit, dem Bundesminister für Verkehr, in dem eben jeder Verkehrsweig seine Vorzüge für die Verkehrsbedienung in dem zur Verhandlung anstehenden Falle dartut und eine Tarifentscheidung in seinem Sinn anstrebt.

Wenn man fragt, nach welchen Grundsätzen diese Entscheidungen des Bundesministers für Verkehr getroffen würden, so ist das schwer oder auch leicht zu beantworten. Die Verkehrs- und Tarifpolitik ist Teil der allgemeinen Staatspolitik, also nichts anderes als Staatskunst im Rahmen des Möglichen. Infolge

dessen gibt es im Kern der Sache nur einen Leitgedanken für alle Regelungen: Es soll etwas volkswirtschaftlich Sinnvolles, etwas Vernünftiges dabei herauskommen, und zwar:

1. im Verhältnis der Verkehrsmittel untereinander (Harmonisierung, Koordination),
2. im Verhältnis des gesamten Verkehrs zur Wirtschaft, welche die festzusetzenden Beförderungsentgelte schließlich zu tragen hat.

Darüber, was volkswirtschaftlich „sinnvoll“ oder „vernünftig“ ist, gehen freilich die Meinungen der Beteiligten im Einzelfalle regelmäßig weit auseinander. Die Verkehrsweige vertreten im allgemeinen den Standpunkt, daß eine Tarifmaßnahme nur noch dann wirtschaftlich zu rechtfertigen sei, wenn sie dem Verkehr das gebe, was ihm gebührt, d. h. auch für ihn rentierlich sei, also mindestens die Deckung der vollen Selbstkosten gewährleiste. Die an dem Tarif interessierten Wirtschaftszweige pflegen dagegen die Verkehrsmittel als Teil, mitunter sogar als Diener der Wirtschaft, zu betrachten und stellen Forderungen, die darüber nicht unerheblich hinausgehen (Beispiel: Ausfuhrförderung der deutschen Exportindustrie); dies geschieht insbesondere gegenüber der Deutschen Bundesbahn unter Berufung auf deren gesetzlich verkankerten „gemeinwirtschaftlichen“ Verpflichtungen (§ 4 des Bundesbahngesetzes). Es ist fast immer ausgeschlossen, in diesem Kampf der gegensätzlichen Meinungen eine Lösung zu finden, die alle auch nur einigermaßen zufriedenstellt. Darum sind die Tarifentscheidungen des Bundesministers für Verkehr so unpopulär, so „weltfremd“. Sie werden mindestens von demjenigen heftig kritisiert, der mit seiner Auffassung nicht durchgedrungen ist.

1

Grenzen der Gemeinwirtschaftlichkeit

Die Öffentlichkeit, d. h. sowohl das reisende Publikum wie auch die verladende Wirtschaft, wird sich mit der Zeit mehr und mehr daran gewöhnen und damit abfinden müssen, daß die sogenannten gemeinwirtschaftlichen Pflichten aller Verkehrsträger („Verkehr ist öffentlicher Dienst“) ihre natürliche Grenze in den eigenwirtschaftlichen Notwendigkeiten jedes Verkehrsunternehmens finden. Ich habe bereits früher (oben Abschnitt I 4) darauf aufmerksam gemacht, daß sich die Deutsche Bundesbahn als staatliche Großunternehmung in dieser Beziehung an sich leichter tun kann als kleine kaufmännische Geschäftsbetriebe des Verkehrs. Denn sie hat eine Globalrechnung, innerhalb der alle Erträge der Beförderungsleistungen die gesamten Aufwendungen für ihre Ausführung decken müssen, hat also einen gewissen Spielraum zwischen rentablen und weniger rentabel gestalteten Tarifen, während der kleine Fuhrbetrieb seine Geschäftsrechnung innerhalb der ihm gesetzten engeren Grenze ausgleichen muß. Aber man darf auch gegenüber der Bundesbahn den Bogen nicht überspannen. Deshalb stellt das neue Bundesbahngesetz in seinem § 4 ausdrücklich fest, daß die Bundesbahn (neben der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung) auch nach „kaufmännischen“ Grundsätzen zu verwalten sei, und als Ausfluß dieses Prinzips verleiht der § 28 dieses Gesetzes der Bundesbahn unter gewissen Voraussetzungen einen Ausgleichsanspruch an den Bundeshaushalt, falls neue Tarifauflagen der Staatshoheit, die aus allgemeinen staatspolitischen oder volkswirtschaftlichen Rücksichten für unausweichlich gehalten werden, den Rahmen der Eigenwirtschaftlichkeit überschreiten.

Es bedarf doch wohl kaum der Hervorhebung, daß die frühere Deutsche Reichsbahn in den Zeiten, als ihr Betrieb namhafte Ueberschüsse für den Staatshaushalt des Reichsfinanzministers abwarf, wesentlich mehr Möglichkeiten in der Befriedigung gemeinwirtschaftlicher Ansprüche der Öffentlichkeit hatte als die heutige Deutsche Bundesbahn, welche die volle Schärfe des illegalen „Wettbewerbs“ unter den Verkehrsmitteln aushalten muß. M. E. ist das Bild, das der Herr Bundesminister für Verkehr in persönlichen Reden schon mehrmals gezeichnet hat, durchaus zutreffend:

„Einem kranken Gaul, der sich selbst nur noch mühsam dahinschleppt, darf man nicht noch andauernd neue Lasten aufbürden wollen.“

2

Wettbewerb zwischen Staatseisenbahn und privatwirtschaftlichen Verkehrsmitteln?

In diesem Zusammenhang sei eine Frage gestreift, die in der Diskussion der Dinge dann und wann gestellt wird, nämlich die Frage, ob es grundsätzlich überhaupt richtig sei, daß die staatliche Bundesbahn den privaten Verkehrsmitteln „Wettbewerb“ bereitet. Ich für meinen Teil bejahe diese Frage und finde die gesetzliche Grundlage für meine Ansicht in dem § 4 des neuen Bundesbahngesetzes, der eben auch „kaufmännische“ Geschäftsführung bei der Bundesbahn vorschreibt.

Bemerkenswerte Vertreter aus den Kreisen der privaten Verkehrszweige haben den Grundsatz aber betont abgelehnt und dazu folgende wenig überzeugende Argumentation vorgetragen, die doch wenigstens angemerkt werden soll:

Die Deutsche Bundesbahn sei ohnehin hoffnungslos defizitär. Die Fehlbeträge zu decken, sei Aufgabe des öffentlichen Staatshaushalts. Es geschehe aus den Einnahmen dieses Haushalts, die im wesentlichen auf den Steuereingängen beruhten. Die Steuergelder kämen von den Steuerzahlern, zu denen auch das private Verkehrsgewerbe im vollen Umfange gehöre. Infolgedessen müsse der Staat, vertreten durch seinen Finanzminister, ein Interesse daran haben, daß die Steuerleistungen der privaten Verkehrsbetriebe nicht dadurch herabgesetzt würden, daß ihr Umsatz, ihr Verkehrsvolumen, durch Wettbewerb der staatlichen Bundesbahn eingeengt würde.

Wollte man sich diese Auffassung zu eigen machen, so würde die Deutsche Bundesbahn in der Tat nur noch Lückenbüsser im Verkehr sein, denn sie würde dann nur noch die Beförderungsdienste ausführen dürfen, die den übrigen (privaten) Verkehrsmitteln nicht reizvoll, anziehend erscheinen. Würden sie auch von den privaten Verkehrszweigen umworben, so hätte die staatliche Eisenbahn jedenfalls zurückzustehen.

3

Rationalisierung

Arbeitet die Eisenbahn wirklich „hoffnungslos“ mit Fehlbeträgen? Die Anhänger dieser Meinung machen geltend, die Bahn solle ihr Heil weniger in aussichtslosen Wettbewerbsauseinandersetzungen mit den anderen Verkehrsmitteln, insbesondere mit dem modernen, wendigen, technisch in jeder Beziehung fortschrittlichen und überlegenen Kraftwagen suchen, sondern zunächst einmal im eigenen Betrieb. Er sei nämlich gänzlich veraltet. Es müßte rationalisiert werden, um

dadurch zu einer Verbilligung der Gestehungskosten zu gelangen, die dann von selbst eine Senkung der Tarifsätze ermöglichen würden, anstatt die Möglichkeit immer wieder mit neuen Wünschen auf Tarifierhöhungen in Atem zu halten. Das Gewicht dieser Hinweise soll keineswegs unterschätzt werden! Die Bundesbahn hat sich auch völlig klar darüber, daß ihr Betrieb den heutigen Anforderungen besser angepaßt werden müsse und daß ihr weitverzweigter Verkehrsabwicklung besser angepaßt werden müsse und daß ihr weitverzweigter Betrieb noch an vielen neuralgischen Punkten Möglichkeiten zu Einsparungen bietet. Allein, was an Verbesserungen ohne nachhaltigen Kapitalaufwand beschaffen konnte, will die Bundesbahn in der jüngsten Vergangenheit bereits ausgeführt haben, und nunmehr sei eben leider der Zeitpunkt erreicht, wo weitgehende Rationalisierungsmaßnahmen (Elektrifizierung!) Geld zu ihrer Finanzierung forderten. Dies sei aber infolge der bekannten Enge am deutschen Kapitalmarkt nicht zu beschaffen.

Im übrigen hat jede Rationalisierung unter Einsatz von zusätzlichem Kapital dann einen betriebsökonomischen Sinn, wenn sie Arbeitskräfte freisetzt und durch maschinelle Anlagen ersetzt, wobei die ersparten Personalaufwendungen im Laufe der Zeit größer sein müssen als das aufzuwendende Kapital. Sie verlieren darum diesen Sinn, wenn die Arbeitsplätze erhalten bleiben, erhalten bleiben sollen und erhalten bleiben müssen, um den deutschen Eisenbahnern ihre Arbeit und ihren Verdienst zu sichern. Ferner darf man auch die finanzwirtschaftlichen Wirkungsmöglichkeiten solcher Maßnahmen nicht zu hoch veranschlagen. Gewöhnlich werden sie von denen einer gemeinwirtschaftlichen Tarifaufgabe etwa einer Fahrpreisermäßigung aus sozialen Gründen — weit in den Schatten gestellt. Und zu den Rationalisierungsmaßnahmen gehört schließlich auch der Ausbau des Behälterverkehrs der Eisenbahn, der Einsatz von Collieries, Verpackungsmaterial, von Straßenrollern (Culemeyer-Fahrzeugen), von Schienenomnibussen usw., technische Neuerungen, die entweder einen bescheidenen Haus-Haus-Verkehr ermöglichen oder den technischen Apparat der Eisenbahn dem veränderlichen Verkehrsbedürfnis angleichen sollen. Gerade diese Maßnahmen werden aber von den Verkehrswettbewerbern (Kraftwagen) als unfaire Kampfmethoden angefeindet, offenbar weil sie geeignet erscheinen, Verkehr für die Schiene zurückzugewinnen und damit den Straßenverkehrsunternehmungen Lebensraum streitig zu machen.

VII.

Wer soll was fahren?

Man kann die Dinge drehen und wenden, wie man will, immer wieder steht man vor der Grundfrage: Wer soll was fahren? In meinem Aufsatz „Grundfragen und Ausgangspunkte der Verkehrs- und Tarifpolitik“¹⁾ habe ich dazu sowie zu den Grundgedanken der Tarifgebarung, vor allem der Problematik einer zuverlässigen Erforschung der Selbstkosten im Verkehr, schon eingehend Stellung genommen. Ich beziehe mich auf diese früheren Ausführungen und unterstreiche, daß ich mich auch heute noch dazu bekenne.

¹⁾ Veröffentlicht im Internationalen Archiv für Verkehrswesen 1951 S. 241 ff., insbesondere S. 244 und 246.

1

Das Mißverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage im Verkehr

Wenn ich bisher den Standpunkt eingenommen habe, daß ich in den staatlich festgesetzten festen Tarifen der Verkehrszweige ein wichtiges Mittel sähe, den Verkehr zu koordinieren, so muß ich doch andererseits betonen, daß dieser Weg keineswegs der einzige, ja für sich allein gewiß nicht ausreichend ist, um zu einer Befriedung der kämpferischen Auseinandersetzungen zu gelangen. Der Wettbewerb entsteht naturnotwendig aus dem Ueberangebot an Beförderungsraum im Vergleich mit der Nachfrage nach Beförderungsleistungen. Mir ist bekannt, daß auch die Richtigkeit dieser These angezweifelt wird. Allein, hätten wir das Mißverhältnis nicht, hätten alle Verkehrsmittel ausreichende Beschäftigung, hätten sie alle genug zu fahren, so würde die Jagd nach Verdienstmöglichkeiten, das Raufen um die Kisten, ganz von selbst aufhören. An dieser Feststellung machen mich auch nicht die gelegentlichen Engpässe im Verkehr irre, etwa zu Zeiten von Spitzenleistungen wie im Herbst. Dabei ist ja auch von einiger Bedeutung, daß eine Ergänzung des vorhandenen, zahlenmäßig zu kleinen und außerdem veralteten Güterwagenparks der Bundesbahn durch Neubauten von den Fachleuten als dringend erforderlich bezeichnet wird, weil er dem sonstigen Betriebsapparat der Eisenbahn keineswegs entspricht. Endlich ist es bemerkenswert, daß das kranke Verhältnis zwischen dem zur Verfügung stehenden Beförderungsraum und der Nachfrage nach Beförderungsleistungen noch durch neue Verkehrsprojekte ständig verschlimmert wird, sei es durch Vergrößerung des Kraftwagenbestandes, sei es durch den Bau neuer Verkehrswege (Kanalbau-Projekte). Ueber die Rentierlichkeit derartiger Vorhaben, namentlich über ihre schädlichen Rückwirkungen auf die vorhandenen Verkehrsmittel und Verkehrswege, macht man sich dabei wohl nur geringe Sorgen. Offenbar soll es dann Sache der Verkehrsbehörden sein, für eine auskömmliche Beschäftigung der neuen Mittel und Wege einzustehen.

2

Konzessionierung und Kontingentierung der Lastkraftwagen im Güterfernverkehr

Aus dem Auseinanderklaffen von Beförderungsraum einerseits und Nachfrage nach Beförderungsleistungen andererseits hat die Bundesrepublik Deutschland die Folgerung gezogen, daß sie die im Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen tätigen Lastkraftwagen auf eine Höchstzahl beschränkt hat. Daß dabei auch noch andere Gesichtspunkte — Aufnahmefähigkeit des bis an die Grenzen des Erträglichen belasteten Straßennetzes, Verkehrssicherung gegen Unfallgefahren — eine Rolle gespielt haben, braucht hier nur angedeutet zu werden. Jedenfalls hatte der Bundesminister für Verkehr das Problem von dieser Seite her bereits angefaßt und die Höchstzahl der von den Straßenverkehrsbehörden der Länder zuzulassenden Lastkraftwagen im Güterfernverkehr auf 14788 festgesetzt (Verordnung vom 26. 6. 1951). Da sich aber mittlerweile immer mehr die Erkenntnis durchsetzte — auch in den Kreisen des gewerblichen Güterfernverkehrs mit Kraftfahrzeugen selbst! —, daß diese Zahl zu hoch sei, ist sie durch eine neue Verordnung des Bundesministers für Verkehr vom 17. 7. 1952 auf 11850 (einschl. Berlin) herabgesetzt worden. Es handelt sich dabei um eine Höchstzahl, die in Sonderkontingenten auf die einzelnen deutschen Länder aufgeteilt worden ist und die nur ausgeschöpft werden darf, wenn in jedem Falle der Konzessionierung eines Lastkraftwagenverkehrs ein öffentliches Verkehrsbedürfnis

hierfür bejaht wird. Bei dem dichten Eisenbahnnetz in der Bundesrepublik Deutschland, das nahezu jeden Ort von einiger Bedeutung an das allgemeine Eisenbahnnetz anschließt, könnte man sich eigentlich fragen, wo und wann die Voraussetzung des „öffentlichen Verkehrsbedürfnisses“ erfüllt ist. Allen möchte annehmen, daß ein solches öffentliches Verkehrsbedürfnis schon dann anerkannt werden sollte, wenn der Kraftwagen nicht nur verkehrstechnische Vorzüge (Haus-Haus-Bedienung) ins Feld führen kann, sondern auch betriebliche ökonomische Vorteile, insbesondere eine Wohlfeilheit der Beförderung durch verbilligte Frachtkosten nach seiner Selbstkostenlage. Denn man kann der deutschen Verladerschaft doch wohl schwerlich Vorteile vorenthalten, die ihr durch Ersparnisse an Beförderungskosten durch ein modernes, technisch vervollkommenes Verkehrsmittel einzutragen vermögen.

Wenn diese Verbilligungen der Frachtkosten beim Lastkraftwagen rechtlich wirksam werden sollen, müssen sie in dessen Tarifen irgendwie ihren Niederschlag finden. Schließlich geht es ja nicht auf die Dauer an, daß der Reichs-Kraftwagen-Tarif (RKT) ein formales Eigenleben führt, während die tatsächlich erhobenen Beförderungsentgelte des Lastkraftwagenverkehrs davon in vielen Fällen wesentlich abweichen. Nicht zuletzt darum bin ich in meinem Artikel „Ein neues Tarifsysteem für den Güterfernverkehr?“⁸⁾ für eine Beseitigung der ohnedies durchlöchernten Tarifparität zwischen Schiene und Straße und für eine allmähliche, evolutionäre Auseinanderentwicklung der Tarife für die beiden Verkehrsmittel eingetreten. Man verstehe mich nicht falsch: Es kommt mir nicht darauf an, den Kraftwagentarif auf dessen Selbstkosten ab- und umzustellen, ich meine lediglich, der Kraftwagentarif müsse wie alle Verkehrstarife dessen eigenartige Kostenstruktur zur Grundlage haben. M. E. hat es die Vergangenheit zur Genüge bewiesen, daß die bisher verfolgte Linie einer vollen Tarifparität zwischen Schiene und Straße nicht geeignet ist, „einen gerechten Leistungswettbewerb zwischen Eisenbahnen und Kraftfahrzeugen sicherzustellen“ (Vor-spruch zum Güterfernverkehrsgesetz vom 26. 6. 1935).

3

Aufgabe der Selbstkosten-Untersuchungen

Mit diesen Darlegungen habe ich bereits umrissen, welches Ziel die Selbstkosten-Untersuchungen im Verkehrswesen eigentlich haben: Sie sollen erweisen, auf welchen Gebieten und innerhalb welcher Bezirke eine betriebsökonomische Ueberlegenheit des einen Verkehrsmittels über das andere besteht, und sie sollen damit die Grenzen abstecken, bis zu denen eine volkswirtschaftlich nützliche und darum zu fördernde Betätigung des einen oder anderen Verkehrszweiges überhaupt möglich ist. Deswegen brauchen die Tarife für die verschiedenen Verkehrsarten noch längst nicht sklavisch auf diese Selbstkostensätze ausgerichtet zu werden. Aber die Funktionsrichtung muß erkannt werden, in der die Tarife nach der volkswirtschaftlichen, kostenmäßig nachgewiesenen Eignung der Verkehrsmittel wirken sollen, denn nur so läßt sich für den verantwortlichen Verkehrspolitiker eine Gesamtschau über die in der geistigen Konzeption zu findende Aufgabenteilung unter den Verkehrsmitteln entwickeln. Zu diesem Zweck hat der Bundesminister für Verkehr den „Selbstkostenausschuß“ bei seinem Ministerium ins Leben gerufen. Seine Arbeiten neh-

⁸⁾ Deutsche Verkehrszeitung (DVZ) Nr. 30 vom 10. 4. 1952.

men einen verheißungsvollen Fortgang, werden aber bei ihrem erheblichen Umfange und Schwierigkeitsgrade noch einige Zeit beanspruchen, wenn sie wirklich nützliche, vergleichbare und verwertbare Ergebnisse zeitigen sollen.

4

Die Ausnahmetarife

Wenn in den bisherigen Darlegungen wiederholt ausgeführt worden ist, daß die Tarife für die einzelnen Verkehrsmittel zwar nicht das einzige, wohl aber das wirksamste Mittel seien sowohl für eine Koordinierung, Harmonisierung des Verkehrs wie auch für die Befriedigung der wechselvollen Bedürfnisse der Wirtschaftszweige, so ist damit im Grunde auch schon Stellung genommen zum Schicksal der Ausnahmetarife. M. E. sind Ausnahmetarife, die eben, wie ihr Name besagt, eine Ausnahme darstellen von den Regeln der Regeltarifbildung, der Weg, um den jeweiligen Anforderungen des Verkehrswesens und der Wirtschaft elastisch zu folgen. Das Beispiel Nordamerikas, das nach den Feststellungen von Prof. Moormann⁹⁾ in den USA rund 12000 Sondertarife (!) kennt, gibt ja auch zu denken. Angesichts dieser Sachlage kann man den Bestrebungen, die auf eine wesentliche Einschränkung oder sogar auf eine Beseitigung der Ausnahmetarife hinauslaufen, doch wohl nur geringe Erfolgsaussichten voraussagen. Soweit sie lediglich eine Ueberführung einzelner bedeutungsvoller Ausnahmetarife, z. B. des allgemeinen Kohlen-Ausnahmetarifs der deutschen Eisenbahnen (AT 6 B 1), in das Regeltarif-System zum Ziele haben, mag die Frage mehr formale Bedeutung haben, falls dabei die materielle Tariflage (etwa auch bezüglich der abweichenden Entfernungsbildung) unverändert bleiben soll, es sei denn, daß künftig die Fortbildung der Regeltarife in so starre Formen gepreßt würde, daß darunter auch der sachliche Bereich solcher Ausnahmetarifierungen Schaden nehmen müßte. Wenn jedoch darüber hinaus Eingriffe eben in diese materielle Tariflage stattfinden sollen, indem etwa alles in das System der Regeltarife gezwängt wird, so würde damit ein unabsehbarer Schaden angerichtet und die letzte Waffe stumpf werden, die für eine Koordinierung der Verkehrsmittel überhaupt noch vorhanden ist und der staatlichen Tarifhoheit unbedingt erhalten bleiben sollte. Im übrigen sind Bemühungen, zu einer Vereinfachung des gesamten Tarifgebäudes durch Einschränkung der Zahl oder des Inhalts der Ausnahmetarife zu gelangen, nicht etwa neu. Die deutschen Eisenbahnen haben sie wiederholt unternommen.¹⁰⁾ Sie hatten damit aber stets nur sehr beschränkte Teilerfolge und auch diese nur für kurze Zeit. Die Ansprüche der beteiligten Wirtschaftszweige stellten sich nämlich immer wieder als so zahlreich und gerechtfertigt heraus, daß ihnen allein durch bewegliche Ausnahmetarife entsprochen werden konnte. Dies wird m. E. auch in der übersehbaren Zukunft so bleiben.

VIII

Der Werkverkehr

Der Werkverkehr gibt in der ganzen Problematik des Verkehrs zweifellos die härtesten Nüsse zu knacken. Es ist darum nicht verwunderlich, wenn sich,

⁹⁾ a. a. O. S. 396. Die dort genannten „Sondertarife“ werden nach Inhalt und Zweckwidmung den rd. 180 deutschen Ausnahmetarifen unbedenklich gleichgestellt werden können.

¹⁰⁾ zuletzt während des Zweiten Weltkrieges und nach dem Zusammenbruch.

insbesondere in den Reihen des gewerblichen Verkehrs (worunter ich hier an den öffentlichen Verkehr der staatlichen Verkehrsträger verstanden wissen möchte), die Stimmen mehren, die eine Reglementierung des Werkverkehrs energisch fordern, weil sie anders eine Ordnung des Verkehrswesens überhaupt nicht für erreichbar halten. Trotzdem bin ich ein Gegner dieser Auffassung. In meinem Zeitungsaufsatz „Leitgedanken zur Verkehrs- und Tarifpolitik“¹¹⁾ habe ich dazu ausgeführt:

„Eine Reglementierung des echten Werkverkehrs ist nach meiner Auffassung nicht möglich, wohl aber ein klares und durchzusetzendes Verbot des unechten Werkverkehrs. Der entscheidende Vorzug des Werkverkehrs liegt m. E. in der jederzeitigen Verfügungsmöglichkeit des Versenders (= Fuhrherren) über das Transportgut. Die gesamte Konkurrenz des Werkverkehrs wird wohl auf einen echten fairen Leistungswettbewerb aller Verkehrsmittel gegen den firmeneigenen Verkehr hinauslaufen. Das Ziel muß sein, den Firmen den Beweis zu bringen,

daß durch eine gute Organisation des gewerbsmäßigen Verkehrs ein Güte, Sicherheit und Wohlfeilheit der Transportdienste erbracht werden kann, wie sie der firmeneigene Verkehr nicht erreicht.

Ein solcher echter Leistungswettbewerb setzt allerdings voraus, daß der Eigenverkehr der Firmen gerecht belastet ist, insbesondere auch an den Steuerlasten innerhalb des gesamten Betriebes, für den er eingerichtet ist, angemessen mitträgt. Wenn sich Firmen trotz nachgewiesener Ueberlegenheit der gewerbsmäßigen Verkehrsmittel den Luxus eines besonderen eigenen Verkehrs (Werkverkehrs) leisten, so spricht dies — abgesehen von Spezialfällen, etwa der Eilbedürftigkeit besonderer Güter in besonderen Transportgefällen — in der Regel dafür, daß etwas mit der Preisgebarung oder mit den sonstigen finanziellen Verhältnissen des betreffenden Unternehmens nicht in Ordnung ist. Für solche Fälle wäre der Finanzminister oder der Wirtschaftsminister zu interessieren.“

Ich muß diesen Standpunkt trotz der schwerwiegenden Einwendungen aus den Reihen der Verkehrtreibenden aufrechterhalten. Ergänzend bemerke ich: Der Werkverkehr, der firmeneigene Verkehr, ist nun einmal die Urform des Verkehrs überhaupt. Man denke etwa an die mittelalterlichen Verhältnisse, in denen jedes bessere Handelsunternehmen seine Waren mit eigenen Fahrzeugen und mit eigener Schutzmannschaft von Ort zu Ort verbrachte. Wenn ich in meinem früheren Aufsatz darauf hingewiesen habe, daß der entscheidende Vorzug des Werkverkehrs m. E. in der jederzeitigen Verfügungsmöglichkeit des Versenders (= Fuhrherren) über das Transportgut liegt, so habe ich damit lediglich den nach meiner Ansicht „entscheidenden“ Vorteil hervorheben wollen. Daneben bestehen noch sehr viele andere Ueberlegenheiten, die als wichtige Imponderabilien für die Entschließung der Firmen, einen eigenen Verkehr einzurichten, bestimmend sind (z. B. Inkassomöglichkeiten, Reklame durch besondere Aufschriften auf den Fahrzeugen, Kundenpflege im allgemeinen, steuerliche Gesichtspunkte in der Rechnung der Firma usw.).

Es ist im Einzelfalle sicherlich schwierig, allen diesen Gesichtspunkten mit dem im Wettbewerb üblichen Hinweisen auf die verkehrstechnische oder wirtschaft-

¹¹⁾ Deutsche Verkehrszeitung (DVZ) Nr. 19 vom 4. 3. 1952.

liche Ueberlegenheit des gewerblichen Verkehrs (im weitesten Sinne) zu begünstigen. Selbst wenn dabei eine klare kostenmäßige Unterlegenheit des Werkverkehrs erwiesen werden sollte, hat es ja die Firma, die ihn eingerichtet hat, leicht, geltend zu machen, daß sie die Mehrkosten des firmeneigenen Transportes auf ihre Waren umlege, daß sie in den Preisen ihrer Produkte ihren Niederschlag fänden, und diese Preise hätten sich unter der Herrschaft der liberalen Wirtschaftsauffassung in Deutschland allein nach der Marktlage zu richten. Für ein Eingreifen staatlicher Behörden bestände danach weder ein Anlaß noch die Möglichkeit. Wenn die Kunden die Preise nämlich als zu hoch empfänden, würde die Firma schon von sich aus zur Erhaltung ihres Absatzes nach Verbilligungsmöglichkeiten suchen und dann auch gewiß dem nachgewiesenermaßen zu kostspieligen Werkverkehr zuleibe gehen. Zusammengefaßt bin ich nach wie vor der Meinung, daß eine Reglementierung des Werkverkehrs weder innerlich berechtigt noch praktisch zu verwirklichen wäre. Ich halte dies vielmehr für das Gebiet, auf dem der Wettbewerbsgedanke im Verkehr noch voll zum Tragen kommt und auch erhalten bleiben sollte.

IX

Schlußbetrachtung

Alles in allem gelange ich hiernach zu folgenden Ergebnissen:

1. Ein echter Preis- oder Leistungswettbewerb zwischen den verschiedenen Verkehrsmitteln ist nach der gesetzlichen Lage in Deutschland nicht vorhanden.
2. De lege könnte das Verkehrschaos in der Bundesrepublik Deutschland dadurch bereinigt werden, daß die mit den Tarifen staatlich zu genehmigenden Beförderungsentgelte, die Festpreise für jedes Verkehrsmittel darstellen, so gebildet werden, daß sie die Beförderungsleistung demjenigen Verkehrszweig zuweisen, der dafür unter Berücksichtigung aller maßgebenden Faktoren die volkswirtschaftlich beste Eignung besitzt.
3. Dies ist bereits nach der gegenwärtigen Rechtslage möglich. Es bedarf dazu also weder neuer gesetzlicher noch organisatorischer Maßnahmen.
4. De facto sieht die Lage freilich wesentlich anders, und zwar erheblich trostloser, aus. Das liegt daran, daß mit den an sich verbindlichen Tarifen mehr oder weniger Papierarbeit geleistet wird, denn sie werden weder von den Verkehrsmitteln noch von den Verkehrsnutzern eingehalten. Dadurch hat sich ein Wettbewerb herausgebildet, der schließlich in einen wilden, zügellosen Preiswettkampf aller gegen alle ausgemündet ist.

In meinen früheren Ausführungen (oben Abschnitt II) habe ich als unabdingbares Erfordernis für die Durchsetzung des in den Tarifen des Verkehrs zum Ausdruck kommenden staatlichen Willens eine merkliche Anhebung der Rechtsmoral im Bewußtsein der Bevölkerung bezeichnet. Ich könnte mir vorstellen, daß dieses weitgesteckte Ziel am ehesten dann erreicht werden kann, wenn die Bevölkerung für die Ueberzeugung gewonnen werden könnte, die vom Träger der staatlichen Tarifhoheit festgesetzten Tarife seien richtig und die dadurch bewirkte Aufgabenteilung unter den Verkehrsmitteln zutreffend. Darum (ja, darum!) soll und muß die geplante künftige „organische“ Tarifreform auf den Selbstkostenkenntnissen aufbauen, die mit den beim

Bundesverkehrsministerium im Gange befindlichen Untersuchungen erarbeitet werden sollen. Denn sie stellen doch offenbar die einzige objektiv meßbare Unterlage für die volkswirtschaftliche Eignung des einen oder anderen Verkehrsmittels für die Verkehrsbedienung im einzelnen Falle dar. Auf alle Fälle bleibt die Verantwortung der Bundesregierung und des ressortmäßig zuständigen Bundesministers für Verkehr für diese Entscheidungen riesengroß. Solange aber einzelne Verkehrsmittel an dem Leitsatz festhalten, sie wollten ihren derzeitigen — wie immer erworbenen — Besitzstand am Verkehr erhalten, sie wollten nicht ein Kilogramm an Beförderungsgut einbüßen, solange ferner etwa die staatliche Bundesbahn — wie namentlich ihre Wettbewerber meinen — in Erinnerungen an die schönen und ruhigen Zeiten ihres unangefochtenen tatsächlichen Verkehrsmonopols lebt und danach trachtet, diese Verhältnisse wieder heraufzuführen, solange wird nicht viel gebessert werden können. Der Verkehr ist eine wandelbare Größe, und die Folgen der Entwicklung sind stärker als das Schicksal des Einzelnen. Möge es doch bald und endlich gelingen, mit Klugheit und Umsicht eine Lösung zu schaffen, die Bestand hat und den gegenwärtigen Wirrnissen ein Ende setzt!