

Das Ausgleichsabgaben-Problem in der deutschen Verkehrspolitik

Von Oberregierungsrat Dr. H. Rogmann, Düsseldorf

Vorbemerkung

Die Verkehrsministerkonferenz vom 10. und 11. Dezember 1952 in Dortmund hat auf Grund der Anregungen von Ministerialdirektor Professor Brandt und eines durch diesen Verkehrsexperten am 11. 12. 1952 gehaltenen Vortrages sowie auf Grund einer vom Verfasser bearbeiteten Materialsammlung¹⁾, die allen Mitgliedern der Konferenz zugestellt worden war, einstimmig die Einsetzung eines besonderen Sachverständigen-Ausschusses beschlossen, der die aufgeworfenen Fragen prüfen und Vorschläge zur Lösung des Problems vorlegen soll. Seitdem ist fast ein halbes Jahr vergangen. Große verkehrspolitische Probleme haben sich inzwischen mit der längst vorhergesagten ersten Tragweite ihres Gewichts geltend gemacht. Man wird nunmehr mit dem Beginn der systematischen Arbeit dieses Ausschusses rechnen dürfen. In seiner neuesten Abhandlung²⁾ hat Brandt empfohlen, man solle sich parallel zu den Arbeiten des Ausschusses bemühen, „den gesamten Problemkomplex in der Öffentlichkeit mehr als bisher zu behandeln“. Verfasser kommt in der vorliegenden privaten Abhandlung dieser Anregung nach. Er glaubt, die zahlreichen und umfangreichen allgemeineren Veröffentlichungen zu diesem Problem³⁾ als bekannt voraussetzen und sich darauf beschränken zu dürfen, lediglich die wichtigsten Vorschläge und Stellungnahmen zur Frage der Ausgleichsabgabe darzulegen und zu vergleichen, um auf diese Weise eine für die Tätigkeit des Sachverständigen-Ausschusses unerlässliche Vorarbeit zu leisten. Soweit Verfasser selbst Stellung nimmt, bringt er keine offizielle, sondern seine private Auffassung zum Ausdruck.

I. Das Ausgleichsprinzip im Verkehr

In den ersten Jahren nach dem zweiten Weltkriege wurde die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik von den Schlagworten der „organischen Tarifreform“, der „fiskalischen Koordinierung“ und der „organisatorischen Lösung der Verkehrskrise“ beherrscht. Lange Zeit hat man ernsthaft daran gedacht, das geltende Eisenbahntarifsystem, das in starkem Grade von gemeinwirtschaftlichen Prinzipien bestimmt wird, auf die Selbstkosten auszurichten. Man erkannte aber, daß eine derartige grundsätzliche Änderung des Tarifsystems nicht möglich ist, weil die Standortbedingungen der deutschen Wirtschaft in starkem Grade auf dem gemeinwirtschaftlichen Tarifsystem beruhen. Die fiskalische Koordinierung kam ebenfalls nicht recht voran. Die organisatorische Lösung hat zwar zur Verabschiedung des Bundesbahngesetzes und des Güterkraftverkehrsgesetzes geführt, ohne daß sich daraus jedoch die Wiederherstellung der Ordnung im Verkehr ergeben hätte. Seit Anfang 1952 hat die Überzeugung, daß das Verkehrswesen insgesamt und in seinen einzelnen Arten des internen und / oder externen Ausgleichs bedarf, wenn eine ausreichende Wiederherstellung der Ordnung im Verkehr erzielt werden soll, an Boden gewonnen. Seitdem ist auch der Gedanke,

den Verkehr durch die Erhebung und die sinnvolle Verwendung von Ausgleichsabgaben zu ordnen, immer stärker in den Vordergrund getreten. Wenn man von Einzelheiten absieht, liegen den Vorschlägen zum Teil übereinstimmende, zum Teil verschiedenartige Ausgangsüberlegungen und Zwecksetzungen zu Grunde.

Alle Vorschläge gehen von der Tatsache aus, daß der Bundesbahn durch die Beförderungspflicht, die Betriebspflicht, den Tarifzwang, Einräumung von niedrigen Ausnahmetarifen und Gewährung von sozialen Personaltarifen, die Vorhaltung von Transportreserven, durch politisch bedingte Personalausgaben, durch die Pflicht zum Ausbau und zur Unterhaltung der Verkehrsanlagen, durch besondere Verkehrssicherungsvorschriften und nicht zuletzt infolge von Kriegsschäden und Modernisierungsrückständen besondere Verpflichtungen und Belastungen auferlegt sind, welche die übrigen Verkehrsträger überhaupt nicht oder nicht in gleichem Grade zu tragen haben. Die aus der Monopolzeit übernommenen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und betriebsfremden Lasten haben die Wettbewerbsfähigkeit der Bundesbahn so stark eingeschränkt, daß es auf die Dauer fraglich erscheint, ob ihre für die Volkswirtschaft unerlässliche Funktion auch zukünftig noch gewährleistet ist, wenn der Bahn nicht im Wege der Gewährung von Ausgleichszahlungen oder durch die Auferlegung von Ausgleichsabgaben auf andere Verkehrsträger ein Äquivalent geboten wird. Wie hoch der Gesamtbetrag ist, der sich aus jenen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und betriebsfremden Lasten ergibt, ist noch ungewiß. Ohne Berücksichtigung der Kriegsschäden und Modernisierungsrückstände schwanken die Schätzungen⁴⁾ zwischen 400 Millionen und fast einer Milliarde DM jährlich. Man hofft, durch die Einführung von Ausgleichsabgaben verschiedener Art eine wenigstens notdürftige Gleichstellung der Wettbewerbsgrundlagen zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern und Verkehrsarten herbeiführen zu können. Allen Vertretern des Gedankens der Ausgleichsabgabe kommt es darauf an, durch die sinnvolle Verwendung des Ausgleichsabgabenaufkommens zu erreichen, daß nicht nur die Bundesbahn in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gehoben, sondern daß auch innerhalb des gewerblichen Güterverkehrs mit Lastkraftwagen ein innerer Ausgleich dergestalt erfolgt, daß die bisher vernachlässigte Bedienung des Flächenverkehrs verbessert und die Wirtschaftsentwicklung abseits gelegener Gebiete durch Verbilligung des Verkehrsdienstes ermöglicht wird. Man denkt u. a. an die Entwicklung eines Ausgleichsabgabensystems, das nicht nur den gewerblichen Lastkraftwagenverkehr und den Werkverkehr mit Lastkraftwagen, sondern auch den Omnibusverkehr und den Güterverkehr der Binnenschifffahrt umfassen soll. Nirgendwo wird ernsthaft der Gedanke erwogen, durch Erhöhung der Kosten bestimmter Verkehrsarten das volkswirtschaftliche Verkehrskosteniveau zu heben, d. h. ungünstiger zu gestalten. Es wird auch nirgendwo daran gedacht, durch eine fühlbare Kostenerhöhung die Wettbewerbsfähigkeit etwa des Lastkraftwagenverkehrs gegenüber der Schiene zu verschlechtern, vielmehr kommt es allen Autoren darauf an, mit Hilfe des Ausgleichsabgabensystems eine bessere Ordnung im Verhältnis der einzelnen Verkehrsträger untereinander und zum Nutzen der deutschen Volkswirtschaft zu erreichen.

II. Vorschläge über die Erhebung und Verwendung von Ausgleichsabgaben

Die Vorschläge zur Ausgleichsabgabe unterscheiden sich in manchen Punkten wesentlich voneinander, in manchen Punkten decken sie sich. Aus einer großen Zahl von Vorschlägen sollen einige nachstehend kurz erörtert werden. Die ausführliche Wiedergabe der Vorschläge verbietet sich aus Raumgründen. Zum

völligen Verständnis der Vorschläge ist das Studium der angegebenen Quellen unerlässlich. Welcher Autor zuerst den Gedanken der Ausgleichsabgabe entwickelt hat, war einwandfrei nicht festzustellen. Man hat den Eindruck, als ob dieser Gedanke nach einer langen Zeit des Tastens etwa zu gleicher Zeit in mehreren Köpfen entstanden ist.

1. Der Vorschlag von Dr. Böhm († 21. 5. 1953)

In einem längeren Aufsatz⁵⁾ spricht Böhm (Verkehrsexperte der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie) die Vermutung aus, daß erstmalig wohl Professor Berkenkopf im Jahre 1950 einen Ausgleich zwischen den konkurrierenden Verkehrsmitteln empfohlen habe. Böhm geht von der Auffassung aus, das Grundübel der ganzen Wettbewerbsfrage liege in der Ungleichheit ihrer Ausgangsgrundlagen. „Der durch ihre gemeinwirtschaftlichen Lasten (Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht) volkswirtschaftlich verpflichteten und staatspolitisch gebundenen Eisenbahn steht im Lastkraftwagen ein Fahrzeug gegenüber, das diese Fesseln nicht kennt und wahrscheinlich nicht seine vollen Fahrbahnkosten trägt. Die Gleichheit der Leistungsbedingungen zwischen den Wettbewerbern muß dadurch geschaffen werden, daß dem Kraftverkehr eine diesen Pflichten der Eisenbahn äquivalente Belastung und das volle Maß der auf ihn entfallenden Straßenkosten auferlegt werden . . . Auch der Güterkraftverkehr wäre diesem Ausgleich zu unterwerfen, um unerwünschte Verschiebungen zu Lasten des Fernverkehrs zu vermeiden . . . Fordert man also dem gewerbmäßigen Kraftverkehr aus volkswirtschaftlichen Gründen neue Lasten ab, so wird sich ihnen auch der Werkverkehr unterwerfen müssen . . .“ Ueber die Wirkung der von ihm vorgeschlagenen Ausgleichsbelastung urteilt B. ganz offen: „Der Güterkraftverkehr wird sich verteuern und Verkehrsverluste erleiden . . . Das Ausmaß der restringierenden Wirkung läßt sich aber ebenso genau wie einfach durch das Gewicht der den Kraftwagen treffenden Belastungen steuern. Ein schrittweises Vorgehen ist durchaus denkbar.“ Was die Wirkungen auf die verladende Wirtschaft anlangt, meint B.: „Tatsächlich würde aber eine solche Frachtverteuerung nichts anderes darstellen als eine nachträgliche Ablösung der jahrelang von ihr entgegen aller volkswirtschaftlichen Regel aus den verbilligten Kraftwagentarifen genossenen Vorteile.“

Der Verband der Automobilindustrie hat zu den Vorschlägen von Böhm ablehnend Stellung genommen⁶⁾ und erklärt, „daß dem Verfasser nicht daran gelegen ist, eine echte Wettbewerbslage zwischen den beiden Verkehrsträgern herzustellen, sondern vielmehr die Bedingungen für arteigene Tarife des Kraftwagens so zu gestalten, daß eine Wettbewerbsfähigkeit mit der Eisenbahn nicht mehr gegeben ist. Der Verfasser begnügt sich nicht damit, die aus der Struktur der Verkehrsträger bedingten Unterschiede der Selbstkosten und damit der Tarife festzustellen, sondern er will sie verändern, indem er zusätzliche Belastungen für den Kraftwagen einführt. Er verleugnet zwar den Tarif als Ordnungsmittel, aber er führt ihn dann als solches wieder ein, nachdem er die Vorbedingungen zum Nachteil eines der beiden Verkehrsträger verstellt hat.“ An späterer Stelle wird ausgeführt: „Die Ausgleichsabgabe, mit der der Kraftwagen belastet werden soll, ist ja in Wirklichkeit auch nicht als rechnerischer Ausgleich gedacht, sondern als ein Lenkungsmittel, mit dessen Hilfe das „Ausmaß der restringierenden Wirkung gesteuert“ werden soll.“ Man verstricke sich damit „in dem Gestrüpp des Dirigismus“. Abschließend wird festgestellt: „Daher dürfte der Vorschlag eher geeignet sein, die Spannungen zu verschärfen, als die Bereitschaft zum Ausgleich zu vertiefen . . .“

Böhm hat gegenüber dieser Stellungnahme der Automobilindustrie wiederholt bei anderen Gelegenheiten zum Ausdruck gebracht, daß seinen Vorschlägen die von späteren Autoren mehr in den Vordergrund gerückte, auf eine organische Lösung hinielende Grundkonzeption nicht fehle.

2. Der Vorschlag von Dr. Helfrich

Als Vertreter der Wirtschaft hat auch Helfrich zum Ausgleichsabgabenproblem Stellung genommen.⁷⁾ Gleich eingangs betont er: „Die Frage einer Neuordnung des Verkehrs birgt eine ungeheure Fülle von Problemen, die weder technisch noch juristisch, sondern nur durch eine volkswirtschaftliche Konzeption zu lösen sind.“ H. fährt dann fort: „Die volkswirtschaftliche Betrachtung macht es nötig, das Verkehrswesen als Ganzes und in der gegenseitigen Bedingtheit und Abhängigkeit der Verkehrsmittel bzw. der Verkehrsträger voneinander, aber ebenso in der Wechselwirkung von Verkehrsangebot und Verkehrsnachfrage, und damit in der Verflechtung mit der Gesamtwirtschaft zu sehen.“ H. beziffert nach den Ergebnissen der Repräsentativstatistik vom Jahre 1950 die Summe, „die der Eisenbahn im Bundesgebiet durch den Lastkraftwagenverkehr entzogen wird, nach Abzug des möglichen Neuverkehrs zur Zeit auf mindestens eine halbe Milliarde DM jährlich“. Sodann nimmt H. Stellung zur Frage der Gemeinwirtschaftlichkeit des Tarifsystems. „Entscheidend ist die Ueberlegung, daß die Tarife der Bahn auf Grund einer Globalrechnung bzw. einer Poolung der Ergebnisse sämtlicher Eisenbahntransporte zustande kommen und daß nicht die Selbstkosten je Strecke und Transport, sondern die globalen bzw. durchschnittlichen Selbstkosten die Tarife bestimmen. Dies gilt sowohl für die Anwendung des Grundsatzes der Tarifbemessung nach der Belastbarkeit der Güter (Wert- und Entfernungsstaffel), als auch für den Grundsatz der Einheitlichkeit der Tarife, unabhängig von den unmittelbaren Selbstkosten bzw. der Streckenfrequenz.“ Die Wirtschaft habe ein Interesse daran, das sogenannte gemeinwirtschaftliche System im Sinne einer ausgleichenden und gleichmäßigen Verkehrsbedienung aufrecht zu erhalten und zu erweitern. Zum Ausgleichsproblem selbst sagt H.: „Zu der viel berufenen Annäherung der Startbedingungen gehört außer der Finanzierung der Fahrbahn, der Verwaltungs- und Verkehrssicherungskosten durch jedes Verkehrsmittel (nicht durch den Staat, der lediglich für die Kriegsschäden aufkommen sollte), außer der Gleichstellung bezüglich der politischen, sozialen und fiskalischen Lasten (am besten dadurch, daß der Staat der Bahn mindestens die politischen Lasten abnimmt) auch — wo angängig — die Einführung einer Beförderungs- und Betriebspflicht beim Kraftwagen oder eine äquivalente Belastung des Kraftwagens, wo er diese Pflichten nicht zu übernehmen vermag. Die finanziellen Ergebnisse sind auf alle Fälle für Zwecke des Verkehrs zu binden. In einer zweiten Stufe der Koordinierung müßte versucht werden, die Globalrechnung der Bahn auch auf andere Verkehrsmittel zu übertragen, um zum Beispiel auch im Bereich des Kraftverkehrs einen internen Ausgleich unter anderem zugunsten der billigeren und besseren Bedienung der Fläche abseits der großen Straßen herbeizuführen . . . Selbstverständlich ist der Werkverkehr in diesen Ausgleich einzubeziehen“. Schließlich fordert H., daß in einer dritten Stufe der Koordinierung „die dringend nötige Zusammenarbeit oder Verbundwirtschaft der Verkehrsträger vertieft oder herbeigeführt wird. Als Endziel könnte man sich eine übergeordnete Organisation der Transportvermittlung vorstellen, welche die Beförderungsleistungen auf die sich anbietenden Verkehrsträger nach volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten verteilt. Auf dem Wege der Liberalisie-

zung des Verkehrswesens fortzuschreiten, gefährdet die Erhaltung des freien Marktes in der übrigen Wirtschaft, verstärkt die Ballungstendenzen und die Gefahr der Verödung der Randgebiete.“

In einer anderen Abhandlung⁸⁾ bedauert H., daß noch immer eine klare Richtung der amtlichen Verkehrspolitik nicht zu erkennen sei: „Weder ist die Bahn wenigstens von ihren politischen und sozialen Lasten befreit oder dafür entschädigt, noch ist andererseits die Ordnung des Güterkraftverkehrs über Ansätze herausgekommen.“ Es sei auch noch kein ernsthafter Versuch unternommen worden, „den Kraftwagen in die allseits bejahte gemeinwirtschaftliche Verkehrsordnung und ein System des — internen und externen — Verkehrslastenausgleichs einzufügen und ihm insbesondere den Flächenverkehr, zu dessen Intensivierung er sich wie kein anderes Verkehrsmittel eignet, etwa durch eine entsprechende Differenzierung der Beförderungssteuer oder durch Abzweigung von Ueberflüssen des ertragreichen Verkehrs oder andere Mittel schmackhaft zu machen“.

3. Die Auffassung von Dr. Kampf und Dr. Kolath

Kampf (Präsident des Verkehrsausschusses des Deutschen Industrie- und Handelstages) und Kolath (Leiter der Verkehrsabteilung des Deutschen Industrie- und Handelstages) haben vor kurzem ausführlich zur Verkehrspolitik Stellung genommen und dabei auch das Problem der Ausgleichsabgabe berührt. — Kolath behandelt die verschiedenen Möglichkeiten einer Regelung des Wettbewerbs und stellt die Pläne, dem Lastkraftwagen ähnliche gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen wie der Bundesbahn aufzuerlegen, heraus.⁹⁾ Voraussetzung dafür sei die Schaffung eines Zwangsverbandes aller Kraftwagenunternehmer. Eine Lockerung des gemeinwirtschaftlichen Tarifsystems lehnt er wegen der Nachteile für die Wirtschaftsstruktur der Bundesrepublik ab. Auf zwei Wegen könne der Bundesbahn eine Hilfestellung gegeben werden: mit Hilfe staatlicher Finanzhilfen und mit anderen Ordnungsmaßnahmen. Subventionen an die Bundesbahn seien abzulehnen. Der Staat solle aber die Bundesbahn finanziell dadurch unterstützen, daß er ihr die Sonderlasten aus ausschließlich politisch bedingten Gründen und diejenigen Sonderlasten, die als Folge des Krieges entstanden sind, abnehme. Eine Abgrenzung von Verkehrsgebieten bzw. Verkehrsrelationen zwischen Schiene und Straße sei schwer denkbar. Man könne erwägen, dem Lastkraftwagen ähnliche gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen, wie sie die Bundesbahn zu tragen hat, aufzuerlegen. In das Gebiet der Wettbewerbsordnung falle schließlich der Vorschlag einer fiskalischen Belastung der Verkehrsträger, des Kraftverkehrs und der Binnenschifffahrt, durch eine Ausgleichsabgabe. Die Verkehrswissenschaft habe den Vorschlag gemacht, einen Betrag von insgesamt 400 Millionen DM jährlich ohne politische Lasten als abgeltungsbedürftig (Ausgleich für die gemeinwirtschaftliche Belastung der Eisenbahn, hervorgerufen durch die Beförderungs- und Betriebspflicht, Bedienung wirtschaftsschwacher Gebiete und des Berufsverkehrs) herauszustellen. Daraus ergäben sich rund 16% Belastung unter Zugrundelegung der Einnahmen im Eisenbahngüterverkehr über 50 km. Selbstverständlich müsse auch der Werkfernverkehr die Belastung in Kauf nehmen, die Belastung des Wasserstraßenverkehrs solle indes nicht 16%, sondern nur 6% betragen. Die durch die Ausgleichsabgaben aufkommenden Einnahmen sollen zweckgebunden verwendet werden, entweder für den Aufbau der Straßen oder der Wasserstraßen. Wenn das entsprechende Verkehrsdepot zur Uebernahme gewisser gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen (Betriebs- und Beförderungspflicht, Tarifzwang) bereit sei, so könne von einer Belastung mit der Aus-

gleichsabgabe Abstand genommen werden. Mit geringen Abänderungen entsprechen die hier von Kolath aufgezeigten Möglichkeiten den Vorschlägen von Prof. Pirath. Kolath hält auch einen anderen Weg für denkbar, nämlich den, über eine differenzierte Beförderungssteuer im Eisenbahn- und Güterfernverkehr zu erreichen, daß die Mehreinnahmen der Verkehrsträger aus der Tarifierhebung in den oberen Klassen der Staffel abgeschöpft und bei den unteren Klassen die Mindereinnahmen dadurch ausgeglichen werden, daß die Beförderungssteuer unter das bisherige Maß gesenkt werde. Kolath befürwortet schließlich eine Ausweitung des Spannungsverhältnisses im Werttarif auf ein Maß von etwa 100:38,5, wobei die Klasse A um 12% angehoben, die Klasse G um 5% gesenkt und die Klasse D beibehalten werden soll. Auf diese Weise würde sich eine Differenzierung der Beförderungssteuer zwischen 18% der Klasse A und 1% der Klasse G als Voraussetzung für den Erfolg einer solchen Maßnahme ergeben. Der Ausbau des Werttarifsystems, wie er von der Wirtschaft gefordert werde, sei nur dann der Bundesbahn zuzumuten, wenn durch eine veränderte Wettbewerbsordnung es dem gewerbsmäßigen Straßenverkehr und dem Werkverkehr unmöglich gemacht werde, das Werttarifsystem weiter auszuhöhlen. — Kampf hat im großen und ganzen die Auffassung von Kolath unterstrichen.¹⁰⁾ Er fordert, „man müsse zunächst einmal die Bundesbahn von all den Lasten befreien, die nicht unbedingt mit ihrem Betrieb zusammenhängen, oder dafür einen Ausgleich schaffen. Man kann nicht wirtschaftliche und kaufmännische Geschäftsführung verlangen und gleichzeitig politische Lasten aufbürden, die die Durchführung dieser Forderung unmöglich machen.“ Der Kraftwagen habe nach dem Kriege aus mancherlei Gründen günstigere Startbedingungen gehabt. Die Steuerpolitik führe u. a. dazu, daß sich der Werkverkehr immer mehr ausdehne und der Bahn viele Transporte abnehme. „Die Bundesbahn, deren Tarife nach gemeinwirtschaftlichen Gesichtspunkten aufgestellt sind, konnte diesen Konkurrenten Grundsätzliches nicht entgegensetzen.“ Kampf lehnt den Gedanken an die Aufgabe des Prinzips der Gemeinwirtschaftlichkeit durch die Bundesbahn ab: „Ein solcher Wechsel des Prinzips würde Standortverschiebungen der Wirtschaft und Situationen in den peripheren Gebieten der Bundesrepublik hervorrufen sowie Folgen für einzelne große Wirtschaftszweige haben, die unübersehbar sind und einer Revolution unseres ganzen Wirtschaftssystems gleichkämen. Das Prinzip der Gemeinwirtschaftlichkeit liegt unbedingt im Interesse der Wirtschaft, um alle Gleichgewichtstörungen zu vermeiden.“ Mit besonderer Betonung fährt Kampf dann fort: „Wenn aber ein Verkehrsträger seine Verkehrspolitik und die Tarife nach gemeinwirtschaftlichen Gesichtspunkten ausrichten muß, so müssen dies die anderen Verkehrsträger entweder ebenfalls tun, oder es muß ein gerechter Ausgleich gefunden werden.“ Der Staat habe die Aufgabe, im Interesse seiner Bürger den Verkehrsablauf zu überwachen und zu steuern „und im Interesse der Allgemeinheit für einen Ausgleich zu sorgen.“ Aufgabe der Verkehrspolitik der nächsten Zeit müßte es sein, „vor allem in dem Verhältnis Schiene — Straße etwas Grundsätzliches zu tun, und man sollte dabei auch nicht vor durchgreifenden Maßnahmen zurückschrecken“. Im weiteren Verlauf stellt Kampf die Grundfrage, ob DEGT und RKT miteinander gekoppelt sein sollen. Diese Frage bedürfe noch der eingehenden Klärung. Kampf zitiert, nachdem er die verschiedenen Mittel zur Wiederherstellung der Ordnung im Verkehr erörtert hat, den Bundesverkehrsminister Dr. Seeböhm, der in seiner Rede vor dem Verband der Automobilindustrie weitere Möglichkeiten aufgezeigt habe. „Es handelt sich um die Belastung der einzelnen Verkehrsträger mit den Kosten ihrer Fahrbahn, das

Problem der Ausgleichsabgabe und um die Frage, ob eine uferlose Ausdehnung des Werkverkehrs hingenommen werden soll.“

4. Der Vorschlag von Professor Dr. Berkenkopf

Berkenkopf hat schon frühzeitig den Gedanken an die Ausgleichsabgabe vertreten.¹¹⁾ Bei einem Vortrag in Wien¹²⁾ führte B. u. a. aus: „Wenn man Eisenbahn und Kraftwagen auf einigermaßen gleiche Kostengrundlage stellen will, muß man ferner die gemeinwirtschaftlichen Belastungen der Bahn, wie Tarifzwang, Beförderungszwang, Gleichheit der Tarife usw., berücksichtigen. Mein Kollege Pirath kam zu dem Ergebnis, daß diese zusätzlichen Belastungen etwa 200 Millionen DM im Jahre betragen. Wenn man nur ungefähr diese Kosten in Rechnung stellt, ergibt sich die Notwendigkeit, auch dem Kraftwagen entsprechende zusätzliche Lasten aufzuerlegen ...“

Auch in seinem Vortrag in Saarbrücken¹³⁾ betonte B., daß eine Befriedigung des Problems Schiene—Straße nur möglich sei, wenn man dem Lastkraftwagenverkehr die gleichen Startbedingungen und ähnliche soziale Verpflichtungen, wie sie seit Jahrzehnten für die Eisenbahn gelten, auferlege. Eine Ausgleichsabgabe sei zu diesem Zweck unvermeidlich, wobei allerdings deren Bemessungsgrundlagen und Höhe noch sehr sorgfältig geprüft werden müßten.

Im Dezember 1952 hielt B. in Köln einen groß angelegten Vortrag über „Die Stellung des Straßenverkehrs in der modernen Verkehrswirtschaft“.¹⁴⁾ B. bedauert vor allem, daß die technischen Möglichkeiten des Kraftwagens, in weitestem Umfang Ergänzungsfunktionen zur Eisenbahn durchzuführen, auf Grund der tatsächlichen Verkehrssituation stark gehemmt werden. Der Lastkraftwagenverkehr habe in dünnen Verkehrsrelationen so hohe Selbstkosten, daß er Preise verlangen müßte, welche die Wirtschaft solcher Gebiete nicht zu tragen vermöge. Die Bundesbahn habe durch den Aufbau ihres Tarifsystems eine im volkswirtschaftlichen und staatspolitischen Interesse liegende verbilligte Bedienung dieser verkehrsschwachen Gebiete, z. T. unter Selbstkosten, durchgeführt, und alle Wirtschaftszweige dieser Gebiete hätten sich seit Jahrzehnten auf diese Kostengrundlage eingestellt. Der private Kraftwagen müsse seine Preise auf die Deckung der Kosten der einzelnen Leistung abstellen, er könne daher unter den heutigen Umständen seine Aufgabe, die Eisenbahn weitgehend im Flächennahverkehr zu ergänzen oder auch zu ersetzen, in diesen Gebieten nicht erfüllen. B. wirft die Frage auf, ob nicht in der Zukunft durch eine staatliche Subventionierung des Kraftverkehrs in diesen Gebieten die erforderliche verbilligte Verkehrsbedienung ermöglicht werden soll. Im größeren verkehrspolitischen Zusammenhang bejaht B. die Vorschläge, durch eine gewisse Ausgleichsbelastung des Kraftwagens in etwa gleiche Kostengrundlagen für Eisenbahn und Kraftwagen einschl. des Werkverkehrs zu ermöglichen. B. sagt: „Wenn nun eindeutig feststeht, daß der eine dieser Partner, die Bundesbahn, mit Sonderaufgaben belastet ist, die der andere, der Kraftwagen, nicht zu tragen hat, dann bleibt nichts anderes übrig, als der Eisenbahn diese Sonderbelastungen entweder abzunehmen, d. h. auf den Staat zu übernehmen, oder aber dem Kraftwagen auch diese Sonderbelastung aufzuerlegen, entweder, so weit es möglich ist, real oder sonst in Form einer geldlichen Ausgleichsabgabe.“ Die Uebernahme der Kosten für diese Sonderbelastungen auf den Staatshaushalt sei für absehbare Zeit nicht möglich, sie sei aber auch als Dauersubvention abzulehnen. „Bleibt also nur der andere Weg der Ausgleichsbelastung des Kraftwagens in Form einer Sondersteuer... Dieser Sonderabgabe (etwa in Form einer Sonderabgabe auf den Treibstoff oder evt. differenzierter Zuschläge zur Beförderungssteuer) müßte der gesamte Lastkraftwagen-

verkehr unterworfen werden, Nah- wie Fernverkehr einschl. des Werkverkehrs. Diese Sonderabgabe wäre an den Staat abzuführen und dürfte nicht als Steuer in den allgemeinen Staatssäckel fließen, sondern müßte als Zwecksteuer (eine Art Straßennutzungssteuer) für Zwecke des Verkehrs verwendet werden, in der Weise, daß der überwiegende Teil derselben den Ländern für die Straßenverkehrsförderung, vor allem für die Förderung des LKW-Linienvverkehrs in verkehrsschwachen Gebieten, überwiesen würde. Die Abgabe würde damit dem Straßenverkehr selbst zugute kommen. Um die Höhe der Ausgleichsabgaben feststellen zu können, müßten genaue Untersuchungen über die tatsächliche Höhe der Kosten, die der Bundesbahn die Auflage ihrer Sonderleistungen verursacht, angestellt werden. Dann müßte ein Verteilungsschlüssel auf die einzelnen Gebiete der Kraftverkehrswirtschaft gefunden werden.“ B. fordert darüber hinaus, daß die Förderung des Kraftwagenverkehrs in verkehrsschwachen Gebieten auf die Dauer auf noch breiterer Basis geschehen müsse. In vielen Fällen werde hier der Verkehr so dünn sein, daß mit der regelmäßigen Bedienung durch den Kraftwagen nicht gerechnet werden könne. „So weit sich nicht durch Zuschüsse aus der an den Staat abzuführenden Ausgleichsabgabe hier eine hinreichende Verkehrsbedienung durch den Kraftwagen durchführen ließe, wäre zu überlegen, ob nicht eine Selbstverwaltungsorganisation des Kraftwagens, ähnlich dem alten RKB, aber mit noch erweiterten Aufgaben, die Möglichkeit böte, einen gewissen internen Ausgleich zwischen gut rentierenden und weniger gut rentierenden bzw. Zuschußverkehren durch eine interne Umlage herbeizuführen, ähnlich wie etwa ein Industriesyndikat gute mit schlechten Erträgen verrechnet und die Differenzen auf die Mitglieder umlegt. Auf diese Weise könnte auch der Lastkraftwagen stärker in ein System gemeinwirtschaftlicher Verkehrsleistungen im Sinne einer globalen Kostenrechnung, ähnlich wie bei der Eisenbahn, eingegliedert werden und gemeinwirtschaftliche Aufgaben übernehmen, ohne daß ihm dabei die Gefahr der Verstaatlichung droht ... Was den Personennahverkehr angeht, so müßte hier im öffentlichen Verkehr des Autobusses diesem die Verpflichtung auferlegt werden, die Sozialtarife der Bundesbahn wenigstens in den Grundzügen zu übernehmen. So weit er das täte, könnte er von der Ausgleichsabgabe freigestellt werden ...“ Die weiteren Ausführungen, die B. in seinem Vortrag machte, sind von so großer grundsätzlicher Bedeutung, daß jedem Interessenten nur empfohlen werden kann, sie im Originaltext nachzulesen.

5. Der Vorschlag von Professor Dr. Dr. Pirath

Besonders eingehend hat auch Pirath den Gedanken der Ausgleichsabgabe erörtert.¹⁵⁾ Ebenso wie Berkenkopf unterscheidet auch er zwischen einem „inneren“ und „äußeren“ Ausgleich. Das Wesen des inneren Ausgleichs sei, daß die Ausgleichsbeträge im Bereich eines Wirtschaftszweiges erhoben werden, in dem sie auch zur Verteilung kommen. Das Wesen des äußeren Ausgleichs bestehe darin, daß für gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen mit ihrer einnahmungsünstigen Kostenstruktur von dritter Seite ein Ausgleich zur Deckung der Unterbilanz geboten wird. Was die unmittelbare Einschaltung des Staates in den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Verkehrsarbeit durch Ersatz der hierbei entstehenden Mehrkosten aus öffentlichen Mitteln angehe, so könne aus der Seltenheit eines derartigen unmittelbaren Ausgleichs der Schluß gezogen werden, „daß prinzipiell dieser Weg seitens der öffentlichen Hand nicht gesucht wird und wohl in erster Linie deshalb abgelehnt wird, weil sich ein unübersichtliches Subventionswesen für eine gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung daraus ent-

wickeln würde“. P. verweist auf die Versuche der letzten Jahre, „durch Ausgleichsabgaben das Wettbewerbsverhältnis zwischen der Schiene einerseits und der Wasserstraße und Straße andererseits gesünder zu gestalten und damit die beiden letzteren Verkehrsmittel stärker an die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienun^g zu binden, als es bisher der Fall war. Auf dieser Linie liegt einmal die Ausgleichskasse für die Frachtenbildung für Kohle nach Süddeutschland, die durch Ausgleichsabgaben der Schifffahrttreibenden gebildet wird und die Bedienung rohstofferner Gebiete auf dem Wasserwege erleichtern soll. Zweitens gehört hierher die vorgeschlagene Ausgleichsabgabe des Lastkraftwagenverkehrs, durch die offenbar die Eisenbahn für ihre gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienun^g entschädigt werden soll“. P. erwähnt in diesem Zusammenhang den Vorschlag von Ministerialdirektor Professor Brandt, den Güterfernverkehr mit Kraftwagen in das gemeinwirtschaftliche Verkehrssystem zu Lande einzubeziehen und zwar dadurch, daß der öffentliche und Werkgüterfernverkehr auf Straßen zu einer Abgabe zu verpflichten sei, offenbar um eine Ausgleichskasse zu schaffen vor allem zur Entschädigung der Eisenbahn für ihre gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienun^g. „Auch diesem Vorschlag liegt der Gedanke zugrunde, einen gerechten Grund zur Erhaltung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienun^g zu schaffen, mit dem Ziel, einen regionalen und tarifarischen Ausgleich zwischen wirtschaftsstarken und wirtschaftsschwachen Gebieten auf dem Transportkostensektor zu erreichen.“ Als zweckmäßigste Lösung schlägt P. den inneren Ausgleich im Bereich des Verkehrsmittels nach dem Beispiel der Eisenbahn und der Post in Form der Deckung der Unterbilanz, die bei der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Pflichten entsteht, durch Mehreinnahmen in anderen Teilen des Verkehrssystems vor. Die Durchführung dieses inneren Ausgleichs werde im Straßenverkehr ebenso wie bei der Eisenbahn möglich sein, „wenn die einnahmegünstigen Transporte überall dort verwendet werden, wo der Lastkraftwagen aufgrund seiner technischen Eignung besondere Vorzüge für eine gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienun^g aufweist“. Für den Wasserstraßenverkehr empfiehlt P. ein ähnliches Verfahren, „bei dem allerdings der Ausgleich aus eigener Kraft und nicht durch Ausnutzung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienun^g durch die Eisenbahn, wie es bei der Ausgleichskasse (für die Binnenschifffahrt) der Fall ist, gefunden werden muß“. P. verweist sodann darauf, daß der Ferngüterverkehr der Eisenbahnen aller Länder der erklärte Ausgleichsträger für den finanziellen Zuschußbetrieb der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienun^g sei. „Es wäre ein Akt ausgleichender Gerechtigkeit und positiver Koordinierung der Verkehrsmittel, wenn auch die beiden anderen Verkehrsmittel, Straße und Wasserstraße, sich in ähnlichem Sinn der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienun^g zur Verfügung stellen würden und dabei ihr Ferngüterverkehr als Ausgleichsträger verwendet würde.“ P. erkennt die Schwierigkeiten, die sich aus der privatwirtschaftlichen Unternehmungsform dieser beiden Verkehrsträger ergeben, und er erwartet kaum, daß sie sich freiwillig für eine derartige Regelung entschließen werden. Daher „sind ihnen gesetzliche Bindungen zu stellen, die unter Beibehaltung ihrer privatwirtschaftlichen Führung den gemeinwirtschaftlichen Einsatz in ähnlichem Sinn, wie es die Eisenbahn bereits seit Jahrzehnten macht, gewährleisten“. P. konkretisiert seinen Vorschlag wie folgt: „In formeller Hinsicht wäre nach dem Prinzip des inneren Ausgleichs im Güterfernverkehr der Straße (gewerblicher Verkehr und Werkverkehr) und Wasserstraße eine Ausgleichsabgabe auf die Verkehrsleistungen zu erheben, durch die die beiden Verkehrsmittel in Stand gesetzt und verpflichtet werden, auch wirtschaftsschwache

Gebiete unter Selbstkosten zu bedienen. Die Erhebung und Verteilung der Ausgleichsbeträge kann im Straßenverkehr durch das im Aufbau befindliche Bundesamt für den Güterkraftverkehr erfolgen, im Wasserstraßenverkehr durch das Bundesverkehrsministerium, Abteilung Wasserstraßen, oder eine von ihm zu bestimmende geschäftsführende Wasserstraßendirektion.“ Die Höhe der Abgabe soll sich nach dem Vorschlag von P. in einem ähnlichen Prozentsatz der Einnahmen im Güterfernverkehr bewegen wie bei den Eisenbahnen, „bei denen das Verhältnis zwischen betriebswirtschaftlicher und gemeinwirtschaftlicher Substanz jahrzehntelang erprobt worden ist und im Laufe der Zeit das gesunde dezentralisierte Wirtschafts- und Siedlungsbild in Deutschland mitgeschaffen hat, das zu erhalten eine primäre Aufgabe der Verkehrspolitik ist“. Für das Jahr 1951 errechnet P. „als gemeinwirtschaftliche Belastung der Eisenbahn, hervorgerufen durch die Beförderungs- und Betriebspflicht, Bedienung wirtschaftsschwacher Gebiete und Berufsverkehr, einen Betrag von insgesamt 400 Mill. DM ohne politische Lasten, deren Erstattung durch den Staat unbestritten ist und in irgendeiner Form durch direkte Zahlungen erfolgen muß“. Die Belastung durch gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienun^g stelle sich auf rd. 16%. P. empfiehlt, diesen gleichen Prozentsatz auf die Einnahmen im gewerblichen und Werkgüterfernverkehr zu erheben und den Betrag zur besseren Erschließung des platten Landes und vor allem der in ihm noch in hohem Maße vorhandenen eisenbahnfremden Gebiete durch Linienverkehr mit Omnibus und Lastkraftwagen zu verwenden. Bemerkenswert ist, daß P. bei seinem Vorschlag bezüglich der Verwendung der Ausgleichsabgabe nicht an deren Beschränkung auf den Güterfernverkehr, sondern an die Verwendung im gesamten Bereich des Straßengüterverkehrs denkt. „Bei dieser Lösung würde der gewerbliche Verkehr Vorzüge vor dem Werkverkehr im Nahverkehrsbereich gewinnen, der den Werkverkehr auf seine eigentliche Domäne eines belebenden Elementes des Produktionsprozesses und Absatzes beschränken könnte.“ Im Wasserstraßenverkehr hält P. eine Ausgleichsabgabe von 8% auf den gesamten Güterfernverkehr für ausreichend. Was den Straßenverkehr anlangt, so rechnet P. damit, daß sich bei der vorgeschlagenen Lösung der Wettbewerb zwischen Schiene und Straße in gewissem Umfange von den starken Verkehrsströmen nach verkehrsschwachen Gebieten verschieben werde. Neben der Durchführung der von ihm vorgeschlagenen Lösung des inneren Ausgleichs der Belastungen durch die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienun^g, an der alle Verkehrsmittel sich zu beteiligen hätten, fordert P. auch die Gleichstellung und Verantwortung für die Deckung des Kapitaldienstes für die Verkehrswege für alle Verkehrsmittel. Die Spezialisierung der Verkehrsarbeit oder die zunehmende Verteilung des Verkehrsbedarfs auf mehrere Verkehrsmittel sei nur dann für die Allgemeinheit von besonderem Nutzen, „wenn im öffentlichen Verkehrswesen eine echte Verkehrseinheit der Binnenverkehrsmittel in einer die Gemeinwirtschaftlichkeit der Verkehrsbedienun^g garantierenden Hand zustandekommen würde“. Das starke Eindringen der Prinzipien der freien Marktwirtschaft in die Verkehrswirtschaft habe diese Entwicklung unmöglich gemacht und einen Zustand geschaffen, durch den letzten Endes eine gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienun^g nur noch in zwei Alternativen denkbar ist: „Entweder alle Verkehrsmittel werden ihr unterworfen, oder sie werden alle von ihr befreit. Nachdem die Lösung zur ersten Alternative nicht in einem organisatorischen Zusammenschluß der Landverkehrsmittel gesucht und daher auch nicht gefunden wurde, trotzdem es verkehrspolitisch der einzig richtige Weg gewesen wäre, bleibt für sie kaum noch ein anderer Weg als der eines inneren Ausgleichs für alle Verkehrsmittel.“

6. Vorschläge des Wirtschafts- und Verkehrsministeriums Nordrhein-Westfalen

Schon bald nach Antritt seines neuen Amtes im Wirtschafts- und Verkehrsministerium Nordrhein-Westfalen hat Min.-Direktor Professor Brandt mit großem Ernst und mit dem Willen zur unbedingten Objektivität sich bemüht, Lösungen des schwierigen Problems Schiene und Straße zu finden. Verfasser hat diesem Experten erstmalig im Herbst 1951 den Vorschlag der Erhebung einer Ausgleichsabgabe vom gewerblichen Güterfernverkehr und vom Werkfernverkehr der Straße unterbreitet. Im Zusammenhang mit den Beratungen über die Autobahnbenutzungsgebühr hat der frühere Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen den etwas abgeänderten Vorschlag am 9. 11. 1951 im Plenum des Bundesrates vertreten, und Brandt hat ihn dort näher begründet¹⁶⁾. Ein halbes Jahr später, am 5. 6. 1952 (mit Nachtrag vom 15. 6. 1952), hat das Wirtschafts- und Verkehrsministerium Nordrhein-Westfalen beim Bundesminister für Verkehr und bei den Obersten Verkehrsbehörden der Länder den Antrag gestellt, das Problem der Erhebung einer Ausgleichsabgabe vom gewerblichen Güterfernverkehr und vom Werkfernverkehr als Besprechungspunkt für die nächste Verkehrsministerkonferenz vorzusehen. Noch bevor eine Entscheidung über diesen Antrag erfolgt war, nahm die Arbeitsgemeinschaft Güterfernverkehr in der Presse und in einer Denkschrift¹⁷⁾ gegen diesen Antrag Stellung. Im Auftrage von Brandt bearbeitete Verfasser sodann die schon erwähnte „Materialsammlung“¹⁸⁾, die der Verkehrsministerkonferenz vom 10. und 11. Dezember 1952 in Dortmund vorgelegt und auch zahlreichen anderen Institutionen zugeleitet wurde. Diese Materialsammlung ist die bisher wohl umfangreichste Veröffentlichung über das in Rede stehende Gebiet. Es würde den Rahmen dieser Abhandlung völlig sprengen, wollte man auch nur versuchen, lediglich die wichtigsten Zahlen und Gedankengänge wiederzugeben. Je nachdem, von welchen Alternativen und Beträgen man ausgeht, ergibt sich auf Grund der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und betriebsfremden Lasten der Bundesbahn ein Gesamtbelastungsbetrag, dessen Toleranz von über 400 Millionen DM bis fast 1 Milliarde DM jährlich reicht. Bezüglich der Verwendung des Aufkommens einer etwa in Betracht zu ziehenden Ausgleichsabgabe enthält die Materialsammlung sich jedweden konkreten Vorschlages. Auf Grund eines Vortrages von Brandt, in dem die bedeutsamsten Gesichtspunkte des Problems plastisch hervorgehoben wurden, hat die Verkehrsministerkonferenz einstimmig eine EntschlieÙung angenommen, die auch vom Bundesminister für Verkehr gebilligt wurde. In der EntschlieÙung wird bejaht, daß das Problem der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und betriebsfremden Lasten der Bundesbahn einer gerechten Lösung bedarf. Die genauere Feststellung der Höhe der Belastungsbeträge solle durch einen besonderen Sachverständigenausschuß erfolgen. Nach Durchführung dieses ersten Teils seiner Gesamtaufgabe solle der Ausschuß durch Heranziehung von Vertretern der in ihm zunächst noch nicht vollzählig vertretenen Länder sowie von Beauftragten der Verkehrsträger und der Wirtschaft ergänzt werden. Der erweiterte Ausschuß solle schließlich seinen Bericht mit Folgerungen, Vorschlägen und Anregungen der Verkehrsministerkonferenz vorlegen.

Nachdem das Wirtschafts- und Verkehrsministerium Nordrhein-Westfalen erstmalig Ende 1951 und dann erneut Mitte 1952 das Ausgleichsabgabenproblem zur verkehrspolitischen Diskussion gestellt hatte, haben sich die interessierten Kreise des In- und Auslandes in zeitweilig äußerst lebhaften Erörterungen

bemüht, die aufgeworfenen Fragen zu prüfen und zu klären. Im zweiten Halbjahr 1952 hat die Fachpresse diesem Thema zahllose Spalten gewidmet. Es kann nicht Sinn dieser Abhandlung sein, auch nur auszugsweise die Stimmen, die sich für oder wider äußerten, anzuführen. Soweit es sich um ernsthafte Ueberlegungen handelte, sind sie ohnedies in der „Materialsammlung“ gewürdigt worden. In dieser Materialsammlung wurden auch Punkt für Punkt die Ausführungen jener oben zitierten Denkschrift der Arbeitsgemeinschaft Güterfernverkehr geprüft und auf den wahren Sachverhalt zurückgeführt. Bis heute liegt keinerlei Widerlegung der in der Materialsammlung getroffenen Feststellungen vor. Brauner geht in seinem Aufsatz¹⁹⁾ nicht auf die Materialsammlung ein und verwendet überholte Zahlen und Argumente; vielleicht kannte er im Augenblick seiner Niederschrift die Materialsammlung noch nicht. Verwunderlich ist aber, wenn noch im Mai 1953 die Zentralarbeitsgemeinschaft des Straßenverkehrsgewerbes in einer Antwort auf eine Veröffentlichung des Verfassers²⁰⁾ jene Denkschrift der Arbeitsgemeinschaft Güterfernverkehr zitiert und daran die Bemerkung knüpft, daß „man diese Darlegungen nicht zu entkräften vermochte“ — ohne auch nur mit einem Wort die „Materialsammlung“ zu erwähnen²¹⁾.

7. Vorschlag von Ministerialdirektor Professor Brandt

Dem Wirken dieses Mannes verdankt die deutsche Verkehrspolitik der Nachkriegszeit wertvolle Erkenntnisse, Anregungen und Vorschläge. Die Bedeutung des Ausgleichsprinzips im Verkehr und die Möglichkeiten, die sich im Ausgleichsabgabenproblem anbieten, hat er von Anfang an erkannt. So nimmt es nicht wunder, wenn dieser Verkehrsexperte schon bald nach der Dortmunder Verkehrsministerkonferenz eine Abhandlung²²⁾ veröffentlichte, in der er sich mit dem Gedanken der Ausgleichsabgabe eingehend auseinandersetzte. B. untersucht die gegenwärtige Lage der Bundesbahn, das Eisenbahntarifsystem unter dem Gesichtspunkt der Standortbedingungen der deutschen Volkswirtschaft und den Güterverkehr von Schiene und Straße unter dem Einfluß der deutschen Tarifpolitik. Sodann erörtert B. den Umfang der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und betriebsfremden Lasten der Bundesbahn und die wichtigsten Ausgleichsalternativen. Unter dem Titel „Ausgleichsabgaben als Lösung der Verkehrskrise“ werden auch die Auffassungen von Berkenkopf und Pirath zitiert. Brandt will den Feststellungen und Vorschlägen des Sachverständigenausschusses nicht vorgreifen, sondern beschränkt sich darauf, einige wesentliche Gesichtspunkte darzulegen. Er befaßt sich zunächst mit den sozialen Personentarifen der Bundesbahn und erklärt, daß kein Grund bestehe, für ihre Abgeltung allein den Lastkraftwagen-Güterfernverkehr in Betracht zu ziehen. Er erwähnt dann gewisse Auffassungen, in denen der Standpunkt vertreten wird, daß die infolge der Gewährung von sozialen Personentarifen entstehenden Einnahmeverluste von denjenigen Werken an die Bundesbahn zu bezahlen seien, deren Arbeiter und Angestellten den Nutzen aus den Sozialtarifen ziehen. Es werde eine wichtige Aufgabe sein, zu klären, ob die Unternehmungen oder etwa die kommunalen Gemeinwesen oder die Allgemeinheit diese Zahlungen an die Bundesbahn zu leisten haben. B. verweist ferner auf Auffassungen, die es ablehnen, auch die sonstigen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen — wie etwa die Betriebs- und Beförderungspflicht, die Gewährung von Ausnahmegütertarifen, mit Ausnahme der Vorhaltung einer Transportreserve — vom Lastkraftwagen-Güterfernverkehr abzugelten, sondern befürworten, daß sie von der Wirtschaft selbst unmittelbar an die Bundesbahn geldlich abzugelten seien. B. meint: „Aber es würde in einer solchen Regelung

keine vollbefriedigende Lösung erblickt werden können, da der Lastkraftwagen-Güterfernverkehr als unmittelbarer Konkurrent der Bundesbahn von jenen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen frei ist und gerade aus der Nichtbindung an die gleichen Pflichten einen besonderen privatwirtschaftlichen Nutzen zieht.“ Mit der u. a. auch vom gewerblichen Güterfernverkehr aufgeworfenen Frage, ob nicht im Falle der Einführung einer Ausgleichsabgabe an deren Aufbringung alle mit der Bundesbahn in Konkurrenz stehenden Verkehrsträger — Binnenschifffahrt, Kraftwagenpersonenverkehr — zu beteiligen seien, setzt B. sich nicht auseinander, sondern überläßt die Stellungnahme dem Sachverständigenausschuß. Wesentlich sei die Frage, ob die Ausgleichszahlungen etwa der Staatskasse, der Bundesbahn oder einer besonderen Ausgleichskasse innerhalb des Güterkraftverkehrs selbst zugeführt werden sollten. Für jede dieser Ausgleichsarten ergebe sich, wenn die Wettbewerbsgleichheit für die Eisenbahn erzielt werden soll, ein ganz anderer Betrag. Als einen der Kerngedanken der Ausgleichsabgabe führt B. folgende Ueberlegung an: „Sowohl der gewerbliche als auch der Werkfernverkehr betätigen sich bevorzugt in günstigen Verkehrsrelationen, z. B. zwischen Knotenpunkten des Verkehrs. Gerade hier stehen sie in stärkster Konkurrenz mit der Schiene, was sich darin ausprägt, daß die Auslastung der Lastkraftwagen auf diesen Strecken regelmäßig eine bessere ist als bei der Bahn. Die Unternehmer, die sich auf diesen Hauptverkehrsstrecken — gleichgültig ob im gewerblichen oder im Werkfernverkehr — betätigen, schaffen sich dadurch übersteigerte Differentialgewinne (oder beim Werkfernverkehr übersteigerte Differentialkostensparnisse). Die Unternehmer jedoch, die lediglich oder vorwiegend auf die Verkehrsbedienung von Nebenstrecken angewiesen sind, ringen nicht selten um das Existenzminimum, weil sie ihre Fahrzeuge nicht im gleichen Grade auslasten und nicht annähernd die gleichen Jahresleistungen erbringen können wie die Unternehmer auf den Hauptverkehrsstrecken.“ B. stellt in diesen Ausführungen und an diesem Beispiel den überrentierenden Verkehr dem nicht genügend rentierenden Verkehr gegenüber und will auch die folgenden Ausführungen in diesem Sinne verstanden wissen: „Ebenso wie die Bundesbahn nicht immer aus den Einnahmen der Nebenstrecken die auf diese Strecken entfallenden Kosten voll zu decken vermag, liegt der Gedanke nahe, den Lastkraftwagenunternehmern der Nebenstrecken in Form einer Vorabschöpfung der übersteigerten Gewinne der auf den Hauptstrecken tätigen Unternehmer einen Ausgleich zu gewähren. Auf diese Weise könnte das Existenzminimum auch derjenigen konzessionierten Unternehmer gesichert werden, die bei den gegenwärtigen Verhältnissen keine ausreichende Ausgleichsmöglichkeit besitzen, ja, es könnte sogar der Anreiz geschaffen werden, daß sich ein Teil der gegenwärtig auf Hauptstrecken tätigen Unternehmer von diesen ab- und der Verkehrsbedienung der Nebenstrecken zuwendet.“ Daß B. nicht lediglich den Hauptstreckenverkehr dem Nebenstreckenverkehr, sondern in umfassenderer Weise den überrentierenden dem nicht genügend rentierenden Verkehr gegenüberstellen will, zeigt sich unmißverständlich in den folgenden Ausführungen: „Die Ausgleichsabgabe würde diesen organischen Ordnungsgedanken allerdings nur dann zu fördern vermögen, wenn sie nicht schematisch je beförderte Tonne oder je Tonnenkilometer, sondern erst von einer gewissen Menge beförderter Güter oder geleisteter Tonnenkilometer, besser noch von einer gewissen Höhe erzielter Frachteinahmen (oder beim Werkfernverkehr ersparter Frachtkosten) an erhoben würde, weil dadurch die übersteigerten Differentialgewinne am besten herangezogen werden können. Selbstverständlich müßten hierbei Zahl und Nutzlastkapazität der konzessionierten Lastkraftwagen

der Unternehmer des gewerblichen Güterfernverkehrs sowie Zahl und Nutzlastkapazität der Lastkraftwagen des Werkfernverkehrs — diese etwa im Verhältnis zu Art und Größe des Unternehmens — in angemessener Weise berücksichtigt werden.“ Sodann verweist B. auf die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr, der demnächst laufend die erforderlichen Zahlenunterlagen zur Verfügung stehen werden. — Der andere Weg könnte sich, so meint B., in der unmittelbaren Herabgabe eines Teiles oder des ganzen Aufkommens der Ausgleichsabgabe an die Bundesbahn anbieten. In diesem Fall würde sich rein arithmetisch die Wirkung ergeben, daß die Ausgleichsabgaben dann nicht gleich hoch bemessen zu werden brauchten wie bei einer Verwendung des Aufkommens innerhalb des Lastkraftwagen-Güterfernverkehrs in dem dargelegten Sinne oder für Straßenbauaufgaben usw. B. gibt dann zu bedenken: „Der Werkfernverkehr wird verständlicherweise kaum geneigt sein, durch seine Ausgleichsabgaben den gewerblichen Güterfernverkehr, sei es auch nur den auf Nebenstrecken tätigen, zu subventionieren. Zwar bedeutet der Werkfernverkehr auch eine Konkurrenz für den gewerblichen Güterfernverkehr, in stärkerem Grade aber konkurrenziert er die Schiene. Man wird daher erwägen müssen, ob das Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe des Werkfernverkehrs nicht von vornherein der Bundesbahn zugeführt werden sollte. Beide Verwendungswege würden dem Ausgleichsprinzip zu dienen vermögen und zu einer organischen Entwirrung des Konkurrenzkampfes führen können . . .“ Abschließend fordert B. den Vorstand und den Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn auf, klare und entschiedene Vorschläge vorzulegen. Daß B. allen aufrichtigen Lösungsversuchen konziliant entgegensieht, gibt er deutlich zu erkennen: „Ob Ausgleichsabgaben die einzige Lösung der Verkehrskrise sind, soll hier nicht bejaht werden. Nach allen Ueberlegungen aber, die bisher von der Verkehrswissenschaft angestellt und nach den Lösungen, die in gewissen Auslandsstaaten gefunden worden sind, werden Ausgleichsabgaben in der einen oder anderen Form doch zur Anwendung kommen müssen. Nochmals aber sei die Notwendigkeit betont, daß, während der auf der Verkehrsministerkonferenz beschlossene Ausschuß seine Arbeiten durchführt, die Bundesbahn selbst sich an die Spitze der Bestrebungen stellen muß, die ihr und der deutschen Volkswirtschaft zu helfen vermögen.“ — Wie die neueren Ereignisse in der deutschen Verkehrspolitik bewiesen haben, scheint diese Anregung auf fruchtbaren Boden gefallen zu sein.

III. Analyse der Vorschläge

Um eine Grundlage für die von Brandt angeregte öffentliche Diskussion und einen Ueberblick für die Tätigkeit des Sachverständigenausschusses zu schaffen, empfiehlt es sich, den Inhalt der einzelnen Vorschläge in einer gedrängten Uebersicht schematisch darzustellen. Es ist unmöglich, in einem solchen Schema alle Gemeinsamkeiten, Differenzierungen und Abweichungen der Vorschläge vollständig und eindeutig wiederzugeben. Insbesondere können darin nicht alle Alternativen, mit denen die Autoren ihre Vorschläge versehen haben, erfaßt werden. Die Unterscheidungen zwischen „externem“ und „internem“ Ausgleich sind nicht überall scharf gegeneinander abgegrenzt. Dem prüfenden Blick bietet die Gesamtheit der Vorschläge mehr Gemeinsamkeiten als Abweichungen oder gar Gegensätzlichkeiten. Zur eigenen Urteilsbildung der Leser empfiehlt sich die Lektüre der originalen Vorschläge der Autoren, deren Fassung in den vermerkten Quellen zur Verfügung steht.

Thesen und Vorschläge	Berkenkopf	Brandt	Pirath	Böhm	Helfrich
Hat die Bundesbahn besondere gemeinwirtschaftl. und betriebsfremde Lasten gegenüber den übrigen Verkehrsarten?	ja	ja	ja	ja	ja
Gleichstellung der Wettbewerbsgrundlagen erforderlich?	ja	ja	ja	ja	ja
Wird hierzu lediglich Kostenerhöhung der übrigen Verkehrsträger angestrebt?	nein	nein	nein	nein	nein
Oder wird ein Ausgleichssystem befürwortet?	ja	ja	ja	ja	ja
Wird zugleich oder ersatzweise die Einführung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienug empfohlen:					
für den gewerbl. Güterfernverkehr?	ja	ja	ja	?	ja (wo angänglg)
für den gewerbl. Güternahverkehr?	ja	?	ja	?	?
für die Binnenschiffahrt?	nein	?	ja	?	?
Ist die baldige Einführung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienug bei den vorstehenden Verkehrsarten wahrscheinlich?	nein	nein	nein	?	nein
Erhebung einer Ausgleichsabgabe: vom gewerblichen Güterfernverkehr?	ja	ja (nur vom ertragreichen)	ja	ja	ja
vom Werkgüterfernverkehr?	ja	ja	ja	ja	ja
vom gewerblichen Güternahverkehr?	ja	?	nein	ja	?
vom Werkgüternahverkehr?	ja	?	nein	?	?
vom Omnibusverkehr?	alternativ	?	?	?	?
von der Binnenschiffahrt?	nein	nein	ja	?	?
von der Wirtschaft?	?	alternativ	?	?	?
Wird Zweckbindung des Ausgleichsabgaben=Aufkommens empfohlen:					
zur Verwendung des Aufkommens vom gewerblichen Güterfernverkehr: nur innerhalb dieses Verkehrszweiges?	nein	ja	nein	?	?
auch innerhalb des gewerblichen Güternahverkehrs?	ja	nein	ja	?	?
oder zur Abgabe des ganzen oder eines Teils des Aufkommens an die Bundesbahn?	alternativ (f. gemeinwirtschaftl. Verkehr)	alternativ	nein	?	nein
zur Verwendung des Aufkommens vom Werkfernverkehr: nur für Straßenverkehrszwecke?	ja	nein	ja	?	?
oder zur Abführung an die Bundesbahn?	alternativ (f. gemeinwirtschaftl. Verkehr)	ja	nein	?	?

Thesen und Vorschläge	Berkenkopf	Brandt	Pirath	Böhm	Helfrich
zur Verwendung des Ausgleichsabgaben=Aufkommens aus dem Fernverkehr der Binnenschiffahrt:					
nur innerhalb der Binnenschiffahrt?	—	—	vorwiegend ja	—	—
oder auch an Schiene und Straße?	—	—	Bei Zubringerdienst: ja	—	—
Bezweckt das Ausgleichsabgabensystem: nur die Verbesserung der Wettbewerbsgrundlagen der Bundesbahn?	nein	nein	nein	nein	nein
oder auch den internen Ausgleich innerhalb der einzelnen Verkehrsarten?	ja	ja	ja	?	ja
und die Stärkung des Flächen-, Abseits- und weniger ertragreichen Verkehrs?	ja	ja	ja	ja	ja
Kommt an Stelle von Ausgleichsabgaben oder neben ihnen die Differenzierung der Beförderungssteuer in Betracht?	ja	alternativ	?	?	ja
Soll die Berechnung der Ausgleichsabgabe des gewerbl. und Werk=Güterfernverkehrs erfolgen:					
in der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr?	?	ja	ja	?	?
oder durch eine Ausgleichskasse als Organ der Selbstverwaltung des Kraftverkehrs?	ja	alternativ	?	?	?
Soll die Zuteilung von Mitteln des Ausgleichsaufkommens des gewerbl. Güterfernverkehrs erfolgen:					
durch die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr?	?	alternativ	ja	?	?
oder durch eine Ausgleichskasse der Selbstverwaltung des Kraftverkehrs?	ja	?	?	?	?
Erhebung und Verteilung der Ausgleichsbeträge der Binnenschiffahrt durch BVM (Abt. Wasserstraßen) oder eine geschäftsführende Wasserstraßendirektion?	—	—	ja	—	—

Alle Autoren bejahen, daß die Bundesbahn gegenüber den anderen Verkehrsträgern mit besonderen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und betriebsfremden Auflagen belastet, dadurch im Wettbewerb empfindlich benachteiligt und daß eine Gleichstellung der Wettbewerbsgrundlagen erforderlich ist. Nicht ein einziger Autor strebt dieses Ziel über den Weg der reinen Kostenerhöhung der übrigen Verkehrsträger an, alle Autoren befürworten vielmehr ein Ausgleichssystem. Innerhalb dieses Ausgleiches empfehlen die Autoren die Uebernahme der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienug auch durch den gewerblichen Straßengüterfernverkehr, teils sogar durch den gewerblichen Straßengüternahverkehr und durch die Binnenschiffahrt. Die Autoren halten aber die alsbaldige Uebernahme einer gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienug — ähne

lich wie bei der Bundesbahn — durch die anderen Verkehrsträger nicht für wahrscheinlich. Sie schlagen daher die Erhebung von Ausgleichsabgaben vor. Solche Ausgleichsabgaben sollen nach übereinstimmender Meinung aller Autoren sowohl vom gewerblichen Güterfernverkehr, als auch vom Werkgüterfernverkehr erhoben werden. Brandt will jedoch nur den ertragreichen gewerblichen Güterfernverkehr zur Ausgleichsabgabe heranziehen, vorwiegend den Hauptstreckenverkehr. Bezüglich der Heranziehung des gewerblichen Güternahverkehrs und des Werkgüternahverkehrs zur Ausgleichsabgabe ist die Auffassung einiger Autoren nicht eindeutig erkennbar, Brandt und Pirath jedenfalls befürworten sie nicht. Den Omnibusverkehr wünscht ein Autor der Ausgleichsabgabe zu unterwerfen, die übrigen Autoren haben ihre Meinung nicht offengelegt. Auch bezüglich der Binnenschifffahrt sind die Vorschläge nicht eindeutig. Berkenkopf und Brandt verneinen die Heranziehung der Binnenschifffahrt, Pirath vertritt die Auffassung, daß die Binnenschifffahrt den internen Ausgleich, den sie bereits jetzt — z. B. bezüglich der Kohle nach Süddeutschland — praktiziert, modifizieren und verbessern soll. Im externen Ausgleich der Binnenschifffahrt sollen von Fall zu Fall die Zubringerdienste von Schiene und Straße mitberücksichtigt werden. Die Autoren sind sich im Grundsatz darüber einig, daß die Zweckbindung des Ausgleichsabgaben-Aufkommens erforderlich ist, wenn die angestrebten verkehrspolitischen Ziele erreicht werden sollen. Was die politischen Personallasten der Bundesbahn anlangt, so empfehlen sie ihre Uebernahme auf den Bundeshaushalt, nicht die anteilige Aufgliederung auf die Verkehrsträger. Brandt stellt auch den Gedanken zur Erörterung, ob nicht die Wirtschaft selbst oder die Kommunen die zusätzlichen Kosten für den Berufsverkehr der Bundesbahn übernehmen sollen. Bezüglich der gemeinwirtschaftlichen Bedienung im Güterverkehr der Bundesbahn wünscht Brandt ebenfalls die Prüfung der Frage, ob die besonderen Kosten hierfür unmittelbar von der Wirtschaft aufzubringen sind. Allerdings sollen der gewerbliche Güterfernverkehr und der Werkgüterfernverkehr auch bei Bejahung dieser Frage von der Ausgleichsabgabe nicht völlig freibleiben. Während Brandt das Ausgleichsabgaben-Aufkommen des gewerblichen Güterfernverkehrs nur innerhalb dieses Berufszweiges selbst zur Verwendung bringen will, vor allem zur Stärkung des im Absichtsverkehr tätigen Unternehmertums, wünschen Berkenkopf und Pirath, daß Teile dieses Aufkommens auch zur Hebung des gewerblichen Güternahverkehrs verwendet werden. Berkenkopf und Brandt erwägen nur alternativ die Abgabe eines Teils des Aufkommens des gewerblichen Güterfernverkehrs an die Bundesbahn. Beachtenswert ist der Hinweis von Brandt, daß in diesem Fall die Abgabe nicht gleich hoch bemessen zu werden braucht wie bei Verwendung des Aufkommens ausschließlich innerhalb des gewerblichen Straßengüterfernverkehrs. Eine vom Verfasser vorgenommene alternative Berechnung hat ergeben, daß zur Herstellung der Gleichgewichtslage in der Konkurrenzsituation zwischen dem Güterverkehr der Schiene und der Straße in der Tat ein beträchtlich geringeres Aufkommen an Ausgleichsabgaben genügt als bei Verwendung des vollen Aufkommens ausschließlich für Zwecke des Straßenverkehrs. Das Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe des Werkgüterfernverkehrs soll nach Auffassung von Brandt am zweckmäßigsten voll der Bundesbahn zugute kommen. Berkenkopf zieht eine alternative Verwendung in Betracht, Pirath empfiehlt — soweit erkennbar — die Verwendung nur für Straßenverkehrszwecke. Pirath, der als einziger auch die Binnenschifffahrt heranzuziehen wünscht, befürwortet die Verwendung dieses Ausgleichsabgaben-Aufkommens vorwiegend innerhalb

der Binnenschifffahrt selbst, will aber dort, wo Schiene und Straße Zubringerdienst leisten, diese nicht leer ausgehen lassen. Alle Autoren verneinen, daß es ihnen bei ihren Vorschlägen lediglich um die Verbesserung der Wettbewerbsgrundlagen der Bundesbahn geht. Sie bejahen vielmehr, daß ihnen ebenso viel oder mehr an der Ermöglichung eines internen Ausgleichs innerhalb der einzelnen Verkehrsarten und insbesondere an der Stärkung des Flächen-, Abseits- und des gegenwärtig weniger ertragreichen Verkehrs liegt. Mehrere Autoren erwägen zur Erreichung dieser Ziele auch die Differenzierung der Beförderungssteuer. In organisatorischer Hinsicht schlagen einige Autoren für die Errechnung der Ausgleichsabgaben des Güterfernverkehrs, teils auch für die Verteilung der Mittel, die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr vor, Berkenkopf hält eine Ausgleichskasse der Selbstverwaltung des Kraftverkehrs für mehr geeignet, andere Autoren haben sich zu dieser Frage nicht geäußert. Nicht erkennbar ist, wo die Berechnung etwaiger Ausgleichsabgaben des gewerblichen Güternahverkehrs, des Werkgüternahverkehrs und des Omnibusverkehrs und durch welche Stelle die Verteilung der Mittel erfolgen soll. Die von Pirath vorgeschlagene Ausgleichsabgabe der Binnenschifffahrt soll durch das Bundesverkehrsministerium oder eine geschäftsführende Wasserstraßendirektion erhoben und verteilt werden.

IV. Einige Stellungnahmen zu den Ausgleichsabgaben-Vorschlägen

Soweit Stellungnahmen zu den Vorschlägen aus der Zeit vor der Dortmunder Verkehrsministerkonferenz vorliegen, sind sie an früherer Stelle bereits behandelt worden. Nachstehend sollen kurz nur einige Stellungnahmen angeführt werden, die sich auf die neueren Vorschläge beziehen.

1. Gewerkschaften

Die Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr hat sich zur Verkehrspolitik schon 1951 in grundsätzlicher Weise geäußert.²²⁾ Doch findet sich darin kein Hinweis auf das Problem der Ausgleichsabgabe. Dagegen hat sich Schmidt vor kurzem in dem Organ des Bundesvorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes²³⁾ sehr eingehend über das Thema „Zur Dringlichkeit gemeinwirtschaftlicher Verkehrsordnung“ ausgelassen. Er untersucht zunächst die Standortstruktur als Resultante des Verkehrssystems, weist dann die Notwendigkeit einer räumlich dezentralisierenden Verkehrspolitik zugunsten der Randgebiete nach, behandelt anschließend die Frage, ob im heutigen Verkehrssystem ein gemeinwirtschaftlicher Standortausgleich weiterhin möglich ist, um schließlich das Erfordernis der Marktregulierung herauszustellen und Ziel sowie Zwischenstadien aufzuzeigen.

Unter Verweis auf Predöhl²⁴⁾ geht S. von den Feststellungen der nationalökonomischen Theorie aus, daß es ohne Regulierung eine Ordnung im Verkehrswesen nicht geben kann. Unter dem Gesichtspunkt des Koordinationsproblems bleibe nur übrig, das gesamte Binnenverkehrswesen als einen Markt — oder besser als einen Zusammenhang von Märkten, die durch weitgehende Substitutionsmöglichkeiten miteinander verbunden sind — zu betrachten. Die Verfassung des Marktes sei teils monopolistisch, teils oligopolistisch. Daraus ergebe sich die „Aufgabe, diese Marktverfassung durch eine staatlich geordnete, gebundene Konkurrenz zu ersetzen“²⁵⁾, wobei diese Regulierung „gleichzeitig die gemeinwirtschaftlichen Zwecksetzungen zu gewährleisten“ hat. Für den Markttheoretiker sei durch bloße Herstellung „gleicher Startbedingungen“ für alle Konkurrenten eine Ordnung nicht möglich. Das Problem der Zurechnung der

Kosten des Verkehrs sei noch nicht gelöst. Eine Verkehrsteilung nach dem Maßstab der jeweiligen Transportentfernung, einer Einteilung der Güter, nach bestimmten Verkehrsverbindungen oder nach regionalen Prinzipien richte sich gegen die Dynamik des technischen Fortschritts, würge den Zwang zur Rationalisierung ab und belaste die Volkswirtschaft mit überhöhten Betriebs- und Investitionskosten. Eine nach den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten strebende Lösung müsse geschaffen werden. Die heute kurzfristig zu schaffende Notlösung zugunsten der Bundesbahn dürfe dieses Ziel nicht verbauen, sie könne nur eine Uebergangslösung sein. Ebenso wenig wie die „Aufgabenteilung“ könne ein finanzieller „äußerer Ausgleich“ aus den Mitteln des Fiskus zweckmäßig erscheinen (abgesehen von den sogenannten politischen und sonstigen Kriegslasten der Bahn). S. beschreibt kurz den Vorschlag von Pirath und gibt zu bedenken, daß sich hier — jedenfalls auf der Straße — wieder das bekannte Kostenzurechnungsproblem stellt. S. führt dann aus: „Konsequenter als Piraths „innerer Ausgleich“ ist eine Variante des von Brandt wiederholt vorgetragenen Vorschlags einer Ausgleichsabgabe auf den Straßengüterverkehr (einschließlich Werkverkehr), nach der Brandt diese Ausgleichsabgabe unmittelbar der Bahn zufließen lassen will. Brandt rechnet — im Gegensatz zu Pirath — nicht mehr mit der politischen Durchsetzbarkeit einer Zwangsorganisation auf der Straße mit allgemeiner Betriebs- und Beförderungspflicht (etwa in Gestalt des früheren Reichs-Kraftwagen-Betriebsverbandes RKB), er bezeichnet seinen Vorschlag lediglich als Alternative zu dieser versäumten Lösung. Wenn aber unter den obwaltenden politischen Umständen ein Neo-RKB zur Zeit nicht zu erreichen ist, so wird die Brandtsche Ausgleichsabgabe auf noch größere politische Hindernisse stoßen. Zu Unrecht.“ S. fordert: „Soweit und solange die Verkehrsträger an den gemeinwirtschaftlichen Lasten nicht im gleichen Prozentsatz ihrer Gesamtleistungen teilhaben, wird ein finanzieller Ausgleich von Verkehrszweig zu Verkehrszweig volkswirtschaftlich notwendig sein. Dem Prinzip des inneren Ausgleichs innerhalb der jeweiligen Verkehrsträger müsse ein Kostenausgleich zwischen den drei Verkehrsträgern (Schiene, Straße, Wasserstraße) an die Seite gestellt werden. In seinen weiteren Ausführungen behandelt S. die organisatorischen Probleme etwa im Sinne der bekannten Vorschläge der OeTV. Als unaufschiebbar notwendig führt S. folgende Maßnahmen an: „1. Der Bundesbahn müssen die finanziellen Lasten für die Beseitigung der Kriegsschäden und des Nachholbedarfs wie auch die sogenannten politischen Lasten abgenommen werden, zumindest durch langfristige Kredite. 2. Die gemeinwirtschaftliche Tarifdifferenzierung darf zugunsten verbesserter Wettbewerbsfähigkeit der Bahn nicht weiter beschnitten werden — sie ist vielmehr angesichts der Existenznot der Randgebiete mindestens auf den alten Stand wieder auszubauen. 3. Solange eine Abgabe zum Finanzausgleich für gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienungen legislativ nicht verwirklicht wird, muß die Bindung des Kraftwagentarifs an den Eisenbahntarif aufrechterhalten bleiben. 4. Die Innehaltung des Kraftwagentarifs und der Konzessionskontingentierung ist mit allem Nachdruck zu sichern, hierzu muß die Bundesanstalt für den Güterkraftverkehr nunmehr beschleunigt aufgebaut werden. 5. Solange eine den Werkverkehr einbeziehende Ausgleichsabgabe nicht verwirklicht wird, müssen Maßnahmen zur Einschränkung des Werkverkehrs ergriffen werden. 6. Die staatliche Tarifhoheit ist auch im Binnenschiffahrtsgesetz zu verankern.“ Nach Auffassung von S. soll in der nächsten Stufe des verkehrspolitischen Aufbaues die Bundesanstalt für den Güterkraftverkehr zu einem Zwangsverband mit Beförderungspflichten umgestaltet und

eine entsprechende Einrichtung für die Binnenschiffahrt geschaffen werden. „Sobald dann auch der „gegenseitige Finanzausgleich“ geschaffen worden ist, kann die gegenwärtige Tariffkoppelung fallen.“

2. Wirtschaft

Die wichtigsten Stellungnahmen der Wirtschaft zum Ausgleichsabgaben-Problem sind bereits dargelegt worden²⁶⁾. Wie die Vorschläge und Auffassungen von Böhm, Helfrich, Kolath und Kampf beweisen, steht die Wirtschaft diesem Problem nicht negativ gegenüber. Bemerkenswert ist die ablehnende Stellungnahme von Linden²⁷⁾, die allerdings noch aus dem Jahre 1952 stammt. Er sagt: „Allein die Entlastung auf der Ausgabe Seite der Verkehrsträger ist der Weg, auf dem deren Gesundung zu erreichen sein wird. Jede Maßnahme, die zu einer Verteuerung des Verkehrsdienstes (z. B. Ausgleichsabgaben) führen müßte, ist im Hinblick auf diese klare Zielsetzung zu vermeiden, und es darf noch hinzugefügt werden, daß auch die Gesamtsituation der deutschen Wirtschaft, gekennzeichnet durch die deutlichen Merkmale einer nachlassenden Konjunktur, kein anderes Vorgehen gestattet.“ An späterer Stelle führt L. aus: „Ohne Zweifel hat die mehrfach erwähnte Tarifierhöhung dem Werkverkehr neuen Auftrieb gegeben. Man wird nicht verkennen dürfen, daß auch der Werkverkehr gewissermaßen im Wettbewerb zum öffentlichen Verkehrsdienst steht. Volkswirtschaftliche Ueberlegungen führen auch hier wiederum zu der Forderung, daß der Verkehrsdienst der öffentlichen Hand und der gewerblichen Unternehmer durch verbesserte und billigere Leistungen bestrebt sein muß, die verladende Wirtschaft zu einem Abbau ihres Werkverkehrs zu veranlassen, und daß man nicht umgekehrt durch Einführung von Abgaben oder sonstigen Sonderbelastungen den Kraftwagen allgemein oder den Werkverkehr im besonderen zum Schutze des öffentlichen Verkehrs belasten darf.“

Das „Handelsblatt“ bemerkt in seiner Jahresschlußnummer²⁸⁾: „... Wenn der Lastkraftwagen in zunehmendem Maße in die unteren Tarifklassen eindringt und Transporte durchführt, die organisch auf die Schiene gehören, so kann er das nur deshalb, weil ihm aus den Beförderungsleistungen in den höheren Tarifklassen eine Differentialrente erwächst, die den LKW instand setzt, entweder Tarifunterbietungen vorzunehmen, so Transporte an sich zu reißen, oder aber einen internen Frachtausgleich vorzunehmen, d. h. die Transporte in den unteren Tarifklassen zu subventionieren.“ In diesem Problem sei die Schlüsselstellung für die organische Verkehrsteilung zu suchen. Dieser Auffassung hatte das Handelsblatt noch folgende Bemerkung vorangestellt: „Künstlich, d. h. durch Steuern oder andere fiskalische Abgaben den Straßenverkehr zu behindern und einzuschränken, wäre auch töricht, weil man dadurch eine nun einmal technisch gegebene Entwicklung hemmt. Weit entscheidender kann die Schiene die Straße in Form einer entsprechenden Tarifgestaltung treffen.“ Ob damit bereits die Tarifgestaltung, wie sie jetzt durch die Bundesbahn vorgeschlagen worden ist, gemeint ist, vermag man nicht ohne weiteres zu erkennen.

3. Kraftverkehr

Die ablehnenden Stellungnahmen der Arbeitsgemeinschaft Güterfernverkehr zum Gedanken der Ausgleichsabgabe aus dem Jahre 1952 sind bereits erwähnt worden.²⁹⁾ Seit Anfang 1953 hat sich immer schärfer der Zwang, angesichts der bedrohlicher werdenden Lage der Bundesbahn wenigstens zu einer Notlösung zu kommen, in den Vordergrund geschoben, so daß das Ausgleichsabgaben-Problem etwas zurückgetreten ist.

Eine Stimme aus Kreisen des gewerblichen Güterfernverkehrs meinte vor kurzem, es sei etwas sehr abwegig, zu fordern, daß der kritischen Lage der Bundesbahn durch den gewerblichen Güterfernverkehr aufgeholfen werden soll. Hinsichtlich der Einnahmeentwicklung habe sich die Lage bei der Bundesbahn wesentlich günstiger gestaltet als beim gewerblichen Güterfernverkehr. „Daher müssen nach wie vor auch alle neuen Pläne, dem Güterfernverkehr eine Ausgleichsabgabe aufzulegen, als ungerechtfertigt abgelehnt werden.“³⁰⁾

Offenbar stammt auch die nachfolgende Äußerung aus Kreisen des Kraftverkehrs: „Den Selbstverwaltungsorganisationen fällt damit eine Aufgabe zu, die weit über das hinausgeht, was in den letzten Jahren zu leisten war. Jetzt kommt es darauf an, daß die Maßnahmen und Ziele des einzelnen Verkehrsträgers den Belangen des gesamten Verkehrswesens und der Volkswirtschaft in einem weit stärkeren Maße, als es bisher der Fall war, untergeordnet werden. Kein Verkehrsträger kann in sich gesunden, wenn es den anderen wirtschaftlich schlecht geht. Der Gemeinschaftsgedanke muß deshalb bei allen verkehrspolitischen Erwägungen und Plänen oberstes Gesetz werden. Deshalb sollte auch Abstand genommen werden von allen Maßnahmen, die geeignet sind, den Wettbewerb untereinander zu verschärfen. Sondersteuern, Ausgleichsabgaben, einseitige Tarifierhöhungen werden zum Beispiel nie zu dem gewünschten Erfolg führen, sondern letztlich nur das Gegenteil dessen bringen, was angestrebt war.“³¹⁾

Auch Eichhoff³²⁾ hat zur Frage der Ausgleichsabgabe Stellung genommen. In dem Bericht über die Kundgebung des bayerischen Straßenverkehrsgewerbes in München heißt es: „Zur Frage der Ausgleichsabgabe wies Eichhoff zwar auf die besonderen sozialen, politischen und Kriegsschädenlasten der Bahn hin, auf deren Leistungen man nicht verzichten könne; jedoch gäbe es eine Anzahl von Möglichkeiten, die unglückliche Lage der Bahn zu bessern. Vor allem müßte man versuchen, deren unwirtschaftliche Leistungen abzubauen. So solle man auch statt dem Gedanken an eine Ausgleichsabgabe tausend andere Ueberlegungen anstellen, bevor man eine solche Sache ernsthaft weiterverfolgte . . .“ — Falls jene „tausend anderen Ueberlegungen“ nicht bereits von ernsthaften Verkehrswissenschaftlern und Verkehrspolitikern angestellt worden sein sollten, würde E. sich unzweifelhaft ein Verdienst erwerben, wenn er sie näher konkretisieren würde. Es ist immerhin bemerkenswert, wenn E., obwohl die Verkehrsministerkonferenz einstimmig die Klärung des Problems der gemeinwirtschaftlichen und betriebsfremden Lasten der Bundesbahn beschlossen und eigens zu diesem Zweck einen Sachverständigenausschuß eingesetzt hat, von einer ernsthaften Weiterverfolgung des Gedankens an eine Ausgleichsabgabe abraten zu sollen glaubt.

Verfasser hat vor kurzem in knappster Form den Inhalt der verschiedenen Vorschläge zum Ausgleichsabgaben-Problem zusammengefaßt und daran einige Fragen geknüpft.³³⁾ Angesichts der schwierigen rechtlichen Problematik ventiliert er den Gedanken, den Ausgleich auf freiwilliger Grundlage, d. h. auf Grund einer internen Regelung innerhalb des Berufsstandes der gewerblichen Güterfernverkehrsunternehmen, durchzuführen. Zu den Auffassungen von Brandt und Pirath stellt er fest, daß sie sich insoweit decken, als beiden daran liegt, die Verkehrsbedienung der wirtschaftlich schwachen Gebiete günstiger zu gestalten als bisher und die Volkswirtschaft von der Ueberschärfe des Konkurrenzdruckes zu entlasten. Die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr könnte sich aus dem Ueberwachungsinstrument des Güterkraftverkehrsgesetzes in ein wichtiges Ausgleichsinstrument wandeln und der Ordnung des Verkehrs in idealer

Weise dienen, wenn sie bereit wäre, innerhalb ihrer neuen Aufgabe nicht nur Berechnungen anzustellen, sondern die Ausgleichszahlungen selbst durchzuführen, soweit es sich um die Ausgleichsabgabe des gewerblichen Güterfernverkehrs handelt. Bezüglich der Ausgleichsabgabe des Werkfernverkehrs käme wohl nur ihre Errechnung durch die Bundesanstalt in Betracht, während die Zahlungen von der Wirtschaft unmittelbar an die Bundesbahn oder eine sonst durch Gesetz zum Empfang bestimmte Stelle zu leisten wären. Abschließend gibt Verfasser der Hoffnung Ausdruck, daß auch die Verkehrsträger selbst nunmehr zu der u. a. von Berkenkopf, Brandt und Pirath vorgetragenen Problematik Stellung nehmen werden.

Die Zentralarbeitsgemeinschaft des Straßenverkehrsgewerbes eröffnete die Diskussion über den Aufsatz des Verfassers.³⁴⁾ Es wird eingewendet: „Ein Hauptfehler aller Ueberlegungen liegt darin, daß man nur den Fernverkehr betrachtet und nur diesem eine ungenügende Bedienung abseits gelegener Gebiete vorwirft, während man bei diesen Fragen selbstverständlich das Verkehrsmittel Kraftwagen im ganzen sehen müßte.“ An späterer Stelle wird gefordert: „Wenn man hier Vorwürfe wegen ungenügender Bedienung der Fläche machen will, müßte erst einmal statistisch nachgewiesen werden, wie viele in verkehrsarmen Gebieten bestellte Lastzüge nicht gestellt worden sind.“ Zu der von mehreren Autoren dargelegten Absicht, die verkehrsabgelegenen Gebiete noch besser und noch billiger zu bedienen, als dies heute der Fall ist, sei die Untersuchung der Frage erforderlich, ob dazu wirklich ein Bedürfnis besteht. Es komme hier viel weniger auf den unmittelbaren Fernverkehr als auf den Nahverkehr bzw. Zubringerverkehr an. In dieser Beziehung seien aber alle Gebiete ausreichend versorgt. Die Transporte für landwirtschaftliche Güter seien bereits durch die Verbilligung des Dieselskraftstoffes für die Landwirtschaft weitgehend staatlich subventioniert. „Wo soll da noch das Bedürfnis hergeleitet werden, den Kraftverkehr in abgelegenen Gebieten noch weiter zu verbilligen? Und mit welcher Begründung soll diese gewünschte Verbilligung vom Fernverkehr, der seinerseits auch in erheblichem Umfange die Fläche bedient, getragen werden? Es zeigt sich also, daß eigentlich gar kein Bedürfnis besteht, den Verkehr für die abseits gelegenen Gebiete noch zu verbilligen. Daher muß auch eine für diesen Zweck zu erhebende Ausgleichsabgabe abgelehnt werden.“ Wenn Brandt vorgeschlagen habe, die Ausgleichsabgabe nicht schematisch je beförderte t oder tkm, sondern erst von einer gewissen Menge beförderter Güter oder geleisteter tkm, besser noch von einer gewissen Höhe erzielter Frachteinnahmen ab zu erheben, weil dadurch übersteigerte Differentialgewinne am besten herangezogen werden könnten, so sei ein derartiges Verfahren nicht anwendbar, „weil es weder auf die t bzw. tkm oder die erzielten Frachteinnahmen ankommt, sondern einzig und allein auf den Unterschied zwischen den Nettoeinnahmen und den Betriebsausgaben. Es ist daher auch falsch, anzunehmen, daß der Bundesanstalt laufend die für die Berechnung der Ausgleichsabgabe benötigten Zahlenunterlagen zur Verfügung stehen werden“. Um der Bundesanstalt zu ermöglichen, als Ausgleichsinstrument tätig zu werden, müßte sie „von jedem Lastzug nicht nur die Unterlagen über die Frachteinnahmen, sondern auch alle Leistungsangaben und die gesamten Betriebskosten erhalten und auswerten“. Ferner wird festgestellt: „Die Differentialrente im Güterfernverkehr gibt es also gar nicht!“ und anschließend: „Für den gewerblichen Güterfernverkehr bleibt also kein Grund übrig, Ausgleichsabgaben zu planen.“ Weiter wird betont, daß die Steuerleistungen aus der Differentialrente 40 bis 80% betragen und nur beim gewerblichen Kraftverkehr anfallen.

Beim Werkverkehr „werden die Gewinne des Hauptbetriebes durch die Verluste der Transportabteilung geschmälert, so daß der Staat weniger Steuern bekommt“. Man könne keinen Grund finden, „der zu der Annahme berechtigt, daß die Einführung einer Ausgleichsabgabe — wenigstens soweit dies den gewerblichen Güterfernverkehr betrifft — der Ordnung im Verkehr dienen könnte“. Zum Schluß wird ausgeführt: „Die verschiedenen Gremien und Ausschüsse sollten sich daher nicht mit Plänen über eine Ausgleichsabgabe des Kraftwagens befassen, sondern damit, wie die Bundesbahn durch eine entsprechende Reorganisation und Rationalisierung gesund gemacht werden kann. Dabei erkennen wir durchaus die Forderung nach der Erstattung betriebsfremder Lasten der Bundesbahn durch den Bund an. Bezüglich der hierfür in Frage kommenden Positionen und ihrer Höhe wären jedoch objektive Feststellungen erforderlich...“ — Wenn gleich es nicht möglich ist, an dieser Stelle zu allen aufgeworfenen Einzelfragen Stellung zu nehmen, so erscheinen doch einige Bemerkungen angezeigt. Wenn man daran denkt, nicht nur den Ausgleich innerhalb des Berufszweiges der gewerblichen Güterfernverkehrsunternehmen durchzuführen, sondern auch die Absicht hat, eine verbesserte und verbilligte Verkehrsbedienung in den wirtschaftlich wenig erschlossenen Gebieten und in den Randgebieten zu ermöglichen, so wird man sich den Vorschlägen von Berkenkopf und Pirath anschließen müssen, die in das Ausgleichssystem auch den Straßengüternahverkehr einzubeziehen wünschen. Die Notwendigkeit, in diesen Gebieten die Voraussetzungen für eine verbesserte und verbilligte Verkehrsbedienung zu schaffen, ist von ernsthaften Verkehrswissenschaftlern und Verkehrspolitikern so oft unterstrichen worden, daß kaum ein Zweifel an der Berechtigung dieser Forderung besteht.³⁵⁾ Daß es keine echten übersteigerten Differentialgewinne im Güterfernverkehr geben soll, wird auf Grund des Morgenthaler-Gutachtens und anderer Untersuchungen bezweifelt werden müssen. Eine Spezialstatistik über die Zulassung neuer Lastkraftwagen und Anhänger nach einzelnen Fahrzeughaltern und ein Vergleich des Bestandes an Lastkraftwagen und Anhängern jetzt mit dem Bestand etwa zur Zeit der Währungsreform würde weitere Aufschlüsse ermöglichen. Die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr verfügt auf Grund der Frachtbriefe über alle einzelnen Angaben, soweit sie sich auf die Frachteinnahmen beziehen. Will man schon nicht die Plankostenrechnung von Morgenthaler anerkennen, so könnte die Bundesanstalt bezüglich der mittleren Selbstkosten sich des Verfahrens von Brauner³⁶⁾ bedienen. Aus dem Vergleich der Frachteinnahmen mit den Selbstkosten würde sich die Differentialrente ziemlich genau ergeben. Die Anwendung des gleichen Verfahrens würde beim Werkfernverkehr die annähernd genaue Feststellung der unmittelbaren Differentialersparnisse gestatten.

4. Zwei Ministerstimmen

Die Verkehrsminister betrachten sich als Sachwalter der Interessen aller Verkehrsarten. Die von ihnen geübte Objektivität hat sie einstimmig die bekannte Entschließung auf der Dortmunder Konferenz fassen lassen, sie aber zugleich davon abgehalten, zu einem Problem, das noch der eigentlichen Klärung bedarf, eindeutig bejahend oder verneinend Stellung zu nehmen. Auf der Tagung der Arbeitsgemeinschaft Güternahverkehr ging der Bundesminister für Verkehr auf die Stellung des Güternahverkehrsgewerbes im Verhältnis zur Bundesbahn und zum Güterfernverkehr ein. Er sagte: „...Die Verhältnisse liegen deshalb, von den öffentlichen Eisenbahnen her gesehen, beim Güternahverkehr ganz anders als

beim Güterfernverkehr: während die Bahn dem Fernverkehr gegenüber auf den Schutz des Staates angewiesen ist, um ihre gemeinwirtschaftlichen Aufgaben zu erfüllen, zu denen sie durch gesetzliche Auflagen, nämlich die Betriebs- und Beförderungspflicht und den Tarifzwang, angehalten wird, ergänzt der Nahverkehr die Eisenbahn in der Erfüllung ihrer Aufgaben...“³⁷⁾ — Bei einer anderen Gelegenheit brachte der Bundesminister für Verkehr zum Ausdruck, er halte es für durchaus diskutabel, die einzelnen Verkehrsträger mit den Kosten ihrer Fahrbahnen zu belasten, ein Grundsatz, der bislang nur bei der Bundesbahn als selbstverständlich betrachtet werde. Eine Ausgleichsabgabe der Bundesbahn halte er insoweit für gerechtfertigt, als die Bundesbahn Verkehrsreserven vorhalten müsse.³⁸⁾ — Auf dem Herrenabend in der Kongreßhalle des Ausstellungsgeländes der 36. Internationalen Automobilausstellung in Frankfurt a. M. am 23. März 1953 hielt der Bundesminister für Verkehr eine besonders bedeutungsvolle Ansprache.³⁹⁾ Der Minister erwähnte darin auch die starken Vorbelastungen der Bundesbahn, den großen Nachholbedarf der Kriegs- und Nachkriegszeit, durch soziale Tarife, Ausnahmetarife und sonstige politische Anforderungen. Zur Zeit prüfe das Bundesverkehrsministerium zusammen mit dem Vorstand der Deutschen Bundesbahn mit großer Sorgfalt, welche Maßnahmen ergriffen werden können, um ihren finanziellen Status zu entlasten. Wörtlich sagte der Minister in diesem Zusammenhang: „Wer von außen her erhöhte Lohn-, Gehalts- und Materialkosten aufgezwungen erhält und diese Kostenprogression nicht auf die Entgelte überwälzen vermag, muß defizitär werden. Gegen solche Entwicklungen sich in Schlagworten wie „Rationalisierung“ und „verkehrspolitische Maßnahmen“ retten zu wollen, ist billig, führt aber zu keiner Lösung... Es ist unzweckmäßig, zum Ausgleich für die sozialen und politischen Belastungen, die einem Verkehrsträger auferlegt sind, nun auch den anderen mit solchen Lasten zu belegen, es sei denn, daß diese Lasten einen wirtschaftlich vernünftigen Sinn haben und daher wirklich verantwortet werden können. Wirtschaftlich nicht vernünftig aber scheint es mir zu sein, dem einen Verkehrsmittel nur darum höhere Unkosten aufzuerlegen, damit es in seiner Konkurrenzfähigkeit zu dem anderen Verkehrsmittel beschränkt wird. Aus diesem Grund halte ich, wie Sie wissen, auch nicht viel von der im vergangenen Jahre durch das Nordrhein-Westfälische Verkehrsministerium beantragten Ausgleichsabgabe. Die Belastungen der Bundesbahn aus gemeinwirtschaftlichen und sozialen Gründen sind ja nicht entstanden, um anderen Verkehrsträgern zu dienen, sondern um ganz allgemein der Wirtschaft und dem Staat die Erfüllung ihrer Aufgaben zu erleichtern. Nur auf einem Sektor leistet die Bundesbahn vor und hat einen Anspruch auf Ausgleich durch andere Verkehrsträger, nämlich durch das ständige Vorhalten einer Transportreserve für Verkehrsspitzen oder für den Ausfall anderer Verkehrsträger im Winter. Hingegen halte ich es für durchaus berechtigt, die einzelnen Verkehrsmittel mit den Kosten der Fahrbahnen zu belasten...“ Es müsse ferner geprüft werden, „ob die Verkehrsträger unter Würdigung ihrer technischen und betrieblichen Eigenart und ihrer wirtschaftlichen Struktur gerecht und gleichmäßig zu der Beförderungssteuer herangezogen werden. Entweder Beförderungssteuer für alle Verkehrsträger und ihre Unterarten, oder Wegfall jeder Beförderungssteuer: nur so gibt es für alle gleiche Startbedingungen...“ Was den Werkverkehr anlangt, stellte der Minister fest: „... Man wird den Gründen nachspüren müssen, die zu der Ausdehnung des Werkverkehrs Veranlassung geben, und man wird durch Maßnahmen mancherlei Art versuchen müssen, den Anreiz für diese Ausweitung zu nehmen. Vielleicht gelingt es damit,

den Umfang des Werkverkehrs in einem volkswirtschaftlich vertretbaren Ausmaß zu halten, vor allem, wenn man sich in diesen Kreisen einmal wirklich verantwortlich mit den tatsächlichen Selbstkosten befaßt . . ." Um Mißdeutungen vorzubeugen, sei empfohlen, den vollen Wortlaut der Ansprache des Bundesministers für Verkehr nachzulesen.

Der Minister für Wirtschaft und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen erläuterte vor einem halben Jahr in einem umfassenden Vortrag⁴⁰⁾ u. a. die schlechte Finanzlage der Bundesbahn und „trat dafür ein, die betriebsfremden Personallasten, die die Bundesbahn zur Zeit schwer belasten, auf den Bundeshaushalt zu übernehmen und bezüglich der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen einen zweckvollen Ausgleich zu finden. In diesem Zusammenhang nannte der Minister auch den Vorschlag einer Ausgleichsabgabe, der auf der im Dezember in Dortmund stattgefundenen Verkehrsministerkonferenz behandelt worden ist, und mit dem sich jetzt ein zu diesem Zweck eingesetzter Ausschuß befaßt.“

V. Die neuen Bundesbahn-Sanierungs-Vorschläge

Von der Jahreswende 1952/53 an verschlechterte sich die finanzielle Lage der Bundesbahn rascher, als es Optimisten Ende 1952 noch für wahrscheinlich gehalten hatten. Der Vorstand und die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn unterrichteten die Öffentlichkeit in ausreichender Weise über die Tragweite und die Dringlichkeit der anstehenden Probleme. Staatsminister a. D. Dr. Hilpert wies wiederholt auf die ungleichen Startbedingungen der Verkehrsträger hin. Die Schaffung gleicher Startbedingungen müsse das unverrückbare Ziel der Verkehrspolitik bleiben. Er erinnerte an die Auferlegung der Tarif- und Beförderungspflicht für die anderen Verkehrsträger und erwähnte auch die Erhebung einer Ausgleichsabgabe⁴¹⁾.

Das Mitglied des Verwaltungsrates der Deutschen Bundesbahn, Bundestagsabgeordneter Rademacher, warnte noch im März eindringlich vor weiteren Tarifexperimenten und meinte: „Die Deutsche Bundesbahn ist in dem Augenblick gesund, wenn man sie von den ihr aufgebürdeten politischen Lasten befreit, und wenn man die Sozialtarife (im Personenverkehr werden heute nicht weniger als 70 % zu untertariflichen Preisen befördert) revidiert“⁴²⁾.

Ende April 1953 hat sich das Bundeskabinett mit den Vorschlägen des Bundesministers für Verkehr befaßt. Die vom Bundesminister für Verkehr vorgetragenen Maßnahmen erstrecken sich auf folgende Gebiete: Kreditmaßnahmen, Steuermaßnahmen, verkehrs- und tarifpolitische Maßnahmen, Rationalisierungsmaßnahmen⁴³⁾.

Folgende Forderungen sollen von der Bahn aufgestellt worden sein: Ausdehnung der Beförderungsteuerpflicht auf den gewerblichen und Werkverkehr — mit Ausnahme der Kleinstfahrzeuge —, Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer für Lastkraftwagen und Omnibusse durch Beseitigung des „Knicks“, Beschränkung des Werkverkehrs im Güter- und Personenverkehr, Beschränkung des Kraftwagenfernverkehrs auf Entfernungen und Güterarten unter Ausschluß der Massengüter, Konzessionssperre für den Omnibusfernlinienverkehr, Kontingentierung des Fernreise-Gelegenheitsverkehrs mit Omnibussen, Umstellung der Abfertigungvergütung im Kraftwagen-Güterfernverkehr, Umgestaltung der unmittelbaren Frachtabrechnung im Güterfernverkehr, Uebertragung des Abfertigungsdienstes des gewerblichen Güterfernverkehrs auf die Bundesbahn, bevorzugte Zuweisung von Omnibus-Konzessionen an die Bundesbahn, Erhebung einer Ausgleichsabgabe vom gewerblichen Straßengüterfernverkehr und vom Werkfernverkehr

zugunsten der Bundesbahn, Zusammenziehung des Tarifgefüges der Klassen A, B und C sowie Senkung der Klasse D⁴⁴⁾. Der Kraftverkehr und die Wirtschaft haben zu diesen Vorschlägen — ersterer fast völlig, letztere teilweise ablehnend — Stellung genommen⁴⁵⁾. Vom Kraftverkehr wird die Befreiung der Schiene von den bahnfremden Lasten zwar als berechtigt anerkannt, u. a. die Erhebung einer Ausgleichsabgabe jedoch abgelehnt. Gegen die Ausdehnung der Beförderungsteuer auf den Güternahverkehr und die Erhöhung der Sätze für den Schwerlastverkehr protestierte auch das Präsidium des Gesamtverbandes des deutschen Groß- und Außenhandels. Diese Maßnahmen müßten sich unmittelbar preissteigernd insbesondere bei Nahrungsmitteln und auf dem Bausektor auswirken und zu einer Erhöhung der Lebenshaltungskosten führen⁴⁶⁾.

Am 21. Mai 1953 hat sich der Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn nochmals mit den Sanierungsmaßnahmen befaßt, und der Präsident des Verwaltungsrates, Bundestagsabgeordneter Dr. Wellhausen⁴⁷⁾, gab in einer Pressekonferenz einen Ueberblick über die Einzelheiten. Vorstand und Verwaltungsrat der Bundesbahn hätten sich den Vorschlägen der Ständigen Tarifkommission und des Ausschusses der Verkehrsinteressenten angeschlossen, in denen eine Ermäßigung der Tarife bei der Klasse A um 20 %, bei B um 16 %, bei C um 13 % und bei D um 10 % vorgeschlagen wird, während die unteren Tarifklassen E bis G und auch die Entfernungsstaffel unverändert bleiben sollen. Die Beförderungsteuer solle auch auf die Binnenschifffahrt und den Luftverkehr ausgedehnt werden. Im Werkverkehr und Güternahverkehr sei an eine pauschalierte Festsetzung gedacht. Im Verwaltungsrat der Bundesbahn bestehe auch Einigkeit darüber, daß eine Novelle zum Güterkraftverkehrsgesetz erlassen werden müsse, die sich vor allen Dingen mit dem Werkverkehr zu befassen habe.

Am 27. Mai veranstaltete die Zentralarbeitsgemeinschaft des Straßenverkehrsgewerbes in Bonn eine Pressebesprechung, in der der gewerbliche Straßenverkehr, insbesondere der Güterfernverkehr, zu den Vorschlägen der Bundesbahn, hauptsächlich zur Abtarifierung der oberen Tarifklassen, Stellung nahm. Raucamp⁴⁸⁾ bemerkte, die vorgesehene Zusammendrängung der horizontalen Wertstaffel werde unübersehbare Verschiebungen der Wettbewerbslage, insbesondere zu Lasten ohnehin wirtschaftsschwacher Gebiete, zur Folge haben. Der vorgesehene Umbau des DEGT zu einem reinen Wettbewerbsstarif gegen den Kraftwagen bedeute allgemein ein Verlassen des bisher stets betonten gemeinwirtschaftlichen Tarifprinzips. Wenn die geplanten Maßnahmen durchgeführt würden, ergebe sich automatisch die Frage, ob nicht auch die Verkehrsgesetzgebung den neuen Verhältnissen angepaßt werden müsse. In einer weiteren Verlautbarung⁴⁹⁾ hat die Arbeitsgemeinschaft Güterfernverkehr vorangestellt: „Die Deutsche Bundesbahn muß im Interesse der deutschen Volkswirtschaft wieder gesunden. Im Verkehr müssen aber gleiche Startbedingungen gelten. Die Bahn ist deshalb von betriebsfremden Lasten zu befreien, soweit sie unter Berücksichtigung ihrer Steuerfreiheit tatsächlich eine Vorbelastung im Wettbewerb der Verkehrsmittel darstellen.“ (Eine völlige Steuerfreiheit der Bahn besteht nicht.¹⁾ Sodann führt die Presseverlautbarung in 10 Punkten die Bedenken gegen die von der Bundesbahn vorgeschlagenen einzelnen Maßnahmen an.

Auch die Landesverbände der Arbeitsgemeinschaft Güternahverkehr haben auf einer Versammlung in Konstanz gegen die durch die Vorschläge der Bundesbahn drohende Belastung des gewerblichen Kraftverkehrs im allgemeinen und des Nahverkehrs im besonderen protestiert⁵⁰⁾.

Das „Handelsblatt“⁶¹⁾ unterzieht die vorgeschlagenen Maßnahmen einer bemerkenswert objektiven Würdigung. „Ob der Weg, die oberen Tarifklassen im Güterverkehr abzubauen, auf die Dauer der richtige ist, könnte wohl erst die Zukunft lehren . . . In der Tat läßt sich darüber streiten, ob sich die Bahn mit dem Kraftverkehr in einen Tarifkampf einlassen soll; denn das gemeinwirtschaftliche Tarifsysteem wird damit im Grund schon durchbrochen. Andererseits aber wird man, wenn man der Bundesbahn wirklich helfen will, ohne die gemeinwirtschaftlichen Tarife ganz aufzugeben, wohl kaum daran vorbeikommen, den Güterverkehr zwischen Schiene und Straße anders aufzuteilen. Mit Recht wird zwar von manchen Seiten darauf aufmerksam gemacht, daß die finanzielle Lage der Bundesbahn günstiger wäre, wenn sie keine politischen Lasten zu tragen hätte. Es dürfte aber auch wohl kaum zu bestreiten sein, daß die Bahn diese Lasten leichter tragen könnte, wenn ihr der Kraftverkehr nicht gerade die rentablen Güter weggenommen hätte . . . Wenn man den Kraftverkehr, insbesondere den Werkverkehr, weiter wie bisher wachsen läßt, daneben aber der Bundesbahn ein gemeinwirtschaftliches Tarifsysteem aufzwingt und gleichzeitig erwartet, daß die Bahn ohne Fehlbeträge fertig wird, so wäre dies das gleiche, als wenn man die Quadratur des Kreises lösen wollte . . .“

Es ist noch verfrüht, in dem zur Zeit heftig hin und her wogenden Widerstreit der Auffassungen Stellung zu nehmen. Die Beratungen über zahlreiche wichtige Fragen sind auch noch nicht abgeschlossen. Treten die vorgeschlagenen Tarifmaßnahmen in Kraft, so wird sich die Spanne der Differentialrente und der Differentialersparnisse beim gewerblichen Güterfernverkehr und beim Werkfernverkehr merkbar verringern. Diese Aenderung im Verhältnis von Selbstkosten und Frachterlösen bezw. Tarifen würde nicht ohne Einfluß auf die Höhe der Ausgleichsabgabe sein, deren Erhebung eine Forderung an die Verkehrspolitik bleibt, solange die Bundesbahn weiterhin mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen belastet ist, die der Straßengüterfernverkehr nicht zu tragen hat. Die Ausdehnung der Beförderungssteuerpflicht auf den gewerblichen Güternahverkehr und den Werknahverkehr wird wahrscheinlich zu einer Erschwerung der Bestrebungen, den wirtschaftsschwachen und abseits gelegenen Gebieten eine bessere und billigere Verkehrsbedienung zu ermöglichen, führen. Das für die Volkswirtschaft unentbehrliche gemeinwirtschaftliche Tarifsysteem wird angetastet, und es ist keineswegs sicher, daß sich daraus nicht abträgliche Wirkungen auf die Standortbedingungen der Wirtschaft ergeben werden. Die Möglichkeiten, gegebenenfalls später nochmals mit einer Absenkung der oberen Tarifklassen dem zweifellos auch künftig fortbestehenden Wettbewerb des Lastkraftwagens begegnen zu können, sind gering. Auf die Dauer besteht sogar die Gefahr, daß man, um zu einem Ausgleich der Betriebsrechnung zu kommen, gezwungen sein wird, die unteren Tarifklassen anzuheben. Davon würde das gesamte volkswirtschaftliche Kosten-Preis-Gefüge äußerst negativ beeinflußt werden. Noch immer steht zu hoffen, daß alle Maßnahmen zur Sanierung der Bundesbahn so beschlossen und durchgeführt werden, daß sich aus ihnen nicht eine Verkehrsverteuerung insgesamt ergibt.

Es besteht kein Zweifel, daß die Zuspitzung der finanziellen Lage der Bundesbahn jetzt Sofortmaßnahmen erforderlich macht, eine äußerst nachteilige Konsequenz der Versäumnis von verkehrspolitischen Möglichkeiten, die in den letzten Jahren so oft von berufenen Sachkennern gewiesen worden sind. Die Tarifsenkung in den oberen Klassen wird, wenn sie wirksam wird, mit allen Mängeln einer Notlösung behaftet sein. Nur unter dem harten Zwang der Tatsachen hat die

Bundesbahn ihre gegenwärtigen Forderungen erhoben, aber zugleich keinen Zweifel daran gelassen, daß sie am gemeinwirtschaftlichen Tarifsysteem festzuhalten und es zu gegebener Zeit wieder in der alten oder sogar in verbesserter Form wiederherzustellen wünscht. Die Bemessung der Ausgleichsabgaben würde zwar, wenn die jetzt in den Vordergrund gerückten Sofortmaßnahmen realisiert werden würden, von veränderten Grundlagen ausgehen müssen, das Ausgleichsproblem als solches aber bleibt unverändert — sowohl bezüglich des „internen“ als auch des „externen“ Ausgleichs — ein Hauptanliegen der deutschen Verkehrspolitik.

VI. Offene Fragen

Die vorliegende Abhandlung will nichts anderes sein als eine vergleichende Zusammenfassung der bisher zum Ausgleichsabgaben-Problem gemachten Vorschläge und der einschlägigen Stellungnahmen unter gleichzeitiger Berücksichtigung von verkehrspolitischen Vorgängen, die mittelbar oder unmittelbar das Problem berühren. Von dem Versuch, auf dieser Grundlage schon jetzt zu einem weiteren Vorschlag zu kommen, der dann weitgehend ein Kompromiß aller bisherigen Vorschläge darstellen würde, wird bewußt abgesehen. Zu gewissen Fragen ist ohnedies dort, wo in der Abhandlung über sie referiert wurde, Stellung genommen worden. Hier sollen nunmehr nur noch einige „offene Fragen“ angedeutet werden, die sich dem suchenden und kritischen Blick anbieten.

1. Materielle Fragen

In der ersten Phase seiner Tätigkeit ist dem Sachverständigenausschuß die Aufgabe gestellt, die Höhe der Gesamtbelastung zu ermitteln, die sich für die Bundesbahn aus den ihr auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und betriebsfremden Lasten ergibt. Bisher ist noch keine Methode bekannt geworden, nach der verfahren werden soll. Der Bundesbahn selbst die Aufgabe der Methodenfindung zu überlassen, dürfte kaum angängig sein, wenn man bedenkt, daß es sich etwa bei der Ermittlung der durch die Betriebs- und Beförderungs-pflicht bedingten Belastung um ein außerordentlich verwickeltes betriebswirtschaftlich-mathematisches Problem handelt. Vielleicht wird der Selbstkosten-Ausschuß des Bundesverkehrsministeriums jetzt erstmalig seine Erkenntnisse und Kostenzahlen mit unmittelbar praktischem Nutzen für die beste verkehrspolitische Lösung zur Verfügung stellen können?

In der zweiten Phase der Arbeiten des Sachverständigenausschusses wird es sich, entsprechend der Entschließung der Verkehrsminister-Konferenz, darum handeln, Vorschläge für die Lösung des Ausgleichsproblems zu entwickeln und zu versuchen, darüber eine Einigung mit den Vertretern der Verkehrsträger und der Wirtschaft herbeizuführen. Die Einigung der engeren Sachverständigen wird sich, nachdem bereits gut durchdachte Vorschläge vorliegen, wahrscheinlich leicht ergeben. Schwieriger wird es sein, dann anschließend die betroffenen Verkehrsträger und die Wirtschaft von der Zweckmäßigkeit und der volkswirtschaftlichen Richtigkeit der Vorschläge zu überzeugen.

Das gesamte deutsche Verkehrssystem kann nur gesund sein, wenn seine einzelnen Glieder, die Verkehrsarten und Verkehrsträger, so aufeinander abgestimmt werden, daß sich aus dem Zusammenwirken der volkswirtschaftlich angestrebte optimale Effekt — verbesserte und verbilligte Verkehrsleistungen — zwangsläufig ergibt. Im „externen“ Ausgleich wird es sich darum handeln, notfalls durch Ausgleichsabgaben eine relative Gleichstellung der Wettbewerbsvoraussetzungen

der Verkehrsträger untereinander sicherzustellen. Hierbei wird bei der deutschen Binnenschifffahrt berücksichtigt werden müssen, daß ihre Wettbewerbsfähigkeit nicht allein von innerdeutschen Fakten, sondern in starkem Grade auch von der internationalen Konkurrenz bedingt wird. Beim Luftverkehr verdient die Tatsache, daß er sich als deutscher Luftverkehr erst im Stadium des Wiederaufbaues befindet und wahrscheinlich erst in einigen Jahren die volle Verkehrsreife erlangen wird, Berücksichtigung. Schließlich wird es notwendig sein, scharf zwischen dem „öffentlichen Verkehrsdienst“ (Eisenbahnen, Güterliniennahverkehr, gewisse Omnibuslinienverkehre) und dem „privaten Verkehrsdienst“ (Werkfernverkehr, Werknahverkehr, gewerblicher Güterfernverkehr, gewerblicher Güternahverkehr — ohne Güterliniennahverkehr —, Binnenschifffahrt, Luftverkehr) zu unterscheiden und dabei zugleich zu berücksichtigen, daß bei nur wenigen Verkehrsträgern das volkswirtschaftliche Gemeinwohl ohne eigentliches Gewinnstreben, bei den meisten Verkehrsträgern dagegen das privatwirtschaftliche Interesse Grundlage und Ziel aller Bestrebungen ist. Der „interne“ Ausgleich bezweckt die Gesundung der einzelnen Verkehrsträger durch Erhebung von Ausgleichsabgaben vom überrentierenden Verkehr und sinnvolle Verteilung des Aufkommens auf denjenigen Teil des zur Zeit nicht genügend rentierenden Verkehrs, der aus allgemeinen volkswirtschaftlichen Gründen der Förderung bedarf. Der „externe“ Ausgleich und der „interne“ Ausgleich müssen funktional so miteinander verbunden werden, daß sich daraus die volkswirtschaftlich erforderliche Gesamtwirkung ergibt. Wenn man das Ziel einer Dezentralisierung der Wirtschaft sowie der Hebung der Wirtschaftsgrundlagen in den Randgebieten verfolgt, wird die verbesserte und verbilligte Verkehrsbedienung solcher Gebiete sicherzustellen sein. Es liegt dann nahe, das Ausgleichsabgabensystem nicht etwa nur auf den Straßengüterfernverkehr zu beschränken, sondern den Nahverkehr einzubeziehen. Vieles wird allerdings dafür sprechen, das Ausgleichsabgabenaufkommen des Werkfernverkehrs unmittelbar der Bundesbahn zuzuführen, die unter der fortschreitenden Ausweitung dieser Verkehrsart am meisten zu leiden hat. Dagegen wird es vielleicht zweckmäßig sein, das Ausgleichsabgabenaufkommen des Werknahverkehrs — einige Autoren haben dies in Vorschlag gebracht — für Straßenbau und Straßenverkehrszwecke nutzbar zu machen. Auch innerhalb des Omnibusverkehrs soll nach den Vorschlägen einiger Autoren ein Ausgleichssystem wirksam werden. Sollte es zur Einführung kommen, dann wird auch hier der überrentierende Verkehr zur verbesserten und verbilligten Verkehrsbedienung in den wirtschaftlich besonders schwachen Abseitsgebieten seinen Beitrag leisten müssen. In der Binnenschifffahrt gibt es bereits gewisse Ansätze des internen Ausgleichs. Sie bedürfen aber nach Meinung eines Autors der Modifizierung.

Es ist ein Unterschied, ob der Ausgleich mit Hilfe von echten Ausgleichszahlungen oder im Wege der Differenzierung der Beförderungssteuer erfolgen soll. Während bei den Ausgleichszahlungen angenommen werden kann, daß sie über die dafür zu bestimmenden Stellen unmittelbar vom Ausgleichsbelasteten zum Ausgleichsempfänger durchgeführt werden können, würde die Differenzierung der Beförderungssteuer das angestrebte Ausgleichsziel nur dann zu erreichen vermögen, wenn die entsprechende Zweckverwendung von zusätzlichen Aufkommensbeträgen gesichert wäre. Ob der Bundesminister der Finanzen sich hierzu, in Abweichung von der bisherigen Uebung, bereit erklären würde, steht dahin. Man würde schließlich Sicherungen treffen können, daß echte Ausgleichsabgaben nicht auf die Verkehrsnutzer, d. h. die Allgemeinheit, abgewälzt werden

dürften. Besteht die gleiche Möglichkeit, auch die Abwälzung erhöhter Beförderungssteuern auf die Allgemeinheit zu verhindern? Es wäre ein äußerst abträglicher „Erfolg“, wenn das angestrebte Ausgleichssystem nur über eine höhere Verkehrskostenbelastung der Allgemeinheit verwirklicht werden würde!

2. Organisatorische und rechtliche Probleme

Die weitestgehenden Vorschläge zum Ausgleichsabgaben-Problem verknüpfen in idealer Weise alle verkehrspolitischen Erfordernisse zu einem umfassenden System, die nicht so weit ausgreifenden Vorschläge dagegen nehmen darauf Bedacht, daß bestimmte Ausgleichsfragen bald gelöst werden müssen und berücksichtigen daher mehr als jene die gegenwärtig doch recht engen Grenzen der verkehrspolitischen Realisierung. So ist bezüglich des Omnibusverkehrs darauf hinzuweisen, daß in ihm neben der Bundesbahn und der Bundespost in großem Umfang auch kommunale und gemischtwirtschaftliche sowie private Unternehmen tätig sind. Es sind recht verwickelte Organisationsfragen, die gelöst werden müßten, ehe an die Verwirklichung des Ausgleichsabgabensystems in diesem Sektor gedacht werden kann. Ähnlich liegt es beim Straßengüternahverkehr und beim Werknahverkehr, der von vielen tausend privaten Nahverkehrsunternehmen und von der unübersehbaren Zahl von Wirtschaftsunternehmen betrieben wird. Auf Grund welcher Unterlagen will man den Nahverkehr zur Ausgleichsabgabe heranziehen? Kämen hierfür, falls es zur Einführung der Beförderungssteuer auch im Nahverkehr kommen sollte, lediglich die Beförderungssteuerbelege in Betracht? Müßten nicht sogar, wenigstens im gewerblichen Güternahverkehr, eigens für Berechnung, Erhebung und Verteilung der Ausgleichsabgabe besondere Genossenschaften gebildet werden? Das Gesamtgebiet des Ausgleichsabgabensystems ist weithin noch so sehr terra incognita, daß es sich wahrscheinlich empfehlen wird, etwa auf der Linie des Vorschlages von Brandt zunächst lediglich das Problem der Ausgleichsabgabe im Verhältnis der Schiene zum gewerblichen und zum Werkfernverkehr zur Lösung zu bringen. Die Erfahrungen, die hierbei gemacht werden, könnten später bei der Verwirklichung eines umfassenderen Ausgleichssystems verwertet werden.

Diesen recht unvollkommenen und unvollständigen Andeutungen hinsichtlich der organisatorischen Schwierigkeiten müssen noch einige Fragen aus dem Bereich des Rechts angefügt werden. Schmidt⁵²⁾ bemerkt: „Ebenso könnten die . . . Vorschläge verfassungsrechtlichen und politischen Bedenken begegnen“, um dann zu fordern: „Auch hier hat aber der Vorrang volkswirtschaftlicher Zweckmäßigkeit zu gelten“. Verfasser hat sich in ähnlichem Sinne geäußert: „Es werden sich hierbei wiederum — wie so oft bei den Fragen des Verkehrs — komplizierte juristische Probleme im Zusammenhang auch mit dem Grundgesetz ergeben, deren Lösbarkeit keineswegs gesichert erscheint. Gegenüber den juristischen Bedenken werden Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik immer wieder darauf hinweisen müssen, daß es sich beim Verkehr um ein Teilgebiet der Volkswirtschaft handelt, das nicht so „frei“ sein kann wie die sogenannte „freie“ Wirtschaft selbst. Ohne Verwirklichung des Ausgleichsprinzips ist ein geordnetes Verkehrswesen nicht denkbar. Rechtsschöpfung und Gesetzgebung werden hoffentlich Wege zu finden wissen, um dem Ausgleichsprinzip zur Geltung zu verhelfen“⁵³⁾. Verfasser hat am gleichen Ort die Frage gestellt, ob es möglich sein werde, ein Gesetz zu schaffen, dessen Hauptzweck die Ermöglichung und sogar die Erzwingung vorerst nur des internen Ausgleichs innerhalb des gleichen Berufsstandes sein soll, und ausgeführt: „Zweifelloos wäre der Ausgleich auf frei-

williger Grundlage, d. h. auf Grund einer internen Regelung innerhalb des Berufsstandes der gewerblichen Güterfernverkehrsunternehmer selbst, leichter durchzuführen als durch gesetzlichen Zwang, der tief in die Freiheit der betroffenen Unternehmer eingreifen würde.“ Die Zentralarbeitsgemeinschaft des Straßenverkehrsgewerbes hat ablehnend Stellung genommen⁶⁴⁾. Es bleibt also nur die gesetzliche Regelung übrig.

In programmatischer Form ist die Koordinierungspflicht des Bundesministers für Verkehr in § 8 AEG festgelegt: „Mit dem Ziel bester Förderung des Verkehrs hat der Bundesminister für Verkehr darauf hinzuwirken, daß die Interessen der verschiedenen Verkehrsträger ausgeglichen und ihre Leistungen und ihre Entgelte aufeinander abgestimmt werden“⁶⁵⁾. Die gleiche Pflicht enthält § 14 BBG: „(1) Der Bundesminister für Verkehr erläßt die allgemeinen Anordnungen, die erforderlich sind, a) um den Grundsätzen der Politik der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere der Verkehrs-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik, Geltung zu verschaffen, b) um die Interessen der Deutschen Bundesbahn und der übrigen Verkehrsträger miteinander in Einklang zu bringen“⁶⁶⁾. Auch das Güterkraftverkehrsgesetz statuiert die Koordinierungspflicht des Bundesministers für Verkehr, denn § 7 bestimmt: „Mit dem Ziel bester Förderung des Verkehrs hat der Bundesminister für Verkehr darauf hinzuwirken, daß die Leistungen und Entgelte des Straßengüterverkehrs innerhalb seiner verschiedenen Zweige und im Verhältnis zu anderen Verkehrsträgern aufeinander abgestimmt werden.“ Ruw e⁶⁷⁾ bestätigt, daß es sich hier um die Koordinierungspflicht des BVM in bezug auf den Straßengüterverkehr handelt, und daß eine entsprechende Bestimmung in das neue PBefG aufgenommen werden soll. Die Vorschrift enthalte lediglich einen Programmsatz. Sie weise den BVM auf seine verkehrspolitische Aufgabe hin und gebe ihm die „Befugnis“, tätig zu werden. Die Gesetzesfassung allerdings weist nach Auffassung des Verfassers ziemlich eindeutig auf die Koordinierungspflicht hin und bezieht diese Pflicht auf „die Leistungen und Entgelte des Straßengüterverkehrs innerhalb seiner verschiedenen Zweige und im Verhältnis zu anderen Verkehrsträgern“. Hier dürfte der gesetzliche Ansatzpunkt sowohl für den „internen“ als auch für den „externen“ Ausgleich zu suchen sein. Man kann von der Tatsache ausgehen, daß die Bundesbahn z. B. wegen der ihr auferlegten Betriebs- und Beförderungspflicht andere „Leistungen“ erbringt als der Straßengüterverkehr, der von diesen Pflichten frei ist, und daß die Erhebung einer Ausgleichsabgabe — neben rein tariflichen Regelungen — ein geeignetes Mittel sein könnte, um die in § 7 GüKG geforderte Abstimmung des Güterfernverkehrs im Verhältnis zur Bahn zu bewirken. Schließlich enthält auch § 32 a des Gesetzes über den gewerblichen Binnenschiffahrtsverkehr die Koordinierungspflicht des Bundesverkehrsministers: „Mit dem Ziel bester Förderung des Verkehrs hat der Bundesminister für Verkehr darauf hinzuwirken, daß die Leistungen und Entgelte der Binnenschiffahrt einschließlich der Flößerei untereinander und mit denen der anderen Verkehrsträger abgestimmt werden.“ In § 32 dieses Gesetzes ist auch der Frachtenausgleich erneut verankert. Es handelt sich hier um jene von Pirath⁶⁸⁾ erörterte Ausgleichsabgabe, deren Modifizierung gefordert wurde. — Von der Heranziehung weiterer Rechtsquellen wird Abstand genommen, aber Verfasser möchte doch die Frage stellen: Genügen die zur Zeit vorhandenen Gesetzesbestimmungen, um darauf die Forderung nach Einrichtung eines Ausgleichsabgaben-Systems stützen zu können? Kann man, falls diese Frage verneint wird, an die Erhebung von Zuschlägen zur Beförderungssteuer denken, und sind hierfür die rechtlichen Handhaben gegeben? Es kann auch die Schaffung neuer

organisatorischer Einrichtungen erforderlich werden, um die Berechnung, Erhebung und Verteilung der Ausgleichsabgaben durchzuführen. Welche rechtlichen Möglichkeiten gibt es hierfür? Die Fragen könnten beliebig erweitert werden. Es wäre dankenswert, wenn die verkehrswissenschaftliche und verkehrspolitische Grundkonzeption, wie sie in den Vorschlägen der Autoren zum Ausdruck gelangt ist, bald durch das Korrelat der rechtswissenschaftlichen Stellungnahme ergänzt werden könnte.

Noch einige Gesichtspunkte mögen am Schluß als offene Fragen angedeutet werden. Es wäre wahrscheinlich nicht richtig, wollte man die Ueberlegungen zum Ausgleichsprinzip sowie zu tarifsystematischen und organisatorischen Problemen des Verkehrs lediglich unter den derzeitigen innerdeutschen Aspekten anstellen. Innerhalb der künftigen europäischen Gemeinschaft werden Volkswirtschaften mit relativ geringem Verkehrskostenniveau günstigere wirtschaftliche Entfaltungsmöglichkeiten haben als Volkswirtschaften mit hohen Verkehrskosten. Ein Ausgleichssystem, das in der Bundesrepublik Deutschland schon jetzt durch Beseitigung des ruinösen Wettbewerbs die volkswirtschaftlichen Verkehrskosten (Vollkosten) zu senken vermöchte, würde dem deutschen Start in die europäische Zukunft einen bedeutsamen Dienst erweisen können. Sollte daher nicht dieser übergeordnete Gesichtspunkt schon jetzt bei allen Bemühungen, dem angestrebten Ausgleichssystem auch in den Einzelheiten echten Inhalt und dauernde Nutzwirkung zu verleihen, angemessene Berücksichtigung erfordern? — Jedes Ausgleichssystem im Verkehr wird unvollkommen sein, wenn die zur Zeit immer noch sektorale Betrachtung der Zusammenhänge und die sektorale Planung von Maßnahmen bestehen bleiben. Ein Ausgleichssystem des Verkehrs, mit dem nicht — um nur dieses Beispiel zu nennen — die steuer- und investitionspolitischen Erfordernisse organisch verknüpft werden, wird, volkswirtschaftspolitisch gesehen, nur einen geschälerten Nutzen, unter Umständen sogar Schaden bringen. — Das von starker Dynamik erfüllte Funktionalgebilde des Verkehrs umschließt so viele komplexe Probleme, daß ihre gedankliche und praktische Meisterung schon jetzt Höchstanforderungen an Verkehrspolitiker und Verkehrswissenschaftler stellt. Um wieviel mehr noch werden die Anforderungen zunehmen, wenn ein wirklich funktionsfähiges Ausgleichssystem mit den weit ausgreifenden Zielsetzungen mancher Autoren geschaffen werden soll! Vielleicht wären diese vielfältigen Probleme leichter zu lösen, wenn auch die Bundesrepublik Deutschland — wie in den USA — über eine der „Interstate-commerce-commission“ ähnliche Institution verfügte, die in richterlicher Unabhängigkeit und mit bestem Sachverständnis den Streit um die Ordnung des Verkehrs aus der Interessentenebene zu lösen und ihn in der höheren Ebene volkswirtschaftlicher Zweckmäßigkeit objektiv zu entscheiden vermöchte?

Schrifttum:

- 1) Min. für Wirtschaft und Verkehr NW: „Die gemeinwirtschaftlichen und betriebsfremden Lasten der Deutschen Bundesbahn“, Materialsammlg., Düsseldorf, 1952;
- 2) Brandt: „Die gemeinwirtschaftlichen und betriebsfremden Lasten der Deutschen Bundesbahn und die Frage einer Ausgleichsabgabe“, in „Intern. Archiv für Verkehrswesen“, 4/1953;
- 3) U. A. Berkenkopf: „Zur Frage der Koordinierung der Verkehrsmittel“, in „Zeitschrift für Verkehrswissenschaft“, Köln 1950, S. 143; Brandt: „Verkehrspolitische Grundsätze im Ausgleich von Schiene und Straße“, in „Intern. Archiv für Verkehrswesen“, 1951, S. 385; Bundesverband der Deutschen Industrie: „Zur Verkehrskrise“, Sept. 1951; Conrad: „Grundlagen und Ausgangspunkte der Tarif- und Verkehrspolitik“, in „Internat. Archiv für Verkehrswesen“ 1951, S. 241; Deutscher Industrie- und Handelstag: „Richtlinien für eine neue Verkehrsordnung im Verhältnis von Schiene und Straße“, Mai 1951; Jahrbücher „Schiene und Straße“, mit Beiträgen zahlreicher Autoren (Herausg. Min.-Dir. Prof. Brandt); Morgenthaler und Wollert: „Die Kosten der Schiene und der Straße“, Düsseldorf 1951; Morgenthaler-Precht: „Schiene—Straße“, in „Verkehrswissenschaftl. Veröffentlichungen des Min. f. Wirtsch. u. Verkehr NW“, Heft 23, 1951; Napp-Zinn: „Möglichkeiten der Koordinierung von Eisenbahn und Kraftwagen im Güterfernverkehr“, in „Jahrbuch des Eisenbahnwesens 1949 und 1950“; Pirath: „Die Grundlagen der Verkehrswirtschaft“, 2. Aufl., Berlin—Göttingen—Heidelberg 1949; Rittershausen: „Bundesbahn im Wettbewerb“, 2. Aufl., Hersfeld 1950; Rogmann: „Zur Verkehrskoordination“, in „Intern. Archiv für Verkehrswesen“, 8/1952; Sarter-Kittel: „Die Deutsche Bundesbahn“, Frankfurt/M. 1952; Schmitt: „Ueber einige Grundfragen der Verkehrstheorie“, in „Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik“, Festgabe für Adolf Weber, Berlin 1951;
- 4) Materialsammlung gem. 1);
- 5) Böhm: „Verkehrslastenausgleich zwischen Eisenbahn und Kraftwagen“, in „Der Volkswirt“, 18/1952;
- 6) Verband der Automobilindustrie: „Verkehrslastenausgleich — ein neuer Vorschlag?“, in „Der Volkswirt“, 31/1952;
- 7) Helfrich: „Probleme einer volkswirtschaftlichen Verkehrsordnung“, in „Verkehr“ vom 13. 12. 1952;
- 8) Helfrich: „Raumordnung, Tarifpolitik und Verkehrsordnung“, in „Jahrbuch Schiene und Straße“ 1952, S. 37ff.
- 9) Kolath: „Aktuelle Verkehrsprobleme aus Bonner Sicht“, in „Handelsblatt“ vom 4. 3. 1953; „DJIT und die Krise des Deutschen Verkehrs“, in „Deutsche Verkehrs-Zeitung“ vom 21. 2. 1953;
- 10) Kampf: „Deutsche Verkehrsprobleme — betrachtet vom Standpunkt der Industrie“, in „Deutsche Verkehrs-Zeitung“ vom 30. 4. 1953;
- 11) Berkenkopf: „Zur Frage der Koordinierung der Verkehrsmittel“, „Zeitschrift für Verkehrswissenschaft“, 1950/51, S. 143ff.;
- 12) Berkenkopf: „Grundlagen für die Zusammenarbeit der Verkehrsmittel in der Bundesrepublik Deutschland“, in „Verkehr“ vom 5. 7. 1952;
- 13) „Verkehr und Technik“, 8/1952, S. 238;
- 14) Berkenkopf: „Die Stellung des Straßenverkehrs in der modernen Verkehrswirtschaft, Vortrag Köln Dez. 1952 (nach Aufzeichnungen des Verfassers) — vergl. Veröffentlichung des Vortrags in den „Verkehrswissenschaftl. Veröffentlichungen des Min. f. Wirtsch. u. Verk. NW“, 26/1953, und „Verkehr“ vom 23. 5. 1953, S. 664f.;
- 15) Pirath: „Das Ausgleichsprinzip im Verkehrswesen“, in Intern. Archiv für Verkehrswesen“, 2/1953;
- 16) Sitzungsbericht des Deutschen Bundesrats Nr. 72 vom 19. 11. 1951 über die 72. Sitzung vom 9. 11. 1951, S. 764ff.;
- 17) Arbeitsgemeinschaft Güterfernverkehr: „Eine Ausgleichsabgabe für den Kraftwagen-Güterfernverkehr?“, Frankfurt 1952;
- 18) Vergl. Anmerkung 1);
- 19) Brauner: „Eine Ausgleichsabgabe für den Güterfernverkehr?“, in „Der Güterverkehr“, 2/1953;

- 20) Rogmann: „Ausgleichsabgabe und Ordnung des Verkehrs“, in „Deutsche Verkehrs-Zeitung“ vom 5. Mai 1953;
- 21) Zentralarbeitsgemeinschaft des Straßenverkehrsgewerbes: „Ordnung des Verkehrs durch Ausgleichsabgabe?“, in „Deutsche Verkehrs-Zeitung“ vom 12. Mai 1953;
- 22) Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr: „Verkehrspolitische Ziele“, Stuttgart 1951;
- 23) Schmidt: „Zur Dringlichkeit gemeinwirtschaftlicher Verkehrsordnung“ in „Gewerkschaftliche Monatshefte“, S. 267ff.; Mai 1953;
- 24) Predahl: „Planwirtschaft und Marktwirtschaft im Verkehrswesen“, Wirtschaftsdienst, 5/1950, Seite 11ff.; W
- 25) Miksch: „Wettbewerb als Aufgabe“, 2. Aufl., S. 36, Godesberg 1947;
- 26) Vergl. Anmerkungen 3), 5), 7), 8), 9), 10);
- 27) Linden: „Jahresbericht der Industrie- u. Handelskammer für die Stadtkreise Essen, Mülheim (Ruhr) u. Oberhausen zu Essen 1952“, S. 88 und 105; „Handelsblatt“ vom 31. 12. 1952, S. 7;
- 28) Vergl. Anmerkungen 17) und 19);
- 29) brr: „Nochmals: Steine statt Brot für die Bundesbahn?“ in „Verkehrsrundschau“ Nr. 14 vom 2. 4. 1953;
- 30) -heber: „Gewerbepolitische Monatskommentar“, in „Verkehrsrundschau“ Nr. 16 vom 16. 4. 1953;
- 31) Eichhoff: in „Verkehrsrundschau“ Nr. 17 vom 23. 4. 1953;
- 32) Vergl. Anmerkung 20);
- 33) Vergl. Anmerkung 21);
- 34) Vergl. u. a. Pirath: „Die Voraussetzungen und Möglichkeiten eines zweckmäßigen Einsatzes des Lastkraftwagens im Nah- und Ueberlandverkehr von landwirtschaftlichen Gebieten“, in „Zeitschr. f. d. Post- u. Fernmeldewesen“, Nr. 16 vom 25. 8. 1952; ferner Anm. 8) und „Süddeutsche Zeitung“ vom 10. 3. 1953, Seite 9;
- 35) Brauner: „Auto-Transportkosten-Tafeln“, Berlin 1950 (vergl. auch Böttger: „Zur Problematik des Kostenvergleichs bei Verkehrsbetrieben“, in „Zeitschrift für Betriebswirtschaft“ 1953, S. 149f. und das „Alsfelder Gutachten“);
- 36) „Der Güterverkehr“, Heft 2, Dez. 1952, S. 19;
- 37) „Verkehrswirtschaft“ vom 25. 3. 1953, S. 5;
- 38) VDA: „Ansprachen anlässlich der 36. Internationalen Automobilausstellung in Frankfurt/M., 19.—29. 3. 1953“, S. 49ff.;
- 39) „Verkehrswirtschaft“, Nr. 2 vom 17. 1. 1953, S. 2;
- 40) Hilpert: „Die verkehrs- und finanzpolitischen Probleme der Deutschen Bundesbahn“, Vortrag lt. Zeitschrift „Verkehr“ Nr. 51 vom 20. 12. 1952;
- 41) „Deutsche Verkehrs-Zeitung“ vom 5. 3. 1953;
- 42) „Bundesanzeiger“ Nr. 83 vom 2. 5. 1953;
- 43) „Verkehrswirtschaft“ vom 2. 5. 1953 und „Verkehrsrundschau“ vom 14. 5. 1953;
- 44) „Verkehrsrundschau“ vom 21. 5. und 28. 5. 1953;
- 45) „Rheinische Post“ vom 30. 5. 1953;
- 46) „Verkehrswirtschaft“ vom 30. 5. 1953;
- 47) „Deutsche Verkehrs-Zeitung“ vom 2. 6. 1953;
- 48) „Deutsche Verkehrs-Zeitung“ vom 3. 6. 1953;
- 49) „Die Welt“ vom 3. 6. 1953;
- 50) „Handelsblatt“ vom 29. 5. 1953;
- 51) Vergl. Anmerkung 23);
- 52) Vergl. Anmerkung 20);
- 53) Vergl. Anmerkung 21);
- 54) Sarter-Kittel, a. a. O., S. 88f.;
- 55) Wie vor, S. 91ff.;
- 56) Ruwe: „Güterkraftverkehrsgesetz — Kommentar“, Dortmund 1952, S. 82;
- 57) Vergl. Anmerkung 15).