

Am Kreuzweg der Verkehrspolitik: „Gemeinwirtschaft“ oder „Marktwirtschaft“ im Verkehrswesen?

Von Dr. P. Helfrich, München

I. Betriebswirtschaftliche Bedingungen und volkswirtschaftliche Wirkungen des inneren Lastenausgleichs im Tarifsystem der Bahn.

Je nach Bauzeit war die Eisenbahn durch 50 bis 100 Jahre für viele Gegenden und Orte der fast ausschließliche Träger des überörtlichen Güter- und Personenverkehrs. Wie bei anderen großen fixkostenorientierten Unternehmen beruhte die Tarifierung ihrer Verkehrsdienste auf einer Gesamtkostenrechnung. Mit dem Ziele der bestmöglichen Auslastung hat die Eisenbahn nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Ländern seit Jahrzehnten ihre Tarife nach dem Grundsatz der Belastbarkeit der Güter und Transporte differenziert. Sie hat so den Transportmarkt gütermäßig gespalten und Transportnachfrage auch bei Gütern und für Entfernungen geweckt, die bislang für eine Beförderung nicht in Frage kamen. Andererseits hat sie die Tarife ohne Rücksicht auf die leistungsindividuellen Einzelkosten (z. B. Auslastung der Strecken) gleich hoch angesetzt und so den Transportmarkt geographisch vereinheitlicht. Vor allem die Gleichheit der Tarife führte zu einem internen Lastenausgleich, indem die Ueberschüsse dicht befahrener und daher ertragreicher Strecken zur Deckung des Defizits wenig ausgelasteter und unrentabler Strecken herangezogen wurden. Dies und nichts anderes ist der durchaus eigenwirtschaftliche Kern des viel umstrittenen „gemeinwirtschaftlichen“ Tarifes. Vor allem die subventionistische Tendenz, aus der die staatliche Wirtschafts- und Verkehrspolitik sich hauptsächlich des Mittels der Tariffdifferenzierung (Tarifermäßigung) bediente, gab dem Begriff später seine schillernde Bedeutung. Erst mit der Zeit wurden auch die günstigen volkswirtschaftlichen Wirkungen allgemein anerkannt.

Beides, Marktsplaltung und Marktvereinheitlichung, hat der Ballung bedeutender Zweige der verarbeitenden Industrie entgegengewirkt und ihre Verteilung im Raum begünstigt. Schon in einer Zeit, in der noch sonstige Ausgleichsmöglichkeiten (niedriger Lebensstandard, niedrigere Löhne, geringere Steuern) vorhanden waren, hat die Eisenbahn so die Dezentralisation der Industrie und der Wirtschaft überhaupt gefördert. In Bundesgebiet sind diese Ausgleichsmöglichkeiten heute zum größten Teil weggefallen, wenn nicht in ihr Gegenteil verkehrt. Außerdem machen die bekannten Kriegsfolgen, vor allem die Zonentrennung und die immer noch starke Belegung der wirtschaftsschwachen Ostgebiete der Bundesrepublik mit Flüchtlingen, mit der Ausbreitung des Käufermarktes und Verschärfung des Wettbewerbs eine ausgleichende Tarifpolitik nötiger als je zuvor. Das Gewicht dieser Feststellung wird auch nicht dadurch beeinträchtigt, daß die Summe der Frachtkosten neuerdings von der Höhe der Steuerlast weit in den Schatten gestellt wird.

II. Bedeutet das Ende des Eisenbahnmonopols auch das Ende des Lastenausgleichs im Verkehr?

Es gibt nur wenige, welche den betriebswirtschaftlichen Kern der gemeinwirtschaftlichen Tarifpolitik und Verkehrsbedienung bestreiten, und die Stimmen, die etwa ihre wertvollen Wirkungen für die Allgemeinwirtschaft in Abrede stellen oder verkleinern, sind ganz vereinzelt. Aber nahezu einhellig ist die Auffassung, daß die beschriebene Tarifpolitik an das Monopol der Eisenbahn gebunden gewesen sei und mit dem Ende des Monopols ihre wesentliche Voraussetzung verloren habe.

Seit dem ersten Weltkrieg hat sich im Landverkehr von Jahr zu Jahr mehr der Kraftwagen entwickelt. Von der Eisenbahn zunächst sozusagen über die Schulter angesehen, erfaßt er nach letzten Repräsentativerhebungen mindestens 21 % der tonnenkilometrischen Leistungen des gesamten überörtlichen Verkehrs, während die Eisenbahn von ca. 75 % in 1938 auf 56 % in 1952 abgesunken ist. Sicher ist in dem Anteil des Kraftwagens ein erhebliches Maß an Zubringer- und Verteilerverkehr (im Verhältnis zur Eisenbahn und Binnenschiffahrt) und auch ein nicht unbedeutender Prozentsatz von Neuverkehr enthalten, der ohne Kraftwagen gar nicht zustande gekommen wäre. Doch die 1200 Millionen wirkliche und fiktive Einnahmen des Güterfernverkehrs (gewerblicher und Werkverkehr) dürften zu mindestens 70 % auf Verkehrsleistungen entfallen, die hätte der Kraftwagen sich nicht in diesem Maße entwickelt, die vorhandene Kapazität der Bahn auslasten würden. Von einer Verkehrskrise im heutigen Sinn könnte dann gar keine Rede sein, noch weniger von einem „Verkehrschaos“.

Der ungeahnten Entwicklung des modernen Straßenverkehrs haben Momente Vorschub geleistet, die im Wesen der neuen Technik dieses Verkehrs lagen, aber auch solche, die ihn von außen begünstigten. Von diesen wird weiter unten noch zu handeln sein, jene beruhen vor allem darauf, daß die individuelle Dispositionsfähigkeit des Kraftwagens von keinem anderen Verkehrsmittel übertroffen wird. Er allein ist imstande, den feinsten Verästelungen der Landverkehrswege zu folgen. Er bringt die Waren von Haus zu Haus; er spart große Verpackungskosten und aufwendige, der Ware oft abträgliche Umladungen, verbürgt besten Kundendienst und verbindet damit die Möglichkeiten der Werbung, des Inkassos usw. Das Zeitalter des Motors, so schließt man daraus und aus seinem unaufhaltsam wachsenden Verkehrsanteil, hat dasjenige der Eisenbahn abgelöst. Auch in der Verkehrs- und Tarifpolitik müssen sich die Folgen niederschlagen. Die Eisenbahn wird auf absehbare Zeit zwar für wichtige Verkehrsdienste (insbesondere Massengut und Ferntransporte) unentbehrlich bleiben; sie und ihre Kunden werden sich aber — dies ist eine weit verbreitete Meinung — damit abzufinden haben, daß auch die Art ihrer Verkehrsbedienung und insbesondere ihr Tarifsystem durch eine dem „technischen Fortschritt“ des Kraftwagens angepaßte Verkehrs- und Tarifpolitik abgelöst wird. Die Individualleistung des Kraftwagens müsse auch die Kostenrechnung des Verkehrs revolutionieren. An die Stelle der globalen und „kostenfernen“ Ausgleichsrechnung der bisherigen Bahn trete nunmehr die „kostenechtere“, mehr auf die Einzelleistung abgestellte Kalkulation des Kraftwagens. Sie erst ermögliche eine „marktwirtschaftliche Orientierung“ des Frachters bzw. Frachtzahlers und ihr habe sich daher auch die Schiene zu bequemen. Tatsächlich ist die Bahn bereits auf dem besten Wege dazu, indem sie z. B. die Wertstaffel, die 1923 noch eine Spannung zwischen den Eckklassen A und G von 100:26 aufwies, unter dem Druck der Kraftwagenkonkurrenz in verschiedenen Etappen — die letzte am 1. August 1953 — auf 100:56 zusammen-

gedrückt, damit die Massengüter unverhältnismäßig belastet, hingegen die Fertigfabrikate ohne Rücksicht auf ihre im Schnitt wesentlich stärkere Verteuerung unverhältnismäßig entlastet hat. Die Indices der beiden Eckklassen A und G verhalten sich demgemäß seit dem 1. August 1953 wie 141:235 bei 200 km und wie 131:203,4 bei 800 km gegenüber 100 für A und G vor dem Kriege. Die Zahlen beweisen, wie sehr sich die Bahn bezüglich der horizontalen Spanne bereits von dem alten Grundsatz, die Tarife nach der Tragfähigkeit der Transportgüter zu bemessen, entfernt und unter dem Druck des Wettbewerbs die Ausgleichsrechnung eingeschränkt hat. Die Anhänger der marktwirtschaftlichen Orientierung im Verkehrswesen lassen sich dadurch in der Forderung ermutigen, daß eine, den jeweiligen Selbstkosten der Einzelleistung näher kommende Tarifbildung weithin an die Stelle der bisherigen Ausgleichsrechnung treten könne. Ohne sonstige Lenkungsmaßnahmen ließe sich dann nicht nur die von allen gewünschte Arbeitsteilung im Verkehrswesen auf die den verschiedenen Verkehrsmitteln adäquaten Leistungen erzielen, sondern werde auch ein Maß des Wettbewerbs aufrechterhalten oder neu eingeführt, das im Verkehr ähnliche Antriebskräfte freimachen werde wie in der übrigen Wirtschaft. So will der Bundesverband der Deutschen Industrie in seiner letzten Denkschrift „Schiene und Straße“ die Verkehrskrise „nicht durch noch mehr Lenkung“ beheben, sondern vielmehr durch eine „stärkere marktwirtschaftliche Zielsetzung“.¹⁾ Und in Aufsätzen der Wirtschaftspresse wird davon gesprochen, daß das „nach vage umschriebenen Prinzipien der allgemeinen Wohlfahrt ausgerichtete Tarifsystern“ aufgegeben und die Gleichheit der Startbedingungen namentlich dadurch herbeigeführt werden müsse, daß der Bahn ähnliche Freiheiten in der Verkehrsbedienung zugestanden werden wie dem Kraftwagen. Bei der Auseinandersetzung der „zwei verkehrspolitischen Welten“ sei der freiheitlichen Richtung der Vorzug zu geben. Von einem Repräsentanten der Bundesbahn stammt der Begriff „orthodoxe Tariflehre“ zur Bezeichnung der Grundsätze der bisherigen Tarifpolitik und die verkehrspolitischen Forderungen der Deutschen Bundesbahn (November 1953) schließen mit der Feststellung, daß die Deutsche Bundesbahn „unter Einengung ihrer gemeinwirtschaftlichen Aufgaben größere Freiheiten in kaufmännischer Hinsicht, insbesondere Lockerung des Tarifzwanges, für sich in Anspruch nehmen muß, falls die von ihr geforderten Maßnahmen nicht oder nur teilweise durchgeführt werden sollten.“

So meinen viele „intra et extra muros“. Und nicht nur die „Kinder, sie hören es gerne“, scheint es doch so schön in das Konzept der vielfältig gepriesenen Marktwirtschaft und der Befreiung von dirigistischen Fesseln zu passen, die auf dem Gebiet der produzierenden Wirtschaft in den vergangenen fünf Jahren so große und unleugbare Erfolge aufzuweisen hatte. Interessanterweise stimmen die Organisationen des Kraftverkehrs in diesen Chor nicht ein. Gerade von dort wurden in letzter Zeit, aus welchen Gründen auch immer, die Stimmen vernehmlicher, daß nicht nur die Eisenbahn das gemeinwirtschaftliche Tarifsystern beizubehalten habe, sondern daß sich der Kraftwagen für kräftig genug halte, an der gemein-

¹⁾ In einer 1951 erschienenen Denkschrift „Zur Verkehrskrise“ hatte der gleiche Bundesverband noch die Beendigung des „bisherigen unfruchtbaren Wettbewerbskampfes zwischen Schiene und Straße“ und die „Zusammenführung der beiden streitenden Teile zu engster betrieblicher Zusammenarbeit bei fairem Leistungswettbewerb“ angeregt. Dabei sollten die Bindungen und vor allem die Kalkulationsweise der Bundesbahn soweit wie möglich auch vom Kraftwagen übernommen werden, für den zu diesem Zwecke eine straffe Organisation der Selbstverwaltung mit einer Ausgleichskasse oder noch besser einer Poolung der Frachten gewünscht worden war.

wirtschaftlichen Verkehrsbedienung durch Uebernahme entsprechender Bindungen beteiligt zu werden. Von den großen Organisationen der Wirtschaft haben der Deutsche Industrie- und Handelstag und seine Sprecher sich noch in letzten Verlautbarungen zu der Notwendigkeit bekannt, das überkommene Verkehrssystem beizubehalten und den Kraftwagen entsprechend einzuordnen.

III. „Liberalisierte Gemeinwirtschaftlichkeit“.

Auch von den meisten Anwälten einer „Liberalisierung“ des Verkehrswesens wird dabei immerhin zugegeben, daß sich der Verkehr „in vielen seiner Zweige nicht für eine rein konkurrenzwirtschaftliche Ordnung eignet“.²⁾ Es geht ihnen in der Regel nur um eine betontere marktwirtschaftliche Orientierung, etwa im Sinne einer „kostenechteren“ Tarifbildung, wie sie z. B. in der Denkschrift des Bundesverbandes der Industrie gefordert wird. Dieser Zielsetzung werden aber in der gleichen Denkschrift Grenzen gezogen insoweit, als Tarifzwang und Gleichheit des Tarifs auf allen Strecken bestehen bleiben sollen, da sie „dem Bedürfnis der verladenen Wirtschaft entsprechen“. Mit dem Bundesverband der Industrie findet sich eine frühere Veröffentlichung eines ungenannten Verfassers über „Wirtschaftlichkeit des Binnenverkehrs“ (Wirtschaftsdienst September 1953) unter dem Stichwort „Liberalisierte Gemeinwirtschaftlichkeit“ mehr oder weniger mit einer weitgehenden Aufgabe der Wertstaffel ab, hält aber ebenso die Einheitlichkeit des Tarifs auf allen Strecken in absehbarer Zeit für unaufgebar. Diese Gleichheit des Tarifs ohne Rücksicht auf die Auslastung der Strecke ist ein ganz wesentliches, wenn nicht das wichtigste Element der Ausgleichsrechnung und damit der sogenannten Gemeinwirtschaftlichkeit. Von den gut frequentierten Strecken, deren Tarife bei kostennaher Festsetzung sehr viel niedriger gehalten werden könnten, werden die mageren Relationen gespeist, so daß sie in vielen Fällen nicht einmal die Selbstkosten einzubringen brauchen. Die Frage ist nur, ob es bei dieser halben Liberalisierung oder halben Ausgleichsrechnung sein Bewenden haben kann. Der Wettbewerb wird damit ja nicht entspannt; nur werden sich die Brennpunkte des Wettbewerbs viel mehr, als dies bis heute in Erscheinung trat, von den Transporten der sogenannten Edelmüter in den höheren Tarifklassen zu dem ausgesprochenen Knotenpunktverkehr verschieben, bei dem die Tarifklasse im Hinblick auf die stetige und sichere Auslastung keine entscheidende Rolle spielt. Der kleinere Nutzen muß durch größeren Umsatz wettgemacht werden. Der Einbruch des Kraftwagens gerade in die Relationen wird verstärkt werden, die bisher infolge der Tarifgleichheit so viel zur Ausgleichskasse der Bahn beigetragen haben. Die Statistik des Güterfernverkehrs bestätigt diese Entwicklung in vollem Umfang. Wenn schon Wettbewerb und wenn schon Kostenechtheit der Tarife, dann kann dieser Grundsatz vor dem Prinzip der Tarifgleichheit und dem § 6 EVO auf die Dauer nicht Halt machen und die Bahn wird nach ähnlichen Abwehrmitteln Ausschau halten müssen, wie sie in Frankreich durch die Fächerung der Tarife nach der Frequenz der Strecke (niedrigere Tarife bei höherer Frequenz) schon vor zwei Jahren eingeführt wurden.

In diesen Zusammenhang gehört noch eine Anmerkung über die von den Befürwortern eines „gemäßigten“ Wettbewerbs so hoch eingeschätzten Möglichkeiten, auf dem Wege über die Tarifpolitik und zwar in der Hauptsache durch eine „kostenechtere“ Tarifbildung den Verkehr auf die jeweils bestgeeigneten Ver-

²⁾ „Zwei verkehrspolitische Welten“ von Dr. W. Ilamm, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ Nr. 2 vom 4. Januar 1954.

kehrsmittel hinzulenken. Alle Vorschläge dieser Art sind einseitig; denn sie gehen an der Auslastungsfrage vorbei. Schon das Zuviel an Konzessionen hat den Güterfernverkehr veranlaßt, seinen Verdienst zunehmend in niederen Tariffklassen zu suchen, dafür aber häufiger und mit höherer Auslastung (wenn nicht Ueberlastung) zu fahren. Auch wenn beispielsweise die Tarife des Bezirksverkehrs (bis 150 km) angehoben würden, so wäre damit noch nicht gesagt, daß deswegen die Einnahmen des Kraftwagens ansteigen müßten. Infolge einer Verringerung der Verkehrsnachfrage kann durchaus die gegenteilige Wirkung eintreten. Der Güterfernverkehr kann also noch mehr in die Beförderung von Massengut auf dicht befahrenen Fernstrecken getrieben werden, auch wenn es gelänge, die Massenguttarife der Bahn zu ermäßigen. Will man wirklich „ordnen“, so kommt man um die Beobachtung des Verhältnisses von Angebot und Nachfrage auf dem Verkehrsmarkt und um vorübergehende Eingriffe nicht herum, mit denen die verzerrten Proportionen wieder zurechtgerückt werden. Statt dessen nur die Preise zu manipulieren und dem Wettbewerb sonst freien Lauf zu lassen, noch dazu unter völlig ungleichen Bedingungen, muß neue Verzerrungen hervorrufen. Röpkes sarkastisches Wort zur Kritik einer „gemäßigten“ Planwirtschaft gilt umgekehrt für Halbheiten im Wettbewerb: „Es gibt kein bißchen Schwangerschaft.“ Man kann nicht „kostennahe“ Tarife auf einem wettbewerbsorientierten Verkehrsmarkte einführen, ohne die bisherige Ausgleichsrechnung der Bahn nach und nach ganz aufzugeben mit all den Folgen, von denen oben die Rede war.

IV. Ersatz der Ausgleichsrechnung durch Ausgleichskassen des Staates oder der Wirtschaft?

Die Unentwegten wenden hier ein, daß der Staat die volkswirtschaftlich nachteiligen Konsequenzen einer Aufgabe der gemeinwirtschaftlichen Ausgleichsrechnung und der entsprechenden Tarifpolitik durch Notstandsmaßnahmen, Subventionen usw. abzufangen habe. „Das marktwirtschaftliche Prinzip“, so schreibt ein Verfechter dieser Auffassung,³⁾ „könnte die Arbeitsteilung unter den Verkehrsmitteln dem kostenechten Güter- und Personentarif überlassen, müßte aber sämtliche als unentbehrlich angesehene gemeinwirtschaftliche Lasten von der Betriebs- und Beförderungspflicht bis zu Preisermäßigungen für bestimmte Wirtschaftsgruppen oder Gebiete dem öffentlichen Haushalt aufbürden.“ Ein Sachwalter der Binnenschifffahrt stellt in einem Aufsatz „Das Dilemma der deutschen Verkehrspolitik“⁴⁾ die pointierte Frage: „Was ist volkswirtschaftlich richtig: versteckt oder verschleiert Subventionen über Eisenbahntarife oder offen und ehrlich über Gelder des Bundeshaushaltes bereitzustellen, wenn es gilt, aus übergeordneten Gründen wirtschaftsschwachen oder peripher gelegenen Gebieten Unterstützung zuteil werden zu lassen?“ Daß auch eine neoliberale Wirtschaftsverfassung dem Staat die Verpflichtung auferlegt, wirtschaftlichen und sozialen Erosionen zu begegnen, hat an dem Beispiel Oberfrankens der eben zitierte Röpke bestätigt. U. a. sind die Frachthilfe Ostbayern und das Grenzlandförderungsprogramm des Bundes Beweise, daß der Staat diese Verpflichtung anerkennt. Doch hier handelt es sich um gebietlich sehr begrenzte Maßnahmen aus Anlaß politisch begründeter Notstände (Zonentrennung), bei denen in einem Falle (Frachthilfe Ostbayern) 2,6 Mio DM und im anderen (Frachthilfe für die östlichen Grenzgebiete) insgesamt 20 Mio DM jährlich eingesetzt werden oder noch

³⁾ „Der wunde Punkt der Verkehrspolitik“ in Nr. 50 „Deutsche Zeitung“ vom 24. 6. 1953.

⁴⁾ Dr. Franz Schroiff in „Zeitschrift für Binnenschifffahrt“ Dezember 1953.

werden sollen. Wer bei einer Aufgabe des gemeinwirtschaftlichen Tarifsystems mit entsprechenden Beihilfen aus dem Staatshaushalt mit ähnlichen Größenordnungen rechnen sollte, würde sich über die Höhe der in Betracht kommenden Summen sowie die Umständlichkeit und Kostspieligkeit des damit verbundenen „Dirigismus“ Illusionen hingeben. Wie sich aus einem Vergleich der Durchschnittseinnahmen im Güterverkehr je Betriebskilometer in den einzelnen Direktionsbezirken ergibt, sind es Hunderte von Millionen, die jetzt noch im Wege der Gesamtkostenrechnung für die Unterhaltung und den Betrieb des Eisenbahnverkehrs in verkehrsschwachen Gebieten aus den Ueberschüssen der verkehrstarken Ballungsräume abgezweigt werden. Es ist ganz ausgeschlossen, daß jemals ein Finanzminister auch nur die Hälfte dieser Beträge zusichern und außerdem noch den zusätzlichen Verwaltungsaufwand finanzieren könnte.

Ebensowenig ist daran zu denken, den Ausgleich allgemein durch Umlegung innerhalb einzelner Industriezweige oder Verfrachtergruppen herbeizuführen. Bei der Ausgleichsabgabe für Walzwerkserzeugnisse handelt es sich um einen Sonderfall, indem ein Ersatz für den Verlust früherer Frachtbasen geschaffen werden mußte. Bei Getreide und Zucker handelt es sich um marktordnungsähnliche Regelungen im Bereich der Ernährungswirtschaft: Bei Getreide werden damit u. a. die Preise von Import- und Binnenware angeglichen; bei Zucker wird mittels eines Festpreises der Zuckerrübenanbau gefördert. Schon rechtlich dürfte eine Verallgemeinerung derartiger Ausgleichsverfahren auf unüberwindliche Hemmungen stoßen. Wer staatliche Zuschüsse oder eine Umlegung innerhalb einzelner Wirtschaftszweige gar mit der Begründung anstrebt, daß marktwirtschaftliche Grundsätze im Verkehrswesen stärker anzuwenden seien, würde eine Liberalisierung des Verkehrs mit staatlichen Subventionen oder ausgesprochenen Kartellbindungen erkaufen. Man wird schwerlich behaupten können, daß auf diese Weise die Prinzipien der Marktwirtschaft mehr zur Geltung kommen.

V. Auch der Kraftverkehr tendiert zur Ausgleichsrechnung.

Also auch die Alternative: Ausgleich über die Tarifpolitik oder über die Staatskasse oder über Verfrachterumlagen? entbehrt der realen Voraussetzungen. Dieser Ausweg in die Marktwirtschaft des Verkehrs ist versperrt. Auch könnte stutzig machen, daß der Teufel des gemeinwirtschaftlichen Tarifs mit dem Beelzebub staatlicher Subventionen ausgetrieben werden müßte. Vielleicht darf ferner daran erinnert werden, daß die Eisenbahnen ihre Ausgleichsrechnung unbeanstandet, je mit betonter Staatshilfe in der Blütezeit des wirtschaftlichen Liberalismus entwickelt und ausgebaut haben. Sollte sie sich am Ende doch mit marktwirtschaftlichen Grundsätzen vereinbaren lassen und müßte daher nur der Kraftwagen, soweit er öffentliche, d. h. sich der Allgemeinheit anbietende Verkehrsdienste leistet, mit geeigneten Maßnahmen in diese ausgleichende Gesamtkostenrechnung einbezogen werden?

Viele mögen geneigt sein, diese Frage allein deshalb zu bejahen, weil die bestentwickelte Marktwirtschaft um die Jahrhundertwende mit diesem System hervorragend gefahren ist und es mehr und mehr als ein Mittel der Förderung ihrer Integrationsbemühungen, zum mindesten im nationalen Bereich, schätzen lernte. Dieser nationale Bereich stellt neuerdings infolge der Zonentrennung und der einseitigen Verlagerung des wirtschaftlichen Schwergewichts noch höhere Anforderungen dieser Art. Wissenschaft und Praxis haben in wiederholten Verlaut-

barungen die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Nachteile einer zentralisierenden Ballung erkannt und unterstrichen.

Beschränkt man sich auf diese „exogene“ Begründung, ist indessen der Vorwurf zu gewärtigen, man mache sich die Antwort auf die Ausgangsfrage zu leicht. Der Kraftwagen werde bei einer solchen Operation vergewaltigt. Eine Ausgleichsrechnung sei seinem Wesen zuwider, er büße seine besten Eigenschaften ein und die Wiederherstellung einer gemeinwirtschaftlichen Verkehrsordnung werde daher wohl zu teuer bezahlt. Wie steht es damit? Der Verfasser wagt die Behauptung, daß derartige oft gehörte Einwendungen auf Erfahrungen eines Uebergangs- und Zwischenzustandes beruhen und einer kritischen Prüfung nicht standhalten. In der Tat bestehen bei genauem Zusehen zwischen der Kalkulationsweise der Bahn und der des Kraftwagens keine grundsätzlichen, sondern nur graduelle Unterschiede. Beide Verkehrsmittel müssen danach streben, ihre Kosten je Einzelleistung durch optimale Auslastung möglichst herabzudrücken, anders ausgedrückt: sich der Belastbarkeit der Transportgüter möglichst anzupassen, um die Einzelleistung relativ preiswert anbieten zu können und so eine hohe Auslastung zu erzielen. Daran ändert grundsätzlich auch das Vorhandensein eines Wettbewerbsverhältnisses nichts. Dieses verringert zweifellos die Möglichkeiten des inneren Ausgleiches und damit der Anpassung an die differenzierte Belastbarkeit, weil gerade die einträglicheren Transportleistungen am meisten dem Wettbewerb ausgesetzt sind und weil dem Kraftwagen ebenso bei der Bedienung verkehrstarker, d. h. relativ auslastungssicherer Verkehrsbeziehungen höhere Gewinne winken. Im Grunde aber unterliegt der Kraftverkehr der Tendenz der Erfassung des Grenzinteresses und damit des Frachtausgleichs aus eigenwirtschaftlichen Rücksichten nicht anders wie der Eisenbahnverkehr, nur daß es infolge seiner Aufsplitterung auf zahlreiche Einzelunternehmer sehr viel länger braucht, bis diese Tendenz allgemeiner und spürbarer in Erscheinung tritt. Sie ist aber heute schon nicht nur im Omnibuslinienverkehr, sondern auch im Güterkraftverkehr am Werke. Im Liniendienst der Personenbeförderung wird der Berufsverkehr aus den Erträgen des Normalverkehrs billiger bedient. Im Güterkraftverkehr werden nach amerikanischen Erfahrungen entsprechend der Belastbarkeit differenzierte Tarife auch dann bestehen bleiben, wenn die Bindung an die Tarife der Eisenbahn einmal aufgehoben werden sollte, so wie jetzt schon nur der Auslastung wegen für die Rückfahrt sehr verbilligte Transportleistungen angeboten werden. Wie oben Seite 41 schon vermerkt wurde, scheut man neuerdings auch in Kreisen des Güterkraftverkehrs und der Kraftverkehrsspedition vor der Uebernahme der Beförderungspflicht und des Tarifzwanges nicht mehr zurück, was die Möglichkeit eines internen Kostenausgleichs voraussetzt.

Aber auch die Sorge, daß mit der Anerkennung und Verallgemeinerung einer solchen Kalkulationsweise und einer entsprechenden, auf ein Unternehmerkartell zu steuernden Verkehrsordnung die arteigenen Vorzüge des Kraftwagens verlorengehen, läßt sich kaum begründen. Der Hauptvorteil des Kraftwagens ist der Haus-Haus-Verkehr ohne Umladung; warum sollte dieser durch Einführung eines Frachtausgleichs und durch planmäßige Verkehrsbedienung beeinträchtigt werden? Hätte sich sonst etwa ein Stückgutlinienverkehr auf der Straße entwickeln können, der in dem neuen Güterkraftverkehrsgesetz eine Rechtsgrundlage gefunden hat. Und es hieße den Kraftwagen doch wohl erheblich unterschätzen, wollte man das „Wildern“ im Sinne des bisherigen Kampfes um den Kunden als eine wesentliche Erscheinungsform des ihm eigenen „technischen Fortschrittes“ be-

zeichnen. Im Gegenteil: Z. B. seine so häufig festzustellende Unberechenbarkeit oder sein unangemeldetes Eintreffen auf den Fabrikhöfen, noch dazu oft außerhalb der normalen Geschäftszeit, wird von den Verladern als erhebliche Last und als ein Nachteil gegenüber der Bahn empfunden.

Daß eine straffe Organisation des Kraftwagens, der er zur wirksamen Anwendung einer Ausgleichsrechnung schon im eigensten Interesse dringendst bedarf, weder zum Nachteil der Unternehmer noch dem der Verfrachter ausschlagen muß, hat auch das Wirken des Reichskraftwagenbetriebsverbandes von 1935 bis 1939 bewiesen. Im Hinblick auf mittelständische Argumente, die neuerdings in solchem Zusammenhang in die Debatte um die Ueberwindung der Verkehrskrise geworfen werden, verdient ferner festgehalten zu werden, daß der RKB bei seiner Fürsorge um den Trampfhändler die Existenz des mittelständischen Kleinunternehmers eher gefördert als beeinträchtigt hat. Mit der Bildung eines Reservefonds zur Unterstützung unrentabler Verkehrsdienste hatte der RKB im übrigen den Grundstock für einen internen Verkehrslastenausgleich gelegt. Es ist wahrscheinlich, daß die organisatorischen Vorkehrungen für einen solchen Ausgleich in dieser oder einer anderen Form bei Fortbestehen des RKB aus den oben genannten Gründen noch weiter entwickelt worden wären. Gerade der Flächenverkehr, d. i. der Verkehr abseits der Knotenpunkte und ihrer gut frequentierten Zwischenstrecken, kann, da er je Einzelleistung nicht nur wegen der geringeren Auslastung, sondern oft auch wegen der Geländebeziehungen wesentlich mehr Aufwendungen erfordert als der Streckenverkehr zwischen den Knoten, nur mit Hilfe einer derartigen Organisation, die sich der Bahn als Partner anbietet, und im Wege eines derart zu realisierenden Lastenausgleichs preiswert bedient werden; die Vorzüge des Kraftwagens können nur auf diese Weise volks- und betriebswirtschaftlich voll nutzbar gemacht werden. Und wer die Ablösung unrentabler Nebenbahnstrecken durch den Kraftverkehr anstrebt, muß, da dieser, wenn schon weniger aufwendig, aber deswegen häufig noch keineswegs rentabel arbeiten konnte, den internen Ausgleich beim entsprechend organisierten Kraftverkehr voraussetzen, sofern die Bahn nicht die nötigen Zuschüsse übernimmt oder übernehmen kann.

Schließlich vermag man sich die Zusammenarbeit von Bahn und Kraftwagen als beste Frucht einer neuen Verkehrsordnung und Arbeitsteilung (z. B. die wichtige Durchrechnung der Tarife für eine durchgehende Beförderung auf Schiene und Straße) nur unter der Voraussetzung vorzustellen, daß der gewerbliche Kraftwagen zu einer straffen Organisation der Selbstverwaltung zusammengefaßt wird, die ihm ähnliche Ausgleichsmöglichkeiten bietet, wie sie im Bahnverkehr nutzbar gemacht werden. Es wäre Schwarz-Weiß-Malerei, zu behaupten, daß eine solche organisatorische Zusammenfassung auch den individuellen Leistungsanreiz abtöten müßte. Entscheidend bleibt die rechtliche Ausgestaltung eines solchen Zusammenschlusses, für die viele Möglichkeiten offen stehen. Die entsprechende Organisation des Kraftverkehrs ist ohne Zweifel schwieriger, als es etwa der frühere Zusammenschluß von Privat- und Länderbahnen war. Es ist aber kein einleuchtender Grund zu finden, weshalb das, was schon in eigenwirtschaftlicher Sicht vernünftig und was zum Teil schon verwirklicht ist, sich schließlich mit oder ohne staatliche Nachhilfe nicht allgemein durchsetzen könnte.

Was allerdings die Einbeziehung in eine derartige Organisation und Kostenrechnung nicht verträge, sind die ausgesprochenen Individualleistungen des Werkverkehrs und des Werkersatzverkehrs, ein Begriff, unter dem

die Uebernahme ursprünglich oder in der Regel vom Werkverkehr geleisteter Dienste durch gewerbliche Unternehmer im Rahmen besonderer Verträge verstanden werden möchte. U. a. darf in diesem Zusammenhang die in ihrer vollen Bedeutung noch kaum erfaßte Strukturänderung nicht übersehen werden, die darin besteht, daß in der Wirtschaft der deutschen Bundesrepublik die Lagerhaltung heute eine wesentlich geringere Rolle spielt als vor dem zweiten Weltkrieg und daß sie sich gegenüber der Zeit vor 40 und mehr Jahren auf ein Minimum reduziert hat. Der Kraftwagen ist sicher eine wesentliche, aber nicht die einzige Ursache dieses Rückgangs der Lagerhaltung. Er schafft jedenfalls die Möglichkeit der Nachlieferung oft in Stunden statt in Tagen und es ist bezeichnend, wenn eine Großfirma der Lebensmittelbranche feststellt, daß in den Dreißiger Jahren Lieferfristen von 14 Tagen und 3 Wochen üblich waren, während heute der Kunde in 1 bis 3 Tagen bedient werden möchte. Auf diesen Strukturwandel ist es in der Hauptsache zurückzuführen, daß die sofortige Dispositionsfähigkeit des privatgewerblichen Kraftwagens in der Wirtschaft so hoch eingeschätzt wird. Es ist kein Zweifel, daß, soweit es sich um den gewerblichen Verkehr handelt, eine Organisation der Selbstverwaltung des Kraftverkehrs, zu der die Bundesanstalt auszubauen nicht mehr lange aufgeschoben werden sollte, Mittel und Wege finden wird, um die besonderen Bedingungen dieser Verkehre zu berücksichtigen. Der echte und unverzichtbare Werkverkehr freilich kann weder durch Organisation noch durch Ausgleichsrechnung, da auf beide nicht angewiesen, erfaßt werden. Von ihm wird weiter unten noch die Rede sein. In diesem Zusammenhang sei nur hervorgehoben, daß die Bestrebungen, ihn außerhalb der Nahzone konzessionspflichtig zu machen, also zunächst einmal zu verbieten, an dem gekennzeichneten Strukturwandel und den sich daraus ergebenden kundendienstlichen Erfordernissen völlig vorbeisehen und daher auch wohl daran scheitern werden.

VI. Die Folgen einer Uebernahme des gesamten Landverkehrs durch den Kraftwagen

Daß der Straßenverkehr, soweit es sich nicht um privaten Individualverkehr handelt, sich einer ausgleichenden Kostenrechnung oder einem inneren Lastenausgleich aus Gründen des eigenen Interesses und der allgemeinen Staatsraison noch weniger entziehen könnte als die Bahn, wird ganz deutlich, wenn man sich vorstellt, die Bahn habe unter dem Druck des Straßenwettbewerbs ganz ausgespielt und der Kraftwagen habe den gesamten Landverkehrsdienst übernommen. Machen wir uns die Folgen an einigen Beispielen klar:

1. Was geschähe mit dem Berufsverkehr? Er muß wie kein anderer Verkehr regel- und planmäßig durchgeführt werden. Er verlangt aus allgemeinen ökonomischen Gründen, aber auch im Hinblick auf den Zwang (Kriegszerstörungen) und den Vorteil („Entmassung“, Eigentumbildung) dezentralisierten Wohnens größte Billigkeit. Die öffentliche Meinung und die Politik haben dieses Verlangen gewiß kräftiger unterstützt, als es dem Status auch einer gesunden Eisenbahn und gesunder kommunaler Verkehrsbetriebe zuträglich wäre. Doch soviel steht fest, daß die Bahn schon in ihren guten Zeiten bei geringerer Differenz zwischen Selbstkosten und Einnahmen des Berufsverkehrs die nötigen Zubußen aus Zuschüssen des Güterverkehrs bestritt. Sie gingen schon damals in die Hunderte von Millionen. Glaubt jemand im Ernst daran, daß ein moderner Staat und eine moderne Volkswirtschaft, daß Zehntausende von Unternehmen mit Millionen weit verstreuter Arbeitnehmer auf eine solche Ausgleichsrechnung verzichten würden, wenn morgen

ganz oder bezirksweise der Schienenverkehr aufgelassen würde und der Straßenverkehr seine Funktionen zu übernehmen hätte und wenn gleichzeitig der Finanzminister sich außerstande erklärt, die erforderlichen Zuschüsse aus dem allgemeinen Haushalt zu leisten und zusätzlich dem Steuerzahler die Deckung des großen Verwaltungsaufwandes zuzumuten, der mit der Errechnung, Kontrolle und Zuweisung dieser Mittel im Einzelfall verbunden wäre? Schon im Hinblick auf die politische Bedeutung des Berufsverkehrs hätte eine Uebernahme aller Landtransporte durch den Straßenverkehr ehestens die Einführung derselben ausgleichenden Globalrechnung zur Folge, wie sie dem Wesen der Eisenbahn und dem Gesetz entspricht, nach dem der Schienenverkehr anzutreten hatte. Ja, die Behauptung ist kaum abwegig, daß der demokratische Staat von heute den Kraftverkehr noch viel mehr in eine solche Ausgleichsrechnung einspannen würde, als er es zusätzlich bei der Eisenbahn getan hat, weil das letzte durch eine Straße erreichbare Dorf im Bayerischen Wald oder in der Eifel, im Allgäu oder in Schleswig-Holstein nunmehr den Anschluß an das Netz des allgemeinen Güter- und Personenverkehrs zu den allgemeinen Bedingungen fordern würde (soweit der bisherige Postverkehr nicht hinreicht).

2. In Anbetracht der außerordentlichen Belastung, die dem Staatshaushalt bei einer solchen Entwicklung aus Unterhaltung, Bau und Erneuerung der Straßen als der einzigen Landverkehrswege erwachsen würde und die schon unter den jetzigen Umständen nur schwer getragen werden kann, ist ferner mit Bestimmtheit anzunehmen, daß der Gesetzgeber je eher je lieber die heute noch so gelegentlich verfochtene These aufgeben würde, der Straßenbau sei eine originäre Aufgabe des Staates, und Zwecksteuern zur Finanzierung des Straßenbaues seien mit dem Grundsatz der Einheit des Haushalts und der Wirtschaftsführung sowie der parlamentarischen Kontrolle nicht mehr vereinbar. Sehr bald würde die neue Anstalt des Kraftverkehrs, ohne welche die Bewältigung der großen Verkehrsaufgaben der Straße undenkbar ist, die anteiligen Kosten der Fahrbahn selbst zu tragen haben. Sie würde sich dann hinsichtlich des Ausmaßes des Anteils der Fixkosten von der bisherigen Eisenbahn kaum mehr unterscheiden, gleichgültig, ob diese Kosten auf die Mitglieder dieser Anstalt und die privaten Kraftfahrer umgelegt oder als Zwecksteuern erhoben würden. Jedenfalls erhielte auf solche Weise die eigenwirtschaftliche Tendenz des internen Lastenausgleichs in Form der Abkehr von einer leistungs- und streckenindividuellen Kosten- und Tarifrechnung und eines Uebergangs zur sogenannten gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung neuen Auftrieb.
3. Ein drittes Moment würde die baldige Einführung einer Ausgleichsrechnung und einer entsprechenden Organisation im Güter- und Personenverkehr erzwingen, soweit sie nicht schon im bisherigen Straßenverkehr Eingang gefunden hat, d. i. die Notwendigkeit ausgedehnter Zubringer- und Verteilerdienste. Sie blieben bis jetzt perverserweise im näheren und weiteren Umkreis vieler Knotenpunkte noch der Schiene aufgelastet, während gerade der Streckenverkehr auf den Kraftwagen abgewandert ist. Es ist klar, daß der Kraftverkehr bei der Uebernahme aller Landverkehrsdienste auch die großen Vorzüge des Haus-Haus-Verkehrs, schon durch die bisherige Entwicklung in vielen Großstädten eingeschränkt, gefährdet sehen und in den Knotenpunkten mindestens weitgehend einbüßen würde. Ja, es ist mehr als fraglich, ob er den Haus-Haus-Verkehr überhaupt in einem Umfange sichern könnte, in dem es der Eisenbahn möglich war, ihn in der Form des Anschlußverkehrs

einzuführen oder zu erhalten, wenn man bedenkt, daß 60 % des Eisenbahnverkehrs über Anschlußgleise laufen und es sich dabei in der Hauptsache um Massengüter handelt. Dasselbe gilt in anderer Form grundsätzlich für den Personenverkehr, der in der Regel am Rande der Großstädte und in vielen Knotenpunkten „umgeschlagen“ werden müßte. Die neue Ausgleichsrechnung des Straßenverkehrs müßte auch diese Umschlagsdienste verkraften.

4. Sie müßte ferner gerade im Massengüterverkehr von den Rohstoffgewinnungsstätten (z. B. Kohle, Erze, Steine), und im Berufsverkehr die zahlreichen unpaarigen Verkehrsbeziehungen, damit die ungeheuren Leerläufe des Wagenrücklaufs unterhalten, denen sich der ungebundene Kraftverkehr bisher in weitem Maße entziehen konnte und welche die Kostenkalkulation des Schienenverkehrs bisher desto mehr belasteten, je stärker sich der Kraftwagen der Beförderung der aus diesen Roh- und Halbstoffen produzierten Fertigwaren angenommen hat. Auf die Ausgleichslast, welche außerdem die Aufrechterhaltung der bisher von der Bahn geleisteten Dienste des Flächenverkehrs und die Erschließung weiteren Flächenverkehrs erfordern würde, ist Seite 46 schon hingewiesen worden. Bekannt sind die Berechnungen von Professor Pirath, wonach die Unterhaltung nur der württembergischen Nebenbahnen die Bundesbahn jedes Jahr einen Zuschuß von rund 25 Millionen Mark kostet.
5. Bei alledem war noch nicht die Rede von den noch kaum abzuschätzenden zusätzlichen Kosten, die bei einer derartigen Intensivierung des Straßenverkehrs die Verkehrsverwaltung, gleichviel ob Selbst- oder Staatsverwaltung, und noch mehr die Wahrung der Verkehrssicherheit erfordern würde. Sie lasten heute schon als schwere Wolke über der künftigen Entwicklung des Kraftverkehrs und werden von einer volkswirtschaftlichen Kalkulation meist unzulänglich erfaßt. Ebenso sind bis heute vernachlässigt worden die Kosten einer Anpassung an die sozialen Auflagen des öffentlichen Verkehrs, ferner des Neu- und Umbaus der Verladeeinrichtungen, der Hafenstraßen usw., um nur Beispiele zu nennen. Sie dürften sich zusammen in der Größenordnung von Milliarden bewegen und würden den Anteil der Fixkosten wahrscheinlich auf Prozentsätze steigern, welche über das Maß von ca. 70 % beim Eisenbahnverkehr hinausgehen.

Der Praktiker mag einwenden, daß die Betrachtungen dieses Kapitels hypothetisch seien und daß daher auch die Ergebnisse der realen Grundlage ermangelten. Der Irrealis wird nicht bestritten. Soweit voraussehbar, kann die Eisenbahn als Massenverkehrsmittel nicht entbehrt werden. Ebenso wenig aber können Volkswirtschaft und Staat der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienug entraten. Und unter diesem Gesichtspunkt wird kein Kritiker in Abrede stellen können, daß auch den irrealen Ueberlegungen ein Erkenntniswert innewohnt insofern, als ein Durchdenken letzter Konsequenzen des Wettbewerbs zwischen Eisenbahn und Kraftwagen, genauer gesagt zwischen einer Verkehrsbedienug mit und ohne Ausgleichsrechnung oder zwischen gemeinwirtschaftlicher und einzelwirtschaftlicher Tarifgebarung, ganz deutlich macht,

- a) wie die Ausgleichsrechnung des öffentlichen Verkehrsdienstes der Bahn im Wesen öffentlicher Verkehrsdienste überhaupt begründet ist,
- b) was die Ausgleichsrechnung bisher nur verkehrsökonomisch bedeutete,

- c) daß deswegen und im Hinblick auf ihre so positiven volkswirtschaftlichen Wirkungen in der arbeitsteiligen Wirtschaft und im demokratischen Staat von heute auf sie nicht verzichtet werden kann, ja daß sie unter den deutschen Bedingungen sogar des Ausbaues bedarf und gerade im Kraftverkehr noch dieses Ausbaues sehr fähig ist,
und schließlich,
- d) daß das Bestehen eines in langen Jahrzehnten gewachsenen, verfeinerten und ausgleichenden Verkehrsdienstes mit Gesamtkostenrechnung den Wettbewerb der einzelwirtschaftlichen Transporte (gewerbliche und private) geradezu hochzichten mußte. Noch mehr im freien Güterverkehr als in dem zum Teil stärker gebundenen Personenverkehr, fand er in den Pluskonten der Ausgleichsrechnung des öffentlichen Dienstes, d. i. bei den hochbelasteten Edelmetallen und den gut ausgelasteten Strecken mit relativ hohen Tarifen vor allem auf mittlere Entfernungen, schließlich in der tariflichen Vernachlässigung der Sendungen über 15 to eine fette Pfründe. Nur die Ueberzahl derer, die sich an dieser Pfründe zu beteiligen suchten, minderte häufig den betriebswirtschaftlichen Erfolg.

Es darf als bekannt vorausgesetzt werden, wie der Wettbewerb durch die zu große Zahl von Konzessionen, die für den Güterfern- und Bezirksverkehr aus gegeben wurden, durch die Beibehaltung des Knicks in der Kraftfahrzeugsteuer, durch Zulassung zu hoher Achsdrucke usw. verschärft wurde.

VII. Die Ausgleichsrechnung des öffentlichen Verkehrsdienstes ist „marktkonform“.

Die Frage einer Marktwirtschaft im Verkehr darf wohl jetzt endgültig in dem Sinne beantwortet werden, daß jeder öffentliche, d. h. sich der Allgemeinheit anbietende Verkehrsdienst aus sich heraus, d. i. aus seinen eigenwirtschaftlichen Bedingungen, zum Ausgleich und damit zur „gemeinwirtschaftlichen“ Tarifgebarung tendiert, weil dieses Verhalten dem Markt seiner Leistungen entspricht. Diese ausgleichende und daher gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienungsart, nicht von ungefähr in der Blütezeit des Liberalismus und der Marktwirtschaft entstanden, ist offensichtlich aber auch „marktkonform“ im Rahmen einer konkurrenzwirtschaftlichen Verfassung. Das Ende des Eisenbahnmonopols und der Wettbewerb des Kraftwagens konnte und kann den Zutritt zu dieser Erkenntnis nur so lange und insoweit verwehren, als der Kraftwagen, begünstigt durch die Ausgleichsrechnung der Eisenbahn und anderer öffentlicher Verkehrsdienste, einzelwirtschaftlich arbeitet und sein Wettbewerb noch nicht zur vollen Untergrabung des hohen inneren „Schutzzolls“ der Ausgleichsrechnung des öffentlichen Verkehrsdienstes geführt hat, eines Schutzzolls, der durch die betriebsfremden und andere Vorbelastungen des Schienenverkehrs noch wesentlich erhöht wurde. Die Verkehrskrise treibt zur Zeit diesem Höhepunkt zu. Die beschriebene Entwicklung könnte auch durch eine durchgreifende Rationalisierung des Bahnverkehrs nicht aufgehalten werden. Sicher ist auf diesem Gebiet noch vieles möglich. Man denke nur an die großen Chancen des Behälterverkehrs! Aber auch die hierfür nötigen Kredite hätte unter den heutigen Bedingungen der Finanzminister zu verantworten, mindestens mit subventionistischen Anreizen auszustatten. Vor allem würden die schönsten Rationalisierungserfolge den inneren Kostenausgleich nicht überflüssig machen. Gerade ein großzügiger Ausbau des Behälterverkehrs würde eine neue Technik,

eine neue Betriebsorganisation und eine entsprechende innerwirtschaftliche Alimentierung der Zubringer- und Verteilerdienste voraussetzen, damit der höchste betriebs- und volkswirtschaftliche Nutzeffekt gesichert werde. Daß dazu die engste, auch finanzielle, Zusammenarbeit zwischen der Bahn und einem entsprechend organisierten Kraftverkehr gehört, sei nur am Rande erwähnt.

Es bliebe noch näher zu begründen, warum die eigenwirtschaftliche Ausgleichsrechnung sich durchaus und ohne Bruch mit den so bewährten Grundsätzen einer konkurrenzwirtschaftlichen Verfassung der Warenmärkte verträgt. Hier harret der Wissenschaft vom Verkehr und der Verkehrspolitik noch eine Aufgabe, die gerade im Rahmen eines neoliberalen Grundkonzepts besonders reizvoll, aber auch besonders wichtig erscheinen muß. Daß dem Wettbewerb im Verkehr eine gewisse Problematik anhaftet, geben, wie gesagt, auch die Anwälte einer liberalen Verkehrsordnung zu. Umgekehrt scheint den Befürwortern einer den Gesamtverkehr umfassenden Ordnung und Ausgleichsrechnung bis jetzt der Mut zu fehlen, aus dieser Problematik die letzten Konsequenzen abzuleiten. Immer wieder wird von ihnen betont, daß der Wettbewerb nicht ausgeschaltet werden solle, und wird er entweder auf dem Umweg über den schon zum Schlagwort gewordenen „Leistungswettbewerb“ oder nach Herstellung der berühmten „gleichen Startbedingungen“ wieder eingeführt. Dabei handelt es sich, wohlgemerkt, nicht so sehr um den Wettbewerb zwischen Verkehrsmitteln derselben Kategorie, sondern zwischen den verschieden gearteten Verkehrsmitteln bzw. Verkehrsträgern.

Von einer volkswirtschaftlichen Schau kann man der Problematik des Wettbewerbs im Verkehrswesen und seiner Auswirkungen auf die übrige Wirtschaft vielleicht von der Frage nach dem Sinn des Wettbewerbs überhaupt näher kommen. Er ist ja kein Selbstzweck, sollte es wenigstens nicht sein, sondern Mittel zum Zweck der optimalen Entfaltung der produktiven Kräfte. Der Verkehr ist, dem Geldwesen vergleichbar, ein Mittel der wirtschaftlichen Integration, d. i. der arbeitsteiligen Verflechtung, die aus zwei plus zwei nicht vier, sondern fünf und sechs macht und also der bestmöglichen Entwicklung der nationalen und internationalen Wirtschaft dient. Diese seine funktionelle Bedeutung für die Gesamtwirtschaft unterscheidet ihn von allen andern Wirtschaftszweigen. Je preiswerter die Verkehrsdienste angeboten werden können, desto mehr wird von ihnen Gebrauch gemacht, desto stärker diese Integration begünstigt. Nach dem, was oben ausgeführt wurde, bietet die Ausgleichsrechnung im Verkehrswesen die dem Verkehr zuträglichsten Bedingungen bester Auslastung, preiswertester Tarife und rationellster Entfaltung. Sie bedeutet aber zugleich Aufhebung, mindestens Einschränkung des Wettbewerbs im Verkehr. Würde dieser in vollem Umfang zugelassen, er würde nicht nur die volkswirtschaftliche Integration gefährden, den Sog zu den Rohstoffgebieten und Großmärkten (Großstädte), d. h. in die Ballungsräume verstärken, sondern durch Einräumung von Kampftarifen und Unterbietungen, wie das Beispiel des Baustoffmarktes beweist, auch die Bedingungen eines geordneten Wettbewerbs in weiten Bereichen der Warenwirtschaft aufs schwerste beeinträchtigen und ungünstige Standorte überhaupt vom Wettbewerb ausschließen. Der Staat hat also ein übergeordnetes Interesse daran, die dem Verkehr wesens-eigene Tendenz zur Ausgleichsrechnung sich voll auswirken zu lassen. Die Leistungen der modernen Verkehrsmittel, vor allem von Eisenbahn und Kraftwagen, bedürfen zudem in hohem Maße der gegenseitigen Ergänzung: sie sind darüber hinaus zu einem großen Anteil auswechselbar. Man muß sich daher daran gewöhnen, den Markt der Transportleistungen als einheitlichen Markt zu betrachten

und, um die optimale Auslastung im Ganzen und den rationellsten Verkehrsdienst zu erzielen, die Ausgleichsrechnung mindestens auf alle die Sektoren des öffentlichen Verkehrsdienstes erweitern, die in einem ausgeprägten Konkurrenzverhältnis stehen bzw. stehen können. Auf kurze Formel gebracht: Um des Wettbewerbs und der optimalen Entfaltung der Leistungskräfte der produzierenden Wirtschaft willen muß der Wettbewerb im Verkehr wesentlich stärker eingeschränkt werden, als dies bis jetzt der Fall war. Nur so können auch die Voraussetzungen für eine rationelle Zusammenarbeit der Verkehrsmittel und für eine bessere Integration des Verkehrswesens zum Besten der Integration der verfrachtenden Wirtschaft herbeigeführt werden. Es wäre abwegig, eine derartige Verbundwirtschaft etwa mit dem Begriff einer wettbewerbstötenden „Planwirtschaft“ abzutun. So bliebe bei einer vertraglichen und noch dazu befristeten Aufteilung von Arbeitsgebieten unter staatlicher Kontrolle, ähnlich gewissen Regelungen im Personenverkehr, noch genügend Wettbewerbsspannung, um einer Vernachlässigung des Kundendienstes oder des technischen Fortschritts vorzubeugen.

Von dem Ausmaß der Fixkosten her betrachtet, gibt es im übrigen noch andere große Wirtschaftsbereiche, die sich nicht ohne weiteres in das übliche Modellbild einer Wettbewerbswirtschaft fügen. Man denke an die Erzeugung von Kohle und Eisen oder an die dem Verkehrswesen in vielem ähnliche Energiewirtschaft, bei der niemand an der obrigkeitlichen Investitionskontrolle und der oben angeregten Verbundwirtschaft Anstoß nimmt.

VIII. Ueberholte Fragestellungen der Verkehrspolitik

Nach alledem ist es ein verhängnisvoller Fehlschluß, den internen Kosten- und Lastenausgleich des öffentlichen Verkehrs, sei er in privater oder öffentlicher Hand, als eine Erscheinung des Bahnzeitalters anzusehen. Er ist, wenn auch durch die Zersplitterung des Kraftverkehrs erschwert, auch seinem Markt konform, und entspricht, wie eben begründet, auch dem Markt einer Konkurrenzwirtschaft. Wird dies anerkannt und wird hinzugefügt, daß die entscheidenden technischen und volkswirtschaftlichen Vorteile des Kraftwagens weder durch eine straffere Organisation noch durch Einführung einer Gesamtkostenrechnung verloren gehen müssen, so wird der heißen Debatte um eine ganze Anzahl von Fragen, die heute noch Gegenstand von Aufsätzen, Denkschriften und Regierungsvorlagen sind, der Boden entzogen. Für eine Alternative: Liberalisierung des Verkehrswesens oder Aufrechterhaltung des gemeinwirtschaftlichen Verkehrsdienstes? ist dann kein Raum mehr. Es gibt a la longue für Schiene und Straße nur einen ausgleichenden und daher gemeinwirtschaftlichen Verkehrsdienst. Wenigstens der ideologische Gegensatz wäre damit überholt; die Zusammenarbeit nach einheitlichen Richtlinien der Kostenrechnung und Tarifbildung erleichtert. Im übrigen erscheint es unter solchem Blickwinkel gar nicht so abwegig, wenn § 4 des Bundesbahngesetzes die Bundesbahn verpflichtet, ihren Betrieb nach kaufmännischen Gesichtspunkten zu führen und gleichzeitig die Interessen der deutschen Volkswirtschaft zu wahren. Es gibt aber auch dann keine Akzentverschiebung von diesen Interessen zu einer kaufmännischen Geschäftsführung, wie sie in dem heutigen Meinungsstreit verschiedentlich angestrebt wird. Ebensowenig sollte die Frage der Zulassung eines Kartells im Kraftverkehr, jedenfalls von der wirtschaftlichen Seite her, weiterer Erörterung bedürfen: das Kartell ist unerlässlich, weil es dem

Wesen des öffentlichen Verkehrsdienstes des Kraftwagens und dem eigenen Interesse der Unternehmer entspricht. Dafür allerdings muß in Zukunft zwei Fragen eine erstrangige Bedeutung zukommen, die bisher an zweiter oder dritter Stelle rangierten:

- a) Was muß getan werden, um eine Untergrabung des Lastenausgleichs im öffentlichen Verkehr auf Schiene und Straße durch den noch verbleibenden Individualverkehr (Personen- und Werkverkehr) ohne Ausgleichsrechnung zu verhüten?
- b) Welche Maßnahmen erfordert die Aufteilung des öffentlichen Verkehrsdienstes mit Ausgleichsrechnung auf zwei verschiedene Verkehrsmittel, wenn ein neues Monopol vermieden und trotzdem die beiderseitige Ausgleichsrechnung nicht für ruinöse und substanzverzehrende Konkurrenz, sondern vielmehr für eine substanzhaltende und wirtschaftsfördernde enge Zusammenarbeit eingesetzt werden soll?

Es würde den Rahmen der Abhandlung sprengen, wenn auch noch diese Fragen im einzelnen behandelt werden wollten. Nur soviel sei gesagt, daß der Werkverkehr, wenn auch hinsichtlich des Umfangs seiner Leistungen gewaltig überschätzt, aus den oben angedeuteten Gründen aus der modernen Wirtschaft nicht wegzudenken ist. Es kommt nur darauf an, zu verhindern, daß sich in der ihn umgebenden Treibhausluft einer Ausgleichsrechnung des gesamten öffentlichen Landverkehrs (außerhalb des Nahverkehrs) nicht noch mehr Wildwuchs breitmacht, als dies schon bisher bei ihm und dem nicht an eine Ausgleichsrechnung gebundenen gewerblichen Kraftverkehr der Fall war. Die Aufgabe ist schwer, aber bei näherem Zusehen sicher nicht unlösbar. Zu der näheren Kenntnis des Sachverhalts gehört zunächst eine genaue Erfassung des Werkverkehrs in den einzelnen Branchen und der Bedingungen, unter denen er arbeitet. Daran hat es in den letzten Jahren sehr gefehlt. Frühere Untersuchungen können nur noch bedingt verwertet werden. Man wird dabei erkennen, daß auch der typische Werkverkehr branchenmäßig sehr differenzierte Merkmale aufweist, daß vor allem seine innere Verbindung mit dem Werk bzw. dem Unternehmen sich zwischen den Graden existenzieller Unlösbarkeit und verhältnismäßig leichter Ersetzbarkeit durch gewerblichen Verkehr bewegt. Dann wird es auch möglich sein, die Maßnahmen abzusehen, mit denen von Fall zu Fall verschieden, allenfalls unter Einsatz der wirtschaftlichen Selbstverwaltung der Werkverkehr in den Grenzen gehalten wird, die die betreffenden Unternehmen von sich aus beachten würden, wenn es keinen gemeinwirtschaftlichen Tarif gäbe. Außerdem ist mit Sicherheit zu erwarten, daß der anzustrebende Kostenausgleich im gewerblichen Kraftverkehr und die so zu bewirkende, noch bessere Erschließung der Fläche (Nebenbahnproblem!) den stärker entwickelten Werkverkehr namentlich abgelegener Unternehmer zum Teil uninteressant machen würde. Dabei wird allerdings vorausgesetzt, daß es endlich gelingen werde, die Flucht in die Kosten durch eine große Steuerreform, insbesondere durch Zurückschrauben der übersteigerten Steuerprogression, zu begegnen.

Zu der anderen Frage hat der Verfasser unter anderem Thema in großen Zügen bereits im zweiten Teil seines Vortrags „Möglichkeiten und Hindernisse einer verstärkten Zusammenarbeit der Verkehrsmittel im Gütertransport“⁵⁾ Stellung genommen. Er darf sich in diesem Zusammenhang auf den Hinweis beschränken,

⁵⁾ erschienen in „Internationales Archiv für Verkehrswesen“, zweites Augustheft Nr. 16/1953.

daß eine weitgehende Selbstverwaltung der Verkehrsmittel und ihrer Organisation unter staatlicher Kontrolle den besten Schutz gegen überdimensionale monopolistische Verwaltungsorganismen und neue Vermachtungen bieten dürfte.

IX. Zusammenfassung

Das Ende des Eisenbahnmonopols muß nicht, wie immer wieder behauptet wird, auch das Ende der volkswirtschaftlich so wertvollen Ausgleichsrechnung im Verkehrswesen, gewöhnlich mit dem Schlagwort der „gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung“ umschrieben, bedeuten. Sie ist weder durch Ausgleichskassen des Fiskus noch der Wirtschaftsorganisationen ersetzbar. Andererseits kann eine Liberalisierung im Sinne einer auf die Leistungseinheit abgestellten kostennäheren Tarifbildung in einem Wettbewerbsverhältnis nicht auf halbem Wege stehen bleiben, sondern muß notwendig auch die Tarifgleichheit im Raume und damit die letzte allgemein anerkannte Säule des inneren Kostenausgleichs zu Fall bringen.

Wer deshalb die Einbeziehung des ganzen öffentlichen Binnenverkehrs (mit Ausnahmen) in einer Ausgleichsrechnung grundsätzlich gutheißt — die Binnenschifffahrt hat u. a. in Form der Zu- und Ablauftarife schon lange an ihr teil —, braucht sich dabei durchaus nicht ausschließlich von der Rücksicht auf die volkswirtschaftlichen Vorteile einer solchen Gesamtkostenkalkulation bestimmen zu lassen. Auch der Kraftwagen tendiert seinem Wesen nach zu einer derartigen Ausgleichsrechnung und zwar um so mehr, je erkennbarer ihm die fixen Kosten seiner Fahrbahn, der Verwaltung und der Wahrung der Verkehrssicherheit angelastet werden. Würde es ihm gelingen, die Bahn ganz aus dem Rennen zu werfen, so würde sich zeigen, daß er auf Grund seiner Eigenart, aber auch der Ansprüche des heutigen Staates und der modernen Wirtschaft noch viel stärker dem Erfordernis eines inneren Lastenausgleichs und gemeinwirtschaftlicher Bindungen unterläge als der Schienenverkehr. Solange die Schiene den inneren Lastenausgleich noch verkraften konnte oder zu verkraften schien, bestand kein äußerer Anlaß, sich über die Einbeziehung des Kraftverkehrs in dieses System Gedanken zu machen, noch weniger den bei ihm da und dort schon in Ansätzen vorhandenen gemeinwirtschaftlichen Verkehrsdienst über diese Anfänge hinaus zu entwickeln. Im Gegenteil hat die einseitige Anwendung der Ausgleichsrechnung durch die Schiene treibhausartige Bedingungen für eine einzelwirtschaftliche Betriebsweise ohne Ausgleichsrechnung im gewerblichen und Werkverkehr geschaffen.

Folgt man diesen Ueberlegungen, so wird die Fragestellung, ob gemeinwirtschaftlich oder marktwirtschaftlich, im Verkehrswesen aufgehoben: „Marktwirtschaftlich“ ist im öffentlichen Verkehr die Preisbildung auf Grund einer Ausgleichsrechnung. Oder anders ausgedrückt: Der gemeinwirtschaftliche Verkehrsdienst ist marktkonform. Er ist aber auch dem Wettbewerbsprinzip in anderen Bereichen konform, denn er fördert die Verteilung der Wirtschaft im Raum, das Zusammenwachsen der Wirtschaftsregionen und die Verbreiterung des Wettbewerbs in der produzierenden Wirtschaft. Die Einschränkung des Wettbewerbs im Verkehr dient somit der Entfaltung der wirksamsten An- und Auftriebskräfte

der verfrachtenden Wirtschaft. Ein auf die Einzelleistung abgestellter Preiswettbewerb im öffentlichen Verkehr hingegen bedeutete unter deutschen Bedingungen Desintegration in Volkswirtschaft und Verkehrswesen, Aufhebung oder weitgehende Einschränkung der Transparenz des Transportmarktes mit allen nachteiligen Folgen für den Wettbewerb der Verfrachter, Verteuerung anstatt Verbilligung der Durchschnittskosten des Verkehrs; er würde eine geordnete Zusammenarbeit der Verkehrsmittel und gemeinsame Einrichtung rationeller Verkehrsdienste vollends unmöglich machen.

Für denjenigen, der sich solchen Erkenntnissen nicht verschließt, werden die meist umstrittenen Alternativen der derzeitigen Verkehrspolitik gegenstandslos; dafür rücken in den ersten Rang die Fragen:

1. wie der öffentliche Kraftverkehr in die Ausgleichsrechnung des Gesamtverkehrs einbezogen und die so dringend nötige Zusammenarbeit erreicht werden kann, ohne daß ein neues Landverkehrsmonopol entstehen muß und
2. wie verhütet werden kann, daß der aus der modernen Wirtschaft nicht wegzudenkende Individualverkehr in den Grenzen gehalten werden kann, welche die Ausgleichsrechnung des öffentlichen Verkehrs nicht erneut gefährden lassen.