

Der Verkehr in der Marktwirtschaft

Von Paul Berkenkopf

Die Schwäche der deutschen Verkehrspolitik der letzten Jahre (übrigens auch der Verkehrspolitik fast aller westeuropäischen Länder) lag darin, daß ihr die einheitliche Grundkonzeption über die Stellung des Verkehrs in Staat und Wirtschaft fehlte. Sie erschöpfte sich in einzelnen Maßnahmen, die oft nicht hinreichend aufeinander abgestimmt waren, weil ihnen eben die klare Gesamtkonzeption fehlte. Die Folge mußte eine tiefgreifende Unordnung im Verkehrswesen sein. Sie hat in der letzten Zeit ihren Höhepunkt erreicht und ruft nun dringend nach einer konsequenten und einheitlichen Gesamtlösung des verwickelten Verkehrsproblems in allen seinen Teilen. Die Grundlagen einer solchen Lösung können nur gefunden werden, wenn man sich über die Stellung des Verkehrs im sozialen und wirtschaftlichen Leben der Gegenwart klar wird und wenn man die Frage klärt, wie sich der moderne Verkehr in das gesamte Bild einer sozial ausgerichteten Marktwirtschaft einfügt. Die Beantwortung dieser Frage ist angesichts der außerordentlichen Kompliziertheit und Differenziertheit des modernen Verkehrs sehr schwierig. Der im Folgenden gemachte Versuch, die Frage zu beantworten, kann daher nicht den Anspruch erheben, die Zusammenhänge in allen ihren Verästelungen und gegenseitigen Abhängigkeiten darzulegen. Er muß sich auf die Darlegung der großen Linien beschränken.

Bewußt behandelt der Verfasser in seinen Ausführungen nur die drei großen Binnenverkehrsträger: Eisenbahn, Binnenschifffahrt und motorisierter Straßenverkehr. Die Seeschifffahrt bleibt unberücksichtigt, weil sie als typisch internationales Verkehrsmittel, das im stärksten internationalen Wettbewerb steht, besonderen Gestaltungsfaktoren unterliegt und weil sie, jedenfalls in Deutschland, mit den binnenländischen Verkehrsmitteln kaum in direktem Wettbewerb steht. Auch der Luftverkehr bleibt im folgenden unberücksichtigt, weil er in der Bundesrepublik erst im Aufbau begriffen ist und noch für längere Zeit staatlicher Subventionen bedarf, um sich auf seinem eigentlichen Betätigungsfelde, im internationalen Weitstreckenverkehr, im Wettbewerb behaupten zu können. Er wird auch in absehbarer Zeit eine nennenswerte Konkurrenz für die drei genannten Binnenverkehrsmittel nicht bedeuten; er kann also vorläufig in eine Gesamtordnung des Verkehrs noch nicht einbezogen werden.

Auch der Nachrichtenverkehr bleibt im folgenden unberücksichtigt, da er ein eigenes Gebiet mit weitgehender Monopol-Situation bildet und eigene Transportfunktionen nur zum Teil ausübt.

Der Verkehr hat außer den wirtschaftlichen auch weitgehende außerwirtschaftliche Aufgaben (kulturelle, politische, militärische, soziale und Raumordnungsaufgaben), die nicht unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten durchgeführt werden können. Es sind Aufgaben, die nur vom Staat mit direkten eigenen Verwaltungsmaßnahmen (Wegebau, Kanalbau, Anlage bestimmter Eisenbahnlinien) oder mit Hilfe bestimmter Verkehrseinrichtungen, die dem Staat gehören (Eisenbahn) über eine staatlich beeinflusste Preisgestaltung gelöst werden können. Eine

exakte Teilung in solche Leistungen, die in der wirtschaftlichen Sphäre liegen, und solche, die außerhalb dieser Sphäre liegen, ist dabei nicht möglich. Damit untersteht von vornherein ein Teil des Marktes der Verkehrsleistungen nicht der Wettbewerbssituation, sowohl hinsichtlich der Größe des Angebotes, bzw. der Nachfrage, wie auch hinsichtlich der Bedingungen, zu denen sich hier Angebot und Nachfrage treffen.

Von den vier Faktoren, die die Verkehrsleistung erst in ihrem Zusammenhange bewirken: Kraft, Weg, Fahrzeug und Station, wird ein entscheidender Faktor, der Weg, bei den Binnenwasserstraßen und Landstraßen vom Staat zur Verfügung gestellt, bzw., soweit natürliche Wasserstraßen in Frage kommen, mit Staatsmitteln in einem Zustande gehalten, der für den Verkehr notwendig ist. Schon bei der Anlage dieser Wege waren und sind weitgehend außerwirtschaftliche (militärische, allgemeinpolitische, kultur- und raumpolitische) Gesichtspunkte maßgebend. Das gilt außer bei der Anlage der Wege auch für ihre Nutzung. Gemeingebrauch der Straße für Fußgänger, Pferdefuhrwerke und Radfahrer ohne einen speziellen Entgelt der Benutzer dafür; bei den Wasserstraßen beträchtlicher Anteil der Nutzung für außerverkehrliche Zwecke: Landeskultur, Bewässerung und Entwässerung, Vorflutregelung, Entnahme von Wasser für industrielle Zwecke und Haushaltversorgung. Der Teil der Nutzung, der dabei für rein verkehrliche Zwecke in Frage kommt, ist exakt nicht bestimmbar. Aber auch soweit Wasserstraßen und Landstraßen dem Verkehr dienen, wird für die Nutzung vom Staat kein Preis erhoben, der dem Wert der Einzelnutzung entspricht. Die Binnenschiffabgaben sind weder in ihrer Höhe noch in ihrer Staffelung echte Preise für die vom Staat zur Verfügung gestellten Wegenutzung. Das gleiche gilt mutatis mutandis vom Kraftverkehr für die Landstraßen.

Auch bei den Eisenbahnen haben wir nicht das Prinzip der Anpassung der Verkehrspreise an die Kosten der einzelnen Verkehrsleistung, sondern weitgehende Berücksichtigung staats-, raum- und sozialpolitischer Gesichtspunkte, die ein Abgehen vom Kostendeckungsprinzip im Preise erfordern.

Wir stellen also zunächst einmal fest: Einer der wichtigsten Faktoren der Verkehrsleistung, der Weg, wird bei der Binnenschiffahrt und beim Kraftverkehr nach Art, Umfang und Richtung von der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt, zum großen Teil unter außerwirtschaftlichen Gesichtspunkten und unter Verzicht auf volle Kostendeckung durch die Benutzer. Die Eisenbahnen erstellen ihren Weg zwar selbst, aber keineswegs unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten und unter weitgehender Beeinflussung durch den Staat. Schon die Art, wie dieser eine Faktor der Verkehrsleistung von der Allgemeinheit den Verkehrsträgern und Verkehrsnutzern zur Verfügung gestellt wird, schließt einen freien Wettbewerb auf dem Verkehrsgebiet aus. Das wird noch weiter durch die Tatsache verstärkt, daß die Bereithaltung des Weges durch den Staat den einzelnen Verkehrsträgern wie den einzelnen Verkehrsnutzern auf diesen Wegen in ganz verschiedenem Umfang und unter verschiedenen Bedingungen zugute kommt, so daß auch aus diesem Grunde die Voraussetzungen für einen freien Wettbewerb und eine freie Preisbildung nicht gegeben sind.

Der zweite Faktor, der auf die Stellung des Verkehrs in der Wirtschaft einen Einfluß ausübt, ist die Marktform, in der er uns entgegentritt.

Der Markt, an dem Verkehrsleistungen angeboten und nachgefragt werden, ist ein durch und durch unvollkommener Markt. Das galt besonders in der Zeit, wo die Eisenbahn ein praktisches Monopol im Landverkehr hatte. In denjenigen Relationen, wo sie im Wettbewerb mit der Binnenschiffahrt stand, war die Markt-

form des Teilmonopols oder des Oligopols (Dyopols) gegeben, allerdings im wesentlichen nur auf dem Markt für Massengüter, während für den Personenverkehr und die Beförderung von hochwertigen Gütern auch in denjenigen Relationen, die auch die Binnenschifffahrt technisch bedienen konnte, das Eisenbahnmonopol weiter bestand. In den Wettbewerbsrelationen und Wettbewerbsgütern richtete sich die Binnenschifffahrt nach den Tarifen der Eisenbahn. Sie mußte sie je nach der Relation und den Gütern um etwa 8 bis 15% unterbieten, wegen der geringeren Wertigkeit ihrer Transportleistungen. Es bestand also in einem großen Teil der Verkehrsleistungen ein natürliches Monopol der Eisenbahn, in anderen Teilen ein Dyopol, bei dem ein Marktgleichgewicht nur dadurch zustande kam, daß sich die Binnenschifffahrt in ihrer Preisstellung nach der Eisenbahn richtete (Price leadership der Eisenbahn).

Durch den Einbruch des Kraftwagens in das Gebiet der beiden anderen Verkehrsträger ist dieses Gleichgewicht entscheidend gestört worden, weil die Marktform des Monopols, bzw. des Dyopols dadurch vernichtet wurde. Solange der Kraftwagen sich von der Beförderung von Massengütern im Fernverkehr im wesentlichen zurückhielt, weil sie wegen der hohen Kosten nicht interessant für ihn war, bestand wenigstens in diesem Verkehr, der einen entscheidenden Anteil am Gesamtverkehrsvolumen hatte, in den von beiden Verkehrsmitteln (Eisenbahn und Binnenschifffahrt) bedienten Verkehrsrelationen die dyopolistische Marktsituation im ganzen fort, während bei hoch- und mittelwertigen Gütern, wie auch im Personenverkehr die monopolähnliche Marktsituation der Eisenbahn durch den Kraftwagen in eine solche mit Teilmonopol der Eisenbahn auf bestimmten beschränkten Märkten, im übrigen aber in einen Markt mit Konkurrenzsituation verwandelt wurde. Mit dem fortschreitenden Eindringen des Kraftverkehrs auch in den Transport von Massengütern wurde auch auf diesem Markt immer mehr eine Wettbewerbs-Situation zwischen allen drei Verkehrsträgern geschaffen, nicht zuletzt dadurch, daß der Kraftwagen in steigendem Umfang der Eisenbahn Transporte entzog und daß die Eisenbahn sich gezwungen sah, diesen Wettbewerbsdruck an die Binnenschifffahrt weiterzugeben und dadurch die vorher weithin vorhanden gewesene Interessenabgrenzung mit ihr aufzugeben. Aber dieser Wettbewerb war kein echter Wettbewerb. Wäre die Eisenbahn in ihrer Preisstellung frei gewesen, so daß sie ihre Tarife im Wettbewerb mit dem Kraftwagen auf individuelle Selbstkostenbasis gestellt hätte, dann wäre damit eine gewisse Verkehrsteilung angebahnt worden. Die Eisenbahn hätte dann denjenigen Teil des Verkehrs, in dem sie kostenmäßig dem Kraftwagen unterlegen ist, (speziell im Nahverkehr mit hoch- und mittelwertigen Gütern) an den Kraftwagen abgegeben oder ihn mit eigenen Kraftwagen durchführen können, eine Art natürlicher Verkehrsteilung, die an sich beträchtliche Vorteile haben würde, — wenn nicht die noch zu erwähnenden gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Eisenbahn ihr diesen Weg verbaut hätten. Daß dieser Weg der Verkehrsteilung trotzdem in gewissem Umfang gangbar ist, zeigt das Beispiel ausländischer Bahnen, etwa der holländischen, französischen und schwedischen. Aber auch in diesen Ländern ist die durch die Entwicklung des LKW geschaffene mehr wettbewerbsmäßig bestimmte Marktform wegen des hohen Marktanteils der Eisenbahn auch im Transport hochwertiger Güter und im Personenverkehr nur die des unvollkommenen Marktes, der normalerweise ein Gleichgewicht nicht herbeiführen kann. An der Tatsache, daß die Verkehrsmärkte eine Struktur haben, die unvollkommen und damit im allgemeinen gleichgewichtslos ist, daß also die Voraussetzungen für den freien Wettbewerb nicht gegeben sind, ändert auch die

durch den Kraftwagen hervorgerufene Zerstörung der monopolistischen oder dyopolistischen Marktform und der durch ihn hervorgerufene stärkere Zwang zum Wettbewerb im Grundsätzlichen nichts.

Derselbe Effekt der Gleichgewichtslosigkeit oder doch der fortwährenden Hemmung des Ausgleichs am Markt ergibt sich aus dem Marktverhalten der beiden Marktparteien. Am Markt der Verkehrsleistungen besteht eine weitgehende Unelastizität sowohl des Angebotes wie der Nachfrage.

Betrachten wir zunächst das Angebot. Der Verkehr hat reine Dienstleistungsfunktionen. Er kann also im Gegensatz zur Produktionswirtschaft nicht auf Lager arbeiten, bei ihm fallen Produktion und Absatz der Verkehrsleistungen zusammen. Bei einem Rückgang der Nachfrage nach Verkehrsleistungen kann daher das nicht in Anspruch genommene Angebot nicht gelagert werden; umgekehrt kann bei zusätzlicher Nachfrage das Angebot nicht auf Lagerreserven zurückgreifen. Die Angebotselastizität ist also sehr gering. Sie ist darüber hinaus vor allem in denjenigen Teilen des Angebots, die wie der LKW, in kleine und kleinste Anbieter zersplittert sind, oft invers. Das zeigte sich z. B. bei der letzten Herabsetzung der Tarife für die Güterklassen A bis C der Bundesbahn. Auf sie reagierte der gewerbliche Güterkraftverkehr mit einer Steigerung des Angebotes in der Form, daß er das Angebot durch intensivere Ausnutzung und stärkeren Einsatz des Wagenparks vermehrte, um bei den herabgesetzten Preisen doch noch auf seine Kosten zu kommen — ähnlich wie in der Landwirtschaft der kleine und Mittelbetrieb bei Preissenkungen im gleichen Maße und aus den gleichen Motiven reagiert. Diese inverse Elastizität des Angebots bei weichenden Preisen ist auch für die Binnenschifffahrt, besonders die Klein- bzw. Partikulierschifffahrt charakteristisch.

Diese mangelnde oder gar inverse Elastizität des Verkehrsleistungsmarktes ist ein gewichtiges Moment gegen die Forderung der freien Preisbildung und des unregulierten Wettbewerbs auf diesem Markte. Sie führt nämlich in ihrer Konsequenz zu einer ruinösen Konkurrenz, die bei ungünstiger Marktlage die Preise anormal weit nach unten wirft und dadurch Anbieter ausschaltet, die an sich wettbewerbsfähig sind, die aber durch diese Reaktion des Angebots endgültig aus dem Wettbewerb herausgedrängt werden, so daß hier eine durchaus negativ zu beurteilende Vernichtung von Kapital und von wirtschaftlichen Existenzen eintritt. Andererseits zwingt die Tatsache, daß der Verkehr nicht auf Lager arbeiten kann, die Verkehrsunternehmer bzw. -unternehmungen dazu, für den Fall einer starken saisonalen oder konjunkturellen Nachfragesteigerung Betriebsreserven zu beschaffen und vorzuhalten, die für die Bedienung der zusätzlichen Nachfrage eingesetzt werden können, da diese ja aus Lagerbeständen nicht befriedigt werden kann. Das erhöht das an sich schon bestehende hohe Gewicht der fixen Kosten und den Zwang zum drängenden Angebot, um den Apparat auszunutzen, noch mehr. Besonders trifft das naturgemäß auf die Eisenbahn zu, da diese als letzten Endes für die Aufrechterhaltung der volkswirtschaftlich notwendigen Verkehrsleistungen Verantwortlicher ihre Verkehrsreserven nicht nur auf den Spitzenausgleich im eigenen Bereich einstellen darf, sondern auch Verkehrsreserven vorhalten muß für die Zeiten, wo die übrigen Verkehrsträger aus klimatischen oder sonstigen Gründen ihren Verkehr zeitweise einstellen oder doch stark einschränken müssen. Die Fixkostenrechnung der Verkehrsträger und besonders der Eisenbahn wird damit noch stärker belastet, ihre Elastizität in der Anpassung an Nachfrageänderungen nach unten noch mehr gemindert und damit der Marktausgleich stärkstens gehemmt. In der übrigen Wirtschaft werden über-

flüssige Kapazitäten durch den Wettbewerb mehr oder minder schnell beseitigt, vor allem durch Ausschalten des Grenzanbieters. Das ist im Verkehr nur in geringem Umfang möglich, weil die Ueberkapazität bei ihm ein normaler Zustand ist, weil außerdem bei ihm das etwa durch Konkurs ausscheidende Fahrzeug von einem anderen Unternehmer zu niedrigem Preise erworben und dann wieder in den Verkehr eingesetzt wird. Eine Betriebsumstellung, wie sie etwa bei durch Konkurs ausscheidenden Industriebetrieben möglich ist, fällt ja beim Fahrzeug fort, da es nur als spezielles Verkehrsmittel eingesetzt werden kann.

Eine Ueberkapazität struktureller Art, und zwar auf noch längere Sicht als beim Fahrzeugpark, liegt aber auch bei den Wegen vor. Bei Neuanlagen oder beim Ausbau von Verkehrswegen muß sowohl bei der Eisenbahn, wie bei der Binnenschifffahrt, wie auch bei der Straße die Kapazität der Wege der zukünftigen Entwicklung Rechnung tragen, d. h. sie muß wesentlich größer sein, als sie im Augenblick der Anlage ist, und erst nach und nach (wesentlich langsamer als in der Produktionswirtschaft) wächst die Verkehrsleistung (repräsentiert durch Fahrzeug und Kraft) in diese Kapazität hinein. Auch diese vom Wege her gesehen zusätzlichen fixen Kosten erschweren den Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage, bzw. belasten die Anbieter mit Kosten, die sie oft nicht voll hereinholen können. Das trifft allerdings nur bei dem Verkehrsmittel zu, das seinen Weg selbst anlegt und unterhält, bei der Eisenbahn, während die in den Wasserstraßen und Landstraßen liegenden Verkehrsreserven und ihre Kosten nicht oder doch nur zum Teil von den betreffenden Verkehrsmitteln, überwiegend vielmehr von der Gesamtheit, die die betreffenden Wege zur Verfügung stellt, getragen werden — eine Tatsache, die ebenfalls den echten Wettbewerb zwischen den einzelnen Verkehrsträgern unmöglich macht, weil sie die Kostengrundlagen zwischen ihnen entscheidend verschiebt.

Aber auch die Nachfrageelastizität am Markt der Verkehrsleistungen ist im ganzen gesehen gering. Erhöhungen oder Senkungen der Preise für Verkehrsleistungen haben, wenn sie nicht eine bestimmte weit gesteckte Grenze überschreiten, vor allem im Güterverkehr, keinen nennenswerten Einfluß auf die Nachfrage, wenigstens nicht im ganzen, wohl hinsichtlich der Verteilung der Gesamtnachfrage auf die einzelnen Verkehrsmittel. Der Verkehr hat Hilfeleistungsfunktionen im Wirtschaftsprozeß der Verteilung der Güter. Deren Produktion und Absatz wird primär durch die Erzeugungs- und durch die Vertriebskosten des Handels bestimmt. Wenn die Verkehrskosten für Fertiggüter oft auch bis zu 10—15% des Preises ausmachen, so hat eine Erhöhung oder Senkung dieser Kosten bis zu etwa 10—20% doch keinen nennenswerten Einfluß auf die Nachfrage. Stärker kann sich allerdings eine Preisveränderung auswirken bei Massengütern, wie etwa bei der Kohle, wo bei weiten Entfernungen die Transportkosten bis zu 30% des Preises und darüber ansteigen.

Im ganzen gesehen ist aber die Beziehung zwischen Verkehrspreisen und Nachfrage nach Verkehrsleistungen, wenigstens im Güterverkehr, ziemlich lose, die Elastizität der Nachfrage also gering. Dieses im Zusammenhang mit der geringen Elastizität des Angebots stellt dem Marktausgleich über eine Anpassung der marktgestaltenden Kräfte an geänderte Marktlagen beträchtliche Hindernisse entgegen. Die Voraussetzungen für eine freie Marktpreisbildung sind also auch aus dieser Tatsache heraus nicht gegeben.

*

Die vorstehenden Ueberlegungen gelten für den Verkehrsmarkt ganz allgemein, ohne Bezugnahme auf eine gegebene historische Situation und ohne Berücksichtigung

sichtigung der im Verkehrswesen in den letzten 100 Jahren eingetretenen Entwicklung. Diese schafft aber bestimmte Tatbestände, die man bei der Analyse der Verkehrsmärkte entscheidend mitberücksichtigen muß, weil sie integrierende Bestandteile der Marktlage geworden sind, die man überhaupt nicht oder doch nur unter schwerster Erschütterung der volkswirtschaftlichen Stabilität beseitigen könnte.

Zur Erklärung und Durchleuchtung dieser Tatbestände muß man zunächst nachdrücklich die Tatsache betonen, daß der Verkehr nicht nur Aufgaben zu erfüllen hat, die ihm in einer auf privatwirtschaftlicher Grundlage arbeitenden Wirtschaft bei der räumlichen Verteilung der Güter zufallen. Wie schon oben erwähnt, fallen ihm auch in einer in der Grundstruktur privatwirtschaftlichen Ordnung wichtige Aufgaben zu, die außerhalb der privatwirtschaftlichen Sphäre liegen: Im Güterverkehr raumpolitische im Sinne einer gesunden Dezentralisation der Industriestandorte, der Stärkung wirtschaftsschwacher Randgebiete, Exportförderung, bzw. Importerschwerung für solche Importgüter, die mit einheimischen im Wettbewerb stehen, (z. B. Stärkung der Absatzmöglichkeit für deutsche Kohle durch Seehafen-Ausnahmetarife), Unterstützung von Notstandsgebieten durch billige Spezialtarife. Dazu kommen auf sozial- und kulturpolitischem Gebiete weitgehende Sondervergünstigungen im Personenverkehr, die unter staatlicher Beeinflussung der Tarife zum großen Teil unter durchschnittlichen Selbstkosten, vielfach sogar unter den zusätzlichen variablen Kosten angeboten werden müssen.

All dieses sind Sonderleistungen des Hauptverkehrsträgers, der Bundesbahn, die sich im Laufe vieler Jahrzehnte entwickelt haben, und nur zum kleineren Teil (wie etwa beim Werttarif des Güterverkehrs oder beim Entfernungstaffeltarif) eigenwirtschaftlichen Ueberlegungen der Eisenbahn entsprangen. Sie gingen in der Hauptsache auf Auflagen des Staates zurück. Wenn auch in einigen Ländern, wie Frankreich und Schweden, vor allem aber Holland, in den letzten Jahren ein mehr oder minder großes Abgehen von diesen die Kosten nicht deckenden Leistungen der Eisenbahnen eingetreten ist, so ist doch (abgesehen vielleicht von Holland) der Grundsatz einer gemeinwirtschaftlichen, d. h. oft unter den zusätzlichen Kosten liegenden oder doch im Allgemeininteresse auf volle Kostendeckung verzichtenden Verkehrsbedienungs, noch überall aufrecht erhalten geblieben. Damit ist aber auf einem großen Gebiete der Verkehrsleistungen, bei der Eisenbahn, ein Abgehen von marktwirtschaftlichen Grundsätzen gegeben, das im Prinzip auch in Zukunft erhalten bleiben muß. Eine Umgestaltung der Eisenbahntarife im Sinne einer Abstimmung auf die individuellen Kosten der einzelnen Verkehrsleistung oder auch nur von Gruppen von Verkehrsleistungen ist aufgrund der in langen Jahrzehnten eingetretenen (und an sich berechtigten) Entwicklung nicht möglich. Sie würde untragbare Auswirkungen auf die gesamte Standortlage der Industrie in den peripheren Gebieten haben, würde vielfach zur Vernichtung der Existenz von Industriebetrieben führen, würde auch die Landwirtschaft in manchen klimatisch und bodenmäßig ungünstig gestellten Gebieten schwer treffen. Sie ist daher praktisch unmöglich.

Man könnte nun unter rein theoretischen Gesichtspunkten zu der Forderung kommen, die mit dieser Tarifpolitik seitens der Eisenbahn bestimmten Gebieten, Wirtschaftszweigen und Personenkreisen gewährten Subventionen auf den Staat zu übernehmen und dadurch der Eisenbahn die Möglichkeit einer auf die individuelle Kostensituation abgestellten Preisstellung im Sinne einer freien Marktwirtschaft zu geben, einmal um kostenwahre Preise zu erreichen, aber auch um

ihre Wettbewerbsfähigkeit mit den übrigen Verkehrsträgern (Binnenschiffahrt und Kraftverkehr) zu stärken. Der Weg erscheint aber in keiner Weise empfehlenswert. Abgesehen davon, daß der Staat die Mittel für derartige Subventionen kaum aufbringen könnte, kommen hier all die Gegenargumente ins Spiel, die gegen staatliche Dauersubventionen vor allem für den Fall sprechen, daß sie, wie etwa im Verkehr, wesentlich leichter und reibungsloser und von der jeweiligen politischen Konstellation unabhängiger innerhalb des betreffenden Wirtschaftszweiges selbst durch Umlegung auf leistungsfähige Schultern aufgebracht werden können — ganz abgesehen von der außerordentlichen Schwierigkeit, die Tatsache der echten Subventionsbedürftigkeit und ihrer Höhe in jedem Einzelfall festzustellen¹⁾.

Man muß daher die aus der historischen Entwicklung der Eisenbahntarifpolitik entstandene Lage im Grundsätzlichen (wenn auch nicht in allen Einzelheiten, so vor allem nicht in der übermäßigen und angesichts der Lage der Deutschen Bundesbahn nicht mehr vertretbaren Verbilligung der Sozialtarife des Personenverkehrs) als berechtigt und auch für die Zukunft notwendig anerkennen. Das bedeutet aber, daß auch in Zukunft die Verkehrsleistungen der Eisenbahn nicht aufgrund ihrer individuellen Kostengrundlage für den einzelnen Verkehrsakt zur Verfügung gestellt werden, daß ihr Preis also manipuliert wird. Diese Manipulation der Preise des Hauptverkehrsmittels hat aber auch weitgehende Rückwirkungen auf die Preisstellungen bei den übrigen mit ihr konkurrierenden Binnenverkehrsträgern, Binnenschiffahrt und Kraftverkehr. Bildet sich der Preis für den größten Teil der Verkehrsleistungen nicht im freien Wettbewerb, sondern auf dem Wege einer globalen Kostendeckung durch alle Verkehrseinnahmen des betreffenden Verkehrsträgers, dann kann auch der konkurrierende Verkehrsmarkt nicht dem freien Wettbewerb und der freien, an den individuellen Kosten orientierten Preisgestaltung überlassen bleiben. Eine durch staatlichen Eingriff herbeigeführte Manipulation auch dieser Preise wird notwendig. Sie kann verschiedene Formen, verschiedenen Umfang und verschiedene Intensität annehmen, je nach der Marktstruktur und der Wettbewerbslage zwischen den Verkehrsträgern. Das zeigen die verschiedenen staatlichen Regulierungsmaßnahmen auf diesen Gebieten in Deutschland und auch in anderen Ländern. Ohne auf eine Differenzierung dieser regulierenden Maßnahmen im einzelnen einzugehen, kann man doch sagen, daß, abgesehen von bestimmten Märkten, wie dem Güternahverkehr auf der Straße, auf dem eine Preisregulierung des Kraftverkehrs infolge der außerordentlichen Differenziertheit und Zersplitterung des Angebotes an Verkehrsleistungen praktisch nicht durchführbar ist, alle Verkehrsmärkte irgendwie durch staatliche Maßnahmen geordnet werden müssen, um eine durch den freien Wettbewerb nicht erzielbare Ordnung dieser Märkte herbeizuführen.

Das ist heute in allen größeren Ländern weitgehend verwirklicht, und selbst in den Vereinigten Staaten von Nordamerika hat der Staat aus der besonderen Struktur des Marktes der Verkehrsleistungen entsprechende wirtschaftspolitische Folgerungen gezogen, indem er die Gestaltung der Verkehrstarife weitgehend überwacht und kontrolliert, den Kraftwagenfernverkehr einer Konzessionierung sowohl hinsichtlich der beförderten Güter wie der Verkehrsrelationen unterwirft, Kartellabreden mit dem Ziel der Marktordnung im Verkehrswesen in gewissem

¹⁾ Eine andere Situation ist natürlich bei den rein politischen Belastungen der Bundesbahn gegeben. Sie sind echte „betriebsfremde“ Lasten und müssen vom Staat übernommen werden.

Umfange gestattet usw. — Es gibt nirgendwo in der Welt eine freie Marktwirtschaft im Verkehrswesen! Differenziert ist nur das Ausmaß, die Intensität und die Art der staatlichen Beeinflussung der Verkehrsmärkte.

Eine weitgehende Ausnahme macht Holland. Wenn auch dort noch für die (staatlichen) Eisenbahnen gewisse Reste öffentlicher Bindungen und Pflichten im Tarifaufbau und in der Betriebsführung bestehen, so stehen die holländischen Bahnen doch, ebenso wie die Binnenschiffahrt und der Kraftwagen, im freien Wettbewerb. Die Eisenbahntarife stellen Höchsttarife dar, die von Fall zu Fall aus Konkurrenzgründen unterschritten werden dürfen. Von den bei den Bahnen der übrigen europäischen Länder durchweg vorhandenen gemeinwirtschaftlichen Bindungen und Verpflichtungen ist bei den holländischen Bahnen eigentlich nur der Grundsatz der Gleichheit der Tarife im Raume, ohne Rücksicht auf die Verkehrsdichte, vorhanden. Die Tarife sind (mit einer gewissen einschränkenden Ausnahme hinsichtlich einer Anzahl als Wettbewerbsstarife gegenüber Kraftwagen und Binnenschiffahrt eingeführter Spezialtarife) kostenorientiert. Die holländischen Eisenbahnen sind auf Grund dieser fast ganz privatwirtschaftlich eingestellten Tarif- und Betriebspolitik rentabel, im Gegensatz zu fast allen übrigen europäischen Eisenbahnen.

Es liegt daher die Schlussfolgerung nahe, daß auch diese Eisenbahnen sich auf ein rein konkurrenzwirtschaftliches System einstellen und ihre gemeinwirtschaftlichen Auflagen ganz oder doch überwiegend beseitigen sollten. Demgegenüber muß man jedoch nachdrücklich darauf hinweisen, daß der Fall der holländischen Eisenbahnen ein singulärer ist, der sich sonst in Europa nicht verwirklichen läßt. Die Aufteilung des Güterverkehrs auf die einzelnen Verkehrsträger ist dort wegen der großen Ausdehnung der natürlichen und künstlichen Wasserstraßen wesentlich anders als in den übrigen europäischen Ländern. Im Jahre 1951 verteilte sich der Güterverkehr in TKM auf die einzelnen Verkehrsmittel wie folgt: Binnenschiffahrt 52 %; Eisenbahn 32 %; Kraftwagen 16 %. Der Großteil der Massengüter liegt auf der Wasserstraße, so daß die Eisenbahn in wesentlich stärkerem Umfang als anderswo mittel- und hochwertige Güter befördert, also eine relativ günstigere Rentabilitätsgrundlage hat.

Noch entscheidender ist aber ein anderer Faktor: Das Land ist verhältnismäßig klein, dazu nur im Süden und in der Mitte nennenswert industrialisiert, so daß die Gesichtspunkte der Raumordnung und der Stärkung von wirtschaftlich schwachen Randgebieten, die bei der gemeinnützigen Tarifgestaltung der europäischen Bahnen, vor allem der Deutschen Bundesbahn, eine so entscheidende Rolle spielen, für Holland kaum in Frage kommen. Auch in der Vergangenheit haben sie für die Tarifpolitik der holländischen Eisenbahnen keine Bedeutung gehabt, so daß dort das Eisenbahnnetz wie auch die Tarifpolitik nicht, wie bei anderen Ländern, raumpolitische Tatsachen geschaffen haben, die in diesen Ländern auch heute noch die Tarifpolitik stärkstens beeinflussen.

Andererseits haben die holländischen Staatsbahnen sich durch frühzeitige Angliederung von Kraftverkehrsunternehmungen des Personen- und Güterverkehrs sowie von Binnenschiffahrtsunternehmungen eine wesentlich breitere Grundlage für ihre Wettbewerbsstellung geschaffen, als das bei den übrigen Eisenbahnen der Fall war (z. T. aus rechtlichen Gründen auch nicht sein konnte). Dadurch ist es für die holländischen Eisenbahnen möglich geworden, einen Teil ihrer unrentabel gewordenen Eisenbahndienste auf eigene oder gepachtete Kraftverkehrsunternehmungen zu legen, ohne daß dadurch die Verkehrsbedienung im ganzen an Umfang und Qualität vermindert wurde. Sie wurde (so besonders im Personen- und Stückgut-Verkehr) vielmehr in mancher Hinsicht beschleunigt und verbessert.

Alle diese Umstände schaffen für Holland eine Sonderlage, die sich wesentlich stärker als anderswo einer Wettbewerbssituation im Verkehrswesen annähert. Eine reine Wettbewerbssituation ist allerdings auch in Holland nicht gegeben, da die Tariffbildung im Eisenbahnverkehr auch dort nicht voll wettbewerbsbestimmt ist, sondern gewissen außerwirtschaftlichen Notwendigkeiten Rechnung trägt; dann aber auch darum, weil auch in Holland die Anlage und die Unterhaltung der Wasser- und Landstraßen Aufgabe des Staates ist. Damit kommen auch dort alle die außermarktwirtschaftlichen Faktoren zur Geltung, die mit dieser Tatsache zusammenhängen.

Wenn auch die französischen Staatsbahnen in den letzten Jahren zu einer gewissen Auflockerung ihrer Tarifpolitik in der Richtung einer stärkeren Orientierung der Tarife nach den Kosten übergegangen sind (vor allem im Zusammenhang mit der verschiedenen Verkehrsdichte auf den einzelnen Strecken), so bedeutet das dort doch

keineswegs die Aufgabe des gemeinwirtschaftlich ausgerichteten Tarifsystems, sondern nur eine gewisse Einschränkung desselben, vor allem aus der Wettbewerbslage gegenüber dem Kraftwagen heraus. Auch in Frankreich gilt nach wie vor im Eisenbahnverkehr eine weitgehende Bindung der Tarife an gemeinwirtschaftliche Zielsetzungen, ohne Abstellung der Verkehrspreise auf die individuellen Kosten. Immerhin ist bei den meisten europäischen Eisenbahnen die Tendenz zu einer Lockerung der noch aus der Monopolzeit überkommenen (allerdings in der Hauptsache nach wie vor notwendigen) gemeinwirtschaftlichen Bindungen nicht zu verkennen — auch die Deutsche Bundesbahn wird sich dieser Entwicklung auf die Dauer nicht entziehen können — aber das kann immer nur eine gewisse teilweise Lockerung der Bindungen, nie die Abschaffung des gemeinwirtschaftlichen Grundprinzips bedeuten!

In der Binnenschifffahrt hat auch in Holland der Staat verschiedentlich versucht, die mit einer ungehemmten Konkurrenz verbundenen Schäden für die Binnenschifffahrt durch einen Zusammenschluß derselben, besonders der dort überwiegenden Kleinschiffer, und durch eine organisierte Frachtenbildung zu beseitigen oder zu mildern. Er schloß neuerdings die Kleinschiffer zu einem Zwangsverband der Nederlandschen Particuliere-Rijnvaart-Centrale zusammen; allerdings ist damit für eine straffe Organisation der holländischen Binnenschifffahrt erst ein Anfang gemacht.

Der Güterkraftverkehr ist in Holland von Bindungen frei, auch in der Preisstellung. Er kann allerdings angesichts der kurzen Entfernungen (mittlere Transportweite im Straßen-Güterverkehr 25 km) weitgehend dem deutschen Kraftwagen-Nahverkehr in seiner Stellung und seinen Funktionen gleichgestellt werden. Damit gilt für ihn in mancher Hinsicht dasselbe wie für den Güternahverkehr in Deutschland. (S. unten Seite 86).

Wenn man nach dem bisher Ausgeführten an der Konsequenz der Notwendigkeit einer staatlichen Regulierung und Ordnung des Marktes für Verkehrsleistungen nicht vorbeikommt, so ergibt sich die weitere Frage, mit welchen Mitteln der Staat diese Ordnung herbeiführen soll. Ist diese Ordnung mit reinen „marktkonformen“ oder besser gesagt markttechnischen Mitteln, d. h. durch Beeinflussung der Preise von der Kostenseite her möglich? Oder müssen darüber hinaus weitere verwaltungsmäßige („dirigistische“) Mittel angewandt werden? Auf diese Frage spitzt sich die Diskussion über die staatliche Verkehrspolitik zu, da die Notwendigkeit einer Marktordnung an sich heute von keinem wirklichen Kenner der komplizierten Materie mehr verneint wird.

Auch wenn man, wie der Verfasser, den Wettbewerb als Grundprinzip der Wirtschaft bejaht, so hieße es doch dem Leben Gewalt antun, wollte man diesen Grundsatz ohne Einschränkung auf das gesamte Gebiet der Wirtschaft übertragen. Es gibt Gebiete, wie die Landwirtschaft, die Kohlenwirtschaft, Teile der Wohnungswirtschaft und nicht zuletzt die Verkehrswirtschaft, wo der an sich richtige Grundsatz der Gestaltung der Produktions- und Austauschverhältnisse durch die freie Konkurrenz nicht oder doch nur in bestimmten Grenzen anwendbar ist, weil entscheidende Voraussetzungen für den freien Wettbewerb dort nicht gegeben sind und auch nicht hergestellt werden können. Daß das für das Gebiet des Verkehrs zutrifft, erscheint mir durch das oben Gesagte hinreichend erhärtet. Man wird auf diesem Gebiet durch ordnende Maßnahmen die Grundlagen herstellen müssen, auf denen erst ein echter Wettbewerb möglich ist; soweit aber auch ein solcher geordneter Wettbewerb zu Folgen führt, die für die Gesamtheit nicht erträglich sind, wird man mit außermarktwirtschaftlichen Verwaltungsmaßnahmen eingreifen müssen, um diese Folgen zu beseitigen oder doch zu mildern. Die Maßnahmen der erstbezeichneten Art, denen die entscheidenden Ordnungsfunktionen auf dem Markt der Verkehrsleistungen zufallen, sind solche, die durch planmäßige Anpassung von Angebot und Nachfrage auf dem Verkehrsmarkt den durch einen freien Wettbewerb nicht zu erzielenden Ausgleich von Angebot und Nachfrage herbeiführen; andererseits solche, die durch Beeinflussung der

Kostensituation der einzelnen Verkehrsträger diese auf eine einigermaßen gleiche Kostenbasis stellen und damit die Voraussetzungen für einen wirklichen Wettbewerb schaffen.

Der Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage am Markt der Verkehrsleistungen wird dadurch erschwert, daß der Hang zur Entwicklung einer Ueberkapazität, also eines Angebotsüberhangs, als normale Situation bezeichnet werden muß. Das hängt vor allem mit der auf relativ lange Sicht abgestellten Investitionspolitik im Verkehrswesen, sowohl in den Wegen wie im Fahrzeugbestand, zusammen. Diese Tendenz äußert sich naturgemäß bei den einzelnen Verkehrsmitteln unterschiedlich. Eine gewisse Ueberkapazität des Weges ist dem Verkehr immanent, weil der Weg auf beträchtliche Verkehrsspitzenleistungen im jahreszeitlichen Rhythmus abgestellt sein muß, dann aber auch, weil seine Kapazität von vornherein auch die zu erwartende Verkehrssteigerung auf lange Jahre hinaus in Rechnung stellen muß. Soweit das Verkehrsmittel seinen Weg selbst erstellt und unterhält, wie die Eisenbahn, kann eine entsprechende Planung im Großen und auf längere Sicht eine Uebereinstimmung der Wege- und der Fahrzeugleistungskapazität erzielen. Anders liegen die Verhältnisse dann, wenn der Weg von der Allgemeinheit bzw. vom Staat zur Verfügung gestellt wird, während der Betrieb in den Händen privater Verkehrsträger, etwa der Binnenschifffahrt und des Kraftwagens, liegt; wenn dazu noch (was besonders für die Binnenschifffahrt gilt) der Weg außer den Verkehrsaufgaben noch sonstige Aufgaben hat. Da aber die Investitionen in dem Ausbau und in der Neuanlage von Wasserstraßen heute in der Bundesrepublik in der Hauptsache abgeschlossen sind, ist für die Wasserstraße und die Binnenschifffahrt das hier zur Diskussion stehende Problem nicht sonderlich akut. Die bestehenden Wasserstraßen (natürliche und künstliche) reichen im wesentlichen für den vorhandenen und den in absehbarer Zeit zusätzlich zu erwartenden Verkehr aus. Anders liegt das Problem aber bei den Landstraßen. Sie sind vielfach heute schon nicht mehr in einem Zustande, daß sie den stark gestiegenen und laufend weiter steigenden Kraftwagenverkehr aufnehmen können, und auch die Anlage des Straßennetzes als solchen genügt vielfach nicht mehr dem tatsächlichen Bedarf, so daß bei den Landstraßen aller Art (von den Autobahnen bis zu den Landstraßen zweiter Ordnung und den Gemeindestraßen) außerordentlich hohe Neuinvestitionen notwendig sind, deren Aufbringung fürs erste unüberwindliche Schwierigkeiten bereitet. Da also auf der Landstraße die Kapazitäten der Straße und der sich auf ihr bewegenden Fahrzeuge weit auseinanderfallen, müssen der Staat und die übrigen für den Straßenbau verantwortlichen Hoheitsträger eine langfristige Investitionsplanung vornehmen, die nur in dem Rahmen durchgeführt werden kann, wie die Finanzierung möglich ist. Der Straßenverkehr, vor allem die Neuzulassung von Kraftwagen, muß als Konsequenz des Auseinanderklaffens der Straßen- und der Fahrzeugkapazität in der nächsten Zeit durch außermarktwirtschaftliche Maßnahmen (Neuzulassungen nur in dem Maße, wie es der quantitative und qualitative Zustand des Straßennetzes zuläßt) geregelt werden. Hier kann nur eine Beschränkung der Zulassungen wirksam werden. Allein durch steuerliche, also über die Kosten wirkende Maßnahmen ist die notwendige Anpassung nicht zu erreichen. Die hier durchzuführenden Maßnahmen werden allerdings erst in zweiter Linie von der Notwendigkeit diktiert, das schon jetzt übersetzte Angebot an Lastkraftwagenleistung (soweit es sich um gewerbsmäßigen Verkehr handelt) oder den noch stärker übersetzten Werkverkehr mit dem Ziele des Ausgleichs zwischen Angebot und Nachfrage einzuschränken, sondern die ge-

nannten Maßnahmen dienen in erster Linie der Hebung der Verkehrssicherheit und fallen damit aus dem eigentlichen Marktproblem heraus. Darüber wird weiter unten noch einiges zu sagen sein. Auf längere Sicht wird sich allerdings auch bei den Investitionen in den Straßen eine marktwirtschaftliche Betrachtung insofern durchsetzen müssen, als grundsätzlich gefordert werden muß, daß die einzelnen Verkehrsmittel die Kosten für die Wege, die ihnen die Allgemeinheit zur Verfügung stellt, in ihren Abgaben an die Allgemeinheit in dem Umfang decken, in dem sie die Wege für ihre Zwecke in Anspruch nehmen. Diesen Grundsatz muß man auch, und zwar sehr nachdrücklich, aufstellen für die richtige Verteilung der anteiligen Straßenkosten innerhalb des motorisierten Straßenverkehrs auf die einzelnen Fahrzeug-Typen. Die bisherige Verteilung der Wege-Lasten innerhalb des Kraftverkehrs ist völlig willkürlich und sinnlos. Naturgemäß müssen dann auch die für diesen Zweck seitens der Verkehrsträger an den Staat gezahlten Beträge für Investitionen in den Wegen, speziell in den Straßen, verwandt und dürfen diesem Zweck nicht durch Inanspruchnahme für allgemeine Staatsaufgaben entzogen werden. Wird so verfahren, dann tritt über die entsprechende Kostenbelastung der einzelnen Verkehrsträger mit ihren Wegekostenanteilen eine weitgehende Angleichung der Wettbewerbsbedingungen ein. Sie schafft eine wichtige Vorbedingung für die Durchführung eines Wettbewerbs unter den verschiedenen Verkehrsträgern, während sonst derjenige Verkehrsträger, der seinen Weg selbst bauen und unterhalten muß (die Eisenbahn), gegenüber den übrigen Verkehrsträgern im Wettbewerb stärkstens behindert ist.

Diese Ueberlegungen führen zu der Frage, wie die sonstigen Ungleichheiten der Wettbewerbsgrundlagen zwischen den einzelnen Verkehrsträgern beseitigt oder doch gemildert werden können, Ungleichheiten, die sich vor allem aus den bekannten öffentlichen Auflagen der Eisenbahn (Beförderungspflicht, Betriebspflicht, Tarifzwang, Gleichheit der Tarife im Raume usw.) ergeben. Diese Ungleichheiten stehen neben denjenigen, die eine Folge der Tatsache sind, daß außer der Eisenbahn die Verkehrsmittel ihre Wege von der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt bekommen. Die notwendige Angleichung der Wettbewerbsbedingungen wird daher neben der Regelung der Tragung der anteilmäßigen Wegekosten zwischen den einzelnen Verkehrsträgern auch einen gewissen Ausgleich derjenigen Lasten erfordern, die bisher die Deutsche Bundesbahn einseitig tragen mußte und, solange sie im Landverkehr ein Monopol hatte, auch tragen konnte. Die Durchführung eines solchen Ausgleichs (durch eine irgendwie gestaltete, an den Staat zu zahlende Ausgleichsabgabe) soll an dieser Stelle nicht näher untersucht werden. Es kann dazu auf die Ausführungen von Dr. Rogmann in Heft 3, 1953, der Zeitschrift für Verkehrswissenschaft verwiesen werden.

Es ergibt sich nun ein weiteres Problem: Wenn durch die vorgenannten Maßnahmen für die einzelnen Binnenverkehrsmittel eine gewisse Angleichung der Kostengrundlagen erreicht ist, kann dann die Gestaltung des Angebots an Verkehrsleistungen und die Preisbildung dem Wettbewerb der einzelnen Verkehrsmittel überlassen werden? Mit anderen Worten: Schafft die ordnende Hand des Staates mit den genannten Maßnahmen die Voraussetzungen für einen freien Wettbewerb? Das ist aus verschiedenen Gründen nicht möglich. Am klarsten tritt das beim Kraftwagenverkehr in Erscheinung. Auch wenn man die steuerliche Belastung des Kraftwagens durch die Kombination von Beförderungssteuer mit Mineralölabgaben und Kraftfahrzeugsteuer in etwa anpaßt an den Umfang, in dem der Kraftwagen die Straßen in Anspruch nimmt, so kann doch wegen der Kompliziertheit der Ursachzusammenhänge zwischen Fahrzeug, Transport-

leistung und Inanspruchnahme der Straßen ein eindeutiger Maßstab der Beanspruchung nicht gefunden werden, so daß eine echte Kostenumlegung auf das einzelne Fahrzeug nur innerhalb bestimmter Fehlergrenzen möglich ist. Das gilt noch mehr für eine Beteiligung der privaten Verkehrsträger an der Tragung der gemeinwirtschaftlichen Lasten der Deutschen Bundesbahn durch eine entsprechende Umlage oder Sondersteuer. Sie kann nur global wirken und nicht auf den einzelnen Fall genau abgestimmt werden.

Noch wesentlicher ist aber ein anderer Faktor: Der Werkverkehr. Als Eigenverkehr tritt er, soweit er echter Werkverkehr ist, nicht als Anbieter am Markt auf. Wenn auch sein Einsatz in gewissem Umfange mit den Preisen für die durch die anderen Verkehrsträger einschließlich des gewerblichen Kraftverkehrs angebotenen Verkehrsleistungen im Zusammenhang steht, so wird dieser Einsatz doch nicht eindeutig von der Preis- bzw. Kostenseite her bestimmt. Der Werkverkehr bietet eine Reihe von Vorteilen, die sich zahlenmäßig nicht fassen lassen, so daß seine Eigenkosten nicht ohne weiteres in Vergleich mit den Preisen für am Markt angebotene Beförderungsleistungen der übrigen Verkehrsträger gesetzt werden können. Es spielt auch der Umstand eine Rolle, daß durchweg im Werkverkehr nicht scharf gerechnet wird. Man kann dort eintretende Verluste auf die übrigen Werksabteilungen umlegen, was die Kostenrechnung verfälscht. Damit steht der Werkverkehr nicht in echter Konkurrenz mit den übrigen Verkehrsträgern, macht ihnen vielmehr in beträchtlichem Umfange unlautere Konkurrenz. Das gilt besonders gegenüber der Eisenbahn. Die betreffenden Unternehmungen befördern vielfach ihre höherwertigen Güter im Werkverkehr, nehmen dagegen für den Antransport ihrer Rohstoffe und Materialien die billigen Tarife (zum Teil Ausnahmetarife) der Eisenbahn in Anspruch, die durch ihre Beförderungspflicht zur Annahme jedes, auch des minderwertigsten Gutes mit niedrigen Frachtsätzen verpflichtet ist. Man kann daher die Forderung, den Werkverkehr mit einer Sondersteuer bzw. einer erhöhten Beförderungssteuer zu belasten, um die vorstehend genannten Verschiebungen der Wettbewerbsgrundlage auszugleichen oder einzuschränken, als durchaus berechtigt anerkennen. Man wird darüber hinaus aber auch eine Einschränkung des Werkverkehrs durch Verwaltungsmaßnahmen (etwa eine Konzessionierung für bestimmte Güter und Relationen) vertreten können, wenn diese Sondersteuer nicht ausreicht, um eine Zurückdrängung des Werkverkehrs auf das vertretbare Maß zu erzielen.

Galten diese Überlegungen der Frage, wie man durch Beeinflussung der Kostenseite bei wettbewerbsmäßig begünstigten Verkehrsträgern eine gewisse Gleichheit der Kostengrundlage bei den einzelnen Verkehrsmitteln und damit die Voraussetzungen für einen (beschränkten) Wettbewerb zwischen ihnen schaffen kann, so sind nunmehr aber auch Überlegungen darüber anzustellen, wie man die in den Marktformen und dem Marktverhalten der Marktpartner liegenden Schwierigkeiten für einen Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage und einen daraus resultierenden richtigen Preis mildern kann. Eine Beseitigung durch den Marktautomatismus selbst ist nicht möglich. Es müssen daher organisatorische Maßnahmen getroffen werden, um diesen Ausgleich in dem Umfange herbeizuführen, wie es die Marktstruktur überhaupt erlaubt.

Die organisatorischen Maßnahmen, die den Ausbau der Verkehrswege betrafen, sind bereits oben behandelt worden. Die entscheidenden Aufgaben liegen hier in der Hand des Staates, der für die staatseigenen Bahnen (die kleinen Reste der Privatbahnen spielen hier keine größere Rolle) diese Aufgaben über die Leitung

der Staatsbahnen ausüben läßt. Hier entscheidet das staatliche Unternehmen selbst, auf Grund seiner Betriebs- und Rentabilitätsrechnung, über das Ausmaß des Ausbaues, der Erweiterung und Erneuerung des Weges. Da das Eisenbahnnetz seine Ausgestaltung im wesentlichen beendet hat, kommen hier im ganzen nur Aufwendungen für die Erneuerung, Unterhaltung und Verwaltung des Netzes in Frage.

Auch soweit Umstellungen etwa bei der Kraft (Uebergang vom Dampf- zum elektrischen Betrieb) vorgenommen werden, erfolgt die Durchführung dieser Maßnahmen in Anpassung an die Kapazität des Weges in der staatlichen Eisenbahnverwaltung. Es wird eine weitgehende Gewähr dafür gegeben sein, daß bei der Größe und Einheitlichkeit des Apparates und den jahrzehntelangen Erfahrungen die Planung für Weg und Kraft in rationeller Weise erfolgt.

Bei den Wasser- und Landstraßen übernehmen der Staat und die anderen politischen Hoheitsträger selbst durch ihre Verwaltungsabteilungen den Ausbau, die Erneuerung und Unterhaltung der Wege. Da auch hier eine zentrale Planung oder doch Teilplanung zugrunde liegt, ist, vorausgesetzt, daß die notwendigen Mittel jeweils vorhanden sind und aufgewandt werden, eine planmäßige und den Bedürfnissen des Verkehrs gerecht werdende Investition in den Wegen möglich.

Anders liegen die Verhältnisse bei den Fahrzeugen der Binnenschifffahrt und der Kraftverkehrs. Hier besteht eine fortwährende Tendenz zur Ueberinvestition, weil kein einheitlicher Plan einer großen Unternehmung wie der Eisenbahn vorliegt und weil die Investition der Entscheidung des einzelnen Unternehmers überlassen bleibt. Das führt besonders beim Kraftwagen wegen der großen Zahl der Unternehmer und des geringen Kapitalbedarfs für die Neugründung von Unternehmungen zu einer laufenden Ueberinvestition und damit zu einem kontinuierlichen Ueberhang an Angebot, das in noch stärkerem Umfang als in der Binnenschifffahrt Dauerkrisenerscheinungen zur Folge hat. Ein Ausweg kann hier nur dadurch gefunden werden, daß entweder der Staat die Fahrzeugzulassungen kontingentiert (etwa beim Kraftverkehr), oder daß der betreffende Verkehrszweig zu einer Beschränkung des Fahrzeugneubaus durch Uebereinkommen aller Anbieter kommt (etwa in der Binnenschifffahrt durch organisiertes Abwracken, Kontingentierung der Neubauten, zeitweise organisierte Stilllegung, Neubauplanung usw.). In der Kraftverkehrswirtschaft ist dieser Weg einer freiwilligen Einschränkung des Angebotes wegen der Vielheit der Anbieter allerdings nicht gangbar. Hier können nur staatliche Maßnahmen (etwa durch Kontingentierung der Zulassung von Unternehmungen, bzw. durch Konzessionierung) eine laufende Ueberinvestition in den Fahrzeugen vermeiden. Das gilt zum mindesten für den Fernverkehr. Im Nahverkehr stehen einer solchen Regelung allerdings fast unüberwindliche Schwierigkeiten entgegen.

Soweit durch die direkte oder indirekte Einschränkung des Angebotes eine ausreichende Stabilisierung des Marktes und damit eine stabile Entwicklung der Frachten nicht erzielt werden kann, erfordert die Unvollkommenheit des Marktes und die mangelnde Elastizität bei Angebot und Nachfrage eine organisierte Preisgestaltung, die die sonst unausbleiblichen starken Ausschläge nach oben und vor allem nach unten auffängt und an ihre Stelle regulierte Frachten setzt, die auf längere Sicht gesehen zu einer Stabilisierung des Marktes und einer ausgeglichenen Preisentwicklung führen. Soweit nicht direkte staatliche Festsetzung oder Kontrolle der Preise, wie bei der Eisenbahn oder in Angleichung an die Eisenbahntarife beim Lastkraftwagenfernverkehr, oder beim Omnibuslinienverkehr, erfolgt,

bleibt nur eine Möglichkeit: die Festsetzung von Preisen durch Selbstverwaltungsorgane der Verkehrsträger, wie sie heute etwa in der deutschen Binnenschifffahrt durch die Frachtausschüsse (unter Beteiligung der Nachfrageseite) erfolgt. Dieser Weg ist allerdings beim Kraftwagenverkehr wegen der Vielzahl der Anbieter kaum möglich, es sei denn, der Staat schafft einen Zwangsverband mit weitestgehender Selbstverwaltung und starken Lenkungs-, Kontroll- und Straffunktionen. Da dieser Weg aber aus rechtlichen Gründen kaum möglich und organisatorisch schwer durchführbar ist, bleibt für den LKW-Fernverkehr und den Omnibus-Linienvverkehr nur ein staatlich statuiertes Festpreissystem übrig. Anders liegen die Verhältnisse im Güternahverkehr auf der Straße. Hier sind die Verhältnisse auf seiten der Anbieter, aber auch der Nachfrager, so außerordentlich differenziert, ist der Anteil des Eigen- (Werk-) Verkehrs so groß, ist auch die Kontrollmöglichkeit für eine Einhaltung von Festpreisen so gering, daß man diesen Markt im ganzen dem freien Wettbewerb überlassen muß, nicht zuletzt auch darum, weil es der typische Leistungsmarkt für den LKW ist und hier außerdem das eigentliche Betätigungsfeld für den kleinen und Mittelbetrieb liegt.

Aus den bisherigen Ueberlegungen geht eine Tatsache klar hervor: die außerordentliche Differenziertheit der Märkte für Transportleistungen. Diese Differenziertheit erstreckt sich nicht nur auf die Entfernungen (Nah- und Fernverkehr), sondern auch auf die Verkehrsarten: Personen-, Güterverkehr, innersalb des Güterverkehrs die Märkte für die einzelnen Güterarten (Massengüter, mittel- und hochwertige Güter), ferner auch auf die Dichte der Verkehrsrelationen, die Zusammensetzung des Angebotes nach der Art des Verkehrsmittels: Märkte, auf denen alle 3 Anbieter des Binnenverkehrs konkurrieren, Märkte, auf denen die Binnenschifffahrt wegen der Beschränktheit ihrer Wege als Anbieter ausfällt, wo also nur Eisenbahn und Kraftverkehr im Wettbewerb stehen; Nahverkehrsmärkte in Gebieten, die durch die Eisenbahn nur in geringem Maße bedient werden können und wo der Kraftwagen im Personen- wie im Güterverkehr eine monopolartige Stellung hat, wo er dann allerdings, soweit regelmäßiger Linienvverkehr stattfindet, in seiner Preisstellung der staatlichen Kontrolle unterliegt; Märkte des regelmäßigen (Linienvverkehrs) und des Gelegenheitsverkehrs und nicht zuletzt Märkte, auf denen neben dem entgeltlichen Verkehr mit Preisgestaltung über Angebot und Nachfrage ein starker Eigenverkehr besteht, der sich mehr oder minder unabhängig von den Kosten dieses Eigenverkehrs entwickelt und gestaltet, — es gibt in der gesamten Wirtschaft kein Gebiet, das ein so kompliziertes Strukturbild bietet wie der Verkehr und der Verkehrsmarkt.

Darum erscheint es auch völlig unmöglich, daß auf diesem Gebiet der Wirtschaft eine einheitliche Technik der Preisbildung bzw. eine Verteilung der Leistungen nach einem einheitlichen Prinzip sich ergeben kann. Selbst auf dem Teilmarkt, der nach seiner Struktur noch am ehesten für einen freien Wettbewerb in Frage kommt, beim Güternahverkehr (wobei man über die Abgrenzung dieses Nahverkehrs vom Fernverkehr noch Untersuchungen anzustellen hätte) sind die Voraussetzungen für einen vollständigen Wettbewerb nicht gegeben. Einmal stellt auch für diesen Markt die öffentliche Hand einen Leistungsfaktor, den Weg, außermarktwirtschaftlich zur Verfügung. Denn auch wenn durch entsprechende Belastung des Kraftverkehrs durch Steuern und Mineralölabgaben vom Kraftverkehr ein Beitrag zur Deckung der Straßenkosten geleistet wird, so entspricht dieser Beitrag des einzelnen Kraftwagenunternehmers doch kaum jemals exakt dem, was die Verkehrsakte des Einzelnen auf der Straße der All-

gemeinheit an Straßenkosten verursachen. Andererseits spielt gerade im Nahverkehr der Werkverkehr eine besonders große Rolle, und er bietet seine Leistungen ja nicht marktwirtschaftlich an, wenn er auch durch Eigenverkehr einen Teil der sonst eintretenden Nachfrage aus dem Markt herausnimmt.

Weiterhin ist eine scharfe Scheidung zwischen Nah- und Fernverkehrsmärkten praktisch meist nicht möglich, die Uebergänge sind fließend, sowohl räumlich wie funktionell. Auch auf dem Nahverkehrsmarkt stehen gemeinwirtschaftliche (nicht individuell kostenorientierte) Leistungen des Hauptverkehrsträgers, der Bundesbahn, den individuellen kostenbestimmten Leistungen bzw. Angeboten des Kraftverkehrs gegenüber, so daß sich selbst an diesem stark wettbewerbsbestimmten und durch staatliche Preisfestsetzung kaum zu regulierenden Markt ordnende Maßnahmen (Konzessionierung, vor allem allerdings unter Verkehrssicherheits- und Zuverlässigkeitsgesichtspunkten) als notwendig erweisen, dazu aber auch gewisse Ausgleichsbelastungen des Straßenverkehrs für die der Eisenbahn auch im Nahverkehr auferlegten gemeinwirtschaftlichen Auflagen. Soweit im Personen- wie im Güterkraftverkehr regelmäßiger (Linien-) Verkehr eingerichtet wird, wird auch hier die staatliche Konzessionierung nicht allein aus Sicherheitsgründen, sondern auch vom Gesichtspunkte des Verkehrsbedarfs aus wenigstens grundsätzlich notwendig sein, um eine gewisse Planmäßigkeit und eine Vermeidung von Ueberkapazität und Ueberinvestitionen zu erzielen. Es sei in diesem Zusammenhang nur an den oft überspitzten und volkswirtschaftlich schädlichen Wettbewerb der öffentlichen Omnibuslinien erinnert, der nach einer staatlichen Regulierung dringend ruft.

Alle die Tatsachen, die schon auf dem Markt für Nahverkehrsleistungen die ordnende Hand des Staates erfordern, machen sich auf den Fernverkehrsmärkten noch viel stärker geltend. Dieser Markt, der im Güter- wie im Personenverkehr in erster Linie den Fernverkehrsmitteln (Eisenbahn und Binnenschifffahrt) vorbehalten sein sollte, weil sie diesen Markt am kostengünstigsten bedienen können, zeigt weithin im Kraftwagenfernverkehr auch ein Angebot wesentlich kostengünstiger liegender Anbieter, das aus verschiedenen Gründen zustande kommt: Einmal durch den Werkverkehr, der vielfach seine Kosten bewußt oder unbewußt nicht richtig berechnet, dazu im unechten Werkverkehr oft unlautere, ebenfalls nicht kostenechte Konkurrenz macht; dann aber auch durch die Bindung der Tarife des Kraftverkehrs an den Eisenbahntarif, die ihm, ohne daß er an die gemeinwirtschaftlichen Auflagen der Bundesbahn gebunden ist, bei der Beförderung hochwertiger Güter und bei der Bedienung dichter Verkehrsrelationen Extra-Gewinne sichert, die oft wesentlich über seinen Kosten liegen und ihm dadurch das Eindringen auch in solche Verkehre gestattet, die er ohne die Möglichkeit, die bei diesen nur geringen Erträgen durch jene übermäßig rentierenden Verkehre zu kompensieren, nicht bedienen könnte. Ob man diesen ungesunden und volkswirtschaftlich schädlichen Zustand, der vielfach auf volkswirtschaftliche Vergeudung von Verkehrsleistungen hinausläuft, durch Loslösung der Kraftverkehrstarife vom Eisenbahntarif beseitigen oder doch mildern kann, ist eine schwer zu beantwortende Frage. Auch wenn das geschieht, bleibt die Notwendigkeit einer unter staatlicher Kontrolle und staatlicher Tarifhoheit stehenden Preisordnung in Form eines Tarifes bestehen, aus all den Gründen, die bereits oben genannt worden sind.

Diese Ordnung sollte, soweit wie eben möglich, über eine Beeinflussung des Preises für Verkehrsleistungen durch Beeinflussung der Kosten geschaffen werden, und damit sollte grundsätzlich dem Verkehrsleistungen Nachfragenden

die Wahl des Verkehrsmittel überlassen bleiben. Aber es gibt Fälle, wo das nicht möglich ist.

Das gilt einmal für den Werkverkehr, der sich weitgehend einer echten Kostenrechnung entzieht, und der daher nur durch besondere außermarktwirtschaftliche Maßnahmen in seine Schranken gewiesen werden kann. Eine Sonderbesteuerung des Werkverkehrs allein reicht für diesen Zweck nicht aus. Wenn sie volkswirtschaftlich unrationellen Verkehr ausschalten soll, müßte sie sehr hoch sein. Sie würde dann aber auch die volkswirtschaftlich rationellen und erwünschten Transporte des Werkverkehrs treffen und sie zum Schaden der Gesamtwirtschaft übermäßig belasten. Man sollte daher die Sonder- bzw. Zusatzsteuer in mäßigen Grenzen halten und die Auslese über die Konzessionspflicht für den Werkfernverkehr durchführen.

Ein Verbot des Werkfernverkehrs für Massengüter, ferner evtl. der Beförderung von Gütern im reinen Verteilerverkehr an die Konsumenten scheint mir neben einer auf Bedürfnisprüfung basierenden Konzessionierung des Werkverkehrs das geeignete außermarktwirtschaftliche Mittel für eine Verweisung des Werkverkehrs in die Grenzen, die volkswirtschaftlich und verkehrspolitisch noch vertreten werden können. Daneben werden aus Gründen der Verkehrssicherheit verwaltungsmäßige Eingriffe notwendig werden, die eine Einschränkung bzw. ein Verbot besonders sicherheitsgefährdender Transporte auf der Straße bezwecken und die man durch reine kosten- und preisbeeinflussende Maßnahmen nicht verhindern kann: Verbot bestimmter, die Sicherheit gefährdender Transporte, wie bestimmter Schwergüter, überhängender Ladungen, Beschränkung des Achsdruckes zur Vermeidung übermäßiger Beschädigung der Straßen, Beschränkung der Länge der Lastzüge, Verbot des Anhängers auf Straßen, die wegen ihrer zu geringen Breite oder aus anderen Gründen durch den Anhänger in ihrer Verkehrssicherheit gefährdet werden, Einschränkung des Lastwagenverkehrs an bestimmten Tagen oder auf bestimmte Stunden, Beschränkung der Fahrgeschwindigkeiten und ähnliche Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit auf den Straßen gehören hierher — Maßnahmen, die eben nur auf der verwaltungsmäßigen Ebene durchzuführen sind und die durch rein marktmäßige Beeinflussung über Kosten und Preise nicht erreicht werden können.

Diese aus Sicherheitsgründen durchzuführenden Maßnahmen erstrecken sich allerdings im wesentlichen nur auf das Gebiet des Straßenverkehrs, weil auf den Straßen aus technischen Gründen die Gefährdung der Verkehrssicherheit am größten ist. Man kann daher in diesen Maßnahmen keine Diskriminierung des Straßenverkehrs gegenüber den anderen Verkehrsträgern sehen. Sie ergeben sich vielmehr aus der bestehenden besonderen Unsicherheit dieses Verkehrs.

Das Ergebnis der vorstehenden Ausführungen kann ich wie folgt zusammenfassen:

Ein freier Wettbewerb ist im Verkehrswesen nicht möglich, abgesehen von Teilgebieten, die wie der Güternahverkehr, noch relativ günstige Voraussetzungen dafür bieten. Es kommt daher nur ein irgendwie vom Staate geregelter Wettbewerb zwischen den einzelnen Verkehrsträgern und innerhalb dieser selbst in Frage. Der Staat muß mit planenden und ordnenden Maßnahmen in den Verkehr eingreifen, um Angebot und Nachfrage auf einer den Gesamtinteressen möglichst gerecht werdenden Grundlage zum Ausgleich zu bringen. In diesem Rahmen müssen auch diejenigen Verkehrsbedürfnisse befriedigt werden, die außer- bzw.

überwirtschaftlich sind. Die Befriedigung dieser Bedürfnisse zu erträglichen Bedingungen kann nur durch den Staat bzw. die sonst zuständigen Hoheitsträger (Länder, Gemeinden) sichergestellt werden.

Soweit es sich um die Befriedigung der wirtschaftlich bedingten Verkehrsbedürfnisse handelt, ergeben sich für die staatliche Verkehrspolitik vor allem folgende Aufgaben (die allerdings z. T. auch von den außerwirtschaftlichen Verkehrsbedürfnissen gestellt werden):

1. Anpassung der Leistungsfähigkeit der Binnenwasser- und der Landstraßen an den jetzigen und künftigen Verkehrsbedarf, durch Investitionsplanung und Finanzierung des Baus und der Unterhaltung der Wasser- und Landstraßen (in Zusammenarbeit mit den nachgeordneten Hoheitsträgern);
2. Auf den Straßen die Anpassung des Fahrzeugbestandes an die Leistungsfähigkeit der Straßen durch staatliche Regulierung der Zulassung von Fahrzeugen, wenigstens im Fernverkehr. Eventuell Kontingentierung auf Teilgebieten (z. B. Güterfernverkehr und Omnibus-Linienverkehr; bei letzterem auch Anpassung an den Verkehrsbedarf im Verhältnis der verschiedenen Personenverkehrsmittel untereinander, mit Ausnahme des Güternahverkehrs);
3. Preisfestsetzung durch den Staat bzw. durch die zuständigen Hoheitsträger, außer im Straßennahverkehr; Genehmigung der von Selbstverwaltungsorganen der Verkehrsträger (z. B. von den Frachten-Ausschüssen der Binnenschifffahrt) festgesetzten Preise;
4. Staatliche Auflagen im Interesse der Allgemeinheit für bestimmte Verkehrsmittel, die, wie die Eisenbahnen und in viel geringerem Umfang der Kraftverkehr im Linienverkehr, diese Aufgaben infolge ihrer Organisation und ihrer Betriebsführung übernehmen können;
5. Staatliche Maßnahmen zur wirtschaftlich richtigen und gerechten Verteilung der Verkehrslasten aus diesen Auflagen auf die einzelnen Verkehrsträger wie auch innerhalb der verschiedenen Sparten und Typen dieser Verkehrsträger (Steuern und Abgaben, Ausgleichsabgaben zur Beteiligung an den z. Zt. noch einseitig der Bundesbahn auferlegten gemeinwirtschaftlichen Lasten). Heranziehung der Binnenschifffahrt und des Straßenverkehrs zur Deckung der auf sie anteilmäßig entfallenden Kosten für Bau, Unterhaltung und Verwaltung einschl. Planung der Wasser- und Landstraßen, sowie zur Verzinsung der in den Wasser- und Landstraßen durch die öffentliche Hand investierten Kapitalien (anteilmäßig);
6. Maßnahmen von seiten des Bundes, der Länder und Gemeinden: (Verbote, Gebote, Kontrollen) im Interesse einer möglichst weit gehenden Sicherheit des Verkehrs.

Bei all dem aber: Soweit nicht dringende Interessen der Allgemeinheit dem entgegenstehen (z. B. Sicherheit des Verkehrs; Durchführung dringend notwendiger Ordnungsmaßnahmen auf dem Gebiet des Verkehrs, die von einer übermäßigen Ausdehnung des Werkfernverkehrs erschwert oder gar zunichte gemacht werden), freie Wahl des Verkehrsmittels durch den Verkehrsnutzer.