

Gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung

Entwicklung und Problematik eines verkehrspolitischen Grundsatzes

Von A. F. Napp-Zinn

Salvador de Madariaga, der spanische Historiker und Diplomat, erwähnt in seinen geistvollen Essays „Porträt Europas“ (Stuttgart 1952), das Wort sei für den Engländer ein Werkzeug, für den Franzosen die Abstraktion des Gegenstandes, ein geistiges Geschoß für den Spanier, ein genußreicher Leckerbissen für den Italiener, eine bedeutungsvolle Enzyklopädie für den Deutschen. Nun, die verkehrspolitische Enzyklopädie, die in dem Wort oder Grundsatz „Gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung“ gefunden werden kann, wage ich hier im Umriss zu geben.

Ein sachliches und ein persönliches Motiv vereinen sich bei diesem Versuch. Einmal steht die Frage einer Aufrechterhaltung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung durch die Deutsche Bundesbahn einerseits, ihrer Uebertragung auf den Kraftverkehr andererseits, mit im Vordergrund der verkehrspolitischen Debatten der Gegenwart, wobei über Wesen und Erstreckung dieses Grundsatzes keineswegs die Klarheit oder Einigkeit herrscht, die Verteidiger wie Gegner vielfach unterstellen. Einandermal hoffe ich speziell mit diesem Beitrag meinen verkehrswissenschaftlichen Mentor und Freund Carl Pirath bei der 70. Wiederkehr seines Geburtstages besonders ehren und erfreuen zu können. Ist doch gerade er es, der als Verkehrswissenschaftler und Verkehrspolitiker die Bedeutung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung in verschiedenen Arbeiten untersucht, ihre Aufrechterhaltung verteidigt, ja ihre Ausdehnung gefordert hat.

Ich gebe im folgenden ersten Abschnitt eine Art Dogmengeschichte der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung. Sie zeigt Entstehung und Entwicklung dieses Grundsatzes in Äußerungen verschiedener hervorragender Verkehrswissenschaftler und Verkehrspolitiker. Dabei kam es mir keineswegs auf Vollständigkeit, sondern nur auf die Herausstellung charakteristischer Meinungen an. Denn es liegt auf der Hand, daß fast alle Lehrbücher des Eisenbahn-Tarifwesens, wenn auch nicht immer *expressis verbis*, auf die hier mit „gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung“ umschriebenen Tatbestände eingehen. Hinsichtlich der hier nicht zu behandelnden Verwirklichung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung in Deutschland ist auf die großen Untersuchungen von Paul Schulz-Kiesow (Eisenbahngütertarifpolitik und Raumordnung, entwickelt am Beispiel Thüringens, Leipzig 1939. — Die Eisenbahngütertarifpolitik in ihrer Wirkung auf den industriellen Standort und die Raumordnung, Heidelberg 1940.) zu verweisen. Der zweite Abschnitt versucht dann die eigene Ansicht über die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung unter verschiedenen Blickpunkten zu entwickeln. Die Studie als Ganzes trägt grundsatz-theoretischen Charakter, verzichtet also auf eine Quantifizierung des Problems. Mithin wird weder untersucht, welche Aufwendungen mit der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung verbunden sind, verbunden sein könnten oder sollten, noch wird der Frage nachgegangen, welche Bedeutung eine aus gemeinwirtschaftlichen Erwägungen vorgenommene Diffe-

renzierung der Verkehrspreise (Entlastung einerseits, Belastung andererseits) für die gesamte Kostenrechnung und Wettbewerbslage irgendwelcher Wirtschaftszweige in verschiedenen Räumen hat. Zu dem ersten Fragenkreis (Aufwendungen für die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung) liegen noch nicht veröffentlichte Untersuchungen von Carl Pirath sowie eines durch den Bundesminister für Verkehr eingesetzten Sonderausschusses zur Ermittlung der politischen Lasten und der aus der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung sich ergebenden Belastung der Deutschen Bundesbahn vor. Zu der zweiten Frage (Bedeutung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung für Kosten- und Wettbewerbslage bestimmter Wirtschaftszweige und Wirtschaftsräume) sind entsprechende Untersuchungen, etwa in Gestalt von Dissertationen, ein bedeutendes verkehrswissenschaftliches Anliegen.

A. Ideengeschichte der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung

1. Das Fehlen einer Beziehung zu dem nationalökonomischen Begriff „Gemeinwirtschaft“

Der Nationalökonom oder der Verkehrswissenschaftler, der sich mit der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung beschäftigt, kann sich zunächst die Frage vorlegen, was denn normalerweise unter Gemeinwirtschaft, mit der hier die Verkehrsbedienung in Verbindung gebracht wird, verstanden werde. Greift er zu dem letzterschienenen größeren deutschen volkswirtschaftlichen Lexikon, dem Wörterbuch der Volkswirtschaft (4. Auflage, 3 Bände, Jena 1931—1933), so findet er hier im 2. Band (S. 59) einen prägnanten Artikel über „Gemeinwirtschaft“ von Richard Passow, der ihm sagt, welche weit auseinanderlaufenden Inhalte mit diesem Wort verbunden werden. Auf die kürzeste Form gebracht, sind es nicht weniger als die folgenden fünf:

1. Wirtschaft des Staates und der anderen öffentlichen Körperschaften (im Gegensatz zur Privatwirtschaft),
2. Zwangswirtschaftliches Wirtschaftsprinzip,
3. Einrichtungen ohne unbeschränktes privates Erwerbsstreben wie die Genossenschaften,
4. Planwirtschaftliche Bestrebungen (siehe Rathenau, von Moellendorf und Wissel; Art. 156 der Verfassung von Weimar),
5. Sozialistische Wirtschaftsordnung (siehe L. Mises, Die Gemeinwirtschaft).

Das ältere, umfangreichere Handwörterbuch der Staatswissenschaften (4. Auflage, 9 Bände, Jena 1923—1929) enthält keinen besonderen Artikel über Gemeinwirtschaft. Indessen interpretiert sie Wilhelm Röpke in zwei anderen Artikeln in unterschiedlicher Weise. In dem Artikel „Planwirtschaft“ (VI. Band, S. 876) werden Planwirtschaft und Gemeinwirtschaft im Sinne der oben unter 4 genannten Bestrebungen gleichgesetzt. Dagegen präntendiert Röpke in dem Artikel „Sozialisierung“ (VII. Band, S. 569), daß der Begriff Gemeinwirtschaft längst eine feste Bedeutung besitze. Die Gemeinwirtschaft bezeichne den Gegensatz zu dem durch die normale Preisbildung aufrechterhaltenen Prinzip, „daß jede Nachfrage die vollen Kosten ihrer Befriedigung tragen soll“. Im Falle der Gemeinwirtschaft biete der Staat also Leistungen, deren Kosten nicht durch Preise, die von den Konsumenten zu zahlen sind, sondern auf generelle Weise, in der Regel durch Steuern, gedeckt werden.

Alle diese nationalökonomischen Interpretationen der Gemeinwirtschaft, von denen die letzte überdies nicht als feststehend, sondern als ungeläufig anzusehen ist, treffen nicht das Wesentliche dessen, was unter Gemeinwirtschaft bei Verwendung des Begriffes Gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienug verstanden zu werden pflegt, wenn schon gewisse Verbindungen zu den oben unter 1 und 3 gegebenen Interpretationen bestehen. Grundsätzlich ist also gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienug ein besonderes Phänomen der Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik. Vorbehaltlich der folgenden fremden wie eigenen Interpretationen wollen wir einstweilen davon ausgehen, daß die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienug den Verzicht auf eigenwirtschaftliche Gewinnmaximierung und ein Sich-Geltend-Machen wirtschaftspolitischer Zielsetzungen bei der Leistungs- und Preiserstellung im Verkehrswesen zum Inhalt hat.

Wenn damit zugleich gesagt ist, daß gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienug nicht identisch ist mit staatlicher Verkehrsbedienug, so werden wir doch sehen, daß die Konzeption der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienug in ihrer Entstehung Beziehungen zu dem seinerzeitigen Uebergang vom Privat- zum Staatsbetrieb der Eisenbahnen in Deutschland aufweist.

2. Emil Sax

Während Karl Knies in seiner für die verkehrswissenschaftliche Betrachtung des Eisenbahnwesens bahnbrechenden Schrift „Die Eisenbahnen und ihre Wirkungen“ (Braunschweig 1853)¹⁾ wiederholt von dem Verhältnis der „Staatsgewalten“ zu den Eisenbahnen spricht, dagegen den Ausdruck „Gemeinwirtschaft“ nicht verwendet, finden wir diesen bei Emil Sax in seinem für die gesamte Verkehrswirtschaft grundlegenden Werk „Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft“ (1. Auflage, 2 Bände, Wien 1878 und 1879) mit Vorliebe verwendet. Der zweite Abschnitt des allgemeinen Teils trägt die Ueberschrift „Die Verkehrsmittel als Gegenstand der Gemeinwirtschaft“. Dieses Wort wird im Sinn eines Kollektivums verwandt, als dessen oberstes Organ der Staat angesprochen wird (Bd. 1, S. 63). Sax begründet (Bd. 1, S. 65 ff) „eine Subsumtion der Verkehrsmittel unter die Gemeinwirtschaft mit 4 Faktoren:

1. Höhe und Eigenart des stehenden Kapitals,
2. Monopol-Eigenschaft als Postulat der Wirtschaftlichkeit,
3. Verwendung der Verkehrsmittel als Instrument der Volkswirtschaftspflege und der Staats-Administration,
4. Einheitliche Organisation als Bedingung fruchtbarster Wirksamkeit.

In dem speziellen, den Eisenbahnen gewidmeten Teil seines Werkes gibt Sax (Bd. 2, S. 133 ff) eine „positive Recapitulation der die Gemeinwirtschaft bedingenden Merkmale und die allgemeinen rechtlichen Konsequenzen der ersteren“. Als solche werden angesprochen (Bd. 2, S. 136 f):

„Bewilligung des Baues jeder Eisenbahnlinie und Einsetzung der Betriebsverwaltung durch die Gesetzgebung: . . . „

Konstituierung des Monopols durch entsprechende Netzbildung respective gesetzlichen Ausschluß der Linienkonkurrenz,

¹⁾ Von mir gewürdigt in einem Artikel „Die Eisenbahnen und ihre Wirkungen. Ein Jubiläum der Verkehrswissenschaft 1853—1953“. In: Die Bundesbahn, 27. Jahrgang, 1953, S. 861—864.

Sicherung der allgemeinen Interessen gegenüber dem Monopole durch gesetzliche Bestimmung der Tarife, und zwar entweder der einzelnen Tarifsätze oder, da Solches selbst bei Staatsbahnen kaum tunlich ist, des Tarifmaximum's . . . ,
Sicherung der Interessen des Einzelnen durch Erteilung eines Rechtes an dieselben erstens auf Beförderung, soweit nicht öffentliche Rücksichten entgegenstehen (Transportzwang), zweitens auf Gleichbehandlung aller unter gleichen Umständen. Diese beiden Transportrechte verlangen selbstverständlich auch ausreichenden Schutz gegen Umgehung

Sowohl zur Wahrung der Gleichbehandlung wie zum Ausschluß der Konkurrenz die Bestimmung, daß Differentialtarife im Allgemeinen die Tarife für nähere Transportstrecken im Gesamtfrachtsatz nicht unterschreiten und in den Knotenpunkten nicht niedriger sein dürfen als der dem Gesetz entsprechende Tarif der günstigeren Route,

Einheit der Konstruktion, soweit notwendig, durch Vorschrift gleicher Spurweite, ferner einer solchen Schienenstärke und Dimensionierung der Kunstbauten, welche die ungehemmte Zirkulation von Wagen anderer Linien gestattet, sowie durch Normalien für die Wagen, selbst für Lokomotiven und die Signalvorrichtungen

Betriebseinheit, so daß jeder Transport bis zu seiner Beendigung als Eine Leistung gilt“

Im Rahmen der Gesamtaufzählung der Ausflüsse der Gemeinwirtschaft auf Anlage und Betrieb der Eisenbahnen haben wir hier in den Forderungen an die Tarifgestaltung auch die Quintessenz von Sax' Ansichten über eine gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung.

3. Franz Ulrich

Franz Ulrich, zuletzt Eisenbahndirektionspräsident, war zur Zeit des hohenzolernschen Kaiserreiches einer der führenden verkehrspolitisch tätigen Eisenbahnfachmänner, dessen Feder neben vielen Aufsätzen eine Reihe von Werken entsprossen sind, so: Das Eisenbahntarifwesen im Allgemeinen und nach seiner besonderen Entwicklung in Deutschland, Oesterreich-Ungarn, der Schweiz, Italien Frankreich, Belgien, den Niederlanden und England, Berlin und Leipzig 1886 — Staffeltarife und Wasserstraßen, Berlin 1894 — Preußische Verkehrspolitik und Staatsfinanzen, Berlin 1909. Das erstgenannte Werk ist die erste deutsche systematische Darstellung des Eisenbahntarifwesens, die einem 1882 an den Verfasser erteilten Lehrauftrag zu Vorlesungen über Nationalökonomie und ihre Anwendung auf die Eisenbahnen an der Universität Bonn entsprossen ist. Es entstand in der Mitte jenes Jahrzehntes, in dem sich zum größten Teil die Verstaatlichung der Privatbahnen in Preußen vollzog, und läßt erkennen, welche Erwartungen bezüglich einer gemeinwirtschaftlichen Tarifpolitik mit ihr verknüpft wurden. Ich lasse im folgenden Ulrich auszugsweise weitestgehend in eigenen Worten sprechen:

In Deutschland bestand noch in den 1870er Jahren eine durchweg privatwirtschaftliche Tarifgestaltung, welche eine ungeheure Tarifungleichheit und Tarifverwirrung trotz weitgehender staatlicher Aufsichtsrechte herbeigeführt hatte. Diese Schäden der privatwirtschaftlichen Tarifgestaltung sind erst in neuerer Zeit beschränkt und zum Teil beseitigt durch die Verstaatlichung der Privateisenbahnen und die seitdem namentlich seitens Preußens eingeschlagene gemeinwirtschaftliche Tarifpolitik (S. 120).

Voraussetzung einer gemeinwirtschaftlichen Tarifgestaltung ist, daß die Tarifbildung aller Eisenbahnen von allgemeiner Bedeutung in den Händen der Gemeinwirtschaft bzw. des Staates liegt und von seinen Organen ausgeübt wird. Am vollkommensten zeigt sich diese Voraussetzung da erfüllt, wo der Staat das Eigentum und die Verwaltung der Eisenbahnen hat; sie kann aber auch ohne dies vorliegen, wenn der Staat das unbeschränkte Recht der Tarifgestaltung besitzt und es durch eigene Organe ausübt (S. 121).

Mit dem Uebergang zur gemeinwirtschaftlichen Tarifgestaltung strebt der Staat bei der Verwaltung der Eisenbahnen nicht mehr in erster Linie die Erzielung eines möglichst hohen Ueberschusses, sondern die Förderung der allgemeinen Interessen an (S. 122). Die Eisenbahntarife nehmen den Charakter einer Gebühr an (S. 123). Im allgemeinen werden dabei, solange das Anlagekapital nicht getilgt ist, die Tarife so festzustellen sein, daß eine landesübliche Verzinsung und ein Tilgungsanteil des Anlagekapitals herauskommt. Denn es ist gegenüber der steuerzahlenden, aber die Eisenbahn nicht gleichmäßig benutzenden Gesamtheit eine Pflicht der Gerechtigkeit, daß der Staat sich die Selbstkosten, worunter auch die Verzinsung des Anlagekapitals und dessen Tilgung zu verstehen ist, in den Tarifen ersetzen läßt (S. 147).

Als erster Grundsatz einer gemeinwirtschaftlichen Tarifgestaltung muß es bezeichnet werden, daß die Tarife in einer gerechten und für alle gleichmäßigen Weise festgesetzt und jede ungerechte Bevorzugung oder Benachteiligung, sei es einzelner Personen oder sozialer Klassen, sei es einzelner Produktionszweige oder einzelner Landesteile und Orte, vermieden wird (S. 124). Zwischen der gerechten Ordnung der Tarife und der gleichmäßigen Behandlung aller Verkehrstreibenden ist zu unterscheiden: Die gleichmäßige Behandlung setzt gleiche Verhältnisse, gleiche Bedingungen voraus und verlangt die Anwendung gleicher Bestimmungen und Grundsätze für die Frachtfestsetzung, während eine gerechte Ordnung gerade bei verschiedenartigen Verhältnissen nötig erscheint. Es ist eine andere, weit verwickeltere Aufgabe als die der gleichmäßigen Behandlung, die Verschiedenartigkeit der Verhältnisse bei Festsetzung der Tarife und tarifarischen Bestimmungen in gerechter und richtiger Weise zu berücksichtigen (S. 125). Zur Sicherung der gleichmäßigen Behandlung erscheinen folgende Maßnahmen geboten: Annahme eines einheitlichen Tarifsystems und einheitlicher Klassifikation sowie gleicher Einheitssätze für den gesamten Eisenbahnverkehr eines Landes, Zurückdrängen des Prinzips der individualisierenden und differentiellen Tarifbildung, endlich unbedingte Oeffentlichkeit der Tarife (S. 128). Die Einführung gleicher Einheitssätze muß zur Folge haben, daß die Frachten der Normaltarife, abgesehen von der Klassifikation und von den Transportmengen, sich lediglich nach der Entfernung bestimmen, daß also dasselbe Gewicht desselben Gutes auf die gleiche Entfernung auf allen Eisenbahnen des ganzen Landes dieselbe Fracht zahlt (S. 129). Als weitere Anforderungen an die gemeinwirtschaftliche Tarifgestaltung sind einerseits Stetigkeit (S. 140), andererseits Einfachheit, Klarheit und Uebersichtlichkeit (S. 141) anzusehen.

Die Ausnahmetarife werden mit der Vereinheitlichung der Eisenbahnen und ihres Tarifwesens in der Hand des Staates eine starke Einschränkung erfahren. Sie sind hinfort nicht mehr von dem Sonderstandpunkt einer einzelnen Eisenbahnverwaltung, sondern vom Standpunkt der Allgemeinheit, des ganzen Landes zu beurteilen, wobei auch zu prüfen ist, ob nicht andere inländische Interessen geschädigt werden. Indem man die große Zahl der für einzelne Interessen nützlichen, für die allgemeinen Interessen schädlichen Ausnahmetarife beseitigt, wird

man um so mehr in der Lage sein, da, wo ein wirkliches Bedürfnis vorliegt, gründlich zu helfen, z. B. die Ausfuhr und den Wettbewerb der inländischen Produktion gegenüber der ausländischen durch Gewährung ermäßigter Ausnahmetarife in weitem Umfang zu unterstützen (S. 137).

Hinsichtlich der Tarifprinzipien ist die Wertklassifikation auch in der gemeinwirtschaftlichen Tarifgestaltung zulässig, vorausgesetzt, daß sie eine einheitliche und einfache ist und die Ausnahmetarife der vorerwähnten Beschränkung unterliegen (S. 151). Doch findet das gemeinwirtschaftliche System die adäquate Ausbildung erst in dem sog. Wagenraumtarif. Der reine Raumtarif verzichtet auf die Wertberücksichtigung und ist damit der gegebene Tarif für diejenige Entwicklung des Eisenbahnwesens, wo die Verzinsung des Anlagekapitals weggefallen ist und nur noch die Betriebskosten durch die Tarife aufzubringen sind (S. 152). Der reine Wagenraumtarif, der für das privatwirtschaftliche System unbrauchbar ist, kann auch für das gemeinwirtschaftliche System nur dann zur Anwendung kommen, wenn der Verkehr so dicht geworden ist und die Massengüter der niedrigsten Klasse derart überwiegen, daß die Herabsetzung der übrigen Güter in die niedrigste Klasse nicht ins Gewicht fällt gegenüber den durch die Tarifvereinfachung entstehenden Ersparnissen und wirtschaftlichen Vorteilen (S. 156).

Soweit die Ansichten von Franz Ulrich. Wer heute nach rund 70 Jahren diese Ansichten des ersten Tarif-Systematikers kennen lernt, wird zwar in vielen Punkten die Vaterschaft seiner Ansichten über die gemeinwirtschaftlichen Kennzeichen des Eisenbahntarifs im Verhältnis zu den heutigen Meinungen feststellen, zugleich aber mit Erstaunen bemerken, daß Ulrich einen allerdings erst in der Zukunft zu erwartenden vollkommen gemeinwirtschaftlichen Eisenbahntarif durch Verzicht auf jede Werttarifizierung gekennzeichnet sah. Damit steht seine Konzeption in direktem Gegensatz zu den Ansichten, die dem Werttarif ob seiner dezentralisierenden Wirkung einen gemeinwirtschaftlichen Charakter zusprechen und deshalb nicht auf ihn verzichten wollen.

4. Johannes Vogt

Entstammen die Ansichten Franz Ulrichs über Gemeinwirtschaftlichkeit der Zeit, in der die Monopolstellung der Eisenbahnen ausgeprägt war und gerade sie es erlaubte, große Hoffnungen auf eine im Interesse des Volksganzen gelegene Handhabung des Monopols durch den Staat zu setzen, so springen wir mit dem nächsten Interpretator der Gemeinwirtschaftlichkeit, nämlich dem Staatssekretär Johannes Vogt, bereits in die Zeit, da die Erschütterung dieser Monopolstellung sichtbar zu werden begann und viele Verkehrspolitiker gerade in der gemeinwirtschaftlichen Arbeitsweise der Eisenbahnen einen Grund für die Forderung erblickten, sie gegen den aufkommenden Kraftwagenwettbewerb zu schützen. Johannes Vogt, der Leiter der Verkehrs- und Tarif-Abteilung der Deutschen Reichsbahn-Gesellschaft in dem der nationalsozialistischen Ära vorhergehenden Jahrzehnt, hat nicht nur in der praktischen Verkehrspolitik diesen Abwehrkampf der Reichsbahn geführt, sondern auch in zahlreichen Veröffentlichungen seine Ansichten zur Sicherung der Reichsbahn und ihrer gemeinwirtschaftlichen Funktion dargelegt. Ich folge hier seiner größeren, abschließenden Schrift „Grundfragen der heutigen Verkehrs- und Tarifpolitik in Deutschland“, Berlin 1937.

Vogt stellt zunächst das Wesen des gemeinwirtschaftlichen und des privatwirtschaftlichen Tarifsystems einander gegenüber. Unter einem privatwirtschaftlichen System versteht er ein solches, „mit dem man einen möglichst hohen Gewinn

erzielen will. Dieser Gewinn wird also jedenfalls in erster Linie durch den Wettbewerb gleicher oder ähnlicher Unternehmer, sowie durch den Kaufwillen und die Kaufkraft der Abnehmer reguliert“ (S. 59). Demgegenüber „ist gemeinwirtschaftlich ein System, das der Allgemeinheit dient, ohne nach eigenem Gewinn zu streben, die Preise demnach so einrichtet, wie sie von der Allgemeinheit am besten getragen werden können“ (S. 59). Vogt räumt dabei ein, daß unbeschadet der wesensmäßigen Zielsetzung die Möglichkeit besteht, daß bei einem gemeinwirtschaftlichen Tarifsysteem neben dem Erfolg für die Allgemeinheit auch ein wirtschaftlicher Erfolg für das betreffende Unternehmen und bei einem privatwirtschaftlichen Tarifsysteem neben dem Erfolg für das Unternehmen auch ein solcher für die Allgemeinheit stehen könne, daß sogar beides beabsichtigt sein könne.

Die Tarifarten und Elemente, die Vogt als Beleg anführt, zeigen deutlich, wie vielfach gemeinwirtschaftliche Zielsetzungen mit privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten Hand in Hand gehen. So werden Wettbewerbsstarife mit dem Ausland und Durchfuhrtarife als privatwirtschaftlich begründet, aber auch gemeinwirtschaftlich wirkend dargestellt (S. 60), während die Seehafentarife als gemeinwirtschaftlich fundiert, aber auch privatwirtschaftlich zweckmäßig geschildert werden (S. 61). Auch die Einführung des Staffeltarifs wird gemeinwirtschaftlich mit der Näherrückung peripher gelegener Gebiete motiviert, zugleich aber konzediert: „Daß diese Maßnahme gleichzeitig, wenigstens annähernd, auch den mit der Entfernung fallenden Selbstkosten entspricht, haben erst nachträgliche . . . Einzelberechnungen ergeben“ (S. 62). Von der Wertstaffel wird ausgesagt und belegt, daß sie „durch gemeinwirtschaftliche Erwägungen korrigiert ist“ (S. 64), womit implicite ein privatwirtschaftlicher Kern zugegeben wird. Daneben stehen nun aber die Tarifphänomene, bei denen der gemeinwirtschaftliche Charakter eindeutig zutage liegt, so die Tarife für Notstandsgebiete und Tarife zum Ersatz von Auslands- durch Inlandsgüter (S. 62/63). „Die größte gemeinwirtschaftliche Betätigung der Reichsbahn und daher der beste Beweis für die Gemeinwirtschaftlichkeit ihres Tarifsystems liegt in der Tatsache, daß die Frachten, natürlich auch die Fahrpreise, im ganzen Reich die gleichen sind, ungeachtet der Tatsache, daß die Selbstkosten in den dünner bevölkerten Gegenden wesentlich höher sind als auf den Hauptbahnen und in der Industriegegend. . . . Dies geschah im allgemeinen Interesse, um alle Gebiete Deutschlands und alle Wirtschaftsteile gleichmäßig zu behandeln und um eine gesunde Dezentration der Wirtschaft und der Bevölkerung zu gewährleisten“ (S. 64).

5. Carl Pirath

In der Gegenwart nimmt der Gedanke der Gemeinwirtschaftlichkeit wohl in den Arbeiten keines anderen Verkehrswissenschafters einen so bedeutenden Platz ein wie in dem Werk Carl Piraths. Er tritt bereits hervor in der Abhandlung „Verkehrseinheit und Verkehrspolitik“, die zunächst in der Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 11. Jahrgang 1933, dann auch als selbständige Schrift (Berlin 1934) erschien und in den wesentlichen Partien auch einging in Piraths Hauptwerk „Die Grundlagen der Verkehrswirtschaft“ (1. Aufl., Berlin 1934; 2. Aufl., Berlin 1949). Hier werden als Postulat der Verkehrseinheit angesprochen: „Einheitliche Bedingungen für das Wirtschaftsgebahren der Verkehrsunternehmungen, gleiche Verpflichtungen der Verkehrsmittel der Allgemeinheit gegenüber, gleiche Bedienung aller Landesteile nach dem Grade ihres Verkehrsbedürfnisses, gleiches

Entgelt für die gleichen Verkehrsleistungen ohne Unterschied der Person und der Wirtschaftszweige.“ Pirath untersucht in dieser Arbeit die Wandlungen und Gefährdungen, denen die Verkehrseinheit seit der Zeit vor dem 1. Weltkrieg unterlag, und zeigt Wege auf, wie die Verkehrseinheit auch in Zukunft gewährleistet werden kann. Für die hier interessierende Fragestellung kommt insbesondere der folgenden Forderung Bedeutung zu: „Führt die technische Entwicklung dazu, ein Verkehrsmittel durch das andere ablösen zu lassen, so kann und darf dieser Umwandlungsprozeß nur vor sich gehen unter der Bedingung, daß die bisherige Verkehrseinheit im regionalen Sinne und der Grundsatz gleicher Verkehrsbedingungen für alle erhalten bleibt.“

Speziell der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung gewidmet war ein Vortrag Piraths auf der Hauptversammlung der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft 1950 über „Das gemeinwirtschaftliche Prinzip im Wandel der Verkehrswirtschaft“, veröffentlicht im Internationalen Archiv für Verkehrswesen, 2. Jahrgang 1950, S. 475 ff. Hier hat Pirath seine Vorstellung von der Gemeinwirtschaft im Verkehrswesen wie folgt umrissen:

„Gemeinwirtschaftlich ist im Bereich des Verkehrs eine Wirtschaftsgesinnung und wirtschaftliches Handeln, das aus volkswirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Motiven im Interesse der Allgemeinheit dem Verkehrsträger Rechte und Pflichten auferlegt, die fern von jedem Gewinnstreben sind, aber zu den Aufgaben des öffentlichen Verkehrs eine innere Beziehung haben. Sie können sich erstrecken auf bestimmte Gebiete und Bevölkerungskreise mit dem Ziel, ihnen aus sozialen und siedlungspolitischen Gründen Verkehrserleichterungen zu Sonderbedingungen mehr oder weniger unter Selbstkosten zukommen zu lassen. Es handelt sich also nicht um die Betrachtung und Beurteilung der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Verkehrsmittel, die schließlich jedem Verkehrsmittel mehr oder weniger eigen ist, sondern um spezielle Leistungen, die darüber hinaus dem Verkehrskunden unter bewußtem Verzicht auf den unmittelbaren Ausgleich der durch sie entstehenden Ausgaben durch Einnahmen geboten werden. Als Beispiel sei an dieser Stelle erwähnt: Fahrpreisermäßigung im Berufsverkehr, Bedienung wirtschaftsschwacher Gebiete unter Selbstkosten, die Bewältigung jeder Verkehrsspitze und die dezentralisierende Wirkung billiger Tarife für die Rohstoffe im Interesse einer gesunden Raumordnung. Nicht dazu gehören wesensfremde Aufgaben, wie sie beispielsweise die Eisenbahn für die Landesverteidigung und den Zoll zu tragen hat und die staats- und finanzpolitischer Art sind.

In dieser Form steht das gemeinwirtschaftliche Prinzip in unmittelbarem Gegensatz zu dem privatwirtschaftlichen Prinzip, wie es in der reinen Konkurrenz- und Marktwirtschaft vertreten wird, deren Grundlage es ist, einen möglichst hohen Reinertrag oder Gewinn zu erzielen und mit Verlust verbundene Leistungen abzulehnen. Es ist bekannt, daß beides in Reinkultur überhaupt nicht besteht, sondern sich überdeckt mit Schwergewicht nach der einen oder anderen Seite und stark beherrscht wird durch betriebswirtschaftliche Ueberlegungen. In der Verkehrswirtschaft bildete sich sehr bald ein Dualismus zwischen dem betriebswirtschaftlich Zweckmäßigen und jenseits davon dem gemeinwirtschaftlich Notwendigen heraus. Ein Verkehrsunternehmen, das beiden Gesichtspunkten gerecht zu werden versucht, wird nach gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen geleitet. Ein Verkehrsunternehmen aber, das nur der betriebswirtschaftlichen Zweckmäßigkeit Rechnung trägt, wird nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten seine Arbeit leisten.“

Pirath behandelte in diesem Vortrag für den Bereich des öffentlichen Binnenverkehrs „die Harmonie und Disharmonie im gemeinwirtschaftlichen Tatbestand, wie er vorliegt bei: 1. Planung und Herstellung der Verkehrsnetze, 2. der Verkehrsbedienung, 3. der Eigenwirtschaftlichkeit und den gemeinwirtschaftlichen Lasten der Verkehrsmittel, 4. der Preisbildung“. Pirath kommt zu den Forderungen, einmal den Lastkraftwagen für die Eisenbahnunternehmungen mehr als bisher in Ausübung ihrer Beförderungspflicht in den Verteiler- und Zubringerverkehr einzufügen, ein andermal den Kraftwagen-Güterfernverkehr für andere in einem Verband zu gemeinwirtschaftlicher Verkehrsbedienung zusammenzufassen. Er schließt mit der Feststellung: „Nicht der Abbau der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung unter dem Druck und dem Einfluß privatwirtschaftlicher Tendenzen bei neuen Verkehrsmitteln, sondern ihre Intensivierung durch zweckmäßigen Einbau neuer Verkehrsmittel in die Einheit der nationalen Verkehrswirtschaft ist das Gebot der Stunde und das Grundproblem einer gesunden Verkehrspolitik.“

Dies Ziel vor Augen, hat Pirath in einer weiteren Abhandlung „Das Ausgleichsprinzip im Verkehrswesen“, veröffentlicht im Internationalen Archiv für Verkehrswesen, 5. Jahrgang 1953, S. 25 ff., einen Weg zu zeigen gesucht, wie das Prinzip der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung auch auf Kraftverkehr und Binnenschifffahrt angewandt werden kann. Der Grundgedanke ist der: durch die Erhebung besonderer Abgaben auf die Ferntransporte des Kraftverkehrs und der Binnenschifffahrt Mittel zu gewinnen, um auch diese Verkehrsmittel verstärkt in die Bedienung des platten Landes einzuspannen. Pirath berechnet die Belastung des Güterfernverkehrs der Deutschen Bundesbahn durch gemeinwirtschaftliche Lasten für 1951 mit 16 % seiner Einnahmen. „Der gleiche Prozentsatz wäre auf die Einnahmen im gewerblichen und Werkgüterfernverkehr (auf der Straße) zu erheben und der Betrag zur besseren Erschließung des platten Landes und vor allem der in ihm noch in hohem Maße vorhandenen eisenbahnfernen Gebiete durch Linienverkehr mit Omnibus und Lastkraftwagen zu verwenden.... Träger dieser Verkehrsbedienung können Genossenschaften sein, die die Interessen des platten Landes besonders angehen.“ Für den Binnenschiffverkehrsverkehr schlägt Pirath im Hinblick darauf, daß bei einem Teil der Binnenhäfen der Zubringer- und Verteilerverkehr entfällt, vor, die Ausgleichsabgabe auf 8 % zu begrenzen, sie jedoch an Schiene und Straße, die im übrigen die Verteileraufgabe für die Binnenschifffahrt wahrnehmen, zu übertragen. Mangels einer allseitigen Realisierung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung sieht Pirath nur die Alternative, ganz, also auch bei der Eisenbahn, auf sie zu verzichten. Dann aber würde der Staat „sich einer kaum übersehbaren Fülle von Subventionsproblemen zur Stützung der gewachsenen Raumordnung gegenübersehen. Diese Lösung würde verstrickt sein in die zunehmenden Subventionsansprüche eines sich zerfleischenden Wettbewerbs der Verkehrsmittel“.

6. Otto Most

Otto Most, dem wir so viele illustre Beiträge zur Verkehrswirtschaft verdanken, hat in einem für die deutsche Verkehrspolitik richtungweisenden Artikel unter dem bescheidenen Titel „Einige Bemerkungen zu dem Thema: Freiheit und Bindung in der Verkehrswirtschaft“ im Jahrbuch „Schiene und Straße 1953“ (Hrsg. von Ministerialdirektor Prof. Leo Brandt, Dortmund 1953, S. 39 ff.) auch der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung eine die Problematik betreffende Betrachtung gewidmet, die — weil in ihrer Konzentriertheit kaum kürzbar — hier

im Wortlaut wiedergegeben sein mag. Most stellt fest, „daß dafür, was im Grunde ‚gemeinwirtschaftlich‘ sei, trotz aller Bemühungen bis jetzt noch keiner eine allgemein befriedigende Begriffsbestimmung fand. Vor allem deshalb nicht, weil das damit Gemeinte ein ganz anderes Gesicht trägt, je nachdem man es von der Betriebswirtschaft des einzelnen Verkehrsträgers aus oder unter volkswirtschaftlichen Aspekten betrachtet. Von der Betriebswirtschaft aus gesehen mag das entscheidende Kriterium darin zu finden sein, daß im höheren Interesse der Staatspolitik, der Gesamtwirtschaft oder der Kultur unter bewußter Beeinträchtigung der Gewinnmöglichkeit Verkehrsleistungen oder Verkehrsbedingungen geboten werden, die ohne solche Einstellung entweder gar nicht oder in geringerer Qualität oder zu höherem Preis in Frage kämen. Es handelt sich also hier in jedem Fall um „Opfer“, die irgendwie von innen oder von außen her einen Ausgleich verlangen, wenn anders mit der betriebswirtschaftlichen Grundlage die technische Leistungsfähigkeit eines Verkehrsmittels aufrechterhalten werden soll. Was aber die andere Betrachtungsweise anlangt, so spielt bei ihr das Vorhandensein oder das Fehlen solchen betriebswirtschaftlichen „Opfers“ für den Begriff des Gemeinwirtschaftlichen keine Rolle, denn gemeinwirtschaftlich ist dann das, was nach der jeweiligen Staats- und Wirtschaftsauffassung über den jedem Transportunternehmen konstitutiv zugehörigen Zweck einer schnellen, sicheren und billigen Beförderung von Menschen und Gütern hinaus als zur Beeinflussung der wirtschaftlichen und sozialen Struktur des Volkskörpers in bestimmter Richtung wünschenswert und mit Hilfe besonderer Verkehrsleistungen und Verkehrsbedingungen mehr oder weniger erreichbar erscheint. Da es danach nichts absolut ‚Gemeinwirtschaftliches‘ gibt, muß man sich schließlich, um praktisch weiterzukommen, mit einer kasuistischen Aufzählung derartiger Zielsetzungen begnügen, die rebus sic stantibus als Fundamentalstücke einer gemeinwirtschaftlich ausgerichteten Verkehrsgestaltung anzusehen sind.

Als Beispiele solcher Zielsetzungen, wie sie übrigens auch schon bislang, wenn auch gutenteils nicht ausreichend, der deutschen Verkehrs- und Tarifpolitik eigentümlich gewesen sind, mögen die besondere Berücksichtigung von Lebensinteressen peripherer Räume, eine für ihre Wettbewerbsmöglichkeiten quantitativ und qualitativ ausreichende Bedienung verkehrsschwacher Gebiete, möglichst gleichmäßige Sicherung der Versorgung mit den für die Prosperität des Wirtschaftslebens maßgeblichen Rohstoffgütern, die Auflockerung der Industrie- und Menschenballungen, die Förderung eines gesunden Mittelstandes u. a. m. genannt werden.“

7. Wissenschaftlicher Beirat bei dem Bundesverkehrsministerium

Der Wissenschaftliche Beirat bei dem Bundesverkehrsministerium, Gruppe Verkehrswirtschaft, der am 30. April 1951 von dem Bundesminister für Verkehr beauftragt worden war, für eine Reform der Eisenbahntarife und die dabei zu beachtenden Grundsätze der Verkehrspolitik Untersuchungen anzustellen und ihm geeignete Vorschläge zu machen, sah sich aus der Natur der Sache veranlaßt, sich auch mit der Problematik der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung eingehend zu befassen. In dem unter dem 12. Mai 1953 erstatteten Gutachten „Vorschläge für eine Reform des Deutschen Eisenbahngütertarifs“ (Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats bei dem Bundesverkehrsministerium, Heft 1, Bielefeld 1953) bekannte sich der Wissenschaftliche Beirat, Gruppe Verkehrswirtschaft (bestehend aus den Professoren P. Berkenkopf, Th. Kittel, O. Most, W. Müller, A. F. Napp-Zinn, C. Pirath, Alfons Schmitt, P. Schulz-Kiesow,

E. Welter) dazu, „das Prinzip der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienug im Interesse von Staat und Wirtschaft aufrechtzuerhalten“ (S. 5). Dabei war er sich „im klaren darüber, daß die Beibehaltung dieses Prinzips nur möglich ist, wenn eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt sind“ (S. 5). Diese Dominanz der gemeinwirtschaftlichen Konzeption des Gutachtens kam dementsprechend in seiner Gliederung in zwei Teile „Vorschläge für den künftigen gemeinwirtschaftlichen Eisenbahngütertarif“ und „Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung einer gemeinwirtschaftlichen Gütertarifpolitik“ zum Ausdruck.

Es mag vielleicht erstaunen, daß der Wissenschaftliche Beirat gleichwohl auf eine fest umrissene Definition der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienug verzichtet hat. Sowohl divergierende Ansichten über die dem Begriff als solchem zweckmäßig zu gebende Erstreckung — die vorstehende Ansichtengeschichte läßt dies verständlich erscheinen — wie die verkehrspolitische Absicht des Beirates, den gemeinwirtschaftlichen Charakter des deutschen Eisenbahngütertarifs in bestimmten Grenzen zu halten, waren der Grund hierfür. So beschränkte sich der Wissenschaftliche Beirat darauf, die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienug nur schwerpunktmäßig zu umreißen, indem er sagte (S. 7):

„Gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienug bedeutet insbesondere:

- a) gleichwertige Bedienug der wirtschaftsstarken und der wirtschaftsschwachen Gebiete auf Grundlage der Gleichheit vor dem Tarif und mit einer dem Bedarf entsprechenden Leistung;
- b) Förderung einer gesunden Dezentralisierung der Siedlung und der Industrie;
- c) Förderung der Mittel- und Kleinbetriebe in volkswirtschaftlich vertretbarem Rahmen;
- d) Begünstigung bestimmter Bevölkerungsschichten im Personentarif aus staats-, sozial- und wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten.“

Auch hinsichtlich der Methoden der Durchsetzung der Gemeinwirtschaftlichkeit im deutschen Eisenbahngütertarif beschränkt sich der Wiss. Beirat auf eine Aufzählung aller wesentlichen Regelungen, ohne damit weitere Möglichkeiten — ich verweise auf Anschlußgebühren oder Rollgelder — auszuschließen. Er befürwortet die Aufrechterhaltung folgender im Sinne einer gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienug wirkender Verfahrensweisen (S. 7/8):

- „a) Die Beförderungspreise im Güterverkehr werden ohne Rücksicht auf die Verkehrsdichte oder die Anlage- oder Betriebskosten auf allen Strecken und für alle Stationen einheitlich berechnet („Tarifeinheit“).
- b) Zur Sicherung von Verkehrsleistungen, welche die Bundesbahn aus volkswirtschaftlichen Gründen zu unter den vollen Selbstkosten liegenden Tarifen ausführt, werden die Ueberschüsse aus einträglicheren Beförderungsvorgängen herangezogen („Gesamtkostendeckung“).
- c) Die Transportgüter werden unterschiedlich hoch belasteten Klassen des Gütertarifs zugeordnet („Werttarif“), insbesondere zu dem Zwecke, eine dezentralisierte Standortbildung zu ermöglichen.
- d) Mit wachsender Entfernung werden die Tarifsätze je Leistungseinheit ermäßigt („Entfernungsstaffel“).

Auch die Abfertigungsgebühren und die Nebenklassenzuschläge können und sollen im Sinne einer gemeinwirtschaftlichen Tarifbildung ausgestaltet werden. — Ausnahmetarife können ein besonders wichtiges Mittel zur Verwirklichung der

genannten gemeinwirtschaftlichen Ziele sein, sofern und soweit der Bundesbahn der nötige Einnahme- und tarifpolitische Spielraum verbleibt.“

Das Gutachten des Wiss. Beirates enthält zu den einzelnen Elementen des Tarifaufbaues zahlreiche das Prinzip der Gemeinwirtschaftlichkeit verfolgende Gesichtspunkte. Besonders nachdrücklich ist die Bedeutung der Klassen- oder Wertstaffel herausgestellt (S. 8/9): „Der Wiss. Beirat ist der Ueberzeugung, daß zu einer gemeinwirtschaftlichen Tarifpolitik insbesondere eine Tarifbildung gehört, die die Dezentralisierung von Wirtschaft und Siedlung fördert. Diesem Ziel dient grundsätzlich eine Tariffdifferenzierung im Sinne der sogenannten Wertstaffel. Jede Verringerung der Abstufelung (Abschwächung des Abstufelungsprinzips) läuft auf eine Minderung des Dezentralisierungserfolges hinaus. Im Gegensatz zu den Vorgängen der letzten Jahre muß nach Lage der Dinge eher eine Erweiterung als eine Zusammendrückung der Wertstaffel angestrebt werden. Ihr besonderes Gewicht gewinnt diese Forderung durch folgende Tatsachen: 1. Uebervölkerung der Bundesrepublik, 2. besonders starke Durchsetzung der Bevölkerung mit Flüchtlingen gerade in rohstoffarmen Gebieten, 3. Wegfall von Rohstoff- und Absatzgebieten, 4. weitgehende Verminderung der früher vorhandenen interregionalen Lohngefälle, 5. Zonentrennung.“

Weiter spricht sich der Wiss. Beirat (S. 17) für strikte Aufrechterhaltung von Betriebspflicht, Beförderungspflicht, Tarifzwang und Tarifveröffentlichungspflicht der Eisenbahnen aus.

Der nachdrückliche Einsatz für die Gemeinwirtschaftlichkeit des deutschen Eisenbahngütertarifs hat den Wiss. Beirat nicht gehindert, ihre Anwendungsgrenzen enger zu stecken, als es der bisher vorherrschenden Praxis und Ideologie entsprach. Die durch den Wettbewerb anderer Verkehrsmittel verschlechterte Ertragslage der Eisenbahn war dabei ein wesentliches Motiv neben dem Zweifel, ob für bestimmte wirtschaftspolitische Zielsetzungen eine Ermäßigung der Eisenbahntarife das adäquate Mittel sei. So fordert der Wiss. Beirat (S. 17), „alle bisherigen Ausnahmetarife, die vorwiegend der Subventionierung einzelner Gebiete, Wirtschaftszweige oder Unternehmen dienen, auf die Notwendigkeit ihrer Beibehaltung unter dem Gesichtspunkt zu überprüfen, ob die angestrebten wirtschaftspolitischen Ziele nicht mit anderen, staatlichen Mitteln zu erreichen sind. Dies gilt auch für die Verwendung von Eisenbahntarifen als Mittel der auswärtigen Handelspolitik“. Auch für die Gemeinwirtschaftlichkeit des Eisenbahnpersonentarifs wird eine Begrenzung empfohlen (S. 8): „Beim heutigen Eisenbahnpersonentarif ist als Merkmal der Gemeinwirtschaftlichkeit insbesondere die aus sozialen Gründen verbilligte Bedienung des Berufs- und Schülerverkehrs anzusehen. Sie sollte auch künftig beibehalten werden, allerdings unter Anhebung dieser Tarife auf ein Niveau, das der Eisenbahn unter den heutigen völlig veränderten Verhältnissen zumutbar ist.“

Indessen wird selbst für die Aufrechterhaltung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung in der begrenzten Erstreckung die Erfüllung einer Reihe sehr wesentlicher Voraussetzungen für notwendig erachtet. Hierzu zählen u. a. die Beseitigung bahnfremder Lasten, die Freiheit zu durchgreifenden Rationalisierungen der Bundesbahn, die möglichst gleiche Verantwortung der verschiedenen Verkehrsmittel für die Kosten der Fahrbahn, gleiche Belastung der Verkehrszweige und Gruppen durch die Beförderungsteuer u. a.

Zu keiner einheitlichen Stellungnahme gelangte der Wiss. Beirat in der Frage der Unterstellung auch von Kraftverkehr und Binnenschifffahrt unter das Prinzip der

gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung. Er war sich wohl einig in dem Wunsch, daß zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen (S. 21) „auch die übrigen binnenländischen Verkehrsträger im Rahmen ihrer Wesenseigentümlichkeit entsprechend herangezogen werden“. Die Mehrheit des Beirates hielt unter diesem Gesichtspunkt die Einführung einer Ausgleichsabgabe auf den Kraftwagenverkehr (Fern- wie Nahverkehr) für erwünscht und auch — trotz Schwierigkeiten — für durchführbar. „Mit Hilfe einer derartigen Abgabe würden die jetzt nicht unmittelbar an die Eisenbahn angeschlossenen Ortschaften durch einen Linienverkehr auf der Straße mit der Eisenbahn verbunden, ohne daß eine Transportkostenbelastung der bedienten Gebiete eintritt, die höher liegt als bei Eisenbahnbedienung.“

Diesem Vorschlag, zur Förderung des Verkehrs in den ländlichen Gegenden eine Ausgleichsabgabe auf den Güterkraftverkehr zu erheben, vermochte sich eine Minderheit, bestehend aus Prof. Welter und mir, nicht anzuschließen, (S. 24)

„da die Erschließung ländlicher Gegenden durch den Motor ohne jedes staatliche Zutun in den letzten Jahren bereits vorgeschritten ist,

da der Erfolg des selbst einen Teil des Aufkommens verschlingenden Subventionsverfahren fragwürdig ist,

da eine künstliche Intensivierung des Kraftwagenverkehrs auf dem Lande ohne gleichzeitige Lösung des Straßenbauproblems verfehlt wäre,

da der gewerbliche Kraftverkehr schon dadurch, daß er schrittweise eine Beförderungspflicht übernimmt, das Verkehrsbedürfnis entlegener Gebiete ausreichend zu befriedigen in der Lage ist“.

Während der gesamte Wiss. Beirat die Meinung vertrat, (S. 22) „daß unter den gegenwärtigen Umständen die Bindung des Kraftwagentarifs an den Eisenbahntarif zweckmäßiger ist als die Loslösung des Kraftwagens von einer Tarifbindung überhaupt oder die Erstellung eines eigenen Kraftwagentarifs“, befürwortete die Minderheit (Prof. Welter und ich) (S. 24) „auf längere Sicht eine Trennung des Eisenbahn- und Kraftverkehrstarifs in dem Sinne, daß die Kraftwagenbeförderung auf nahe Entfernungen, hingegen die Eisenbahnbeförderung auf weite Entfernungen verbilligt werden sollte“, in der Ueberzeugung, auf diese Weise zu einer organischen Verkehrsteilung gelangen zu können.

B. Zur Bestimmung und Problematik der Gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung

Der vorstehende Ueberblick über die Ideenentwicklung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung läßt erkennen, wie die Zeitumstände einem in der Tendenz feststehenden, aber doch verschiedenen Formungen zugänglichen Gedanken wechselnde Prägungen aufgedrückt haben. Im Ursprung, bei Ulrich, dominiert die Absicht, der privatwirtschaftlichen Ausnutzung der Belastbarkeit ein Ende zu setzen. Sie läßt die Aufgabe des Werttarifs zugunsten des rein selbstkostenorientierten Wagenraumtarifs als anzustrebendes Fernziel erscheinen. Die Gleichbehandlung soll triumphieren, während der wirtschaftspolitische Förderungsgedanke an zweiter Stelle steht. Später, so bei Vogt, können wir in der sich auf verschiedene Ziele richtenden wirtschaftspolitischen Förderung die Quintessenz der Gemeinwirtschaftlichkeit erblicken. Die Gegenwart — siehe Pirath und der Wissenschaftliche Beirat bei dem Bundesverkehrsministerium — legt bei der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung Nachdruck auf die raumpolitische Wir-

kung, ist im Uebrigen aber bereit, die Förderungsabsichten in Grenzen zu halten. Im Folgenden soll nun versucht werden, die eigene Ansicht von dem Wesen der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung zu entwickeln und ihre Problematik als wirtschaftspolitischen Instrumentes darzulegen.

1. Gemeinwirtschaftlichkeit und Finanzprinzip

Man kann dem Wesen bestimmter Tatbestände dadurch näher kommen, daß man zunächst feststellt, was sie nicht sind. Begrifflich konstruiert man zu dem herauszuarbeitenden Begriff einen Gegenbegriff. Wie auch die Mehrzahl der hier zitierten Meinungen zum Ausdruck bringt, läßt sich die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung in Gegensatz zu einer privatwirtschaftlichen stellen. Unter einer privatwirtschaftlichen Verkehrsbedienung wird man eine solche verstehen können, die auf das investierte Kapital ein Maximum an Reingewinn erstrebt und solange weiteres Kapital investieren wird, als der erwartete Reingewinn größer ist als der bei anderer Verwendung mutmaßlich zu erzielende.

Steht das Verkehrsunternehmen vollständig in Wettbewerb mit anderen Unternehmen des gleichen Verkehrszweiges oder mit Unternehmen anderer Verkehrszweige, so wird allerdings sein Gewinn auf und ungünstigenfalls selbst unter die landesübliche Verzinsung herabgedrückt werden, soweit es nicht durch besonders wirtschaftliche oder überdurchschnittliche Leistungen eine Differentialrente erzielt.

Setzen wir jedoch für die folgenden Betrachtungen den Fall einer Monopolstellung des Verkehrsunternehmens, so wird es bei den verschiedenen Verkehrsleistungen durch Preisdifferenzierung die Zahlungsbereitschaft der Verkehrsnutzer bis zur äußersten Grenze auszuschöpfen trachten. Es wird sich ferner nicht mit zusätzlichen Leistungen belasten, die nicht wenigstens die zusätzlichen Kosten einschließlich des anderwärts erzielbaren Reingewinns erbringen. Auch wenn das Verkehrsunternehmen durch auferlegte Ertragsbeschränkungen oder die Sorge vor politischen Gegenbewegungen an einer vollen Ausnutzung seiner Monopolstellung verhindert ist, wird man immer noch eine privatwirtschaftliche Einstellung als vorliegend zu betrachten haben. Ebenfalls ist, wenn ein Verkehrsmittel durch die öffentliche Hand mit dem Ziel höchsten oder über die landesübliche Verzinsung hinausgehenden Ertrages für die öffentliche Kasse, mithin nach fiskalischem Grundsatz betrieben wird, eine gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung nicht als gegeben anzusehen. Gewiß kann in diesem Fall der Staat den Ertrag des Verkehrsbetriebes als eine Verkehrssteuer ansehen (auch in dieser Form abschöpfen) und kann vielleicht auch Gründe für eine Bevorzugung dieser Transportbesteuerung gegenüber anderen Mittelbeschaffungswegen geltend machen. Dieses finanzpolitische Motiv differiert aber so sehr von den unter der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung gehenden wirtschaftspolitischen Motiven, daß die Betreibung eines Verkehrsunternehmens nach fiskalischem Grundsatz als außerhalb der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung stehend anzusehen ist.

Wie nach der einen Seite das Ueberschußprinzip im privatwirtschaftlichen oder fiskalischen Sinn, scheidet von den möglichen Finanzprinzipien²⁾ nach der anderen Seite das Freie-Genußgut-Prinzip für die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung aus. Es kommt bekanntlich praktisch nur für ein bestimmtes Ver-

²⁾ Vgl. Napp-Zinn, Art. Verkehrspolitik, Wörterbuch der Volkswirtschaft, 4. Auflage, III. Band, S. 691 f.

kehrselement, den Weg, in Betracht. Auf einen ganzen Verkehrszweig angewandt, würde es eine ökonomisch widersinnige Wertevergeudung bedeuten, die man nicht als gemeinwirtschaftlich ansehen kann.

Mithin kommen für die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung von den Finanzprinzipien nur das Kostendeckungs- und das Zuschußprinzip in Betracht. In der Tat sind beide Finanzprinzipien grundsätzlich, d. h. mit gleich zu erwähnenden Ausnahmen mit der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung vereinbar. Die beiden Finanzprinzipien lassen sich in den folgenden, für unsere Betrachtung wesentlichen Formen verwirklichen:

1. Kostendeckungsprinzip

- a) Jede Verkehrsleistung trägt die anteiligen Durchschnittskosten.
- b) Jede Verkehrsleistung trägt zumindest die von ihr verursachten Sonderkosten³⁾; dagegen werden die allgemeinen Kosten nach Belastbarkeit verteilt, wobei innerhalb der Grenzen der Belastbarkeit wirtschaftspolitische Zielsetzungen sich geltend machen.
- c) Ein Teil der Verkehrsleistungen trägt noch nicht einmal voll die von ihnen verursachten Sonderkosten; infolgedessen haben die übrigen Verkehrsleistungen nicht nur ihre Sonderkosten und die allgemeinen Kosten, sondern auch einen Teil fremder Sonderkosten zu tragen.

2. Zuschußprinzip

- a) Jede Verkehrsleistung trägt den gleichen Prozentsatz der anteiligen Durchschnittskosten.
- b) Jede Verkehrsleistung trägt zumindest die von ihr verursachten Sonderkosten. Die allgemeinen Kosten werden nach Belastbarkeit und wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten verteilt, aber nicht voll eingebracht.
- c) Ein Teil der Verkehrsleistungen trägt noch nicht einmal voll die von ihnen verursachten Sonderkosten. Ein Ausgleich der Gesamtrechnung wird nicht erzielt, da die übrigen Verkehrsleistungen entweder diesen Fehlbetrag oder / und einen Teil der allgemeinen Kosten nicht decken.

Von den vorstehenden Durchführungsformen des Kostendeckungs- und Zuschußprinzips dürften die Formen 1 a und 2 a außerhalb der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung fallen, da bei ihnen alle Verkehrsleistungen strikt mit ihren Durchschnittskosten bzw. dem gleichen Anteil an den Durchschnittskosten belastet werden, so daß kein Raum für eine wirtschaftspolitische Differenzierung bleibt. Die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung muß sich vielmehr in einer der 4 Formen 1 b, 1 c, 2 b, 2 c abspielen.

Dabei besteht zwischen den Formen b und c folgender wesentliche Unterschied: Jede Uebernahme neuen Verkehrs zu den Bedingungen von c bedeutet für das Verkehrsunternehmen einen Verlust, der, wenn das gleiche finanzielle Resultat erreicht werden soll, durch Mehrbelastung anderer Transporte ausgeglichen werden muß. Dagegen (Fall b) bedeutet die Uebernahme von neuem Verkehr zu Sonderkosten keinen Verlust, zu einem Betrag über den Sonderkosten sogar einen Gewinn. Eine gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung kann also auch bei diesen nicht im Gegensatz zu den einzelwirtschaftlichen Interessen des Verkehrsbetriebes

³⁾ Sonderkosten sind die Kosten, die speziell (bei Zuwachsverkehr zusätzlich) für die in Frage stehende Verkehrsleistung aufgewendet werden; allgemeine Kosten sind die Kosten, die zur Befriedigung des ganzen anderen Verkehrsbedarfes (bei Zuwachsverkehr des Altverkehrs) neben dessen Sonderkosten anfallen.

stehenden Verhältnissen erfolgen. Hier, im Bereich von b, kann mithin ein Gemenge von gemeinwirtschaftlicher und privatwirtschaftlicher Motivation vorliegen, wie dies Vogt und Pirath auch schon tatbestandsmäßig festgestellt haben. Mancher Verkehrsbetrieb wird eine bestimmte tarifarische Differenzierung privatwirtschaftlich begründen, die ein anderer ganz oder vorwiegend als gemeinwirtschaftlich prätendiert. Eine klare Motiv-Trennung und die Verknüpfung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung mit einem Opfer ergibt sich nur in den Fällen, wo die Sonderkosten von bestimmten Verkehrsleistungen nicht ganz gedeckt werden (Fall c).

Die Erstreckung, die der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung bei Anwendung des Kostendeckungsprinzips gegeben werden kann, wird durch das Ausmaß der Monopolstellung des betreffenden Verkehrsmittels bestimmt. Je mehr diese durch die Konkurrenz anderer Verkehrsmittel eingeschränkt wird, umso mehr wird die Möglichkeit, die allgemeinen Kosten nach wirtschaftspolitischen Absichten zu verteilen, eingeengt, wird insbesondere ein Angebot bestimmter Verkehrsleistungen unter Sonderkosten unmöglich. Will man gleichwohl bestimmte wirtschaftspolitische Zielsetzungen aufrechterhalten, so muß entweder eine Eindämmung des Wettbewerbes der konkurrierenden Verkehrsmittel oder ein Uebergang zum Zuschußprinzip erfolgen.

Soweit die Gemeinwirtschaftlichkeit nicht mit den einzelwirtschaftlichen Interessen des Verkehrsbetriebes in Uebereinstimmung steht, erfordert sie in der Regel — nämlich sofern nicht Rationalisierungserfolge, mithin eigene Gewinne, zur Bestreitung der gemeinwirtschaftlichen Ausfälle verwendbar sind — ein Einspringen anderer Kreise zugunsten der geförderten Ziele, beim Kostendeckungsprinzip seitens anderer Verkehrsnutzer, beim Zuschußprinzip seitens des Steuerzahlers. Die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung kann zwar, soweit man die von ihr erstrebten Ziele und ihre Methode bejaht, als ein wertvolles wirtschaftspolitisches Instrument angesehen werden; sie stellt aber zumeist kein persönliches Verdienst der sie handhabenden Personen des betreffenden Verkehrsunternehmens dar.

Bei Verkehrszweigen, innerhalb derer Wettbewerb herrscht, läßt dieser in der Regel eine gemeinwirtschaftliche Preisdifferenzierung ebensowenig wie eine privatwirtschaftliche zu, da die Höherbelastung bestimmter Leistungen, die zur Entlastung anderer Leistungen nötig ist, durch Unterbietung torpediert wird. Nur Differentialgewinne einzelner Unternehmen könnten, soweit diese es wollen, zu gemeinwirtschaftlichen Zwecken verwendet werden. Im Uebrigen kann in diesen Verkehrszweigen nur durch freiwillige oder erzwungene Verständigung (Kartellierung oder Zwangskartellierung), also Aufhebung des Wettbewerbs eine gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung verwirklicht werden.

2. Methoden und Ziele der Gemeinwirtschaftlichkeit

Egalisierung und Differenzierung von Leistung und Preis kann man als methodische Gegenpole innerhalb der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung ansprechen. Einerseits ist man bemüht, allen Interessenten gleiche Leistungen zu bieten und gleiche Preise von ihnen zu erheben, obwohl unterschiedliche Kosten entstehen (Prinzip der Egalisierung), andererseits werden, um bestimmte Ziele zu fördern, von bestimmten Wirtschaftsgruppen oder Personenkreisen niedrigere Tarife unter Mehrbelastung anderer erhoben (Prinzip der Differenzierung).

Unter die Egalisierung fällt einmal die möglichst gleichmäßige Verzweigung des Verkehrsnetzes über das ganze Land und die Gewährleistung ausreichender Verkehrsdienste auf allen Strecken, die durch eine entsprechende Betriebspflicht gesichert werden kann. (Daß örtlich wie zeitlich keine völlige Gleichheit zu erzielen ist, liegt auf der Hand.) Einandermal wird die Gleichstellung erfüllt durch jene Anforderungen an die Betriebs- und Preisgebahrung der Verkehrsmittel, die jedem Interessenten die Benutzung zu gleichen Bedingungen ermöglichen. Es handelt sich hier um die Beförderungspflicht und die durch Veröffentlichungspflicht gestützte Allgemeingültigkeit der Tarife. Von besonderer Tragweite ist die Einheitlichkeit der Tarife nach der räumlichen Seite, die eine Vernachlässigung der durch unterschiedliche Streckenverhältnisse und unterschiedliche Verkehrsstärke bedingten Kostenunterschiede bedeutet, somit der wirtschaftlichen Entfaltung ungünstig gelegener und dünn besiedelter Gegenden dient. Insgesamt erfüllen die egalisierenden Maßnahmen vorzugsweise die Forderung der ausgleichenden Gerechtigkeit.

Die Methode der Differenzierung kennzeichnet sich demgegenüber durch eine preismäßige Entlastung bestimmter Verkehrsleistungen aus wirtschaftspolitischen Motiven. Daß Egalisierung und Differenzierung sich aneinander reiben können, scheint schon Ulrich empfunden zu haben. Denn wenn auch die Förderungsmaßnahmen lediglich übergeordneten Belangen der Allgemeinheit dienen sollen, so stärken sie doch vielfach auch individuelle Einkommens-Chancen und heben damit die Egalisierung teilweise auf.

Die vorwiegend durch Differenzierung realisierten, aber auch in die Egalisierung hineinspielenden wirtschaftspolitischen Zielsetzungen sind ungemein vielfältig. Den größten Teil von ihnen wird man mit der Dreigliederung: 1. Raumpolitische, 2. Produktionspolitische, 3. Einkommenspolitische Ziele erfassen. Wiederholt lassen sich allerdings bestimmte tarifarische Maßnahmen mehreren Zielsetzungen einordnen.

Unter raumpolitische Ziele fallen: Entballung oder Einschränkung der Agglomeration in einem oder wenigen Industriegebieten, Erschließung und Förderung schwach besiedelter Gebiete, Kompensierung der Randlage von Gebieten;

unter produktionspolitische Ziele: Förderung bestimmter Wirtschaftszweige (Landwirtschaft, einzelne Industriezweige, Außenhandel, Seehäfen);

unter einkommenspolitische Ziele: Ermäßigungen für den Berufs- und den Schülerverkehr, Hilfen für Mittel- und Kleinbetriebe aus dem Motiv der Mittelstandsförderung.

Auf das Sozialprodukt bezogen gibt es einmal Ziele, die auf kürzere oder längere Sicht das Sozialprodukt erhöhen, wobei die dafür gebrachten Opfer kompensiert werden können oder nicht, einandermal Ziele, die das Sozialprodukt nicht erhöhen oder sogar verringern, aber politisch für erstrebenswert gehalten werden.

Hinsichtlich der möglichen tarifarischen Methoden, die der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung zu dienen vermögen, darf hier auf die oben zitierten Ausführungen des Gutachtens des Wissenschaftlichen Beirates verwiesen werden.

Zusammenfassend läßt sich die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung nunmehr vielleicht wie folgt definieren: Gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung liegt vor, wenn ein Verkehrsbetrieb nach dem Kostendeckungs- oder Zuschußprinzip unter Wahrnehmung wirtschaftspolitischer Zielsetzungen geführt wird, wobei der Grundsatz der Gleichbehandlung der Verkehrsnutzer und raumpolitische Absichten vorherrschen. Ersichtlich kann bezüglich der gemeinwirtschaftlichen Ver-

kehrsbedienung nur ein Schwerpunktbezug im Sinn der Ausführungen von Pirath in dem Artikel „Begriffsbildung im Verkehrswesen“ (Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 19. Band, 1943/44, S. 64) entwickelt werden.

3. Die Frage der adäquaten Mittelwahl

Man kann fragen, ob die mit der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung angestrebten Ziele auch mit anderen Mitteln, eventuell sogar besser erreichbar sind. Soweit der Gedanke der ausgleichenden Gerechtigkeit bezüglich der Verkehrsleistungen herrscht, wird man schwerlich andere als die oben angegebenen Methoden der Egalisierung anwenden können. Für die wirtschaftspolitischen Förderungsabsichten stehen hingegen auch andere Mittel, Subventionen einerseits, Steuererleichterungen andererseits zur Verfügung. Man hat insbesondere darauf hingewiesen, daß bei Anwendung dieser Mittel sich die Höhe des Aufwandes für die Förderungsmaßnahmen klar erkennen lasse, während bei der Hülfe über den ermäßigten Verkehrspreis die Höhe der Subventionierung im Dunkeln bliebe. Hieran ist m. E. etwas Wahres. Doch ist zu fragen, ob mit der Förderung über Subventionen oder Steuerermäßigungen nicht andere, schwerer wiegende Nachteile verknüpft sind.

Zunächst: Verzichtet man im Verkehr auf gemeinwirtschaftlich motivierte Preisdifferenzierungen, so bleiben doch Preisdifferenzierungen aus privatwirtschaftlichen Erwägungen, die keineswegs nur einer Klippenwirtschaft entspringen, bestehen, auch wenn insgesamt nur eine Kostendeckung angestrebt wird. Will man auf jede Preisdifferenzierung verzichten, so ergibt sich der sowohl für den Verkehrsträger wie die Verkehrsnutzer unerfreuliche Zwang, den Durchschnittspreis der Verkehrsleistung anzuheben, da nun einerseits höhere Belastbarkeit nicht ausgenutzt werden kann, andererseits Transportobjekte geringerer Belastbarkeit ausfallen müssen. Wenn also schon die Aufrechterhaltung von Preisdifferenzierungen, die im einzelnen schwerlich exakt motiviert werden können, sinnvoll ist, erscheint es dann so bedenklich, wenn in sie auch gemeinwirtschaftliche Erwägungen hereinspielen?

Weiter: Trennt man Verkehrspreisbildung einerseits, Subventionierung aus allgemeinen Staatsmitteln oder Steuererleichterungen andererseits, so muß für die letztere Aufgabe eine besondere Behörde geschaffen oder eine bestehende Behörde ausgebaut werden, die die Subventionsverlangen zu bearbeiten hätte. Es entsteht also ein organisatorischer Mehraufwand, der wahrscheinlich noch durch ein Anwachsen der Subventionsbegehren vergrößert wird. Selbst wenn man diese zu bremsen bemüht bleibt, kann es fraglich erscheinen, ob der Finanzminister überhaupt bereit ist, Mittel für die Subventionen, die der Wirtschaftsminister für erwünscht erachtet, aufzubringen. Hingegen wird er gegen eine Ausgleichsrechnung innerhalb des Verkehrssektors kaum Einwendungen erheben. Die Verfolgung wirtschaftspolitischer Ziele durch Differenzierung der Verkehrspreise trägt mithin eine größere Verwirklichungschance in sich als eine besondere Subventionspolitik.

Man kann weiter fragen, ob mehr eine generelle Förderungspolitik, die mit allgemeinen Normen (im Verkehr: Normaltarif) arbeitet, oder eine individuelle Förderungspolitik mit Vergünstigungen in wechselnder Höhe (im Verkehr: Ausnahmetarife) einmal als wirksamer, ein andermal als gerechter anzusehen ist, und inwieweit die Förderung über den Verkehrspreis oder die direkte Subventionierung unter diesen Gesichtspunkten geeigneter ist. Die Vielzahl der hier

möglichen Verhältnisse erlaubt m. E. kein allgemeines Urteil zu Gunsten des einen oder des anderen Verfahrens.

Das Ausmaß der Verfolgbarkeit wirtschaftspolitischer Ziele mittels der Verkehrspreis-differenzierung ist, wie schon erwähnt, bei Wahrung des Kostendeckungsprinzips abhängig von dem durch die Monopolstellung gegebenen Spielraum. Dies hat seine Vor- wie Nachteile. Eine nicht zu weit gesetzte Schranke bedeutet die Nötigung, den wirtschaftspolitischen Verbesserungsabsichten die Zügel nicht zu weit schießen zu lassen. Dagegen kann ein zu enger Spielraum selbst die Erreichung der meist erstrebenswerten wirtschaftspolitischen Ziele in Frage stellen. Gewiß kann man sagen, daß, wenn man gewisse gemeinwirtschaftliche Zielsetzungen bejaht, diese einem auch soviel wert sein müßten, um sie unter Uebergang zum Zuschußprinzip zu verwirklichen. Aber sogleich erheben sich Bedenken: Der Finanzminister wird sich gegen die Uebernahme von Defiziten des staatlichen Verkehrsunternehmens zur Wehr setzen, und es geht auch in der Tat von der durch das Kostendeckungsprinzip gesetzten Grenze ein heilsamer Zwang aus, sich innerhalb dieser einzurichten, während eine einmal in das finanzielle Gleichgewicht gerissene Bresche sich leichter verbreitert.

Ist nun einmal der Spielraum für die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung eingeschränkt, so ergibt sich die Frage, welche Zielsetzungen in erster Linie verfolgt bzw. aufrechterhalten werden sollen. Aus der Natur der Sache, d. h. ausgehend von der raumüberwindenden und raumbestimmenden Funktion der Verkehrsmittel, möchte ich es für angezeigt erachten, den Verkehrstarifen in erster Linie raumpolitische Funktionen zuzuerkennen, produktions- und einkommenspolitische Zielsetzungen dagegen zumindest nur an zweiter Stelle zu verfolgen oder sogar ganz auf sie zu verzichten, wenn daran zu zweifeln ist, ob der Weg über die Verkehrspreisermäßigung der angemessene ist. So kann man fragen: Ist es Aufgabe der Verkehrspolitik, Erze oder Düngemittel aus produktionspolitischen Gründen verbilligt zu transportieren, wo Subventionierung des Preises der näherliegende Weg ist? Warum will sich der Verkehrsfachmann durch tarifarische Begünstigung der Kleinbetriebe in den Kampf der Betriebsformen einmischen, ohne vielleicht zu übersehen, daß er damit vielfach Betriebe mit schlechteren Arbeitsbedingungen fördert und damit den Arbeiter, auf längere Sicht gesehen, schädigt? Soll die Eisenbahn Sozialpolitik treiben, indem sie den Berufsverkehr stark verbilligt, während die Werke mit verstreut wohnender Arbeiterschaft dieser höhere Fahrtkosten ersetzen könnten, wo weiter die Erhöhung der steuerfreien Lohnbeträge generell das Problem hinreichend zu lösen vermag, wo die geringeren Ermäßigungen für den Berufsverkehr im Kraftomnibusdienst beweisen, daß es auch so geht?

Sind in diesen und anderen Fällen Zweifel möglich, ob die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung hier als das adäquate Mittel für bestimmte wirtschaftspolitische Zielsetzungen anzusehen ist, so kann sie diese Stellung viel leichter behaupten für die raumpolitischen Aufgaben, die direkt mit den rein raumwirtschaftlichen Funktionen der Verkehrspreise zu verbinden sind. Die möglichste Streuung der verarbeitenden Industrie über den Raum, die das große Ziel aus staatlichen und kulturellen Erwägungen bleibt, findet ihr angemessenes Mittel vorzugsweise in der Wahrung der drei großen Prinzipien des Eisenbahntarifaufbaues: Regionale Tarifgleichheit — Werttarif — Staffeltarif.

Auf die jüngste Vergangenheit und die Zukunft des deutschen Verkehrs angewandt: Es ist weder betriebswirtschaftlich noch wirtschaftspolitisch zu vertreten, den Werttarif der Eisenbahn abzubauen, nur weil man es bisher noch

nicht fertig brachte, die Organisation und die Preisbildung des Kraftverkehrs so zu regeln, daß — ohne den Kraftverkehr in den ihm ökonomisch zukommenden Funktionen zu knebeln — eine Aushöhlung des Werttarifs unterbleibt. Es müssen und können Wege gefunden werden, den Kraftverkehr den gleichen gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen wie die Eisenbahn zu unterwerfen. Dieses Ziel bedingt indessen nicht die bisher in Deutschland angewandte schematische Bindung des Kraftverkehrs an die Tarife der Eisenbahn. Vielmehr sollten bei Eisenbahn und Kraftverkehr Werttarife angewandt werden, die die nach Entfernung und Menge unterschiedliche Selbstkostenlage der beiden Verkehrsmittel berücksichtigen und so einer sinnvollen Verkehrsteilung dienen.