



Wenn die Mitglieder der Gruppe A (Verkehrswirtschaft) des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesverkehrsministerium ihrem verehrten Kollegen Carl Pirath zu seinem 70. Geburtstag diese Festgabe widmen, so soll dies zunächst einmal ihre enge menschliche Verbundenheit mit ihm zum Ausdruck bringen, und ein Zeichen sein ihrer persönlichen Verehrung für den Gelehrten und den Menschen, mit dem sie nunmehr in fünfjähriger enger Zusammenarbeit verbunden sind. Diese Festgabe soll aber darüber hinaus auch der gesamten wissenschaftlichen Lebensarbeit des Jubilares gelten, der in unermüdlichem und überaus fruchtbarem geistigem Schaffen aus einer umfassenden Gesamtschau heraus Grundlagen der modernen Verkehrswissenschaft gelegt hat, auf denen die folgende Zeit weiterbauen kann.

Carl Pirath hat in glücklicher und harmonischer Verbindung der Anschauungs- und Schaffungswelt des Technikers und des Wirtschafts-Wissenschaftlers wertvollste Beiträge zum Aufbau der Verkehrswissenschaft geleistet, die ihm in der Geschichte dieser noch jungen Wissenschaft immer eine führende Stellung sichern werden. Klare Einsichten in die entscheidenden Tatsachen und Zusammenhänge der so überaus komplizierten Materie des modernen Verkehrs in allen seinen Erscheinungsformen, unbestechliche und kompromißlose Objektivität, strenge Sachlichkeit, hohes Verantwortungsgefühl, aber auch innere Begeisterung für die Aufgabe sind die Leitsterne, die stets über der wissenschaftlichen Arbeit von Carl Pirath gestanden haben.

Die ihm durch enge Zusammenarbeit an den gemeinsamen Aufgaben und durch persönliche Hochschätzung verbundenen Mitarbeiter an dieser Festgabe können ihrem verehrten Kollegen nur das eine wünschen: Daß ihm noch viele Jahre voller Schaffenskraft zur Vollendung seines wissenschaftlichen Lebenswerkes beschieden sein mögen. In diesem Sinne und mit diesem Wunsch widmen wir ihm diese Festgabe.

Edmund Frohne  
Ehrenvorsitzender des Beirates

Paul Berkenkopf



## Die Entwicklung betriebswissenschaftlicher Untersuchungen bei der Deutschen Bundesbahn

Von Edmund Frohne

Der 70. Geburtstag von Professor Dr.-Ing. Pirath ist der geeignete Zeitpunkt, einen kurzen Rückblick auf die Entwicklung betriebswissenschaftlicher Arbeitsmethoden im Betriebs- und Verkehrsdienst der Deutschen Bundesbahn zu geben. Während auf maschinentechnischem Gebiet, insbesondere dem Werkstätdienst, — angeregt durch die in Amerika erzielten Ergebnisse — Untersuchungen nach Taylor bald nach dem 1. Weltkrieg auch bei der Deutschen Bundesbahn angestellt wurden, blieb die Durchführung des Betriebs- und Verkehrsdienstes „der Praxis“ vorbehalten. Der Gedanke, daß auch Verkehrs- und Betriebsvorgänge betriebswissenschaftlicher Behandlung zugänglich sein könnten, war lange Zeit unvorstellbar. Die verhältnismäßig späte wissenschaftliche Durchdringung dieser Gebiete trägt mit die Schuld daran, daß beim Auftreten der beiden neuen Konkurrenten Kraftfahrzeug und Flugzeug das Rüstzeug nicht in genügendem Umfang vorhanden war, um eine klare Vorstellung über die Grenzen der Wirkungsbereiche der verschiedenen Verkehrsträger zu gewinnen.

Pirath, damals noch Beamter der Deutschen Reichsbahn, war der Erste, der den Versuch anstellte, eine Wandlung der Anschauungen herbeizuführen und eine geistige Bereitschaft für ein wissenschaftliches Vorgehen auch auf diesen Gebieten zu wecken. Ende 1924 fand sich auf seine Anregung ein kleiner Kreis von Hilfsarbeitern verschiedener Reichsbahndirektionen zusammen, um die Vorgänge des Betriebs- und Verkehrsdienstes wissenschaftlich zu „durchleuchten“ und auf diesem Wege zu allgemein gültigen Erkenntnissen zu gelangen. Man wählte für diese neuen Aufgaben den Sammelbegriff „Arbeits- und Zeitstudien“.

### I. Ueberblick über die

#### „Richtlinien für Arbeits- und Zeitstudien im Eisenbahnbetriebsdienst“

Die Richtlinien für Arbeits- und Zeitstudien sollen nach der Vorbemerkung ein „wesentliches Hilfsmittel der wissenschaftlichen Betriebsführung“ sein. Sie sollen dem Ziel dienen, das richtige Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag herzustellen, ein Ziel, das dann erreicht ist, wenn nur so viel Kräfte eingesetzt werden, wie zur Erstellung der Leistungen unbedingt erforderlich sind. Die Richtlinien betonen weiter, daß Arbeits- und Zeitstudien sich dem Wesen und der Eigenart des Eisenbahnbetriebes anpassen müssen und daß eine wichtige Bindung in der Abhängigkeit bzw. Verflechtung der meisten Arbeitsabläufe mit Bewegungsvorgängen auf der Schiene besteht. Es wird weiter darauf hingewiesen, daß im Eisenbahnbetriebsdienst ein Arbeitsprozeß vor sich geht, der — wie es nur auf wenigen anderen Gebieten der Fall ist — in hohem Maße lediglich in der Anscheinheit und im Warten auf den nächsten Arbeitsvorgang besteht. Diese Erscheinung ist in den Richtlinien mit „Beobachten“ bezeichnet und weist auf eine

Aufgabe hin, die mit der Verantwortung für die Sicherheit des Betriebes belastet ist. Die Vorschriften führen ferner aus, daß die einzelnen Tätigkeiten selten in ununterbrochener, geregelter Folge ablaufen, sondern daß sie ineinandergreifen, sich überschneiden und durchdringen, also erhebliche Unterschiede gegenüber dem Fertigungsprozeß in der Industrie aufweisen. Nach den Richtlinien sollen Arbeits- und Zeitstudien dort einsetzen, wo eine einfache Beobachtung zu einer klaren Beurteilung nicht ausreicht. Als Anwendungsgebiete sind drei Hauptgruppen angegeben:

1. der Betriebsablauf, bei dem die inneren Zusammenhänge der verschiedenen Arbeits- und Betriebsvorgänge zu durchleuchten sind,
2. die Personalwirtschaft, in der durch Arbeits- und Zeitstudien Verbesserungen in den Arbeitsbedingungen und Leistungen sowie einwandfreie Unterlagen für die Aufstellung und Nachprüfung der Dienstpläne geschaffen werden sollen,
3. die bautechnische Gestaltung der Bahnanlagen, durch deren Untersuchung Unterlagen für den zahlenmäßigen Nachweis der Unzulänglichkeit vorhandener Anlagen und einwandfreie Grundlagen für bauliche Verbesserungen und Neubauten gewonnen werden sollen.

Als Träger der Arbeits- und Zeitstudien ist ein „Zeitstudienleiter“ vorgesehen, dem die Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Untersuchungen sowie ihre geschäftsmäßige Behandlung obliegt. Die eigentlichen Zeitaufnahmen sollen von besonderen „Zeitnehmern“ ausgeführt werden. Schließlich folgen Anregungen über die zu verwendenden Hilfsmittel, wie Stoppuhren, selbsttätig aufschreibende Betriebsschauuhren usw.

Einen breiten Raum nimmt in den Richtlinien die Beschreibung der vorbereitenden Arbeiten ein. Hier werden Vorschläge über die Unterteilung der Arbeiten nach Umfang bzw. Gliederung der einzelnen Arbeitsvorgänge gemacht. Der Zeitstudienleiter soll auf dem zu untersuchenden Bahnhof alle Dienstvorschriften, Bahnhofspläne, Bahnhofsdienstweisungen, Fahrpläne, Gleisbelegungspläne usw. genau kennen und vor Beginn der eigentlichen Zeitaufnahmen durch Vorbeobachtungen alle vorkommenden Arbeiten erfassen. Hinsichtlich der eigentlichen Zeitaufnahmen werden zwei Arten, und zwar die „Normung“ und die „laufende Beobachtung“, unterschieden.

Die „Normung“ soll bei Untersuchungen von häufig und regelmäßig wiederkehrenden Arbeits- und Betriebsvorgängen, bei welchen es auf eine genaue Ermittlung der Teilzeiten und die Feststellung von Durchschnittswerten ankommt, angewendet werden. Die „laufende Beobachtung“ soll Verwendung finden, wenn durch die Zeitaufnahmen ein Ueberblick über den Ablauf der Betriebsarbeit innerhalb eines bestimmten Gebietes, z. B. auf einem ganzen Bahnhof oder in einem Teilbezirk, im Bereich eines Ablaufberges oder Bahnbetriebswerkes usw., gewonnen werden soll.

Für beide Arten von Arbeits- und Zeitstudien werden sodann praktische Hinweise für Ausführung und Auswertung gegeben, wobei die zweckmäßig zu verwendenden Formblätter und Darstellungsmöglichkeiten ausführlich behandelt werden.

Weiterhin werden in 2 Beiheften sorgfältig ausgearbeitete Beispiele aus den verschiedensten Gebieten des Betriebsdienstes erläutert. Sie gehen jeweils von einer klar formulierten Aufgabe aus und behandeln an erster Stelle die „Vorbereitung“, die aus 4 Teilen besteht:

Der Zeitstudienleiter muß sich zunächst über die örtlichen Anlagen sowie über die Arbeits- und Betriebsverhältnisse eingehend unterrichten. Er wird zweckmäßig die Ergebnisse dieser Tätigkeit in einem „Erläuterungsbogen“, dem ein Lageplan des zu untersuchenden Objektes bzw. Bezirkes anzufügen ist, festhalten und die bereits bei der Voruntersuchung festgestellten Mängel in einem „Befundsbogen“ eintragen. Hierauf wird er die „Beobachtungsbogen“ unter Verwendung der in den Richtlinien gegebenen Formblätter bearbeiten, so daß der Zeitnehmer dann möglichst wenig zu schreiben, sondern nur die Zeitschnittpunkte in entsprechende Spalten einzutragen hat (z. B. Hauptarbeiten, Nebenarbeiten, Beobachten und Unterbrechungen). Alle diese Unterlagen werden dann mit einer genauen „Anweisung“ den Zeitnehmern ausgehändigt, die auf diese Weise schnell in das Wesen und in den Zweck der Zeitaufnahmen eingeführt werden. Vor Beginn der eigentlichen Zeitmessungen sollen dann die Bediensteten, die in dem Untersuchungsbereich arbeiten, über Zweck und Ziel der Aufnahme unterrichtet und um Mithilfe gebeten werden.

Nach der Ausführung der Zeitmessungen werden sodann — wenn möglich unter Beteiligung der Zeitnehmer — die Untersuchungen ausgewertet und die Ergebnisse in „Auswertungsbogen“, „Arbeitsübersichten“ und „Betriebsübersichten“ zahlenmäßig und zeitlich niedergelegt.

Das Wichtigste ist schließlich die Feststellung der Ergebnisse und die Verwirklichung der aus ihnen resultierenden Vorschläge in der Praxis.

## II. Rückblick

Wenn ich, der von Anfang an bei der Entwicklung dieses Arbeitsgebietes mitwirken konnte, rückblickend die Dienstvorschrift „Richtlinien über Arbeits- und Zeitstudien im Eisenbahnbetriebsdienst“ und die dazu ausgearbeiteten Musterbeispiele durchblättere und die Ergebnisse überdenke, werden mir die Schwierigkeiten der ersten Entwicklung und der späteren Durchführung wieder voll bewußt. Im Gegensatz zu einem Fabrikationsunternehmen, daß die Aufgabe hat, einen bestimmten Produktionsgang unter gleichbleibenden Bedingungen in tausendfacher Wiederholung serienmäßig durchzuführen, wechseln die Aufgaben der Eisenbahn ständig. Es gibt hier nur wenige Vorgänge, die auf normale Weise mechanisiert werden können, da die Voraussetzungen dauernd verändert werden. Im Betriebsdienst schwanken beispielsweise bei der Zugbildung auf einer Station täglich die Zahlen der Güterwagen, die zu einem Zug vereinigt werden sollen. Falls sie einmal gleich sind, so sind bestimmt die Gewichte der einzelnen Wagen und deren baulicher Zustand verschieden. Ferner sieht man sich häufig wechselnden Witterungs- und Beleuchtungsverhältnissen gegenüber. Ein Betriebsvorgang mag sich wohl im Groben wiederholen, die Elemente sind jedoch dauernden Veränderungen unterworfen.

Das Gleiche gilt für das Gebiet des Verkehrs: die Arbeiten auf einem Güterboden, in einer Umladehalle usw. ändern sich stündlich, und zwar sowohl nach der Art des Gutes, als auch nach seiner Größe, nach dem Gewicht, nach den Zielrichtungen der einzelnen Sendungen usw.

Aehnliches ist auch für den Betriebsmaschinendienst festzustellen, der nur wenige gleichartige Arbeitsvorgänge aufweist. Sind solche vorhanden, wie z. B. bei einer großen Bekohlungsanlage, so ist doch die Zeitfolge der jeweiligen Bekohlungen sehr unterschiedlich, weil der Fahrplan das Tempo und vielfach auch die Reihenfolge der einzelnen Handlungen bestimmt.

Zwischen dem Betriebsprozeß bei der Industrie und bei der Eisenbahn bestehen also sehr große Unterschiede, die erst im Laufe der Zeit klar erkannt wurden. In einem Fabrikationsbetrieb lohnt es sich, jeden Handgriff zu beobachten und einzeln zu untersuchen, die Dauer einer sich immer wiederholenden Einzelhandlung mit der Stoppuhr zu messen und durch Verbesserung der Arbeitselemente einen Arbeitsvorgang zu mechanisieren und zu rationalisieren. Im Eisenbahndienst liegen — vielleicht mit Ausnahme des Werkstätten- und Bahnunterhaltungsdienstes — die Verhältnisse völlig anders, und zwar deshalb, weil der Betrieb „durchgehend“ ist. Dem Bestreben, in einem bestimmten Zeitabschnitt mehr zu leisten, ist durch den vom Fahrplan bestimmten Arbeitsanfall eine Grenze gesetzt. Nicht in allen Fällen zeitigt eine verbesserte Arbeitsausführung Vorteile, sie kann — bei falscher Handhabung der Methode — dem Ausführenden sogar Nachteile bringen, wie noch auszuführen sein wird.

Es ist verständlich, daß auf dem Sektor des Betriebs- und Verkehrsdienstes zunächst einmal mit den gleichen betriebswissenschaftlichen Arbeitsmethoden wie in der Fertigungsindustrie begonnen wurde. Diese kennt in der Hauptsache das als „Normung“ bezeichnete Verfahren. Man suchte sich daher bei der Eisenbahn zunächst Dienstposten aus, deren Tätigkeit mit der eines Fabrikationsbetriebes verglichen werden konnte, z. B. die Arbeit auf einem Stellwerk. Hier bestand die Möglichkeit, die von dem Stellwerkswärter z. B. beim Einstellen einer Fahrstraße auszuführenden Tätigkeiten in einzelne Arbeitsgänge zu zerlegen und diese wieder in Arbeitsstufen und Arbeitselemente zu unterteilen. Durch Verbesserung der einzelnen Teilhandlungen konnte schließlich die Dauer der gesamten Arbeitshandlung um eine bestimmte Zeitspanne verkürzt werden. Aber was war damit erreicht? Es war bekannt, daß ein Weichenwärter auf dem Stellwerk in der Dienstschicht von 6—14 Uhr nur 3 Stunden eigentliche Arbeit zu leisten hatte, aber er mußte ja dauernd anwesend sein, um telefonische Meldungen entgegen zu nehmen, Sonderzüge oder Hilfszüge außerhalb des Fahrplanes durchzulassen usw. Er würde also durch die Zeitaufnahme weder entbehrlich noch besser ausgelastet. Es verschob sich nur das Verhältnis der produktiven Arbeit zur unproduktiven, aber notwendigen Beobachtung. Die Verkürzung der Dauer einer Fahrstraßeneinstellung hätte nur dann einen Zweck, wenn an einem besonders belasteten Brennpunkte die Zahl der in einem stark beanspruchten Zeitabschnitt zu behandelnden Züge vergrößert und dadurch ein betrieblicher Gewinn erzielt werden könnte. Das ist aber nur an sehr wenigen Stellen der Fall, ganz abgesehen davon, daß gerade auf dem Sicherungsgebiet die Technik dem praktischen Bedürfnis immer weit vorausgeeilt ist. Die Auswechslung der mechanischen Stellwerke durch elektrische und deren Ersatz wiederum durch Gleisbildstellwerke ist im Bestreben einer weiteren Vervollkommnung der Sicherheit schneller durchgeführt worden als es der Arbeitsanfall an sich bedingt hätte.

Es hat der Entwicklung der Arbeits- und Zeitstudien geschadet, daß diese Erkenntnisse vielerorts nicht vorhanden waren und daß man in falscher Bewertung der Arbeits- und Zeitstudien glaubte, auch in diesen Fällen einen technischen Fortschritt erreicht zu haben. Das Gegenteil war der Fall; man rief nur eine ablehnende Einstellung des Personals hervor, die im Interesse der mit den Arbeits- und Zeitstudien gegebenen wertvollen Möglichkeiten sehr zu bedauern war. Erfreulicherweise war aber die Zahl jener Fälle gering, in welchen man aus den Studienergebnissen Folgerungen hinsichtlich der Dienstzeit des Personals gezogen hat. Im allgemeinen wurden die Unterlagen zur Neuaufteilung der Stellwerksbezirke, zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, z. B. durch günstigere Ge-

staltung der Sichtverhältnisse, der Verständigungsmöglichkeiten mit dem Rangierpersonal, den Zurufern, usw. verwendet. Immerhin lag aber in der Weiterentwicklung betriebswissenschaftlicher Arbeitsmethoden nach dieser Richtung eine große Gefahr.

In mehreren Direktionsbezirken, vor allem auch in Dresden, ging man infolgedessen in immer stärkerem Maße von Untersuchungen zum Zwecke der Normung ab und wandte sich mehr und mehr der laufenden Beobachtung zu, um auf diesem Wege einwandfreie Grundlagen für Bahnhofsum- oder Neubauten zu gewinnen. Es ist in diesem Zusammenhang notwendig, sich die Aufstellung von Plänen dieser Art in früherer Zeit zu vergegenwärtigen. Die Bearbeitung der Gleispläne erfolgte durch Bauingenieure oder Landmesser, die zwar die entsprechenden technischen Kenntnisse hatten, in der Regel jedoch keine ausgebildeten Betriebsbeamten waren. Auf der anderen Seite hatten — mit wenigen Ausnahmen — die Betriebsfachleute keine technischen Kenntnisse. Sie konnten die technischen Möglichkeiten nicht übersehen, kannten die Konstruktionsbedingungen nicht und waren daher in vielen Fällen kaum in der Lage, praktische Vorschläge zur Verbesserung bestehender Anlagen zu machen. So entstand ein Gleisplan entweder am „grünen Tisch“, oder der entwerfende Ingenieur mußte sich, wenn er praktische Arbeit leisten wollte, mit dem Betriebsfachmann zusammensetzen, ehe er zu konstruieren anfangt. Es bedarf keiner Begründung, daß dieses Verfahren unzulänglich war. Vielfach kam eine Zusammenarbeit nicht zustande, weil der entsprechende Kontakt fehlte oder gar nicht gesucht wurde. Nach dem ersten Weltkrieg setzte eine stärkere Verwendung von Beamten mit akademischer Bauingenieurausbildung im Betriebsdienst ein und brachte eine wesentliche Besserung. Trotzdem muß aber festgestellt werden, daß die betrieblichen Grundkenntnisse auch bei der verstärkten Ausbildung der Regierungsbauführer im Betriebsdienst verhältnismäßig gering blieben. Es fehlte — und fehlt auch heute noch — die auf Grund praktischer Tätigkeit erworbene Erfahrung in den Grundlagen der Betriebsdurchführung. Was man auf anderen Gebieten, z. B. im Hochbau, im Baudienst, im Maschinendienst als selbstverständlich ansieht, nämlich, daß schon der Student, der später in diesen Fragen gestaltend und maßgebend mitwirken will, alle erforderlichen Arbeiten von Grund aus in der Praxis kennen lernt, gab und gibt es im Betriebsdienst nicht. Hier wurde die akademische Vorlesung oder die Beschäftigung mit der Dienstvorschrift als ausreichend angesehen. Leider zu Unrecht! Hier ist viel nachzuholen!

Um abschließend ein Beispiel für die fruchtbare Auswertung der von Pirath entwickelten wissenschaftlichen Grundsätze und Methoden zu geben und sie mit den Erfordernissen der Eisenbahnpraxis zu vereinigen, sei noch erwähnt, wie man bereits am Ende der zwanziger Jahre bei der Reichsbahndirektion Dresden die Arbeits- und Zeitstudien ausgestaltet hat, wobei gleichzeitig versucht wurde, die erwähnte fühlbare Ausbildungslücke im Betriebsdienst zu schließen.

Man bemühte sich dabei, eine neue Basis für das Entwerfen von Bahnhofsplänen, Umbauten von Strecken usw. zu finden sowie betriebliche und bautechnische Ueberlegungen zu einer Synthese zu bringen. Diesen Bestrebungen stellten sich anfänglich durch die Trennung beider Bereiche in verschiedene Abteilungen der Direktion gewisse Schwierigkeiten entgegen, die aber dank der weitgehenden Unterstützung durch den damaligen Präsidenten (Dr. Ing. e. h. Kluge) mit der Zeit überwunden werden konnten. Es wurde ein besonderes betriebswissenschaftliches Dezernat geschaffen, das sowohl dem Leiter der Betriebs- wie der Bau-



abteilung unterstellt war. Alle großen Projekte, die im Bereich dieser Direktion aufkamen, wurden von dem neuen Dezernat bearbeitet, wobei sich die Behandlung nicht nur auf den ersten Entwurf, sondern auch auf die Fertigstellung bis zur Baureife und auf Aenderungen während der Bauausführung erstreckte, damit jede Aenderung der Grundkonzeption vermieden wurde. Der Aufgabenbereich des betriebswissenschaftlichen Dezernats wurde nach und nach durch Angliederung der Betriebsstatistik, der Betriebskostenrechnung, des Lochkartenverfahrens und anderer verwandter Arbeitsgebiete erweitert. Damit war die Möglichkeit gegeben, die betriebswissenschaftlichen Untersuchungen auf einer sehr breiten Basis durchzuführen.

Im Laufe der Zeit ergab sich, daß eine wirkliche Befruchtung des ganzen Betriebsdienstes durch Arbeits- und Zeitstudien nur dann erreichbar war, wenn die Zahl der Mitarbeiter auf diesem Gebiete erweitert würde, um dadurch sicherzustellen, daß die Ergebnisse der einmaligen Zeitaufnahme Leben behielten und den ständig wechselnden Anforderungen laufend angepaßt wurden. Das Ziel, möglichst viele Kräfte hierfür auszubilden, wurde dadurch angestrebt, daß für sämtliche Regierungsbauführer des bau- und maschinentechnischen Dienstes und ebenso für alle Anwärter des gehobenen mittleren Dienstes eine mehrmonatige Ausbildung im Zeitstudienbüro im Ausbildungsplan vorgeschrieben wurde. Durch diese Ausdehnung des Aufgabenbereichs trat naturgemäß eine gewisse Schwächung in der intensiven Bearbeitung von Einzelprojekten ein, aber der Gewinn erschien doch recht wertvoll, weil durch die verstärkte Ausbildung der Zeitnehmer ein Stamm von Männern gewonnen werden konnte, die später als Dienststellenleiter, Kontrolleure oder Dezernenten die Arbeit auf dem Gebiete des Betriebsdienstes mit einem tiefer geschulten Blick für das Wesentliche leisten konnten und auch dazu befähigt wurden, von sich aus auf den Bahnhöfen oder sonstigen Dienststellen — ohne Inanspruchnahme des Zeitstudienbüros — durch selbständige Arbeits- und Zeitstudien über die zweckmäßigste Ausführung von gewissen Betriebsvorgängen Klarheit zu gewinnen. Die damals ausgebildeten und betriebswissenschaftlich geschulten Kräfte haben — wie ich heute noch oft höre — diesen Abschnitt der intensiven Betriebsausbildung immer als besonders wertvoll bezeichnet. Ein weiterer Plan war, auch die Hochschulen und Fachschulen anzuregen, die Durchführung betriebswissenschaftlicher Untersuchungsmethoden in ihre Lehrpläne aufzunehmen. Ehe aber eine weitere Ausdehnung in diesem Sinne erfolgen konnte, traten nach der politischen Umstellung von 1933 andere Ueberlegungen in den Vordergrund. Der Zwang, möglichst viele Arbeitskräfte zu beschäftigen, ließ die Bestrebungen nach Rationalisierung zurücktreten. Nach dem Ausbruch des Krieges waren alle Ueberlegungen, die ein gründliches wissenschaftliches Forschen und Denken erforderten, abgeschnitten.

### III. Ausblick

Nach dem Zusammenbruch ließ der Neuaufbau des Eisenbahnwesens eine Wiederaufnahme betriebswissenschaftlicher Arbeiten naturgemäß zunächst nicht zu. Die Neuordnung der Deutschen Bundesbahn hat durch das Bundesbahngesetz vom 13. 12. 1951 einen vorläufigen Abschluß gefunden. In diesem Gesetze ist dem Vorstand vorgeschrieben, das Unternehmen nach kaufmännischen Gesichtspunkten zu führen. Es ist aber nicht nur diese Verpflichtung, die den Anlaß geben sollte, sich in verstärktem Maße wieder mit wissenschaftlich begründeten Rationalisierungsbestrebungen zu beschäftigen, sondern auch die so außergewöhnlich schwere wirtschaftliche Lage, in die die Deutsche Bundesbahn durch die

starke Konkurrenz anderer Verkehrsträger gekommen ist. Die betriebswissenschaftlichen Arbeiten müssen auf den Erfahrungen der Vergangenheit aufbauen; sie müssen aber einen Gesichtspunkt stärker als früher in den Vordergrund stellen: die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der gesamten bei der Deutschen Bundesbahn zu leistenden Arbeiten. Hierzu ist die Feinarbeit mit der Stoppuhr zunächst nicht so wichtig wie die Erziehung aller Bediensteten zu wirtschaftlichem Denken. Jeder Leiter einer Dienststelle muß dazu erzogen werden, in seinem kleinen Bereich auf äußerste Wirtschaftlichkeit zu achten. Kein Entwurf eines Bahnhofsgebäudes, einer Güterabfertigung, eines Betriebswerkes oder eines neuen Fahrzeugs sollte ohne Beachtung betriebswirtschaftlicher Grundsätze bearbeitet werden. Das soll kein Stop der technischen Entwicklung der Bundesbahn, sondern im Gegenteil ihre Förderung bedeuten, denn ihre technische Fortschrittlichkeit ist eine notwendige Voraussetzung für ihre Gesundheit. Dies gilt für alle Bereiche des Eisenbahnbetriebs im weitesten Sinne.

Auf maschinentechnischem Gebiete sind die Arbeiten in dieser Richtung bereits weitgehend aufgenommen worden, um auf betriebswissenschaftlicher Grundlage eine wirtschaftlich gerechtfertigte Umstellung der Traktion vom Dampfbetrieb auf Diesel- oder elektrische Zugförderung einzuleiten. Diese Bestrebungen müssen nunmehr durch verfeinerte Methoden weiter ausgebaut werden. In gleicher Weise zwingt der scharfe Wettbewerb, der durch das Anwachsen des Kraftverkehrs, das Wiederaufleben des Flugverkehrs sowie die Modernisierung der Binnenschiffahrt gekennzeichnet ist, auf dem Sektor des Verkehrsdienstes zu einer weitgehenden Anpassung an die veränderten Verhältnisse. Hier muß mit veralteten Arbeitsmethoden gebrochen und sowohl hinsichtlich der Lade- wie auch der Beförderungseinrichtungen neuen Gedanken Raum gegeben werden. Die chronischen finanziellen Schwierigkeiten haben hier leider alle Bestrebungen zur Verbesserung und Rationalisierung gehemmt, die in der Einführung des Paletten- und Behälterverkehrs sowie in zahlreichen Einzelmaßnahmen zur größtmöglichen Schonung des Gutes und Einsparung besonderer Verpackungskosten ihren Ausdruck finden und hierdurch der Eisenbahn eine treue Kundschaft gewinnen könnten.

Ich teile die Auffassung nicht, daß der starken Konkurrenz des Kraftverkehrs nur durch eine weitgehende Umstellung der Bundesbahn auf den Kraftwagen begegnet werden könne. In der Modernisierung und Mechanisierung liegen noch sehr erhebliche Leistungsreserven, um dem Schienenverkehr wieder diejenigen Transporte zuzuführen, die seinem Wesen entsprechen. Diese Ueberlegungen können jedoch nur auf betriebswissenschaftlicher Grundlage und bei genauer Erfassung der einzelnen Arbeitsgänge im Sinne optimaler Leistungserstellung realisiert werden, um einen wirtschaftlichen Erfolg sicherzustellen.

Auf bautechnischem Gebiet wird vielfach die Ansicht vertreten, daß das Streckennetz der Deutschen Bundesbahn und der Ausbau der stationären Anlagen als abgeschlossen angesehen werden könne und daß es heute nur darauf ankomme, den Betrieb auf diesen Anlagen wirtschaftlicher zu führen. Diese Auffassung ist falsch. Jedes Unternehmen, das sich nicht ständig weiterentwickelt — und dazu gehören bei der Eisenbahn insbesondere auch die Fahrwege —, geht rückwärts. Die Strecken unserer heutigen Eisenbahn sind nach dem technischen Stand der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts gebaut worden; sie sind den modernen Anforderungen an Geschwindigkeit und Laufruhe nicht mehr gewachsen. Der Kraftverkehr hat seinen großen Aufschwung nicht allein der Entwicklung des Motors zu einem technisch vollkommenen Instrument zu

verdanken, sondern in gleichem Maße auch der technisch fortschrittlichen Ausgestaltung des Fahrweges, insbesondere durch die Autobahn. Hier sind Fahrwege ohne höhengleiche Kreuzungen mit anderen Verkehrswegen geschaffen worden, die es gestatten, die technischen Errungenschaften im Fahrzeugbau voll zur Auswirkung zu bringen. Das ist bei der Eisenbahn nicht der Fall. Die Trassierung ihrer Linien bis zum Ende des vorigen Jahrhunderts erfolgte auf der Grundlage der damals vorhandenen Lokomotiven. Gegenüber dieser Zeit ist sowohl die Entwicklung der Triebfahrzeuge wie der Wagen hinsichtlich Leistungsfähigkeit, Geschwindigkeit und Laufruhe weit vorangeschritten. Dieser Erfolg kann sich aber nur dann in einer Verkürzung der Fahrzeit und in einer angenehmeren Fahrt auswirken, wenn die Fahrwege auf der freien Strecke und den Bahnhöfen entsprechend ausgebaut werden. Die großen Erfolge der Bau- und Technik im Tunnel- und Brückenbau müssen auch für die Eisenbahn nutzbar gemacht werden. Waren früher z. B. lange Tunnelbauten aus baulichen und auch betrieblichen Gründen (Rauchentwicklung) nicht ausführbar und war man infolgedessen gezwungen, die Linien mit starken verlorenen Steigungen zu trassieren, so ist es heute möglich, Linienführungen nach neuen Gesichtspunkten zu entwerfen, sie „gestreckter“ und mit geringeren Steigungen zu entwickeln und auf diese Weise die Betriebskosten fühlbar zu senken. Ist die Realisierung eines solchen Vorteils wirtschaftlich möglich, so wird und muß man auch heute noch an den Ausbau neuer oder verbesserter Eisenbahnlinien bzw. Teilstrecken herangehen.

Dagegen sollte hinsichtlich der baulichen Ausgestaltung von Bahnhofsgebäuden und sonstigen baulichen Anlagen gegenüber den Ansprüchen früherer Zeiten eine größere Zurückhaltung geübt werden. Auch hier müssen in zunehmendem Umfang wirtschaftliche Gesichtspunkte zur Geltung kommen, die den Wünschen nach baulicher Schönheit und Zweckmäßigkeit durchaus nicht entgegenstehen müssen. Alle diese Erwägungen stehen jedoch unter dem Zwang betriebswissenschaftlicher Untersuchungen, um den bestmöglichen Nutzeffekt zu erzielen. Wenn die vorstehenden Ueberlegungen Allgemeingut der Bediensteten der Deutschen Bundesbahn geworden sein werden, wird es sich auch erreichen lassen, die dringend erforderliche Anpassung der Gesetze und Verordnungen, nach denen heute bei der Bundesbahn Betrieb, Bau und Verkehr geregelt sind, vorzunehmen. Hier müssen neben der rein rechtlichen Betrachtungsweise in stärkerem Maße betriebswirtschaftliche und kaufmännische Gesichtspunkte Berücksichtigung finden und Bindungen beseitigt werden, mit welchen die übrigen Verkehrsträger nicht in gleicher Weise belastet sind.

Aus diesen vielfältigen Ueberlegungen für Gegenwart und Zukunft ergibt sich, wie notwendig die Weiterentwicklung der Betriebswissenschaft auf der Grundlage der neu gewonnenen Erkenntnisse für den gesamten Bereich der Deutschen Bundesbahn ist. Geschieht dies in richtiger Weise, so werden sich die Früchte der mühevollen Arbeiten zeigen, deren Grundlagen Pirath bereits vor 30 Jahren mit seinen wegweisenden Vorschlägen über die Einführung betriebswissenschaftlicher Untersuchungsmethoden bei der Eisenbahn geschaffen hat.

## 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, Be- 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 Interessensabgrenzung 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 Entfernungsstaffeltarif) eigenwirtschaftlichen Ueberlegungen der Eisenbahn entsprungen. 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 Verkehrsbedienug, 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 (Binnenschifffahrt 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 festzustellen<sup>1)</sup>.

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, Binnenschifffahrt 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

<sup>1)</sup> 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 Binnenschifffahrt 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 Wettbewerbstarife gegenüber Kraftwagen und Binnenschifffahrt 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: Binnenschifffahrt 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 Kraftverkehrsunternehmen des Personen- und Güterverkehrs sowie von Binnenschifffahrtsunternehmen 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 Kraftverkehrsunternehmen 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 Tarifbildung 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 Umfange 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 Beförderungsteuer 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 unläutere 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 Frachenausschüsse (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 Linienverkehr stattfindet, in seiner Preisstellung der staatlichen Kontrolle unterliegt; Märkte des regelmäßigen (Linienverkehrs) 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 Personenzug 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 Binnenschiffahrt) 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.

## 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-

renzung 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 Verkehrsbedienung verstanden zu werden pflegt, wenn schon gewisse Verbindungen zu den oben unter 1 und 3 gegebenen Interpretationen bestehen. Grundsätzlich ist also gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung ein besonderes Phänomen der Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik. Vorbehaltlich der folgenden fremden wie eigenen Interpretationen wollen wir einstweilen davon ausgehen, daß die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung 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 Verkehrsbedienung nicht identisch ist mit staatlicher Verkehrsbedienung, so werden wir doch sehen, daß die Konzeption der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung 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)<sup>1)</sup> 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,

<sup>1)</sup> 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 Tarifmaximums . . . .

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 entsprungen 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 Tarifsystematikers 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 konzidiert: „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 Binnenschiffahrtsverkehr 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 Verkehrsbedienun~~g~~ 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 Verkehrsbedienung 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 Verkehrsbedienung verzichtet hat. Sowohl divergierende Ansichten über die dem Begriff als solchem zweckmäßig zu gebende Erstreckung — die vorstehende Ansichtsgeschichte 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 Verkehrsbedienung nur schwerpunktmäßig zu umreißen, indem er sagte (S. 7):

„Gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung bedeutet insbesondere:

- a) gleichwertige Bedienung der wirtschaftsstarke 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 Verkehrsbedienung 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 Tariffifferenzierung 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 Beiseitigung bahnfremder Lasten, die Freiheit zu durchgreifenden Rationalisierungen der Bundesbahn, die möglichst gleiche Verantwortung der verschiedenen Verkehrsmittel für die Kosten der Fahrbahn, gleiche Belastung der Verkehrswege 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 Finanzprinzipien<sup>2)</sup> nach der anderen Seite das Freie-Genußgut-Prinzip für die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung aus. Es kommt bekanntlich praktisch nur für ein bestimmtes Ver-

<sup>2)</sup> 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 Sonderkosten<sup>3)</sup>; 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

<sup>3)</sup> 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 Allverkehrs) 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 Wettbewerbes 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 Preisgebarung 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 Schwerpunktbegriff 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 Verkehrsbedienungs 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 Verkehrsbedienungs 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.



## Investitionspolitik im Verkehrswesen

Von Erich Welter

Eine tieferschürfende Erörterung des Wesens, der Ziele und der Mittel der Investitionspolitik im Verkehrswesen ist nicht möglich, wenn das Thema nicht erstens im Lichte der gesamten volkswirtschaftlichen Investitionspolitik und zweitens als ein Bestandteil der Verkehrspolitik im ganzen behandelt wird. Da sich der folgende Versuch darauf beschränken muß, von der Investitionspolitik nur im Verkehrswesen und nur von der Investitionspolitik im Verkehrswesen zu sprechen, ist er von vornherein zur Unzulänglichkeit verurteilt, auch wenn der Verfasser sich bemüht, die Investitionspolitik im Verkehrswesen in ihren größeren Zusammenhang zu stellen. Unter Investitionspolitik wird dabei im folgenden nicht die Investitionspolitik einzelner privater oder öffentlicher Unternehmungen verstanden, sondern die Investitionsbeeinflussung im volkswirtschaftlichen Sinne, die vom Staat vorgenommen wird, um, wie Schmitt es ausgedrückt hat, „die Verkehrsmittel in ihrer Gesamtheit in möglichster Uebereinstimmung mit dem Verkehrsvolumen zu entwickeln und den Verkehrsapparat in seiner Zusammensetzung so zu gestalten, daß die zu bewältigenden Verkehrsbedürfnisse mit dem insgesamt geringsten Aufwand befriedigt werden.“<sup>1)</sup>

### 1. Es gibt keine Sektoren

Gleich zu Beginn soll jedenfalls vor dem folgenschweren Irrtum gewarnt werden, die Investitionspolitik im Verkehrswesen sei

eine besondere „Sparte“ der allgemeinen Investitionspolitik

oder

es handele sich dabei um einen isoliert zu betrachtenden Teil der Verkehrspolitik.

Vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus kommt es in erster Linie darauf an, die Verkehrsinvestitionen<sup>2)</sup> in der richtigen Proportion zu allen übrigen Investitionen zu halten, das heißt: nicht „mehr Geld in den Verkehr zu stecken“ (zu investieren), als dem Verkehr unter Berücksichtigung der übrigen Investitionsbe-

<sup>1)</sup> Alfons Schmitt, in: Adolf Weber, Volkswirtschaftslehre, 4. Bd. Handels- und Verkehrspolitik, München 1933 — im folgenden als ‚Schmitt, Verkehrspolitik‘ zitiert — S. 208.

<sup>2)</sup> Im folgenden wird unter Investition in der üblichen Weise die Verwendung von Kapitaldisposition zum Ankauf von festem und beweglichem Realkapital verstanden. Vergleiche dazu den Abschnitt „Begriffe“ in der Schrift des Verfassers „Die Ursachen des Kapitalmangels in Deutschland“, Tübingen 1931, S. 2ff. und S. 6. Festes Realkapital sind danach entsprechend der herrschenden Terminologie „durable use producer goods“, also zum Beispiel auch Lokomotiven, Kraftwagen, Schlepper, Flugzeuge und Seeschiffe, obwohl diese in hohem Grade „beweglich“ sind. Diese Beweglichkeit ist technischer Natur. Bewegliches Realkapital im wirtschaftlichen Sinne sind die „single use producer goods“, wie Kohlen, Treib- und Schmierstoffe, die in einem Akt im Produktionsprozeß ganz aufgehen und deren Anschaffung wegen dieser ihrer Stellung im Produktionsprozeß nicht unbedingt eine längerfristige Festlegung von Kapital erfordert.

dürfnisse in der für den inländischen Bedarf oder den Export arbeitenden Industrie, im Handwerk, in der Landwirtschaft und in anderen Produktionszweigen gebührt. Es kommt immer darauf an, daß die für die Investition im Verkehrswesen verfügbare Kapitaldisposition einen höheren Nutzen zu stiften verspricht als anderswo. Volkswirtschaftlich richtig wird nur dann verfahren, wenn die dringlichere Investition vor der weniger dringlichen verwirklicht wird. Sonst kann die Verkehrsinvestition vielleicht als ein Triumph der „speziellen“ Investitionspolitik im Verkehrs-„Sektor“ gebucht werden, stellt aber volkswirtschaftlich gesehen eine Fehlinvestition dar.

Welchen Anteil die Investitionen im Verkehrswesen an den gesamten Investitionen zu erreichen und nicht zu überschreiten haben, das hängt nicht nur von den natürlichen Bedingungen des Landes und von der Entwicklung seiner sonstigen Produktivkräfte, insbesondere dem Grad der in dem betreffenden Lande herrschenden Kapitalknappheit ab;<sup>3)</sup> ein Anteilsatz, der für verschiedene Länder gleichermaßen angemessen erschiene, kann daher nicht angegeben werden. Dabei ist vielmehr auch zu berücksichtigen, was man alles zum Verkehr zu rechnen bereit ist. Neben den öffentlichen Verkehrseinrichtungen stehen gleichberechtigt die privaten einschließlich des Werkverkehrs, und im Grunde genommen auch einschließlich des gesamten innerbetrieblichen Verkehrs. Es wird schwer sein, eine statistische Vergleichbarkeit und eine volle Uebereinstimmung zum Beispiel darüber herbeizuführen, ob auch der Ochsenwagen des Landwirts oder der Fahrstuhl in der Mietskaserne als Transporteinrichtung gezählt werden sollen. Einstweilen geht es noch nicht um solche feine Begriffsbestimmungen. Denn wer sich beispielsweise auch nur die gröbste Vorstellung von dem Anteil der Verkehrsinvestitionen an den Gesamtinvestitionen in der Bundesrepublik verschaffen will, wird vergeblich an die Türen der Statistischen Aemter und der in Betracht kommenden Ministerien pochen. Es existiert lediglich eine vage Schätzung in dem Bericht der Bundesrepublik Deutschland über die wirtschaftliche Lage und die Entwicklungsmöglichkeiten bis zum Jahre 1953/54 (Deutscher Beitrag zum 4. Bericht der OEEC) vom August 1952, in dem ohne nähere Definition und Unterlagen angegeben wird, von den gesamten Bruttoinvestitionen seien im Jahre 1951 2860 Millionen DM, das sind 12,5 Prozent, auf das Verkehrswesen entfallen.

Vollends absurd wäre es nach dem Gesagten, wollte man das Denken in Sektoren, das in Unkenntnis der allseitigen Interpendenz des wirtschaftlichen Lebens immer noch Blüten treibt, so weit überspitzen, daß man die Investitionspolitik auf den verschiedenen Gebieten des Verkehrswesens — der Eisenbahn, der Binnenschifffahrt, des Straßenverkehrs, des Seeverkehrs, des Luftverkehrs, des Nachrichtenwesens, des Energietransports — als frei schwebende, selbständig zu bearbeitende Aufgabe ansähe. Hängen schon die Investitionen im gesamten Verkehrswesen mit allen anderen Investitionen zusammen, so natürlich erst recht die Investitionen in den verschiedenen Verkehrszweigen untereinander.

<sup>3)</sup> Schon Friedrich List verweist in seinem Beitrag „Ueber die Transportverfassung in Ungarn“, Schriften, Reden, Briefe Band III, Berlin 1929, S. 437, darauf, daß die Hauptbestrebung eines kapitalarmen Landes dahin gehen muß, „seinem Gewerbe, Ackerbau und Handel möglichst wenig Kapital zu entziehen“.

## 2. Investitionspolitik als Teil der Verkehrspolitik

Was den möglichen Irrtum angeht, die Investitionspolitik könne in der Verkehrspolitik ein Eigenleben führen, so genügt es darauf hinzuweisen, daß Investitionen, gleichviel ob sie am Maßstab der Rentabilität orientiert sind oder nicht, im Hinblick auf den Ertrag vorgenommen werden, den sie später erbringen sollen. Da nun aber alle Verkehrspolitik mehr oder weniger darauf abzielt, den Ertrag in einem bestimmten Zweig oder auf einem bestimmten Gebiet des Verkehrswesens zu beeinflussen — ihn entweder zu heben oder einen Minderertrag auszugleichen —, können die Probleme der Investitionspolitik des Verkehrswesens richtig nur im engsten Zusammenhang mit der gesamten Verkehrspolitik, insbesondere mit der Tarif- und Wettbewerbspolitik angepackt werden. Die Investitionspolitik ist also nur eine Seite der allgemeinen Verkehrspolitik und kann ihre Ziele nur im engen Zusammenwirken mit den beiden genannten anderen Methoden erreichen.

Die Subventionspolitik, die im Verkehrswesen eine so große Rolle spielt, kann man geradezu als einen Bestandteil der Investitionspolitik auffassen, denn läuft sie nicht im wesentlichen darauf hinaus, durch Zuschüsse der verschiedensten Art, Landschenkungen, Bau- oder Betriebszuschüssen, Steuererleichterungen, Zinsverbilligungen oder Ertragsgarantien aller Spielarten (zum Beispiel Postsubventionen für die Linienschiffahrt)<sup>4)</sup> Investitionen oder Reinvestitionen vertretbar oder lockend zu machen?

Daß die Wettbewerbspolitik Ausmaß und Richtung der Investitionen unmittelbar beeinflusst, liegt auf der Hand. Man braucht nur an die krasseste Form der Wettbewerbspolitik, die Konzessionierung, zu denken. Die Gewährung einer Alleinkonzession, eines Monopols, oder — was auf dasselbe hinausläuft — die Verweigerung einer Konzession für ein Konkurrenzunternehmen ist so gesehen auch ein Stück Investitionspolitik, und eine richtige Handhabung dieses Instruments kann nicht nur Investitionen fördern, sondern auch Fehlinvestitionen verhindern.<sup>5)</sup>

Welche ausschlaggebende Bedeutung der Tarifpolitik für die Investitionen zukommt, ist gerade in den letzten Jahren starker Geldwerterschütterungen deut-

<sup>4)</sup> Vergleiche Alfons Schmitt a. a. O. S. 195.

<sup>5)</sup> Hierzu Alfons Schmitt: „Es bedeutet Kapitalvergeudung, wenn eine zweite Konkurrenzbahn gebaut wird, obwohl die in Frage kommenden Verkehrsbedürfnisse von der schon bestehenden Bahn völlig ausreichend befriedigt werden. Unnötige Konkurrenzlinien bewirken mangelhafte Auslastung und damit hohe Kosten der beiden Konkurrenten, ein Schaden für die Volkswirtschaft wie für die Verfrachter; denn wenn diese auch zunächst vielleicht aus dem entstehenden Wettbewerb profitieren, auf die längere Dauer muß sich in den Tarifen doch die Höhe der Kosten auswirken. Fehlentwicklungen dieser Art sind besonders in den Vereinigten Staaten zu verzeichnen, deren Bahnen darunter bis in die Gegenwart zu leiden hatten. Die staatliche Aufsicht hat hier, wie z. B. auch in England, versagt, weil man der Meinung war, die Konzessionspolitik müsse gerade für möglichst viel Konkurrenz sorgen; was bei den besonderen Verhältnissen der Eisenbahnen nur sehr bedingt richtig war. Dieser Gedanke der Konkurrenznotwendigkeit hat die staatliche Aufsicht auch gehindert, auf die Bildung geschlossener Netze in der Hand je einer einzelnen Unternehmung hinzuwirken, was den Erfordernissen wirtschaftlicher Betriebsführung entsprechen hätte, und hat weiter lange Zeit auch den notwendigen Zusammenschluß verhängnisvoll gehemmt. Erst in den letzten Jahren vor dem Weltkrieg erkannte man auch in England, und einige Jahre später schließlich auch in den Vereinigten Staaten, daß eine zu starke Zersplitterung trotz der Konkurrenzwirkungen billiger Verkehrsbedienung im Wege steht. Die neuere Gesetzgebung in diesen Ländern ist dementsprechend nicht mehr auf Verhinderung der Konzentration im Eisenbahnwesen eingestellt, sondern bemüht sich im Gegenteil, eine zweckmäßige Gruppenbildung zu fördern.“ a. a. O. S. 193f..

lich zutage getreten. Verkehrstarife, die der öffentlichen Bewilligung unterliegen, pflegen den allgemeinen Preissteigerungen nur zögernd zu folgen. Regierungen und Parlamente neigen dazu, in dem Bestreben, unpopuläre Maßnahmen zu vermeiden, die notwendigen Anpassungen gerade auf diesem Gebiete zu verzögern. Fahrkarten und Briefmarken spielen insofern eine ähnliche Rolle wie der Preis für das tägliche Brot. Der schwierige Anpassungsprozeß, dem die deutschen Eisenbahntarife nach der Geldreform unterlagen, ist noch in allgemeiner Erinnerung<sup>6)</sup>. Nicht etwa nur in Deutschland ergeben sich solche Verzögerungen, sondern selbst in den Vereinigten Staaten von Amerika<sup>7)</sup>. Welchen Einfluß diese schleppende Readjustierung wegen der durch sie hervorgerufenen Ertragsminderung auf die Investitionstätigkeit gehabt hat, weil durch sie nicht nur die Kraft zur Selbstfinanzierung beeinträchtigt, sondern auch die Möglichkeit der Kreditaufnahme verringert oder zunichte gemacht wurde, braucht hier im einzelnen nicht näher ausgemalt zu werden. Freilich beeinflußt nicht nur die Investitionspolitik die Tarifpolitik, sondern umgekehrt beeinflußt auch die Tarifpolitik die Investitionspolitik. Künstliche Investitionen, die auf Grund von Subventionen irgendwelcher Art möglich gemacht werden, gestatten unter Umständen eine Senkung oder Tiefhaltung der Verkehrspreise und provozieren damit ein volkswirtschaftlich unangemessenes Verkehrsbedürfnis.<sup>8)</sup>

Ist damit der unlösliche Zusammenhang der verschiedenen Instrumente der Verkehrspolitik dargetan, so soll auf der anderen Seite nicht geleugnet werden, daß die gesamte Verkehrspolitik in der Investitionsfrage kulminiert. Denn es ist die durch verschiedene Mittel beeinflusste Höhe der Investition, die dem Verkehrswesen seine Rolle im gesamten Aufbau der Wirtschaft eines Landes zuweist, und die Investitionspolitik ist die Brücke, die das Verkehrswesen mit den übrigen ebenfalls Kapital heischenden Zweigen der Volkswirtschaft verknüpft.

### 3. Besonderheiten der Verkehrsinvestition

Unterscheiden sich überhaupt die Investitionen für Transportzwecke von Investitionen in anderen Zweigen der Produktion? Zunächst: Macht es für die „Investitionspolitik“ eines privaten Unternehmens einen Unterschied, ob eine Werksbahn, eine Fabriktrappe, ein Lastkraftwagen oder eine Buchungsmaschine angeschafft werden? Auf den ersten Blick fällt kein Unterschied ins Auge, und daran ändert sich auch nichts, wenn das private Unternehmen in

6) Die Anpassung der Tarife seit dem Jahre 1948 vollzog sich in fünf Stationen.

7) Vergleiche Richard T. Baker in der New York Times vom 12. und 13. Februar 1954: „Die Post der Vereinigten Staaten hat in den wichtigsten Tätigkeitsgebieten die niedrigsten Tarife in der Welt... Sie ist mehr als jede andere Postverwaltung von politischen Entscheidungen abhängig... Sie hat gleichzeitig ein größeres Defizit als jede andere Postanstalt der Welt.“

8) Vergleiche die kritische Stellungnahme Alfons Schmitts zu der Forderung, die Errichtung der festen Anlagen aller Verkehrsmittel zu einer Angelegenheit der öffentlichen Hand zu machen. Durch die Verwirklichung dieses Vorschlags würde nicht nur die Lage in Bezug auf die Wettbewerbskraft der verschiedenen Verkehrsmittel noch mehr verschleiert, weil der Anteil der festen Anlagen bei den verschiedenen Verkehrsmitteln verschieden groß ist, sondern es würde dem Verkehr in seiner Gesamtheit durch diese Art „Investitionspolitik im Verkehrswesen“ eine unangemessene Vorzugsstellung bei der Verteilung und dem Einsatz des knappen Kapitalfaktors eingeräumt werden.

Alfons Schmitt, Verkehrsordnung durch Wettbewerb oder Zwang? in: ORDO-Jahrbuch Band drei, Godesberg 1950 — im folgenden als ‚Schmitt, Verkehrsordnung‘ zitiert — S. 203 ff.

Transporteinrichtungen investiert, die anderen Unternehmungen dienstbar gemacht werden. Daß die Beanspruchung der Anlagen stark wechselt und Verkehrsspitzen zu bewältigen sind, ist keine Besonderheit des Transportwesens. Daß die Produkte, die mit Verkehrseinrichtungen hergestellt werden, die Verkehrsleistungen, nicht auf Vorrat produziert werden können, worauf Pirath mit Recht nachdrücklich verwiesen hat<sup>9)</sup>, ist ein Schicksal, das diese Leistungen mit anderen Dienstleistungen gemeinsam haben.

#### a) Verkehr, Reklame, Prestige

In Zeiten, in denen die Unternehmungsgewinne einer besonders hohen Besteuerung unterliegen, fällt es vielleicht als eine Besonderheit ins Gewicht, daß die Verfügung über einen eigenen Verkehrsapparat einen gewissen Werbewert für manche Unternehmungen besitzt, so daß unter bestimmten Umständen ganz ähnlich wie bei Ausgaben für Reklame Investitionen in Verkehrseinrichtungen dehnbarer sind als die lediglich dem Güterausstoß dienenden Aufwendungen; werden doch bei Unternehmungen, die sich auf Grund ihrer Hauptproduktion in der Gewinnzone befinden, die Ausgaben für diesen eigenen Verkehrsapparat zu einem Teil vom Staate getragen, der um so weniger Steuern einnimmt, je mehr diese Ausgaben anschwellen. Dies ist wohl der Grund, warum von manchen Seiten immer wieder darauf hingewiesen wird, der Staat subventioniere den Werkverkehr.<sup>10)</sup> Es soll nicht von der Hand gewiesen werden, daß die Verkehrsinvestitionen privater Unternehmungen aus diesem Grunde zuweilen etwas überdimensioniert werden, da sie das Prestigebedürfnis mancher Unternehmensleiter in besonderer Weise erfüllen. Die Kraftfahrzeugflotten auf den Landstraßen wecken in dem, der über sie verfügt, vielleicht ein ähnlich stolzes Gefühl, wie der Besitz eines Seeschiffes oder einer Zechenreederei es zu anderen Zeiten für andere Unternehmungen getan haben.

#### b) Die „Freiheit“ der Verkehrswege

Daß in Zeiten extrem hoher Einkommen- und Körperschaftsteuersätze der Staat von dem steuerzahlenden Unternehmen, sofern es Ueberschüsse erwirtschaftet, zugleich als Teilhaber an den Unkosten angesehen wird, ist um so bedeutsamer, als bestimmte Zweige des Verkehrswesens dadurch charakterisiert sind, daß die Bereitstellung der Wege seit altersher als eine öffentliche Aufgabe angesehen wird, so daß nur ein Teil der Investitionen, nämlich die in den Fahrzeugen, dem privaten Unternehmer obliegt. Der kostspieligere Teil der Investitionen, die Bereitstellung des Schifffahrts- oder Landverkehrsweges, wird entweder umsonst oder gegen eine Abgabe, Gebühr oder Belastung zur Verfügung

<sup>9)</sup> „Im Verkehrsbetrieb fallen Produktions- und Absatzfeld zusammen.“ C. Pirath, Die Grundlagen der Verkehrswirtschaft, 2. Aufl., Berlin 1949, S. 198.

<sup>10)</sup> Vergleiche hierzu W. Hilpert, Verkehrspolitische Probleme der Deutschen Bundesbahn, in: Der Volkswirt, 7. Jg. Nr. 43 vom 24. Oktober 1953, S. 10. Hilpert weist darauf hin, daß der Werkverkehr ein Ausmaß erreicht habe, „das nicht mehr ausschließlich betriebsbedingten Erfordernissen des Produktionsvorgangs entspricht, sondern vorwiegend durch steuerliche und bilanztechnische Erwägungen bestimmt ist.“ Hilpert spielt offensichtlich auf die Abschreibungsmöglichkeiten an. Allerdings bedeuten erleichterte Abschreibungen nicht viel mehr als eine Verschiebung des Gewinns auf eine spätere Zeit, die nur sinnvoll sein kann, wenn man in der Zukunft eine Senkung der Steuersätze erwartet. Das Verhältnis von Fahrzeugbeschaffung und Abschreibungs-erleichterung ist auch in der Bundestagsdebatte über die wirtschaftliche Ordnung des Verkehrswesens am 11. Februar 1954 ausführlich erörtert worden. Vergleiche den Bericht über die 14. Sitzung des 2. Deutschen Bundestages, S. 410 (A und B).

gestellt, die die Kosten nicht voll deckt.<sup>11)</sup> Wenn man bedenkt, daß nach Piraths Schätzung, die sich allerdings nur auf den Kraftomnibusverkehr bezieht, die Kosten für feste Anlagen sich zu den Kosten für bewegliche Anlagen wie 77 : 23 verhalten<sup>12)</sup>, und wenn man weiter in Rechnung stellt, daß bei aller Belastung durch Kraftfahrzeuge und Treibstoffsteuern die öffentliche Hand nur einen Teil der Kosten vergütet erhält, die die Wegebenutzung verursacht, so wird sofort deutlich, daß hier ein starker Anreiz zur privaten Investition in Verkehrsmitteln geschaffen wird. In einer Zeit, in der es an langfristig verfügbarer Kapitaldisposition in besonderem Maße mangelt, fällt dabei noch ins Gewicht, daß es gerade die Investition in der dauerhaften Anlage des Weges ist, für die der Staat teilweise aufkommt, so daß dem Transportunternehmer auf der Straße nur die Beschaffung des Kapitals zum Zwecke der Investition in den Fahrzeugen obliegt, also für Kapitalien, die nur auf ein paar Jahre festgelegt zu werden brauchen. Der Transportunternehmer befindet sich dabei in einer Rolle wie etwa ein Fabrikant, der seine Maschinen in einer vom Staat entweder umsonst oder zu verbilligter Miete zur Verfügung gestellten Werkshalle auf Grundstücken laufen lassen dürfte, die ihn nichts kosten. Auszurechnen, welche Verzerrungen in den Investitionsentscheidungen dadurch eintreten können, ist eine Aufgabe, die Mathematiker reizen sollte.

### c) Dualismus der Investitionsentscheidungen

Wie aus dem Vergleich mit diesem in der Wirklichkeit kaum vorkommenden Fabrikanten hervorgeht, handelt es sich in einigen Zweigen des Verkehrswesens um einen sonst im Wirtschaftsleben nur selten anzutreffenden Fall der Mischung von komplementären Investitionen, von denen die eine der private Unternehmer, die andere der Staat zu verantworten hat, die aber sinnlos bleiben, wenn sie in den Proportionen nicht aufeinander abgestimmt werden.<sup>13)</sup> Eine solche Abstimmung würde wesentlich erleichtert, wenn der Grundsatz der „Eigenwirtschaftlichkeit“<sup>14)</sup>, der die volle Wegekostendeckung einschließt, stärker als bisher in den Vordergrund träte. Ohne Berücksichtigung dieses Prinzips wird es schwer möglich sein zu verhindern, daß die Entscheidungen über die beiden verschiedenartigen Investitionen, die für den Betrieb eines und desselben Verkehrsmittels erforderlich sind, auseinanderklaffen und daß dadurch möglicherweise unerträgliche und gefährliche Spannungen entstehen.<sup>15)</sup>

11) C. Pirath, a. a. O. S. 211: „Nach dem heutigen Stand der Entwicklung sind im allgemeinen die Unternehmungen der Seeschifffahrt, Eisenbahnen und Leitungen für die objektiven Selbstkosten verantwortlich, während in der Kanalschifffahrt und im Straßenverkehr partielle Selbstkostendeckung insofern vorliegt, als die Verzinsung des Anlagekapitals für den Verkehrsweg zum großen Teil durch die Allgemeinheit getragen wird.“

12) C. Pirath, a. a. O. S. 214.

13) Vergleiche Alfons Schmitt, Verkehrsordnung, S. 207: Die Straße „ist Sache der öffentlichen Hand, der Verkehrsbetrieb auf der Straße aber in der Hauptsache Angelegenheit der privaten Unternehmung. Es ist ohne weiteres zu vermuten, daß Schwierigkeiten und Fehlinvestitionen nur dann vermieden bleiben, wenn diese beiden Träger des Straßenverkehrs ihre Investitionstätigkeit harmonisch und proportional betreiben.“

14) Vergleiche C. Pirath, a. a. O. S. 198.

15) Nach Mitteilung des Bundesverkehrsministers Seebohm entfielen auf je einen Kilometer klassifizierter Straßen im Jahre 1953 28,4 in Betrieb befindliche Kraftfahrzeuge gegenüber 12,6 im Jahre 1949. Der Minister rechnet, daß, wenn die Entwicklung im bisherigen Tempo fort-schreitet, in vier Jahren annähernd 55 bis 60 Fahrzeuge pro Kilometer klassifizierter Straßen gezählt werden können. Vergleiche den Bericht über die 14. Sitzung des 2. Deutschen Bundestages, S. 420 (B).

#### d) Der vernachlässigte Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit

Eine den Fahrzeuginvestitionen proportionale Investition in Verkehrswegen würde entscheidend erleichtert, wenn es, wie sonst im Wirtschaftsleben, als selbstverständlich betrachtet würde, daß der Nutzer einer Anlage nicht nur die Kosten für Erneuerung, Unterhaltung, Verkehrssicherheit, Planung und Verwaltung des Verkehrsweges, sondern vor allem die Verzinsung des investierten Kapitals aufzubringen hat.

Napp-Zinn hat die interessante Feststellung getroffen<sup>16)</sup>, daß das Verlassen des Prinzips der vollen Wegekostendeckung der allgemeinen wirtschaftspolitischen Zeitströmung des Liberalismus entsprach und daß man „die Förderung der Wirtschaft“ als das Äquivalent für die angelegten Kapitalien ansah. Sicherlich jedoch widerspräche der Grundsatz, daß die Wegebenutzung „frei“ sein soll, auch wenn er liberal ist, dem Wesen der — nach Auffassung des Verfassers von anderen Autoren ganz schiefe als „neoliberal“ charakterisierten — Wettbewerbswirtschaft. Ehe man von der Unabwendbarkeit der Wettbewerbswirtschaft, die sich nicht von Natur aus einstellt, sondern nach den Erkenntnissen der „Freiburger Schule“ erst statuiert werden muß, auf das Verkehrswesen spricht, müßte man dafür sorgen, daß das Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit, und das heißt vor allem der vollen Wegekostendeckung, angewendet und damit einer Verfälschung und Verzerrung des Wettbewerbs entgegengewirkt wird.<sup>17)</sup>

#### e) Der Verkehr als „öffentliche Angelegenheit“

Damit ist eine der wichtigsten Besonderheiten der Verkehrsinvestition berührt. Soweit es sich nicht um rein innerbetriebliche Transportvorrichtungen handelt, betritt auch der private Unternehmer, wenn er Kapital für Zwecke des Verkehrs investiert, ein Feld, bei dem er damit rechnen muß, daß ihm die öffentlichen Gewalten — sei es mit eigenen Investitionen, sei es mit tarifpolitischen Anordnungen, sei es durch Beeinflussung des Wettbewerbs — ins Handwerk pfuschen. Auch dort, wo man der Privatinitiative im Verkehrswesen den Vorzug gibt, wird das Verkehrswesen — mit Recht — als eine öffentliche Angelegenheit angesehen. Das wird ganz deutlich dort, wo der Staat die Zurückhaltung privater Unternehmungen gegenüber den Transportaufgaben durch Anwendung von „Reizmitteln“ zu überwinden sich bemüht hat, indem er ihre Sorge, das Unternehmen werde keine genügende Verzinsung des aufgewendeten Kapitals erwirtschaften können, durch Gewährung von öffentlichen Beihilfen zu zerstreuen trachtete.<sup>18)</sup>

Diese Mittel werden bei den großen Eisenbahnen angewandt, und auch die Selbstverwaltungskörper haben sich zum Beispiel auf dem Gebiet der Klein- und Straßenbahnen in dieser Weise versucht. Nun ist es jedoch mit der Inangsetzung eines Transportunternehmens nicht getan, sondern sehr bald können die öffentlichen Gewalten vor der Aufgabe stehen, sich mit dem Verhältnis der Transportunternehmungen zu ihren Kunden (Tarifpolitik) oder mit dem Ver-

<sup>16)</sup> Binnenschifffahrt und Eisenbahn, Leipzig 1928, S. 15.

<sup>17)</sup> Die exakte Wegkostenberechnung für Kanäle wird gern mit dem Hinweis verwischt, daß diese zuweilen auch der Bodenmelioration und der Wasserkraftgewinnung dienen. Schon Napp-Zinn hat die Notwendigkeit einer reinlichen Scheidung in der Aufwandsrechnung betont. Vergleiche a. a. O. S. 81.

<sup>18)</sup> Vergleiche hierzu R. van der Borcht, Das Verkehrswesen, 2. Aufl. Leipzig 1912, Erster Abschnitt, Viertes Kapitel: Die Aufgabe der öffentlichen Gewalt gegenüber dem Verkehrswesen, S. 66 ff.

hältnis der verschiedenen Unternehmungen untereinander (Wettbewerbspolitik) zu beschäftigen. Diese Aufgabe ist um so dringlicher, als die Marktform der beiderseitigen vollständigen Konkurrenz im Verkehrswesen nur in seltenen Fällen gegeben ist, bei der sich die Preise selbsttätig so einregulieren, daß die Kosten des Grenzunternehmers nur gerade noch, aber doch eben gerade gedeckt werden, dessen Leistungen zur Befriedigung des kaufkräftigen Bedürfnisses noch erforderlich sind.<sup>19)</sup>

#### f) Das Interventionsrisiko

Es ist ein großer Unterschied, ob ein Unternehmer Eier, Zigaretten, Teppiche, Apparate, Maschinen oder auch Häuser an den Markt bringt, oder ob er Transportleistungen feilhalten möchte. Wenn er sich auf dieses schwankende Terrain begibt, muß er sich bewußt sein, daß ihm einerseits Beihilfen in den Schoß fallen können, daß er aber andererseits ein erhöhtes Risiko öffentlicher Reglementierung in Kauf nehmen muß. Man braucht nur an die jetzt schwebenden Pläne über die Einschränkung oder Ausgleichsbelastung des Werkverkehrs zu denken, an die Erörterungen über das Verbot des Transports bestimmter Erzeugnisse im Straßenfernverkehr oder auch nur an die am 1. August 1953 zur Anwendung der Kraftverkehrskonkurrenz in Kraft getretene Abtarifierung der obersten Regelklassen des Eisenbahngütertarifs, an den die Güterkraftverkehrsunternehmer noch gebunden sind, und die besondere Art der Risiken wird sofort deutlich.

Gerade die Gegenwart, in der in allen Ländern um eine Ordnung des Verkehrswesens gerungen wird, ist mit solchen Risiken belastet. Sie sind wahrscheinlich zur Zeit höher als die Gefahren einer Veränderung des Verhältnisses von Preisen und Erlösen, die dem Privatunternehmer auf den meisten anderen Gebieten des Wirtschaftslebens gegeben sind, wo ebenfalls Steuer- und Zolländerungen oder andere wirtschaftspolitische Eingriffe drohen.

Die Eingriffe werden immer umfassender. Ehedem lief vielleicht eine Eisenbahngesellschaft, die ihr Monopol mißbrauchte, Gefahr, daß ihr vom Staat niedrigere Preise für ihre Transportleistungen vorgeschrieben wurden. Heute bedrohen Eingriffe nicht nur den Monopolisten, und sie gehen viel mehr ins einzelne als früher. Will man den privaten Unternehmern die Lust an der Uebernahme transportgewerblicher Aufgaben nicht mehr und mehr vergällen und sie aus diesem Produktionszweig allmählich vertreiben, so wird man sorgfältig darauf achten müssen, daß die verkehrspolitischen Maßnahmen nicht allzu sprunghaft aufeinander folgen und daß nicht ein Zick-Zack-Kurs gesteuert wird, der wegen seiner Unberechen-

<sup>19)</sup> Zu dem von der Wissenschaft leider noch nicht systematisch in Angriff genommenen Thema der Marktformen im Verkehrswesen hat neuerdings Schmitt in seiner Schrift „Die Liberalisierung des innerdeutschen Wasserstraßenverkehrs insbesondere auf dem Rhein unter verkehrspolitischen Gesichtspunkten“ (Duisburg 1954) einen wichtigen Beitrag geliefert. Er kennzeichnet die bei der Rheinschiffahrt verwirklichte Marktform als ein Mittelding „zwischen Teilligopol und vollständigem Wettbewerb“ (S. 43), und er weist in diesem vom Zentralausschuß der deutschen Binnenschiffahrt e. V. erbetenen Gutachten nach, wie die Angebotsstruktur für den Schiffsraum auf dem Rhein durch die enge Verbindung der Reedereien mit großen Verladegruppen und durch andere „Integrationsbeziehungen“ zu den Seeschiffahrts- und Seehafeninteressen des Rheinmündungsgebietes sowie durch Verknüpfung des Schiffahrtsbetriebes mit Nebenbetrieben beeinflusst und durch „versteckte Subventionen“ eine „dauernde Verzerrung in den Wettbewerbsverhältnissen“ eintrete und der „Leistungswettbewerb durch Machtwettbewerb ersetzt“ werde. In allen diesen Fällen sind es also wettbewerbsfremde und nicht wettbewerbsgemäße Einflüsse, die die Unordnung hervorrufen. Daher kommen nach Schmitt „unkoordinierte nationalwirtschaftliche Interventionen“, die eine „abseits von den ökonomischen Fakten betriebene Investitionspolitik“ fördern und einer „Ueberdimensionierung der Rheinflotten“ Vorschub leisten (S. 44).



barkeit das private Investieren im Verkehrswesen erschwert. Eine gewisse Kontinuität ist wie auf dem ganzen Gebiet der Wirtschaftspolitik so auch in der Verkehrspolitik anzustreben, zumal da auch die vorgelagerten Stufen — das Baugewerbe, die Automobilindustrie, der Waggonbau, die Werften und viele andere — durch abrupte Änderungen in einer volkswirtschaftlich durchaus unerwünschten Weise in Mitleidenschaft gezogen werden können.

#### 4. Nichtwirtschaftliche Zielsetzungen

Ist das Verkehrswesen schon wegen der Eigenart der dort üblichen Marktformen vom rein ökonomischen Gesichtspunkt aus ein besonders glattes Parkett, so kommt hinzu, daß in der Verkehrspolitik wie in wenigen anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik nichtwirtschaftliche Ziele mit maßgebend zu sein pflegen. Die ganze Skala dieser politischen Zielsetzungen ist hinreichend bekannt. Alle diese Ziele verleihen der Verkehrspolitik einen besonders schwer berechenbaren Charakter.

##### a) Die Unberechenbarkeit des „Ertrages“

Vielfach sind bei verkehrspolitischen Entscheidungen die allgemeinen Staatszwecke den wirtschaftlichen Zwecken vorgeordnet.<sup>20)</sup> Strategie, Autarkie, Prestige, Siedlungspolitik, Entballung, Raumordnung, Grenzpolitik — alle diese Zielsetzungen spielen in die Eisenbahn-, Binnenschiffahrts-, Seeschiffahrts-,<sup>21)</sup> Seehafens-, Straßenbau-, Luftfahrts-,<sup>22)</sup> Post- und Fernmeldepolitik in vielverschlungener Weise hinein und unterscheiden sich von den ökonomischen Zielsetzungen fundamental dadurch, daß dabei Aufwand und „Ertrag“ nicht berechnet, sondern nur „auf der Gefühlswaage“ gegeneinander abgewogen wer-

<sup>20)</sup> Vergleiche E. Sax, Die Verkehrswirtschaft in Volks- und Staatswirtschaft, Allgemeine Verkehrslehre, 2. Aufl. Berlin 1918, S. 133.

<sup>21)</sup> Die Begünstigung der Investitionen in der Seeschifffahrt, die durch die zeitweilige Freistellung von der Einkommensteuer erfolgt ist, wird von Peter Härlin mit der Notwendigkeit begründet, den „Goodwill zu reaktivieren“, den sie darstelle, und „das Ansehen, das sich unsere Schifffahrt erworben und auch über die Jahre hinweg, in der sie praktisch nicht mehr existierte, erhalten hat“, zu nützen, dem „differenzierten deutschen Außenhandel“ dürfe „das differenzierte, auf seine Bedürfnisse abgestimmte Seeverkehrsnetz“ nicht vorenthalten werden, das ihm „eben allein die Reederei an Ort und Stelle gewährt und das ihm auch in Zeiten der Anspannung zur Verfügung steht“.

Vergleiche Peter Härlin, Brauchen wir noch mehr Schiffe? in „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ vom 20. Januar 1954.

Zur Frage des Passagierschiffbaues hat sich auf der 28. Verkehrsministerkonferenz am 27. Januar 1954 in Köln der Bundesverkehrsminister dahin geäußert, daß „Name, Flagge und Tradition unserer großen Passagierreedereien Werte darstellen, die nicht brachliegen dürfen“. „Aus finanziellen Gründen mußten wir uns jedoch bisher darauf beschränken, in erster Linie Frachtschiffe zu bauen, da sie am dringendsten benötigt werden.“ Allerdings betont Seehorn, daß bei dem Bau von Schiffen, die ausschließlich dem Passagierverkehr dienen, Prestigefragen keine Rolle spielen sollten.

<sup>22)</sup> Bei der Eröffnung der Bundesanstalt für Flugsicherung hat nach einem Bericht der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ vom 21. Januar 1954 der Bundesverkehrsminister erklärt, das Flugzeug sei nicht mehr als Luxusverkehrsmittel zu werten, sondern wie eine eigene Handelsflotte als unlösbarer Bestandteil der Volkswirtschaft und ein Hilfsmittel des Außenhandels nach dem Grundsatz: „Der Handel folgt der Flagge.“ — In gleichen Sinne hat er es an einem Gründungstag der Deutschen Lufthansa nach einem Bericht des „Handelsblattes“ vom 7. Januar 1953 als notwendig bezeichnet, daß „Deutschland auch wieder auf dem Gebiet der Luftfahrt eine eigene Flagge zeigen“ könne.

den können.<sup>23)</sup> Der Katalog der nichtwirtschaftlichen Ziele ließe sich beliebig verlängern. Friedrich List etwa rühmte das Verkehrswesen als Nationalverteidigungsinstrument, als Kulturbeförderungsmittel, als Assekuranstalt gegen Teuerung und Hungersnot, als Gesundheitsanstalt („denn es vernichtet die Entfernungen zwischen dem Leidenden und dem Heilmittel“), als Vermittler des „gemüthlichen Verkehrs“, als Stärkungsmittel des Nationalgeistes, als das Nervensystem des Gemeingeistes wie der gesetzlichen Ordnung und als einen „festen Gürtel um die Lenden der deutschen Nation, der ihre Glieder zu einem streitbaren und kraftvollen Körper verbindet“<sup>24)</sup>.

#### b) Aufschließungsinvestitionen

Wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Zielsetzungen werden, sobald es sich um Verkehrsfragen handelt, in einer sehr merkwürdigen Weise vermischt. Das Verkehrswesen erweist sich vielfach geradezu als ein Tummelplatz für Romantiker, die ihre vagen Vorstellungen von einer möglichen Befruchtung der Wirtschaft zur Geltung bringen zu können meinen, wenn es sich um den Versuch der Verwirklichung von Projekten handelt, die technisch interessant sind oder dem Kartographen die Möglichkeit geben, neue Verbindungswege in die Atlanten einzuzichnen. Skeptisch weist Napp-Zinn schon in seiner Schrift „Binnenschiffahrt und Eisenbahn“<sup>25)</sup> darauf hin, daß sich in der „volkswirtschaftlichen Rentabilität“ verschiedene Gedankenrichtungen vereinigen, „deren gemeinsamer Ausgangspunkt die Anschauung ist, daß der Mangel an Eigenwirtschaftlichkeit durch wohlthätige Wirkungen auf die Gesamtwirtschaft zumindest kompensiert werden kann“.<sup>26)</sup> Auch Schmitt betont gegenüber der Hoffnung, durch unrentable Investitionen die produktiven Kräfte fördern zu können, daß praktisch die größte Schwierigkeit besteht, derartige Nutzwirkungen in eindeutiger Kausalbeziehung und wägbaren Größen festzustellen, „weshalb sie nur mit großer Vorsicht veranschlagt werden können“<sup>27)</sup>. Schmitt lenkt das Augenmerk darauf, daß durch solche Anlagen häufig nur Wettbewerbsverschiebungen vorgenommen werden, die Ausgleichsforderungen der betroffenen Gebiete auslösen. Neben den positiven Wirkungen der Aufschließungsinvestitionen dürfen also die negativen nicht einfach übersehen werden.

<sup>23)</sup> Zum Thema „Gefühlswaage“ vergleiche die noch nicht gedruckt erschienene Mainzer Dissertation von Günter Vetter (1954) „Möglichkeiten und Grenzen unmittelbarer staatlicher Investitionslenkung“, insbesondere die Abschnitte „Die Investition im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit des Staates“, „Die staatliche Investition bei der Befriedigung von Kollektivbedürfnissen“ und „Die Investitionen im Rahmen der unternehmerischen Tätigkeit des Staates“.

<sup>24)</sup> In: Das deutsche Eisenbahnsystem als Mittel zur Vervollkommnung der deutschen Industrie, des deutschen Zollvereins und des deutschen Nationalverbandes überhaupt (mit besonderer Rücksicht auf württembergische Eisenbahnen). Schriften, Reden, Briefe, Band III, Berlin 1929, S. 347f.

<sup>25)</sup> Leipzig 1928, S. 73 ff. Napp-Zinn unterscheidet in taktvoller Zurückhaltung einen „exakt rechnenden“ und einen „allgemein theoretisierenden“ Begriff der volkswirtschaftlichen Rentabilität und bezeichnet es als „in den allermeisten Fällen zweifelhaft“, daß eine „Fluidierung der Wirtschaft zu einer gehobenen Bedarfsbefriedigung führt“. Er mahnt, „man sollte ... im Auge behalten, daß jedes Kapitalteilchen im freien Spiel der Kräfte der rentabelsten Verwendung zustrebt und damit den größten volkswirtschaftlichen Nutzen schaffen hilft“.

<sup>26)</sup> Unübertroffen ist bis heute die Darstellung, mit der Friedrich List die wohlthätigen Wirkungen von Verkehrsinvestitionen ausgemalt hat, beispielsweise in seinem 1837 erschienenen Beitrag „Eisenbahnen und Kanäle, Dampfboote und Dampfwagentransport“ zur „Enzyklopädie der Staatswissenschaft“, die „in Verbindung mit vielen der angesehensten Publizisten Deutschlands“ von Carl von Rotteck und Carl Welcker herausgegeben worden ist. Vergleiche Schriften, Reden, Briefe, Band III „Schriften zum Verkehrswesen“, Berlin 1929, S. 39ff.

<sup>27)</sup> Alfons Schmitt, Verkehrspolitik, S. 210.

### c) Eine Parallele zum Erziehungszoll

Bei Investitionen, die den strengen Anforderungen der Eigenwirtschaftlichkeit nicht entsprechen und daher entweder ganz oder teilweise à fonds perdu gemacht werden oder zur Ausnutzung ständiger Subventionen für den betreffenden Betrieb erfolgen, ist insofern ein ähnlich strenger Maßstab anzulegen wie bei der Beurteilung von Investitionen zollpolitischer Art.<sup>28)</sup> Meist handelt es sich beim Zoll nur um die Begünstigung eines Zweiges der Wirtschaft zu Lasten eines anderen. Nur sehr selten sind die Kriterien für die Anwendung des Begriffs Erziehungszoll wirklich gegeben. Ähnlich sparsam muß man im Verkehrswesen sein, wenn man einer ertragsschwachen oder ertragslosen Investition das Prädikat Befruchtungs- oder Aufschließungs-Investition beilegt, zumal da es oft sehr lange Zeit dauert<sup>29)</sup>, bis die Steigerung der produktiven Kräfte — wenn sie überhaupt nachweisbar ist — wahrgenommen werden kann. Infolgedessen taucht die Frage auf, ob nicht das zur Aufschließung oder Befruchtung der Wirtschaft anderen Verwendungszwecken entzogene Kapital in der Zwischenzeit an der Stelle, an die es sonst gelangt wäre, sehr viel produktivere Wirkung ausgeübt hätte.

### 5. Ueber- und Unterschätzung der Verkehrsinvestition

Besteht auf der einen Seite die Gefahr, daß im Hinblick auf nur vermutete, unberechenbare, indirekte, vielleicht in der Zukunft liegende befruchtende Wirkungen Verkehrsinvestitionen irgendwelcher Art als solche in jedem Falle als produktiv und darum nützlich angesehen werden, so ist man zu Zeiten in das entgegengesetzte Extrem verfallen und hat die Bedeutung der Verkehrsinvestition unterschätzt. Auffälligerweise war nach der Geldreform der Blick mancher Investitionslenker wie gebannt nur auf die Investitionslücke in der Grundstoffindustrie und insbesondere im Bergbau gerichtet, und es wurde übersehen, daß zur Abwicklung des Produktionsprozesses ein ausreichender Verkehrsapparat genau so unentbehrlich ist wie die Rohstoffversorgung und die Maschinenausrüstung.<sup>30)</sup>

### 6. Investitions- und Reinvestitionspolitik

Alle diese Fragen, von denen viele in anderem Zusammenhang in der Literatur schon ausgiebig erörtert worden sind, brauchen im Hinblick auf das Thema Investitionspolitik nur angedeutet zu werden. Nur ein Gesichtspunkt soll wegen seiner besonderen Aktualität noch hervorgehoben werden. Das ist die „aus gemeinwirtschaftlichen Motiven“ erfolgende Investition zur Erschließung verkehrsschwacher Gebiete oder zum Zwecke der feineren Verästelung des Verkehrssystems. Mancherlei Fehlinvestitionen sind unter dieser Parole gestartet worden. Aber das ganze Problem gewinnt ein neues Gesicht dadurch, daß durch die Umwälzung im Verkehrswesen, die die Motorisierung des Straßenverkehrs bedeutet, dieselben Ziele, die früher durch Eisenbahn- oder gar Kanalbauten angestrebt werden mußten, jetzt billiger und womöglich vollkommener durch den Straßen-

<sup>28)</sup> Vergleiche M. R. Bonavia, *The Economics of Transport*, London 1947, S. 45: „The State has frequently undertaken this task in the hope of stimulating the growth of new industries — this of course being another version of the „infant industry“ argument in favour of Protection.“

<sup>29)</sup> Vergleiche Alfons Schmitt, *Verkehrspolitik*, S. 194.

<sup>30)</sup> Vergleiche E. Welter, Ein gefährlicher Engpaß, in „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ Nr. 111 vom 16. Mai 1951.

verkehr erreicht werden könnten. Hier stoßen wir auf eine sehr merkwürdige Erscheinung, die für das Verkehrswesen charakteristisch zu sein scheint. Während sonst im Wirtschaftsleben auf Neu- und Ersatzinvestitionen die gleichen Maßstäbe angewendet werden und auch eine Ersatzinvestition ebenso wie eine Neuinvestition unterlassen zu werden pflegt, wenn durch andere Verwendung aus den Abschreibungen erübrigter Beträge ein höherer Ertrag erzielt werden kann, so ist im Verkehrswesen eine ganz ungewöhnliche Beharrungskraft festzustellen.<sup>31)</sup> Mag eine Verkehrsverbindung nach der technischen Revolution, die das Kraftfahrzeug hervorgerufen hat, noch so offensichtlich besser durch dieses wahrgenommen werden, so gelingt es doch nur in den seltensten Fällen, das Bessere, das der Feind des Guten ist, zu verwirklichen.<sup>32)</sup> Nichts ist wohl schwieriger, als einen Kanal vertrocknen zu lassen oder eine Nebenstrecke stillzulegen.<sup>33)</sup> Nach Mitteilungen des Bundesverkehrsministers hat die Leitung der Deutschen Bundesbahn seit 1949 nur in drei Fällen Antrag auf Teileinstellung des Betriebes von Nebenbahnen gestellt.<sup>34)</sup> Diese konservative Tendenz hat auch im Bundesbahngesetz ihren Niederschlag gefunden, das im § 4 ausdrücklich bestimmt:

„Die Anlagen und die Fahrzeuge der Deutschen Bundesbahn sowie das gesamte Zubehör sind dauernd in gutem Zustand zu erhalten und nach den Bedürfnissen des Verkehrs und nach dem jeweiligen Stand der Technik zu erneuern und weiterzuentwickeln.“

Nur von der Erhaltung, der Erneuerung und der Weiterentwicklung ist hier die Rede, nicht aber davon, daß unter gewissen Bedingungen auch eine Reinvestition unterlassen und eine Desinvestition gutgeheißen werden muß. Lediglich bei der Aufzählung der Kompetenzen des Verwaltungsrates der Bundesbahn ist von der „dauernden Einstellung des Betriebes einer Bundesbahnstrecke, eines wichtigen Bahnhofs oder dem dauernden Uebergang vom zweigleisigen zum eingleisigen Betrieb“ als einem möglichen Entschluß die Rede, der der Zuständigkeit des Verwaltungsrates unterliegt (§ 12 Abs. 1 Punkt 10).

<sup>31)</sup> Zum Teil ist die Beharrungskraft des weichenden Wettbewerbers rein ökonomisch bedingt. Die Weiterbenützung von Anlagen, deren Kapital nicht mehr voll verzinst werden kann, versteht sich von selbst, so lange für den Investor dabei noch mehr herauspringt als bei der Vorschrottung. Vergleiche darüber Locklin, *Economics of Transportation*, 3. Aufl., Chicago 1947, S. 133, und Leonhard Miksch, *Wettbewerb als Aufgabe*, 2. Aufl., Godesberg 1947, S. 19 ff.

<sup>32)</sup> Vergleiche die ausführliche Stellungnahme zu dieser Frage bei Walter Hamm. „Die Erkenntnis, daß eine dauerhafte Gesundung der Eisenbahnen nur bei Konzentration auf die dem Eisenbahnbetrieb heute noch adäquaten Leistungen und Verzicht auf andere Arbeitsgebiete zu erreichen ist, scheint sich noch immer nicht allgemein durchgesetzt zu haben.“ Walter Hamm, *Schiene und Straße*, Heidelberg 1954, S. 41. — An anderer Stelle (S. 106) heißt es: „In anderen europäischen Ländern, beispielsweise in den Niederlanden, der Schweiz und Frankreich, ist diese Entwicklung mit direkter oder indirekter staatlicher Unterstützung bereits wesentlich weiter fortgeschritten. In der Schweiz gewährt der Bund Zuschüsse zur Umstellung unrentabler Privatbahnen auf den Straßenbetrieb. Der Widerstand der Gemeinden, die an den stillzuliegenden Strecken liegen, ist überwindbar, wenn eine gleichwertige öffentliche Verkehrsbedienung auf der Straße gewährleistet wird.“

Auch mit den zeitbedingten Hemmnissen einer Neuordnung beschäftigt sich das zitierte Buch (S. 104, Fußnote 1).

<sup>33)</sup> Vergleiche Alfons Schmitt, *Verkehrsordnung*, S. 206.

<sup>34)</sup> Vergleiche den Bericht über die 14. Sitzung des 2. Deutschen Bundestags, S. 416 (B). Der Minister hat jedoch darauf hingewiesen, daß eine Vereinfachung der Bedienung der Nebenbahnen zum Beispiel durch den Einsatz von Schienenomnibussen an Stelle aufwendiger Dampfzüge vorgenommen worden sei, um Ersparnisse auf diesem Gebiete zu erzielen und Nebenstrecken wirtschaftlich aktiv zu gestalten.

## 7. Die Kosten — „unbekannte Größen“

Viele der Mängel, die die Investitionspolitik im Verkehrswesen kennzeichnen, hängen mit der Schwierigkeit einer richtigen Erfassung der Kosten des Transportvorgangs zusammen. Wie sollen Investitionen und Reinvestitionen richtig geplant werden, wenn zwar vielleicht der Ertrag annähernd geschätzt, aber die Kosten der verschiedenen Verkehrsmittel nicht ermittelt und folglich auch nicht miteinander verglichen werden können? Schon Friedrich List sagte, man müßte wissen, wie hoch sich die Anlage-, Unterhaltungs- und Transportkosten für die Transporte von Menschen und Gütern belaufen, und seufzte: „Alles unbekannte Größen!“<sup>35)</sup> Der Bundesverkehrsminister hat in der schon erwähnten Bundestagsdebatte vom 11. Februar 1954 auf die Bedeutung der Arbeiten des Selbstkostenausschusses mit der Feststellung hingewiesen, daß bisher „über die Selbstkosten im Verkehr praktisch überhaupt nichts vorhanden gewesen ist“.<sup>36)</sup> Wenn die Arbeiten des Selbstkostenausschusses beim Bundesverkehrsministerium für die allgemeine Verkehrspolitik richtunggebend sind und erst auf ihrer Grundlage ein abschließendes Urteil über die zweckentsprechende Verkehrsteilung gefällt werden kann, so sind sie für die Investitionspolitik, in der — wie eingangs betont — die Verkehrspolitik gipfelt, schlechthin ausschlaggebend.

Ganz besonders ist diese Beachtung der Kosten auch dann erforderlich, wenn es sich darum handelt, den Verkehrsapparat einer Volkswirtschaft für zuwachsenden Verkehr zu wappnen. Es braucht hier nur darauf verwiesen werden, daß mangels solcher präzisen Unterlagen ein Projekt wie die Moselkanalisierung ins Auge gefaßt werden kann, obwohl bei der vorhandenen Kapazitätsreserve der Eisenbahn ein zunehmendes Verkehrsbedürfnis mit Zusatzkosten bewältigt werden könnte, die im Vergleich zu den Kosten des neu zu errichtenden Wasserweges kaum zu Buch schlagen.<sup>37)</sup>

## 8. Ueberflüssige und unterflüssige Kapitalquellen

Von einer rationalen Investitionspolitik im Verkehrswesen, bei der diejenige Investition den Vorrang genießt, die den größten Nutzen stiftet, ist man einstweilen noch um so weiter entfernt, als darüber, ob eine Investition vorgenommen wird oder nicht, vielfach nur der zufällige Umstand entscheidet, ob die Stelle, die die Investition vornehmen möchte, Zugang zu den Kapitalquellen besitzt, ob sie auf Grund irgendwelcher Zufälle in der Lage ist, Kredite aufzunehmen oder sich die für die Investition erforderlichen Beträge auf dem Wege der Selbstfinanzierung durch Nichtausschüttung von Gewinnen zu beschaffen — oder nicht. Ist es nicht ein Nonsens, daß ein im Hinblick auf zu erwartende Verkehrsbedürfnisse und die vorhandenen Anlagen der Bahn mehr als fragwürdiges Projekt wie die Moselkanalisierung, nur weil sich dafür möglicherweise besondere Kapitalquellen eröffnen, ernstlich erwogen werden kann, während gleichzeitig die Bundespost der stürmischen Nachfrage nach Telefonanschlüssen nicht nachzukommen vermag, weil es ihr noch nicht gelungen ist, im Gegensatz zu weiten Teilen der gewerblichen Wirtschaft ihre Einnahmen den neuerdings stark gestiegenen Ausgaben

<sup>35)</sup> Vergleiche S. 65 des schon zitierten Beitrags „Eisenbahnen und Kanäle, Dampfboote und Dampftransport“.

<sup>36)</sup> S. 417 des Berichts über die 14. Sitzung des 2. Deutschen Bundestags.

<sup>37)</sup> Vergleiche Walter H a m m, Das Tauziehen um die Mosel. Für und wider die Kanalisierung, in: „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ vom 31. Oktober 1953.

für Personal und Material anzupassen und weil sich der Kapitalmarkt für sie noch immer als unzugänglich erweist? Man kann über die „volkswirtschaftliche Rentabilität“ von Verkehrsanlagen, wie schon erwähnt wurde, alle möglichen Maßnahmen anstellen. Hier im Fernsprecheverkehr indessen liegt nicht nur ein echter Engpaß vor, sondern es handelt sich beim Ausbau des Fernsprechnetzes um ein Geschäft, das keineswegs bloß im „volkswirtschaftlichen“, vielmehr im allerprimärvsten Sinne hochrentabel wäre.<sup>38)</sup> Unter investitionspolitischen Gesichtspunkten im Sinne dieses Aufsatzes besteht die Gefahr, daß dort, wo Kapital gerade flüssig ist, es zu „überflüssigen“ Investitionen benützt wird, während viel dringlichere Investitionen unterbleiben müssen, weil zufälligerweise der Zufluß des Kapitals stockt.

### 9. Zentrale Planung der Verkehrsinvestitionen?

Das Beispiel der Moselkanalisierung zeigt, wie unerlässlich es ist, die Investitionspolitik für sämtliche Zweige und Gebiete des Verkehrswesens zusammenzufassen. Wenn diese Forderung erhoben wird, so braucht darum noch keine zentrale Planung für das gesamte Verkehrswesen vorgenommen zu werden.<sup>39)</sup> Die Aufgabe ist viel simpler. Wenn ein Teil der Verkehrsinvestitionen von privaten Entschlüssen abhängt, und wenn andere Investitionsentschlüsse von öffentlichen Körperschaften und Unternehmungen zu fassen sind, die an diese Gesetze nicht gebunden sind, so ist höchste Umsicht am Platze, damit die Entschlüsse der einen Gruppe von Investoren nicht außer Zusammenhang mit den Entschlüssen der anderen Gruppe geraten. Außerdem ist es doch wohl ein selbstverständliches Gebot der Rationalität, daß die verschiedenen öffentlichen Körperschaften und Unternehmungen nicht auf eigene Faust und vielleicht gegeneinander Verkehrsinvestitionen vornehmen. Also gerade weil private und öffentliche Investitionen durcheinanderlaufen und dieses doppelte Mischsystem aus triftigen Gründen erhalten werden soll, ist eine Stärkung der koordinierenden Kompetenzen gerade dann notwendig, wenn über den künftigen Aufbau des Verkehrssystems entschieden wird, nämlich in der Investitionspolitik, in die nach allem vorher Gesagten die Reinvestitionspolitik unbedingt eingeschlossen zu werden verdient. Daß eine Stelle<sup>40)</sup> sich und anderen eine Gesamtübersicht über die rivalisierenden Projekte und ihren Nutzen zu verschaffen versucht, ist nicht nur im Hinblick auf die neuerlichen Umwälzungen im Verkehrswesen, sondern auch deswegen unerlässlich, weil die im Gang befindliche wirtschaftliche Neuordnung des europäischen Kontinents eine weitblickende Abwägung aller Investitionsprojekte gegeneinander erfordert, damit keine vergeblichen Umwege eingeschlagen werden.<sup>41)</sup>

Eine solche zentrale Stelle müßte auch der bis zum Ueberdruß und gleichwohl vergeblich von allen Seiten erhobenen Forderung nach planvoller Beschaffungspolitik Geltung verschaffen, um das unwirtschaftliche Auf und Ab zu vermeiden,

<sup>38)</sup> Vergleiche E. Welter, Geheimer Siegeszug des Telefons, in „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ Nr. 248 vom 25. Oktober 1952.

<sup>39)</sup> Mit den grundsätzlichen Schwierigkeiten einer Teilplanung für bestimmte Ausschnitte des Wirtschaftslebens hat sich der Verfasser ausführlich in seinem Buch „Falsch und richtig planen“, Heidelberg 1954, beschäftigt, insbesondere im zweiten Kapitel „Von der Teilperspektive zur Gesamtperspektive“, S. 36 ff., und im fünften Abschnitt des fünften Kapitels „Der Teilplan“, S. 70 f.

<sup>40)</sup> Nach dem Gliederungsplan des Bundesverkehrsministeriums vom 1. August 1953 existiert in der Abteilung „Allgemeine Verkehrspolitik und Verkehrswirtschaft“ ein Referat A 7 „Investitionskredite, Beschaffungswesen, Notstands- und Sanierungsprogramme“.

<sup>41)</sup> Vergleiche die Sonderbeilage „Verkehr“ der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ vom 5. 10. 1951.

das mit der bei dem bisherigen System unvermeidlichen Kurzatmigkeit der Auftragserteilung verbunden ist.<sup>42)</sup>

Es wäre schon viel geholfen, wenn eine Stelle vorhanden wäre, die dazu beiträgt, daß das Sektoren-Denken überwunden wird, und die die verschiedenen Investitions- und Reinvestitionsvorhaben ganz schlicht miteinander zu vergleichen und zu beurteilen versucht, wo der größere Nutzen liegt. Es kommt dabei, wie Sax es einfach und treffend formuliert hat, darauf an, daß die „angelegten Kapitalien in dieser Verwendung einen höheren Nutzen abwerfen als in anderen Verwendungen“<sup>43)</sup>.

---

<sup>42)</sup> Vergleiche dazu die „Untersuchung über den künftigen Bedarf der Deutschen Reichsbahn an Güter- und Personenwagen in der Bizone“, im Jahre 1949 herausgegeben vom Fachverband Waggonbau, Düsseldorf.

<sup>43)</sup> E. Sax, Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft, 2. Aufl., Berlin 1922, III. Band, Die Eisenbahnen, S. 119.

# Die Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft

Ein Rückblick nach mehr als zwanzig Jahren

Von Theodor Kittel

Inhalt: Einleitende Vorbemerkung

Der Dawesplan und die Bildung der DRG

Die finanzielle Struktur der DRG im Hinblick auf die Reparationen  
(Stammaktien, Vorzugsaktien, Reparationsobligationen)

Die DRG in ihrer Arbeit: Wirtschaftsführung / Finanzdienst / Tarif- und  
Verkehrspolitik / Personalpolitik / Wirtschaftlichkeit durch Rationalisierung /  
Organisation der Leitung

Die Stellung der DRG zum Reich und zur Reichsregierung

## Einleitende Vorbemerkung

Die Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft („DRG“)<sup>1)</sup> hat, solange sie bestand, in ihrer Gesellschaftsform die Regierung und die Politiker wenig befriedigt; sie hat Theoretikern der Staatswissenschaften und der Rechtslehre manches Kopfzerbrechen gemacht, und sie hat im eigenen Personal die Wünsche nach „Rückkehr zum Reich“ nicht zur Ruhe kommen lassen. Häufig erklang der Vorwurf, die DRG sei ein „Staat im Staate“. Alles dies war nicht ohne Grund.

Name und Form der „Gesellschaft“ entsprachen nicht der hergebrachten Auffassung von einer Staatsbahn. Hatte man glücklich über die Revolution von 1918 hinweg die 7 nebeneinander bestehenden Staatsbahnnetze in der öffentlichen Hand behalten und sie sogar durch die Reichsverfassung von 1919 erst in die Hand des Reichs gebracht und das lang erstrebte Ziel der „Reichseisenbahnen“ erreicht, so wollte man sie nicht schon nach 5 Jahren wieder verlieren. Man wollte sich nicht der Lenkung dieses wichtigen Instrumentes der Wirtschaftspolitik und des Einflusses auf den damals noch fast eine Million Menschen umfassenden Personalkörper begeben. So sind die Vorurteile, die von Anfang an in der Öffentlichkeit gegenüber der Reichsbahn-Gesellschaft bestanden, verständlich, und nicht minder die von Regierung und Parlament ausgehenden Bestrebungen, die Reichsbahn so bald als möglich wieder fester in die Hand zu bekommen. Zum Teil gelang dies zugleich mit der Revision der überspannten Reparationen des Dawes-Planes durch den Young-Plan von 1930 und den Hoover-Plan von 1931, bis dann in den Jahren 1933 bis 1939 nach und nach immer mehr auch die Reichsbahn in den Herrschaftsbereich der Diktatur gezogen wurde, deren Weg schließlich in Krieg und Zusammenbruch endete.

Wenn man heute mit dem nötigen Abstand von den damaligen Ereignissen und Stimmungen die Dinge betrachtet, kann man die DRG als eine einmalige Erscheinung

<sup>1)</sup> Für die Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft wird im folgenden durchweg DRG gesetzt. — Die Darstellung berücksichtigt die Verhältnisse nur bis 1933. Im Jahr 1934 wirkte sich schon die „Gleichschaltung“ der Verwaltung durch den Nationalsozialismus aus; der Verwaltungsrat wurde neu besetzt; sein Präsident (v. Siemens) und sein Vizepräsident (Stieler), die diese Ämter seit 1924 inne hatten, schieden aus.



nung würdigen. Bei ihr wurde ein großes staatliches Eisenbahnunternehmen — unter schwerem Verzicht des Staates auf Teile der Souveränität — und nur dadurch unter ungewöhnlicher Unabhängigkeit des Unternehmens von der Staatspolitik — mit stark eigenwirtschaftlicher Zielsetzung geführt, aber dennoch zugleich mit dem erfolgreichen Bestreben, den gemeinwirtschaftlichen Aufgaben gerecht zu werden. Deswegen lohnt es sich heute nach über 20 Jahren, den Blick noch einmal rückwärts zu wenden.

### Der Dawes-Plan und die Bildung der DRG

Am 11. Oktober 1924 hat die DRG den Betrieb der Reichseisenbahnen übernommen. Die Errichtung der Gesellschaft beruhte völkerrechtlich gesehen auf dem Londoner Abkommen vom 16. August 1924, innerhalb der deutschen Rechtsordnung aber auf dem Reichsbahngesetz vom 30. August 1924. Dabei war der Text des Reichsbahngesetzes durch das Londoner Abkommen bereits international vereinbart. Dieser Text hält sich, von wenigen Ausnahmebestimmungen abgesehen, im Rahmen der Weimarer Reichsverfassung. Wenn man den Zwang Reparationen zu leisten aus den damaligen Verhältnissen (1924) heraus als unvermeidlich ansieht und wenn man die Dinge im großen betrachtet, kann man heute, wo wir die Auswirkungen übersehen, sagen: Diese Regelung von 1924 hat im Endergebnis mehr Nutzen gebracht als Schaden gestiftet; sie brachte eine völkerrechtliche Ordnung des Teilgebietes „Eisenbahnen“ zur Erfüllung der Reparationsverpflichtungen des Versailler Vertrages und zugleich eine Ordnung der Reichseisenbahnfrage im Sinne des Artikels 92 der Weimarer Verfassung.

In den Jahren 1923/24 trafen zwei Kräfte zusammen, die die Bildung der DRG zur Folge hatten:

1. das Begehren der Alliierten, Reparationen zu erhalten und
2. das Bestreben der Reichsregierung, die Rhein-Ruhrbesetzung und im besonderen die sogenannte „Eisenbahn-Regie“ loszuwerden.

Unter dem Druck der Rhein-Ruhrbesetzung ging die Initiative von der Reichsregierung aus. Sie bot bereits im Juni 1923 den Alliierten an, die Reichseisenbahnen zu einem von der allgemeinen Finanzverwaltung unabhängigen, unter eigener Verantwortung stehenden Sondervermögen auszugestalten und aus ihm jährlich 500 Mio Goldmark als Reparation zu entrichten. Zu diesem Zweck sollten 5%ige Goldobligationen in Höhe von 10 Mia Goldmark ausgegeben und dafür ein erststelliges Pfandrecht auf das Sondervermögen eingetragen werden. Im weiteren Verlauf wurde im Zusammenhang mit der Währungsreform das Reichseisenbahnvermögen einer selbstständigen Anstalt des Reichs („Unternehmen Deutsche Reichsbahn“) zu Betrieb und Verwaltung (vom 15. Nov. 1923 an) übertragen<sup>2)</sup>. Die Alliierten hatten zwar jenes Anerbieten der Reichsregierung vom Juni 1923 unbeantwortet gelassen; sie hatten aber in der Zwischenzeit einen Sachverständigenausschuß unter Vorsitz des Amerikaners Dawes beauftragt, unter anderem die Heranziehung der Reichsbahn zu Reparationen zu prüfen. Dieser Ausschuß

<sup>2)</sup> Die förmliche Regelung brachte eine Notverordnung vom 12. Februar 1924. Generaldirektor des Unternehmens war der Reichsverkehrsminister als solcher. Das Unternehmen war als juristische Person ganz aus der Finanzverwaltung des Reiches herausgelöst und sollte einen eigenen Verwaltungsrat erhalten. Es bestand vom 15. November 1923, bis es am 11. Oktober 1924 in die Form der DRG übergeführt wurde. — Näheres über Vorgeschichte und Entstehung der DRG bei Sarter-Kittel, Die Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft, 1. Aufl. 1925 und über die weitere Entwicklung ebenda; 3. Aufl. 1931.

erstattete auf Grund eines Gutachtens zweier Eisenbahnsachverständigen, des Engländers Acworth und des Franzosen Lerverve, seinen Bericht an die Reparationskommission, den sogenannten Dawes-Plan.

Der Dawes-Plan sah als Reparationsleistung des Reichs die Schaffung von 11 Milliarden Goldmark erststellig gesicherter Eisenbahn-Obligationen mit 5 % Zins und 1 % Tilgung, d. h. eine Jahresleistung der Reichsbahn von 660 Millionen Goldmark vor. — Hier wird deutlich, daß die Einspannung der Reichsbahn in die Reparation nach Finanzform und Höhe der „Tribut“-last nicht vom Dawes-Plan erfunden war, sondern dem unter dem Zwang der Rhein-Ruhr-Besetzung von der Reichsregierung selbst gemachten Angebot entsprach. Insoweit war also das spätere gehässige Gerede von der „Dawes-Gesellschaft“, wie man häufig die DRG bezeichnete, unbegründet. Eher begründet war es im Hinblick auf die durch den Dawes-Plan gebrachte Organisationsform der Gesellschaft<sup>2a)</sup> und deren Bindung an den ausländischen Reparations-Treuhänder und seine Vorposten innerhalb der Gesellschaft (Eisenbahnkommissar und ausländische Mitglieder im Verwaltungsrat der DRG).

Der Dawes-Plan wurde indessen nicht so, wie er war, in Kraft gesetzt, sondern die Durchführbarkeit wurde mit deutschen Vertretern in einem „Organisations-Komitee“ eingehend erörtert und dabei der Text des Reichsbahngesetzes abgefaßt. Dieser Text aber mußte dann, da er Teil eines völkerrechtlichen Abkommens über die gesamte Reparationsregelung<sup>3)</sup> bildete, unverändert als deutsches Reichsgesetz übernommen werden, wenn nicht die ganze Regelung scheitern sollte. Bei den Verhandlungen im Organisationskomitee konnte eine Reihe erheblicher Änderungen des Dawes-Planes zu Gunsten des deutschen Standpunktes durchgesetzt werden, durch die das Eigentum des Reichs an der Reichsbahn erhalten, die Ueberfremdung durch Eindringen fremden Kapitals in die Aktien vermieden und der Personalkörper in seiner Struktur (Beamtentum) unverändert gelassen wurde. Namentlich wurde die vom Plan vorgesehene Bildung einer Aktiengesellschaft vermieden, vielmehr der öffentliche und gemeinwirtschaftliche Charakter der Reichsbahn und die Hoheit des Reiches — wenigstens grundsätzlich, trotz einschneidender Beschränkungen der Regierungsbefugnisse — erhalten.

In der Uebersicht auf Seite 128 sind die verschiedenen Formen der Reichsbahn (jetzt Bundesbahn) zusammengestellt. Neben den Geldleistungen standen von jeher gemeinwirtschaftliche Leistungen der Eisenbahn und politische Belastungen, durch die teils die Einnahmen geschmälert, teils die Ausgaben erhöht wurden und heute noch werden; ihnen standen (und stehen) gewisse Steuervergünstigungen der Bahn gegenüber<sup>3a)</sup>

<sup>2a)</sup> Treffend nannte Napp-Zinn die Gesellschaftsform eine „reparationspolitische Zwangsinstitution“; vgl. Schriften d. Ver. f. Sozialpolitik Bd. 176, S. 342.

<sup>3)</sup> Londoner Abkommen vom 16. August 1924, RGBl. II S. 289.

<sup>3a)</sup> Wirtschaftlich gesehen sind die Leistungen und Belastungen der Bahn insgesamt der Gegenwart dafür, daß der Reichsbahn (Bundesbahn) das Reichseisenbahnvermögen zur Bewirtschaftung überlassen ist. Rechtlich betrachtet liegt weder heute noch lag zu Zeiten der DRG ein Nutzungsgeschäft vor. Vielmehr handelte es sich bei der DRG, die juristische Person war, um ein gesetzlich geregeltes echtes Treuhandverhältnis. Auch heute, wo die Bundesbahn nicht juristische Person, sondern Teil der Bundesverwaltung, aber zugleich selbständiges Sondervermögen ist, sind die Beziehungen Bundesbahn — Bund sinngemäß wie ein Treuhandverhältnis zu beurteilen.

### Die Geldleistungen der Reichsbahn an das Reich \*) (Bundesbahn an den Bund)

Zeitraum	Betrieblführung durch	Eigentümer der Anlagen usw.	Form der Betriebsverwaltung	Geldleistungen an das Reich (den Bund)
Mat 1920 bis Febr. 1924	„Reichseisenbahnen“	das Reich	<b>in Regie des Reichs</b>	Einnahmen und Ausgaben unmittelbar im Reichshaushalt
Febr. 1924 bis Okt. 1924	„Unternehmen Deutsche Eisenbahn“	das Reich	<b>Treuhandverwaltung durch juristische Person;</b> Generaldirektor: Der Reichsverkehrsminister	Reinüberschuß u. Schuldendienst im Reichshaushalt
Oktober 1924  bis  Februar 1937	„Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft“	das Reich	<b>Treuhandverwaltung durch juristische Person</b> mit eigenen Organen, bei deren Bestellung das Reich nur mitwirkt	Selbständige Wirtschaftsführung. Reparationsleistung für das Reich bis 30. Juni 1932  seit 1. Juli 1932 fester „Beitrag an das Reich“: 70 Mio RM jährlich
Feb. 1937 bis Feb. 1939	„Deutsche Reichsbahn“	das Reich	Sondervermögen des Reiches in <b>Sonderverwaltung</b> des Reichs durch Reichsverkehrsminister mit Beirat	Fester „Beitrag an das Reich“: 70 Mio RM jährlich
Feb. 1939 bis April 1945	„Deutsche Reichsbahn“	das Reich	Sondervermögen in Verwaltung einer <b>selbst. Anstalt des Reichs</b> durch Reichsverkehrsminister mit Beirat	Bewegl. „Abgabe a. d. Reich“, mindestens 100 Mio jährlich
Mat 1945  bis  Dezember 1951	bis 1949 unter Firma „Deutsche Reichsbahn“  seit 1949 „Deutsche Bundesbahn“	seit 1949 (Grundgesetz): der Bund	<b>Sonderverwaltung in Regie</b> { bis 1946 je für sich in den Zonen Sept. 1946 bis 1949 Bizone, dann Vereinigtes Wirtschaftsgebiet [seit 1947 in franz. Zone: „SWDE“ als juristische Person] 1949 bis 1951 Bundesbahn (einschl. SWDE in Überleitung)	Feste „Ablieferungen“, jedoch nur in amerik. u. brit. Zone**  In franz. Zone keine Geldleistungen der SWDE
seit Dezember 1951	„Deutsche Bundesbahn“	der Bund	Sondervermögen des Bundes, treuhändig verwaltet von der <b>selbständigen Anstalt des Bundes</b> durch eigene, vom Bund (z. T. n. Vorschlägen) bestellte Organe	Über den Überschuß verfügt die Bundesregierung

\*) Die Geldleistungen bilden (neben den politischen und gemeinwirtschaftlichen Belastungen) den Gegenwert für die Bewirtschaftung der im Eigentum des Reichs (des Bundes) verbleibenden Anlagen usw.

\*\*\*) Die Ablieferungen betragen 1945 u. 46: 125 Mio RM, 1947: 150 Mio RM, 1948: 84 Mio RM + 89 Mio DM, 1949 (bis Mai): 72,5 Mio DM; seit Juni 1949 keine Ablieferungen mehr.

### Die finanzielle Struktur der DRG im Hinblick auf die Reparation

Der Charakter des politischen Kompromisses zeigt sich allenthalben in der Konstruktion der DRG. Durchweg erkennt man das Bestreben, die Aktien-Gesellschaft, die der Dawes-Plan haben wollte, nach außen hin erscheinen zu lassen, zugleich aber der deutschen Forderung, die Eisenbahn als öffentlich-rechtliche Anstalt oder Körperschaft bestehen zu lassen, der Sache nach zu entsprechen. Das Ergebnis des Kompromisses mußte im Londoner Abkommen völkerrechtlich verankert werden. Auf diese Weise entstand in der DRG ein eigenartiges Gebilde mit einer durchaus individuellen Rechtsform<sup>4)</sup>.

Die DRG hatte Aktien: Stammaktien und Vorzugsaktien.

Das Bedenklichste am Dawes-Plan war, daß die Stammaktien der DRG echte Aktien werden sollten, und daß die Gesellschaft als Aktiengesellschaft das Eigentum am gesamten Reichseisenbahnvermögen, auch an allen Bahnanlagen und Fahrzeugen erhalten sollte. Bei einer solchen Regelung hätten die Stammaktien die volle Substanz der Reichsbahn verkörpert. Da die Bahn zu jener Zeit noch das Monopol hatte und Erträge bringen konnte, wären damals solche Aktien am Markt veräußerlich gewesen. Man mußte damit rechnen, daß das Reich demnächst unter dem Druck der Reparationslast die Stammaktien an das Ausland verkaufen würde. Deshalb kam für Deutschland viel darauf an, daß die schließliche Regelung durch das Londoner Abkommen und das darin enthaltene Reichsbahngesetz der DRG nur das Betriebsrecht übertrug, dem Reich aber das Eigentum an den Anlagen und Fahrzeugen beließ<sup>5)</sup>. Hinter den Stammaktien stand bei dieser Regelung nur das Betriebsrecht und das relativ kleine Vorratsvermögen der Gesellschaft; beides stellte bei der hohen Reparationslast keinen für sich allein realisierbaren Wert dar. Die Stammaktien waren damit unverkäuflich, weil sie bei einer späteren Liquidation der Gesellschaft leer ausgehen mußten. So konnten sie nie zu einem handelsrechtlichen Anteil Privater an der DRG führen. Das Reich aber als Inhaber der Stammaktien hatte durch deren Wertlosigkeit keinen Schaden, weil es ganz unabhängig von den Stammaktien das Eigentum an den Anlagen und Fahrzeugen behielt und ihm bei Liquidation der DRG auch noch das Betriebsrecht wieder zufallen mußte<sup>6)</sup>. Ueber die Unstimmigkeit, daß das Betriebsrecht als Gegenwert der Stammaktien, der unentgeltlich dem Reich überlassenen Vorzugsaktien und der Reparationsverpflichtungen anfangs mit vollen 24,5 Milliarden Goldmark in der Bilanz stand, tatsächlich aber nicht entfernt so viel wert war, wurde großzügig hinweggesehen<sup>6\*)</sup>.

<sup>4)</sup> In späterer Zeit ist das vielfach übersehen worden, wenn befürwortet wurde, der Reichsbahn auch nach dem Wegfall der völkerrechtlichen Bindungen mit der innerdeutschen Gesetzgebung eine ähnliche Sonderstellung zu geben, wie sie sie nach dem Gesetz von 1924/30 gehabt hatte.

<sup>5)</sup> Eine weitere Sicherung gegen Ueberfremdung lag darin, daß eine etwaige Veräußerung von Stammaktien durch die Regierung an die Zustimmung des Reichsrats und des Reichstags mit Zwei-Drittel-Mehrheit gebunden war.

<sup>6)</sup> In Wirklichkeit waren die Stammaktien in der Hand des Reiches nur ein Papier, das in besonders guten Jahren nach Erfüllung aller Verpflichtungen und Rücklagen von dem verbleibenden Uberschuß eine Dividende versprach. Diese wäre dann eine andere Form für eine „Ablieferung aus dem Ertrag an den Eigentümer der Bahn“ gewesen. Tatsächlich konnte es in jenen Reparationsjahren nie zu einer solchen Dividende kommen; die Reparation nahm damals die Stelle einer Leistung für das Reich als den Eigentümer ein. Das gerade war ja der Sinn der Treuhand-Verwaltung durch die DRG.

<sup>6\*)</sup> Den Wert der Anlagen haben die 24,5 Mia GM ziemlich genau wiedergegeben; vgl. dazu Napp-Zinn in Schriften d. Ver. f. Sozialpol. Bd. 176, S. 336.

Neben den Stammaktien der DRG sah der Dawes-Plan die Ausgabe von Vorzugsaktien vor. Sie sollten nach und nach ausgegeben werden, um der Gesellschaft die nötigen Mittel für Investitionen zu beschaffen. Den Erlös der ersten 500 Mio GM sollte das Reich unentgeltlich erhalten, ihn aber seinerseits der Reparation zuführen. Insgesamt sollten zunächst 2 Mia GM Vorzugsaktien ausgegeben werden, wobei auf je 500 Mio GM ein von den Vorzugsaktionären gewählter Vertreter im Verwaltungsrat entfallen sollte; sobald ein solcher Vertreter gewählt war, mußte die Regierung eines der 9 von ihr bestellten Mitglieder des Verwaltungsrats zurückziehen. Da für die Reichsregierung die von ihr bestellten Verwaltungsratsmitglieder die hauptsächliche Gewähr für eine Geschäftsführung in ihrem Sinn darstellten, war jene Vorschrift über den Ersatz von Regierungsmitgliedern durch Vertreter der Vorzugsaktionäre vom deutschen Standpunkt aus sehr unbequem. Es gelang, sie dadurch unschädlich zu machen, daß bei der Emission der Vorzugsaktien zunächst Zertifikate ausgegeben wurden, die dem Inhaber alle Rechte des Vorzugsaktionärs mit Ausnahme des Wahlrechtes verbrieften; der Inhaber konnte jederzeit den Umtausch des Zertifikats in eine Vorzugsaktie verlangen, jedoch danach nicht wieder die Vorzugsaktie in ein Zertifikat umtauschen. An der Börse gehandelt wurden allein die Zertifikate, nicht die Vorzugsaktien selbst. Das Wahlrecht aber war für die Zertifikate dem Präsidenten des Rechnungshofs des Deutschen Reichs übertragen. Da nun für jeden Aktionär die Verkaufsmöglichkeit an der Börse wichtiger war als die Chance, mit 1000 GM Aktien zu einem 500tausendstel an der Wahl teilzunehmen, kam es in keinem Fall zum Umtausch eines Zertifikats; das Reich aber behielt die Sicherheit, daß seine Interessen bei der Wahl durch den Rechnungshofs-Präsidenten gewahrt waren.

Weil die DRG keine Aktiengesellschaft war, waren auch die Vorzugsaktien (ebenso wie die Stammaktien) keine „Aktien“ im Rechtssinn. Sie waren Wertpapiere besonderer Art, für die nach dem Reichsbahngesetz eine Reihe darin ausdrücklich aufgezählter Bestimmungen des Handelsgesetzbuches (Aktienrecht) „sinngemäß“ galten. Abgesehen von dem sehr problematischen Recht auf Vertretung im Verwaltungsrat und dem nur auf dem Papier stehenden Recht auf eine Zusatzdividende waren die Vorzugsaktionäre so gestellt wie Inhaber von Schuldverschreibungen <sup>7)</sup>.

Nach den Sondervorschriften des Reichsbahngesetzes galt das Aktienrecht nur sehr beschränkt für die DRG. Namentlich war der Verwaltungsrat keine Vertretung der Aktionäre nach Art eines Aufsichtsrats, sondern ein teils vom Reich teils vom Reparations-Treuhänder eingesetztes Gremium. Das gemeinsame Interesse des Reichs und der die Reparation betreibenden Alliierten ging dahin, den Einfluß auf die Geschäftsführung stark beim Verwaltungsrat zu konzentrieren, dabei aber das Privatkapital, das nur in den Vorzugsaktien verkörpert war, vom Einfluß auf die Verwaltung der „Gesellschaft“ fernzuhalten. Deswegen auch die oben erwähnte Konstruktion der Zertifikate zu dem Zweck, die im Dawes-Plan und auch noch im Reichsbahngesetz vorgesehene Vertretung der Vorzugsaktionäre im Verwaltungsrat illusorisch zu machen.

Ausgangspunkt und Kern des Dawes-Plans bildete die Reparation. Es war im Dawes-Plan vorgesehen und ging von da unverändert in das Reichsbahngesetz von 1924 über, daß die DRG 11 Milliarden Goldmark Reparations-schuld

<sup>7)</sup> Deswegen hat schließlich nach Aufhebung der Gesellschaftsform im Jahre 1939 auch die Beseitigung der Vorzugsaktien keine Schwierigkeiten gemacht. Die Zertifikate wurden nach Wahl der „Aktionäre“ in Reichsbahn-Schuldverschreibungen umgetauscht oder bar ausgezahlt.

verschreibungen (mit 5 % Zins und 1 % Tilgung, also 660 Mio Jahresleistung) dem Reparations-Treuhänder der Alliierten in die Hand zu geben hatte<sup>8)</sup>. Zur Sicherung dieser Schuldverschreibungen waren im Dawes-Plan eine Reihe besonderer Einrichtungen vorgesehen, die großenteils auch in das Reichsbahngesetz übernommen werden mußten. Da war zuerst eine gesetzliche erststellige Hypothek an allen Grundstücken und allen beweglichen Sachen (einschl. Fahrzeuge), die zum Reichseisenbahnvermögen oder zum Vermögen der DRG in seinem jeweiligen Bestand gehören<sup>9)</sup>. Die Hypothek hatte an sich geringe Bedeutung, da sie dem Gläubiger, abgesehen vom äußeren Schein, wenig nützen konnte. Mehr berührt wurde die DRG von der Einrichtung eines besonderen Eisenbahnkommissars, eines Ausländers, der ständig neben der Behörde des Generaldirektors saß, ein unbegrenztes Auskunftsrecht und für den Fall, daß etwa die Reparationsleistung stocken sollte, sehr weitgehende Vollmachten besaß. Er war der vorgeschobene Arm des Reparations-Treuhänders. — In diesem Zusammenhang ist auch die Regelung zu sehen, daß ein Teil der Mitglieder des Verwaltungsrats (von 18 mindestens 4, gegebenenfalls bis zu 9) Ausländer sein mußten und daß jedenfalls die Hälfte aller Mitglieder vom Reparations-Treuhänder ernannt wurde. Es war klar, daß die Ausländer im Verwaltungsrat und der Kommissar eng zusammenarbeiteten und auf die Politik der DRG beträchtlichen Einfluß nehmen konnten. Daß trotzdem weder die deutschen Mitglieder des Verwaltungsrats, besonders der Präsident (v. Siemens) und der 1. Vizepräsident (Stieler) noch der Generaldirektor (Dorpmüller) in ernstliche Konflikte mit dem Kommissar kamen, ist im Grunde sicher der Tatsache zuzuschreiben, daß es bis zum Zusammenbruch des ganzen Reparationssystems (1930) nie zu Stockungen in der speziellen Reparationsleistung der Reichsbahn gekommen ist<sup>10)</sup>. — Die letzte und oberste Stufe auf der Leiter der Sicherungsmaßnahmen sollte nach dem Dawes-Plan ein internationaler Schiedsrichter bilden, den bei irgendwelchen Streitfällen sowohl der Reparations-Treuhänder oder der Kommissar wie auch die Reichsregierung oder die Gesellschaft anrufen konnten — also ein schwerer Eingriff in die deutsche Souveränität. Es war nicht gelungen, aus dem Reichsbahngesetz und Londoner Abkommen die Einrichtung des Schiedsrichters fernzuhalten. Seine Bedeutung wurde aber sehr abgeschwächt dadurch, daß ein deutsches Gericht, das beim Reichsgericht gebildete „Reichsbahngericht“, zum ersten Austrag aller Meinungsverschiedenheiten und Streitigkeiten zwischen der DRG und der Reichsregierung eingesetzt wurde. Der internationale Schiedsrichter sollte nur, gegebenenfalls in zweiter Instanz, angerufen werden können, wenn der Dienst der Reparationsschuldverschreibungen gefährdet erschien. Praktisch ist es nie zu einem Streit vor dem internationalen Schiedsrichter gekommen.

8) Die Reparationsschuldverschreibungen wurden durch den Youngplan 1930 aufgehoben, die 660 Mio GM Jahresleistung blieben aber in Form einer von der DRG zu tragenden Reparationssteuer bestehen, bis im Jahre 1931/32 der Reparationsstop (Hooverplan) den Reparationen der Reichsbahn ein Ende machte. Transfer-Schwierigkeiten und Wirtschaftskrise hatten die Unhaltbarkeit des Reparationssystems deutlich gemacht.

9) Diese Hypothek war in der deutschen Rechtsordnung ein Kuriosum; sie entsprach den englisch-amerikanischen Begriffen von „floating charge“: der Eigentümer kann in den Grenzen ordentlicher Wirtschaft über die Pfandobjekte frei verfügen; Neuerwerbungen fallen ohne weiteres unter das Pfandrecht. — Eine gewisse Ähnlichkeit damit hat die deutsche Bahneinheit, doch besteht auch bei ihr ein besonderes Grundbuch, das für die Reparationshypothek nicht vorgesehen war.

10) Nicht zu übersehen ist dabei, daß der Kommissar selber nicht den Ehrgeiz hatte, durch Initiative die Geschäftsführung zu beeinflussen, und daß die Leitung der DRG mit Erfolg bestrebt war, mit dem Kommissar auszukommen. Vgl. dazu auch Stieler, Aus meinem Leben, S. 162.

Dagegen hat das Reichsbahngericht in einer Anzahl von Streitfällen entschieden, einige Male auch zu Ungunsten der DRG. (vgl. unten Anm. 45)

### Die DRG in ihrer Arbeit

#### Die Wirtschaftsführung der DRG

Es erscheint uns als eine erstaunliche Leistung, daß die Reichsbahn in den Jahren von 1924 bis 1932 die Kriegs- und Inflationsschäden einigermaßen beseitigte und die Reparationsleistungen erbrachte, und dazu noch in den Jahren 1924 bis 1929 beträchtliche Reserven ansammeln konnte, die es der Reichsbahn ermöglicht haben, zwar knapp aber doch ohne Zusammenbruch über die Krisenjahre 1930 bis 1932 hinwegzukommen. Ein Bild gibt folgende, einem amtlichen Bericht<sup>11)</sup> entnommene Zahlenreihe:

Millionen Reichsmark

	1925	1926	1927	1928	1929	1930
Einnahmen	4669	4540	5039	5159	5353	4570
Ausgaben	3974	3680	4158	4294	4493	4090
Ueberschuß der Einnahmen über die Ausgaben	694	860	880	864	860	480
Betriebszahl	85	81,1	82,5	83,2	83,9	89,5

Die technische Entwicklung, die in der Zeit der DRG gleichfalls große Leistungen aufwies — weitgehend gefördert durch die gesunde Wirtschaftslage —, kann im Rahmen dieses Aufsatzes nicht behandelt werden. Das internationale Ansehen, das die Reichsbahn in den Jahren zwischen den beiden Kriegen sich erwarb, beruhte wesentlich mit auf den als vorbildlich angesehenen technischen Leistungen<sup>12)</sup>.

Das erfolgreiche Wirtschaften der DRG hatte hauptsächlich drei Voraussetzungen:

1. In allererster Linie die Tatsache, daß die Eisenbahnen damals noch die Monopolstellung soweit ungebrochen hatten, daß ihnen die Anpassung der Tarife an den Finanzbedarf möglich war;
2. Freiheit von politischen Belastungen in relativ weitem Umfang, namentlich bei Tarifen, Beschaffungen und Bauten;
3. eine Neugestaltung des Finanzdienstes im Organisatorischen wie in der materiellen Finanzgebarung, insbesondere starke Zentralisierung der Finanzdisposition und neue Formen der Rechnungsführung; sparsame Ausgabenwirtschaft, auch Personalwirtschaft; vorsichtige Investitionspolitik.

Die Wirtschaft der DRG stand von Anfang an von zwei Seiten her unter besonderem Druck: 1. war sie mit den sehr hohen Finanzleistungen belastet, die neben allem anderen die Reparation mit sich brachte; 2. stand sie vor gesteigerten techni-

<sup>11)</sup> Bericht des internationalen Sonderausschusses in Basel, der 1931 auf Grund des Youngplanes die weitere Zahlungsfähigkeit Deutschlands zu untersuchen hatte. Er kam zu dem Ergebnis, daß die Aufrechterhaltung der Reparationen die Wirtschaft Deutschlands zugrunde richten würde. (Der Bericht ist abgedruckt in Verk. techn. Woche 1932, S. 33.)

<sup>12)</sup> Es würde sich lohnen, sie zum Gegenstand eines zusammenfassenden Aufsatzes zu machen.

schen Aufgaben, die sich aus der Vernachlässigung des Apparates und aus dem Verlust an Material infolge des Krieges und aus dem damit verbundenen Rückstand gegenüber der technischen Fortentwicklung ergaben. Schließlich kamen dazu auch noch hohe Sonderpersonalkosten, gleichfalls als mittelbare Kriegsfolgen.

In den neun Jahren von 1924 bis 1933 gelang es, die Kriegsfolgeschäden im wesentlichen zu beseitigen und die Reichsbahn technisch wieder auf die Höhe zu bringen<sup>13)</sup>; es gelang auch, die Reparationsleistungen solange zu erfüllen, bis 1930 das Reparationssystem überhaupt zusammenbrach. Die politischen Personallasten dagegen hat der Reichsbahn niemand abgenommen<sup>14)</sup>.

Wenn man aus den heutigen Zeitverhältnissen zurückblickt, kann man sich wundern, wie es möglich war, trotz so großer Lasten und Aufgaben so erfolgreich zu wirtschaften, wie es bei der DRG tatsächlich der Fall war. Die Erklärung liegt darin, daß die Eisenbahnen in jenen Jahren, bis zur Wirtschaftskrise, das Monopol noch ziemlich ungebrochen besaßen<sup>15)</sup>, und daß die sehr selbständige Stellung der DRG die Möglichkeit gab, in ihrer Finanz-, Verkehrs- und Personalpolitik sich viel freier zu bewegen, als es sonst irgendeiner Staatsbahn im Rahmen der Verfassung möglich gewesen wäre. Schließlich darf dabei auch die Geschicklichkeit der Leitung des Unternehmens nicht ganz außer Betracht gelassen werden. Um nur ein Beispiel zu nennen: Es war für die DRG eine Selbstverständlichkeit, daß sie ihren Wirtschaftsplan allein und ohne Mitwirkung von Regierungsstellen aufstellte, und daß sie ebenso frei ihn auch im Lauf des Jahres je nach der Entwicklung der Geschäftslage abänderte. Bei der Tarifbildung war zwar die Regierung miteingeschaltet; konnte man sich aber nicht verständigen, so lag die letzte Entscheidung bei dem ganz unabhängigen Reichsbahngericht (bzw. bis 1930 unter Umständen bei einem internationalen Schiedsrichter). Für die Finanzkraft der DRG war es auch wesentlich, daß sie nach dem Gesetz verpflichtet und auch tatsächlich in der Lage war, relativ hohe Rücklagen zu bilden. Man hat ihr damals öfter vorgeworfen, sie treibe eine Politik der „Thesaurierung“<sup>16)</sup>, die Regierung konnte sie daran nicht hindern, und der Verlauf der Wirtschaftskrise hat die

13) Schon der Geschäftsbericht 1929 (S. 5 u. 6) konnte feststellen: „Der Fahrzeugbestand entspricht im allgemeinen den Bedürfnissen des Verkehrs.“ Es war sogar durch Einbau verstärkter Zugvorrichtungen und Kupplungen eine gewisse Wertsteigerung bei den Fahrzeugen möglich gewesen. Beim Oberbau war Ende 1928 noch ein Rest des Nachholbedarfs (7700 km) vorhanden; er konnte in den folgenden Jahren nur noch zum Teil beseitigt werden; in der zweiten Hälfte der 30er Jahre setzte die Stahlknappheit als Vorbote des Krieges ein und veranlaßte immer mehr den neuen Nachholbedarf, der bis heute noch wirkt.

14) Allein die vermehrte Pensionslast betrug laut Geschäftsbericht 1930 (S. 4) jährlich 226 Mio RM. Als weitere „politische Lasten“ der Reichsbahn sind dort aufgeführt: Reparationssteuer 660 Mio, Dividende auf 500 Mio Vorzugsaktien, die dem Reich unentgeltlich gegeben werden mußten, mit 35 Mio, Mehrkosten infolge Grenzziehung 18 Mio, zusammen 939 Mio RM. Dazu zählt der Geschäftsbericht (mit Recht?) auch noch die Beförderungssteuer mit 289 Mio RM. Damals schon (1930 unter dem Eindruck der beginnenden Wirtschaftskrise) sah man als Folge der politischen Lasten das Schreckgespenst des Substanzverzohrs: „Diese Lasten sind so hoch, daß selbst in günstigen Wirtschaftszeiten keine Mittel bereitgestellt werden können, um Rückstände in Unterhaltung und Erneuerung nachzuholen. Noch weniger gestatten sie, die nötigen Rücklagen für schlechtere Zeiten zu bilden. In schlechten Geschäftsjahren kann daher der Ausgleich nur durch Wertminderung des Reichseisenbahnvermögens geschehen, das die Gesellschaft verwaltet.“

15) Wenn schon damals die DRG über Kraftwagenkonkurrenz klagte, waren doch die Einbrüche in das Monopol immer erst in den Anfängen, und mit dem heutigen Zustand gar nicht zu vergleichen (Zahl der Lastkraftwagen 1932 knapp 100 000, 1953 über 500 000).

16) Die Reserve allein an Kasse und Bankguthaben belief sich Anfang 1930 auf über 600 Mio RM.



Nützlichkeit dieser Politik erwiesen<sup>17)</sup>. Ein weiteres wichtiges Charakteristikum der damaligen Finanzpolitik war die große Vorsicht bei Investitionen, die auf Krediten beruhten. Schon der Geschäftsbericht 1927 (S. 4) sagt: „Oberster Grundsatz muß sein, daß laufende Betriebsausgaben nicht durch kurz- oder langfristige Anleihen bestritten werden dürfen.“ In der die Zeit bis 1933 umfassenden halbamtlichen Schrift „Wirtschaftsführung und Finanzwesen der Deutschen Reichsbahn“ (1934) heißt es: „Die Reichsbahn hat die Aufnahme kurzfristiger Kredite, wie sie große Teile der deutschen Wirtschaft in den Jahren 1925 bis 1929 aufgenommen haben, völlig vermieden. Auch hatte die Reichsbahn im Augenblick der Bankenkrise, abgesehen von der Younganleihe, keinerlei Valutaverpflichtungen aufzuweisen. Vor allen Dingen muß immer wieder daran erinnert werden, daß es nicht gerechtfertigt ist, Eisenbahnanlagen auf Grund einer kurzfristigen Finanzierung zu bauen. Das gleiche gilt auch für fast alle Beschaffungen der Reichsbahn.“

### Die Neuordnung des Finanzdienstes der DRG

Die Vereinheitlichung des Finanzdienstes (einschließlich des Rechnungswesens), die mit dem Zusammenschluß der Staatsbahnen zur Reichsbahn nötig wurde, stand 1924 noch in den Anfängen. Die DRG führte in den Jahren bis 1930 diese Vereinheitlichung durch und schuf für die Finanzwirtschaft der Reichsbahn völlig neue Grundlagen. An die Stelle der hergebrachten kameralistischen Wirtschaft und Buchführung wurde eine solche „nach kaufmännischen Grundsätzen“ gesetzt. An die Stelle des kameralistischen Saldos zwischen Einnahmen und Ausgaben eines Jahres mußte die Erfolgsrechnung mit Vermögensbilanzen und Ermittlung des Betriebsergebnisses treten. Der Begriff Ausgaben mußte durch Kosten im kaufmännischen Sinn ersetzt werden. Damit aus der Haushalts- eine Erfolgswirtschaft wurde, waren neue Methoden der Wirtschafts- und Rechnungsführung nötig. Es ergab sich die Umstellung der Buchführung zu einer solchen mit Buchungsplan nach Sachgebieten.

Die neue Buchungsordnung konnte am 1. Januar 1930 eingeführt werden. Sie teilt die Ausgaben auf nach den Sachgebieten: Betriebsführung, Unterhaltung, Erneuerung, Anlagezuwachs. Damit waren die Kosten für Erneuerung der Anlagen und Fahrzeuge aus der Betriebsrechnung herausgeschält, und beim Anlagezuwachs trat eine Trennung zwischen Betriebsentwicklung und Neubau ein. Bei der Erneuerungsrechnung wird das „Erneuerungs-Soll“ besonders festgesetzt und zwar in solcher Höhe, daß es das Abschreibungsbedürfnis deckt<sup>18)</sup>. Das neue Buchungssystem ergab zugleich eine Abrechnung zwischen den Eisenbahn-Direk-

17) Für das Durchhalten in den Krisenjahren kam es der DRG auch zustatten, daß sie 1929 ein Abkommen mit dem Reich über langfristige Anleihen schließen konnte. Das Reich erklärte sich damit einverstanden, bei solchen Anleihen, die über das Ende des Betriebsrechts der DRG hinausliefen, von 1965 an die Tilgungsbeträge auf sich zu nehmen, die alsdann bei Annahme einer 60-jährigen Tilgungsfrist noch offen wären. Dieses Abkommen wurde 1931 rückwirkend auf solche Anleihen ausgedehnt, die seit 1924 aufgenommen waren. Da die Gesellschaft diese Anleihen stärker getilgt hatte (völlige Tilgung bis 1964), konnte sie 1931 den Mehrbetrag von 281 Mio RM der Gewinn- und Verlustrechnung zuführen (Geschäftsbericht 1933, S. 4). — Ferner hatte die DRG in den Jahren 1924/25 einen reichlich hohen Bestand an Betriebsstoffen gehalten. Sie konnte ihn später systematisch niedriger halten und die darin liegende stille Reserve realisieren. Der Bestand ging von 485 Mio RM (1925) auf 169 Mio RM (1931) zurück, so daß 316 Mio RM frei wurden (H. Baumann, Verk. Woche 1932, S. 289). — Vgl. auch Homberger, Reichsbahn in der Wirtschaftskrise, „Reichsbahn“ 1931, S. 117).

18) Dazu Röbe in „Reichsbahn“ 1933, S. 66 ff. und Prang in „Reichsbahn“ 1933, S. 410 ff.

tionsbezirken und die betriebswirtschaftliche Abrechnung in den Ausbesserungswerken.

Für die Wirtschaftsführung wurde an die Stelle des festen Haushaltsplanes der beweglichere V o r a n s c h l a g gesetzt, den der Verwaltungsrat festzusetzen hat, der aber (im Gegensatz zum kameralistischen Haushaltsplan) nötigenfalls im Lauf des Geschäftsjahres geändert werden kann.

Durch ein im Lauf der Jahre entwickeltes System von Meldungen und Zusammenstellungen hat die Leitung des Finanzdienstes sich die lückenlose Kenntnis aller maßgebenden Zahlen gesichert. „Die wichtigste Aufgabe besteht nicht darin, sich auf Grund von Jahresabschlüssen ein Bild über die eingeschlagene falsche oder richtige Politik zu machen, sondern durch rechtzeitiges Eingreifen dafür zu sorgen, daß die jeweils erforderlichen Maßnahmen mit der nötigen Schnelligkeit getroffen werden, so daß der entstehende finanzielle Erfolg, soweit es überhaupt möglich ist, rechtzeitig im voraus beeinflußt wird. Dazu gehört naturgemäß eine außerordentliche Beweglichkeit und Entschlußkraft und der feste Wille, die erstrebten Ziele dann zu ändern, wenn die Voraussetzungen gewechselt haben“<sup>19</sup>). Schließlich mußte die DRG sich auch einen R e c h n u n g s p r ü f u n g s d i e n s t neu aufbauen, da der Rechnungshof des Reichs für die Gesellschaft keine Prüfungsaufgaben erfüllen konnte. Der Prüfungsdienst, an dessen Spitze das Hauptprüfungsamt der DRG stand, hatte nicht nur die Ordnungsmäßigkeit des Rechenwerks zu prüfen, sondern auch die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit kritisch zu verfolgen. Das Hauptprüfungsamt machte einen Jahresbericht an den Verwaltungsrat sowohl über die Wirtschafts- und Rechnungsführung als auch über den Jahresabschluß. Die Reichsregierung hatte das Recht, die Bilanz und die Gewinn- und Verlustrechnung nachprüfen zu lassen. Auch der Verwaltungsrat wünschte trotz des Berichts des Hauptprüfungsamtes noch eine bilanztechnische Nachprüfung durch unabhängige Sachverständige. In den ersten Jahren liefen beide Nachprüfungen getrennt. Von 1930 an wurden damit (auf Grund eines besonderen Abkommens mit der Reichsregierung) der Präsident des Rechnungshofs und ein Direktor der Deutschen Revisions- und Treuhandgesellschaft gemeinschaftlich beauftragt<sup>20</sup>).

Neben das Buchungssystem des Finanzdienstes wurde von der DRG noch eine eigene B e t r i e b s k o s t e n r e c h n u n g (Beko) aufgestellt, die das Rechnungswerk zu ergänzen hat. Ziel dieser Beko ist, über die Höhe der Kosten für einzelne Leistungen des Unternehmens Aufschluß zu geben. Dazu wird das Unternehmen nach Geschäftskreisen gegliedert, die auf die einzelnen Geschäftskreise entfallenden Ausgaben werden ermittelt, die Leistungen im einzelnen werden mit dem auf sie entfallenden Aufwand gegenübergestellt. Ueberall da, wo das Rechnungswerk nicht ins einzelne geht, hat die Beko die Aufgabe, die Ausgabe-seite genau zu durchleuchten und zu durchdringen. Durch die Beko werden die Kosten und Kostenanteile für jede Leistungsart ermittelt<sup>21</sup>).

Alle diese von der DRG damals geschaffenen Einrichtungen und Grundlagen des Finanzdienstes und der Wirtschaftsführung bestehen, weil sie sich bewährt

<sup>19</sup>) Aus der halbamtlichen Schrift „Wirtschaftsführung und Finanzwesen der Deutschen Reichsbahn“ (S. 93), deren Hauptverfasser Dr. Homberger war.

<sup>20</sup>) Wirtschaftsführung und Finanzwesen der DR, S. 176.

<sup>21</sup>) Tecklenburg, „Reichsbahn“ 1933, S. 475. Zu vgl. auch die grundlegende Schrift von Tecklenburg, Die Betriebskostenrechnung der DR, Berlin 1928. Ferner: Leibbrand, Die Beko und ihre Verwendung, „Reichsbahn“ 1932, S. 486 ff.

haben, im wesentlichen heute noch. Zum Teil sind sie noch weiter ausgestaltet worden.

### Die Tarif- und Verkehrspolitik der DRG

Der DRG wurde 1924 der Start dadurch erleichtert, daß sie ein relativ günstiges Tarifniveau vorfand, das sich bei der Stabilisierung der Währung im November 1923 ergeben hatte (Gütertarif-Index gegen 1913: 200 %). Das ermöglichte es der DRG, in der Folgezeit zahlreiche Ausnahmetarife einzuführen und damit teils der Wirtschaft Erleichterungen zu gewähren, teils den eigenen Einnahmen durch Verkehrszuwachs aufzuhelfen. Im Lauf der Jahre brachten aber Preis- und Lohnerhöhungen eine derartige Steigerung der Ausgaben, daß eine allgemeine Tarifierhöhung unumgänglich wurde. Sie wurde 1928, nachdem die Reichsregierung ihre Zustimmung versagt hatte, durch einen Spruch des Reichsbahngerichts im Ausmaß von 250 Mio RM jährlich genehmigt<sup>22)</sup>. Im Personenverkehr wurde, gleichfalls 1928, die nötige Anhebung der Tarife in geschickter Weise mit der Rationalisierung in Gestalt des „Zweiklassen-Systems“ verbunden: die 3. und 4. Klasse wurden verschmolzen, die 1. Klasse fast ganz abgeschafft und bei dieser Gelegenheit das Tarifniveau etwas angehoben. Bei den Personentarifen ist auch bemerkenswert, daß die DRG 1931 die Netzkarten einführte, die sich bis heute als gut verkehrswerbend erwiesen haben. Eingeführt wurden sie damals als ein Teil der allgemeinen Preissenkungsaktion. Man hatte übrigens schon bei der DRG — offenbar auf Grund der oben erwähnten Tecklenburgschen Betriebskostenrechnungen — erkannt, daß der Personenverkehr der Reichsbahn, wie der der meisten ausländischen Bahnen, nicht rentabel sein konnte<sup>23)</sup>.

In diesen Jahren begann auch der Wettbewerb des Kraftwagens im Güterverkehr sich fühlbar zu machen. In der ersten Zeit versuchte man, ihm mit Ausnahmetarifen als ausgesprochenen Kampftarifen, den sogenannten K-Tarifen, zu begegnen, konnte diese Politik aber auf die Dauer nicht durchhalten<sup>24)</sup>. Auch der Versuch, durch Erwerb einer großen Speditionsfirma (Schenkervertrag)<sup>25)</sup>, großzügige Organisation des Sammelladegeschäfts und Einführung eines Haus-Hausdienstes in Verbindung mit Rollgeldzuschüssen das Stückgut vom Kraftverkehr fernzuhalten, brachte keinen nachhaltigen Erfolg. Das Problem Schiene—Straße

<sup>22)</sup> Man hat den Eindruck, daß damals die Regierung das Odium der Tarifierhöhung nicht auf sich nehmen wollte, dies vielmehr gern dem politisch unabhängigen Gericht überließ.

<sup>23)</sup> „Die Einnahmen des Güterverkehrs müssen dem Personenverkehr, der von seinen eigenen Einnahmen nicht leben kann, zu Hilfe kommen. Da diese Zuschüsse aus dem hochwertigen Güterverkehr herausgeholt werden müssen, wird das Gleichgewicht gestört, wenn der Lastkraftwagen in das Tarifgebiet der Reichsbahn einbricht und sich der lukrativen Transporte bemächtigt“ (Dörpmüller in „Reichsbahn“ 1933, S. 426). Daß um den Betrag dieser Hilfeleistung für den Personenverkehr die Gütertarife überhöht sein müssen, und dadurch die Wettbewerbskraft der Bahn im Güterverkehr leidet, diese naheliegende Schlußfolgerung wurde bisher nicht gezogen.

<sup>24)</sup> Der Geschäftsbericht 1930 (S. 7) bemerkt zu den K-Tarifen: „Aus eigener Kraft allein ist es der Reichsbahn nicht möglich, ihr auf volkswirtschaftlichen Grundsätzen aufgebautes Tarifsystem: insbesondere stärkere Belastung der hochwertigen Güter, dagegen niedrige Tarife für Rohstoffe, auf die Dauer aufrechtzuerhalten. Schon lange hat die Reichsbahn darauf hingewiesen, daß die Wettbewerbsverhältnisse in der Verkehrsbedienung geregelt werden müssen. Leider ist ihr Verlangen nach gesetzlicher Regelung bisher nicht erfüllt worden. Wenn die erforderlichen Maßnahmen nicht sehr bald ergriffen werden, ist eine Erhöhung der Rohstofftarife unerlässlich.“

<sup>25)</sup> Geschäftsbericht der DRG 1930 S. 7 und 1931 S. 68.

ist heute, nach über 20 Jahren, noch fast ebenso ungelöst wie damals<sup>26)</sup>. Durch die gesetzliche Regelung vom 1. November 1931 sollte der Wettbewerb Schiene—Straße im Ferngüterverkehr eine einheitliche Grundlage erhalten. Die DRG senkte deswegen die Tarife der oberen Klassen und verzichtete auf die K<sub>2</sub>-Tarife. Im Geschäftsbericht der DRG (1932, S. 6) wird resigniert festgestellt, daß die Reichsbahn damit schwere Einnahmepfer gebracht habe, daß aber trotzdem zu befürchten sei, daß das Ziel des Gesetzgebers nicht erreicht werde. Man hatte eben damals auf allen Seiten das Tempo des technischen Fortschritts und die Werbekraft des Kraftverkehrs ebenso unterschätzt wie die Schwierigkeit, zwischen dem gemeinwirtschaftlichen Staatsbetrieb der Bahn mit seinen politischen Lasten und der viel freieren privatwirtschaftlichen Unternehmungsform des Kraftverkehrs einen billigen Ausgleich zu finden.

Auch das Verhältnis der Reichsbahn zur Binnenschifffahrt hat sich in den Jahren der DRG zwischen 1924 und 1933 geändert, wesentlich im Zusammenhang mit Kanalbauten. In der Zeit der Staatsbahnen (bis 1920) bestand freundschaftliches Zusammenarbeiten, nicht selten mit der Front gegen eine andere Staatsbahn, der man im Wettbewerb begegnete, z. B. bei der preußischen ebenso wie bei der sächsischen und der badischen Staatsbahn in der Politik, den Verkehr über eigene Bahnlinien zu den eigenen Häfen zu lenken. Mit dieser Tradition pflegte die DRG zunächst auch noch in den Jahren nach 1924 den kombinierten Bahn—Schiffsverkehr, indem sie von Jahr zu Jahr neue, günstige Umschlagtarife einführte. Erstmals im Geschäftsbericht der DRG 1930 finden wir eine, scharfe Kritik enthaltende Bemerkung mit der Spitze gegen die Kanalschifffahrt<sup>27)</sup>. Kurz danach setzte auch die Polemik gegen den für das Finanzinteresse der Bahn „unerträglichen“ Zwang hinsichtlich des Binnenumschlagtarifs für Kohle ein<sup>28)</sup>.

Im Vergleich mit der Zeit der DRG hat sich heute der Druck des Wettbewerbs auf die Bundesbahn sehr verstärkt. Das Monopol der Eisenbahnen ist endgültig dahin; der Werttarif ist in seinen Grundlagen erschüttert; der Apparat der Bahn ist nur zum Teil ausgenutzt. Es mag sein, daß ein Teil des an den Lastkraftwagen verlorenen Verkehrs durch eine Angleichung der Bedingungen hinsichtlich der Wegekosten und der politischen Lasten zurückzugewinnen ist. Es mag auch sein, daß ein Teil des Vorsprungs, den die Binnenschifffahrt im Vergleich zur Zeit der DRG gewonnen hat, durch eine kostenrichtige Mengenstaffel im Tarif für Massengüter wieder auszugleichen ist. Die Bundesbahn könnte dann in Jahren guter Konjunktur vom Defizit frei werden und die nötigsten Rücklagen machen. Daß sie aber wie zu Zeiten des Monopols und noch in den Jahren vor 1930 auch noch Erträge etwa in der Größenordnung der Reparationsleistungen abwerfen könnte, das ist bei dem Auftrieb, der dem Kraftverkehr innewohnt, heute gar nicht mehr vorstellbar. Auch darin geht das Rad der Geschichte, — hier: der

<sup>26)</sup> Interessant ist für uns heute, daß schon 1932 der Präsident des Verwaltungsrats der DRG (v. Siemens) auf die Vorbelastung der Reichsbahn durch ihre Wegekosten hinwies: „Die Eisenbahn wehrt sich dagegen, daß der Staat von ihr verlangt, alle zur Durchführung des Verkehrs notwendigen Kosten selbst zu tragen, dem Konkurrenten aber diese Lasten zum großen Teil abnimmt. Die Eisenbahn muß für Herstellung, Unterhaltung und Sicherung des Schienenweges aufkommen, auf den rund  $\frac{2}{3}$  der Anlagekosten entfallen.“

<sup>27)</sup> „Die beantragte Tarifiermäßigung für Kohlen nach der Ilsederhütte genehmigte die Reichsregierung nicht, ermäßigte dagegen die Kanalgebühren so, daß dieser Verkehr für die Reichsbahn verloren ging und auf den Mittellandkanal abgelenkt wurde.“

<sup>28)</sup> Kattor in „Reichsbahn“ 1932, S. 229.

technischen Entwicklung, — nicht rückwärts, und daran kann keine, auch noch so gute und noch so freie Organisation der Bundesbahn etwas ändern.

### Die Personalpolitik der DRG

Für ihre Personalwirtschaft hatte die DRG durch das Reichsbahngesetz eine Sonderstellung erhalten, die die Personaldisposition und den Arbeitseinsatz wesentlich erleichterte, aber zum Teil damals schon heftig angefochten wurde.

Es handelte sich dabei um folgendes:

1. konnte die Verwaltung ihre Beamten jederzeit auf Wartegeld setzen, d. h. „abbauen“,
2. konnte die Verwaltung den Beamten besondere Leistungszulagen gewähren,
3. konnte die Verwaltung eine Anzahl von Beamten (Höchstzahl 0,5 % aller Bediensteten) zu leitenden Beamten bestellen und deren Bezüge völlig frei festsetzen,
4. konnte die Verwaltung (von 1924 bis 1930) die Beamten auf Dienstposten von geringerer Bewertung versetzen, wenn das dienstliche Bedürfnis es erforderte.

Diese letzte Bestimmung (zu 4) wurde besonders kritisiert; sie wurde bei der Revision des Gesetzes 1930 beseitigt, weil die Verwaltung in der Versetzung in den Wartestand eine ausreichende Möglichkeit hatte, ungeeignete Kräfte zu entfernen<sup>29)</sup>.

Daß die „Leistungszulagen“ sehr umstritten waren, kann man verstehen, zumal da nach außen hin meist ihre Schattenseiten sich zeigten. Waren sie in der Hand einer gewissenhaften Leitung ein wertvolles Mittel, um tüchtige Kräfte auf schwierigen Posten arbeitsfreudig zu erhalten und um durch Belohnungen wirklich hohe Leistungen zu erzielen, so brachten sie bei charakterlich schwachen Vorgesetzten die Versuchung mit sich, willkürlich zu verfahren, Günstlinge zu bevorzugen und dem Strebertum Vorschub zu leisten. Durch die Novelle des Reichsbahngesetzes von 1930 ist deshalb die Gewährung von Leistungszulagen („Vergütungen“) an bestimmte, einigermaßen genau umschriebene Voraussetzungen geknüpft worden. Die Einschränkung, daß die Summe aller solchen Vergütungen 4% des gesamten Aufwandes für Beamtenbezüge nicht überschreiten dürfe, stellt einen sehr weiten Rahmen dar.<sup>30)</sup>

Wohl keine Einrichtung hat Mißgünstigen so sehr die Möglichkeit geschaffen, die DRG in der Öffentlichkeit zu verdächtigen, wie die Institution der „leitenden Beamten“ namentlich im Hinblick auf die Unkontrollierbarkeit ihrer Bezahlung. Es war ein großer Fehler, daß Generaldirektor und Verwaltungsrat sich jahrelang in Schweigen hüllten, indem sie auf ihr gesetzliches Recht pochten, jede Auskunft darüber auch der Regierung zu verweigern. Die Folge war, daß sich bei Regierung, Parlament und in der breiten Öffentlichkeit weit übertriebene Vorstellungen von der Höhe der Bezüge des Vorstands und der

<sup>29)</sup> Irgendeine solche Möglichkeit muß eine Betriebsverwaltung haben, wenn man überhaupt bei ihr die Institution des Beamtentums aufrechterhalten will. Deswegen ist auch im Bundesbahngesetz von 1951 unter gewissen Kautelen die Verwendung eines Beamten auf geringer bewerteten Dienstposten vorgesehen.

<sup>30)</sup> Auch das Bundesbahngesetz von 1951 gestattet die Gewährung von Belohnungen und Vergütungen, letztere allerdings beschränkt auf den Außendienst. Die Sicherung gegen Mißbrauch wird darin gesucht, daß Verkehrs- und Finanzminister bei Aufstellung der Richtlinien mitwirken.

sonstigen Spitzen der Verwaltung bildeten <sup>31)</sup>. Dieser Zustand mußte auch auf das Verhältnis der Leitung zum eigenen Personal und zu den Gewerkschaften nachteilig wirken. Wenn die DRG in der Presse und im Reichstag als „Dawes-Gesellschaft“, als „Staat im Staate“ und in ähnlichen Schlagworten kritisiert wurde, war das im letzten Grund meist durch die Vorstellung von übertriebenen hohen Gehältern mitveranlaßt. Erst anfangs der 30iger Jahre hat sich die Leitung der DRG herbeigelassen, einige präzise Angaben an den Reichsverkehrsminister für den Reichstag zu machen. Sie waren geeignet, beruhigend zu wirken. In den Jahren nach 1930 wurden übrigens die Bezüge nach und nach denen der Reichsbeamten angeglichen.

In der Personalwirtschaft hatte die DRG von ihrem Vorgänger, dem Unternehmen Deutsche Reichsbahn ein günstiges Erbe übernommen. Die Arbeit war dadurch sehr erleichtert, daß bereits seit Oktober 1923 der allgemeine Personalabbau in der Reichsverwaltung im Gang war und die DRG ihn nur fortzusetzen brauchte. Der Personalstand der Reichsbahn, der 1923 noch über 1 Million Köpfe betragen hatte (gegen knapp 700 000 in 1913), war 1925 auf 733 000 gesenkt und betrug 1929: 713 000 und 1933: 593 000 Köpfe. Es fällt auf, daß trotz dieser Senkung der Anzahl der Aufwand für das Personal in der gleichen Zeit beträchtlich anstieg: von 2470 Mio RM (einschl. Soziallasten) in 1925 auf 2965 in 1929 und dann wieder auf 2116 in 1933 abfiel. Der Anstieg in den Jahren bis 1929 beruht darauf, daß anfänglich (1924/25) die Löhne in der neuen Reichsmark-Währung relativ niedrig waren und den Lebenshaltungskosten nach und nach angepaßt werden mußten, während 1931 die Preissenkungsaktion der Regierung, die die DRG mitmachte, in erster Linie auch die Löhne usw. ermäßigte <sup>32)</sup>.

### Wirtschaftlichkeit durch Rationalisierung

Der Zwang, die Reparation herauszuwirtschaften, bedeutete für die DRG zugleich auch den Zwang, ihren Betrieb so rationell wie nur irgend möglich zu gestalten. Dem kam es zustatten, daß die Gesellschaft auf fast allen Gebieten ihres eigenen Betriebes Freiheit des Handelns besaß und nicht auf Vorbehalte der Regierung oder Proteste politischer Art Rücksicht zu nehmen hatte. Der Verwaltungsrat, der bei allen wichtigen Fragen die Entscheidung hatte, ging nicht nur meist mit, wenn der Generaldirektor Rationalisierungen vorschlug, sondern er war, z. B. in Organisationsfragen, mitunter selbst der die Rationalisierung vorwärtstreibende Teil: Vorweg ist zu sagen, daß die Personalwirtschaft eines großen Unternehmens vielfach nichts anderes ist als das Aufsuchen und Durchführen von Möglichkeiten der Rationalisierung im Arbeitseinsatz. Die Erfolge, die die DRG dabei hatte, sind bereits im vorigen Abschnitt geschildert worden. Im Rahmen dieses Aufsatzes können sonst nur einige augenfällige Beispiele genannt werden: Die Einführung der durchgehenden Güterzugbremse war nicht das Verdienst der DRG, denn sie

<sup>31)</sup> Generaldirektor und Vorstandsmitglieder hatten relativ hohe Bezüge, die denen kaufmännisch-industrieller Unternehmen angeglichen waren. Auch die Präsidenten der Reichsbahndirektionen waren durch Repräsentationsgelder herausgehoben. Bei den anderen leitenden Beamten hielten sich die Bezüge durchweg in einer Höhe, die um 10 bis höchstens in Ausnahmefällen um 20% über der normalen Beamtenbesoldung lag. Deswegen hat sich die hartnäckige Geheimhaltung wirklich nicht gelohnt.

<sup>32)</sup> Dem Rückgang der Personalkosten von 1929 bis 1933 um über 800 Mio RM jährlich steht ein noch viel größerer Rückgang der Verkehrseinnahmen (von 5,3 auf 2,9 Mia RM) gegenüber; davon gehen rund 600 Mio RM jährlich auf das Konto der Tarifsenkung Ende 1931. Vgl. „Reichsbahn“ 1932, S. 291.

war schon vor 1920 von den Staatsbahnen begonnen worden. Die Gesellschaft brachte sie rasch zum Abschluß und erntete den Erfolg mit Personalersparnis und großer Beschleunigung des Güterverkehrs.

Die grundlegende Umgestaltung des Werkstättendienstes dagegen war das Werk der DRG (und bei ihr im besonderen das Peter Kühnes). 1925 wurden die großen Werkstättenbezirke mit den Geschäftsführenden Direktionen gebildet. Die Arbeit in den Werkstätten wurde von handwerksmäßiger Einzelarbeit umgestellt auf planmäßige Erhaltungswirtschaft mit systematischer Durchorganisation jedes Werks, mit Fließarbeit, Normung und Spezialisierung. Dabei wurden auch damals schon kleinere Werke ganz geschlossen. — Ferner wurde der Rangierdienst durchorganisiert, auch eine Anzahl Verschiebebahnhöfe wurden aufgelassen und ihre Aufgaben mit denen großer Bahnhöfe vereinigt und die Arbeit auf diesen zum Teil mechanisiert. Es waren wohl stolze, aber auch berechnete Worte, wenn dann gesagt wurde: „Mit der durchgehenden Güterzugbremse konnten die Güterzüge nahezu auf das doppelte beschleunigt werden“<sup>33)</sup>, oder: „Die Lokomotivleistung zwischen zwei Hauptausbesserungen konnte von 50000 auf rund 120000 km gebracht werden“<sup>34)</sup> — oder: „Die Ausbesserungsdauer in den Werkstätten konnte auf ein Viertel der Vorkriegsdauer herabgesetzt werden“<sup>35)</sup>. Auch wurde, gleichfalls in der Zeit der DRG, die Elektrifizierung kräftig vorangebracht, namentlich mit den Strecken München-Stuttgart und München-Leipzig/Halle<sup>36)</sup>.

Durch Vereinfachung des Betriebes der Nebenbahnen wurden namhafte Ersparnisse gemacht<sup>36 a)</sup> Endgültig gelöst wurde das Problem der Nebenbahnen damit allerdings nicht, die Nebenbahnen sind bis heute Schmerzenskinder der Bundesbahn.

Die Vereinheitlichung der Organisation kam bei der damals neuen Reichsbahn in den Jahren 1920 bis 1924 nicht recht vorwärts; erst war die Inflation, dann die Rhein-Ruhr-Besetzung das Hindernis. Nach 1924 aber wurde von der DRG die Neuorganisation kräftig betrieben. Der verschiedenartige Aufbau und die verschiedene Größe der Direktionsbezirke boten dabei besonders naheliegende Möglichkeiten der Rationalisierung im Verwaltungsdienst. Die Reichsbahndirektionen (RBD) erhielten eine gleichmäßige Abteilungsverfassung; auch die Reichsbahnämter, denen die Aufsicht im Außendienst obliegt, wurden im Laufe einiger Jahre einander angeglichen. Schwierig und nur gegen Widerstände durchzusetzen war die Aufhebung mehrerer Reichsbahndirektionen (Würzburg, Magdeburg, Oldenburg, Ludwigshafen)<sup>37)</sup>. Es fällt auf, daß einige im Vergleich mit diesen einschneidenden Maßnahmen viel geringfügigere, zugleich aber sehr naheliegende Bereinigungen der Grenzen von Direktionsbezirken der DRG nicht (oder erst sehr spät) gelungen sind: Mannheim (RBD Karlsruhe) und

<sup>33)</sup> Leibbrand in Ztg. d. Ver. mitteleurop. Eis.-Verw. 1930, S. 397 und 1932, S. 377.

<sup>34)</sup> Anger in „Reichsbahn“ 1933, S. 316.

<sup>35)</sup> Kühne in „Vor 10 Jahren“ S. 111, Berlin 1930 (VWL).

<sup>36)</sup> Interessant ist, daß damals schon das weitere Programm lautete: Fortsetzung von Leipzig/Halle nach Berlin und Basel-Frankfurt-Rheinlinie (Anger in „Reichsbahn“ 1933, S. 330).

<sup>36 a)</sup> Sartor in Verk. techn. Woche 1932, S. 265.

<sup>37)</sup> Die Auflösung der RBD Magdeburg wünschte der Verwaltungsrat. Es konnte fraglich sein, ob die Ersparnis von 300 Beamten nicht durch Erschwernisse bei der übergroß werdenden RBD Hannover mehr als ausgeglichen wurde.

Ludwigshafen, Ulm (RBD Stuttgart) und Neu-Ulm (RBD Augsburg) und vor allem das Stadtgebiet Leipzig bilden je ein Verkehrsgebiet mit gemeinsamen Verkehrs- und Eisenbahninteressen. Nach Bildung der Reichseisenbahnen war es das Gegebene, sie von einer Eisenbahndirektion betreuen zu lassen. Ganz besonders kraß war das in Leipzig, wo die Direktionsgrenze seit 1913 genau durch die Mitte des Hauptbahnhofes hindurchschnitt. Aber über Zusagen, die den Ländern 1920 bei der Verreichlichung der Staatsbahnen gemacht worden waren, kam auch die DRG zunächst nicht hinweg<sup>38</sup>).

### Die Organisation der Leitung der DRG

Nach dem Reichsbahngesetz von 1924/30 waren „Organe der Gesellschaft der Verwaltungsrat und der Vorstand.“ Der Verwaltungsrat war eindeutig das maßgebende Organ, dem alle wichtigen Entscheidungen, namentlich auch die Bestellung des Vorstands (Generaldirektor und Direktoren) vorbehalten waren. Der Generaldirektor war an die Weisung des Verwaltungsrats gebunden, und er war seinerseits — auch den Vorstandsmitgliedern (Direktoren) gegenüber — die allein verantwortliche Spitze der Verwaltung. Es galt also Präsidial-, nicht Kollegialverfassung<sup>39</sup>). Dem Generaldirektor war vom Verwaltungsrat einer der Direktoren als sein ständiger Stellvertreter (bis 1933: Weirauch) zur Seite gestellt. Er war schon durch seine Stellung, noch mehr aber Dank seines persönlichen Vertrauensverhältnisses der nächste Berater des Generaldirektors; in den häufigen Fällen der Abwesenheit des Generaldirektors hatte er Entscheidungsbefugnis und besaß dadurch Autorität gegenüber den anderen Direktoren<sup>40</sup>). Wie heute, bildete (schon seit 1923) die Hauptverwaltung auch in der Gesellschaftszeit nach innen den Arbeitsstab, nach außen die Behörde des Generaldirektors (heute: des Vorstandes). Nachdem in den Jahren bis 1933 nach und nach die mannigfachen Formen der Organisation der früheren Staatsbahnen angeglichen und vereinheitlicht worden waren, war der Aufbau der Betriebsverwaltung (Reichsbahndirektionen, Zentralämter und — damals noch kleine — Generalbetriebsleitungen) im Wesentlichen so wie heute.

### Die Stellung der DRG zum Reich und zur Reichsregierung

Die Verwaltung der Reichsbahn durch die DRG, die eine juristische Person war, ist eine echte Treuhandverwaltung für das Reich als den Eigentümer des Reichseisenbahnvermögens gewesen. Als Betriebsführerin der Eisenbahn stand die DRG unter der Aufsicht des Reichsverkehrsministers. Diese Aufsicht war

<sup>38</sup>) Bei Ludwigshafen kam (vorübergehend) die Lösung durch die Aufhebung der RBD Ludwigshafen Ende 1936. Die Eisenbahnen im Gebiet Leipzig wurden 1934 schließlich ganz der RBD Halle zugeteilt, obgleich einige Jahre vorher der Staatsgerichtshof gegen die DRG entschieden hatte. Erst 1934 kam auch die Angleichung der Verwaltungsorganisation in Bayern zustande: Die besondere „Gruppenverwaltung Bayern“, eine Art Generaldirektion der Reichsbahn für Bayern, wurde aufgehoben; die Eisenbahndirektionen in Bayern, die bis dahin kleine Bezirksleitungen waren, erhielten die vollen Zuständigkeiten der übrigen Reichsbahndirektionen; in München wurde ein zweites Reichsbahn-Zentralamt, neben dem Zentralamt Berlin, eingerichtet. So ist die Organisation in Bayern bis heute geblieben.

<sup>39</sup>) In neuerer Zeit ist diese Organisation mitunter irrtümlich so dargestellt worden, als habe es sich um einen Kollegial-Vorstand gehandelt. In Wirklichkeit waren die sechs Direktoren nur für die Leitung der ihnen anvertrauten Fach-Abteilungen verantwortlich, dem Generaldirektor gegenüber jedoch nur Ratgeber, während er allein zu entscheiden hatte.

<sup>40</sup>) Vgl. dazu Stieler, Aus meinem Leben, S. 157.



indessen im Reichsbahngesetz sehr eng umschrieben und im wesentlichen auf die Ueberwachung der Sicherheit und Ordnung des Betriebs sowie auf die Einflußnahme auf die Tarife beschränkt. Eine weitere Einschränkung lag darin, daß die Reparationszahlungen durch keine Anordnung der Aufsicht berührt werden durften und daß außerdem ganz allgemein die DRG bei Meinungsverschiedenheiten mit der Regierung das (rein deutsche) Reichsbahngericht und in letzter Instanz sogar einen internationalen Schiedsrichter anrufen konnte<sup>41)</sup>.

Abgesehen von dem Aufsichtsrecht des Ministers beschränkte sich der Einfluß des Reichs auf die DRG darauf, daß die Reichsregierung von 1924 bis 1930 die Hälfte und von 1930 an sämtliche 18 Verwaltungsratsmitglieder ernennen konnte<sup>41 \*)</sup> und daß dem Reichspräsidenten die Bestätigung der dem Verwaltungsrat zustehenden Wahl des Generaldirektors und der Direktoren der Gesellschaft vorbehalten war. Auf die Geschäftsführung der DRG hatte die Reichsregierung keinen Einfluß. Sie erhielt zwar alljährlich einen „Geschäftsbericht“ der Gesellschaft, sonst aber hatte sie keinen Einblick in das, was bei der Gesellschaft vorging, da das Auskunftsrecht des Ministers auf das enge Gebiet seiner Aufsichtsbefugnisse beschränkt war. Auch war dem Minister die Teilnahme an Verwaltungsratsitzungen versagt<sup>42)</sup>.

Die Reichseisenbahnen hatten bis Ende 1923 in unmittelbarer Reichsverwaltung und unter unbeschränkter Kontrolle des Reichstags, der von seinen Rechten ausgiebig Gebrauch machte, gestanden. Es ist nicht verwunderlich, daß die sehr weitgehende Abriegelung der DRG vom Einfluß der Regierung und der politischen Instanzen zu einer Verärgerung und zu entsprechender Kritik im Reichstag und auch sonst in der Öffentlichkeit führte. Zwischen der DRG und dem Reichsverkehrsministerium bestand dauernd eine gewisse Spannung<sup>43)</sup>. Ungünstig wirkte auch, daß die Reichsbahn in den Jahren 1927/28 von einer Reihe schwerer Unfälle, darunter auch solchen infolge Mängel am Oberbau, betroffen wurde;

41) Der internationale Schiedsrichter ist nie angerufen worden, weder von der DRG noch von alliierter Seite. Durch die Novelle von 1930 wurde diese Schiedsinstanz aufgehoben. Das Reichsbahngericht, das von da an letzte Instanz war, sollte demnächst in einen Senat des Reichsverwaltungsgerichts überführt werden (RbahnGes. 1930, § 44).

41 \*) Für 5 Sitze war die Ernennung durch die Reichsregierung bloße Formsache. Denn bei der Errichtung des „Unternehmens Deutsche Reichsbahn“ hatte Anfang 1924 der Reichsverkehrsminister den Ländern Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg und Baden je einen Sitz aus eigenem Recht im Verwaltungsrat der Reichsbahn förmlich zugesagt. Diese Zusage hand, wie der Staatsgerichtshof in zwei Urteilen 1927 und 1930 entschied, die Reichsregierung auch für den Verwaltungsrat der DRG. Infolgedessen konnten die Länder 5 Sitze des Verwaltungsrats besetzen, und das Reich hatte bis 1930 im ganzen nur für 4 Mitglieder die Möglichkeit eigener Auswahl der Persönlichkeiten. Seit dem Wegfall des Ernennungsrechts des ausländischen Treuhänders im Jahr 1930 konnte die Reichsregierung auch die weiteren 9 Mitglieder ernennen.

42) Es war ein Fehler, daß das Gesetz von 1924 die Reichsregierung von der Teilnahme an Verwaltungsratsitzungen ganz ausschloß. Das Gesetz von 1930 blieb auf halbem Weg stehen: es ließ nur einen Kommissar der Regierung zu den Sitzungen zu. Anwesenheit des Ministers und Aussprache mit ihm hätte viel geholfen, um Mißverständnisse und Mißtrauen zu beseitigen. — Nur in einem einzigen Fall (1932) ist es vorgekommen, daß der Minister zur Beratung einer wichtigen Frage vom Verwaltungsrat eingeladen wurde.

43) Der Umfang der Auskunftserteilung war ständig ein Zankapfel. Dem Reichstag lag daran, durch Vermittlung des Ministers Auskunft über die verschiedensten Vorgänge und Verhältnisse bei der DRG zu erhalten, um sie dann zum Gegenstand der Aussprache und Kritik machen zu können. Die Gesellschaft war darin — offenbar aus Besorgnis, es könnten Präzedenzfälle entstehen — schroff ablehnend. Eine häufig wiederkehrende Frage war, wie oben erwähnt, die nach den Leistungszulagen und nach den Bezügen der leitenden Beamten.

die Öffentlichkeit wurde durch Zweifel an der Betriebsicherheit beunruhigt. Die Gesellschaft mußte sich die Untersuchung des Zustands der Bahnanlagen durch eine Kommission der Regierung, an der auch Reichstagsabgeordnete teilnahmen, gefallen lassen <sup>44)</sup>.

Als nützlich erwies sich die Institution des Reichsbahngerichts. Auf solche Weise wurden einige für beide Teile besonders einschneidende Streitfragen bereinigt und eine gewisse Befriedung geschaffen <sup>45)</sup>. Denn mit der Gerichtsentscheidung fanden sich alle Beteiligten ab, und es wurde damit auch vermieden, daß je etwa ein Streitfall vor den internationalen Schiedsrichter kam.

Nachdem 1930 die Ausländer aus dem Verwaltungsrat ausschieden und der fremde Eisenbahnkommissar verschwand, trat nach und nach ein Vertrauensverhältnis zwischen Regierung und DRG ein. Gefördert wurde diese Entwicklung durch die persönliche Freundschaft zwischen dem Generaldirektor (Dorpmüller) und dem Minister (v. Eltz). Der Regierung wurde mit Auskünften mehr Entgegenkommen gezeigt; schließlich kam es sogar zu gelegentlicher Aussprache über Probleme der Reichsbahn unmittelbar mit einem ad hoc gebildeten Ausschuß von Reichstagsabgeordneten. Es ist anzunehmen, daß die damalige allgemeine Notlage infolge der Wirtschaftskrise und auf Seiten der DRG auch die schon recht spürbar werdenden Schwierigkeiten des Kraftwagenwettbewerbs mit dazu beitrugen, über Gegensätze und Trennendes hinwegzukommen.

Wer die DRG und ihr Verhältnis zur Reichsregierung näher betrachtet, kommt unwillkürlich in den „Sog“ des Autonomieproblems der Eisenbahnen — der so wichtigen, so interessanten, aber vielleicht überhaupt nicht befriedigend lösbaren Frage: Wie soll das verfassungsmäßige Verhältnis zwischen Staat und Staatsbahn organisiert, und wie soll die Verantwortung für die Staatsbahn zwischen deren Organen und der Regierung verteilt werden, damit sich für die Erfüllung der Verkehrsaufgaben durch alle Verkehrsträger und für deren Beziehungen untereinander ein Optimum ergibt?

Wir müssen uns hier damit begnügen, auf den Zusammenhang dieser Frage mit der Organisationsform der DRG hinzuweisen. Die Schwierigkeit des Problems der Autonomie einer Staatsbahn verbietet es, im Rahmen dieses Aufsatzes seine Lösung suchen zu wollen.

<sup>44)</sup> Die Aktion verlief für die DRG über Erwarten günstig. Der Ausschuß, dem auch Vertreter des Personals sowie zwei Professoren des Eisenbahnwesens von Technischen Hochschulen (unter ihnen Prof. Pirath - Stuttgart) angehörten, konnte nach eingehenden Untersuchungen feststellen, daß die Betriebssicherheit so gewährleistet sei, wie man es billigerweise von einem öffentlichen Verkehrsunternehmen verlangen könne. Die DRG habe trotz der schwierigen Verhältnisse in der Nachkriegszeit sehr große Aufwendungen gemacht, um in erster Linie ihren technischen Apparat in betriebssicherem Zustand zu erhalten. Dabei gab der Ausschuß noch wertvolle Anregungen für Verbesserungen.

<sup>45)</sup> Durch das Reichsbahngericht wurde u. a. klargestellt, wieweit die DRG den Steuern unterlag. Das Gericht entschied auch über eine sehr einschneidende Tarifierhöhung (um 250 Mio RM jährlich), und es verurteilte in einem anderen Streit die DRG, sich dem deutschen Arbeitsrecht uneingeschränkt und namentlich auch der Verbindlicherklärung von Schiedssprüchen im Schlichtungsverfahren zu unterwerfen.

## Grundfragen der Integration der westeuropäischen Seehäfen

Von Paul Schulz-Kiesow

### I.

#### Die ungerechtfertigten Vorwürfe gegen die deutsche Seehafentarifpolitik

Die Unterstützung der nationalen Seehäfen im Wettbewerb mit fremden Seehäfen durch die Eisenbahngütertarifpolitik und andere Mittel der Seehafenpolitik ist keine deutsche Erfindung. Sie kommt vielmehr seit alters her überall dort vor, wo die Häfen eines Landes infolge der Ueberschneidung ihres Hinterlandes mit dem Hinterland fremder Seehäfen ernsthaft gefährdet sind.

Deutschland hat niemals die Absicht verfolgt, diejenigen ausländischen Seehäfen, welche große Teile seines Territoriums zu ihrem natürlichen Hinterland zählen, mit Hilfe der Eisenbahngütertarifpolitik von der Beteiligung am deutschen seewärtigen Außenhandel auszuschließen. Ziel der deutschen Seehafenpolitik war und ist es vielmehr, den nationalen Seehäfen in den Wettbewerbsgebieten die gleichen Betätigungsmöglichkeiten wie den fremden Seehäfen zu verschaffen. Die Richtigkeit dieser These wird besonders in den Niederlanden bestritten. Nach L. J. M. Galavazi wurden die deutschen Seehafentariife nach dem zweiten Weltkrieg derart ausgebaut, daß man sich unwillkürlich die Frage stellte, bis zu welchem Gebiet die norddeutschen Häfen ihre Einflußsphäre auszudehnen, wünschten<sup>1)</sup>. In einem anderen Artikel macht Galavazi der Bundesbahn und den deutschen Seehäfen den Vorwurf des Frachtraubes<sup>2)</sup>. Aehnlich wie Galavazi klagte A. C. W. Beermann am 21. Juni 1951 auf dem Rotterdamer Internationalen Hafentag 1951 über das sich ständig ausdehnende System der Seehafentariife der Bundesbahn. Seiner Meinung nach bedeuten die Seehafentariife der Bundesbahn eine Diskriminierung der Beneluxhäfen. Heftige Vorwürfe richtete auch der Leiter der Abteilung Seehäfen im Niederländischen Verkehrsministerium W. R. van der Ben in seiner Anfang Januar 1952 dem deutschen Bundesminister für Verkehr überreichten „Hilfsdenkschrift“ gegen die deutsche Seehafenpolitik. Nach van der Ben sind die Seehafentariife für die Bundesbahn verlustbringend und üben zugleich einen verhängnisvollen Frachtdruck bei der internationalen Rheinschifffahrt aus. Die Seehafentariife bestimmten die Frachtsätze der Rheinschifffahrt im grenzüberschreitenden Verkehr von und nach den Beneluxhäfen. Da sie angeblich für jede Ware von und nach Deutschland gelten, sei auf diese Weise ein zweiter Eiserner Vorhang an der deutsch-niederländischen Grenze zum Nachteil der Beneluxhäfen aufgerichtet worden. Die Zeitung „Het Financisele Dagblad“ bezeichnete am 28. Juni 1951 die Seehafenausfuhrtarife 8 S 1 (Walzeisen, Roh-eisen usw.) und 8 S 2 (Eisenwaren, Maschinen, Fahrzeuge usw.) als Musterbei-

<sup>1)</sup> Direktor Galavazi, „Rheinschifffahrt wehrt sich“, Der Hafenkurier vom 12. April 1952.

<sup>2)</sup> L. J. M. Galavazi, „Het Rijnvorkeer en de Europese Zeehavens“, Dagblad Sheepvaart vom. 10. April 1952.

spiele rücksichtslosen Strebens, auf Kosten der deutschen Verladerschaft Güter nach Hamburg und Bremen zu ziehen, und zwar aus Gebieten, die unbestritten zu den Einzugsgebieten des Rheins und der Beneluxhäfen gehörten.

Es ist richtig, daß die Durchfuhr der Beneluxhäfen mit Deutschland 1952 erst 68 % des Standes von 1936 erreichte. Von einer Reaktivierung oder gar Verschärfung der deutschen Seehafentarifpolitik ist indessen keine Rede. Hiervon zeugen die ungewöhnlich hohen Frachtindices und die im Vergleich zur Vorkriegszeit geringen Frachtvergünstigungen fast aller Seehafentarife.

Für den Rückgang des deutschen seewärtigen Außenhandels über Antwerpen, Rotterdam und Amsterdam sind in erster Linie die beiden Massengüter Kohle und Erz verantwortlich. Vor dem Kriege machten die einkommenden Erze und die ausgehenden Kohlen stets zwei Drittel des gesamten Transits Rotterdams mit Deutschland aus. Im Durchschnitt der Jahre 1936 bis 1938 stellte sich die deutsche Kohlenausfuhr über die Beneluxhäfen auf 13,7 Mill. t. Gleichzeitig führte Deutschland vor dem Kriege (1936/38) jährlich 12,2 Mill. t Erz über die holländischen und belgischen Häfen ein. Demgegenüber gelangten 1952 nur 3,0 Mill. t deutsche Kohle via Beneluxhäfen zur Ausfuhr. Die deutsche Erzeinfuhr über die Rheinmündungshäfen betrug 1952 8,3 Mill. t. Diese Verkehrsrückgänge sind ganz überwiegend strukturell begründet. Wegen der Spaltung Deutschlands kann die Bundesrepublik nicht soviel Kohlen wie vor dem Kriege ausführen. Sehr viel nachteiliger noch wirkten sich die Veränderungen bei der Exportrichtung der deutschen Kohlen und die Verlagerung vom Kohlen- zum Koksexport für die Beneluxhäfen aus. Deutschland hat viele überseeische Kohlenabsatzmärkte verloren. Italien führt im Vergleich zur Vorkriegszeit nur wenig Ruhrkohlen ein. Sieht man von Lothringen und Luxemburg ab, so sind die nordischen Länder die wichtigsten Käufer für Ruhrkohlen. In diesen Relationen sind aber die deutschen Häfen wegen der Seefrachten gegenüber den Beneluxhäfen leicht im Vorteil. Koks ist kein Transportgut der Binnenschifffahrt. Dasselbe gilt von der vom Ausland sehr begehrten sog. „Apothekerkohle“. Hierunter sind Kohlenarten und Kohlenmischungen zu verstehen, die nur in kleineren Partien zum Versand gelangen und sorgfältig auseinandergelassen werden müssen. Aus diesem Grunde meiden sie die großen Rheinkähne. Sie werden durchweg auf dem direkten Bahnweg in Wagengruppen nach Bremen zum Zweck der seewärtigen Ausfuhr verbracht. Da die Bundesbahn bei den Ausfuhrfrachtsätzen des AT 6 B 11 für Kohle und ihren Seehafeneinfuhrtarifen für Eisenerz Hamburg nicht einmal in den Genuß der Nullangleichung kommen ließ, hat der Elbehafen weder für die Ruhrkohlenausfuhr noch für die Versorgung der Ruhrhütten mit schwedischen Erzen praktische Bedeutung erlangt.

Ähnlich wie Emden leidet auch Rotterdam unter der Schrumpfung des Hufeisenverkehrs. Es handelt sich hierbei um den Verkehr zwischen der deutschen Ostseeküste und den Häfen am Rhein und den westdeutschen Kanälen. 1936 betrug der Güterverkehr zwischen den deutschen Seehäfen und den deutschen Rheinplätzen mit Umschlag in den holländischen Rheinmündungshäfen 3 291 777 t. 1952 stellte sich der Hufeisenverkehr der holländischen Seehäfen nur auf rund 300 000 t.

Wie sehr die Bundesrepublik bestrebt ist, den Beneluxhäfen einen durchaus angemessenen Anteil am deutschen seewärtigen Außenhandel zu belassen, zeigen die nachstehenden Ausführungen. Aus völlig freien Stücken sagte die deutsche eisenschaffende Industrie im Dezember 1948 den Beneluxhäfen einen Anteil an der westdeutschen seewärtigen Eisenausfuhr von 60 % zu. Tatsächlich wählten

1951 von den Gütern des Seehafenausfuhrtarifs 8 S 1 (Roheisen, Halbzeug, Walzeisen usw.) 78 % den Weg über die Beneluxhäfen, während sich Hamburg und Bremen mit einer Quote von 22 % begnügen mußten. Hieran hat sich seitdem auch kaum etwas geändert.

Vor dem Kriege entfiel ein hoher Anteil der deutschen Walzeisenausfuhr auf das Saargebiet. Das Saareisen bevorzugte bei der seewärtigen Ausfuhr die Beneluxhäfen. 1938 exportierte das Deutsche Reich einschließlich des Saargebiets an Eisen, Eisenwaren, Maschinen, Fahrzeugen, Chemikalien, Keramik und Glas über Antwerpen 820 936 t. 1951 empfangen Antwerpen aus der Bundesrepublik, d. h. also ohne die Saar, an den genannten Gütern zum Zweck der seewärtigen Ausfuhr 784 950 t.

Setzt man die deutsche Ausfuhr an typischen Halb- und Fertigwaren über die Beneluxhäfen, Hamburg und Bremen mit 100 an, so ergeben sich 1938 (Deutsches Reich ohne Saar) für die Beneluxhäfen 41,8 % und für die beiden deutschen Nordseehäfen 58,2 %. In den ersten zehn Monaten 1951 verteilte sich die Ausfuhr an diesen Gütern zu 64,4 % auf die Beneluxhäfen und zu 35,6 % auf Hamburg und Bremen. Es steht für den Verfasser außer jedem Zweifel, daß die Beneluxhäfen heute für die seewärtige deutsche Ausfuhr an Halbfabrikaten und industriellen Fertigwaren eine größere Bedeutung als vor dem Kriege haben. Der Bremer Senatspräsident Wilhelm Kaisen erklärte kürzlich, daß aus dem Ruhrgebiet nur 40 % aller Waren über die deutschen Nordseehäfen, 60 % aber über die Rheinmündungshäfen geleitet würden<sup>3)</sup>.

Es gibt Nationen, welche, obwohl große Teile ihrer Länder zum natürlichen Hinterland ausländischer Seehäfen gehören, den seewärtigen Außenhandel praktisch den nationalen Seehäfen vorbehalten. Hierzu zählten vor dem Kriege in Europa Polen und die Sowjetunion. Weniger bekannt ist die weitgehende Abschnürung Katangas sowie der nordöstlichen und östlichen Teile des Kongogebiets von ihren natürlichen Häfen durch die belgische Kolonialverwaltung. Auf diese Randgebiete, welche den wirtschaftlichen Schwerpunkt der großen Kolonie darstellen, hat Matadi wegen der Ungunst seiner geographischen Lage an sich keinen Anspruch. Trotzdem entfielen 1936 auf fremde Häfen (Lobito, Beira, Daressalam usw.) nur 19,5 % des Exports und 18,1 % des Imports Belgisch-Kongos. Vom landwirtschaftlichen Export wählten 1936 sogar 94,4 % die Kongomündungshäfen.

Die Benguella-Bahn sichert Katanga die kürzeste Verbindung mit dem Meer. Während die Strecke Elisabethville—Lobito 2107 km beträgt, ist Matadi 2762 km von Elisabethville entfernt. Hiervon entfallen 825 km auf den Kasai und den Kongo. Um Lobitos Bedeutung als Transithafen für das Kongogebiet zu schwächen, übertrugen die Belgier für wichtige Einfuhrgüter die auf der Strecke Matadi—Katanga geltenden Frachtsätze des „Tarif Interréseau“ auf die belgische Teilstrecke der Benguella-Bahn (Dilolo—Tenke 764 km). Selbst wenn die Güter auf der Strecke Lobito—Dilolo (1343 km) durch Angola umsonst befördert worden wären, wäre die Benguella-Bahn noch nicht in der Lage gewesen, die Frachtsätze Matadi—Katanga zu unterbieten. Dieser Kampfzoll aus dem belgischen Teil der Benguella-Bahn machte die Versorgung Katangas mit höherwertigen Einfuhrgütern über Lobito zur Unmöglichkeit. Tarifarische Maßnahmen

<sup>3)</sup> Kaisen, „Nordseehäfen brauchen die Ruhr“, DVZ, Deutsche Verkehrs-Zeitung Nr. 29 vom 9. März 1954.

sorgten dafür, daß Lobito sich auch im Durchfuhrgeschäft von Katanga mit geringwertigen Erzeugnissen, und zwar in erster Linie des Bergbaus begnügen mußte.

Der ganze Osten des Kongogebiets gehört zum natürlichen Hinterland Daresalams. Dennoch sank seine Durchfuhr mit Belgisch-Kongo von 64 400 t im Jahre 1930 auf 6 572 t im Jahre 1937. Beira ist 2 605 km von Elisabethville entfernt. Die 1929 in Betrieb genommene Bahn Bukama—Port Francqui, durch welche Katanga einen leistungsfähigen nationalen Ausgang zum Meer erhielt, bedeutete für die Beira-Bahn einen Ausfall an Einnahmen von 1,8 Mill. £ jährlich.

## II.

### Die im Fall des europäischen Zusammenschlusses zu erwartenden Wandlungen der Seehafenpolitik.

Bedeutet unsere Feststellungen eine Ehrenrettung der deutschen Eisenbahnen, so besteht doch kein Zweifel darüber, daß das Zusammenwachsen der westeuropäischen Länder zu einer politischen und wirtschaftlichen Gemeinschaft der europäischen Seehafenpolitik ein völlig anderes Gesicht verleihen und sie vor neue Aufgaben stellen wird. Nach Most kann keinem am Meer gelegenen souveränen Staat das Recht, eigene Seehäfen zu schaffen und durch Seehafentarife zu fördern, versagt oder gar als unfair gegenüber widerstreitenden Interessen anderer Länder ausgelegt werden. Das trifft natürlich nicht zu, wenn die Unterstützung der nationalen Häfen in einem Ausmaß erfolgt, „daß das friedliche Zusammenleben und die auf loyaler Gegenseitigkeit beruhende wirtschaftliche Befruchtung auf dem Wege des ‚Do ut des‘ gefährdet wird“<sup>4)</sup>. Kommt es aber eines Tages zur europäischen Integration, so bedeutet dies für die angeschlossenen Staaten das Ende ihrer autonomen Seehafenpolitik. Die ernste Frage ist, welche Wege eine wirklich westeuropäische Seehafenpolitik einschlagen soll. Soweit der Verfasser die Materie zu überblicken vermag, stehen bislang nur zwei Vorschläge zur Lösung des Seehafenproblems in einem politisch und wirtschaftlich zusammengegliederten Europa zur Debatte und zwar:

1. Der freie Wettbewerb unter allen Seehäfen nach vorheriger Liberalisierung ihres Hinterlandverkehrs.
2. Die Anwendung der Port-Equalization nach amerikanischem Vorbild.

Die Transithäfen bekennen sich zur Einbeziehung der binnenländischen Verkehrsmittel und der Seehäfen in die freie Marktwirtschaft. Die nationale Seehafenpolitik führe, so argumentieren sie, zwangsläufig zu einem unökonomischen Wettbewerb zwischen den Seehäfen. Dieser gehe letzten Endes auf Kosten der Wirtschaft der betreffenden Länder und müsse folglich zum Schaden der europäischen Gesamtwirtschaft ausschlagen.

Die Beneluxhäfen vertreten den Standpunkt, daß nach der Errichtung des gemeinsamen europäischen Marktes die Förderung der nationalen Häfen in ihrem Wettbewerbskampf gegen fremde Seehäfen und die Wettbewerbsaufnahme gegen fremde Eisenbahnen und den grenzüberschreitenden Verkehr der Rheinschiffahrt nicht mehr zu den Aufgaben der Eisenbahnen eines integrierten Europas zählen darf. Es müsse auch jeder Eingriff der kommenden europäischen Ver-

<sup>4)</sup> O. Most, „Die neue Seehafentarifpolitik“, DVZ, Deutsche Verkehrs-Zeitung Nr. 47 vom 12. Juni 1951.

kehrsbehörde in die natürlichen Standortsbedingungen der Seehäfen unterbleiben. Die deutschen Seehafentarife, so behaupten sie, bedeuteten eine künstliche Verbesserung der Wettbewerbsstellung der deutschen Seehäfen. Man könne sich vielleicht damit abfinden, daß die Bundesbahn im Nichtwettbewerbsgebiet aus Gründen der Förderung abgelegener Industrien Seehafentarife gewähre. Völlig unzulässig sei es aber, wenn solche Tarife auch Gebieten eingeräumt würden, die über ausgezeichnete Seeverbindungen, nämlich über den Rhein, verfügen. Gegen allgemeine Außenhandelsstarife, welche lediglich der Industrieförderung dienen, dürfte man kaum etwas einwenden, wenn sie einheitliche Ermäßigungen gewähren und für die Ausfuhr und die Einfuhr über sämtliche Wege — trockene Grenze, Binnenumschlagsplätze und Seehäfen — gelten.

Die Niederlande wünschen für den Verkehr die Errichtung eines gemeinsamen Marktes, bei dem, unter Berücksichtigung der Forderung nach Rentabilität der Verkehrsunternehmen, die Tarifstruktur den Anforderungen des gemeinsamen Gütermarktes angepaßt ist<sup>5)</sup>. Wie die Niederländischen Eisenbahnen, die dank ihrer Freiheit im Wettbewerb Einnahmeüberschüsse erzielen, sollten auch die übrigen Eisenbahnen der europäischen politischen Gemeinschaft nicht mehr als Instrument der staatlichen Wirtschaftspolitik dienen. Der niederländische Verkehrsminister Dr. Algera erstrebt offenbar die Einbeziehung der Eisenbahnen der zu integrierenden Länder Europas in die Marktwirtschaft. In diesem Fall, so glaubt man in den Beneluxhäfen, wäre der Bundesbahn die Unterstützung der deutschen Seehäfen unmöglich. Während nach deutscher Auffassung die Binnenschifffahrt nicht dem freien Wettbewerb überlassen bleiben kann, würden die Niederlande es begrüßen, wenn in der internationalen Rheinschifffahrt völlig freier Wettbewerb herrschte. Die im innerdeutschen Rheinverkehr angewandten Festfrachten werden abgelehnt. Schon heute sind im grenzüberschreitenden Rheinverkehr überwiegend freie Frachten gebräuchlich. Sollte dem Wunsch der Niederlande nach völliger Liberalisierung des Verkehrs entsprochen werden, so werden die Amsterdamer und die Duisburger Frachtenkonvention, denen auch holländische Reeder als Mitglieder angehören, der Auflösung verfallen. Da nach der herrschenden Meinung die Binnenschifffahrt auf dem gesamten Rhein und den von ihm ausstrahlenden Kanälen mit so viel niedrigeren Selbstkosten als die Bundesbahn arbeitet, daß selbst die Aufwendungen des gebrochenen Verkehrs nach und von Rotterdam die Kosten des geschlossenen Bahnweges nach und von den deutschen Seehäfen nicht unbeträchtlich unterschreiten, werden die Beneluxhäfen nach der Liberalisierung des Verkehrs und der Herstellung des freien Wettbewerbs zwischen sämtlichen Seehäfen in den langersehnten vollen Genuß ihrer natürlichen Standortvorteile auch im deutschen Hinterland gelangen.

Während sich der Transitverkehr der Beneluxhäfen mit der Bundesrepublik zu 98—99 % auf die Rheinschifffahrt stützt, ist der wichtigste Träger der seit dem letzten Kriege aufgenommenen Durchfuhr der Rheinmündungshäfen mit Oesterreich und der Tschechoslowakei der geschlossene Bahnweg. Aus diesem Grunde fordern die Beneluxhäfen, ähnlich wie Triest, daß als Grundlage der Frachtsatzbildung der künftigen Seehäfen- und Durchfuhrtarife der Eisenbahnen die geographische Entfernung zu gelten hat. Auf diese Weise soll verhindert werden, daß nicht, wie in der Vergangenheit, die wahre Entfernung zwischen Hinterland und Häfen durch Ausnahmetarife der Bundesbahn „korrigiert“ wird.

<sup>5)</sup> Minister Dr. J. Algera, „Niederländische Verkehrspolitik“, Der Hafenkurier vom 31. Dez. 1953.

Der Wegfall der Seehafentartife der Bundesbahn würde für die deutschen Seehäfen die völlige Verdrängung aus dem Teil ihres deutschen Hinterlandes bedeuten, das in das Einzugsgebiet der Beneluxhäfen fällt. Zum kilometrischen Vorzugsgebiet der Rheinmündungshäfen zählen die linksrheinischen Gebiete und ganz Südwestdeutschland. Auf dem rechten Rheinufer Nordrhein-Westfalens gehört eine verhältnismäßig schmale, wirtschaftlich aber äußerst wichtige Zone zum geographischen Hinterland der belgisch-niederländischen Häfen. Die Grenze liegt hier zwischen Bochum und Dortmund. Legt man die Bahnentfernungen zugrunde, so gehört Süddeutschland zum unbestrittenen Hinterland der deutschen Nordseehäfen. Man wird indessen der Hinterlandslage der Rheinmündungshäfen keineswegs gerecht, wenn man lediglich die Entfernungen des geschlossenen Bahnweges berücksichtigt. Dank des ihnen zur Verfügung stehenden kombinierten Bahn-Wasserweges greifen Antwerpen, Rotterdam und Amsterdam tief in das eisenbahnmäßig zu Hamburg und Bremen gehörende Hinterland ein. Mit seinen niedrigen Frachten wirkt der Rhein zu Gunsten der Beneluxhäfen im Sinn einer sehr starken Entfernungskürzung. Die Kanalisierung des Neckars und das Vorantreiben des Rhein-Main-Donau-Kanals führten zu einer beträchtlichen Ausweitung des deutschen Hinterlandes der Rheinmündungshäfen. Das den deutschen Seehäfen nach Streichung der Seehafentartife der Bundesbahn in der Bundesrepublik verbleibende Hinterland wäre so gering, daß ihre Ausschaltung im sogenannten Wettbewerbsgebiet ihre völlige Verkümmern zur Folge hätte. Diese Schrumpfung des seewärtigen Güterverkehrs würde den Eigenhandel der deutschen Seestädte zwingen, seinen Sitz nach Antwerpen, Rotterdam und Amsterdam zu verlegen. Dasselbe gilt von der deutschen Seehafenspedition. Ohne den starken Rückhalt, den die nationalen Seehäfen ihr gewähren, ist die deutsche Seeschifffahrt kaum lebensfähig.

Eine solche Lösung des Seehafenproblems im integrierten Europa ist für die Bundesrepublik unannehmbar. Sie dürfte auch von keiner europäischen Verkehrsbehörde anerkannt werden. Die Beneluxhäfen werden aber zweifellos darauf bestehen, daß die von ihnen vorgeschlagene Methode der europäischen Seehafenpolitik wenigstens nach der Wiedervereinigung Deutschlands zur Anwendung kommt. Auch hiermit wird sich Deutschland niemals abfinden. Nach Wiederherstellung der deutschen politischen und wirtschaftlichen Einheit würde Hamburg auch im Fall seiner Verdrängung aus dem Wettbewerbsgebiet einen gewissen Teil seiner einstigen Bedeutung zurückgewinnen, seine Eigenschaft als Welthafen allerdings endgültig einbüßen. Vor dem Kriege entfielen auf Mittel- und Ostdeutschland 50 % des deutschen Hinterlandverkehrs Hamburgs. Dagegen waren Bremen, die Unterweserhäfen und Emden nur sehr wenig in der Ostzone verankert. Eine regionale Aufteilung des Verkehrsaufkommens der wichtigsten Seehafenausfuhrtarife der Reichsbahn ergibt, daß die Ostzone 1938 nur mit 3 % am deutschen Hinterlandverkehr Bremens beteiligt war. Würden die deutschen Eisenbahnen nach einer eventuellen Beseitigung des Eisernen Vorhanges angehalten, auf die Erstellung von Seehafentartifen zu verzichten, so würden die Betätigungsmöglichkeiten der westlich von Hamburg gelegenen deutschen Nordseehäfen im Wettbewerbsgebiet wie im Nichtwettbewerbsgebiet so gering sein, daß ihr Untergang unvermeidbar ist. Das wäre aber auch vom europäischen Standpunkt niemals zu verantworten.

Unter diesen Umständen müßte es bei der heutigen Methode des Interessenausgleichs zwischen den deutschen und den belgisch-niederländischen Seehäfen verbleiben. Es handelt sich hierbei um die durch eine feste Bindung der deutschen



Seehafentarife an die Frachtraten des gebrochenen Verkehrs auf dem Fundament der Duisburger Frachtenkonvention herbeigeführte Preisparität der binnenländischen Beförderungskosten der am seewärtigen Güterverkehr des deutschen Wettbewerbsgebiets beteiligten deutschen und ausländischen Seehäfen. Nach deutscher Auffassung sichert diese vom Bundesminister für Verkehr herbeigeführte Regelung den Beneluxhäfen einen gerechten Anteil am deutschen seewärtigen Außenhandel.

In den Niederlanden und in Belgien wird man aber in diesem Fall fortfahren, der Bundesrepublik vorzuwerfen, daß erst die Seehafentarife der Bundesbahn den deutschen Seehäfen die gleichen Chancen wie den ausländischen Seehäfen verschüfen. Dieser angeblich künstliche Wettbewerbsausgleich ermöglicht es ihrer Meinung nach den deutschen Seehäfen, auf Kosten der deutschen Volkswirtschaft Güterverkehr aus dem natürlichen Hinterland der Beneluxhäfen an sich zu ziehen.

Für die deutschen Seehäfen wäre es ein unerträglicher Gedanke, anerkennen zu müssen, daß sie allein dem den Beneluxhäfen auf dem Wege über die deutschen Seehafentarife aufgebürdeten Verkehrslastenausgleich ihre Existenz verdanken. Sie lehnen die Rolle des Almosenempfängers ab.

Im folgenden soll nachzuweisen versucht werden, daß die Seehafentarife der Bundesbahn keine Kunstgriffe zur Verfälschung des natürlichen Wettbewerbsverhältnisses zwischen den deutschen und den ausländischen Seehäfen darstellen und daß die in Deutschland aus volkswirtschaftlichen Gründen entschieden bekämpfte völlige Liberalisierung des Verkehrs sich nicht zum Segen, sondern zum Nachteil der Beneluxhäfen auswirken würde.

### III.

#### Die internationale Rheinschiffahrt und die Beneluxhäfen als Nutznießer des deutschen gemeinwirtschaftlichen Eisenbahngütertarifs.

Der Hauptinhalt der gemeinwirtschaftlichen Eisenbahngütertarifpolitik ist darin zu erblicken, daß im Flächenverkehr und auf den Nebenstrecken die gleichen Frachtsätze wie auf den Hauptstrecken berechnet werden. Die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung wird dadurch ermöglicht, daß die Eisenbahn ihre Beförderungspreise nach den Durchschnittskosten, d. h. auf Grund einer Globalrechnung erstellt, die in einem Schnitt wirtschaftliche und unwirtschaftliche Beförderungsleistungen berücksichtigt.

Der Verzicht auf die Berücksichtigung der Verkehrsdichte bei ihrer Tarifbildung ist der Eisenbahn teuer zu stehen gekommen. Obwohl der Kraftwagen für den Flächenverkehr geradezu prädestiniert ist, betätigt er sich ganz überwiegend im Knotenpunktenverkehr. Wegen der Gleichheit der Transportpreise im Raum kann die Eisenbahn im Streckenverkehr ihre große kostenmäßige Ueberlegenheit gegenüber dem Lastkraftwagen nicht ausnutzen. Es wird niemals gelingen, durch Zusammenpressung der Wertstaffel den Lastkraftwagen aus dem Knotenpunktenverkehr wieder herauszudrängen. Hiervon zeugt folgendes Beispiel: Trotz ihrer Begünstigung durch Seehafentarife gehen seit langem die den drei obersten Regeltarifklassen angehörenden, für das Ruhrgebiet bestimmten Importgüter ganz überwiegend per Lastkraftwagen von Hamburg nach Hamm, wo sie der Bundesbahn zur Unterverteilung an die einzelnen Empfänger übergeben werden. Diese geradezu paradoxe Entwicklung kann nur durch die Einführung von Knoten-

punkttarifen rückgängig gemacht werden. Die Tarifgleichheit im Raum verzerrt aber zugleich den echten Leistungswettbewerb zwischen Eisenbahn und Binnenschifffahrt. Die in die Fesseln der Gemeinwirtschaftlichkeit geschlagene Bundesbahn kann ihre kostenmäßige Überlegenheit auch gegenüber der Binnenschifffahrt nicht zur Geltung bringen. Dieser Tatsache ist sich die Binnenschifffahrt durchaus bewußt, legt sie doch besonderen Wert auf die Beibehaltung der Verpflichtung der Bundesbahn zur gleichmäßigen Berechnung ihrer Beförderungspreise ohne Rücksicht auf die Verkehrsdichte. Bestünde nicht bei den deutschen Eisenbahnen seit ihrer Verstaatlichung die räumliche Tarifgleichheit, so wäre, mit Ausnahme des Rhein-Herne-Kanals, seit den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts in Deutschland kein einziger Kanal mehr gebaut worden.

Sieht man von den Ausfuhrsätzen des AT 6 B 11 für Kohle und den Seehafen-Einfuhrtarifen 7 S 2 für Eisenerz und 14 S 1 für rohes Erdöl ab, so verzichtet die Bundesbahn auch bei ihren Seehafentarifen darauf, bei der Frachtsatzbildung von den Selbstkosten der einzelnen Beförderung auszugehen. Es bilden vielmehr grundsätzlich die im gesamten Güterverkehr von der Bundesbahn erzielten durchschnittlichen Selbstkosten die unterste Grenze für die Frachtsätze der Seehafentarife. Trotz der relativ hohen Frachtvergünstigungen, welche die Seehafentarife gewähren, sind die deutschen Seehäfen keine Nutznießer des deutschen Eisenbahn-Gütertarifsystems, sondern leisten seit Jahrzehnten einen gewichtigen Beitrag zur Finanzierung des von der Bundesbahn im Interesse der wirtschaftsschwachen Gebiete durchgeführten sozialen Lastenausgleichs. Hieraus haben die Rheinschifffahrt und die Beneluxhäfen großen Nutzen gezogen.

Der Bundesminister für Verkehr ging beim Erlaß seiner Richtlinien über die Regelung der Seehafentarife vom 16. Mai 1951 von der Fiktion aus, daß die Rheinschifffahrt nicht nur im Verkehr zwischen den Beneluxhäfen und den Binnenhäfen, sondern auch im gebrochenen Verkehr der belgisch-niederländischen Seehäfen mit dem gesamten Wettbewerbsgebiet kostenmäßig dem geschlossenen Bahnweg nach und von den deutschen Seehäfen überlegen ist. Seitdem durch diese Entscheidung die Aufwendungen der internationalen Rheinschifffahrt im Verkehr zwischen Rotterdam und dem Wettbewerbsgebiet die Eisenbahnfrachten im Hinterlandverkehr der deutschen Seehäfen bestimmen, ist es der Bundesbahn verwehrt, bei der Frachtsatzbildung ihrer für das Wettbewerbsgebiet geltenden Seehafentarife die Mengenstaffel anzuwenden. Die Unmöglichkeit, kostenwahre Seehafentarife zu erstellen, hatte, was die mittel- und höherwertigen Außenhandelsgüter anbelangt, die weitgehende Ausschaltung der Bundesbahn aus dem Hinterlandverkehr der deutschen Seehäfen zur Folge. So entfielen 1952 von Hamburgs binnenländischem Versand an Importgütern in der Form von Sack- und Stückgut auf den Lastkraftwagen 62,6 %, die Bundesbahn 33 % und die Elbeschifffahrt 4,4 %. Etwas günstiger liegen die Verhältnisse für die Bundesbahn beim Empfang Hamburgs an Sack- und Stückgut aus dem Binnenland. Immerhin erreichte der Lastkraftwagen 1952 bei diesen Exportgütern einen Anteil von 32,2 %.

Auf die weit überhöhten Frachtsätze des AT 17 S 1 ist es zurückzuführen, daß die Bundesbahn in den ersten fünf Monaten 1953 an der landwärtigen Getreideabfuhr aller deutschen Seehäfen mit nur 18,8 %, die Binnenschifffahrt dagegen mit 61,4 % beteiligt war. In Hamburg und Bremen ist der Lastkraftwagen sehr stark in diese Transporte eingebrochen. So entfielen in der genannten Periode von Hamburgs Getreideversand nach dem Binnenland 35,3 % auf den Lastkraftwagen. In Bremen erreichte er eine Quote von 32,8 %.

## IV.

**Die Auswirkungen einer vollständigen Kommerzialisierung der Bundesbahn auf die deutschen Seehäfen, die internationale Rheinschifffahrt und die Beneluxhäfen.**

Es sei einmal unterstellt, daß nach Verwirklichung der europäischen Integration alle Verkehrsträger dazu übergehen, ausschließlich „marktgerechte“ Beförderungspreise zu fordern. Der Einbau sämtlicher öffentlicher Transportmittel in die sozialverpflichtete Marktwirtschaft hätte die Einstellung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung durch die Eisenbahnen zur Folge. Keine Eisenbahn dürfte mehr als Instrument der staatlichen Wirtschaftslenkung dienen. Kein Mitgliedsstaat hätte fortan das Recht, seine Eisenbahnen anzuhalten, Ausnahmetarife zum Zweck der Unterstützung der nationalen Seehäfen in ihrem Wettbewerbskampf gegen fremde Seehäfen zu erstellen. Für die Tarifbildung der Eisenbahnen sollen ausschließlich kommerzielle Gesichtspunkte maßgebend sein.

Es wird ferner die Befreiung der Bundesbahn von ihren politischen Lasten angenommen. Noch bestehende Kriegsschäden werden auf Kosten des Bundes beseitigt. Der Bund trägt auch die der Bundesbahn bei der Befriedigung ihres Nachholbedarfs noch erwachsenden Aufwendungen. Dafür verzichtet die Bundesbahn auf jegliche staatliche Zuschüsse. Dasselbe gilt von den übrigen binnenländischen Beförderungsmitteln, die außerdem für die Aufwendungen ihrer Fahrwege selbst aufzukommen haben.

Gestattete man der Bundesbahn, die Ketten der Gemeinwirtschaftlichkeit von sich zu werfen, so würden ihre natürlichen Vorzüge bei der Bedienung des Strecken- und Massengutverkehrs offen zu Tage treten. Nach Aufgabe der gestaffelten Durchschnittspreise fände die Bundesbahn bei sämtlichen Gütern, gleichgültig, ob hoch- oder geringwertig, ihr natürliches Betätigungsfeld im Knotenpunktenverkehr. Der Lastkraftwagen würde sich dem Flächenverkehr widmen. Lediglich die Beförderung von Massengütern in Ganzzügen oder Zugteilen würde von der Eisenbahn selbst auf kürzeste Entfernungen billiger als vom Kraftverkehr bewältigt.

Die Entpflichtung der Bundesbahn von ihren gemeinwirtschaftlichen Aufgaben würde einer Revolutionierung des deutschen Wirtschaftslebens gleichkommen. Die Verkehrsbedienung der wirtschaftsschwachen Gebiete zu den heutigen billigen Beförderungspreisen wäre unmöglich. Die Folge wäre eine verstärkte Ballung der Wirtschaft.

Hier interessieren aber die Rückwirkungen einer vollständigen Liberalisierung des Verkehrs auf die Binnenschifffahrt. Die Einbeziehung der Bundesbahn in die freie Marktwirtschaft würde nicht nur eine neue Verkehrsteilung zwischen Schiene und Straße herbeiführen, sondern zugleich die Existenzgrundlagen der Binnenschifffahrt erschüttern.

Keine Eisenbahn wird jemals auf den Einsatz der Entfernungsstaffel verzichten. Nachdem nur noch das Eigeninteresse der Verkehrsträger von Einfluß auf die Tarifbildung wäre, würden die ausgerechneten Eisenbahnfrachten bei den Nahentfernungen kräftig anziehen, bei den weiten Entfernungen dagegen sinken. Schließlich würden alle europäischen Eisenbahnen die Entfernungsstaffel bei den Massengütern und den Vorprodukten stärker als bei den Fertigwaren anwenden. Die Anhebung der Nahfrachten würde den Zu- und Ablauf der Binnenhäfen, d. h. den gebrochenen Verkehr der Binnenschifffahrt, verteuern. Es blieben nur solche Binnenumschlagtarife, an denen die Bundesbahn selbst

interessiert ist, bestehen. Da die Binnenschifffahrt vorzugsweise Massengüter befördert, würde die tarifliche Begünstigung der weiten Entfernungen sowie die Differenzierung der Entfernungsstaffel je nach Tarifklasse die Wettbewerbsfähigkeit der Binnenschifffahrt beeinträchtigen.

Wie die Entfernungsstaffel, so verdankt auch die Wertstaffel eigenwirtschaftlichen Erwägungen der Eisenbahnen ihre Entstehung. Seitdem der überwiegende Teil der Massengüter in geschlossenen Zügen und Wagengruppen befördert wird, sind die Eisenbahnen bei der Durchführung dieser Transporte nicht mehr auf übertrieben hohe Ueberschüsse des hochwertigen Güterverkehrs angewiesen. Es ist allerdings fraglich, ob die heutige zusammengedrückte Wertstaffel der Bundesbahn überhaupt noch eigenwirtschaftlich ist. Nachdem der Kraftverkehr auf die Bedienung des Flächenverkehrs verwiesen ist, dürfte die Bundesbahn das Spannungsverhältnissen zwischen den Eckklassen ihres Regeltarifs wieder verstärken.

Die Beseitigung des deutschen gemeinwirtschaftlichen Eisenbahn-Gütertarifsystems würde keine Verringerung, sondern eine Zunahme der Tariffdifferenzierung bedeuten. Entschlüsse sich die Bundesbahn zur allgemeinen Anwendung der dritten Staffel, der sog. großen Mengenstaffel, so würde das Ausmaß der Tariffdifferenzierung sehr stark zunehmen. Die der Selbstkostendegression voll entsprechende Begünstigung des Knotenpunktenverkehrs würde fast alle deutschen Kanäle veröden lassen. Im Fall der Berücksichtigung der Verkehrsdichte bei der Frachtsatzbildung der Eisenbahn würde auch die Binnenschifffahrt auf dem Oberrhein, der Weser und der Elbe eine vielleicht tödliche Krise erleiden. Sehr schnell würde sich herausstellen, daß es sich bei der immer noch nicht aus der Literatur verschwundenen Lehrmeinung, die Transportkosten der Binnenschifffahrt betrügen nur ein Drittel derjenigen der Eisenbahn, um eine fromme Legende handelt.

Die Binnenschifffahrt kann gegen keine sich aus den Selbstkosten der einzelnen Beförderung ergebende Tariffdifferenzierung den Vorwurf der Diskriminierung erheben. Die Eisenbahnen können sich sogar mit Frachtsätzen begnügen, die nur wenig über ihren partiellen Selbstkosten liegen, wenn sie auf diese Weise einen ihre Gesamtrentabilität verbessernden Verkehrszuwachs erzielen.

Die Hereinstellung in die freie Marktwirtschaft würde der Bundesbahn die Vollbeschäftigung und die Rentabilität sichern. Die meisten Verlader dürften mit einer kräftigen Senkung der Eisenbahnfrachten rechnen.

1951 beförderte die Rheinschifffahrt nach der US-Zone 7 174 810 t Kohlen, das sind 32,4 % der gesamten Kohlenverladungen der Binnenschifffahrt ab Rhein/Ruhr. Die Rheinschifffahrt verdankt diese umfangreichen Transporte nicht zuletzt dem Umstand, daß den Frachtsätzen des allgemeinen Kohlen-Ausnahmetarifs 6 B 1 die Durchschnittskosten bei Aufgabe von einzelnen Wagenladungen zugrunde liegen. Sollte die Bundesbahn dazu übergehen, im Fall des Versands von Kohle in geschlossenen Zügen oder Wagengruppen auf den AT 6 B 1 gestaffelte Mengenrabatte zu gewähren, so würde der Anteil der Rheinschifffahrt an der Kohlenversorgung Südwest- und Süddeutschlands beträchtlich zurückgehen. Die frei werdende Tonnage müßte im grenzüberschreitenden Verkehr Beschäftigung suchen. Auch die Verkehrsregelung der Hohen Behörde der Montan-Union kann zu einer ernsten Krise der Rheinschifffahrt führen.

Es ist denkbar, daß im vereinten Europa die Bundesbahn und die Eisenbahnen der Beneluxländer sich entschließen werden, ihre Verbandstarife zu Gunsten des Verkehrs der Rheinmündungshäfen mit dem deutschen Wettbewerbsgebiet auf

Grund einer durchgerechneten Entfernungsstaffel für die gesamte Strecke zu bilden. Damit entfielen nicht nur die bisher übliche Unterbrechung der Entfernungsstaffeln an den Grenzübergängen, sondern es würde zugleich eine Abfertigungsgebühr gespart. Die Folge wäre eine nicht unbeträchtliche Verbilligung der Kosten des geschlossenen Bahnweges zwischen dem Wettbewerbsgebiet und den Beneluxhäfen. Hieraus würde Antwerpen Nutzen ziehen. Um allzu große Einbußen des gebrochenen Verkehrs zu verhindern, müßte die internationale Rheinschiffahrt ihre Frachten im grenzüberschreitenden Verkehr via Emmerich senken.

Im Fall der vollständigen Liberalisierung des Verkehrs zählt die Förderung der nationalen Seehäfen nicht mehr zu den Aufgaben der Eisenbahn. Nichtsdestoweniger würde eine Kommerzialisierung der Bundesbahn den deutschen Seehäfen große Frachtvorteile gegenüber den Beneluxhäfen sichern, dies deshalb, weil die Rheinmündungshäfen wegen des geringen Umfangs ihrer Durchfuhr auf dem geschlossenen Bahnweg von den Möglichkeiten der niedrigen Frachtsätze der kommenden Knotenpunkttarife nur wenig Gebrauch machen können.

Unterliegt die Bundesbahn den Spielregeln des freien Wettbewerbs, so ist sie nicht mehr verpflichtet, im Wettbewerbsgebiet den Seehafentarif den Kosten des kombinierten Eisenbahn-Rheinweges von und nach Rotterdam zugrunde zu legen. Sie ist vielmehr bei der Frachtsatzbildung ihrer Seehafentarife wieder völlig souverän und kann im gesamten Seehafenverkehr die kostengerechte Mengenstaffel anwenden.

Die Bundesbahn wird nach erfolgter Einigung über die Aufteilung der Frachten auf die beteiligten Eisenbahnverwaltungen die Beneluxhäfen in ihr Seehafenverzeichnis aufnehmen. Im Verkehr mit dem Wettbewerbsgebiet gelten sämtliche Seehafentarife der Bundesbahn auch für die Rheinmündungshäfen.

Die Frachtsätze der neuen Seehafentarife gälten für den Fall der Aufgabe der Güter in einzelnen Waggons. Würden die Güter in geschlossenen Zügen oder Wagengruppen zum Versand gebracht, so gewährten die Tarife Mengenrabatte und Regelmäßigkeitsprämien. Die Inanspruchnahme dieser Vergünstigungen setzte Vereinbarungen zwischen Versender und Eisenbahn über den Beförderungsweg, das Zuggewicht und die zu verwendenden Wagen voraus. Ein besonderer, auch für den Versand und Empfang der Seehäfen geltender Ausnahmetarif würde die Beförderung von Gütern aller Art in Knotenpunktzügen begünstigen. Als Vorbild für die Frachtsatzbildung dieses Verteiler- und Sammelladungstarifs können die französischen Tarife für Knotenpunktzüge dienen. Vielleicht entschließt sich die Bundesbahn auch zum Aufbau eines Netzes von Behälterzügen, die an den Knotenpunkten ihren Inhalt in Form von Behältern durch Ein- und Ausladen am Zug austauschen. Die für die Behälterzüge geltenden Tarife werden ungewöhnlich niedrig sein. Seehäfen, die große Mengen an hoch- und mittelwertigen Außenhandelsgütern auf dem Bahnweg versenden und empfangen, werden großen Nutzen aus den auf den Knotenpunktverkehr beschränkten Behälterzügen ziehen.

Alle geschilderten Tarifvergünstigungen gelten für den seewärtigen Güteraus-tausch des Wettbewerbsgebiets über deutsche und ausländische Seehäfen. So lange indessen praktisch ihr gesamter Hinterlandverkehr mit der Bundesrepublik auf dem Rhein durchgeführt wird, nützte den Beneluxhäfen ihre völlige eisenbahntarifarisches Gleichbehandlung mit den deutschen Seehäfen kaum etwas. Da Belgiens Rheinflotte nicht sehr groß ist, dürfte Antwerpen einen Teil seines deutschen Hinterlandverkehrs auf den direkten Bahnweg verlagern. Eine solche Um-

stellung käme dagegen für Rotterdam und Amsterdam nicht in Frage. Die Kommerzialisierung der Bundesbahn würde zweifellos das Kräfteverhältnis zwischen den Beneluxhäfen zu Gunsten von Antwerpen verändern. Die Durchfuhr der Rheinmündungshäfen auf dem Bahnweg würde zunehmen. Hierdurch würde aber der Rückgang des Hinterlandverkehrs der Beneluxhäfen mit Deutschland auf dem Rhein nicht entfernt wettgemacht.

Es wäre mit ziemlicher Sicherheit anzunehmen, daß die Beneluxhäfen ihre bisherige Bedeutung für die Ausfuhr von Ruhrkohle behalten würden. Ihnen verbliebe auch ihr heutiger Anteil an der Versorgung der Ruhr-Eisenindustrie mit Eisen- und Manganerz. Dies deshalb, weil die Bundesbahn bei Kohle und Erz bereits seit langem praktisch die Mengenstaffel anwendet. Gälte indessen die Mengenstaffel der Bundesbahn künftig bei sämtlichen Seehafentariften, so würde die internationale Rheinschiffahrt bei allen übrigen deutschen Ein- und Ausfuhrgütern schwere Verkehrseinbußen erleiden. Ebenso unangenehm würde die Rheinschiffahrt den von den nunmehr selbstkostenorientierten Seehafentariften ausgehenden Frachtdruck empfinden. Um im gebrochenen Verkehr besonders mit Südwest- und Süddeutschland nicht völlig ausgeschaltet zu werden, würde man sich in der Rheinschiffahrt entschließen müssen, von den Möglichkeiten der regionalen Frachtdifferenzierung weitgehenden Gebrauch zu machen. Das setzte aber ihre völlige Kartellisierung voraus, die dem Prinzip des freien Wettbewerbs widerspricht.

In den Seehäfen konzentrieren sich eingehend und ausgehend riesige Güterströme. Aus diesem Grunde zählen die großen Seehäfen zu den wichtigsten Eisenbahnknotenpunkten. Nach der im Fall der Liberalisierung sämtlicher Verkehrsmittel zwangsläufigen Verdrängung des Lastkraftwagens aus dem Hinterlandverkehr der deutschen Seehäfen würde der Außenhandel des Wettbewerbsgebietes über deutsche Seehäfen wieder ganz überwiegend den direkten Bahnweg bevorzugen. Dank der Mengenstaffel, der Regelmäßigkeitsprämien und der vorteilhaften Knotenpunkt- und Behälterzugtarife würden die neuen, ausschließlich kostenorientierten Seehafentarifte den deutschen Seehäfen wesentlich größere Vergünstigungen als die heutigen Seehafentarifte gewähren. Erst jetzt würden gleiche Startbedingungen zwischen den deutschen und den belgisch-niederländischen Seehäfen bestehen.

Die Kommerzialisierung der europäischen Eisenbahnen hätte eine Verschiebung des Kräfteverhältnisses zwischen den nordwesteuropäischen Häfen von Caen bis Lübeck zur Folge. Der grenzüberschreitende Verkehr der internationalen Rheinschiffahrt müßte mit ernstern Verkehrseinbußen und sinkenden Erlösen rechnen. Einer Umstellung der Durchfuhr Rotterdams und Amsterdams mit Deutschland, Elsaß-Lothringen, dem Saarland und der Schweiz vom Rheinweg auf den Bahnweg sind wegen des hohen Anteiles der Niederlande an der Rheintonnage enge Grenzen gesetzt. Dagegen dürfte es Antwerpen nicht schwer fallen, im Hinterlandverkehr auf den geschlossenen Schienenweg auszuweichen. Wie Antwerpen würden die französischen und die deutschen Seehäfen großen Nutzen aus den Wandlungen der europäischen Seehafentarifpolitik ziehen.

Der Verfasser ist weit davon entfernt, der Liberalisierung des Verkehrs das Wort zu reden. Nach wie vor bekennt er sich zum gemeinwirtschaftlichen Eisenbahngütertarifsystem. Die Preisgabe der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienug durch die Bundesbahn würde zu einer Verödung der wirtschaftsschwachen und aller rohstoffarmen Gebiete sowie zu einer unheilvollen Ballung der Menschen und der Industrie in wenigen von der Natur begünstigten Teilräumen, wie Nord-

rhein-Westfalen, führen. Stellt man die Eisenbahn in den vollen Wettbewerb, so wird die europäische Binnenschifffahrt das Schicksal der amerikanischen Flußschifffahrt erleiden. Das muß aber unter allen Umständen vermieden werden. Die Binnenhäfen haben das gleiche Recht auf Existenz wie die Seehäfen.

Der Verfasser lehnt den freien Wettbewerb als Ordnungsprinzip für den gesamten Verkehr und die Seehäfen entschieden ab. Auf diese Weise kann keine einwandfreie Lösung des Problems der europäischen Seehafenintegration erreicht werden. Unterwirft man die Seehäfen einer unbeschränkten „atomistischen“ Konkurrenz, so gibt es in ganz kurzer Zeit nur noch ganz wenige europäische Großhäfen. So würden sich, um nur ein Beispiel anzuführen, die Unterweserhäfen gegenüber Bremen nicht mehr behaupten können. Das Unterweser-Verkehrsabkommen widerspricht den Grundsätzen der freien Hafenkonzurrenz. Nach der Beseitigung der Zweiteilung Deutschlands würde Hamburg aus der freien Marktwirtschaft im Verkehr und im Hafensektor wesentlich größeren Nutzen als Bremen ziehen. Wie noch zu zeigen, ist es auch vom volkswirtschaftlichen Standpunkt richtig, daß die Konferenzen nur wenige Häfen als Basishäfen der überseeischen Linienschifffahrt anerkennen. Sieht man hiervon ab, so widerspricht die Monopolbildung bei den Seehäfen den gesamteuropäischen Interessen.

Dieser Abschnitt unserer Darlegungen verfolgt in erster Linie das Ziel, das Verhandlungsklima zwischen den ausländischen und den deutschen Seehäfen zu verbessern und die leider immer noch bestehenden Mißverständnisse aus dem Wege zu räumen. Nach niederländischer Auffassung sind alle Seehafentarife der Bundesbahn Unterkostentarife. Es wird beispielsweise darauf verwiesen, daß der Seehafenausfuhrtarif 21 S 4 beim Teppichversand von bestimmten südwestdeutschen Stationen nach Hamburg die Frachtsätze der Klasse F gewährt, d. h. zu denselben Beförderungspreisen wie Lumpen befördert. Teppiche gehören der obersten Tarifklasse (A) an. Trotzdem setzt aber die Bundesbahn beim AT 21 S 4 kein Geld zu. Die Selbstkosten der Eisenbahn sind gleich, ob sie nun 15 t eines hochwertigen Gutes oder die gleiche Menge eines minderwertigen Gutes befördert. Von einer Diskriminierung der Beneluxhäfen wäre nur dann die Rede, wenn auch die Rheinschifffahrt vollen Gebrauch von der Wertstaffel machen würde. Zweifellos gibt es Seehafentarife, deren Frachtsätze wesentlich unter den von der Bundesbahn im gesamten Güterverkehr erzielten Durchschnittskosten liegen. Auch diese, was das Verkehrsaufkommen anbelangt, zahlenmäßig geringe, aber gewichtige Gruppe der Seehafentarife sind für die Bundesbahn keine Verlusttarife. Beim Rohölversand von Nordenham nach Essen-Karnap begnügt sich die Bundesbahn mit einem Frachtsatz, der nur um ein Geringes über der Rate liegt, welche im Fall der Beförderung über Rotterdam zu entrichten wäre. Obwohl der Seehafeneinfuhrtarif 14 S 1 für mineralisches Rohöl gegenüber der untersten Regel-tarifklasse (G) eine Ermäßigung von 55 % gewährt, erzielt die Bundesbahn bei diesen in geschlossenen Kesselwagenzügen durchgeführten Transporten nach-gewiesenermaßen Ueberschüsse. Ähnlich liegen die Verhältnisse bei den Ausfuhrsätzen des AT 6 B 11 für Kohle und beim Seehafeneinfuhrtarif 7 S 2 für Eisenerz.

Es gibt noch zahlreiche andere Außenhandels-güter, für welche die Beförderung in geschlossenen Zügen und Wagengruppen üblich ist, ohne daß die Bundesbahn hier von den Möglichkeiten der großen Mengentaffel Gebrauch macht. Hierfür nur ein Beispiel: 1952 nahmen  $\frac{3}{4}$  der gesamten deutschen-Grubenholzeinfuhr den Weg über die Beneluxhäfen. Lübeck erfreut sich beim Grubenholzbezug aus Finnland und Schweden in Trampschiffen niedrigerer Seefrachten als Rotter-

dam. Wenn, wovon aber keine Rede ist, den Frachtsätzen des kürzlich eingeführten Seehafeneinfuhrtarifs 1 S 2 für Grubenholz die Selbstkosten der Bundesbahn für geschlossene Züge zugrunde liegen würden, wäre Lübeck in der Lage, sich einen erheblichen Anteil an der Versorgung des Ruhrgebiets mit Grubenholz nordischer Herkunft zu sichern.

Angesichts der großen Bedeutung der Massengüter für die Durchfuhr der Beneluxhäfen und für die Binnenschifffahrt legt sich die Bundesbahn hinsichtlich des Einsatzes der kostengerechten Mengenstaffel bei den Seehafentariifen für Massengüter große Zurückhaltung auf. Man denke nur an den Seehafeneinfuhrtarif 17 S 1 für Getreide. Deutschland hat die höchsten Getreidetarife der Welt. Obwohl es sich bei Getreide um ein Schüttgut handelt, wendet die Bundesbahn bei diesem Tarif die große Mengenstaffel nicht an. So kommt es, daß im Mai 1953 die Beförderungspreise der belgischen Eisenbahnen für Ueberseegetreide bei 300 km nur 70 % der Frachtsätze des AT 17 S 1 ausmachten. Die Einführung des AT 14 S 1 für Rohöl, welcher Tarif ausschließlich von Nordenham nach Essen-Karnap gilt, betrachtet der Verfasser als einen schweren Fehler der Bundesbahn. Der Verfasser glaubt sich nicht von der Wirklichkeit zu entfernen, wenn er auch an dieser Stelle behauptet, daß kein Seehafentarif der Bundesbahn seine vollen anteiligen Selbstkosten unterschreitet.

Die Duisburger Frachtenkonvention erfaßt die Beförderung aller mittel- und höherwertigen Außenhandelsgüter. Sie gewährt, anders als die Bundesbahn, unterschiedliche Raten je nach den aufgelieferten Mengen. Bei der Güterbeförderung zwischen Rotterdam und den deutschen Rheinplätzen handelt es sich um echten Knotenpunktverkehr. Der An- und Abtransport nach und von den Binnenhäfen ist Sache der Bundesbahn. Da hier die Aufgabe der Sendungen in einzelnen Waggons und die nahen Entfernungen völlig überwiegen, setzt die Bundesbahn bei diesen Transporten Geld zu. Rotterdam empfängt und versendet seine Außenhandelsgüter in größeren und großen Partien per Rheinschiff, kommt also in den vollen Genuß der Mengenstaffel der Duisburger Frachtenkonvention. Bei der Ermittlung der vorgeschriebenen Frachtparität zwischen dem gebrochenen Verkehr via Rotterdam und dem geschlossenen Bahnweg via deutsche Seehäfen geht man von den Raten der Duisburger Frachtenkonvention für solche Partien aus, die in den deutschen Seehäfen im Gesamtdurchschnitt beim Bahnversand anfallen. Sie sind weit niedriger als in Rotterdam bei der Beförderung in Rheinschiffen.

Entschließt sich die Bundesbahn zur Einführung von Knotenpunkttarifen<sup>6)</sup>, so verschiebt sich auch für die deutschen Seehäfen die Sammlung und die Verteilung aller mittel- und höherwertigen Außenhandelsgüter tief ins Binnenland. Die Folge ist eine Angleichung der Partien, welche die deutschen Seehäfen nach dem Wettbewerbsgebiet versenden und aus ihm empfangen, an diejenigen Rotterdams. Es ist durchaus möglich, daß sich in diesem Fall die Durchschnittsgröße der einzelnen Partien in den beiden deutschen Nordseehäfen größer als in den Beneluxhäfen stellen wird. Im Fall der Anwendung von Knotenpunkttarifen sinken die Beförderungskosten der Bundesbahn für die mittel- und höherwertigen Außenhandelsgüter beträchtlich. Dies deshalb, weil im Knotenpunktverkehr, be-

<sup>6)</sup> Zur Frage der Knotenpunkt- und Verteilertarife verweist der Verfasser auf seine beiden Aufsätze: „Die Mengenstaffel in ihrer Bedeutung für die Eisenbahngütertarifpolitik“, Zeitschr. f. Verkehrswissenschaft, 1952, Heft 2, S. 79—100.

„Gegenwartsprobleme der französischen Eisenbahngütertarifpolitik“, Zeitschr. f. Verkehrswissenschaft, 1953, Heft 4, S. 243—270.



sonders, wenn sich wie zu erwarten die Seehafenspediteure dieser Einrichtung bedienen, geschlossene Züge zum Einsatz gelangen. Da es sich bei den Knotenpunktтарifen wie bei den gewöhnlichen Seehafentарifen um durchgerechnete Tarife handelt, und anders als in den Binnenhäfen in den Bahnknotenpunkten eine Umladung nicht erforderlich ist, werden sich die Kosten des geschlossenen Bahnweges von und nach den deutschen Seehäfen wesentlich niedriger als die des gebrochenen Verkehrs von und nach Rotterdam stellen. Die Bindung der deutschen Seehafentарife an die Frachtsätze der Duisburger Frachtenkonvention bedeutet dann eine Begünstigung der Beneluxhäfen und eine echte Diskriminierung der deutschen Seehäfen. Die Bundesbahn wird aber im Interesse einer friedlichen Verständigung zwischen den Beneluxhäfen und den deutschen Seehäfen bei der Frachtsatzbildung der zweifellos kommenden Knotenpunkt- und Verteilertarife die Interessen der Rheinschiffahrt und der belgisch-holländischen Seehäfen weitgehend berücksichtigen. Zusammenfassend kann somit gesagt werden, daß die Seehafentарife der Bundesbahn kein Mittel zur künstlichen Ablenkung des deutschen Hinterlandverkehrs der Beneluxhäfen nach den deutschen Seehäfen darstellen.

## V.

### Die Port-Equalization als Mittel zur Lösung des Problems der europäischen Seehafenintegration.

Die Port-Equalization ist seit vielen Jahrzehnten ein integrierender Bestandteil der Seehafentарifpolitik der amerikanischen, kanadischen und südafrikanischen Eisenbahnen. Sie ist auch in Europa keineswegs unbekannt. Auf dem europäischen Kontinent hat die frachtliche Gleichstellung der Seehäfen durch die Eisenbahnen bislang allein im Durchfuhrgeschäft größere Bedeutung erlangt<sup>7)</sup>. Das ist kein Zufall.

Das Interesse der europäischen Eisenbahnen und Seehäfen an einer friedlichen Verständigung über die Durchfuhrtarife ist sehr groß. Wo Binnenländer wie die Schweiz, die Tschechoslowakei, Oesterreich und Ungarn die Möglichkeit haben, bei der Ein- und Ausfuhr mehrere Wege und Seehäfen zu benutzen, führte der Wettbewerb der Eisenbahnen um die heißbegehrten Durchfuhrgüter sehr schnell zu kostspieligen Tarifkriegen. Die Auslobung, d. h. die Bereitwilligkeit einer Eisenbahn, die sich über einen Wettbewerbsweg ergebenden Frachten auf die eigenen Strecken zu übernehmen, wurde im Transitgeschäft zum wichtigsten Kampfmittel. Ihre allgemeine Anwendung bei der Erstellung der Seehafendurchfuhrtarife führte zur Ignorierung der bestehenden Entfernung Unterschiede und zur Frachtgleichheit aller an der landwärtigen Durchfuhr beteiligten Seehäfen auf dem Bahnwege. Diese wilde Form der Port-Equalization war vom finanziellen Standpunkt der Eisenbahnen durchaus unbefriedigend, ergaben sich doch hierbei völlig ungenügende Frachterlöse. Folgerichtig entschlossen sich die Eisenbahnen zwischen den beiden Weltkriegen zur Ersetzung der unregelmäßigen bzw. automatischen Seehafengleichstellung durch die echte Port-Equalization. Nachdem sich herausstellte, daß die Regelung der Durchfuhr der Seehäfen mit den Binnenländern ohne die Mitwirkung der Binnenschiffahrt nicht zu dem erhofften Ziel

<sup>7)</sup> Einzelheiten hierüber finden sich in dem Aufsatz des Verfassers „Die Port-Equalization in ihrer Bedeutung für die Durchfuhr der Seehäfen mit Binnenländern, dargestellt am Beispiel der Schweiz und Oesterreichs“, Zeitschr. f. Verkehrswissenschaft, 1951, Heft 2, S. 107—120.

führte, kam es zum Einbau des gebrochenen Verkehrs und des reinen Wasserweges in das System der Port-Equalization.

Auch in den USA und in Kanada verdankt die frachtliche Gleichstellung der Seehäfen rein privatwirtschaftlichen Erwägungen der miteinander konkurrierenden Eisenbahnen ihre Entstehung. So führte vor mehr als 80 Jahren in den USA der Wettbewerb unter den großen Eisenbahngesellschaften zur Port-Equalization. War die Port-Equalization ursprünglich auch das Ergebnis einer Ratenverständigung rivalisierender Eisenbahngesellschaften mit dem Ziel der Herbeiführung eines Gleichgewichts zwischen den am seewärtigen Gütertausch des Mittelwestens beteiligten Eisenbahnrouten und -häfen, so stellte die Interstate Commerce Commission dieses Ausgleichssystem frühzeitig auf eine höhere Ebene. Seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts steht die Port-Equalization im Dienst der staatlichen Seehafenpolitik in den USA und in Kanada<sup>8)</sup>. Nach Platz haben auch in Amerika die Häfen eine Frachtgleichstellung, die miteinander im Wettbewerb liegende Eisenbahnen glauben einführen zu können, mit Erfolg bekämpft<sup>9)</sup>. Dieser Auffassung glaubt der Verfasser widersprechen zu müssen. In den USA wird an dem System der Frachtgleichstellung der Seehäfen unbeirrbar festgehalten. Die Port-Equalization hat sich in den USA seit mehr als achtzig Jahren durchaus bewährt. Meinungsverschiedenheiten bestehen lediglich darüber, ob die zu Gunsten bestimmter Häfen erstellten Port Differentials erhöht oder ob sie völlig beseitigt werden sollen. Die Aufgabe der Port-Equalization hat aber in den USA und in Kanada niemals zur Diskussion gestanden.

In den USA und in Kanada stehen zwei Formen der Port-Equalization nebeneinander, und zwar:

1. die vollständige Frachtgleichheit ganzer Hafengruppen im Verkehr mit ihren Wettbewerbsgebieten auf der Eisenbahn;
2. die tarifliche Gleichbehandlung mit geringen Abweichungen in der Form fester (nicht prozentualer) Zu- und Abschläge (Port Differentials) zum Nachteil oder Vorteil einzelner Mitglieder der betreffenden Hafengruppe.

Seit dem Ende des vergangenen Jahrhunderts ist der Ausgleich unterschiedlicher Fazilitäten die einzige Aufgabe der Port Differentials. Legt man als Maßstab die Zahl der Seehäfen zugrunde, so tritt in den USA das System der Port Differentials gegenüber der Port-Equalization in der Form der vollständigen frachtlichen Gleichstellung stark in den Hintergrund. Auf die nordatlantischen Häfen, deren Hinterlandverkehr mit dem Mittelwesten durch Zu- und Abschläge auf und von den New Yorker Eisenbahnratens geregelt wird, entfielen aber 1937 wertmäßig 69,2 % des Auslandsgeschäfts aller amerikanischen Seehäfen. Außerdem kommen Port Differentials auch bei den „Southern Ports“ (Südatlantik- und Golfhäfen) vor. Somit gibt das System der Port Differentials der amerikanischen Port-Equalization das Gepräge. Nicht anders liegen die Verhältnisse in Kanada. Die südafrikanischen Eisenbahnen verzichteten beim „blanketing of rates“ von Anfang

<sup>8)</sup> Siehe hierzu:

Schulz-Kiesow, „Die Port-Equalization in den U.S.A.“, Zeitschr. f. Verkehrswissenschaft, Jg. 1951, Heft 1, S. 42—52.

Werner Nittscher, „Das System der amerikanischen Eisenbahn-Seehafentarife im Spiegel des gegenseitigen Wettbewerbs der U.S.A.-Seehäfen“, Hamburger Dissertation 1948.

<sup>9)</sup> Bernhard Platz, „Tarifpolitische Wünsche Bremens“, Wirtschafts-Correspondent Nr. 47 vom 26. November 1953.

an auf die vollständige Frachtgleichheit aller in das System der Port-Equalization einbezogenen Häfen.

Das Frachtgleichheitsprinzip wird nur im bestrittenen Verkehr der Seehäfen zum Einsatz gebracht. Dabei muß auf einen grundlegenden Unterschied zwischen der amerikanischen Port-Equalization und derjenigen Kanadas und Südafrikas aufmerksam gemacht werden. In Kanada und Südafrika genügt es nicht, daß mehrere nationale Seehäfen ihren Anspruch auf Beteiligung am seewärtigen Außenhandels eines bestimmten Wettbewerbsgebiets nachweisen können. Vielmehr ist hier die Anwendung der Port-Equalization an die Bedingung geknüpft, daß dieser Teil des Landes zugleich dem Wettbewerb ausländischer Seehäfen ausgesetzt ist. Dagegen werden in den USA auch diejenigen Wettbewerbsgebiete in das „blanketing of rates“ einbezogen, die ausschließlich in das Einzugsgebiet mehrerer amerikanischer Häfen fallen. In diesem Fall ist der Ausgleich des Wettbewerbs zwischen den nationalen Seehäfen die einzige Aufgabe der Port-Equalization.

Im allgemeinen verfolgt aber die Port-Equalization zwei Ziele, und zwar:

1. Die Regelung des inneren Wettbewerbsverhältnisses der nationalen Seehäfen.
2. Die Unterstützung der heimischen Häfen in deren Wettbewerbskampf mit fremden Seehäfen.

Dieses Schema ist aber nicht auf die USA zugeschnitten. Wird der Ausgleich klimatischer Vorteile ausländischer Häfen nicht zu den Aufgaben der Seehafen-tarifpolitik gezählt, so sind die amerikanischen Seehäfen auf die Hilfsstellung der amerikanischen Eisenbahnen im Wettbewerbskampf gegen fremde Häfen nicht angewiesen. Die Ausdehnung der amerikanischen Port-Equalization auf die kanadischen Seehäfen erklärt sich nicht aus einem Schutzbedürfnis der amerikanischen Seehäfen, sondern ist ein Bekenntnis Amerikas zur engen wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit der befreundeten kanadischen Nation. Sie muß als bloße Nebenerscheinung des amerikanischen Frachtgleichheitssystems gewertet werden. Der eigentliche Zweck der amerikanischen Port-Equalization ist die Beteiligung aller nationalen Häfen am Außenhandel der USA. Dieses Ziel kann nach amerikanischer Auffassung allein durch die Gleichstellung der inländischen Außenhandelsrouten und Häfen verwirklicht werden. Die Port-Equalization, welche den Hauptinhalt der amerikanischen Seehafenpolitik bildet, verfolgt keine protektionistischen Ziele, sondern dient als Instrument der Regelung und Ordnung des gegenseitigen Wettbewerbs der amerikanischen Seehäfen. Dagegen steht im Mittelpunkt der kanadischen Port-Equalization die Unterstützung der nationalen Seehäfen in ihrem schweren Wettbewerbskampf gegen die übermächtigen amerikanischen Nordatlantikhäfen.

Zum Zweck der Regelung des äußeren und inneren Wettbewerbs der Seehäfen bedient sich die Port-Equalization eines frachtbildenden Hafens. Die Eisenbahnen übertragen die Frachtsätze des geschlossenen Bahnweges, welche sich im Verkehr des tarifbildenden Hafens mit dem Wettbewerbsgebiet ergeben, ohne Rücksicht auf die Entfernungsunterschiede auf sämtliche am seewärtigen Güteraustausch des Wettbewerbsgebiets beteiligten, der überseeischen Linienschiffahrt angeschlossenen fremden und heimischen Häfen. Wird auf die vollständige frachtliche Gleichstellung aller Häfen verzichtet und gelangen statt dessen seitens der Eisenbahnen zum Nachteil oder zu Gunsten einzelner Häfen Zu- und Abschläge zur Berechnung, so stehen diese Differentials nicht im Zusammenhang mit den

Entfernungsvorteilen oder -nachteilen der betroffenen Häfen. Sie verdanken vielmehr der Notwendigkeit des Ausgleichs unterschiedlicher Hafenzufahrten ihre Anwendung.

Wo das System der Port-Equalization zur Anwendung gelangt, ist von einem völlig freien Wettbewerb der Seehäfen keine Rede mehr. Der Eingriff in das freie Spiel der Kräfte erfolgt allerdings nur in einem Teil des Hinterlands der Seehäfen. Die Anwendung des Frachtgleichheitsprinzips ist, wie immer wieder betont werden muß, auf den bestrittenen Verkehr der Seehäfen beschränkt.

Die Port-Equalization wird im allgemeinen nur im Verkehr mit Stationen, welche zum kilometrischen Vorzugsgebiet ausländischer Seehäfen gehören, eingesetzt. Eine Ausnahme von dieser Regel wird in den USA gemacht. Hier unterliegen auch diejenigen Wettbewerbsgebiete der Port-Equalization, deren seewärtiger Güterverkehr wegen ihrer geographischen Lage ausschließlich den Weg über die nationalen Seehäfen nimmt. Es ist auch denkbar, daß mit Hilfe des „blanketing of rates“ eine Verständigung zwischen den Seehäfen verschiedener Länder oder auch der Seehäfen nur eines Landes über ihren Transitverkehr erfolgt.

Die Anwendung der Port-Equalization setzt das Bestehen klar umrissener Wettbewerbsgebiete voraus. Für die Regelung des bestrittenen Verkehrs der Seehäfen kommen nur eng mit der Weltwirtschaft verflochtene Landesteile in Betracht. Sehr häufig handelt es sich bei den Wettbewerbsgebieten um die wirtschaftlichen Kraftzentren großer Länder. Gehört ein solches Wettbewerbsgebiet zum kilometrischen Vorzugsgebiet ausländischer Seehäfen und sichern nicht, wie in den USA besondere Umstände den nationalen Seehäfen auch in diesem Teile ihres Hinterlandes ein natürliches Uebergewicht, so verzichtet keine Nation darauf, ihren eigenen Seehäfen eine angemessene Beteiligung am seewärtigen Güteraus-tausch des Wettbewerbsgebiets zu ermöglichen. Diesem Zweck kann als eine Form der Seehafentarifpolitik die Port-Equalization dienen.

Durch den Einsatz der Port-Equalization werden die ausländischen Seehäfen im Verkehr mit dem Wettbewerbsgebiet der Vorteile ihrer geographischen Lage beraubt. Wie die Geschichte der Port-Equalization lehrt, haben sich die fremden Seehäfen mit dieser Beeinträchtigung ihres Standortklimas stets abgefunden. Dies ist darauf zurückzuführen, daß den Lasten, welche das Frachtgleichheitssystem den fremden Seehäfen aufbürdet, auch gewisse Vorteile gegenüberstehen. Falls nicht ihre Ueberlegenheit an Fazilitäten Frachtzuschläge erforderlich machen sollten, dürfen die ausländischen Seehäfen im bestrittenen Verkehr unter gar keinen Umständen frachtlich schlechter als die nationalen Seehäfen gestellt werden. Eine über die frachtliche Gleichstellung mit den nationalen Häfen hinausgehende Schädigung des Transitverkehrs der ausländischen Seehäfen wird aber nur dann vermieden, wenn die Einfuhr- und Ausfuhraten des tarifbildenden Hafens auf sämtliche am Verkehr des Wettbewerbsgebiets beteiligten Seehäfen übertragen werden. Der Verzicht auf den Eingriff in das Standortgefüge der nationalen Seehäfen steht im Widerspruch zu den Grundsätzen der Port-Equalization. Sieht man von den Port Differentials ab, so benötigen die nationalen Häfen lediglich die Frachtgleichheit mit den ausländischen Häfen. Ein Mehr überschreitet die Grenzen des fairen Wettbewerbs.

Beläßt man den nationalen Seehäfen die Vorteile und Nachteile ihrer geographischen Lage, so ist von einer Frachtparität zwischen den ausländischen und den heimischen Häfen keine Rede. In diesem Fall erfreuen sich vielmehr alle nationalen Häfen, welche zum Wettbewerbsgebiet günstiger als der tarifbildende

ationale Hafen liegen, niedrigerer Frachtkosten als die Wettbewerbshäfen des Auslandes. Damit liegt aber eine Ueberspitzung des Protektionismus vor. Da die Port-Equalization niemals zu einer Unterbindung des Transitgeschäfts der ausländischen Häfen führen kann, sind seitens des Auslandes gegen die Anwendung des Frachtgleichheitssystems, niemals ernsthafte Einwände erhoben worden. Dagegen ist von einem gerechten Interessenausgleich im Seehafensektor keine Rede mehr, wenn im umstrittenen Verkehr die Frachtaufwendungen der Transithäfen trotz ihres großen Entfernungsvorsprungs diejenigen bestimmter nationaler Seehäfen beträchtlich übersteigen. In diesem Fall wird der Streit um die Seehafentarife der Eisenbahnen in der internationalen Diskussion niemals verstummen.

Außerhalb der Wettbewerbsgebiete verzichten die Eisenbahnen aller drei Länder auf jede Beeinflussung des Standorts der Seehäfen. In diesen Teilräumen nehmen die Frachtsätze ihrer Seehafentarife auf die geographische Lage der einzelnen Häfen, wenn man von der entfernungsverkürzenden Wirkung ihrer Entfernungsstaffel absieht, jede Rücksicht. Von irgendwelchen Eingriffen der Eisenbahngütertarifpolitik in das innere und äußere Wettbewerbsverhältnis der amerikanischen Seehäfen ist in diesen Relationen keine Rede. Aehnlich liegen die Verhältnisse in Kanada und Südafrika. In den drei Ländern ist somit die Frachtsatzbildung bei den Seehafentarifen je nach ihrem örtlichen Geltungsbereich völlig verschieden.

Die frachtliche Gleichstellung der Seehäfen im bestrittenen Verkehr bedeutet einen Eingriff in das äußere und innere Wettbewerbsverhältnis der Seehäfen. Den Verkehrsverlusten der von der Natur begünstigten Häfen stehen Verkehrsgewinne der frachtungünstig zu den Wettbewerbsgebieten gelegenen Seehäfen gegenüber. Damit verhindert die Anwendung der Port-Equalization in bestimmten Verkehrsrelationen die Benutzung der kürzesten Wege. Sie führt in gewissem Umfang zu unnützen Transporten und belastet die Volkswirtschaft. Da man aber in den drei Ländern der Auffassung ist, daß allein der Einsatz der Port-Equalization eine einwandfreie Lösung des Seehafenproblems ermöglicht, werden die unbestreitbaren Nachteile dieses Systems in Kauf genommen.

Selbstverständlich sind der Port-Equalization Grenzen gesetzt. Nach den gesetzlichen Bestimmungen müssen in Amerika die Seehafentarife mindestens die durch die Beförderung der in Frage stehenden Güter entstehenden zusätzlichen Betriebskosten der Eisenbahn decken. Sie dürfen auch nicht so niedrig sein, daß die Binnenschifffahrt aus dem Wettbewerb ausgeschaltet wird. Schließlich dürfen sie weder andere Verkehre der Eisenbahnen ungebührlich belasten, noch eine angemessene Verzinsung des Eisenbahnkapitals gefährden.

Innerhalb dieses gesetzlichen Rahmens verbleibt den amerikanischen Bahnen jedoch ein beträchtlicher Spielraum, ihre Frachtsätze nach eigenem Ermessen festzusetzen und im Wettbewerbsverkehr den Grundsatz der tariflichen Gleichbehandlung zwecks Herstellung gesunder und stabiler Frachtverhältnisse anzuwenden. Die Seehafentarife der Southern Ports im Verkehr mit dem Mittelwesten bieten nach Nittscher ein eklatantes Beispiel hierfür. Hier wurden die Frachtsätze im seewärtigen Verkehr bis zu 40% des Inlandstarifs ermäßigt, um einen tariflichen Ausgleich des Wettbewerbs mit den Nordatlantikhäfen und -häfen herzustellen. Die Interstate Commerce Commission beschäftigte sich 1930 mit der Frage, ob die von den Southern Ports (Südatlantikhäfen) zum Zweck der Frachtgleichheit mit den Nordatlantikhäfen beantragten Raten auch „reasonably“ seien und kam zu folgendem Ergebnis:

„Dieser Verkehr ist ein kleiner Teil des regelmäßigen Verkehrs der Antragsteller und kann ohne Benutzung zusätzlicher Beförderungseinrichtungen gefahren werden. . . . Unter diesen Umständen sind die Frachtsätze, die wesentlich niedriger sind als die angemessenen Maximalsätze für die Beförderung des allgemeinen Verkehrs, für den in Frage stehenden Verkehr reasonably compensatory.“<sup>10)</sup>

In den USA ist auch die Schifffahrt auf den großen Seen und die Flußschifffahrt in die Port-Equalization einbezogen. Die amerikanischen Eisenbahnen haben bekanntlich eine wirklich leistungsfähige Flußschifffahrt nicht aufkommen lassen. Seit dem ersten Weltkrieg erfreut sich aber die Binnenschifffahrt großzügiger Förderung durch den Kongreß und die Bundesregierung. Hiervon zeugt folgendes Beispiel: Die praktisch eigenwirtschaftlichen amerikanischen Eisenbahnen begnügten sich 1940 im Güterverkehr mit einer durchschnittlichen Einnahme von 1 cent je Tonnenmeile. Im gleichen Jahr erfreute sich die amerikanische Binnenschifffahrt auf den langen Flußläufen und Kanälen einer Subvention von 3,1 cents je Tonnenmeile.

Erst die von der Interstate Commerce Commission verfügten Differentials zu Gunsten des gebrochenen Verkehrs gegenüber dem geschlossenen Bahnweg sicherten aber der amerikanischen Fluß- und Kanalschifffahrt die Existenz. Die Frachtvorsprünge der Binnenschifffahrt sind allerdings geringer als in Europa. Es darf auch nicht übersehen werden, daß die I. C. C. die Einführung von joint barge rail rates von bestimmten Bedingungen abhängig macht. Es darf keine „barge-rail-route“ eingerichtet werden, wenn die Länge des kombinierten Eisenbahn-Binnenschifffahrtsweges diejenige des geschlossenen Schienenweges um mehr als 40% übersteigt.

Zwischen den all-rail-rates, den all-water-rates und den joint barge-and-rail rates besteht ein festes Verhältnis. Die Port-to-port-rates und die barge-and-rail-rates lagen 1951 im Verkehr New Orleans mit seinem Hinterland bei den Regeltarifen für Außenhandels Güter 7 bis 11% unter den entsprechenden Raten des geschlossenen Bahnweges. Ähnlich liegen die Verhältnisse bei den zahlreichen Seehafen-Ausnahmetarifen. Die Barge-Lines auf dem Mississippi und seinen Nebenflüssen sind auf diese Frachtvorsprünge unbedingt angewiesen.

Da die Barge-Lines durch den Mississippi Sound nach Mobile gelangen, ist auch dieser Golfhafen in den örtlichen Geltungsbereich der „joint barge-rail import and export rates“ einbezogen. Es besteht Frachtgleichheit zwischen beiden Häfen sowohl im gebrochenen Verkehr wie auf dem geschlossenen Bahnweg. Die Entfernung zwischen den beiden Golfhäfen ist sehr viel größer als diejenige zwischen Rotterdam und Amsterdam.

Auch die Reeder, welche auf den Großen Seen regelmäßige Linien unterhalten, unterstehen der Jurisdiktion der I. C. C. Zwischen den all-rail-rates und den lake-and-rail-rates besteht ein festes Spannungsverhältnis. Bei den „export and import lake-and-rail-rates“, welche für den Verkehr der Großen Seen-Häfen Cleveland, Detroit, Chicago, Milwaukee und Duluth via Buffalo nach den Nordatlantikhäfen gelten, werden die gleichen Port Differentials wie bei den „export and import all-rail-class-rates“ angewandt.

Mit allem Nachdruck sei darauf hingewiesen, daß die Port-Equalization kein Instrument der Kommandowirtschaft ist. In den USA, Kanada und Südafrika

<sup>10)</sup> Werner Nittscher, a. a. O., S. 120—121.

wird auch hinsichtlich der Seehäfen die Anwendung jeder Form der Zwangswirtschaft abgelehnt. Auf die Wirtschaftslenkung durch den Staat kann im Verkehr niemals verzichtet werden. Bei der Port-Equalization handelt es sich um eine Form der staatlichen Verkehrslenkung. Aber die Port-Equalization hebt den Wettbewerb unter den Seehäfen nicht auf, sondern gleicht im Verkehr mit den bestrittenen Gebieten lediglich die binnenländischen Beförderungskosten auf der Eisenbahn nach und von den Seehäfen einander an. Die Vor- und Abtransportkosten auf der Bahn sind besonders bei den frachtempfindlichen Speditionsgütern für die Wettbewerbsfähigkeit eines Seehafens von großer Bedeutung. Man muß sich aber hüten, in den binnenländischen Beförderungskosten den einzigen Faktor im Konkurrenzkampf der Seehäfen zu erblicken.

Es ist der Zweck der Port-Equalization, die am Verkehr der Wettbewerbsgebiete beteiligten ausländischen und nationalen Seehäfen hinsichtlich der binnenländischen Beförderungskosten auf die gleiche Ebene zu stellen. Wo die Häfen mit unterschiedlichen Fazilitäten ausgestattet sind, tritt an die Stelle der völligen Frachtgleichheit die Port-Equalization in der Form der Port Differentials. Auf diese Weise sollen die Voraussetzungen für einen echten Leistungswettbewerb geschaffen werden. Die Regelung des äußeren und inneren Wettbewerbs läßt der Initiative der Hafen-Verwaltungen und der privaten Träger der Hafen-Wirtschaft auch im Verkehr mit den bestrittenen Gebieten genügend Raum.

In den USA, Kanada und Südafrika ist somit die Tarifpolitik das eigentliche Mittel der staatlichen Verkehrslenkung. Dem einzelnen Verladener nicht vorgeschrieben werden, welches Verkehrsmittel und welche Transportwege er zu benutzen hat. Welcher Hafen jeweils für die Ausfuhr und die Einfuhr von Waren in Anspruch genommen wird, bestimmt allein der Verladener.

Das Zusammenwachsen der westeuropäischen Staaten zu einer großen Völkerfamilie wird dem Streben nach der tariflichen Gleichstellung aller am Hinterlandverkehr mit gemeinsamen Wettbewerbsgebieten beteiligten Seehäfen neuen Antrieb geben. Nach Meinung des Verfassers hat die Lösung des Seehafenproblems in einem integrierten Europa die Anwendung des Systems der Port-Equalization geradezu zur Voraussetzung. Wenn der freie Wettbewerb unter den Verkehrsmitteln zwangsläufig zur Port-Equalization führt, so kann das System der Frachtgleichstellung der Seehäfen nicht als naturwidrig bezeichnet werden. Wegen der unterschiedlichen Ausstattung der einzelnen Häfen mit Fazilitäten kommt allerdings für die nordwesteuropäischen Häfen nur die Port-Equalization in der Form der Port-Differentials in Frage.

Der Verfasser hat sich bemüht, einen Ueberblick über das in den USA, Kanada und Südafrika angewandte System der Port-Equalization zu geben. Die europäische Port-Equalization wird den eigenen Bedürfnissen der Seehafen-Integration angepaßt werden müssen. Sie kann auch nicht von heute auf morgen verwirklicht werden, sondern bedarf mehrjähriger Vorbereitungen und Untersuchungen.

Der Uebergang zur Port-Equalization würde allerdings für die Bundesbahn einen grundlegenden Wandel ihrer bisherigen Seehafentarifpolitik bedeuten. Während die Seehafentarife der deutschen Eisenbahnen seit ihrer Verstaatlichung den Wettbewerb der deutschen Häfen gegenüber den ausländischen Seehäfen erleichterten, herrschte unter den einzelnen deutschen Seehäfen völlig freier Wettbewerb. Die Reichsbahn hat es ängstlich unterlassen, in das Wettbewerbsverhältnis der deutschen Seehäfen untereinander einzugreifen. Sie erstrebte vielmehr die Auf-

rechterhaltung der natürlichen Wettbewerbslage der deutschen Seehäfen untereinander. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde das durch den Normaltarif gegebene Spannungsverhältnis zwischen den Frachtsätzen nicht geändert, d. h. um „Null“ verringert. Es handelt sich bei der „Null-Regulierung“ oder, wie man sich neuerdings ausdrückt, bei der „Null-Angleichung“ um die Uebertragung der für den tarifbildenden Hafen erforderlichen prozentualen Ermäßigungen gegenüber den Frachtsätzen des Regeltarifs auf die übrigen deutschen Seehäfen. Auf diese Weise hielt sich die Reichsbahn aus dem Wettbewerbskampf der deutschen Seehäfen untereinander heraus.

Die Eisenbahnen fast aller Länder verfolgen mit ihren Eisenbahngütertarifen volkswirtschaftliche Ziele. Von der Eisenbahngütertarifpolitik sind tiefgreifende Einflüsse auf den Standort der Landwirtschaft und der Industrie ausgegangen. Ganz besonders gilt dies von der Gütertarifpolitik der deutschen Eisenbahnen. Um so unerklärlicher ist es, daß die deutschen Eisenbahnen es stets vermieden haben, auf den inneren Wettbewerb der deutschen Seehäfen Einfluß zu nehmen.

Wie vordem die Länderbahnen, so ging auch die Reichsbahn bei der Bildung ihrer Wettbewerbsstarife zunächst von den Kosten des geschlossenen Bahnweges zwischen den Stationen des Wettbewerbsgebietes und den Rheinmündungshäfen aus. Seitdem für die Beneluxhäfen der gebrochene Verkehr mit West-, Südwest- und Süddeutschland zum Träger ihres Wettbewerbs gegen die deutschen Seehäfen wurde, begann die Reichsbahn der Frachtsatzbildung wichtiger Seehafentarife die Kosten des kombinierten Eisenbahn-Rheinweges zu Grunde zu legen.

Die so ermittelten Frachten wurden auf einen tarifbildenden deutschen Hafen übertragen. Seit 1924 sind die Seehafentarife durchweg auf Hamburg abgestellt. In Ausnahmefällen wurde aber ein anderer deutscher Hafen bestimmt. So galt beispielsweise Bremen für die Einfuhr von Baumwolle, Baumwollgarnen, Rohkupfer und Cellulose, sowie für die Ausfuhr von Kohlen und Kali als tarifbildender Hafen. Bremerhaven war tarifbildender Hafen für die Einfuhr von Bananen. Obwohl Hamburg im Hinterland-Verkehr mit Nordwest-, Südwest- und Süddeutschland gegenüber Bremen Mehrentfernungen von 100, 75 und 45 km zu überbrücken hatte, ermöglichte ihm sein Charakter als Welthafen vor dem Kriege, wenn man von Massengut und reinen Speditionsgütern absieht, auch an seewärtigen Außenhandel dieser Wettbewerbsgebiete eine angemessene Beteiligung.

Durch die politische und wirtschaftliche Zerreißung Deutschlands verlor Hamburg sein natürliches Hinterland. Ähnlich liegen die Verhältnisse für Lübeck. Verhängnisvoll sind auch die Auswirkungen der politischen Umwälzungen auf die land- und flußwärtige Durchfuhr der deutschen Seehäfen. Hauptträger dieses Verkehrs war Hamburg. Deutschlands Zusammenbruch vernichtete auch die einst blühende Durchfuhr der deutschen Seehäfen auf dem Seewege. An ihr war Hamburg mit über 80% beteiligt.

Angesichts dieser unbestreitbaren Notlage stellte Hamburg 1950 beim Bundesminister für Verkehr den Antrag auf weitgehende Frachtangleichung der deutschen Seehäfen im Hinterlandverkehr auf dem Bahnwege. Die hamburgische Regierung bezeichnete das in den USA, in Kanada, Süd-Afrika und teilweise auch in Europa angewandte System der Port-Equalization schon damals als ein geeignetes Mittel zur Lösung des Seehafen-Problems in einem nun integrierten Europa.

Wegen der unterschiedlichen Ausstattung der einzelnen Häfen mit Fazilitäten lehnte Hamburg allerdings die völlige Frachtgleichheit für sämtliche Häfen ab



und bekannte sich statt dessen zur Port=Equalization mit Differentials zu Gunsten der schwächeren Häfen.

Nach Anhören von Vertretern aller beteiligten Häfen erließ der Bundesminister für Verkehr am 16. Mai 1951 Richtlinien über die künftige Gestaltung der Seehafen-Tarife der Bundesbahn. Hiernach wird die Frachtableichung aller deutschen Seehäfen zurzeit nicht als der geeignete Weg angesehen, um den deutschen Seehäfen die ihnen gebührende Stellung im Welthandel und im Uebersee-Verkehr zu geben. Das System der Null=Angleichung zwischen den deutschen Seehäfen, an dem der Bundesminister grundsätzlich festhält, erfuhr aber durch die Neufestsetzung des Spannungsverhältnisses zwischen dem tarifbildenden Hafen und den übrigen deutschen Seehäfen eine wesentliche Abschwächung. Als tarifbildender Hafen gilt auch nach dieser Entscheidung in der Regel Hamburg. Bremen wird für die Güterarten tarifbildend, bei denen es infolge der geschichtlichen Entwicklung und seines Eigenhandels bisher tarifbildend war. Bei den Güterarten, die wie USA=Baumwolle seit jeher größtenteils über Bremen eingeführt wurden, bleibt es bei der vollen Nullangleichung. Güter, die seit jeher größtenteils über Hamburg eingeführt wurden, erhalten Frachtsätze, die Hamburgs Frachanteil gegenüber Bremen um mindestens 50 % kürzen. Für alle Außenhandels-Güter, die seit jeher in größerem Umfang über Hamburg, wie auch über Bremen befördert worden sind, können die sich für die deutschen Seehäfen ergebenden Frachtvor- und =nachteile höchstens bis zu 50 % gekürzt werden. Die Richtlinien bestimmen ferner, daß für die Berechnung der nach den drei Mündungshäfen erreichbaren Frachtsätze unter Wahrung der berechtigten Belange der Binnenschifffahrt auch der gebrochene Bahn=Wasserweg zugrundegelegt werden soll, wenn er insgesamt wirtschaftlich wohlfeilere Frachtsätze als der unmittelbare Bahnweg ergibt.

Die Richtlinien vom 16. Mai 1951 beziehen sich nicht auf Ausfuhrkohle und überseeisches Eisenerz. Bei diesen beiden Massengütern verbleibt es somit bei der vor dem Kriege angewandten Methode der Frachtsatzbildung. Nach einem Erlaß des Bundesministers für Verkehr vom 5. September 1953 unterliegt aus dem Ausland eingeführtes Getreide der vollen Nullangleichung. Dieser Erlaß wurde aber kürzlich wieder aufgehoben. Für alle übrigen Massengüter gelten die Richtlinien vom 16. Mai 1951.

Nach langwierigen Verhandlungen kam es am 18. Januar 1952 in Tötensen zwischen den hauptbeteiligten Seehäfen zu einer Uebereinstimmung über die praktische Anwendung der Richtlinien vom 16. Mai 1951. Diese Tötensener Vereinbarungen fanden die Zustimmung des Bundesministers für Verkehr. Eine weitere Voraussetzung für die Verwirklichung der Richtlinien schuf die Errichtung der Duisburger Frachtenkonvention, welche die Regelung der Frachten des grenzüberschreitenden Verkehrs zwischen den deutschen Binnenhäfen und den Beneluxhäfen zum Gegenstand hat. Nachdem schließlich der Bundesminister für Verkehr eine die deutschen Seehäfen und die Bundesbahn nicht voll befriedigende inoffizielle Entscheidung über die Höhe der Anreizzuschläge zu Gunsten der Binnenschifffahrt getroffen hatte, wurden endlich Seehafentarife gemäß den Richtlinien vom 16. Mai 1951 erstellt.

In Hamburg wurde die Entscheidung des Bundesministers für Verkehr als ein erster Schritt zur Verwirklichung der Port=Equalization empfunden. Bremen sieht dagegen die angeordnete fallweise Kürzung seines natürlichen Frachtvorsprunges als eine nur vorübergehende Hilfsmaßnahme für Hamburg und Lübeck an, die über kurz oder lang wieder beseitigt wird.

Inzwischen sind die Unterweser-Häfen bei den für sie in Frage kommenden Außenhandelsgütern von der Bundesbahn praktisch mit Bremen frachtlich gleichgestellt worden. In Hamburg ist man überzeugt davon, daß die „kleine Port-Equalization“ an der Unterweser zur Verwirklichung der Port-Equalization mit Differentials für alle am Verkehr mit dem Wettbewerbsgebiet beteiligten deutschen Seehäfen führen wird. Die gleiche Auffassung vertritt Lübeck. Bestärkt fühlten sich Hamburg und die Ostseehäfen in dieser Meinung durch die kürzliche Forderung der Niedersächsischen Regierung nach Ausdehnung des Unterweser-Verkehrs-Abkommens auch auf den Hafen Emden. Nach Bremer Auffassung ist indessen die Einführung der Frachtgleichheit für alle Weserhäfen kein Präzedenzfall für eine Port-Equalization. Man bekennt sich an der Weser nach wie vor entschieden zum Prinzip der Nullregulierung.

Die Nullangleichung ist zweifellos ein unpolitisches Prinzip, mit dessen Anwendung die Reichsbahn sich zum Grundsatz der Nichteinmischung in die Wettbewerbsverhältnisse der deutschen Seehäfen untereinander bekannte. Sie war für die Reichsbahn eine kostspielige Maßnahme. Wenn sie darauf verzichtete, zwecks Vermeidung unnötiger Frachtausfälle Bremen mit Hamburg als durchweg tarifbildenden Hafen frachtlich gleichzustellen, so war hierfür ausschließlich die Sorge um das Schicksal des alten Weserhafens maßgebend<sup>11)</sup>. Mit dieser Besserstellung Bremens war Hamburg 1925 einverstanden. Seit 1930 nahm aber Bremen eine wesentlich günstigere Entwicklung als Hamburg. Von einer Schutzbedürftigkeit Bremens gegenüber Hamburg war keine Rede mehr. Es ist daher verständlich, daß sich seit 1930 in Hamburg die Stimmen derer mehrten, die immer offener zum Ausdruck brachten, daß die Nullregulierung es Hamburg mehr und mehr erschwere, wenn nicht gar unmöglich mache, dem Wettbewerb Bremens im Verkehr mit West-Südwest- und Süddeutschland zu begegnen. Wenn auch die hamburgischen Gegner der Nullangleichung mit ihren Vorwürfen weit über das Ziel hinausschossen, so waren doch gewisse Schädigungen Hamburgs durch die Nullregulierung schon damals nicht in Abrede zu stellen. Der Verfasser hat sich vor dem Kriege entschieden gegen die vollständige Beseitigung der Nullangleichung ausgesprochen. Die völlige Frachtgleichheit mit Hamburg hätte Bremen allerschwersten Schaden zugefügt. Der Verfasser sprach sich aber zu Gunsten der Beseitigung bzw. einer weitgehenden Abschwächung des Prinzips der Nullregulierung bei frachtempfindlichen Massengütern und Speditionsgütern aus. Wäre es 1939 nicht zum Kriege gekommen, hätte Hamburg schon damals eine Neuregelung des inneren Wettbewerbsverhältnisses der deutschen Seehäfen durch die Reichsbahn gefordert. Sicherlich hätte sich die Reichsbahn in kurzer Zeit bei Schwer- und Speditionsgütern zur Aufgabe, mindestens aber zur Abschwächung des Systems der Nullangleichung entschlossen.

Die neutrale Einstellung der Reichsbahn zu den Häfen des eigenen Landes verhinderte im Verkehr mit dem Wettbewerbsgebiet die Frachtgleichheit zwischen den Rheinmündungshäfen mit allen deutschen Seehäfen auf dem geschlossenen Schienenweg bzw. dem kombinierten Bahn-Rheinweg und erschwerte die restlose Beseitigung der Gegensätze zwischen den beiden Hafengruppen. Im bestrittenen Verkehr ist erst im Fall der Einbeziehung der nationalen Häfen in das Frachtgleichheits-System der Eisenbahnen von einer wirklichen Frachtparität zwischen den beteiligten Häfen die Rede. Wird hierauf verzichtet, so mutet

11) Die gleiche Ansicht teilte Prof. Dr. Moormann in seinem Aufsatz „Die Nullregulierung“, DVZ, Deutsche Verkehrs-Zeitung Nr. 32 vom 20. April 1951.

man den ausländischen Wettbewerbshäfen nicht nur die Preisgabe der Vorteile ihrer geographischen Lage zu, sondern verwandelt darüber hinaus ihren Entfernungsvorsprung in einen Frachtnachteil. Solange sich die Eisenbahnen eines Landes aus dem Wettbewerbskampf der nationalen Häfen ängstlich heraushalten, werden die ausländischen Seehäfen jeden Eingriff in ihre natürlichen Standortbedingungen als eine einseitige und daher unfaire Wettbewerbsaufnahme ablehnen und bekämpfen. Aus diesem Grunde lassen die amerikanischen, kanadischen und südafrikanischen Eisenbahnen im Verkehr mit den Wettbewerbsgebieten weder bei den ausländischen noch bei den nationalen Seehäfen die natürlichen geographischen Verhältnisse zum Ausdruck kommen.

In den Beneluxhäfen ist man sich der schädlichen Auswirkungen der Nullregulierung durchaus bewußt. So bezeichnete Drs. R. van Vlaenderen am 13. Jan. 1954 auf der Internationalen Hafenarbeiter-Konferenz in Antwerpen es als unlogisch, daß Bremen es ablehne, daß die Bundesbahn in die natürlichen Wettbewerbsverhältnisse der deutschen Seehäfen untereinander eingreife, dagegen es begrüße, daß die Seehafentarife die Beneluxhäfen ihrer natürlichen Standortvorteile beraubten. In ähnlichem Sinne äußerte sich der Niederländer Drs. P. W. Seton am 24. Nov. 1953 in seinem Referat „Einige Probleme um die Integration der westeuropäischen Häfen“ vor der Internationalen Hafenkonferenz der Hafenarbeiter-Gewerkschaften.

Für den Verfasser steht jedenfalls außer jedem Zweifel, daß im Fall der Wahl des Systems der Port-Equalization als Ordnungsprinzip des Seehafen-Wettbewerbs im integrierten Europa für die Anwendung des Systems der Nullangleichung kein Raum mehr ist. Mit gleichem Nachdruck muß aber darauf hingewiesen werden, daß für Westeuropa nach seinem Zusammenschluß zu einer politischen und wirtschaftlichen Gemeinschaft nicht die vollständige Frachtgleichheit aller nordwesteuropäischen Seehäfen, sondern die Port-Equalization mit Differentials infrage kommt. Nach der Wiedervereinigung Deutschlands hat Bremen auf erhebliche Differentials gegenüber Hamburg Anspruch. Bis dahin müssen sich die Beneluxhäfen wegen ihres Uebergewichts an Fazilitäten damit abfinden, daß die deutschen Seehäfen hinsichtlich der binnenländischen Beförderungskosten ihnen gegenüber leicht bevorzugt werden. Es ist Aufgabe kommender Verhandlungen, bei der Vorbereitung einer etwaigen Port-Equalization auf Grund genauer Angaben jedes Hafens über den Umfang und die Richtung seines seewärtigen Außenhandels mit den Wettbewerbsgebieten festzustellen, welche Häfen Anspruch auf Port Differentials haben und wie hoch diese sich für die einzelnen Häfen stellen müssen, damit es nicht zu einer einseitigen Monopolbildung bei den Seehäfen kommt. An dieser Stelle können nur Grundsätze entwickelt werden. Die kleineren Häfen müssen unter allen Umständen lebensfähig erhalten bleiben. Ein gerechter Ausgleich auf dem Wege über die Port-Equalization mit Differentials muß auch die Interessen Bremens wahren. Dabei muß bei der künftigen Regelung auf die politische und wirtschaftliche Zerreißung Europas Rücksicht genommen werden. Zunächst ist nur eine Zwischenlösung möglich. Eine endgültige Regelung der Frage der Differentials setzt die Beseitigung der Zweiteilung Deutschlands voraus.

## VI.

## Die Bedeutung der Fazilitäten für die Wettbewerbsstellung der Seehäfen

Wir wenden uns nun der Behandlung von Einzelfragen der Seehafenpolitik zu. Von großem Einfluß auf das Kräfteverhältnis zwischen rivalisierenden Seehäfen sind die Kosten, die im Verkehr des Inlandes mit den überseeischen Ländern entstehen. Die Beförderungskosten des seewärtigen Außenhandels zerfallen in die Seefracht, die Aufwendungen für die Bewegung der Güter vom Seeschiff in das binnenländische Beförderungsmittel und umgekehrt, sowie die binnenländischen Transportkosten, Fluß-, Eisenbahn- und Straßenfrachten.

Wenn die Kosten allein die Wettbewerbsstellung der Seehäfen bestimmten, zwischen den nationalen und ausländischen Häfen völlig freier Wettbewerb herrschte und schließlich die Seefrachten, die Hafengebühren und die Frachten aller drei binnenländischen Verkehrsmittel einer völlig freien Preisbildung unterlägen, so ließe sich das natürliche Hinterland eines jeden Seehafens einigermaßen umreißen. Von entscheidendem Einfluß auf die Größe des Hinterlandes der Seehäfen sind aber neben den Transport- und Umschlagkosten die *Fazilitäten*. Die Literatur legt bei der Aufzählung der Fazilitäten das Schwergewicht auf die Verschiffungsgelegenheiten und die Umschlagsanlagen. Die Bedeutung des Eigenhandels der Seestädte, der Seehafen-Spediteure, der Warenmärkte und der Bankeinrichtungen wird, wenn überhaupt, nur am Rande gestreift. Es sind aber gerade die letztgenannten Faktoren, welche wegen ihrer Unwägbarkeit den Ausgleich der Fazilitäten durch Differentials außerordentlich erschweren.

Die eigentlichen Nutznießer der Fazilitäten sind die wenigen Welthäfen. Folgende Eigenschaften zeichnen im allgemeinen den Welthafen aus:

1. Seine vorteilhafte Meeres- und Hinterlandslage, sowie das glückhafte Zusammenfallen von Seeplatz und Millionenstadt.
2. Sein dichtes, die ganze Welt umspannendes Liniennetz und sein riesiger, in allen Verkehrsrelationen ausgewogener seewärtiger Schiffs- und Güterverkehr.
3. Das Zusammenwirken von Eisenbahn-Umschlag, Strom-Umschlag und Kraftwagen-Umschlag.
4. Sein großer Transitverkehr auf dem See-, Land- und Flußweg.
5. Seine monopolartige Stellung im Container- und Sammelladungs-Verkehr der Spediteure.
6. Sein Eigenhandel, der dem Welthafen bei allen höherwertigeren Gütern eine weitgehende Unabhängigkeit von der Gestaltung der binnenländischen Beförderungskosten und einen erstaunlich hohen Verkehrsanteil im „unbestrittenen“ Hinterland der Konkurrenzhäfen verschafft.

Bekanntlich sind die größten Städte der Welt Seehäfen. New York zählt einschl. der Vororte 11 Mill. Einwohner. New York als Konsumtions- und Produktionszentrum ist für diesen Welthafen ein Standortsfaktor, den kein Wettbewerbshafen beeinträchtigen kann. Es hat auch in New Yorks kilometrischem Vorzugsgebiet kein anderer Hafen etwas zu suchen. Unter diesen Umständen fällt es New York nicht schwer, was die mittel- und höherwertigen Außenhandelsgüter anbelangt, auch im Verkehr mit den bestrittenen Gebieten eine beherrschende Stellung zu erlangen.

Die Welthäfen nehmen auch im Sammelladungsverkehr eine überragende Stellung ein. Die Zusammenfassung eines riesigen Güterstroms und seine gleichmäßige und

schnelle Verteilung nach allen land- und seewärtigen Relationen erklärt ihre einzigartige Bedeutung für den Container- und den Sammelladungsverkehr der Spediteure. Wenn die Ausfuhr eines Landes einen hochwertigen Charakter aufweist, ist es für die Seeschifffahrt und die Seehäfen von höchster Bedeutung, daß im Binnenland eine leistungsfähige Sammelladungs-Spedition es der exportierenden mittleren und kleineren Industrie möglich macht, die meist auf die Beförderung von Wagenladungen abgestellten Seehafentarife anzuwenden. Die Verlader im Binnenland machen aber nur dann von den Möglichkeiten der Sammelladungs-Spedition Gebrauch, wenn die Beförderung ihrer Sendungen nicht mehr Zeit als im Fall der Aufgabe als Stückgut in Anspruch nimmt. Aus diesem Grunde lassen die Spediteure der Inlandsplätze ihre Sammelladungsverkehre soweit nur irgend möglich auf den größten Hafen des Landes laufen.

Die Abhängigkeit der einzelnen Seehäfen von der Existenz eines bodenständigen Eigenhandels ist durchaus unterschiedlich. Hierfür nur ein Beispiel:

Dem Speditionshafen Lourenço Marques sichert sein beträchtlicher Entfernungsvorsprung gegenüber den südafrikanischen Häfen ein umfangreiches Transitgeschäft mit Transvaal. In den vollen Genuß ihrer geographischen Vorzugslage würde aber die Delagoa Bay erst im Fall des Unterganges der Ein- und Ausfuhrhäuser der südafrikanischen Seehäfen gelangen. Der Eigenhandel der großen Seestädte reagiert auf Unterschiede der binnenländischen Beförderungskosten nur in Ausnahmefällen. Voraussetzung ist allerdings, daß das Ausmaß der Differenzen einen bestimmten Grad nicht überschreitet. Sobald aber die Speditionsgüter im seewärtigen Ein- und Ausfuhrverkehr das Uebergewicht erlangt haben, entscheiden die binnenländischen Beförderungspreise, sowie die Hafenspesen über die Wahl des Einfuhrweges, wie des Ausfuhrweges. Wo, wie in Südafrika, sich ein fremder Hafen kraft seiner kilometrischen Vorzugslage als das natürliche Ausfalltor des wirtschaftlichen Kernstücks eines Landes betrachtet, muß jede Schwächung ihres Eigenhandels die Wettbewerbsstellung der nationalen Häfen gegenüber den ausländischen Häfen empfindlich beeinträchtigen.

Die Bedeutung des Einzelhandels der Seestädte für die Wettbewerbsstellung der Seehäfen soll an 2 Beispielen aus der Vorkriegszeit kurz dargelegt werden. Dank der Entwicklung Bremens zur größten Baumwollbörse des europäischen Kontinents wußten sich Bremens Importeure auch in frachtungünstigen Relationen das Geschäft zu sichern. Der Weserhafen hat beim Baumwollversand nach der Tschecho-Slovakei in der Regel selbst auf der Bahn höhere Frachtaufwendungen als Hamburg. Da die meisten tschechischen Spinnereien ihren Sitz in Nordböhmen haben, können sie auch von den Möglichkeiten des billigen Elbeweges Gebrauch machen. Trotzdem entfielen 1928 vom Bezug der Tschecho-Slovakei an USA-Baumwolle über die beiden deutschen Nordseehäfen 91,9% auf Bremen und nur 9,1% auf Hamburg. In ähnlicher Weise verschaffte vor dem Kriege sein Einfuhrhandel Hamburg ein Uebergewicht im kilometrischen Vorzugsgebiet Bremens. So entfielen im Dezember 1938 vom Gesamtversand der beiden deutschen Nordseehäfen an Häuten und Fellen zu den Sätzen des Seehafen-Einfuhrtarifs 23 S 3 99,3% auf Hamburg und nur 0,7% auf Bremen. Dabei befinden sich gerade im Wettbewerbsgebiet wichtige Standorte der Leder-Industrie.

Einem Welthafen fällt es im allgemeinen nicht schwer, bei den wertvolleren Außenhandelsgütern im kilometrischen Vorzugsgebiet der in- und ausländischen Wettbewerbshäfen festen Fuß zu fassen, ohne daß diese in der Lage sind, Gleiches

mit Gleichem zu vergelten, d. h. sich im geographischen Hinterland des Welthafens nennenswert zu betätigen.

Hamburg gehörte bis zum Ausbruch des letzten Krieges zu den wenigen Welthäfen. Obwohl der Elbehafen diese Eigenschaft für lange Zeit verloren hat, soll die Richtigkeit unserer These am Beispiel Hamburgs nachgewiesen werden. Setzt man das Güteraufkommen der beiden großen Nordseehäfen mit 100 an, so stellte sich 1938 Hamburgs Verkehrsanteil bei den Gütern der Tarifklasse B des wichtigsten deutschen Seehafen-Ausfuhrtarifs 8 S 1 für Eisenwaren, Maschinen usw. im eigenen kilometrischen Vorzugsgebiet auf 92,2% und im „natürlichen“ Einzugsgebiet Bremens auf 61,3%. Bremen mußte sich demgegenüber in seinem kilometrischen Vorzugsgebiet mit einer Quote von 38,7% begnügen. Im geographischen Hinterland Hamburgs erzielte Bremen nur einen Anteil von 7,8%. Bei Speditionsgütern, (ganz besonders gilt dies von geringwertigen Massengütern, wie Kohle und Eisenerz,) ist die Wahl der Beförderungswege lediglich eine Kostenfrage. Bereits bei geringfügigen Veränderungen der binnenländischen Frachten bevorzugen die meisten Speditionsgüter einen anderen Hafen. Trotz ihres Reichtums an Fazilitäten sind die Welthäfen im allgemeinen nicht imstande bei dieser Güterkategorie Entfernungsunterschiede zu überbrücken und in das geographische Hinterland anderer Häfen einzubrechen. Lassen wir wiederum die Tatsachen sprechen.

Vor Ausbruch des 1. Weltkrieges war Hamburg Sitz des Eisen-Ausfuhrhandels. Obwohl auch damals Hamburg im Verkehr mit Rheinland-Westfalen Bremen gegenüber die volle Fracht für seine Mehrentfernungen zu tragen hatte, wurden 1913 große Mengen Walzeisen an Bremen vorbei nach Hamburg gefahren. 1915 übertraf Hamburgs seewärtige Walzeisenausfuhr mit 286000 t diejenige Bremens um fast 100000 t. Seit der Ausschaltung des unabhängigen hamburgischen Eisen-Ausfuhrhandels verlor Hamburg seine führende Stellung als Ausfuhrhafen für Ruhr-Eisen. Setzt man den Versand der Reichsbahn-Direktionen Essen, Wuppertal, Köln und Münster an Gütern der Tarifklasse D (hauptsächlich Walzeisen) des Seehafen-Ausfuhrtarifs 8 S 1 nach den beiden deutschen Nordseehäfen mit 100 an, so entfielen 1938 auf Bremen 88,9% und auf Hamburg nur 11,1%. Auf die durch die Schwächung des hamburgischen Ausfuhrhandels automatisch zur Wirkung gekommene Nullregulierung ist es auch zurückzuführen, daß die überwiegend der Wagenladungsklasse C angehörenden groben Erzeugnisse der materialbetonten Industrie Rheinland-Westfalens in wesentlich stärkerem Ausmaß als vor dem ersten Weltkrieg Bremen als Ausfuhrhafen bevorzugten. So mußte sich Hamburg seit der am 1. Juli 1925 allgemein zur Durchführung gelangten Nullregulierung in Rheinland-Westfalen bei den Gütern der Wagenladungsklasse C mit einer Quote von 25 bis 50% begnügen. Seit Anfang der 30er Jahre entwickelten sich dank der durchaus kostenorientierten Seehafentarife der Reichsbahn Bremen und Nordenham zu machtvollen Häfen für deutsche Ausfuhrkohle und überseeisches Eisenerz. Dagegen blieb Hamburg wegen seines Entfernungsnachteils von der Beteiligung an der Ruhrkohlen-Ausfuhr und der Versorgung der westdeutschen Eisenhütten mit Eisenerz ausgeschlossen.

Abschließend sollen die Vorteile und die Grenzen der Fazilitäten für den Welthafen noch am Beispiel New Yorks klargelegt werden. Obwohl die Interstate Commerce Commission im Einklang mit den Zielen der offiziellen Seehafenpolitik der amerikanischen Regierung seit Jahrzehnten bemüht ist, allen Häfen einen gerechten Anteil an der seewärtigen Ein- und Ausfuhr des Landes zu

sichern, gelang es ihr nicht, New Yorks übermächtige Stellung zu brechen. Beschränkt man sich auf den seewärtigen Außenhandel der USA über die nationalen Häfen, so nahmen 1937, wertmäßig gesehen, 58,2% der amerikanischen Einfuhr und 44,9% der amerikanischen Ausfuhr den Weg über New York. Allerdings liegt das Schwergewicht New Yorks bei den hoch- und mittelwertigen Gütern. So kommt es, daß 1936 der Menge nach nur 36,0% des seewärtigen Gütereinfangs aller amerikanischen Häfen aus dem Ausland und nur 27,6% des seewärtigen Güterversands aller Häfen des amerikanischen Festlandes nach dem Ausland auf New York entfielen.

Seit dem zweiten Weltkrieg ist die seewärtige Ein- und Ausfuhr der USA an frachtempfindlichen Massengütern sehr viel stärker als der mittel- und höherwertige Güterverkehr der amerikanischen Seehäfen mit dem Ausland gestiegen. Man denke nur an den Aufschwung der amerikanischen Kohlenausfuhr nach dem Ausland und die stürmisch wachsende Einfuhr in den USA an ausländischen Eisen- und Manganerzen. Obwohl die Port Differentials trotz der Verdoppelung der Eisenbahnfrachten ebenso hoch wie vor dem letzten Kriege sind, beeinträchtigen die Port Differentials die Stellung New Yorks als Massenguthafen. Setzt man den seewärtigen Güterverkehr der großen 5 Nordatlantikhäfen mit dem Ausland mit 100 an, so erzielte New York 1936 der Menge nach einen Anteil von 56,5%, 1950 mußte es sich demgegenüber mit einem Anteil von 46,2% begnügen. Da die Port Differentials die Entwicklung der outports, insbesondere Baltimores und Philadelphias, zu großen Häfen für Bulkgüter ermöglichten, der Anteil der Schütt- und Sauggüter am seewärtigen Außenhandel der USA aber ständig steigt, nimmt es nicht wunder, daß New York am 2. Dezember 1952 erneut der Interstate Commerce Commission dringend nahelegte, in naher Zukunft die vollständige Port Equalization zu verwirklichen.

## VII.

### Der Einfluß der Seefrachten auf die Wettbewerbsfähigkeit der Seehäfen.

Nach amerikanischer Auffassung sollten sämtliche Häfen, welche zur Teilnahme am seewärtigen Außenhandel großer Wettbewerbsgebiete berechtigt sind, in diesen Relationen einander völlig gleichgestellt werden. Aus diesem Grunde verfolgt die amerikanische Seehafenpolitik folgende Ziele:

1. Parität aller in Frage kommenden nationalen und ausländischen Häfen hinsichtlich der binnenländischen Beförderungskosten.
2. Festsetzung gleich hoher Seefrachten für alle Häfen durch die internationalen Schifffahrtskonferenzen.
3. Völlige Anpassung sämtlicher Platzkosten in den Seehäfen.
4. Ausgleich vorhandener Unterschiede bei den Hafenzulagen durch Port Differentials.

Nachdem das Problem der binnenländischen Beförderungskosten bereits erschöpfend dargestellt ist, beschränken wir uns bei der Behandlung der Einzelfragen auf die Darstellung des Problems der Seefrachten und der Hafenspesen. Die Entstehung der Schifffahrtskonferenzen fällt mit derjenigen der Linienschifffahrt zeitlich fast zusammen. Linienschifffahrt ohne Konferenzen ist eine Unmöglichkeit. Vor dem letzten Kriege waren nicht weniger als 90% der gesamten

Linienfrachttonnage der Welt Konferenzen angeschlossen. Seitdem es Konferenzen gibt, war es stets die Politik dieser internationalen Schifffahrtskartelle, die konkurrierenden Exporte, die verschiedene Länder verladen, frachtlich gleich zu behandeln. Obwohl die englischen Seehäfen 300 bis 400 Seemeilen näher zu allen überseeischen Märkten liegen, als Hamburg und Bremen, sind die Frachten von allen großen Häfen des europäischen Kontinents und Großbritanniens von jeher grundsätzlich gleich gewesen.

Von einer Ratengleichheit sämtlicher europäischen Häfen ist allerdings keine Rede. Sie gilt ausschließlich für die sogen. Basishäfen. Seit altersher sind die Konferenzen bestrebt, keinem Lande mehr als 2 Basishäfen einzuräumen, während alle übrigen Häfen sich mit beträchtlichen Frachtzuschlägen, den sogen. Range-Zuschlägen abfinden müssen. Dieser rein privatwirtschaftlichen Erwägungen entspringenden Politik der Konferenzen kann vom volkswirtschaftlichen Standpunkt nur zugestimmt werden.

Je mehr Ladung ein Schiff aufzunehmen in der Lage ist, umso geringer sind die Selbstkosten des Reeders für die Frachteinheit. Hieraus erklärt sich das Drängen nach ständiger Steigerung der Schiffsgrößen. Es erfordert indessen das immer größer werdende Schiff ständig größer werdende Hafenanlagen, tiefere Zufahrten, tiefere und breitere Becken. Selbst wo die Auswahl unter guten Naturhäfen groß ist, beschränkt man sich wegen der kostspieligen Hafenanlagen auf wenige Haupthäfen. Die Auflösung des Welthandels in immer kleinere Einzelposten begünstigt die Ueberseelinienschifffahrt. Wegen der Hochwertigkeit und Eilwertigkeit ihrer Güter stellen die Reeder Schiffe ein, die sich durch einen hohen Grad von technischer und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, Promptheit, Sicherheit und Schnelligkeit auszeichnen. Das Wachsen der durchschnittlichen Geschwindigkeit bedeutet eine starke Verteuerung der Schiffbaukosten. Die im Interesse der beschleunigten Durchführung der Transporte verbesserten Umschlagseinrichtungen auf den Schiffen und der wegen des Stückgutcharakters der Ladung erforderliche Einbau von Zwischendecks und Spezialräumen für Gefrier-, Kühl- und flüssige Ladung trieben die Preise der Fahrzeuge weiter in die Höhe. Unter diesen Umständen hält man in Europa die Konzentration der Ueberseelinienschifffahrt in wenigen Großhäfen, in welchen der Zubringer- und Verteilerverkehr umzuschlagen ist, für notwendig. Dies umsomehr, als die im Interesse der Ueberseelinienschifffahrt errichteten kostspieligen Hafenanlagen mit ihrem hohen festen Kostenanteil intensivste Ausnützung erfordern.

Nach Otto Blum erfordern die modernen Oceanriesen außer den Hafenanlagen „eine so große kaufmännische Organisation, eine solche Kapitalkraft und eine so hohe Leistungsfähigkeit der Verkehrsverbindungen mit dem Binnenland, daß im allgemeinen jede Volkswirtschaft (jeder Staat) an jede ihrer Küsten nur einen Großhafen ernähren kann“<sup>12)</sup>. Diese Forderung geht nach Meinung des Verfassers zu weit.

Im Interesse der Vermeidung der mit jedem Monopol zwangsläufig verbundenen Gefahren sollte jede Nation innerhalb der verschiedenen Hafengruppen zwei, höchstens drei Seehäfen die allgemeine Linienschifffahrt mit Uebersee vorbehalten und den übrigen Häfen warenmäßig und geographisch begrenzte Aufgabenbereiche belassen. Die regionale Dezentralisation der Trampschifffahrt verdient, in jeder Hinsicht gefördert zu werden.

<sup>12)</sup> Otto Blum, „Die Entwicklung des Verkehrs“, Berlin 1941, S. 230.



Diese Grundsätze sollten auch im Fall der Errichtung eines gemeinsamen europäischen Marktes nicht preisgegeben werden. Die Niederlande würden sich mit Recht etwaigen Bestrebungen einer europäischen Verkehrsbehörde, Amsterdam seines Charakters als Basishafen der Konferenzen zu berauben, energisch widersetzen. Ebenso steht die von der Bundesregierung beschlossene Fortführung der Unterweserkorrektion, welche Bremen den Zugang von Seeschiffen mit einem Tiefgang bis zu 8,7 m sichern soll, nicht im Widerspruch zur Seehafenpolitik eines integrierten Europas.

Die regionale Konzentration der überseeischen Linienschifffahrt auf wenige Großhäfen wird allerdings in den USA entschieden abgelehnt. In Amerika ist die Bekämpfung der Konzentrationstendenzen bei den Seehäfen die vornehmste Aufgabe der Port-Equalization. Aus diesem Grunde verzichteten die Konferenzen weitestgehend auf die Aufteilung der nordamerikanischen Häfen in Basis- und Nebenhäfen. Obwohl an der nordamerikanischen Westküste die Entfernung zwischen dem nördlichsten und dem südlichsten Hafen 1172 Seemeilen beträgt, gelten von Vancouver bis Los Angeles dieselben Konferenzraten. Ebenso sind am Golf von Mexiko die Konferenzraten für alle Häfen von Pensacola bis Galveston gleich hoch. Dasselbe gilt für die Verladungen der nordatlantischen Häfen.

Es steht außer jedem Zweifel, daß die internationalen Schifffahrtskonferenzen sowohl in der ausgehenden wie in der eingehenden Fahrt grundsätzlich sämtliche Basishäfen unter völliger Außerachtlassung der Entfernungsunterschiede frachtllich gleichstellen. Seit dem ersten Weltkrieg sahen sich verschiedene Konferenzen genötigt, im Interesse des Direktverkehrs der Ostseeländer mit Uebersee auch deren Haupthäfen als Basishäfen anzuerkennen. So erfreuten sich 1938 Oslo, Stockholm, Göteborg und Kopenhagen im Ueberseelinienverkehr mit Südamerika Westküste der gleichen Konferenzraten wie die Beneluxhäfen, Bremen und Hamburg. Dasselbe galt in den Relationen Cuba, Mexiko und Ostasien für Danzig und Gdingen. Im Verkehr mit San Francisco ist Triest entfernungsmäßig gegenüber Rotterdam 2363 Seemeilen im Nachteil. Trotzdem besteht in dieser Relation zwischen Triest und den Seehäfen Groß-Britanniens, Belgiens und der Niederlande Ratengleichheit. Diese Beispiele, welche aus Raumangel nicht fortgesetzt werden können, zeigen eindeutig, daß die Länge des Seeweges auf die Basisfrachten der Konferenzen keinen Einfluß hat.

Die Beibehaltung der von den internationalen Schifffahrtskonferenzen von jeher angewandten Prinzipien der Ratengleichheit für die Basishäfen der verschiedenen europäischen Länder und der Gleichheit der Frachten für alle Verloader liegt im Interesse des seewärtigen Außenhandels aller Mitgliedsländer eines integrierten Europas. Darüber hinaus sollte eine kommende europäische Verkehrsbehörde eine bessere Durchbildung und Vereinfachung sowie eine einheitliche Gütereinteilung im Seefrachttarifwesen anstreben. Mit allem Nachdruck ist die Oeffentlichkeit der Tarife zu fordern!

Führende Vertreter der Binnenschifffahrt betrachten die Schifffahrtskartelle (Konferenzen und Pools) als Vorbild. Dabei wird aber übersehen, daß die Konferenzen als freiwillige Zusammenschlüsse der internationalen Linienschifffahrt seit Jahren eine ernste Krise durchmachen. Der Verfasser hat schon 1937 empfohlen, die segensreichen Funktionen der Konferenzen durch staatliche Schutz- und Aufsichtsmaßnahmen sicherzustellen. Die Voraussetzung für die Schaffung internationaler Kontroll- und Aufsichtsorgane zur Verhinderung eines destruktiven

Wettbewerbs in der Linienschifffahrt ist aber die Bildung überstaatlicher Unionsbildungen. Erst dann ist eine völlige Lösung des Seehafenwettbewerbproblems in einem vereinten Europa möglich.

Die Seehafentarife der deutschen Eisenbahnen sind im Ausland häufig kritisiert worden. So wurde schon bei den Vernehmungen, die die englische Royal Commission on Shipping Rings veranstaltete, behauptet, daß Deutschland mit Hilfe der Seehafentarifpolitik seiner Staatsbahnen die deutsche Industrieausfuhr künstlich fördere und diese gleichzeitig einseitig über die deutschen Seehäfen lenke, was wegen der starken Stellung der deutschen Flagge in den nationalen Häfen sich in einer einseitigen Begünstigung der deutschen, internationalen Konferenzen angehörenden Reedereien auswirke. Zu Kampfmaßnahmen gegen die deutsche Seehafenpolitik entschloß sich in den 20er Jahren erstmalig die westliche auf die Rheinmündungshäfen fahrende Gruppe der Nordatlantikkonferenz. Sie notierte im Verkehr von und nach Nordamerika Ostküste Seefrachten, die 8 bis 10 % niedriger waren als diejenigen von und nach Hamburg und Bremen. Am 15. November 1928 entschloß sich die westliche Gruppe, wieder einen Frachtenpool zu bilden. Von 1895 bis 1914 hatte ein solcher Frachtenpool von allen Häfen des europäischen Kontinents im Verkehr mit Nordamerika Ostküste bestanden. Nach dem 1. Weltkrieg gelang es zunächst nicht, ihn zu erneuern. Nachdem der Frachtenpool der von Rotterdam und Antwerpen nach Nordamerika Ostküste fahrenden Linien zustande gekommen war, versuchten die Mitglieder der westlichen Gruppe der Nordatlantik-Konferenz, auch die östliche Gruppe, d. h. die ab Hamburg und Bremen nach Nordamerika fahrenden Reedereien zu bewegen, gleichfalls einen Pool zu bilden und sich mit ihnen wieder zu einem Einheitspool zusammenzuschließen. In den diesbezüglichen Besprechungen, welche im November 1928 stattfanden, erklärten aber die Mitglieder der westlichen Gruppe, daß sie daran festhalten müßten, daß die Frachten ab Hamburg und Bremen 10 % höher als diejenigen ab Antwerpen und Rotterdam seien, wenn nicht die deutschen Reedereien auf die Seehafentarife der Reichsbahn verzichteten. Die deutschen Reedereien waren weder gewillt noch in der Lage, auf diese Wünsche einzugehen. Die Folge war, daß die Einbeziehung der deutschen Linien in den Frachtenpool auf dem Nordatlantik zunächst scheiterte. Den Bemühungen des damaligen stellvertretenden Vorsitzenden der Hamburg-Amerika-Linie, Marius Böger, gelang es, nach langwierigen Verhandlungen in Amerika 1932 die Voraussetzungen für eine Verständigung der von den Häfen des europäischen Kontinents nach Nordamerika Ostküste fahrenden Reedereien zu erreichen. Am 12. Dezember 1932 kam es zu Verträgen, die zur Aufhebung der Range-Zuschläge führten. Im ausgehenden Geschäft wären die neuen Frachten für Hamburg, Bremen, Rotterdam und Antwerpen nunmehr gleich. Hingegen blieben in der heimkehrenden Fahrt von Nordamerika Ostküste die Verhältnisse beim alten.

Auch seit dem letzten Kriege besteht im konferenzgebundenen Linienverkehr der nordwesteuropäischen Häfen nach Nordamerika Ratengleichheit. Dagegen stellen sich in umgekehrter Richtung die Hamburger und Bremer Frachten wieder 10 % höher als die Rotterdamer und Antwerpener Konferenzraten. Seit 1945 erheben sogar alle heimkehrenden Nordamerikakonferenzen (Ostküste, Golf und Westküste) in der Fahrt nach Hamburg und Bremen Range-Zuschläge. Zwischen den beiden Kriegen wurden sie nur von der Nordatlantik-Konferenz angewandt. Nach deutscher Meinung bedeuten die Range-Zuschläge eine Diskriminierung der Häfen Hamburg und Bremen. Es wird von deutscher Seite behauptet, daß

die West-Bound-Conference lediglich auf Betreiben der Holland-Amerika-Lijn an den Range-Zuschlägen festhalte. Seit der Bindung der deutschen Seehafentarife an die Frachtsätze der Duisburger Frachtenkonvention kann, so argumentiert man in der Bundesrepublik, von einer Schädigung der Beneluxhäfen durch die deutsche Seehafenpolitik nicht mehr gesprochen werden. Es ließe sich daher die Beibehaltung der Range-Zuschläge in keiner Weise rechtfertigen.

Die Beneluxhäfen fühlen sich nach wie vor durch die Seehafenpolitik der Bundesbahn geschädigt. Man begrüßt daher die Range-Zuschläge, weil auf diese Weise die Vorteile, welche die deutschen Seehäfen aus der angeblich künstlichen Niedrighaltung der Vor- und Nachfrachten des geschlossenen Bahnweges erzielen, durch die differenzierten Konferenzraten wenigstens zu einem Teile wieder ausgeglichen werden. Gelegentlich werden diese SeeFracht-Differentials in den Niederlanden auch als reine Entfernungszuschläge begründet. Der Verfasser glaubt indessen, den Nachweis erbracht zu haben, daß die Frachtzuschläge, mit welchen die Nordamerika-Konferenzen im heimkehrenden Geschäft die deutschen Seehäfen belasten, mit den Entfernungsvorteilen der Beneluxhäfen im seewärtigen Schiffsverkehr gegenüber Hamburg und Bremen in keinerlei Zusammenhang stehen.

Das Bundesverkehrsministerium und die Bundesbahn dachten schon mit Rücksicht auf die deutschen Rheinhäfen und die deutsche Rheinschiffahrt nicht daran, wegen der leidigen Angelegenheit der Range-Zuschläge die im seewärtigen Außenhandel des Wettbewerbsgebiets mühsam erreichte Synchronisierung der deutschen Seehafentarife mit den Frachtaufwendungen des gebrochenen Verkehrs wieder preiszugeben. Anders liegen die Verhältnisse beim Transitverkehr mit Oesterreich. Die direkten Seehafentransittarife berühren die Interessen der deutschen Binnenhäfen und der deutschen Rheinschiffahrt nur am Rande.

Vor dem Kriege waren die Beneluxhäfen am seewärtigen Außenhandel Oesterreichs nicht beteiligt. In den ersten Nachkriegsjahren, als Hamburg und Bremen nur über wenige Ueberseelinien verfügten, bezogen die Rheinmündungshäfen auch Oesterreich in ihre landwärtige Durchfuhr ein. Trotz der Ungunst ihrer geographischen Lage wußten sie sich auch nach dem Wiederaufbau der Hafenzufahrten Hamburgs und Bremens und der Wiedereinführung des Deutschen Oesterreichischen Seehafentarifs (Does) in diesem für sie völlig neuen Geschäft zu behaupten, weil die Bundesbahn sich entschloß, gleichzeitig auch einen niederländisch-österreichischen Seehafentarif (Noes) und einen belgisch-österreichischen Seehafentarif (Boes) einzuführen.

Im Seehafenverkehr Oesterreichs mit den nordwesteuropäischen Seehäfen kommen folgende Entfernungen in Frage:

Passau—Bremen	799 km
Passau—Hamburg	844 km
Passau—Antwerpen	886 km
Passau—Rotterdam	908 km

Vor der Zerteilung Deutschlands war Hamburg 800 km, Bremen 778 km von Passau entfernt. Die deutschen Teilstrecken betragen im Verkehr mit Oesterreich für Antwerpen 739 km und für Rotterdam 744 km.

Die Bundesbahn glied mit Wirkung vom 15. Oktober 1952 die Sätze des Noes und Boes an diejenigen des Does an. Sie übertrug auf ihre Teilstrecken (Passau—Aachen West und Passau—Kaldenkirchen) die sich für Hamburg aus dem Does ergebenden Frachten. Hierzu kamen für die Beneluxhäfen die Kosten auf den belgisch-niederländischen Eisenbahnstrecken (Montzen—Antwerpen 147 km,

Venlo—Rotterdam 164 km). Trotz der höheren binnenländischen Beförderungskosten entwickelte sich das Transitgeschäft der Beneluxhäfen mit Oesterreich nicht ungünstig. So betrug ihre Durchfuhr mit Oesterreich vom 1. August bis 31. Juli 1952 209 150 t. Hiervon entfielen auf Rotterdam und Amsterdam nicht weniger als 177 121 t.

Als die deutschen Bestrebungen nach Beseitigung der Range-Zuschläge ohne jeden Erfolg blieben, holte die Bundesbahn zu einem Gegenschlag aus. Sie erhöhte die Noes- und Boes-Tarife zum Ausgleich der Range-Zuschläge mit Wirkung vom 15. Januar 1953 beträchtlich. Es wurde zu den Frachtsätzen des Does für Hamburg im Verkehr von den Seehäfen ein Zuschlag von 50 schweizer Rappen je 100 kg erhoben. Da die Range-Zuschläge nur im eingehenden Verkehr der Nordamerika-Konferenzen gelten, verzichtete die Bundesbahn auf Zuschläge zum Noes und Boes in umgekehrter Richtung. Da die Niederlande sich weigerten, diese Neuregelung anzuerkennen, wurde der Noes aufgehoben. Dies hatte zur Folge, daß die niederländischen Häfen im Verkehr mit Oesterreich auf der Strecke Passau—Kaldenkirchen die hohen Sätze des allgemeinen deutschen Durchfuhrtarifs zahlen mußten. Daraufhin entschloß sich die West Bound Conference zu Refaktien auf ihre Seefrachten für den Teil des Hinterlandverkehrs der Beneluxhäfen, der auf dem geschlossenen Bahnweg durchgeführt wird. Trotzdem schrupfte die Durchfuhr der niederländischen Häfen mit Oesterreich sehr stark zusammen. So stellte sich die Durchfuhr Rotterdams mit Oesterreich in den ersten acht Monaten 1953 auf nur 25 000 t. Inzwischen ist es zwischen den beteiligten Bahnverwaltungen zu einer Verständigung und damit zur Wiedereinführung bzw. Neuregelung der Noes und Boes gekommen. Die Frachtsätze der neuen Noes und Boes sind aber wegen der Range-Zuschläge immer noch um 18 Rappen, und zwar jetzt in beiden Richtungen, teurer als die Hamburger Does-Sätze.

Abschließend kann gesagt werden, daß die Range-Zuschläge eine echte Diskriminierung der deutschen Seehäfen darstellen. Ihre Beseitigung ist dringend notwendig. Völlig unmöglich erscheint ihre Anwendung in einem integrierten Europa.

## VIII.

### Die Bedeutung der Platzspesen für die Wettbewerbsstellung der Seehäfen.

Es ist nunmehr noch zu untersuchen, ob die Hafengebühren einen erheblichen Einfluß bei der Auswahl des Hafens durch die binnenländischen Verloader ausüben. Der Verfasser stimmt darin von Beckerath zu, daß die Hafengebühren wegen der Abweichung der Erhebungsgrundsätze voneinander und wegen der Verschiedenheit in der praktischen Anwendung der einzelnen Erhebungsmerkmale nur schwer miteinander zu vergleichen sind<sup>13)</sup>. Fest steht, daß die belgisch-holländischen Seeplätze, was die Kosten für die Reeder wie für die Verloader anbelangt, stets besser als die deutschen Nordseehäfen gestellt waren. Zwischen den beiden Kriegen war Antwerpen der billigste Hafen unter den Konkurrenzhäfen.

In der Vergangenheit hat Hamburg von allen Kontinental-Häfen die höchsten Hafengebühren aufzuweisen gehabt. Das galt sowohl von den Hafengebühren, die das Schiff, d. h. den Reeder, treffen, wie von den Gebühren, die von der Ladung, d. h. von den Verladern, zu tragen sind.

<sup>13)</sup> E. v. Bockerath, „Die Seehafenpolitik der deutschen Eisenbahnen und die Rohstoffversorgung“, Berlin 1918, S. 52—53.

Es unterliegt zunächst keinem Zweifel, daß hohe Schiffsbelastungen die Anziehungskraft eines Hafens auf die Trampschiffahrt verringern. Was die Linienschiffahrt anbelangt, so vertritt E. v. Beckerath die Auffassung, daß durch die auf dem Fahrzeug ruhenden Abgaben den deutschen Häfen als solchen kein unmittelbarer Schaden erwuchs. Dies deshalb nicht, weil die Schiffskosten in den Seefrachten enthalten sind, die Frachtraten aber in der Linienschiffahrt sich wegen der Verbandsbildung in der gleichen Höhe bewegen<sup>14)</sup>. Ohne jede Einschränkung trifft indessen E. v. Beckeraths Behauptung nicht zu, daß die Hafengebühren, soweit sie vom Reeder getragen werden, keinen Einfluß auf die Wahl des Beförderungsweges ausüben<sup>15)</sup>.

Was die Belastung der Ware anbelangt, so spielt sie im Kampf der großen Häfen um das Hinterland keine unwichtige Rolle. Wenn auch wegen des völlig verschiedenen Aufbaues der Hafengebühren in den einzelnen Wettbewerbshäfen ein völlig einwandfreier ziffernmäßiger Vergleich kaum möglich ist, so sind doch zweifellos die Kosten, welche die Ware zu tragen hat, sowohl beim Kai-Umschlag wie beim Strom-Umschlag in den Rheinmündungshäfen stets niedriger als in den beiden deutschen Nordseehäfen gewesen. Vor dem Kriege berechnete in Hamburg die Hafenz- und Lagerhausgesellschaft Kaigebühren, die je nach dem Wert der Ware zwischen 5 und 35 Pfg. je 100 kg lagen. Der niedrigste Satz von 5 Pfg. galt für Roheisen, Walzeisen und grobe Eisenwaren, wie Nägel, Stacheldraht usw. Im seewärts ausgehenden Verkehr betrug der höchste Satz 23 Pfg. je 100 kg. In Rotterdam dagegen lagen kurz vor Ausbruch des Krieges die Sätze des Kaigeldes, gleichfalls je nach Art des Gutes, zwischen 2,2 und 22 Pfg. je 100 kg.

Aehnlich lagen die Verhältnisse beim Stromumschlag. Ganz besonders galt dies bei Partien von bis zu 50 t. Dies deshalb, weil in Hamburg der Elbkahn erst bei Partien von über 50 t längsseit kommt, wodurch im Fall von kleineren Partien zusätzliche Aufwendungen in Gestalt der Schutenkosten entstanden. In Rotterdam hat es eine 50-t-Grenze nie gegeben. In Antwerpen existierte sie, wurde aber in Wirklichkeit nicht beachtet. Bei Partien von über 50 t waren die Unterschiede zwischen Hamburg und den ausländischen Westhäfen nicht so groß.

Sehr viel folgenschwerer war aber für Hamburg ein anderer Umstand. Der Stromumschlag stellt sich bei allen Häfen um über die Hälfte billiger als der Kaiumschlag. Fast der gesamte Güterverkehr der deutschen Seehäfen zwischen dem Wettbewerbsgebiet vollzieht sich aber auf dem geschlossenen Bahnweg. Die Folge ist, daß für die aus dem Wettbewerbsgebiet stammenden Exportgüter, ebenso für die nach dort bestimmten Einfuhrgüter, praktisch nur der teure Kaiumschlag in Frage kommt. Dagegen entfallen vom Transitverkehr Rotterdams mit Deutschland, auch was hochwertiges Import- und Exportgut anbelangt, nur ganz wenige Prozent auf den Bahnweg. Unter diesen Umständen lagen die Hafengebühren, die die deutschen Verloader in Hamburg und Bremen aufzuwenden hatten, weit über die Hälfte höher als in Antwerpen, Rotterdam und Amsterdam.

Allerdings darf man die Bedeutung der Hafengebühren für die Wettbewerbsfähigkeit eines Hafens nicht überschätzen. London hat die höchsten Hafengebühren und nimmt doch in bezug auf den Schiffs- und Güterverkehr den ersten Platz unter allen Häfen der Welt ein. Hohe Hafengebühren üben auf den seewärtigen Güterempfang eines Hafens keinen wirklich nachteiligen Einfluß

<sup>14)</sup> E. v. Beckerath, a. a. O., S. 53/54.

<sup>15)</sup> E. v. Beckerath, a. a. O., S. 317.

aus, wenn es sich um Güter leistungsfähiger im Hafen ansässiger Importeure handelt. Ebenso wird ein Hamburger Ausfuhrhändler seine Waren nicht darum über Bremen verschiffen, weil Bremen niedrigere Hafengebühren als Hamburg aufweist. Die Wirkung der die Ladung treffenden Kosten beschränkt sich vielmehr auf reine Speditionsgüter. Wegen der Schwächung seiner Exporteure wurde, wie die Frage der binnenländischen Beförderungskosten, auch das Problem der Hafengebühren für Hamburg zu einer Schicksalsfrage. Mit dem wachsenden direkten Industrieexport stieg die Bedeutung der binnenländischen Spediteure. Diese gaben aber dem Hafen mit den niedrigsten Gebühren den Vorzug.

Auf diese Weise konnten zwischen den Kriegen die belgisch-niederländischen Häfen ihr Einzugsgebiet in Deutschland zum Nachteil von Hamburg und Bremen weiter ausdehnen, als es bei voller Gleichheit in der Waren- und Schiffsbelastung der Fall gewesen wäre. „Bildlich gesprochen: Sie schoben sich auf Grund dieses Vorteils näher an das deutsche Hinterland heran“<sup>16)</sup>. E. v. Beckerath gab aber zu bedenken, daß, je höher die binnenländischen Beförderungspreise sich mit wachsender Entfernung stellten, desto geringer die verhältnismäßige Bedeutung der „festen“ Warenbelastung durch die Platzgebühren war<sup>17)</sup>. Wenn auch E. v. Beckerath nicht daran dachte, bei der Abgrenzung des Hinterlandes die auf die Ware fallenden Gebühren zu vernachlässigen, so waren und wirkten doch nach seiner Auffassung vor dem ersten Weltkrieg die in den verschiedenen Seehäfen dem Verlager bzw. dem Empfänger erwachsenden Ausgaben nicht so verschieden, daß ihnen der entscheidende Einfluß auf den Transportweg zufallen konnte<sup>18)</sup>.

Der Verfasser vermag E. v. Beckerath nicht restlos zu folgen. Wie in dieser Hinsicht die tatsächlichen Verhältnisse kurz vor Ausbruch des zweiten Weltkrieges lagen, hat er in seiner 1946 abgeschlossenen, aber noch nicht veröffentlichten Schrift „Die Seehafenausnahmetarife der Eisenbahnen in ihrer Bedeutung für die Seehäfen und die Binnenschifffahrt“ am Beispiel Hamburgs und Bremens nachgewiesen. Zu der teilweise recht erheblichen Mehrfracht auf dem Eisenbahnweg, die Hamburg im Verkehr mit dem Wettbewerbsgebiet Bremen gegenüber aufzuwenden hatte, gesellte sich als weiterer schwer empfundener Nachteil die Mehrbelastung auch bei den Platzspesen. Zu den Platzkosten rechnen wir nicht nur die von den Hafenverwaltungen erhobenen Kaigebühren, sondern auch die Aufwendungen, die dem binnenländischen Verlager durch die unvermeidbare Inanspruchnahme der Dienste der Seehafen-Spediteure erwachsen. In Hamburg sind sowohl die Kaigebühren als auch die Fob-Provisionen und die Verschiffungsprovisionen der Seehafen-Spediteure höher als in Bremen. Sicht man von den Schüttgütern ab, so bewegten sich 1938 in Bremen die Kaigebühren zwischen 2 und 18,5 Pfg. je 100 kg. Für das Absetzen von Walzeisen, Nägeln, Stacheldraht usw. wurden 2 Pfg. je 100 kg gegen 5 Pfg. in Hamburg berechnet. In Bremen betrug die höchste Belastung der Einfuhrgüter 18,5 Pfg. (in Hamburg 35 Pfg.). Der höchste Satz für Ausfuhrsgüter stellte sich in Bremen auf 15 Pfg. und in Hamburg auf 23 Pfg. je 100 kg.

Aus den in der genannten Schrift angeführten Beispielen geht mit aller Deutlichkeit hervor, daß die unterschiedliche Belastung der einzelnen Häfen durch die

16) E. v. Beckerath, a. a. O., S. 318.

17) E. v. Beckerath, a. a. O., S. 318.

18) E. v. Beckerath, a. a. O., S. 234 und S. 55.

Hafengebühren für die Wettbewerbsfähigkeit der Häfen doch von sehr viel größerer Bedeutung ist, als E. v. Beckerath angenommen hat. Unter diesen Umständen empfiehlt es sich, bei Wettbewerbsuntersuchungen zwischen der Seefracht und den vom Schiff, d. h. vom Reeder, zu tragenden Hafenkosten einerseits, sowie den auf der Ware ruhenden Hafengebühren und den eigentlichen binnländischen Beförderungskosten andererseits zu unterscheiden.

Eine Gleichschaltung der Hafenkosten im Rahmen der Seehafenintegration ist undurchführbar. Aus diesem Grunde wurde auch bei der Ermittlung der Frachtparität zwischen den Kosten des geschlossenen Bahnweges von und nach Hamburg einerseits und den Aufwendungen des gebrochenen Verkehrs von und nach Rotterdam andererseits von der Berücksichtigung der in den Häfen berechneten Hafenz- und Speditionsgebühren bewußt abgesehen. Trotzdem empfiehlt der Verfasser, daß ein gemeinsamer Ausschuß aus Vertretern der deutschen und der ausländischen Seehäfen die tatsächliche Höhe der Hafengebühren und der Fob-Kosten in den einzelnen Häfen ermittelt und miteinander vergleicht. Erst dann kann der Einfluß der Hafengebühren auf die Wettbewerbsfähigkeit der Seehäfen festgestellt werden. Aufgabe dieses Ausschusses wäre es zu prüfen, ob die Einbeziehung der Hafengebühren und der Platzspesen in die Port-Equalization erforderlich ist oder nicht. Völlig gleiche Hafengebühren und Platzspesen für jeden Hafen kommen aber unter keinen Umständen in Frage. Die Hafenspesen dürfen aber nicht zu einem Kampfmittel des Seehafenwettbewerbs werden. Die Investitionen in den Seehäfen erfolgten überwiegend aus öffentlichen Mitteln. Ihre Amortisation durch die Hafenz- und Umschlagsgebühren wird nur teilweise und verschiedenartig durchgeführt. Wie die Verkehrsträger, so leiden auch die Hafenverwaltungen und die Umschlagsbetriebe unter mangelnder Rentabilität.

## IX.

### Schlußbemerkungen.

Eine europäische verkehrswirtschaftliche Integration muß allen Seehäfen einen gerechten Anteil sichern. Es wurde zu zeigen versucht, daß die Port-Equalization ein Mittel zur Lösung des Problems der europäischen Seehafenintegration darstellt. Ihre Durchführung wird aber nicht leicht sein. Heute ist noch nicht der geeignete Zeitpunkt gekommen, um eine Organisation zur Durchführung der europäischen verkehrswirtschaftlichen Integration aufzurichten. Zu dieser Frage hat sich Karl Schiller in einem in Heft 9, 1952, in der Zeitschrift „Hamburger HafenzNachrichten“ erschienenen Aufsatz wie folgt geäußert:

„Von berufener deutscher Seite ist kürzlich festgestellt worden, daß es keinen Sinn hat, das Dach der wirtschaftlichen Integration zu errichten, solange nicht der Grundstein gelegt und die Wände des Hauses konstruiert worden sind. Die verkehrswirtschaftliche Integration kann wohl als Dach der gesamten Integrierung angesehen werden. Sie sollte dann erfolgen, wenn auf elementaren Gebieten der Grundproduktion sich funktionsfähige übernationale Organismen entwickelt haben. Trotzdem haben aber . . . . die Seehäfen der Nordseegruppe schon miteinander Fühlung genommen und sind in Vorgespräche eingetreten, die einer Integration dienlich sein können.“<sup>19)</sup>

Diese Gespräche sollten fortgesetzt werden, damit man bald zu einer Einigung in den Grundfragen kommt.

<sup>19)</sup> Prof. Dr. Karl Schiller, „Zusammenarbeit der Häfen“, Hamburger Hafennachrichten Nr. 9 vom 7. Mai 1952.

## Zur statistischen Erfassung der Wegekosten der Binnenschifffahrt

Von Otto Most

Inhalt: I. Anlaß und Aufgabe / II. Grundprobleme / III. Kapitalinvestitionen und Gegenwartswerte der Wasserstraßen / IV. Bedeutung der Zahlengrößen / V. Die Binnenhäfen / VI. Laufende Aufwendungen der Wasserstraßenverwaltung — Schiffsabgaben / VII. Zusammenfassung.

### I.

#### Anlaß und Aufgabe

Zu den besonders kennzeichnenden Merkmalen jener vorbildlichen Verbindung von Ingenieur und Volkswirt, wie sie sich im wissenschaftlichen Lebenswerk Carl Pirath's verkörpert, gehört der Drang nach fester Konkretisierung der für Erkenntnis und Durchleuchtung der verkehrswirtschaftlichen Probleme maßgeblichen Tatbestände. Auf solcher Grundlage gelingt es ihm, im ganzen und im einzelnen zu Urteilen zu kommen, die — wie wäre anderes im Bereich ehrlichen wissenschaftlichen Forschens möglich! — selbstverständlich nicht immer von allen Seiten geteilt werden, die aber, kristallklar in der Formulierung, begrifflich eindeutig und in der Begründung folgerichtig aufgebaut, jede Diskussion über Aufgaben der Verkehrspolitik beleben und fördern, darüber hinaus deren Kernfragen immer neue Seiten abgewinnen, ohne daß je die große Linie verlassen wird, die der Art gerade seiner Anschauung das Gesicht verleiht. Angesichts dessen versteht es sich im Grunde von selbst, daß Pirath in seinem reichhaltigen Schrifttum der statistischen Untermauerung seiner Gedankengänge immer wieder entscheidendes Gewicht beilegt und sich ihrer auch in mündlicher Verhandlung bedient, soweit nur irgendwie einschlägiges Material vorliegt oder, was in zahlreichen Untersuchungen mit großem Erfolg geschehen ist, von ihm selbst oder doch unter seiner Leitung erarbeitet werden konnte.

Mir will scheinen, als ob in alledem ein, aber immerhin ein recht wesentliches Moment zu suchen ist, das den von dieser Seite kommenden wissenschaftlichen Aussagen eine besondere Autorität verleiht, und so mag der bescheidene Beitrag, der hier zur statistischen Methodik geboten wird, seinen Daseinsgrund nicht nur im Sachlichen, sondern auch und vor allem im Persönlichen finden. Letzteres gilt um so mehr, als die nachfolgenden Ausführungen sich in den Grundzügen auf Beobachtungen und Ueberlegungen gründen, die der Verfasser schon anlässlich gemeinsamer Beratung über ein größeres Gesamtthema vorzubringen Gelegenheit hatte.

Dabei geht es um einen Fragekomplex, der, bislang noch wenig durchgearbeitet, ja selbst in seinen Grundlinien teils unverstanden, teils umstritten, heute angesichts aktuellen Bedürfnisses immer dringender nach Klärung verlangt; ein Fragenkomplex freilich, der im Rahmen des, wie man einmal nicht mit Unrecht gesagt hat, typischen „Ministeriums der Probleme“ zu den problematischsten seiner Arbeitsgebiete gehört. Nachdem aber die bis ins einzelne vordringende



Erforschung der betriebs- und volkswirtschaftlichen „Selbstkosten“ gerade im Verkehrsbereich eine ständig steigende Bedeutung gewonnen hat und an dieser Tatsache auch nicht die Dosis ketzerischer Skepsis etwas ändert, die wie so oft auch hier wieder gelegentliche Ueberspitzung eines an sich gesunden und richtigen Grundgedankens glaubt verspüren zu sollen, ist es nur natürlich, daß man bei der aus bekannten Gründen so lebhaft diskutierten Relation Wegekosten — Wegekostendeckung nicht beim Straßenverkehr stehen bleiben will, sondern neben dem Wunsch nach Offenlegung der betriebswirtschaftlichen Daten des Schienennetzes auch die Frage nach der Höhe der Wegekosten, die für Zwecke des Binnenschiffverkehrs erwachsen, und ihrer Deckung durch teils die öffentliche Hand, teils die Verkehrtreibenden selbst mannigfach aufwirft. Es handelt sich um eine möglichst einwandfreie Ermittlung der hier in Betracht kommenden Tatbestände, auf deren Kenntnis sich dann verkehrspolitische Folgerungen und Meinungen so oder so aufbauen mögen. Aber so einfach und selbstverständlich diese Forderung nach Aufklärung des „Ist“ klingt, so viel Zweifel, Irrtumsmöglichkeit und Versuchung zu tendenziöser Färbung nach dieser oder jener Seite hin birgt sich in ihr. Dazu soll einiges Grundsätzliche gesagt werden, und, um das Thema von vornherein klar zu umreißen, sei zunächst festgehalten, daß hier nicht beabsichtigt ist,

- a) ein vollständiges System für eine die Gesamtheit der Wegekosten der Binnenschifffahrt erfassende Berechnung darzulegen; es soll den schon seit Jahren laufenden Untersuchungen solcher Art auf nationaler und internationaler Ebene nicht vorgegriffen, ihnen nur einige für die Sache wesentliche Hinweise gegeben werden;
- b) eine mit leidlichem Anspruch auf Geltung zu vertretende konkrete Größenordnung der in Frage stehenden Fakten zu geben, denn auf (wie noch zu zeigen sein wird) sehr unsicheren Grundlagen kann, das ist ein unverrückbares Gesetz jeder verantwortungsbewußten statistischen Schätzung, kein einigermaßen zuverlässiges Resultat aufbauen<sup>1)</sup>; dem, was trotzdem auf den folgenden Seiten an Zahlen genannt wird, kommt nur das Gewicht von Beispielen zu, an dem die methodischen Probleme sich verdeutlichen.

Vielmehr handelt es sich im wesentlichen darum,

1. eine Reihe von Gesichtspunkten zu entwickeln, die auf dem hier behandelten Gebiet für jede Beurteilung irgendwie erreichbarer oder im verkehrspolitischen Meinungsstreit heute oder morgen auftauchender Zahlengrößen von maßgeblicher Bedeutung sind, und deren Außerachtlassung zwangsweise grobe Fehlschlüsse nach sich ziehen müßte;
2. das bis jetzt der Oeffentlichkeit zur Verfügung stehende Material auf seine Aussagekraft zum mindesten in den Grundzügen zu prüfen;
3. Schwierigkeiten darzulegen, die gerade im vorliegenden Fall einer einwandfreien statistischen Erfassung der Tatbestände entgegenstehen, und auf der anderen Seite auch von Wegen zu sprechen, die zur Ueberwindung oder wenigstens Abschwächung dieser Schwierigkeiten zu beschreiten wären.

<sup>1)</sup> Statistische „Schätzung“ bedeutet ja nicht Nennung von Größen nach Gutdünken oder allgemeiner Vorstellung, wie das weitgehend üblich ist, sondern, wie ich es in meinem Grundriß „Allgemeine Statistik“ (3. Auflage, 1954, S. 33) ausdrücke, „die Ableitung von Annäherungswerten aus anderweitigen statistischen Feststellungen“. Letztere also sind immer die Voraussetzung, und ihre Güte ist entscheidender Maßstab für die Aussagekraft aller in solchem Sinn „geschätzter“ Größen.

Unsere Skizze will schließlich nach Zweck und Anlage, das sei noch am Ende dieser einleitenden Bemerkungen unterstrichen, keine Stellung zu möglichen praktischen Folgerungen aus so oder so zu ermittelnden Größenordnungen ziehen, namentlich etwa in Richtung einer Bejahung oder Verneinung verstärkter Heranziehung der Binnenschifffahrt zur Finanzierung sei es der Anlage, sei es der Betriebskosten. Das scheidet also im Rahmen dieser Abhandlung zunächst aus, weil es sich dabei um ein Problem der Verkehrspolitik handelt, bei dem eine ganze Reihe auch staats- und allgemeinwirtschaftspolitischer Gesichtspunkte mitspielt. Immerhin soll dort, wo es der Zusammenhang mit sich bringt, von Fall zu Fall mit einigen Anmerkungen dazu nicht zurückgehalten werden.

## II.

### Grundprobleme

Ehe auf Einzelheiten eingegangen wird, muß, wie schon angedeutet, allgemein festgestellt werden, daß zur Erhellung der Sachlage geeignete Angaben in der Form konkreter Daten nur sehr sporadisch vorliegen, ihre Größenordnungen vielfach weit auseinander gehen und im Zusammenhang damit ihre Zuverlässigkeit meist sehr fragwürdig ist. Das mag zu einem gewissen Teil darauf zurückzuführen sein, daß man angesichts der bislang als ziemlich stabil angesehenen Verhältnisse in Wettbewerb und Zusammenarbeit von Schiene und Wasserstraße den hier zu behandelnden Fragen während der letzten Jahrzehnte keine aktuelle Bedeutung beimaß, nachdem man sich aus besonderem Anlaß vor etwa einem Vierteljahrhundert (siehe Abschnitt III) vorübergehend mehr dafür interessiert hatte. Die Hauptschwierigkeiten aber lagen von jeher in der Materie, die sich wesentlich anders darstellt als die entsprechenden Komplexe bei Eisenbahn, auch Kraftwagen, und zwar infolge von Eigentümlichkeiten in Zweckbestimmung und Benutzung der Wasserstraßen, die sich bei allen sonstigen Verkehrsmitteln entweder überhaupt nicht oder doch mindestens in keinem auch nur annähernd vergleichbaren Grad vorfinden. Das wirkt sich in gewissem Umfang bereits auf die Ermittlung der Gesamtwerte der zu Gunsten der Wasserstraße aufgewendeten Beträge, von denen ausgegangen werden muß, aus; vor allem aber geht es dabei um die entscheidende Frage, welche Anteile der Investitionen und der für Unterhaltung, Betrieb und Verwaltung laufend aufgebrauchten Mittel dem Verkehrssektor anzulasten sind.

Eine nicht geringe Rolle spielt schon die unterschiedliche Rechtslage im Verhältnis des Verkehrsmittels zu seiner Fahrbahn, wie sie sich auf der einen Seite bei der Schiene, auf der anderen Seite bei der Binnenwasserstraße darstellt. Die Eisenbahn benutzt ihre eigene Fahrbahn, ist Eigentümerin der Anlage, entscheidet selbst über Zeitpunkt, Art und Finanzierung des Ausbaus, Höhe des tatsächlichen Unterhaltungsaufwands, Erneuerungsperioden und -quoten; auch die einschlägigen Verpflichtungs- und Aufsichtsbestimmungen des Bundesbahngesetzes ändern daran grundsätzlich nichts. Die Binnenschifffahrt dagegen muß, hier zunächst ähnlich dem Kraftwagen, fremde Einrichtungen benutzen, hat keinerlei Einfluß auf deren Gestaltung und Kosten, auch nicht auf die Höhe der ihr obrigkeitlich auferlegten Finanzbeiträge. Man wird dem Zentralausschuß der deutschen Binnenschifffahrt kaum widersprechen können, wenn er in seiner Ende 1933 herausgekommenen Denkschrift „Die Binnenschifffahrt zur Neuordnung des deutschen Verkehrs“ (S. 40) betont, daß hier die „Startbedingungen“ des Wasserstraßenverkehrs infolge des Mangels an Gleich-

artigkeit in den „Einflußmöglichkeiten auf die wirtschaftliche Gestaltung ihrer Wege und Wegekosten“ durchaus nicht denen der Eisenbahn adäquat seien; eine Tatsache, an der man nicht so achtlos vorübergehen sollte, wie es bisher so gut wie durchweg geschehen ist. Die Binnenschifffahrt kommt gelegentlich in die Lage, auf Wasserstraßen gedrängt zu werden, deren Bau sie weder gewünscht noch betrieben, ja, die sie gegebenenfalls abgelehnt hat, wie das leicht an praktischen Möglichkeiten zu demonstrieren wäre und auch nicht leicht hin mit dem Hinweis darauf beiseite geschoben werden kann, daß es in solchen Fällen ja lediglich von der Binnenschifffahrt selbst abhängt, ob sie derlei Wasserstraßen benutzen wolle oder nicht. Es wird dabei übersehen, daß letztere den Verkehrsströmen, in die auch die Binnenschifffahrt zuvor mehr oder weniger, unmittelbar oder mittelbar eingeschaltet war, eine ganz veränderte Gestaltung geben können, so daß Verzicht auf ihre Benutzung zugleich einen unzumutbaren Verzicht auf bisher wahrgenommene Beförderungsleistungen bedeuten würde. Ja, die Binnenschifffahrt muß gelegentlich Wasserbauten hinnehmen, die ihren Betrieb nicht nur nicht fördern, sondern ihn sogar hemmen und verteuern, wie beispielsweise im Falle von Staustufen, die nur im Interesse der Kraftgewinnung geschaffen werden; man denke etwa ans bayerische Kachlet und an Jochenstein. Die materielle Auswirkung solcher und ähnlicher Tatbestände ist freilich größtmäßig nicht einmal annäherungsweise zu beziffern. Immerhin mahnen schon sie zur Vorsicht bei Vergleichung der Wegekosten der Binnenschifffahrt mit denjenigen der Eisenbahn.

Unter einem zweiten, und zwar entscheidenden Gesichtspunkt aber ist die Sachlage bei der Binnenschifffahrt nicht nur gegenüber der Eisenbahn, sondern auch gegenüber dem Kraftwagen eine völlig andere. In beiden letztgenannten Fällen dienen die vorhandenen Wege nur dem Verkehr, sind lediglich seinetwegen vorhanden, werden nur für ihn unterhalten. Allerdings sind am Landstraßenverkehr, anders als bei der Schienenbahn, eine ganze Reihe von verschiedenen Verkehrssparten beteiligt, so daß bereits das „Aufteilungsproblem“ akut wird. Für dessen Lösung ist es aber hier immerhin möglich, allgemeingültige Normen, etwa den Benutzungsgrad, nicht nur theoretisch zu finden, sondern auch, wenschon gewiß unter mancherlei Schwierigkeiten, praktisch anzuwenden. Bei den Wasserstraßen verhält es sich ganz anders. Hier tritt neben den Verkehr eine Vielheit noch sonstiger, außerverkehrlicher Zweckbestimmungen, die sich einerseits in Sicherungswasserbauten (Sorge für ausreichende Vorflut, Sicherung und Befestigung der Ufer, Hochwasser- und Eisschutz, Deichbau usw.) und andererseits in der Wasserwirtschaft (Erhaltung und Regelung des Wasserhaushalts, Versorgung der Städte und der Industrie, Be- und Entwässerung, Reinhaltung der Gewässer) sowie in der Förderung der Wasserkraftwirtschaft manifestieren. Dabei schwanken die Ansprüche dieser Kategorien ebenso wie diejenigen des Verkehrs an Investitionen und an laufenden Aufwand zeitlich stark und stellen sich nicht nur für die einzelnen Gruppen der Wasserstraßen (natürliche Wasserstraßen, kanalisierte Flüsse, Kanäle), sondern am Ende auch für jede einzelne Wasserstraße verschieden dar. Hierauf namentlich gründen sich die auch im Schrifttum zu findende Warnung vor irgendwelchen „globalen“ Schätzungen bezüglich der auf jeden der genannten Faktoren entfallenden Anteile an den Kosten der Wasserstraßen und die Erkenntnis, daß jede hier für die Wasserstraßen als Ganzes zu machende Aussage einigermaßen korrekt und damit wissenschaftlich vertretbar schließlich doch nur zu gewinnen ist auf Grund sorgsamer Untersuchung jeder einzelnen, mindestens

größeren Wasserstraße, aus deren Ergebnissen mit entsprechender Gewichtung eine leidlich einwandfreie Schlüsselung abzuleiten wäre. Auch der Binnenvverkehrsausschuß der Wirtschaftskommission für Europa (ECE) hat sich im Rahmen seiner Arbeitsgruppe „Selbstkosten und Rechnungswesen“ zu dieser Auffassung mit der These bekannt, daß „allein Einzeluntersuchungen für jede Wasserstraße die unerläßlichen Bewertungsfaktoren, auf denen die Aufteilung begründet werden könnte, zu erbringen vermögen“. Damit soll natürlich weder Zweckmäßigkeit noch Möglichkeit einer Gewinnung von Durchschnittssätzen verneint werden; wohl aber die fast zur Gewohnheit gewordene Annahme solcher Relationen ohne sorgfältige Selbstprüfung, gewissermaßen aus freier Hand, wie sie häufig zu beobachten ist. Dabei liegt freilich eine ganz besondere Schwierigkeit in der soeben schon erwähnten ständigen Verschiebung der „Gewichte“. Immer häufiger tritt der Fall ein, daß sich im Laufe der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung die Zweckbestimmung, die Ausnutzungsart und damit das für die Kostenaufteilung wesentliche „Maß des Interesses“ weitgehend ändern, einmal nach dieser, einmal nach jener Seite hin; so, wenn die ursprüngliche Veranlassung einer Anlage allmählich hinter andere Benutzungszwecke zurücktritt: ein aus rein verkehrspolitischen Erwägungen angelegter Wasserweg wird etwa zu einem maßgebenden Wasserversorger für Großindustrie und großstädtische Bevölkerung oder umgekehrt ein zur Entwässerung umfangreicher Mooregebiete geschaffener Kanal in späteren Jahren eine wichtige Verkehrsstraße. Für die erste Möglichkeit bietet ein Beispiel der Rhein-Herne-Kanal, von dem man bis vor kurzem mit Recht sagen konnte, daß rund 90 % seiner Baukosten dem Verkehr anzulasten seien, dessen wasserwirtschaftliche Funktionen aber schon heute dem Verkehrszweck mit ganz großem Gewicht zur Seite treten; mindestens drei Viertel seiner Wassermengen, so hat man berechnet, sind allein nötig, um die Wasserversorgung großer Werke im Ruhrgebiet sicherzustellen, und die Frage liegt nahe, welche Summen aufzuwenden wären, um bei Nichtvorhandensein des Kanals allein nur diese Aufgabe zu erfüllen. Als Gegenstück sei der Küstenkanal genannt, dem noch manches andere angefügt werden könnte.

Es wäre sonach, wie einmal von amtlicher Stelle gesagt wurde, ein bedenklicher Fehler, für irgendeine Wasserstraße oder auch nur einen wesentlichen Teil davon ein für allemal eine Berechnung der Anteilsquoten nach dem „Veranlassungsprinzip“, d. h. nach den Motiven der ersten Anlage oder auch späterer Verbesserungen und Erweiterungen durchzuführen oder umgekehrt feststehende Relationen nach dem „Nutzungsprinzip“ anzunehmen, d. h. nach der Nutzbarmachung für den einen oder anderen Zweck, wie sie sich in einem bestimmten Zeitpunkt darstellt. Man müßte vielmehr von Jahr zu Jahr oder doch wenigstens in nicht zu lang bemessenen, regelmäßigen Perioden für Teilabschnitte oder Teilgebiete genau nachprüfen, welche Anteile nach diesen beiden Prinzipien der einen oder anderen Seite anzulasten sind. Ein besonders eindrucksvolles Muster für den Unterschied zwischen Veranlassungs- und Nutzungsprinzip aus der Vergangenheit bietet die Tulla'sche Rheinkorrektur, die in den dreißiger Jahren des letztvergangenen Jahrhunderts zur Beseitigung der immer wieder die Ufergebiete verheerenden Hochfluten durchgeführt wurde<sup>2)</sup>, aber, gewissermaßen ungewollt, zugleich die Voraussetzungen für die gewaltige Entfaltung der modernen Rheinschifffahrt auf dem Oberrhein schuf.

<sup>2)</sup> Siehe Spiess, Ausbau des Rheins vom Bodensee bis zum Main; in dem Sammelwerk „Der Rhein, Ausbau, Verkehr, Verwaltung“, 1951, S. 100 ff.

Auch können Aenderungen in der Struktur der Wirtschaftsgeographie oder der Wirtschaft, wie etwa die Verlagerung bestimmter Industrien, ferner Veraltung der Anlagen, die dem Wettbewerb anderer Verkehrsweige erhöhte Chancen gibt, auch Beurteilungsfehler seitens der für den Wasserstraßenbau zuständigen Behörden dem für den Verkehr ursprünglich vorgesehenen Ausnutzungsgrad mit der Zeit ein ganz anderes Gesicht verleihen — Momente, die in der erwähnten Arbeitsgruppe der Wirtschaftskommission für Europa ebenfalls geltend gemacht wurden und natürlich einmal nach dieser, ein andermal nach jener Seite ausschlagen können. Der Trend im ganzen geht freilich eindeutig dahin, daß bei Benutzung bestehender und Schaffung neuer Wasserstraßen jene anderen Funktionen gegenüber der Verkehrsaufgabe ständig an Bedeutung gewinnen, ihnen damit also auch ein wachsender Anteil der Kosten von Anlage und Unterhaltung zufällt. Diese Tatsache tritt in der Denkschrift des BVM über Maßnahmen zur Förderung der Wasserwirtschaft von 1952 besonders deutlich in die Erscheinung. Damit stimmt überein, wenn in einer Rede vom 28. Oktober 1949 der damalige Direktor der Verwaltung für Verkehr, Prof. Frohne, ausführte, daß die Verkehrsförderung durch die Wasserstraßenverwaltung nur eine ihrer vielen Funktionen und die Pflege des Wasserhaushalts „eine ihrer vornehmsten Aufgaben“ sei. Es hieß im Anschluß daran wörtlich: „Bei der öffentlichen Erörterung werden in der Regel die Fragen des Verkehrs vorangestellt, die Wahrnehmung der wasserwirtschaftlichen, insbesondere auch der landeskulturellen Interessen erscheint vielfach als eine Aufgabe von geringerer Bedeutung. In Wirklichkeit ist das Verhältnis aber eher umgekehrt<sup>3)</sup>. Die Erhaltung der Vorflut und die Bewirtschaftung des Wasserschatzes für die verschiedenartigen Bedürfnisse, z. B. der Siedlung, der Landwirtschaft, der Industrie usw. bilden die überwiegende Sorge der Wasserstraßenverwaltung; nur bei den künstlichen Wasserstraßen, d. h. den Kanälen, nimmt der Verkehrszweck den ersten Platz ein.“

Bei alledem ist noch unberücksichtigt geblieben, daß außer den verkehrswirtschaftlichen Gründen und den bislang angeführten Gesichtspunkten nichtverkehrlicher Art noch ganz andere, und zwar sehr oft schlechthin entscheidende Momente für Ausbau und Pflege der Wasserstraßen durch den Staat in Betracht kommen, so insbesondere wirtschaftspolitische Zielsetzungen, wie Unterstützung von in Notstand befindlichen Wirtschaftsgebieten, wofür das bekannteste Beispiel aus der Vergangenheit der Dortmund-Ems-Kanal bietet<sup>4)</sup>, oder Steigerung der ökonomischen Kraft peripher gelegener Gebiete, wie etwa Oberfrankens durch die Main-Kanalisation; weiter Förderung von Ausfuhrinteressen u. ä. m. Dazu treten strategische, innerpolitische, aber auch große außenpolitische Zielsetzungen, sei es, daß die letzteren gesamteuropäisch oder insbesondere zum Osten bzw. Westen hin ausgerichtet sind. Es scheint dem Grundsatz finanzpolitischer Gerechtigkeit zu widersprechen, für staatliche Wasserstraßen aufwendungen aus solchen Anlässen die Binnenschifffahrt geldlich haftbar machen zu wollen. Bedauerlicherweise versagt die Statistik auch hier, wo es sich wieder um im einzelnen nicht quantifizierbare Werte handelt.

<sup>3)</sup> Vom Verfasser gesperrt.

<sup>4)</sup> Näheres dazu in meinem Gutachten über den Seehafen Emden, Technische und volkswirtschaftliche Berichte des Wirtschafts- und Verkehrsministeriums Nordrhein-Westfalen, Nr. 19, 1953.

## III.

## Kapitalinvestitionen und Gegenwartswerte

Wenn es sonach zweifellos nicht angängig ist, gegenwärtige Aufwendungen für die Wasserstraße auf verkehrliche und außerverkehrliche Zwecke nach aus der Vergangenheit übernommenen Begriffen aufzuteilen, deren rechnerische Grundlagen zudem größtenteils nicht mehr irgendwie nachprüfbar sind, so soll doch, um eine gewisse Vorstellung von möglichen Größenordnungen zu vermitteln und gleichzeitig zu den angewandten Methoden Stellung zu nehmen, mit allem Vorbehalt das Wesentlichste aus dem vorhandenen Material wiedergegeben werden.

1. Aus den zwanziger Jahren liegt eine Reihe von Schätzungen für das in den Wasserstraßen des damaligen Reichsgebiets investierte Kapital, d. h. der seitens der Länder als Kapitalanlage für die Wasserstraßen gemachten Aufwendungen, vor. Die bekannteste und am eingehendsten begründete ist diejenige, die das RVM 1930 in seiner Schrift „Zur Frage der Inanspruchnahme öffentlicher Mittel für die Binnenwasserstraßen und die Binnenhäfen“ (als Anlage IV 3 in der Denkschrift der Deutschen Reichsbahngesellschaft „Reichsbahn und Binnenschifffahrt“ vom Februar 1930 abgedruckt) gab, und zwar nach der Höhe der im Laufe des letztvorausgegangenen Jahrhunderts (ab 1821) investierten Beträge. Abschließend zunächst mit 31. 3. 1921, dem Zeitpunkt des Uebergangs der Wasserstraßen von den Ländern auf das Reich, wird dort die Summe auf 1,34 Mia. Mark oder, unter Umrechnung der Markwerte der beginnenden Inflationszeit in Goldmark, auf 1,11 Mia. GM beziffert. Das hält sich unter Hinzurechnung der in unserer Darstellung zunächst außer Betracht gelassenen Anlagewerte der Binnenhäfen ungefähr in der Größenordnung einer Schätzung, die dasselbe Ministerium in einer drei Jahre früher (Februar 1927) herausgegebenen Denkschrift „Zur Frage der Reichswasserstraßenpolitik“ für den gleichen Zeitpunkt mit 1,5 Mia. wiedergegeben, selbst freilich als „reichlich hoch“ bezeichnet hatte; letzteres namentlich im Hinblick auf den Umstand, daß in dieser Summe „außer den reinen Binnenschifffahrtsanlagen ein wesentlicher Teil auf die allgemein wasserwirtschaftlichen, insbesondere strombautechnischen Anlagen, sowie auch auf die Seeschifffahrtsstraßen“ (!) entfallen.<sup>5)</sup>

<sup>5)</sup> Diese 1,5 Mia., die sich bereits in einem Aufsatz von Graßmann im Wasserstraßenjahrbuch 1921, S. 16 (Der Uebergang der Wasserstraßen auf das Reich) finden, haben vor der amtlichen Veröffentlichung von 1930 im Schrifttum eine wesentliche Rolle gespielt. Auch Napp-Zinn, der sich um die uns hier beschäftigenden Probleme schon vor einem Vierteljahrhundert mit großer Sorgfalt mühte, geht von dieser Basis aus, wenn er 1928 (Binnenschifffahrt und Eisenbahn, S. 40) eine Rechnung über die in den Binnenwasserstraßen angelegten Kapitalien aufstellt, wobei er freilich offen läßt, ob das RVM bei seinen 1,5 Mia. die Hafenanlagen mit berücksichtigt habe oder nicht. Im Hinblick darauf, daß Leopold, der selbst der Wasserstraßenverwaltung angehörte, fast gleichzeitig, unter Zurechnung der seit 1921 ausgeführten Neubauten und, wie ausdrücklich hervorgehoben, Berücksichtigung des Anlagewertes der Häfen, auf 1,6 Mia. kommt (Zur Wasserstraßenfrage, „Deutsche Wasserwirtschaft“, Heft 3, März 1927), dürfte die Frage im Sinne der ersten Alternative geklärt sein. Andere Autoren haben sich der gleichen amtlichen Schätzung bedient, ohne immer klar erkennen zu lassen, ob ihnen deren Zusammensetzung und danach potenzierte Unzuverlässigkeit geläufig ist. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang noch nebenbei, daß Wieg in einem Aufsatz (Die konzentrischen Angriffe auf die deutsche Wasserstraße), der 1927 in der „Zeitschrift für Binnenschifffahrt“ erschien, auch einen Anlagewert des „Fahrparks“ mit 660 Mio. angibt; zitiert bei Giese, Eisenbahn- oder Wasserstraßenförderung, 1927, S. 14.

An jenen 1,11 Mia GM wird die Zeit bis 1904 mit wesentlich mehr als der Hälfte (0,64 Mia) und die Periode ab 1905 mit 0,47 Mia beteiligt: alle diese Angaben allerdings mit dem ausdrücklichen Vorbehalt, daß jeder Versuch, wirklich zutreffende Kapitalwerte für die Vergangenheit zu ermitteln, sehr fragwürdig bleiben müsse und vor allem „keine Möglichkeit bestehe, denjenigen Teil objektiv festzustellen, der von dem Kapitalaufwand zu Lasten der Schiffahrt entfällt“. Trotzdem ist ein Versuch in letzterer Hinsicht gemacht worden, um für die damaligen Auseinandersetzungen wenigstens irgendwelchen „Ausgangspunkt“ zu gewinnen. Er schließt damit ab, daß von der genannten GM-Summe 66%, d. h. 0,73 Mia als auf den Verkehrszweck entfallend genannt werden. Will man diese Quote in gleicher Weise bis und nach 1904 gelten lassen (die Schrift selbst nimmt eine Aufgliederung in diese beiden Perioden hier nicht vor), so ergäben sich 0,31 Mia Investitionen zugunsten des Verkehrs von 1905 bis zur Zeit der Hochinflation. Der Anteilsatz von 66% selbst ist, wie aus der Schrift hervorgeht, unter Annahme einer Beteiligung des Verkehrs mit 20% bei den abgabefreien, d. h. im wesentlichen natürlichen, wenn auch mehr oder weniger regulierten Flüssen und rd. 90% bei den abgabebelegten Wasserstraßen, d. h. im wesentlichen kanalisiertem Flüssen und Kanälen, als gewichteter Mittelwert errechnet worden; allerdings wiederum mit dem Hinzufügen, daß er „nicht eine wissenschaftlich einwandfreie Grundlage für weitere Untersuchungen sicherstellen könne, sondern lediglich die Möglichkeit biete, auf dem Vereinbarungsweg zu einem Ausgangspunkt zu gelangen“. Dazu trat noch die ausdrückliche Einschränkung (a. a. O. S. 6), daß der mit 20% angenommene Anteil des „Schiffahrtsinteresses“ bei den abgabefreien Wasserstraßen als verhältnismäßig hoch angesehen werden könne“. Darüber hinaus ist aber auch die für dieses „Schiffahrtsinteresse“ in der zweiten Gruppe angenommene Quote von rd. 90% bei genauerer kritischer Prüfung nicht haltbar. Sie ist nämlich ihrerseits auf der Grundlage zustande gekommen, daß man für kanalisierte Flüsse 70%, für Kanäle 100% unterstellte. Dieser letztere Satz aber, der aus irgendwelchen taktischen Rücksichten anlässlich der erwähnten Auseinandersetzung zwischen Reich und Ländern gewählt sein mag, entsprach schon damals nicht den Tatsachen. In der Denkschrift selbst, S. 8, wird darauf hingewiesen, daß auch bei den Kanalbauten „Landeskulturinteressen vielfach mit gefördert seien“, und als bemerkenswertes Beispiel der Teltow-Kanal angeführt, bei dessen Bau allein 5 von 37 Mio RM, also etwa 14% auf die Landeskultur entfielen. Das ist aber nicht der einzige Fall schon aus jener Zeit; es sei u. a. an den 1914 in Betrieb genommenen Lippe-Seitenkanal erinnert, der (siehe Drucksachen des Reichswasserstraßenbeirats I, Nr. 17, S. 216) von vornherein weniger für den Verkehr als vielmehr für die Verbesserung der Vorflut angelegt worden ist, oder an den Hunte-Ems-Kanal bzw. den Ems-Jade-Kanal, deren vorwiegend landeskulturelle Bedeutung immer außerhalb jedes Zweifels gestanden hat. Das hervorzuheben, ist um so notwendiger, als der „Generalsatz“ von etwa zwei Dritteln als der im Durchschnitt auf den Verkehr entfallende Anteil an den Anlagekosten aller Wasserstraßenbauten bis in die neueste Zeit hinein im Schrifttum immer wiederkehrt ohne Berücksichtigung der, wie im Laufe dieser Skizze immer wieder darzutun ist, seitdem völlig veränderten Situation.

So ist man damals in einem wesentlichen Stück von dem Grundsatz abgewichen, den man an der gleichen Stelle für die regulierten und kanalisiertem Flüsse selbst dahin formulierte, daß der rein wasserwirtschaftliche Anteil in solcher Höhe anzunehmen sei, „wie er nach Maßgabe der Erfahrungen erwachsen würde, wenn die

betreffenden Wasserläufe nicht kanalisiert, sondern lediglich im wasserwirtschaftlichen Interesse 'ausgebaut wären sowie unterhalten, betrieben und verwaltet würden'. Dieser Grundsatz hätte naturgemäß schon damals für alle Wasserstraßen einschließlich der Kanäle Geltung haben müssen; wieviel mehr heute!

2. Hinsichtlich der folgenden Jahre der Hochinflation bemerkt das RVM (S. 10), daß die in diesem Zeitraum aufgewendeten Beträge in ihrem Goldwert nicht bestimmbar seien. Auch anderwärts liegen lediglich konkrete Angaben nicht vor. Lediglich in der schon erwähnten Schrift Napp-Zinn's (S.40) befindet sich eine Schätzung des „Anlageaufwands 1921 bis 1925“ für Neubauten von Wasserstraßen und Binnenhäfen in Höhe von 150 Mio GM. Die Unterlagen, auf denen sich diese Angabe aufbaut, werden nicht genannt. Auch umfaßt die genannte Periode genau zur Hälfte hochinflationistische Jahre und solche mit gefestigter Währung. Wieviel auf jede dieser beiden Hälften entfällt, ist nicht ersichtlich. Es mag aber erwähnt werden, daß in einer Münsterschen Dissertation von 1952 (Irmgard Albrecht, Vergleichende Zusammenstellung der Aufwendungen des Staates zugunsten der Binnenschifffahrt einerseits und der Leistungen der Binnenschifffahrt zugunsten des Staates andererseits) die Investitionen solcher Art für 1924 und 1925 zusammen mit rd. 71 Mio RM angenommen werden; das deckt sich ungefähr mit einer Aufstellung in „Wirtschaft und Statistik“ vom Jahre 1937 (S. 330), wo rd. 60 Mio RM genannt werden. Wären sämtliche Daten einigermaßen richtig, so entfielen danach auf die Jahre 1921 bis 1923 allein ebenfalls etwa 70 Mio GM, gegen deren vorbehaltlose Entgegennahme aber doch erhebliche Bedenken stehen; diesen kann umso mehr entsprochen werden, als das weiterhin zu skizzierende Gesamtbild auch bei Einbeziehung der gekennzeichneten Größe, von der ja hier die Hafeninvestitionen abgezogen werden müßten, so gut wie nicht beeinflußt werden würde.

3. Nach Festigung der Währung haben sich die Anlagewerte bis 1927 nach der gleichen amtlichen Quelle durch Neuinvestierung um rd. 118 Mio RM erhöht, wobei eine Aufgliederung nach verkehrlichen und außerverkehrlichen Zwecken zwar nicht vorgenommen worden ist, eine Aufteilung aber nach den soeben genannten, freilich eben sehr „gegriffenen“ und anfechtbaren Schlüsselns von 20 und 90% eine Beteiligung des Verkehrszwecks in Höhe von etwa 86 Mio ergäbe.

4. Für die Jahre 1928 bis 1938 kann der schon erwähnten Dissertation Albrecht, die auf die Reichshaushaltpläne und die Drucksachen des Reichswasserstraßen-Reirats zurückgreift, als Summe der „einmaligen und außerordentlichen Ausgaben des Reichswasserstraßen-Etats“ insgesamt eine Zahl von 1,6 Mia RM entnommen werden, wenn die wegen Fehlens der Unterlagen bei Albrecht ausgelassene Größe für 1936 interpoliert wird. Davon werden der Binnenschifffahrt 43%, d. h. rd. 680 Mio RM angelastet; die Quote von 43% ist als repräsentativer Durchschnittssatz aus Detailuntersuchungen für die in ihrer Gesamtheit von A. als „typisch“ herausgegriffenen Jahre 1928, 1935 und 1938 gewonnen worden. Die soeben erwähnte amtliche Aufstellung in „Wirtschaft und Statistik“ vom Jahre 1937 (S. 330) nennt freilich als Betrag der für Binnenschifffahrtstraßen einschl. Häfen 1924/1935 gemachten „Investitionen“, und zwar offenbar nicht allein aufs Reich bezogen, nur 262 Mio RM, für 1928/1935 insbesondere nur 150 Mio. Die Unterschiede dieser Angaben sind auffällig groß. Sie aufzuklären, ist nicht gelungen. Eine gewisse Fragwürdigkeit des Repräsentativschlusses von jenem Dreijahresdurchschnitt auf jedes Jahr der fraglichen Zeit im Verhältnis des „Binnenschifffahrtsinteresses“ zu den einmaligen und außerordentlichen Gesamtaufwendungen nicht etwa nur der Binnenwasser-, sondern der Reichswasser-



straßenverwaltung im ganzen (einschl. also auch der Seewasserstraßen) kann, wie mich ein Vergleich der an beiden Stellen für gleiche Jahre gegebenen Jahresziffern überzeugt hat, dazu allein nicht ausreichen. Es mögen auch Unterschiedlichkeiten in den Begriffsbestimmungen eine Rolle spielen; der die zahlenmäßige Zusammenstellung in „Wirtschaft und Statistik“ einleitende Text ist auch nicht geeignet, die Glaubwürdigkeit der hier gegebenen Daten voll zu sichern<sup>6)</sup>. Ob es heute irgendwelchen amtlichen Stellen noch möglich sein wird, Klarheit zu verschaffen, dürfte zweifelhaft sein, da kaum alle dazu erforderlichen Unterlagen noch greifbar sind. Vorab bleibt jedenfalls dem, der sich trotz aller dieser Schwierigkeiten eine irgendwie geartete Vorstellung von den Größenordnungen machen will, nichts übrig, als einen ungefähren Mittelwert für die Periode 1928/38 mit etwa 520 Mio einzusetzen, worin freilich ein gewiß nicht unbeträchtlicher Sicherheitskoeffizient steckt.

Die Rechnung selbst ist so durchgeführt worden, daß von den zwei Angaben ausgegangen wurde, die für den Zeitraum 1924/35 an beiden Stellen gemacht worden sind: Albrecht 480, „Wirtschaft und Statistik“ 262 Mio RM. Daß im letzteren Falle im Gegensatz zu A. auch die Investitionen in Häfen und vielleicht auch solche der Länder mit berücksichtigt worden sind, wurde außer Acht gelassen, da andererseits eben nicht genau feststeht, was bei der Aufstellung des Statistischen Reichsamts unter Investitionen verstanden worden ist. Das arithmetische Mittel zwischen 480 und 260 ist nun 370. Diese Zahl bedeutet 77% der für den gleichen Zeitraum berechneten Albrechtschen Größe. Beziehe ich den gleichen Anteilssatz auf die für den Gesamtzeitraum 1924/38 bei Albrecht sich ergebende /Summe von 680 Mia, so ergeben sich 523,6 Mio. Abgerundet wurden 520 Mio eingesetzt.

5. Eine rohe Addition dieser unsicheren Zahlen zu einer noch unsichereren Summe ergäbe unter Absetzung der bis 1904 investierten Beträge (es wird dabei die 1930 vom RVM im Einvernehmen mit der Deutschen Reichsbahngesellschaft angesetzte Amortisationsperiode von 49 Jahren unterstellt, so daß die Investitionen als bis heute voll abgeschrieben gelten können) als Rohsumme der Investitionen in Wasserstraßen (ohne Hafenanlagen) nach dem Stande von 1938 etwa eine Milliarde ohne Abschreibungen. Diese Größe bezieht sich aber natürlich auf das Deutsche Reich als Ganzes. Welcher Anteil davon auf die außerhalb der heutigen Bundesrepublik gelegenen Räume entfallen mag, kann auf Grund des bei Abfassung dieses Ueberblicks vorliegenden Materials nicht gesagt werden. Hier sollte freilich die Sachkenntnis der amtlichen Stellen einigermaßen helfen können. Bis das geschieht, sehe ich vorläufig den einzigen Weg, dieser Frage näher zu kommen, nur darin, daß man aufgrund von Einzelangaben in der mehrfach zitierten Schrift des RVM von 1930 eine Schätzung versucht. Es ergibt sich nämlich dort, daß 1924/27, d. h. also in der Zeit, da der weitere Ausbau des westdeutschen Kanalsystems (Mittellandkanal) in vollem Gang war (allein hierfür wurden in den vier genannten Jahren 26 Mio aufgewandt), von den oben genannten rd. 118 Mio Neuinvestitionen in den Wasserstraßen des damaligen Reichs nach meinen, allerdings noch insbesondere wegen Aufteilung der Position „Elbe“ genauer nachzuprüfenden Berechnungen nur etwa 50 Mio, d. h. etwa 40%, auf das heutige Bundesgebiet

<sup>6)</sup> Es heißt dort: „Die folgenden Ergebnisse beruhen auf einer Analyse der Geschäftsberichte von Verkehrsunternehmungen, auf Auswertung vorhandener Statistiken und besonderen Erhebungen“. Man wird zugeben müssen, daß das nicht sehr deutlich ist.

entfielen: 42% bei den abgabebelegten und rd. 30% bei den abgabefreien Wasserstraßen. Will man einen Analogieschluß wagen, so ergäbe sich ein Anlagewert 1938 (immer noch ohne Berücksichtigung von Abschreibungen auf die nach 1904 geschaffenen Anlagen) für das heutige Bundesgebiet von etwa 400 Mio. Es braucht aber nicht hinzugefügt zu werden, wie fragwürdig dieser Analogieschluß ist, wie denn überhaupt es sich bei alledem nur um das Zusammentragen gewisser Bausteine als Grundlage für weitere Forschung handeln kann.

6. Zugänge sind während des Krieges kaum erfolgt. Für die Nachkriegszeit ab Währungsreform, also 1948 bis 1953, können nach Istrechnungen bzw. Haushaltplan die Gesamtinvestitionen für Binnenwasserstraßen aus Bundesmitteln, ungegliedert nach Veranlassung und Nutzung, aber abgesehen von den lediglich zur Beseitigung von Kriegs- und Kriegsfolgeschäden aufgewandten Beträgen, auf etwa 250 Mio DM angenommen werden; sie mögen unter Hinzuziehung der noch dazu kommenden Länderbeteiligungen auf etwa 300 Mio DM aufgerundet werden. Von dieser Summe ist wieder abzusetzen, was auf nichtverkehrliche Zwecke entfällt, deren Gewicht aus den mehrfach dargelegten Gründen immer mehr, auch gerade im Bereich der „Schwerpunktvorhaben“, zunimmt. Für eine der größten im Gang befindlichen Wasserstraßenbauten (es handelt sich um Stücke einer Flußkanalisierung), begegnet man schon Sachverständigenschätzungen, die im Zuge der gegenwärtigen Entwicklung jener früheren, geradezu „historisch“ gewordenen Relation von 2 (Binnenschifffahrt) : 1 ein fast umgekehrtes Verhältnis 1 : 2 (Wasser- und Elektrizitätswirtschaft) glauben gegenüberstellen zu können. Dem widerspricht es nicht, wenn in der Schrift der Rhein-Main-Donau-A.G. von 1951 „Die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit der Rhein-Main-Donau-Großschifffahrtstraße“ (S. 22) Ergebnisse einer Untersuchung der zuständigen Abteilungen des BVM vom Dezember 1950 mitgeteilt werden, wonach für die Strecke Würzburg-Nürnberg ein Anteil der nichtverkehrlichen Zwecke in Höhe von drei Zehnteln anzunehmen sei. Ganz abgesehen davon, daß seitdem schon wieder einige Jahre vergangen sind, ist zu beachten, daß hier eine Strecke gemischten Charakters ansteht, deren Kosten sich nach der genannten Quelle mit zwei Fünfteln auf Flußkanalisierung und mit drei Fünfteln (!) auf reinen Kanalbau verteilen.

Auch ist nicht außer acht zu lassen, daß ein beträchtlicher Teil der Zuweisungen in Form von Darlehen erfolgt ist, beispielsweise nach dem Haushaltsplan 1953 allein von den Bundesmitteln 18,5 Mio DM, und daß der zunehmende Ausbau großer, ertragreicher, dazu noch bei Vertragablauf unentgeltlich heimfallender Kraftgewinnungsanlagen (man denke etwa an Jochenstein und die Lechwerke) sie durchaus nicht ohne weiteres als à fonds perdu gegeben auffassen läßt. Allerdings spielt dieses Moment bei den einzelnen Bauvorhaben eine sehr verschiedene Rolle, und von Außenstehenden wird kaum eine irgendwie vertretbare Schätzung für die Größenordnung dieses Faktors unternommen werden können; um so weniger, als es sich um die Beurteilung künftiger Entwicklungen handelt. Immerhin wird man, da ja das hier Dargelegte auch weitgehend für die Ländermittel in Betracht kommt, vom Gesamtbetrag vorsichtigerweise kaum mehr als 150 Mio DM der Binnenschifffahrt anlasten dürfen. Sollte das aber fehlgegriffen sein, so könnte sich die Abweichung vom wahren Wert nur in so engen Grenzen bewegen, daß das Gesamtbild, wie es nunmehr im folgenden Abschnitt zu umreißen versucht wird, dadurch keine irgendwie wesentliche Aenderung erfährt.

7. Was von den vorstehend unter 1 bis 6 angenommenen Größen zur Schätzung eines Gegenwartrestwerts als abgeschrieben gelten könnte, hängt von der Wahl der Abschreibungsperiode ab, deren einheitlicher Festlegung die Verschiedenheit der Bauwerksteile und ihrer Lebensdauer erhebliche Schwierigkeiten bereitet. Auch hier wird wieder das Problem individueller Untersuchungen, im Prinzip für jede einzelne Wasserstraße, ja ggf. für ihre einzelnen Teile, lebendig, um daraus dann vielleicht einen Durchschnittssatz abzuleiten, der aber doch auch immer wieder nur „rebus sic stantibus“ gelten könnte. Bislang reichen die Unterlagen, die auch hier nur von amtlicher Seite kommen könnten, dazu noch nicht aus. Um aber die begonnene Darstellung einigermaßen zu Ende zu bringen, wird aushilfsweise auch hier eine Amortisationsperiode von (siehe oben unter 5) 49 bzw. 50 Jahren zugrunde gelegt. Auch muß, weil die vorstehend für die einzelnen Zeitabschnitte wiedergegebenen Daten eine durchgängige Aufgliederung des Investitionsaufwandes Jahr für Jahr nicht zulassen, die Berechnung von Mittelwerten für jede dieser Perioden ausgehen. Auf solchen Grundlagen ergäbe sich bei Annahme aller im einzelnen gekennzeichneten Hypothesen für 1954

- a) ein Gegenwartswert der bis 1938 durchgeführten Investitionen, soweit sie als dem Verkehrszweck dienend angesehen werden können, in Höhe von etwa 400 Mio im alten Reichsgebiet und von 40 % dieser Summe, also 160 Mio, im Raum der heutigen Bundesrepublik. Dazu kämen
- b) die 150 Mio, von denen oben unter 6 die Rede war und die in ihrer absoluten Höhe eingesetzt werden mögen, so daß also
- c) ein Gesamtrestwert von etwa 300 Mio resultieren würde. Daß darin noch eine Reserve steckt, ergibt sich aus dem oben am Schluß des Absatzes 4 Gesagten. Zu dem auf der anderen Seite naheliegenden Einwand gegen eine Addition der verschiedenen Währungsverhältnissen entstammenden Werte mag daran erinnert werden, daß für die Größen bis 1938 durchweg GM bzw. RM-Werte zugrunde liegen.

#### IV.

#### Bedeutung der Zahlengrößen

Rückblickend auf III sei nochmals gesagt, daß alles, was an zahlenmäßigen Angaben und schätzenden Berechnungen mitgeteilt wurde, nur als nachrichtlich gegeben anzusehen ist, ohne jede Gewähr und unter ausdrücklichem Verzicht auf irgendwelche daraus weiterhin zu ziehenden Schlüsse. Dies zu betonen ist notwendig angesichts eben der Unsicherheit aller dieser Daten, die vor allem darauf beruht, daß es weitestgehend an dem fehlt, was die Voraussetzung für jede wissenschaftlich vertretbare Schätzung ist: konkrete Ausgangspositionen, um darauf Analogieschlüsse aufzubauen; vergl. dazu das oben in Anmerkung 1 Gesagte. Vorab besteht jedenfalls der Eindruck, daß die bislang im Schrifttum oder anderwärts aufgetretenen Angaben über frühere oder jetzige Größenordnungen der dem Binnenwasserstraßenverkehr dienenden Investitionen meist erheblich über das bei genauerer Abgrenzung und sachlicher Nachprüfung der Ansätze vertretbare Maß hinausgehen. Auch die neueren Aufteilungsansätze sind hinsichtlich sowohl der einmaligen wie auch der laufenden Ausgaben (zu diesen vergl. VI) meist entweder auf einer zu schmalen Basis gewonnen oder sozusagen über den Daumen gepeilt.

## V.

## Die Binnenhäfen

Bislang bezog sich die Betrachtung auf die Anlagekosten der Binnenwasserstraßen ohne Berücksichtigung der Binnenhäfen, wenschon manche Angaben, die aus früheren Quellen beigebracht wurden, eine solche klare Scheidung nicht erlaubten, weil sie nur ungeteilte Gesamtgrößen für Wege und Häfen beinhalteten. Darüber hinaus aber erhebt sich nun unter den hier in Betracht kommenden Gesichtspunkten die grundsätzliche Frage, ob und inwieweit es notwendig, ja zweckmäßig ist, den „Wegekosten“ der Binnenschifffahrt auch die Aufwendungen für die Binnenhäfen, d. h. die Kosten ihrer Anlage, Unterhaltung und Erneuerung, zuzurechnen. M. E. können mancherlei Gründe geltend gemacht werden, die bei gerechter Berücksichtigung ihrer Gewichte wenn nicht gar zu einer völligen Verneinung der Frage, so doch mindestens zu großer Vorsicht bei ihrer Behandlung und zu einer von der bisherigen Uebung stark abweichenden Einstellung führen müssen. Diese Gründe sind im wesentlichen folgende:

1. Anlage und Ausstattung der Binnenhäfen liegen gemeinhin völlig außerhalb der Entscheidung der Binnenschifffahrt, und es muß sinnwidrig erscheinen, wenn letztere beispielsweise für Fehlinvestitionen und Defizite eines unter Verknennung volkswirtschaftlicher Bedürfnisse geschaffenen oder in übergroßen Dimensionen angelegten, deshalb notleidenden Hafens geldlich in Anspruch genommen wird.
2. Die Hafenunternehmungen befinden sich für die Binnenwasserstraßen weitgehend in der Hand von Gemeinden und haben als „öffentliche Anstalten“ zu gelten, die aus irgendeinem Gesichtspunkt übergeordneter Interessen geschaffen und nicht immer nur restlos auf Deckung ihrer Unkosten ausgerichtet werden.
3. Im Zusammenhang damit gründen derartige Hafenunternehmungen ihre Existenz nicht auf unmittelbare Gebühreneinnahmen, sondern vielmehr auf die Gewinne, die für die wirtschaftliche Entwicklung der betroffenen Gemeinde durch die Existenz des Hafens mittelbar erreicht oder doch wenigstens erhofft werden. Schon das RVM spricht in seiner Denkschrift von 1930 (S. 14) in solchem Sinne von den Möglichkeiten „indirekter Abschreibungen, da vielfach — zumal bei kommunalen Häfen — das Hafenunternehmen sich nicht unmittelbar durch die Hafeneinnahmen, sondern mittelbar durch die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt rentiert, die vielfach auf die Tatsache des Hafenbaues zurückzuführen ist“; von Bedeutung sei in diesem Zusammenhang der Umstand, daß die Träger der Hafenunternehmungen im Jahre 1921, als in Frage kam, mit den Wasserstraßen auch die Häfen auf das Reich zu übernehmen, keine Neigung erkennen ließen, ihre Häfen abzugeben, obwohl schon damals die Verkehrsabgaben und sonstigen Einnahmen nicht ausreichten, das Anlagekapital zu verzinsen und zu tilgen. Hier liegt im übrigen eine Parallele zu den Seehäfen nahe, die, unter gleichen Gesichtspunkten unterhalten und ausgebaut, daraus auch die Folgerungen für die Gestaltung der Gebührenpolitik ziehen: ein Hinweis, der doppelte Beachtung verdient, wenn man der engen Verbindung zwischen Binnen- und Seehäfen gedenkt, wie sie beispielsweise in der Vorkriegsfeststellung dokumentiert wird, daß von den damals aus dem Reich für den Export über deutsche Seehäfen stammenden Gütern ein rundes Drittel von der Binnenschifffahrt dorthin gebracht wurde. Die Seehäfen, die deutschen ebenso wie die außerdeutschen, legen angesichts dessen immer besonderen Wert auf den Ausbau der Binnenwasserstraßen; so Bremen auf die Kanalisierung der Mittelweser, Hamburg auf den Ausbau der mittleren Elbe u. ä. m.

4. Es bleibt im fraglichen Zusammenhang fast durchweg unbeachtet, daß die Schifffahrt nicht das einzige Verkehrsmittel ist, das an den Binnenhäfen „interessiert“ ist. Eisenbahn und Kraftwagen haben in Zu- und Abfuhr dort ebenfalls bedeutende Funktionen wahrzunehmen und ziehen daraus betriebswirtschaftliche Vorteile, ohne daß schon jemand den Gedanken geäußert hat, sie zur Finanzierung dieser Häfen besonders heranzuziehen.

Auf der anderen Seite ist natürlich das Argument nicht von der Hand zu weisen, daß die Binnenhäfen eben doch „Stationen“ der Wasserstraßen sind und zu deren Anlagen so gehören wie die Bahnhöfe zum Schienennetz. Daß hafengebundene Investitionen privater Art, wie sie nach Urteil Sachverständiger im Durchschnitt mit etwa 50 % der öffentlichen Investitionen anzunehmen sind, bei jeder möglichen Aufrechnung dessen, was von den Häfen her der Binnenschifffahrt theoretisch oder praktisch anlastbar erscheint, auszuschalten wären, steht außer Zweifel; ebenso natürlich umgekehrt, daß sie, soweit sie zur Durchführung des Hafenbetriebs selbst mangels entsprechender öffentlicher Einrichtungen unumgänglich sind, bei Ueberlegungen anderer, etwa allgemein volkswirtschaftlicher Art als Teile des in Binnenhäfen angelegten Volksvermögens überhaupt in Ansatz zu bringen wären. Die übrigen dargelegten Momente aber gewinnen vor allem insofern eine ständig steigende Bedeutung, als es sich immer wieder deutlich zeigt, wie manche Neuanlagen aus industriellen und allgemeinwirtschaftspolitischen Gründen die Tendenz zu immer großzügigerer Ausgestaltung in sich tragen, ohne daß die Binnenschifffahrt an letzterer irgendwie nennenswert interessiert sein könnte; oder, um mit den auf Erfahrung beruhenden Worten eines besonders gewichtigen Experten zu sprechen: „Es werden bei den fraglichen Investitionen auch Anlagenerstellungen und Grundstücksbereitstellungen erfaßt, die die Grenze erheblich überschreiten, die bisher bei öffentlichen Binnenhäfen in der Wahrnehmung nicht hafengebundener Aufgaben gezogen worden ist.“

Hinsichtlich des Anteils, der bei dieser Sachlage heute von den in den Binnenhäfen investierten Werten als der Binnenschifffahrt dienend angesehen werden könnte, werden natürlich auch bei grundsätzlicher Anerkennung alles vorstehend Ausgeführten die Ansichten auseinandergehen. Im Schrifttum hat, weil man bislang doch wohl hier die Dinge all zu global angesehen hat, noch kein Meinungsaustausch darüber stattgefunden. In mündlichen Aussprachen ergaben sich erhebliche Spannen zwischen Maximum und Minimum. Dr. Nagel, der Präsident des Verbandes deutscher Binnenhäfen, dem ich bei Vorbereitung dieses ganzen Teilabschnitts für viele sachverständige Auskunft und mir dadurch möglich gewordene weitere Einsicht zu besonderem Dank verpflichtet bin<sup>7)</sup>, hat einmal einen Durchschnittssatz von etwa 40 % der öffentlichen Hafeninvestitionen in der Bundesrepublik als im „Binnenschiffahrtsinteresse“ gelegen als möglich genannt. Unter Berücksichtigung alles eingangs dieses Abschnitts, nicht zuletzt auch unter Punkt 4 Dargelegten möchte ich mich jedoch zahlenmäßig nicht festlegen. Selbstverständlich treten hier noch viel stärker als bei den Wasserstraßen selbst die individuellen Verschiedenartigkeiten der Hafenerbetriebe sowohl funktionell als auch graduell in Erscheinung. Es hat

<sup>7)</sup> Auch auf Nagel's als Heft 13 der Schriftenreihe des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr in Düsseldorf 1951 erschienenen Buch „Die niederrheinische Hafengewirtschaft“, das viele aufschlußreiche Gesichtspunkte für die hier zur Behandlung stehenden Probleme enthält, namentlich was die Fülle der für Hafenerbetrieb und Hafenerorganisation außerhalb des rein Verkehrlichen maßgeblichen Momente anlangt, sei besonders verwiesen.

darum gerade hier seine Bedenken, von Verhältnissen einzelner Häfen generelle Schlüsse abzuleiten.

Die Hauptschwierigkeiten liegen in einer leidlich einwandfreien Schätzung der Ausgangsgrößen selbst. Soviel ich sehe, liegt aus der Vergangenheit nur ein einziger Versuch zu leidlich fundierten Aussagen vor. Er ist ebenfalls anlässlich der mehrfach erwähnten Untersuchungen des RVM „Zur Frage der Inanspruchnahme öffentlicher Mittel für die Binnenwasserstraßen und die Binnenhäfen“ unternommen worden. Charakteristischerweise aber beginnt die Wiedergabe der Ergebnisse mit der wenig ermutigenden Feststellung, daß eine zur Gewinnung eines wirklich zutreffenden Bildes notwendige Gesamtumfrage „wahrscheinlich gar nicht durchführbar sei“. Immerhin wurden damals nicht weniger als 76 deutsche Binnenhäfen erfaßt und für sie folgende Größenangaben gemacht: Investitionen bis 31. 3. 1921 285 Mio Mark, wovon aber schon damals der „weitaus größte Teil als getilgt angesehen“ wurde. Für die Zeit der Hochinflation waren auch hier einigermaßen erfassbare Daten nicht feststellbar. Danach bis Ende der zwanziger Jahre sollen 86 Mio RM angelegt worden sein. Die Reichsbahngesellschaft hat auf diesen Grundlagen a. a. O. S. 41 für den fraglichen Zeitpunkt einen Gegenwartswert von insgesamt 100 Mio RM für alle Binnenhäfen des damaligen Reiches angenommen. Daß diese Schätzung überhöht ist, ergibt sich schon aus dem, was das RVM (S. 14) zu seinen dazu benutzten Unterlagen selbst sagt. Es heißt: „Die Frage des Anlagekapitals und der Abschreibungen begegnet bei den Binnenhäfen vielfach ähnlichen Schwierigkeiten wie bei den Binnenwasserstraßen, wenn in diesem Falle auch die Abtrennung des Verkehrsinteresses von anderen Interessen keine Rolle spielt, da die Bewirtschaftung der Häfen ausschließlich dem Verkehrswesen angehört“. Hier liegt der Fehler im Ansatz auf der Hand, zumal wenn man zum Vergleich die oben angeführte Äußerung der gleichen Stelle über die industrie- und anderen wirtschaftspolitischen Beweggründe für Schaffung und Bewirtschaftung der Häfen heranzieht und sich weiter daran erinnert, daß „Verkehrswesen“ im weitesten Sinne des Wortes hier eben durchaus nicht gleichbedeutend ist mit „Binnenschifffahrt“ und deren unmittelbaren Interessen. Beide Hinweise gelten auch für anderweitige Schätzungen der Vergangenheit, bei denen sich die erheblichen Schwierigkeiten einer auch nur leidlichen Widerspiegelung des Tatsächlichen nicht zuletzt auch in den unwahrscheinlich großen Divergenzen gegenüber der soeben wieder gegebenen Größenordnung, wie auch untereinander, abzeichnen. Sie liegen durchweg wesentlich über der Größenordnung des RVM; aber auch hier ist zu beachten, daß sie vor Veröffentlichung der letzteren herausgekommen sind, ihnen also auch nicht einmal die Annäherungswerte zu Gebote standen, mit denen das RVM immerhin operieren konnte. Was den Gegenwartswert anlangt, so greift man hier ziemlich ins Leere. Wenn die Werte, die mir von befreundeter Seite für eine Reihe von Binnenhäfen verschiedener Größe, Art und geographischer Lage zuteil geworden sind, als repräsentativ fürs Ganze angesehen werden dürfen, so könnte ich vom Gegenwartswert (Restbuchwert) nicht mehr als etwa 120 Mio DM dem Wasserverkehr anbuchten. Allerdings sind dabei, entsprechend der Eigenart der Unterlagen, unberücksichtigt geblieben Mittel, die von der öffentlichen Hand in Hafenanlagen investiert, aus allgemeinwirtschaftspolitischen Gründen aber à fonds perdu hingegeben wurden, deshalb bilanzmäßig nicht in Erscheinung treten.

Jeder kritische Leser wird erkennen, wie in Ansehung der Binnenhäfen die Dinge noch ungeklärter sind als hinsichtlich der Wasserstraßen im engeren Sinne des

Wortes. Und auch der Praktiker, an den man wegen Klärung herantreten mag, wird im ganzen und im einzelnen ebenso irren können wie derjenige, der im wesentlichen aufgrund theoretischer Ueberlegungen an diese Dinge herantritt. Auf der anderen Seite hat sich heute die Lage gegenüber den dreißiger Jahren insofern geändert, als die Möglichkeiten, die notwendigen Daten unmittelbar an den Quellen zu erfassen, sachlich und auch rechtlich günstiger liegen als damals; man mag an mögliche Erhebungen des BVM oder des Bundesstatistischen Amtes oder auch vielleicht der schon erwähnten Organisation der öffentlichen Binnenhäfen, die sich gewiß schon gelegentlich mit der Problematik derartiger Erhebungen befaßt hat, denken. Ehe aber derartiges nicht durchgeführt worden ist und Ergebnisse vorliegen, wird man nicht in der Lage sein, wesentlich über das hinauszugehen, was hier ausgeführt wurde. Dem ist aber weiter zu entnehmen, wie auch dann noch, selbst bei bester Erfüllung der gewiß schwierigen Aufgabe, vieles, um mit Fontane zu sprechen, „in weitem Felde“ bleiben wird, weil doch eben so manches, was für die Finanzprobleme der Binnenhäfen eine wesentliche Rolle spielt, unwägbar, also statistisch nicht voll erfaßbar ist.

## VI.

### Laufende Aufwendungen der Wasserstraßenverwaltung

Bei den laufenden Ausgaben der Bundeswasserstraßenverwaltung (Unterhaltung, Betrieb und Verwaltung) ist, da die absoluten Gesamtzahlen dem Haushaltsplan oder der Rechnung ohne weiteres zu entnehmen sind, die Frage nach der richtigen Aufschlüsselung das alleinige, freilich wieder ganz besonders schwierige Problem. Unzulässig muß es zunächst erscheinen, so wie vielfach geübt die gleichen Quoten, die einer Aufteilung der Anlagewerte zugrunde gelegt wurden bzw. werden, auch für die laufenden Ausgaben anzuwenden, denn diese verteilen sich nach ganz anderen Gesetzen. Leopold rechnete in seiner Schrift „Zur Wasserstraßenfrage“ (1927) ohne nähere Begründung auch hier mit einem Zweidrittelanteil der Schifffahrt. Die drei Jahre jüngere Schrift des RVM von 1930 halbierte ungefähr, indem sie im Durchschnitt der Jahre 1924/27 den Jahresbetrag in Höhe von 35 Mio (18 Mio für abgabefreie und 17 Mio für abgabebelegte Wasserstraßen) zu 18 Mio der Schifffahrt und mit 17 Mio der „allgemeinen Wasserwirtschaft“ zurechnete. Irmgard Albrecht kam in ihrer schon erwähnten Dissertation bei bis 1938 reichenden schätzenden Berechnungen schon auf eine Belastungsquote des Verkehrszwecks von nur etwa 30%, und ihre anschließende Untersuchung, in welchem Verhältnis die auf die Binnenschifffahrt entfallenden Ausgaben ihres Beobachtungszeitraums zu den aufkommenden Schifffahrtsabgaben gestanden haben, gelangte zum Ergebnis, daß im Jahresdurchschnitt 1924/38 die Schifffahrtsabgaben nicht nur die dem Verkehr anzurechnenden laufenden Ausgaben (beide in toto genommen) gedeckt, sondern sogar einen Einnahmeüberschuß gebracht haben. Wenn die Albrechtschen Berechnungen zutreffen, lägen die Analogieschlüsse für die Gegenwart unter Berücksichtigung des stark ansteigenden Trends der außer-verkehrlichen Zielsetzungen der Wasserstraßenverwaltung sehr nahe. Auf alle Fälle ist richtig, daß, wie Albrecht selbst hervorhebt, ihre Untersuchungsergebnisse von allen früheren Veröffentlichungen abwichen. Ebenso unbezweifelbar aber ist, daß der Aufteilungsschlüssel sich im weiteren Verlauf der unter II geschilderten Tendenzen ständig mehr verschoben hat und fernerhin verschoben wird.

Unter den gegenwärtigen Verhältnissen wird man unterstellen können, daß von den fortdauernden Ausgaben der Binnenwasserstraßenverwaltung — nach dem Haushaltsplan 1953 69,5 Mio DM <sup>8)</sup>, denen etwa 4,5 Mio DM hier abzugsfähige fortdauernde Einnahmen <sup>9)</sup> gegenüberstehen — etwa die Hälfte auf Flußläufe entfällt, für die Schifffahrtsabgaben zu erheben internationale Verträge verbieten oder aus anderen Gründen Abgabefreiheit gegeben ist. Der verbleibende Rest aber, soweit dem Verkehr anlastbar, findet in den Einnahmen aus Schifffahrtsabgaben an den abgabepflichtigen Wasserstraßen (Haushaltsplan 1953 17,2 Mio DM, Rechnung 1952 17,6 Mio DM) nicht nur volle Deckung, sondern läßt darüber hinaus auch noch einen Ueberschuß frei. Dazu muß noch angemerkt werden, daß eine solche Globalrechnung im Grunde dem vom geltenden Recht abzuleitenden besonderen Charakter der Schifffahrtsabgaben nicht ausreichend Rechnung trägt. Das Gebührenprinzip erlaubt in keinem Fall, daß die Gegenleistung des Nutzers den Wert der öffentlichen Leistung übersteigt. Art. 99 der Weimarer Verfassung, der hier nach wie vor maßgebend geblieben ist, bestimmt nun dazu, daß der Bemessung der Schifffahrtsabgaben zwar die „zur Erleichterung des Verkehrs“ dienenden „Gesamtkosten einer Wasserstraße, eines Stromgebiets oder eines Wasserstraßennetzes zugrunde gelegt werden können“; eine Durchrechnung für die gesamte Binnenschifffahrt ist jedoch unzulässig. Dieses Individualprinzip müßte natürlich auch Folgerungen für eine wirklich exakte wirtschafts- und finanzpolitische Beurteilung der tatsächlichen Handhabung nach sich ziehen. Das Entscheidende aber für diese Handhabung ist die Tatsache, daß die Schifffahrtsabgaben von jeher als Instrument nicht der Finanz- sondern der Verkehrspolitik gegolten haben und nach ihrer ganzen Sinnggebung weiter gelten müssen.

## VII.

### Zusammenfassung

Trotz der Unzulänglichkeit alles hier behandelten Materials ergibt sich daraus immerhin die sachlich wesentliche Erkenntnis, daß viele gängige und gerade neuerdings wieder nicht selten anzutreffende Auffassungen über die Höhe der in den Wasserstraßenanlagen der Bundesrepublik zur Förderung des Verkehrs investierten Werte ebenso wie über die Belastung des öffentlichen Haushalts durch gleichen Zwecken dienende laufende Aufwendungen der Wasserstraßenverwaltung weit über das tatsächlich berechnete Maß hinausgehen. Viel mehr kann allerdings (das ließ die methodenkritische Untersuchung ebenfalls außer Zweifel) positiv eigentlich nicht gesagt werden. Private Forschung kann hier ohne zuverlässige und vor allem ausreichend aufgegliederte amtliche Unterlagen eben nicht voran kommen. Solange diese nicht in der notwendigen Ausdehnung und Qualität vorliegen, bleibt alles, was so oder so an Berechnungen, Schätzungen

<sup>8)</sup> Davon entfallen 17,5 Mio DM auf Personalausgaben, 4,3 Mio DM auf Sachausgaben und 47,7 Mio DM auf „Allgemeine Ausgaben“, darunter 46 Mio DM für Unterhaltung und Betrieb der Binnenwasserstraßen (Kap. 1203, Tit. 300).

<sup>9)</sup> Der Gesamtbetrag der im Haushaltsplan Kap. 1203 (Binnenwasserstraßenverwaltung) vorgesehenen „Fortdauernden Einnahmen“ stellt sich auf rd. 25 Mio DM, wovon, wie oben im Text angegeben, rd. 17 Mio DM auf „Gebühren“ entfallen. Außerdem enthält die Summe einen Betrag von 3,5 Mio DM aus Schadensersatzleistungen der Bergbauunternehmer für die Beseitigung von Bergschäden an den westdeutschen Kanälen, denen die entsprechenden Aufwendungen in den Titeln 957 und 958 unter „Einmaligen Ausgaben“ gegenübergestellt sind. Hiernach verbleiben also als in obiger Berechnung abzugsfähig die dort genannten 4,5 Mio DM.



oder Vermutungen beigebracht werden kann, vage, unzuverlässig und vieldeutig. Es muß deshalb an die höchste Stelle der deutschen Verkehrswirtschaft, den Bundesminister für Verkehr, dringlich appelliert werden, daß er eine planmäßige, laufende Beobachtung und Feststellung darüber herbeiführe und bekannt gebe, in welcher Weise die fortdauernden, einmaligen und außerordentlichen Ausgaben der Wasserstraßenverwaltung sich auf die einzelnen bei Bau, Betrieb und Unterhaltung in Betracht kommenden Faktoren verkehrlicher und außerverkehrlicher Art verteilen. Daß dafür allein die Methode weitgehender Individualuntersuchungen anwendbar ist, wurde mehrfach unterstrichen, erschwert die Aufgabe zwar erheblich, verleiht ihr aber erst den Sinn, auf den es ankommt.

Das wäre für die Zukunft unter statistischen Gesichtspunkten das Wichtigste. Verkehrspolitisch liegen die Voraussetzungen für aus derlei oder ähnlichen Unterlagen zu ziehende Folgerungen bei jedem Verkehrsmittel verschieden. Bei den Wasserstraßen sind sie ganz besonders gelagert wegen der geschilderten Fülle ihrer nebeneinander, gelegentlich auch gegeneinander laufenden Zielsetzungen mit ständig wechselnden Gewichten, sowie angesichts der vielen Unwägbarkeiten staatspolitischer und volkswirtschaftlicher Art, die sich hier auswirken. Auch das dürfte trotz der von vornherein vorgenommenen Beschränkung des Themas aus dieser Skizze deutlich geworden sein.