

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.“¹⁾

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 Verkehrsinvestitionen²⁾ 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-

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

2) 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;³⁾ 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 Nachrichtenswesens, 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.

³⁾ 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)⁴⁾ 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.⁵⁾

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

⁴⁾ Vergleiche Alfons Schmitt a. a. O. S. 195.

⁵⁾ 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 entsprochen 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 Verkehrsbedienungen 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 Erinnerung⁶⁾. Nicht etwa nur in Deutschland ergeben sich solche Verzögerungen, sondern selbst in den Vereinigten Staaten von Amerika⁷⁾. 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.⁸⁾

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. 203ff.

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 hat⁹⁾, 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 Wert 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.¹⁰⁾ 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 Schiffahrts- oder Landverkehrsweges, wird entweder umsonst oder gegen eine Abgabe, Gebühr oder Belastung zur Verfügung

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

¹⁰⁾ 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.¹¹⁾ 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 verhalten¹²⁾, 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.¹³⁾ Eine solche Abstimmung würde wesentlich erleichtert, wenn der Grundsatz der „Eigenwirtschaftlichkeit“¹⁴⁾, 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.¹⁵⁾

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 Seeborn 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 fortschreitet, 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 getroffen¹⁶⁾, 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 schief 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.¹⁷⁾

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.¹⁸⁾

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 Ingangsetzung 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-

¹⁶⁾ Binnenschifffahrt und Eisenbahn, Leipzig 1928, S. 15.

¹⁷⁾ Die exakte Wegekostenberechnung 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.

¹⁸⁾ 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.¹⁹⁾

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-

¹⁹⁾ 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 Zentralauschuß 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.²⁰⁾ Strategie, Autarkie, Prestige, Siedlungspolitik, Entballung, Raumordnung, Grenzpolitik — alle diese Zielsetzungen spielen in die Eisenbahn-, Binnenschiffahrts-, Seeschiffahrts-²¹⁾, Seehafen-, Straßenbau-, Luftfahrts-²²⁾, 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-

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

21) 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 Seeholm, daß bei dem Bau von Schiffen, die ausschließlich dem Passagierverkehr dienen, Prestigefragen keine Rolle spielen sollten.

22) 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.“ — Im 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.²³⁾ 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 „gemütlichen 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“²⁴⁾.

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“²⁵⁾ 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“.²⁶⁾ 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“²⁷⁾. 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.

²³⁾ 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“.

²⁴⁾ 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.

²⁵⁾ 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“.

²⁶⁾ 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.

²⁷⁾ 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.²⁸⁾ 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. Aehnlich 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 dauert²⁹⁾, 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.³⁰⁾

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-

²⁸⁾ 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.“

²⁹⁾ Vergleiche Alfons Schmitt, *Verkehrspolitik*, S. 194.

³⁰⁾ 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.³¹⁾ 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.³²⁾ Nichts ist wohl schwieriger, als einen Kanal vertrocknen zu lassen oder eine Nebenstrecke stillzulegen.³³⁾ Nach Mitteilungen des Bundesverkehrsministers hat die Leitung der Deutschen Bundesbahn seit 1949 nur in drei Fällen Antrag auf Teileinstellung des Betriebes von Nebenbahnen gestellt.³⁴⁾ 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).

³¹⁾ Zum Teil ist die Beharrungskraft des weichen 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 Verschrottung. 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.

³²⁾ 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, Schieno 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 stillzulegenden 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).

³³⁾ Vergleiche Alfons Schmitt, *Verkehrsordnung*, S. 206.

³⁴⁾ 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!“³⁵⁾ 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“.³⁶⁾ 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.³⁷⁾

8. Ueberflüssige und unterflüssige Kapitalquellen

Von einer rationellen 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

³⁵⁾ Vergleiche S. 65 des schon zitierten Beitrags „Eisenbahnen und Kanäle, Dampfboote und Dampfwagentransport“.

³⁶⁾ S. 417 des Berichts über die 14. Sitzung des 2. Deutschen Bundestags.

³⁷⁾ Vergleiche Walter I I 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 allerprimivsten Sinne hochrentabel wäre.³⁸⁾ 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.³⁹⁾ 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 Stelle⁴⁰⁾ 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.⁴¹⁾

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,

³⁸⁾ Vergleiche E. Welter, Gehemmter Siegeszug des Telefons, in „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ Nr. 248 vom 25. Oktober 1952.

³⁹⁾ 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.

⁴⁰⁾ 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“.

⁴¹⁾ 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.⁴²⁾

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“⁴³⁾.

⁴²⁾ 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.

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