

Die Wettbewerbsverhältnisse auf dem Verkehrsmarkt in Schweden und ihre wirtschaftlichen Auswirkungen

Von Arne Sjöberg

(Oekonomiedirektor der Schwedischen Staatsbahnen)

In der Erörterung über Wettbewerbsbegrenzung, die in Schweden in den letzten Jahren geführt wurde, ist wiederholt betont worden, daß ein Wettbewerb des Typs, wie er von den klassischen Nationalökonomien vorausgesetzt wurde, in unserem modernen Staat mit seinen institutionellen Voraussetzungen nicht stattfinden kann. Es wäre, um den amerikanischen Nationalökonom J. M. Clark zu zitieren, eine selbstverständliche Behauptung zu sagen, daß die wirksamste Form des Wettbewerbs, die wir haben oder bekommen können, verschiedene Formen des unvollständigen Wettbewerbs darstellt, da es einen ganz freien Wettbewerb nicht gibt. Das Wettbewerbsproblem besteht daher darin, in verschiedenen konkreten Fällen zu einer solchen Gestaltung dieses unvollständigen Wettbewerbs zu kommen, daß er solche Wirkungen erfährt und in solcher Weise arbeitet, die wir selbst als wünschenswert erachten. Der Wettbewerb muß nach dem Ergebnis beurteilt werden, das er in verschiedener Hinsicht erzielt. Man muß entscheiden, inwieweit er wirtschaftlich-politisch innerhalb des Gebietes funktionsfähig ist, wo er zur Anwendung kommen soll, und zwar unter den dort vorhandenen institutionellen Voraussetzungen.

Die Kriterien eines solchen wünschenswerten, funktionsfähigen Wettbewerbs können in folgender Weise zusammengefaßt werden: Es ist wichtig, daß die Produktivität bei den Unternehmungen dauernd gesteigert wird, daß die Produkte verbessert werden, daß die Verbraucher an der Produktivitätsverbesserung durch niedrigere Preise und bessere Qualität der Produkte teilnehmen, daß die Arbeitskraft angemessene Arbeitsbedingungen und genügende Sicherheit erhält usw. In einer Wirtschaft wie der unsrigen hat ein solcher „gesunder“ Wettbewerb, der nicht zu vom allgemeinen Gesichtspunkt aus schädlichen Wirkungen führt, eine wichtige Mission zu erfüllen.

Das Verkehrswesen ist seit altersher Gegenstand staatlicher Kontrolle und Regelung in verschiedener Hinsicht gewesen. So war es der Fall während des liberalistischen 19. Jahrhunderts, und in der klassischen Nationalökonomie wurde das als natürlich betrachtet. So erklärt z. B. Adam Smith, daß die dritte und letzte Aufgabe des Staates ist, die Verkehrsadern zu errichten und zu unterhalten, die für den allgemeinen Handel im Lande erforderlich sind. Er betont weiter, daß die Mehrzahl solcher öffentlicher Unternehmungen ihre Kosten selbst decken muß und kann, so daß sie nicht die Steuerzahler des Landes belasten. Er empfiehlt auch Gebühren für die Benutzung der Dienste dieser Unternehmungen nach dem Grundsatz „what the commerce can afford to pay“, wodurch „the indolence and vanity of the rich is made to contribute in a very easy manner to the relief of the poor, by rendering cheaper the transportation of heavy goods to all the different parts of the country“.

Eine staatliche „Neuetablierungskontrolle“ ist somit seit altersher in fast allen Ländern hinsichtlich der Anlegung von Verkehrsadern und ihres Betriebes vorgekommen, so z. B. die alten Zollbaumwege und Kanäle in England und Frankreich und die Kanäle in Schweden. Als man anfang, die Eisenbahnen von den 30er Jahren des vorigen Jahrhunderts an zu bauen, bediente man sich auch des Konzessionsverfahrens. Mit Rücksicht auf die kapitalerfordernde Natur dieser Arbeiten trat der Staat in der Mehrzahl der Länder in Europa als Bauherr oder Darlehnsgeber auf und danach in mehreren Fällen auch als Verwalter der fertig gebauten Eisenbahnen.

Die einheimische Schifffahrt ist dagegen in der Mehrzahl der Länder ganz frei vom Konzessionszwang gewesen, während Konzessionsregelung für den gewerbsmäßigen Landstraßenverkehr und den Flugverkehr eingeführt wurden.

Die Gründe für diese staatliche Neuetablierungskontrolle waren anfangs vor allem allgemein wirtschaftspolitische, militärpolitische und soziale. Das gilt in erster Linie für die Eisenbahnen. Da die Etablierungsgenehmigungen indessen dem betreffenden Unternehmen eine mehr oder minder monopolistische Stellung innerhalb seines Verkehrsgebietes gaben, behielt sich der Staat das Recht zu gewisser Aufsicht und Kontrolle der Preissetzung des Unternehmens und des Dienstes vor, um dadurch die Verkehrskonsumenten zu schützen.

Das Gesetz zur Bekämpfung der Konkurrenzbegrenzung in gewissen Fällen im Wirtschaftsleben, das auf Vorschlag der Neuetablierungssachverständigen zustande gekommen (Statens offentliga utredningar 1951 Nr. 27) und vom Frühjahrs Reichstag des Jahres 1953 angenommen ist, hat zum Ziele, solche Wettbewerbsbegrenzungen zu vermeiden, die von einem oder mehreren Unternehmern vorgenommen werden und zu vom allgemeinen Gesichtspunkt schädlichen Wirkungen führen. Als Unternehmer werden hierbei auch staatliche und kommunale Unternehmungen gerechnet. Die Gesetzgebung richtet sich dagegen nicht gegen die von öffentlichen Organen durchgeführten Regelungen im Wirtschaftsleben, die z. B. aus wirtschaftlichen, sozialen, politischen oder sanitären Gründen zustande gekommen sind. In solchen öffentlichen Regelungen ist die freie Konkurrenz mitunter bewußt begrenzt. In anderen Fällen kann eine solche Wettbewerbsbegrenzung als eine Nebenwirkung einer Regelung aufkommen. Die Neuetablierungssachverständigen betonen somit in ihrer Denkschrift, „daß eine solche Wettbewerbsbegrenzung, die das unmittelbare und beabsichtigte Ergebnis öffentlicher Regelungen ist, oder die eine unvermeidliche und bei der Durchführung der Regelung beachtete Folge dieser ist, nicht als schädlich im Sinne des Gesetzes betrachtet werden kann. Dagegen sollen solche Wettbewerbsbegrenzungen, die den Charakter einer mittelbaren und nicht beabsichtigten und in jedem Falle nicht unvermeidlichen Folge einer öffentlichen Regelung tragen, im Wirtschaftsfreiheitsausschuß (näringsfrihetsnämnd) zur Behandlung aufgenommen werden. Dies gilt z. B. von einer Wettbewerbsbegrenzung, die ursprünglich auf gewissen staatlichen Schutzvorrichtungen beruht, die aber weiter betrieben wird, als es für den fraglichen Zweck beabsichtigt war und erforderlich ist, oder wenn sie in unzumutbarer Weise ausgenutzt wird“.

In diesem Zusammenhange muß erwähnt werden, daß ein Mitglied der Neuetablierungssachverständigen in einer besonderen Stellungnahme zur Denkschrift betont hat, daß verschiedene Anwendungsschwierigkeiten die Folge einer solchen Grenzziehung werden müssen. Er hat auch hingewiesen auf „die sehr eigentümliche Situation, die daraus folgt, daß der Staat auf bestimmten Gebieten selbst zum Aufkommen der Wettbewerbsbegrenzung mitwirkt, während für andere

Gebiete Gesetzesbestimmungen mit Verboten gegen an und für sich viel weniger eingreifende Wettbewerbsbegrenzungen angewendet werden sollen. Eine solche unterschiedliche Behandlung dürfte auf die Dauer kaum haltbar sein. Die Folge muß sein, daß entweder eine solche Wettbewerbsbegrenzung, die mit Zustimmung der Staatsmacht durchgeführt ist, wesentlich aufgelockert wird, um nicht mit den Erfordernissen in Widerspruch zu stehen, die die Staatsmacht im übrigen aufstellt, oder auch daß diese Forderungen so angepaßt werden, daß der Unterschied zwischen dem, was der Staat selbst tut und was er von anderen verlangt, nicht allzu aufsehenerregend wird“.

Das schwedische Kommerzkollegium hat unter Berufung auf die eben angeführte Äußerung in seiner Stellungnahme zu dem Gutachten der Neuetablierungssachverständigen betont, daß ähnliche Gesichtspunkte ebenfalls für die öffentliche Regelung des gewerbsmäßigen Kraftwagenverkehrs geltend gemacht werden können. Dieser Wirtschaftszweig wird durch eine in staatlicher Regie durchgeführte und mit Hilfe der Macht des Staatsanwalts aufrechterhaltene Neuetablierungskontrolle geregelt, die in mehrfacher Hinsicht wirksamer sein dürfte als die private Neuetablierungskontrolle. Hierzu kommt, daß die Unternehmer in dieser Branche sich in kartellartigen Organisationen mit der Aufgabe zusammengeschlossen haben, in gewissen Fällen den Wettbewerb weiter zu begrenzen.

Der berichterstattende Chef des Ministeriums hat bei der Vorlage des Entwurfs zum neuen Gesetz (Kungl. Maj : ts proposition Nr. 103/1953) in dieser Frage ausgeführt, daß die staatlichen Regelungen, die aus verschiedenen Gründen für notwendig befunden werden, in solcher Weise gestaltet werden müssen, daß der Wettbewerb nicht in größerem Maße gehemmt wird, als dies notwendig erscheint. In diesem Zusammenhange scheint die Feststellung von Interesse zu sein, daß es auf dem Verkehrsgebiet vorkommt, daß der Staat dort wesentlich mehr von dem staatlichen Verkehrsunternehmen (Schwedische Staatsbahnen) fordert, als er von den privaten Verkehrsunternehmungen verlangt. Diese Verschiedenheiten in der öffentlichen Regelung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Schwedischen Staatsbahnen und den privaten Verkehrsunternehmungen haben, wie weiter unten beleuchtet werden wird, tiefe Rückwirkungen auf den Wettbewerb und die Verkehrsverteilung auf dem Verkehrsmarkte sowie die Finanzwirtschaft der Staatsbahnen gehabt.

Die wirtschaftlichen Folgen dieser Verschiedenheiten in der öffentlichen Regelung des Verkehrsmarktes scheinen bisher nicht genügende Beachtung gefunden zu haben. Vor einem Jahr hat die Staatsbahnleitung diese Fragen ausführlich in einem Schreiben an die Regierung behandelt. Dieses Schreiben war eine angeforderte beschleunigte Stellungnahme zu den Ausführungen des Staatsausschusses des Frühjahrs-Reichstags 1953 über die Aufstellung eines Planes für den Umbau der schmalspurigen Eisenbahnlinien auf Normalspur. Der Staatsausschuß vertrat nämlich bei der Behandlung des Kapitalhaushaltes des Staatshaushaltsplanes 1953 die Ansicht, daß ein fester Plan für die Weiterführung der Umbauarbeiten auf Normalspur aufgestellt werden sollte, damit die staatlichen Stellen eine sichere Unterlage für die Beurteilung des finanziellen Rahmens erhielten, innerhalb dessen die Umbauarbeit auf Normalspur ohne Vernachlässigung der von anderen Gesichtspunkten aus notwendigen Investitionsbedürfnisse innerhalb des Tätigkeitsbereiches der Staatsbahnen betrieben werden könnte. Das setzte seinerseits eine endgültige Prüfung der Frage voraus, welche schmalspurigen Eisenbahnlinien überhaupt auf Normalspur umgebaut, welche Eisen-

bahnlinien auch in Zukunft schmalspurig beibehalten und welche aus allgemein verkehrspolitischen oder verkehrswirtschaftlichen Gründen eventuell durch andere Verkehrsmittel ersetzt werden sollten.

In der Stellungnahme der Eisenbahnverwaltung zu dieser Frage vom 30. Mai 1953, die im folgenden ausführlicher behandelt wird, wurde nach einer eingehenden Untersuchung der jetzigen Lage der Staatsbahnen und der wirtschaftlichen und verkehrspolitischen Voraussetzungen, unter denen der Eisenbahnbetrieb arbeitet, festgestellt, daß die Staatsbahnen nicht ohne Vernachlässigung der bisherigen Zielsetzung für die Politik des Unternehmens hinsichtlich der Kostendeckung und Verzinsung des Kapitals und auch nicht ohne Nichtberücksichtigung anderer angelegener Investitionen im Augenblick die Durchführung der fraglichen Eisenbahnprojekte übernehmen können. Es wurde auch hervorgehoben, daß die Frage, inwieweit in der Zukunft erhöhte Voraussetzungen hierfür zu erwarten sind, in hohem Grade von der Gestaltung der künftigen Verkehrspolitik abhängig sei. Mit Rücksicht hierauf erachtete die Eisenbahnleitung es nicht für möglich, jetzt den vom Reichstag verlangten Plan für den Umbau des Schmalspurnetzes aufzustellen, sondern bat um Aufschub, bis die verkehrspolitischen Richtlinien für die künftige Tätigkeit der Staatsbahnen klargelegt worden seien.

Die wirtschaftliche Zielsetzung

Die wirtschaftliche Zielsetzung für die Tätigkeit der Staatsbahnen ist seit langem gewesen, daß volle Kostendeckung einschließlich Verzinsung des in den Staatsbahnen gebundenen Staatskapitals wenigstens auf längere Sicht erreicht werden soll. Während der Betriebsüberschuß somit nicht in jedem Jahr einen Betrag ausmachen muß, der der „Verzinsungsforderung“ entspricht, hat man stets die Ansicht vertreten, daß volle Deckung der Ausgaben für Betrieb und Unterhaltung einschließlich Erneuerung nicht wertbeständiger Anlagen in jedem Jahr verlangt werden muß.

Das aufgestellte Ziel ist eine lange Reihe von Jahren hindurch erreicht worden. Blickt man auf das Ergebnis der Tätigkeit der Staatsbahnen während der Konjunkturperiode 1930—1939 — ein neuer Tarif wurde von 1930 an eingeführt —, so findet man, daß es den Staatsbahnen während dieser Periode nicht nur geglückt war, ihre Kosten einschließlich der Verzinsung des Staatskapitals zu decken, sondern darüber hinaus einen Gewinn an die Staatskasse von zusammen nahezu 50 Millionen Kronen abzuführen. Für die Periode 1940—1951, die von dem Spitzenverkehr der Kriegsjahre und der ersten Nachkriegsjahre beherrscht wurde, wurde ebenfalls außer voller Kostendeckung einschließlich Verzinsung des Staatskapitals auch ein buchmäßiger Gewinn erzielt, in diesem Falle nicht weniger als rund 475 Millionen Kronen. Außerdem führten die Staatsbahnen in dieser Periode 234 Millionen Kronen an die Staatskasse an Verkehrssteuern ab. Von den jetzt angegebenen Gewinnmitteln in Höhe von 475 Millionen Kronen kann man indessen realwirtschaftlich betrachtet, einen wesentlichen Teil (etwa 200 Millionen Kronen) als Abschreibungen ansehen, da die bewerkstelligten Abschreibungen in der Zeit vom 1. Juli 1945 bis 30. Juni 1951 nicht als ausreichend mit Rücksicht darauf angesehen werden können, daß sie auf die Anschaffungspreise der Anlagen vorgenommen sind.

Obwohl der Verkehrsumfang bei den Schwedischen Staatsbahnen immer noch erheblich ist, ist es bei der augenblicklichen Lage nicht möglich, volle Verzinsung des Staatskapitals zu erzielen. Die Erklärung für das fehlende Gleichgewicht in der Finanzwirtschaft der Staatsbahnen ist in der wirtschaftlichen Entwicklung

der letzten Jahre und dem immer stärker werdenden Wettbewerb des Kraftwagenverkehrs zu erblicken. Durch ihre Beförderungs- und Tarifpflicht sind die Staatsbahnen verhindert gewesen, diesen Wettbewerb unter gleichen Bedingungen aufzunehmen, was für die Zukunft in höherem Grade als bisher eine allmähliche Verschlechterung der Staatsbahnfinanzen zur Folge haben kann.

Spezielle Verpflichtungen der Staatsbahnen als allgemeines Unternehmen

Die Stellung der Staatsbahnen im schwedischen Wirtschaftsleben ist seit dem Bestehen des Unternehmens durch einen gewissen Dualismus dadurch geprägt, daß das Unternehmen auf der einen Seite ein staatliches Betriebsunternehmen und auf der anderen Seite ein staatliches allgemeinnütziges Unternehmen (Allgemeinunternehmen) ist. Im Staatsratsprotokoll über die Finanzangelegenheiten vom 30. Juni 1953 wird von dem Staatsunternehmen als „einem gemeinsamen Unternehmen der Allgemeinheit“ und über „das für die staatliche wirtschaftliche Tätigkeit beherrschende Ziel, den Bedürfnissen der Allgemeinheit zu dienen“ gesprochen. Den Staatsbahnen sind als Allgemeinunternehmen wesentlich weitergehende Verpflichtungen sozialer und wirtschaftspolitischer Natur auferlegt worden als dem mit den Staatsbahnen konkurrierenden Landstraßenverkehr. Als Beispiel können die Beförderungspflicht, Tarifpflicht, Veröffentlichungspflicht sowie das Erfordernis der gleichmäßigen Behandlung der Verkehrsteilnehmer angeführt werden. Wie oben erwähnt, bedeutet diese Ungleichheit in den allgemeinen Verpflichtungen für Eisenbahn und Kraftwagen, daß der Wettbewerb zwischen den beiden Verkehrsmitteln nicht unter gleichartigen Voraussetzungen erfolgen kann, was tiefgehende Rückwirkungen auf die Finanzen der Staatsbahnen gehabt und zu einer vom allgemeinwirtschaftlichen Standpunkt in vieler Hinsicht unwirtschaftlichen Verkehrsteilung zwischen Eisenbahn und Kraftwagen geführt hat.

Die Beförderungspflicht

Die Beförderungspflicht bedeutet für die Staatsbahnen die Verpflichtung, auf einem umfassenden und reich verzweigten Netz im allgemeinen jeglichen Verkehr zu übernehmen, der zur Eisenbahn will. Diese Beförderungspflicht bedeutet nicht nur die Verpflichtung, den Betrieb auf verkehrsschwachen Bahnstrecken aufrechtzuerhalten, sondern den Staatsbahnen ist auch die Auflage gemacht, den Spitzenverkehr zu den Festen und anderen Saisonspitzen, unter vorübergehenden Hochkonjunkturen und auch sonst unter außergewöhnlichen Verhältnissen, z. B. Schnee- und Eisblockade sowie Handelsabspernung, zu bewältigen. Außerdem haben die Staatsbahnen Rücksicht auf die allgemeinen Versorgungs- und Verteilungsbereitschaftsgesichtspunkte bei der Planung der Anlagen und Gestaltung des Betriebes zu nehmen. Man kann daher sagen, daß die Staatsbahnen als eine gemeinsame Reservekapazität für sämtliche Verkehrsmittel dienen.

Durch das Vorhandensein dieser Beförderungspflicht müssen den Anlagen der Staatsbahnen und der festen Organisation wie auch dem Fahrplanstandard hinsichtlich der Zugzahl u. ä. oft größere Dimensionen gegeben werden, als dies sonst vom nur wirtschaftlichen Standpunkt des Unternehmens aus begründet wäre. Die Beförderungspflicht verursacht außerdem gesteigerte laufende Kosten im Betrieb.

Die Tarifpflicht

Die Tarifpflicht bedeutet für die Staatsbahnen die Verpflichtung, einheitliche Eisenbahntarife für sämtliche Bahnstrecken anzuwenden, unabhängig von

vorhandenen bedeutenden Verschiedenheiten in den Kosten und Wettbewerbsverhältnissen auf den verschiedenen Bahnstrecken, zu den verschiedenen Jahreszeiten und bei verschiedenen Konjunkturlagen. Diese einheitlichen Tarifrüden sich auf Durchschnittsverhältnisse im Eisenbahnbetrieb über das ganze Streckennetz hin und liegen daher vom Kostenstandpunkt zu hoch für die verkehrsstärkeren Linien und zu niedrig für die verkehrsschwächeren.

Die in der Praxis angewandten Tarifsätze der Staatsbahnen, nach dem allgemeinen Tarif, und die vorkommenden speziellen Herabsetzungen in den Tarifen sind ferner, im Gegensatz zu denen der Wettbewerber, öffentlich. Den Verkehrstreibenden bei den Staatsbahnen ist außerdem hinsichtlich der Sonderherabsetzungen (Rabatte) gleichförmige Behandlung in tariflicher Hinsicht unter gleichartigen Voraussetzungen zugesichert.

Diese speziellen Verpflichtungen für die Staatsbahnen als Allgemeinunternehmen sind historisch aus sozialen und wirtschaftspolitischen Gründen mit dem Ziel zustande gekommen, einen Ausgleich in der Verkehrsbedienung und den Verkehrskosten zwischen den Verkehrsnutzern in den verschiedenen Teilen des Landes zu erzielen. Die Gründe für die Werttarifizierung, die mit der Entfernung stark sinkenden Tarifsätze und die für sämtliche Bahnstrecken im Eisenbahnnetz einheitlichen auf Entfernung beruhenden Tarifsätze, sind somit hauptsächlich nicht wirtschaftlich vom Standpunkt des Unternehmens.

Es wird vom wirtschaftspolitischen Gesichtspunkt aus erstrebt, durch die Werttarifizierung billige Transporte für verschiedene Rohstoffe und Halberzeugnisse zu ermöglichen und durch die fallenden Tarife Transporte auf weite Entfernungen zu begünstigen — eine Frage von besonders großer Bedeutung in dem langgestreckten Schweden. Die einheitlichen auf Entfernung beruhenden Tarifsätze haben zum Ziele, vom sozialen Gesichtspunkt die Reisekosten im Personenverkehr zwischen den verschiedenen Landesteilen auszugleichen sowie vom wirtschaftspolitischen Gesichtspunkt möglichst gleichartige Standortvoraussetzungen für das Wirtschaftsleben in den verschiedenen Teilen des Landes zu schaffen. Früher, vor dem Einbruch des Kraftwagenverkehrs in den Verkehrsmarkt, konnten auch betriebswirtschaftliche Gründe für den Werttarif und die fallenden Tarifsätze angeführt werden, nämlich als Mittel, um eine befriedigende Ausnutzung der Kapazität der großen festen Anlagen der Eisenbahnen zu erzielen.

Mit einer gewissen Verallgemeinerung kann man sagen, daß dieser Ausgleich des Verkehrsdienstes und der Transportkosten dadurch erreicht ist, daß man versucht hat, die einheitlichen Tarife in solcher Weise anzupassen, daß man auf den wirtschaftlich gesehen, stärkeren Teilen des Betriebes einen so großen Ueberschuß erzielt, daß er zur Deckung der Zuschüsse auf den schwächeren ausreicht. Dieser allgemeine Ausgleich in der Bedienung und in den Tarifen gilt nicht nur zwischen den Verkehrstreibenden in verschiedenen Teilen des Landes, sondern in gewissem Umfange auch zwischen den verschiedenen Verkehrsarten.

Dieses reichsumfassende Ausgleichssystem ist ebenso alt wie die Eisenbahnen und ist üblich bei einem „natürlichen Monopol“, wie es die Staatsbahnen vor dem Durchbruch des Automobilismus gehabt haben. Diese Monopolstellung war eine notwendige Voraussetzung dafür, daß der fragliche Ausgleich durchgeführt werden konnte. Der Ausgleich der Kosten und der Bedienung zwischen den verschiedenen Landesteilen und Tätigkeitszweigen hat bisher ein grundlegendes Element für die Ausgestaltung und das Betreiben der ganzen Tätigkeit gebildet. Ohne diesen Ausgleich wäre es nicht möglich gewesen, die dünn bevölkerten oder entlegneren Teile Schwedens mit Eisenbahnverbindungen auszu-

statten. Die Bevölkerung in diesen Gegenden wäre dann unvergleichlich schlechter, als sie es zur Zeit ist, hinsichtlich der Transportkosten und der Transportbedienungsstellung gewesen. Für den Aufbau der Industrie und die weitere Entwicklung ist besonders die Werttarifizierung mit ihren niedrigen Frachtsätzen für Massengüter wie der Entfernungstarif mit den fallenden Sätzen von besonders großer Bedeutung gewesen.

Dadurch daß die frühere relative Monopolstellung nunmehr praktisch aufgehört hat, haben sich die Voraussetzungen für eine Beibehaltung dieser speziellen allgemeinen Verpflichtungen für die Staatsbahnen wesentlich verändert. Die Beförderungs- und die Tarifpflicht haben einen Wettbewerb unter gleichen Bedingungen mit dem Kraftwagen unmöglich gemacht. Diese Bindungen hinsichtlich des Handlungs- und Anpassungsvermögens der Staatsbahnen haben besonders in den letzteren Jahren eine immer größere Belastung für die Eisenbahnfinanzwirtschaft bedeutet.

Daß dies der Fall ist, beruht zum wesentlichen darauf, daß die allgemeine Verstaatlichung der Eisenbahnen den regionalen Ausgleich hinsichtlich der Verkehrsbedienungs- und der Verkehrstarife von dem früheren alten und gegenüber dem Kraftwagen wettbewerbsfähigeren Netz zu einem, praktisch genommen, alle Eisenbahnen umfassenden Netz erweitert hat. Der regionale Ausgleich ist durch die Eisenbahnverstaatlichung auch hinsichtlich der Löhne, Dienstverhältnisse und sozialen Vergünstigungen für das Personal bei den Eisenbahnen erweitert worden.

Die verkehrsschwächeren Bahnstrecken, die nunmehr durch die Eisenbahnverstaatlichung einen verhältnismäßig größeren Anteil des Staatsbahnnetzes als in den 30er Jahren ausmachen, sind somit eine erhebliche wirtschaftliche Belastung vom Unternehmerstandpunkt aus für die Staatsbahnen geworden. Früher als Privatbetriebe mit abgestufter Tarif- und Lohnsetzung je nach der wirtschaftlichen Tragkraft der Bahnen, konnten die Privatbahnen in mehreren Fällen die Wirtschaftlichkeit ihres Betriebes erreichen. In der Verwaltung der Staatsbahnen ist dies unmöglich, da die während der Privatbahnzeit vorkommende Abstufung in den Tarifen und Löhnen nicht beibehalten werden kann, sondern automatisch durch den teils für das ganze Staatsbahnnetz einheitlichen, gewöhnlich viel niedrigeren Tarif, teils durch das einheitliche Lohnsystem der Staatsbahnen und die wesentlich günstigeren Dienst- und Arbeitsbedingungen für das Personal ersetzt wird. Davon, was ein solcher Uebergang zum Staatsbahntarif und zu Staatsbahngehältern für eine frühere Privatbahn bedeuten kann, legt folgendes Beispiel ein Zeugnis ab. Dem verhältnismäßig verkehrsstarken Unternehmen Stockholm—Roslagens Eisenbahnen mit einer Streckenlänge von 326 km glückte es in der Privatbahnzeit in den letzten Jahren im großen gesehen, eine Kostendeckung zu erzielen. Aber im Jahre 1952 in der Verwaltung der Staatsbahnen erforderte dieses Unternehmen einen Zuschuß von 3,5 Millionen Kronen.

Unwirtschaftliche Verkehrsteilung zwischen Eisenbahn und Kraftwagen

Die Verschiedenheiten in den Wettbewerbsvoraussetzungen, die zwischen Eisenbahn und Kraftwagen bestehen, können in folgender Weise zusammengefaßt werden.

Im Gegensatz zu den Eisenbahnen hat der gewerbsmäßige Güterkraftwagenverkehr keinen Veröffentlichungszwang für die praktisch zur Anwendung kommenden Tarife und auch nicht die Verpflichtung, alle Verkehrstreibenden in tariflicher Hinsicht unter gleichartigen Voraussetzungen gleich zu behandeln. Der Kraft-

wagen ist auch nicht an die einheitlichen Tarife der Eisenbahnen zu allen Jahreszeiten („Konstanz in der Zeit“) und für alle Bahnstrecken des Eisenbahnnetzes („Konstanz im Raume“) gebunden, sondern kann individuelle Tarife für jeden besonderen Transport gewähren. Er kennt auch keine Wertstüffel.

Durch das Fehlen dieser Bindungen in der Preissetzung kann der Kraftwagenverkehr innerhalb des Rahmens für den festgestellten hohen Höchsttarif — dessen Niveau so gestaltet ist, daß die Kosten unter außergewöhnlich ungünstigen verkehrstechnischen Voraussetzungen gedeckt werden — seine Transportpreise innerhalb viel weiterer Grenzen abstufen, wenn dies vom Wettbewerbsstandpunkt aus erforderlich sein sollte. Die Möglichkeit für den Kraftwagenverkehr, einen auszuwählenden Wettbewerb im Verhältnis zu den Eisenbahnen zu betreiben, ist hierdurch besonders groß.

Die Verschiedenheiten zwischen Eisenbahn und Kraftwagen hinsichtlich der Beförderungs- und Tarifpflicht wirken zum Nachteil für das Eisenbahnunternehmen und als ein Wettbewerbsschutz für den Kraftwagenverkehr. Diese Verschiedenheiten machen es für die Eisenbahn unmöglich, unter gleichen Bedingungen mit dem Kraftwagenverkehr den Wettbewerb aufzunehmen. Hierdurch wird eine vom allgemeinwirtschaftlichen Gesichtspunkt aus rationelle Verkehrsteilung zwischen Eisenbahn und Kraftwagen verhindert. Es wird verhindert, daß die Transporte von dem Verkehrsmittel oder der Kombination von Verkehrsmitteln ausgeführt werden, die in den einzelnen Fällen die möglichst geringen Gesamtopfer der Produktivkräfte für die Gesamtheit erfordern.

In den Verkehrsgebieten mit weiten Entfernungen sowie mit starkem und regelmäßigem Verkehr, wo die Staatsbahnen in der Regel die Transporte auf den elektrifizierten Linien zu geringeren Kosten, sowohl vom betriebswirtschaftlichen wie vom allgemeinwirtschaftlichen Standpunkt aus betrachtet, als der Kraftwagenverkehr ausführen können, fallen die Transporte in vielen Fällen trotzdem nicht den Staatsbahnen zu, da der einheitliche Eisenbahntarif oft nicht wettbewerbsfähig ist und Sonderermäßigungen nicht möglich sind, mit Rücksicht auf die Verpflichtung der Staatsbahnen zu gleichförmiger Behandlung der Verkehrsnutzer. Hierzu tritt die Schwierigkeit für die Staatsbahnen, den Wettbewerb wirksam aufzunehmen, weil die Staatsbahnen den Veröffentlichungszwang für ihre zur Anwendung kommenden Tarife haben, während der Lastkraftwagen dies nicht kennt.

In verkehrsschwachen Gegenden dagegen hat der einheitliche Eisenbahntarif, die Beförderungspflicht u. ä. zur Folge, daß mitunter von der Eisenbahn Transporte ausgeführt werden, die sowohl vom betriebswirtschaftlichen wie vom allgemeinwirtschaftlichen Gesichtspunkt vorteilhafterweise mit dem Kraftwagen durchgeführt werden könnten.

Die in den letzten Jahren nach und nach gesteigerte wirtschaftliche Belastung der Staatsbahnen durch solche verlustbringenden Tätigkeitszweige hat auch eine Revision des früheren Werttarifizierungssystems erforderlich gemacht, wodurch die Frachtsätze für die Rohstoffe der Industrie und die übrigen Massengüter verhältnismäßig stärker erhöht worden sind als für die übrigen Güter, für die der Kraftwagenwettbewerb größer ist.

Die sehr ungleiche Verteilung auf den das Eisenbahnnetz bildenden Bahnstrecken ist ein Faktor von besonders großer wirtschaftlicher Bedeutung für die Finanzwirtschaft der Staatsbahnen. Da die Kosten für den Eisenbahnbetrieb zum großen Teil mit wachsendem Verkehr nicht proportional steigen, stellen sich die Kosten

für die Verkehrseinheit erheblich höher auf Bahnstrecken mit geringem Verkehr auf solchen, die einen starken Verkehr aufweisen. Wie ungünstig die Verkehrsverteilung auf dem Staatsbahnnetz tatsächlich ist, geht aus der Tatsache hervor, daß 75% des Verkehrs auf den Staatsbahnen im Jahre 1951 auf einem Viertel des Bahnnetzes bewältigt wurden.

Eine endgültige wirtschaftliche Grenze vom Unternehmerstandpunkt zwischen verkehrsstarken und verkehrsschwachen Bahnstrecken kann nicht gezogen werden, da man nicht Gleichheitszeichen zwischen verkehrsstark und lohnend bzw. zwischen verkehrsschwach und nicht lohnend setzen kann. Die Verkehrsstruktur kann in vielen Fällen so liegen, daß eine Bahnstrecke mit geringerer Verkehrsstärke geringere Kosten oder höhere Einnahmen aufweisen kann als eine Bahnstrecke mit stärkerer Verkehrsdichte. Die Staatsbahnverwaltung hat eine Untersuchung eingeleitet, um die verhältnismäßige Wirtschaftlichkeit der verschiedenen Bahnstrecken zu ermitteln und zu erforschen, welche Verbesserungen vom betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkt durch verschiedene Rationalisierungsmaßnahmen für die verkehrsschwachen Bahnstrecken erreicht werden können. Auf der Tagung, die der Internationale Eisenbahnkongreß (AIC) in Stockholm im Jahre 1952 abhielt, wurde u. a. die Frage der Stilllegung des Eisenbahnbetriebes auf verkehrsschwachen Bahnstrecken und sein völliger oder teilweiser Ersatz durch den Kraftwagen behandelt. Hinsichtlich der Grenzziehung zwischen Eisenbahnbetrieb und Kraftwagenbetrieb auf solchen Bahnstrecken betonte der Kongreß in seinen zusammenfassenden Empfehlungen folgendes:

„Untersuchungen und Erörterungen, die auf diesem Gebiet von gewissen Eisenbahnverwaltungen vorgenommen sind, haben gezeigt, daß es in den Fällen, in denen der Verkehr weniger als 250 000 Verkehrseinheiten im Jahre und auf einen Betriebskilometer ausmacht, wirtschaftlicher ist, unter Beibehaltung der geltenden Eisenbahntarife den Verkehr auf der Landstraße anstatt auf der Schiene vorzunehmen.“

Die angegebene Norm muß natürlich als besonders schematisch bezeichnet werden. Eine laufende Rechnungslegung der Anzahl Verkehrseinheiten (Personenkilometer + Gütertonnenkilometer) auf den verschiedenen Bahnstrecken kommt bei den Staatsbahnen nicht vor, aber auf Grundlage anderer zugänglicher Statistiken kann man sich ein ungefähres Bild darüber machen, welche Bahnstrecken unter der angegebenen Grenze von 250 000 Verkehrseinheiten für das Jahr und den Betriebskilometer liegen. Eine solche überschlägliche Berechnung, die allerdings unvollständig ist, da gewisse kürzere, verkehrsschwache Bahnstrecken statistisch gemeinsam mit anderen erfaßt werden, ergibt, daß die in Frage kommenden Bahnstrecken eine gesamte Betriebslänge von 6 440 km umfassen, was nicht weniger als 42,6% des gesamten Staatsbahnnetzes entspricht. Für einen großen Teil dieser Strecken würde vom rein betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkt aus eine ganze oder teilweise Stilllegung des schienengebundenen Verkehrs und Ersatz durch Landstraßenbetrieb, sofern Wege vorhanden sind, begründeterweise in Frage kommen können. Die Verkehrsarbeit auf diesen Bahnstrecken, gemessen in Bruttotonnenkilometer, macht nur 5,6% des Gesamtverkehrs der Staatsbahnen (ausschließlich des Erzverkehrs) aus, kann aber schätzungsweise etwa 20% der totalen Betriebskosten der Staatsbahnen beanspruchen.

Der Hauptteil der fraglichen Bahnstrecken oder fast 70% der Bahnlänge sind den Staatsbahnen erst seit dem Jahre 1939 einverleibt worden. Die übrigen 30%

bestehen hauptsächlich aus Bahnstrecken in Nordschweden, die aus anderen als rein betriebswirtschaftlichen Gründen zustande gekommen sind.

Da eine vollständige Einnahme- und Kostenrechnungslegung für die verschiedenen Bahnstrecken in den letzten Jahren bei den Staatsbahnen nicht aufgestellt worden ist, ist es nicht möglich, mit einem größeren Sicherheitsgrad die gesamte Größe der Betriebsüberschüsse auf den verkehrsstärkeren lohnenden Bahnstrecken, die zum Ausgleich der Zuschüsse auf den verkehrsschwächeren Teilen des Eisenbahnnetzes verwandt werden, anzugeben. Um wenigstens bis zu einem gewissen Grade die Größe des Kostenausgleiches zu beleuchten, um die es sich hier handelt, ist eine schätzungsweise Berechnung des Betriebsüberschusses auf den verkehrsstärksten Bahnstrecken auf der Grundlage der Verhältnisse des Jahres 1951 vorgenommen worden. Nach dieser überschläglichen Berechnung kommt auf diesen Bahnstrecken, die zusammen kaum 10 % des Eisenbahnnetzes umfassen, aber ein Drittel des gesamten Verkehrs der Staatsbahnen bewältigen, gemessen in Bruttotonnenkilometer, ein Betriebsüberschuß in der Größenordnung von 200 Millionen Kronen auf, der dazu verwandt wird, Verluste auf verkehrsschwächeren Bahnstrecken auszugleichen.

Möglichkeiten für den Wettbewerb Eisenbahn—Kraftwagen unter gleichen Bedingungen

Die aktuelle finanzielle Lage der schwedischen Eisenbahnen ist besonders labil. Viele Einnahmeposten sind stark konjunkturbedingt, und ein Wegfall dieser Einnahmen und ein verhältnismäßig mäßiger Konjunkturrückgang würde für die Staatsbahnen einen Einnahmeausfall in der Größenordnung von 100 Millionen Kronen im Jahre zur Folge haben, der nur teilweise und allmählich durch Kostenersparnisse ausgeglichen werden kann.

Mit dem Ziele, eine gesteigerte Effektivität und verbesserte Wirtschaftslage zu erzielen, ist innerhalb der Staatsbahnen eine allgemeine Ueberprüfung der verschiedenen Faktoren in der wirtschaftlichen Struktur des Unternehmens in die Wege geleitet worden, der Produktionsmethoden im Betrieb, der Preisbildung im Personen- und Güterverkehr, der Verkaufsmethoden, der Organisation usw. Bei dieser Kosten- und Einnahmeanpassung erscheint es nicht möglich, durch allgemeine Tariferhöhungen erhöhte Einnahmen für das Unternehmen zu erzielen, auch wenn durch verstärkte Verkehrswerbung gewisse Verbesserungen erzielt werden können. Die Anpassung muß daher im wesentlichen durch Maßnahmen auf der Ausgabenseite vorgenommen werden. Hier muß besonders die allgemeine Untersuchung erwähnt werden, die hinsichtlich der verkehrsschwächeren Stationen und Bahnstrecken mit dem Ziele in die Wege geleitet ist, klarzulegen, welche Ersparnisse durch völlige oder teilweise Stilllegung des Eisenbahnbetriebes und Umlegung des Verkehrs in den betreffenden Gegenden auf Landstraßenautobusse und Lastkraftwagen erzielt werden können.

Die Verbesserung in der Finanzwirtschaft der Staatsbahnen, die durch die in Gang befindliche Rationalisierungsarbeit erreicht werden kann, scheint indessen auf längere Sicht nicht ausreichend zu sein, um volle realwirtschaftliche Kostendeckung und Verzinsung des Staatskapitals zu sichern. Eine dauernde Verbesserung und befriedigende Bilanz in der Finanzwirtschaft der Staatsbahnen scheint nur dadurch erzielt werden zu können, daß die Staatsbahnen davon befreit werden, die wirtschaftlichen Verluste zu tragen, die durch die allgemeinen Auflagen über die Beförderungspflicht usw. aufkommen.

Wie oben betont, ist es infolge des Kraftwagenwettbewerbs nicht länger möglich, in den wirtschaftlich stärkeren Betriebszweigen einen Ueberschuß zu erzielen, der ausreicht, um die nunmehr wesentlich höheren Verluste aus den schwächeren Betriebszweigen auszugleichen.

Der sozial und wirtschaftspolitisch begründete Ausgleich der Verkehrsbedienung und der Transportkosten ist daher nach dem bisher angewandten System nicht länger möglich, sondern es ist mit Rücksicht auf den Kraftwagenwettbewerb notwendig, daß die Staatsbahnen ihre Tarife und ihren Verkehrsdienst auf den wirtschaftlichen Betriebszweigen allein mit Rücksicht auf die betriebswirtschaftlichen Verhältnisse innerhalb dieser bestimmen. Dies erscheint auch vom allgemeinen Verkehrshaushaltungsgesichtspunkt begründet. Das Ziel muß sein, eine solche Verkehrsteilung zwischen Eisenbahn und Kraftwagen zustande zu bringen, daß die Transporte dem Verkehrsmittel oder der Kombination von Verkehrsmitteln zufallen, die die geringstmöglichen wirtschaftlichen Kosten für die Allgemeinheit erfordern.

In dem Maße, in dem es aus wirtschaftspolitischen, sozialen oder verteidigungspolitischen Gründen wünschenswert erscheint, für die schwächeren Betriebszweige der Staatsbahnen niedrigere Tarife anzuwenden, oder einen besseren Verkehrsdienst zu gewähren, als vom betriebswirtschaftlichen Standpunkt des Unternehmens aus begründet ist, oder überhaupt diejenigen von diesen Betriebszweigen beizubehalten, die verlustbringend sind, scheinen hierdurch aufkommende Verluste für das Staatsbahnunternehmen durch besondere Bewilligungen auf dem „allgemeinen“ Staatshaushalt gedeckt werden zu müssen.

Sofern die jetzt angegebene Lösung, durch Zuwendungen aus dem Staatshaushalt den bisherigen regionalen Ausgleich der Tarife und des Verkehrsdienstes zwischen den verschiedenen Bahnteilen innerhalb der Staatsbahnen aufrechtzuerhalten, nicht gewählt werden soll, scheint nur irgendeine Form der Anpassung des gesamten Verkehrsapparates mit Rücksicht auf das Verkehrsbedürfnis und eine wirtschaftliche Verteilung der Verkehrsarbeit zwischen Eisenbahn und Kraftwagen eine ganze oder teilweise Beibehaltung des Ausgleichs möglich machen zu können.

Eine dauernde Verbesserung und befriedigende Bilanz in den Staatsbahnfinanzen könnte, außer in der oben angegebenen Weise durch besondere Mittelzuweisung im Staatshaushalt für nicht betriebswirtschaftlich begründete Verkehrsaufgaben oder durch irgendeine Form wirtschaftlicher Verkehrsteilung zwischen Eisenbahn und Kraftwagen, dadurch erreicht werden, daß der jetzige Dualismus in der Zielsetzung für die Tätigkeit der Staatsbahnen abgeschafft würde und die Staatsbahnen statt dessen darauf eingestellt würden, als ein reines kaufmännisches Unternehmen zu fungieren. Das würde bedeuten, daß die Staatsbahnen von ihren Verpflichtungen als Allgemeinunternehmen befreit würden und danach als ein reines kaufmännisches Unternehmen unter gleichen Bedingungen mit anderen Unternehmern auf dem Verkehrsmarkte konkurrieren könnten. Die letztgenannte Lösung, Wettbewerb unter gleichen Bedingungen zwischen Eisenbahn und Kraftwagen und damit eine Verbesserung der Eisenbahnfinanzen zu erreichen, die auf der Voraussetzung aufbauen, daß die Staatsbahnen von ihren gegenwärtigen Verpflichtungen als Allgemeinunternehmen befreit werden, dürfte indessen nur theoretisches Interesse haben. Aus sozialen, wirtschaftspolitischen und allgemeinen Versorgungs- und Verteidigungsbereitschaftsgesichtspunkten erscheint es nämlich nur in verhältnismäßig begrenztem Umfang möglich zu sein, die Staatsbahnen von ihren Verpflichtungen als Allgemeinunternehmen

zu befreien. Das verkehrspolitische Abwägungsproblem für das einheimische Verkehrswesen, das das Problem der allgemeinen Verpflichtungen des Staatsbahnunternehmens als einen integrierenden und sehr wichtigen Teil umschließt, dürfte daher nicht durch solche rein theoretische Lösungen, wie oben erörtert, gelöst werden können, sondern in der Praxis sind wohl die Lösungen in einer Kombination von verschiedenartigen Maßnahmen auf verschiedenen Gebieten des Verkehrswesens zu suchen.