

Zur Problematik der Investitionen im Deutschen Verkehrswesen

Von Dr. H. St. Seidenfus

Die Verkehrspolitik unserer Tage befaßt sich primär mit Maßnahmen, die bestehenden Ungleichgewichte zwischen Straßenverkehr und Straßenkapazität, sowie Unstimmigkeiten bezüglich der Aufteilung der notwendigen Gütertransporte unter den drei Binnenverkehrsträgern beseitigen sollen. So sind die Debatten um den Einsatz finanzpolitischer Mittel, Tariffestlegungen, Beschränkungen der LKW-Abmessungen und Aufweichung der gemeinwirtschaftlichen Prinzipien der Eisenbahnverkehrsbedienung zu verstehen. Nebenher laufen — so z. B. innerhalb des Arbeitsprogramms der europäischen Verkehrsministerkonferenz — Arbeiten, die sich mit einer gegenseitigen Abstimmung der nationalen Investitionen auf dem Verkehrssektor befassen. „Nebenher“ — und dies sehr zu Unrecht; denn man übersieht gar zu leicht, daß Investition und Verbrauch die beiden entscheidenden Sphären des Wirtschaftsgeschehens sind. Das gesamte Volkseinkommen als geldmäßiger Ausdruck der Summe aller in einer Wirtschaftsperiode erstellten Güter und Dienstleistungen, zu denen ja auch die Verkehrsleistungen gehören, kann nur zweierlei Verwendung finden: Es kann entweder konsumiert oder gespart werden. Der Sparprozeß führt aber sinnvollerweise zur Investition¹⁾. Das Verhältnis von Investition und Verbrauch ist das Grundverhältnis in der Wirtschaft. Ist es gestört, so bedingt diese Störung Konjunktur und Krise, Inflation und Deflation.

Die Investitionen sind auch auf dem Verkehrssektor — wie überall in der Wirtschaft — der entscheidende Bestandteil aller ökonomischen Tätigkeit. Sie bestimmen in erster Linie den endgültigen Erfolg der im wesentlichen punktuell und für sich gesehen nur kurzfristig wirksamen verkehrspolitischen Maßnahmen, von denen eingangs die Rede war.

Was nützt das Verkehrsfinanzgesetz, wenn der Werkfernverkehr trotzdem nicht auf das „volkswirtschaftlich gerechtfertigte“ Maß eingedämmt werden kann, weil er über Standortverlegung oder Umwandlung des werkseigenen Verkehrs in gewerblichen Güterfernverkehr auf dem Wege der Beteiligung an einem solchen freien Unternehmen Hintertüren findet? Oder was nützt z. B. die Modernisierung der deutschen Binnenschifffahrt, wenn sie auf unzureichenden künstlichen Wasserstraßen ihre neuen Qualitäten nicht zum Einsatz bringen kann? Oder wem wäre mit dem unter optimistischen Erwartungen wieder aufgebauten Verkehrsträger Eisenbahn gedient, wenn dieser Aufbau allein an der Wiederherstellung der Vorkriegsverhältnisse orientiert ist, und es sich herausstellen sollte, daß er bestimmte Verkehre ökonomisch nicht mehr bewältigen kann? Welchen Erfolg

1) Der besondere Fall, in dem die nicht verbrauchten, also gesparten Einkommensteile nicht ihren Weg über die Kreditinstitute oder die Selbstfinanzierung in die Investition finden, h. h. „gehörtet“ werden, soll hier vernachlässigt sein.

soll ein großzügiger Ausbau der Binnenhäfen an der noch fertigzustellenden Rhein=Main=Donau=Schiffahrtsstraße haben, wenn die erstellte Hafenskapazität nicht in Einklang steht mit dem tatsächlichen Verkehrsaufkommen?

Wenn diese oder ähnliche Fälle eintreten, dann allerdings müssen wieder kurzfristig Einzelmaßnahmen Platz greifen, die aber mit einer recht verstandenen Investitionspolitik nichts zu tun haben.

Es mag vermessen erscheinen, diese Worte in einer Zeit allgemeiner Transportraumverknappung auszusprechen. Aber sich mit der Bedeutung der Investitionen im Verkehrswesen befassen, heißt in langen Zeiträumen denken.

Wenn nun in dieser Zeit einer außergewöhnlich guten Beschäftigungslage des deutschen Verkehrsapparates in den Diskussionen über das Verkehrsgeschehen von der Investitionspolitik gesprochen wird, so geschieht dies fast ausschließlich im Hinblick auf die Diskrepanz zwischen dem Umfang und der Qualität des westdeutschen Straßennetzes und der Anzahl der Straßenfahrzeuge, die es benutzen. Daneben spielen noch einige Kanalprojekte eine Rolle. Aber man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß die eigentliche Problematik der Investitionen im Verkehrssektor unberücksichtigt bleibt. Das ist weiter nicht verwunderlich, wenn man bedenkt, daß die Vollbeschäftigung im Verkehrsapparat, die zum Teil in einer Ueberbeschäftigung gipfelt, im letzten Quartal des Jahres 1955, keine Sorgen um Kapazitätsauslastung und die Investitionsentscheidungen kennt. Die Reinerträge werden — „nach alter Uebung“ und nicht zuletzt infolge steuerlicher Schwierigkeiten, sie zu einer Verstärkung des Rücklagenfonds der Unternehmungen heranzuziehen — zu Ersatz- und Neuinvestitionen verwendet. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Investitionen im Verkehrswesen Ausgangs- und Endpunkt der Leistungsfähigkeit des Verkehrsapparates und damit von weitreichender Bedeutung für die gesamte Volkswirtschaft sind. Sie stellen auf der anderen Seite ein wesentlich komplizierteres Problem dar als die Investitionen in anderen ökonomischen Bereichen.

Aus dieser Erkenntnis heraus soll versucht werden, die Problematik der Verkehrsinvestitionen in ihren staatspolitischen, privatwirtschaftlichen und vom menschlichen Verhalten bestimmten Zusammenhängen zu beleuchten.

Die Ueberlegungen werden sich dabei lediglich auf die Investitionen der drei Binnenverkehrsmittel Eisenbahn, Binnenschifffahrt und Straßenverkehr erstrecken. Der deutsche Luftverkehr, heute noch „quantité négligeable“ im Rahmen des innerdeutschen Verkehrsablaufs, wird kaum jemals die Investitionen des übrigen deutschen Verkehrsapparates nachhaltig beeinflussen. Der deutsche Raum ist zu eng, als daß der Luftverkehr — ähnlich wie z. B. in den USA, der Sowjetunion und den ostasiatischen Ländern — für den nationalen Verkehr von Gütern und Personen eine ausschlaggebende Rolle spielen könnte. Darüber hinaus stehen sein Wiederaufbau und seine Fortentwicklung vorwiegend unter außerökonomischen Aspekten. — Ähnlich verhält es sich mit der Seeschifffahrt. Nicht nur, daß auch ihr Wiederentstehen unter anderem von nationalpolitischen Ueberlegungen bestimmt ist, sie entzieht sich darüber hinaus durch ihre Funktionen so absolut dem Geschehen auf dem nationalen Verkehrsmarkt, daß man sie aus dem hier zur Erörterung gestellten Problemkreis ausschließen muß. — Das gilt auch für den Nachrichtenverkehr, wie überhaupt trotz eines gewissen Wettbewerbs zwischen Eisenbahn und Post auf die Darstellung der Investitionsprobleme bei der Post verzichtet werden soll.

Das Problem der Investitionen im Verkehrswesen ist keineswegs „unentdeckt“, wie es uns angesichts der prekären und (wie noch zu zeigen sein wird) unkoordinierten Situation auf dem westdeutschen Verkehrsmarkt scheinen mag. Einige Zitate mögen dies belegen: Schon Ludwig des Vierzehnten Finanzminister Colbert²⁾ forderte z. B. von den Intendanten, denen die Verwaltung der Provinzen oblag, daß sie jedes Jahr eine Untersuchung anstellen sollten bezüglich der geeigneten Handelswege. Und zwar dies in besonderem Hinblick auf die großen Warenströme, die zu den großen Städten oder den Seeumschlagsplätzen führen. Sie hatten den Auftrag, die Wege auszuwählen, die sich am nützlichsten erweisen. Ein Jahrhundert später geht Adolf Wagner³⁾ sogar so weit zu sagen, daß die „zeitliche und örtliche Planmäßigkeit der Herstellung des Baues der Wege (Zeitbauplan, Linien- und Streckenplan)“ notwendige Voraussetzung eines leistungskräftigen Verkehrswesens sei, wobei er natürlich die Eisenbahnen im besonderen im Auge hat. Der Nestor der deutschen Verkehrswissenschaft, E. Sax⁴⁾, stellt fest: „Nur bei derartiger Planmäßigkeit der Anlage vermögen die Verkehrsmittel ihren vollen Nutzen zu entfalten“, wobei er daran denkt, daß sich die einzelnen Verkehrsmittel „in von den Verkehrszwecken und Vollkommenheitsgraden bedingter Unterordnung aneinanderschließen und auf stetige Fortentwicklung nach der Rangordnung und den neu auftauchenden Anforderungen der Gesamtverkehrsbedürfnisse Bedacht genommen wird“. Es ist an sich nicht verwunderlich, daß zu allen Zeiten, wenn man sich mit dem Investitionsproblem im Verkehr beschäftigt hat, der Gesichtspunkt der Planmäßigkeit und des organischen Wachstums so stark im Vordergrund gestanden hat. Das, was bei den Investitionen in den übrigen Wirtschaftsbereichen eigentlich eine Selbstverständlichkeit ist, erweist sich bei den Investitionen im Verkehrswesen als nicht immer realisiert, ja, zuweilen als gar nicht realisierbar. Das gilt insbesondere für das Postulat des „organischen Wachstums“, das zweierlei Auslegung zugänglich ist: Einmal, was das organische Wachstum der Verkehrsleistungen innerhalb des Wachstums der gesamten Volkswirtschaft eingebettet, anlangt, zum anderen aber hinsichtlich des organischen Wachstums der einzelnen Verkehrsträger in gegenseitiger Abstimmung aufeinander. Ueberall, wo dieses organische Wachstum innerhalb eines Wirtschaftszweiges nicht selbst in befriedigender Weise zustande kommt, wird eine Koordination notwendig. Diese Koordination hat organische Investitionen zu verbürgen.

Bevor auf die besondere Problematik und Schwierigkeit der Investitionen im Verkehrswesen einzugehen sein wird, mögen einige allgemein orientierende Bemerkungen über das Investitionsproblem schlechthin zur Abgrenzung des Tatbestands angestellt werden.

Das eigentliche Charakteristikum jeder Investition ist ihre „Zukunftgerichtetheit“. Der investitionsbereite Unternehmer versucht diesen Faktor Zukunft bei seinem Investitionskalkül durch den sogenannten Kalkulationszinsfuß zu eskomptieren; denn eine Investition ist ja nur dann vorteilhaft, „wenn die aus der Investition hervorgehenden Einnahmen in ihrer Gesamtheit eine Wiedergewinnung der Ausgaben einschließlich einer vom Unternehmer als hinreichend angesehenen Ver-

2) E. J. M. Vignon, *Etudes historiques sur l'administration des voies publiques en France*, Paris 1862, Bd. I, S. 83 f.

3) A. Wagner, *Sozialökonomische Theorie des Kommunikations- und Transportwesens (Theoretische Sozialökonomik, II. Abt., Bd. I)*, Leipzig 1909, S. 26.

4) E. Sax, *Die Verkehrsmittel*, 2. Aufl., Bd. I, Berlin 1918, S. 139.

zinsung (Kalkulationszinsfuß!) repräsentieren“. In diesen Zinsfuß finden Eingang einmal die Nutzungsdauer der Investition, wie andererseits die durch sie notwendig werdende Absatzgestaltung. „Es ist klar,“ so schreibt Schneider⁵, „daß die Unsicherheit bezüglich des anzusetzenden Wertes der Faktoren“ (gemeint: Sicherheit, mit der eine bestimmte Verzinsung der Investitionen erwartet werden kann, d. h. die richtige Höhe des Kalkulationszinsfußes) „um so größer ist, je weiter der Zeitpunkt, für den dieser Wert geschätzt werden muß, vom Kalkulationszeitpunkt entfernt ist. Gleichwohl ist man gezwungen, im Kalkulationszeitpunkt die Preise und Mengen für die gesamte Investitionsperiode zu schätzen.“ — Die „numerische Exaktheit“ dieses subjektiven Zinsfußes ist jedoch im Grunde nichts anderes als „reale Ungewißheit“. Dieser „Maßstab für die Vorteilhaftigkeit der geplanten Investitionen“⁶) enthält Faktoren, die keinen quantitativen Charakter besitzen, sogenannte irreduzible oder imponderabile Faktoren. Sie spielen bei der Beurteilung bestimmter Investitionsalternativen eine ganz besondere Rolle. „Zu den irreduziblen Faktoren muß auch die psychologische Einstellung des Investors, seine augenblickliche Mentalität und Unternehmungslust gerechnet werden. In den meisten Fällen sind diese Imponderabilien die für die Wahl zwischen zwei oder mehreren Investitionen entscheidenden Faktoren.“⁷)

Die Faktoren „Risiko“ (Kalkulationszinsfuß), „Erwartungen“ (erwartete Ausgaben und Einnahmen entscheiden) und „psychologische Einstellung“ (die ja an sich schon die Risikobewertung bei der Erwartungsbildung einbegreift) bilden also den eigentlichen Inhalt jeder Investitionsanalyse. So schreibt auch Landon⁸): „The important factor is whether current and prospective investments are likely to earn a fair return. Of course, the past may indicate what may be expected of the future (!), but this is not necessarily so, since many changes are possible. For example, traffic conditions may be improved, lines may be reorganized financially, or operating efficiency may improve.“ Tatsächlich kommen den Erwartungen der Investoren in diesem Bereich wirtschaftlicher Tätigkeit entscheidende Bedeutung zu, und zwar um so mehr, je länger die Nutzungsdauer der investierten Kapitalgüter ist; denn in sie finden ja Eingang sämtliche Vermutungen über zukünftige Absatzgestaltung, die sowohl optimistisch wie pessimistisch gefärbt sein können. Gerade bei den Investitionsentscheidungen, bei denen reine Geldrechnungen lediglich fiktiven Charakter haben, finden alle psychologischen, soziologischen und kultur-anthropologischen Faktoren des menschlichen Verhaltens eine sehr starke Ausprägung.

Nach diesem kleinen Ueberblick können wir uns nun mit der besonderen Problematik der Investitionen im Verkehrssektor befassen.

Es gibt keinen Wirtschaftszweig innerhalb der Wirtschaft der deutschen Bundesrepublik, der in sich so heterogen wäre, wie die Verkehrswirtschaft. Und dies im Hinblick sowohl auf die Besitzverhältnisse wie auf die Marktstruktur, die Produktionsleistungen und auf die verschiedene Höhe und Nutzungsdauer der Investitionen.

Auf dem Verkehrsmarkt mischt sich staatliche und privatwirtschaftliche Wirtschaftsführung in einem Maße, das zu besonderen Problemen führt. Neben dem

⁵) E. Schneider, „Wirtschaftlichkeitsrechnung“, Bern-Tübingen, 1951, S. 127.

⁶) E. Schneider, a. a. O., S. 22.

⁷) E. Schneider, a. a. O., S. 129.

⁸) Ch. E. Landon, *Transportation (Principles, Practices, Problems)*, New York 1951, S. 369.

staatlichen Verkehrsträger Eisenbahn gehören 29% des Kahnraumes, 34% des Selbstfahrerraumes, 39% der Schleppkraft, insgesamt 34% des gesamten Verkehrsträgers Binnenschiffahrt, zum Bundeseigentum oder werden durch den Bund kontrolliert, Außerdem betätigt sich der Staat durch sowohl bahneigene wie auch von der Bundesbahn angemietete LKW auf der Straße. Die Bundesbahn ist zwar zu einer kaufmännischen Betriebsführung verpflichtet, sie wird aber einerseits durch die ihr auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen in eine Situation versetzt, die ihre echten Produktivitätsrelationen — sowohl im positiven wie im negativen Sinne — verzerrt und damit ihre Investitionsentscheidungen von den echten volkswirtschaftlichen Signalen, Verlusten und Gewinnen, lösen muß. Daß sie darüber hinaus nicht nach den Prinzipien eines freien Unternehmens handelt, liegt in der Natur ihrer Organisations- und Verwaltungsform, sowie der Mentalität derer, die ihre Betriebspolitik und ihre Preispolitik entscheiden.

Die Ausgestaltung der Verkehrswege schließlich untersteht der Hoheit des Bundes, ist seine Aufgabe.

„Der Privatunternehmer konkurriert mit dem nach gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen geführten Kommunalbetrieb oder mit dem ebenfalls gemeinwirtschaftlich ausgerichteten Riesenbetrieb der Bundesbahn.“⁹⁾ Diese hinsichtlich staatlicher und privater Autorität gesplante, wie andererseits von verschiedenen Unternehmensprinzipien getragene Wirtschaftsführung im Bereich der Verkehrswirtschaft bedingt in sich schon eine ungleichmäßige Investitionspolitik; denn wenn z. B. die Investitionen für Fahrzeug und Weg von verschiedenen Investoren vorgenommen werden, können sie in aller Regel — ohne ein besonderes Koordinierungsinstrument — nicht organisch aufeinander abgestimmt sein.

Organisches Wachstum, d. h. organische Investitionen sind jedoch nur dann möglich, wenn sie von der Signalwirkung der unter der Voraussetzung der vollständigen Konkurrenz erzielten Gewinne und erlittenen Verluste gelenkt werden. Daß dieser Effekt nicht auftritt, liegt bei allen drei Verkehrsträgern daran, daß — wie gerade in den vergangenen Jahren häufig nachgewiesen — die im Verkehrswesen erzielten Betriebsergebnisse nicht auf dem Modellmarkt der vollkommenen Konkurrenz klassisch-liberaler Ausprägung erwirtschaftet sind. Ein anderer Grund ist darin zu sehen, daß keine völlig freie Preisbildung auf dem Verkehrsmarkt herrscht. Die Preisbindung des LKW an die Eisenbahn und die relativ unbeweglichen Festpreise in der Binnenschiffahrt zeigen dies sehr deutlich. (Daß diese Preisstetigkeit unter dem Aspekt einer zuverlässigen Kalkulationsgrundlage für die verladende Wirtschaft durchaus erwünscht ist, gehört nicht in den Rahmen dieser Untersuchung.) — Das bedeutet aber, daß die Gewinn- und Verlustsignale hier nicht den echten Unter- oder Ueberbedarf (im Sinne der reinen Markttheorie), widerspiegeln. — Darüber hinaus muß man sich ja darüber im klaren sein, daß selbst eine strenge Ausrichtung der Investitionen im Verkehr nach im Zuge einer völlig freien Preispolitik erwirtschafteten Gewinnen und Verlusten keineswegs ein „organisches Wachstum“ verbürgen könnte; denn den sehr kurzfristigen Preisschwankungen der Verkehrsleistungen (ähnlich denen in den Saisonbetrieben) stehen sehr langfristige Investitionen gegenüber.

⁹⁾ H. Chr. Seeböhm, „Grundsätze der deutschen Verkehrspolitik“, Heft 9 der Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, S. 7.

So beträgt das durchschnittliche Lebensalter der Fahrzeuge ¹⁰⁾ beim	
Lastkraftwagen	7 Jahre
bei der Bundesbahn	
Lokomotive	20—25 Jahre
Personenwagen	25 Jahre
Güterwagen	30 Jahre
bei der Binnenschifffahrt	
Schlepper	35—40 Jahre
Motorschiff	35 Jahre
Schleppkahn	50 Jahre

Die Nutzungsdauer von Straßen, Kanälen, kanalisiertem Flüssen, Schienenwegen und den ihnen zugehörigen Bauten und Signalanlagen schließlich ist in aller Regel noch langfristiger als das durchschnittliche Lebensalter der sie benutzenden Fahrzeuge.¹¹⁾

Es bleibt dem Unternehmer also nichts anderes übrig, als — unberührt von augenblicklichen Schwankungen der Nachfrage — den allgemeinen Entwicklungstrend über 7—50 Jahre im voraus — zu ersehen. Diese Schätzungen aber kann er nur mit Hilfe bestimmter Erwartungen vornehmen, die naturgemäß umso schwerer zu treffen sind, über je längere Zeiträume in die Zukunft sie sich erstrecken. Das mit der Länge der Erwartungsperiode etwa proportional wenn nicht gar progressiv anwachsende Unsicherheitsgefühl nun veranlaßt den einzelnen Unternehmer häufig, auf die Erarbeitung eines möglichst exakten Erwartungskalküls zu verzichten und seine Investitionspolitik an anderen Maßstäben zu orientieren: Etwa an dem von der augenblicklichen Situation erwirtschafteten Betriebsergebnis, ohne sich über in ferner Zukunft liegende Nachfrageverhältnisse Rechenschaft zu geben, oder

an dem Investitionsverhalten der anderen Verkehrsunternehmer (Nachahmung), oder

an gewissen traditionellen Maßstäben, oder

an einem institutionell gebundenen Verhalten.

Daneben spielen auch Prestigeüberlegungen im Grunde eine große Rolle.

Diese verschiedenen Verhaltenstypen lassen sich im Bereich der Verkehrswirtschaft sehr deutlich verfolgen:

Der erste ist sehr häufig auf dem Sektor des Straßenverkehrs zu beobachten. Das immense Anwachsen insbesondere des gewerblichen Güterfernverkehrs auf der Straße von

2,1 Mio. tkm im Jahre 1936 auf 15,0 Mio tkm im Jahre 1954¹²⁾

ist nur auf die relativ hohen Gewinne dieses Verkehrsträgers zurückzuführen, die zweifellos nicht die echte Produktivität dieses einerseits nicht alle Selbstkosten

¹⁰⁾ Nach C. Pirath „Die Grundlagen der Verkehrswirtschaft“, 2. Aufl., Berlin-Göttingen-Heidelberg, 1949, S. 151.

¹¹⁾ Genaue Angaben lassen sich hier nicht machen, da verschiedene Faktoren (Häufigkeit der Benutzung, natürliche Beeinflussung, nichtverkehrliche Benutzung usw.) auf ihre Nutzungsdauer Einfluß nehmen.

¹²⁾ „Tatsachen und Zahlen aus der Kraftverkehrswirtschaft“, VDA, 19. Folge, Frankfurt 1955, S. 214.

tragenden (Wegekosten!), andererseits an ein artfremdes Preissystem gebundenen Verkehrsmittels widergeben. Der Werkfernverkehr verdankt seine Expansion neben steuerlichen Ursachen aber auch einem Prestige-Streben, das manche Unternehmer der gewerblichen Wirtschaft und der Industrie veranlaßt hat, „unter eigener Flagge“ über die Straßen zu fahren — ein Integrations- oder Unabhängigkeitsstreben, bei dem mangelnde ökonomische Grundlage durch das gesteigerte Selbstwertgefühl des sich mit seinem Unternehmen identifizierenden Unternehmers kompensiert wird. — Immerhin wird man feststellen müssen, daß angesichts der Kurzfristigkeit der Investitionen im Straßenverkehr (im Vergleich zu den Investitionen bei den übrigen Verkehrsträgern) hier das Investitionsproblem gelöst werden kann, wenn nur dieses Verkehrsmittel die gesamten von ihm verursachten Kosten zu tragen gezwungen wird. Die Tatsache der „unorganischen Investitionen“ im Werkfernverkehr, der als Betriebsteil schließlich nur mit Verrechnungspreisen arbeitet und daher in seiner Investitionspolitik nicht von einer günstigen (Neuinvestitionen) oder zumindest ausgeglichenen (Reinvestitionen) Ertragslage abhängig sein muß, bleibt als potentiell störender Faktor allerdings bestehen.

Das eigentliche Problem aber liegt in der Abstimmung von Straßenkapazität und Güterkraftverkehr jeder Art aufeinander. Schmitt¹³⁾ bemerkt zu diesem Problem, „daß Schwierigkeiten und Fehlinvestitionen nur dann vermieden bleiben, wenn diese beiden Träger des Straßenverkehrs ihre Investitionstätigkeit harmonisch und proportional betreiben“.

Hier nun begegnet uns das erstmal bei unseren Ueberlegungen der Staat. Sein Investitionsverhalten ist weitestgehend von institutionellen Faktoren beeinflusst. Wir haben darunter zu verstehen ein Verhalten, das institutionell gebunden ist, also sich nicht frei an veränderte Situationen anpassen kann. Das Ressort-Denken einerseits und das Etat-Denken andererseits sind sichtbarer Ausdruck dieses gehemmten staatlichen Investitionsverhaltens, das — sofern überhaupt langfristige Pläne aufgestellt werden — sie nicht ohne weiteres kurzfristig korrigieren und variieren kann.

Bestimmte prozentuale Verhältnisse der einzelnen Ausgabetitel im gesamten Bundeshaushalt zueinander sind, wie die Erfahrung lehrt, nicht ohne weiteres zu durchbrechen. Dazu tritt ein weiteres Handikap: Die staatliche Wirtschaftsführung hat allgemeinwirtschaftliche Aufgaben, nicht nur in ihrem haushaltswirtschaftlichen Einnahme- und Ausgabewesen, sondern auch im Hinblick auf die Beeinflussung des gesamten konjunkturellen Wirtschaftsgeschehens. Diese Situation ist ja gerade in der augenblicklichen Situation gegeben, wo der Staat seine Investitionen bremst, um den konjunkturellen Aufschwung nicht noch weiter zu fördern. — Wir sehen also, daß der staatlichen Investitionspolitik von zwei Seiten Hemmschuhe angelegt sind: Einmal durch das institutionell geprägte Verhalten, andererseits als Folge der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben des Staates, die ihn in seinem Wirtschaftsgebaren unfrei machen.

Ein ähnlich institutionell geprägtes Investitionsdenken ist im Bereich der Bundesbahn anzutreffen. Und dies liegt in dem Wesen ihrer gesamten Entwicklung begründet; denn bereits 1880, als mit 30000 km Streckenlänge der wesentliche Teil des deutschen Hauptbahnnetzes gebaut war, befand sich dieses Netz vor-

¹³⁾ A. Schmitt, „Verkehrsordnung durch Wettbewerb oder Zwang?“ in: ORDO-Jahrbuch, Band 3, Godesberg, 1950, S. 207.

wiegend in den Händen der Länder und mit der Errichtung der „Preußisch-Hessischen Staatseisenbahnverwaltung“ (1896) war die Verstaatlichung schon so gut wie abgeschlossen. Mit der Verreichlichung der Länderbahnen 1919 wird der Versuch unternommen, eine „Herauslösung der Reichsbahn aus den Finanz- und Verwaltungsnormen des Reiches und die Befreiung von dem Einfluß der politischen Körperschaften“¹⁴⁾ zu erreichen. Es ist müßig, darüber zu streiten, wie weit dies gelungen ist. Die Tatsache einer relativen Unbeweglichkeit dieses Verkehrsträgers hat sich angesichts der ersten Entwicklungsstadien des Güterfernverkehrs auf der Straße nach 1945 nur allzu deutlich herausgestellt. Die „Vorzüge, die die Eisenbahn dank ihrer Eigenschaft als Verkehrsbehörde vor ihren Wettbewerbern genießt“¹⁵⁾ erweisen sich, ökonomisch gesehen als Nachteile. „Die Bundesbahn kann in der Tat nicht in Konkurs gehen wie ein privates Verkehrsunternehmen; sie kann höchstens mit ihrem Defizit die Staatskasse belasten und auf diesem Wege dem Finanzminister lästig fallen. Ebenso können die Arbeiter und Beamten der Bundesbahn, wenn sie nur an die materielle Seite des Problems denken, der Entwicklung, mag sie auch noch trübe sein, mit aller Ruhe zuschauen; das Betriebsklima kann sich verschlechtern, der Schrei nach Einsparung und Abbau kann sich verstärken, im übrigen aber ist das Personal — die Beamten insgesamt und die Arbeiter zum großen Teil — gegen Entlassung geschützt und auch seine Bezahlung ist dank dem Automatismus der Bundesbehördlichen Gehalts- und Lohnregelung gesichert, wenn nur der schon erwähnte Finanzminister die unzureichenden Einnahmen durch entsprechend steigende Zuschüsse aus allgemeinen Steuermitteln ausgleicht.“ Daß bei der Bundesbahn andere Maßstäbe der Wirtschaftsführung lebendig sind, als in der freien übrigen Verkehrswirtschaft, ist nur zu verständlich. „Die Bundesbahn ist behördlich organisiert; sie hat den seit Urzeiten in der Staatsverwaltung bewährten hierarchischen Aufbau, bei dem jede vorgesetzte Stelle die untergeordneten Stellen kontrolliert, soweit dies innerhalb eines auf Staats- und Volkstreue gedrillten Behördenapparates überhaupt nötig ist. Bei ihr kann — abgesehen von den seltenen und dann gründlich ausgemerzten Ausnahmefällen — nichts geschehen, was der von der Obrigkeit gesetzten Ordnung zuwiderläuft. Das ist ein Vorzug, wenn man dabei an die Korrektheit der Geschäftsführung denkt, aber auch ein erheblicher Nachteil, weil in Behördenbetrieben im allgemeinen auch nicht mehr geschieht, als die gesetzliche Vorschrift verlangt.“¹⁶⁾

Natürlich sind die Gewinne und Verluste bei der Deutschen Bundesbahn nur in geringstem Maße ökonomische Richtgrößen für ihre Investitionspolitik. Die Ertragslage dieses Verkehrsträgers ist ja entscheidend von außerhalb einer rein ökonomisch bedingten Betriebspolitik liegenden Faktoren bestimmt, so daß er seine Investitionsmaßstäbe auf andere Weise erarbeiten muß. So bemühte sich die Deutsche Bundesbahn nach 1945 zunächst darum, die Zerstörungen zu überwinden, um den Leistungsapparat dieses Verkehrsträgers wieder voll einsatzfähig zu machen. Die Investitionsentscheidungen waren also zunächst an einer Wiederherstellung der Vorkriegsverhältnisse orientiert. — Nun aber geht es darum,

¹⁴⁾ W. Hempfen, „Die Organisation der deutschen Verkehrswirtschaft, insbesondere die Unternehmensformen in den einzelnen Verkehrszweigen“, Münster 1937, S. 101.

¹⁵⁾ B. II., „Zehn Jahre danach, Betrachtungen zur verkehrspolitischen Lage der Gegenwart“, in: Jahrbuch des Eisenbahnwesens 1955, Darmstadt, S. 201.

¹⁶⁾ B. II., „Schatten der Vergangenheit — Illusionen der Gegenwart, Gedanken zur verkehrspolitischen Lage in Deutschland“, in: Jahrbuch des Eisenbahnwesens 1954, Darmstadt, S. 175.

soweit Gelder verfügbar sind, weiter zu bauen. Aber¹⁷⁾ „in den technischen Bereichen der Bundesbahn macht sich wegen Mangel an Geldmitteln für die planmäßigen Unterhaltungs- und Erneuerungsarbeiten seit Jahren ein Zerfall der Anlagen (und Fahrzeuge) bemerkbar.“ Wir sehen also, daß die Investitionen im Schienenverkehr abhängig sind von den verfügbaren Geldmitteln, die ihrerseits in einer Situation erwirtschaftet werden, die nicht als rein ökonomisch zu bezeichnen ist.

Ebenso sehr wie die Investitionspolitik des Güterfernverkehrs auf der Straße, die vorwiegend von steuerlichen Momenten, einem volkswirtschaftlich gesehen falschen Kostenbelastungsbild und innerbetrieblichen Ueberlegungen bestimmt ist, diesen Kreis der Verkehrsinvestitionen vom wirklichen ökonomischen Geschehen isoliert, sind also auch die Investitionen im Bereich des Schienenverkehrs eine eigenständige Größe geworden, die nur in losem Zusammenhang mit den übrigen Investitionen im Verkehr stehen.

Auch die Investitionen der Deutschen Binnenschifffahrt führen ein „Eigenleben“ innerhalb des gesamten ökonomischen Geschehens auf den Wasserstraßen. So schreibt Schmitt¹⁸⁾, im Hinblick auf die gesamte Rheinschifffahrt: „Die starke und überproportionale Expansion der Rheinflotte findet in der Entwicklung der Frachten und Reederei-Erträge kaum ihre volle Erklärung.“ — „Die Vermutung liegt schon von den äußeren Tatbeständen her sehr nahe, daß die Entwicklung des Schiffsraumangebotes in der Rheinschifffahrt zumindest nicht nur durch das Verhältnis von Kosten und Erträgen in der Schifffahrt selbst gesteuert wurde und noch wird, daß vielmehr auch sonstige Interessen ihre Rolle spielen. Sie sind vermutlich in den mannigfaltigen Beziehungen vertikaler Integration zu suchen, die zwischen Betrieben der Rheinschifffahrt und anderen Unternehmungen bestehen. Darauf ist noch zurückzukommen.“ — Diese Beziehungen zu vor- und nachgelagerten Märkten (Verbindung mit Unternehmungen der Grundindustrien, Seeschifffahrtsunternehmen, Spedition, Lagerei und Handel) bedingen „eine kaum ganz zu überblickende Interessenvielfalt“, so daß das gesamte wirtschaftliche Verhalten nicht mehr ausschließlich von den Gegebenheiten des Verkehrsmarktes bestimmt wird.

Andererseits sind in der deutschen Binnenschifffahrt immer schon traditionalistische Verhaltensweisen für die Betriebsführung sehr bestimmend gewesen. Das relativ späte Einsetzen der Modernisierung dieses Verkehrsträgers, die relativ späte Anwendung der Methoden moderner Betriebsführung sind hierfür Beweis. Es ist anzunehmen, daß dieses vergangenheitsgebundene Verhalten weniger ein Ueberbleibsel aus einer Zeit abgeschirmter Märkte ist, die es heute ja nicht mehr gibt, sondern aus dem Wesen dieses naturverbundenen Gewerbes zu erklären ist. (Eine Parallele hierfür zeigt sich in der Landwirtschaft.) — Außerdem ist das wirtschaftliche Verhalten bei diesen Unternehmungen häufig in sehr ausgeprägter Weise durch den Wunsch zur Nahrung, wobei gewisse Prestige-Ueberlegungen eine Rolle spielen, geprägt. — Eine erklärliche Situation in einem Unternehmungsweig, der durch die Entwicklung des Gewerbes, die Gemeinsamkeit des Weges, auf dem die Leistungen erstellt werden, enge persönliche Verbindungen aufweist. —

17) B. Stumpf, „Die Deutsche Bundesbahn im Jahre 1954“, in: Jahrbuch des Eisenbahnwesens 1955, a. a. O., S. 15.

18) A. Schmitt, „Die Liberalisierung des innerdeutschen Wasserstraßenverkehrs“, Duisburg, 1954, S. 13/14.

Zwei weitere Momente spielen bei der Loslösung der Schiffahrtsinvestitionen von den echten Produktivitätsverhältnissen eine sehr große Rolle: Zunächst die Maßwirkung des DEGT, der zu Frachtmanipulationen zwingt, die — rein ökonomisch gesehen — „nicht die echten“ Ertragsverhältnisse schaffen können; die betriebliche Rentabilität bestimmter Verkehre auf der Wasserstraße kann dadurch niedriger erscheinen, als es der Wirklichkeit entspricht, wenn nicht gewährleistet ist, daß der determinierende Eisenbahntarif zumindest die Kosten dieser die Binnenschiffahrt konkurrenzierenden Verkehrsbedienung deckt. — Doch viel bedeutender erscheint uns die Tatsache, daß der weitaus gewichtigere Teil der deutschen Binnenschiffahrt, nämlich die deutsche Rheinschiffahrt, in heftigem Wettbewerb mit den ausländischen Rheinflotten steht, ein Wettbewerb, der sich nunmehr nicht nur auf den grenzüberschreitenden Verkehr, sondern auch auf den innerdeutschen Verkehr erstreckt. Dieser Wettbewerb hat jedoch völlig ungleiche Ausgangsverhältnisse als Grundlage (Löhne, Steuern, Subventionen!), so daß hiermit unterschiedliche Produktivitätsrelationen gegeben sind. Diese bedeuten natürlich eine ebenso unterschiedliche Möglichkeit, Investitionen vorzunehmen. — Es ist nun eine Tatsache, daß die Produktivitätsverhältnisse der deutschen Rheinschiffahrt ungünstiger liegen als die anderer Rheinuferstaaten. Die Gründe dafür liegen auf der Seite der Kosten, die ihnen entstehen. Andererseits ist sie aus Gründen der Konkurrenzfähigkeit gezwungen, ihren Leistungsstand dem anderer Rheinflotten anzugleichen. Es treten hier in die Investitionsentscheidungen — wiederum rein ökonomisch gesehen — „artfremde“ Ueberlegungen ein, die sich zu einem Investitionsboom kumulieren können.

So sind also auch die Investitionen in dem Binnenschiffahrtssektor indeterminiert in dem Sinne, als sie nicht in direktem Zusammenhang mit den eigentlichen ökonomischen Größen stehen, sondern von traditionalistischen und arationalen Motiven beeinflußt und darüber hinaus durch internationale Einwirkungen von der ohnehin nicht die tatsächliche ökonomische Situation widergebenden Ertragslage getrennt worden.

Diese Indeterminiertheit der Verkehrsinvestitionen wird nun noch verstärkt durch die Tatsache ihrer ausgesprochenen Langfristigkeit. Wir müssen hierbei wieder an die Erwartungen der Investoren denken, über die ja schon kurz gesprochen wurde. Helander¹⁹⁾ stellt mit Hinweis auf verschiedene Verkehrsinvestitionen, die die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt haben, fest: „... unser beschränktes Wissen über die Zukunft leitet uns besonders leicht auf Irrwege, wenn wir für die Zukunft planen wollen, wie das jede Kapitalinvestition voraussetzt. Bringt uns die kapitalistische Technik neue gewaltige Verkehrsmöglichkeiten, so auch gewaltige Möglichkeiten, unsere Irrtümer in der Einschätzung der wirtschaftlichen Zukunft in bleibenden Verkehrsanlagen zu manifestieren. Jedes kapitalistische Verkehrssystem besitzt jene gar nicht zu vermeidende Vorbelastung an menschlichen Irrtümern. Die Grenzenlosigkeit der Erwartungen im frühkapitalistischen Zeitalter mag den Anteil dieser Irrtümer zunächst noch gesteigert haben, aber im Prinzip sind sie gar nicht zu vermeiden und erhalten erhöhte Bedeutung in einem Wirtschaftssystem mit stark verbesserten technischen Möglichkeiten und mit großzügiger Schaffung von Verkehrsmitteln für eine spekulativ vorweggenommene, wirtschaftlich erweiterte Zukunft.“ Die Erwartungen sind natürlich umso unsicherer, (und damit leichter dem Irrtum ausgeliefert), je länger die Perioden sind, über die sich die Investitionsplanung er-

¹⁹⁾ S. Helander, „Nationale Verkehrsplanung“, Jena, 1937, S. 84 ff.

strecken muß. Fehlen zu dieser Planung exakte Maßstäbe, wie in unserem Fall, dann schafft sich das wirtschaftende Individuum angesichts des wirtschaftlichen Zwanges Entscheidungen zu treffen, Richtgrößen, in die dann aber allzu leicht emotionale Motive Eingang finden, wie wir gesehen haben.

Es ist also sehr leicht möglich, daß die Investitionsentscheidungen durch die tatsächliche Entwicklung desavouiert werden. Und dies ist auf dem Verkehrssektor umso problematischer, als ja die Mobilität der investierten Kapitalgüter äußerst gering ist. Schiffe, Last-, Güterwagen usw. und die zu ihrem Betrieb notwendigen Anlagen können nur zur Erstellung von Transportleistungen verwendet werden, nicht aber in eine andere Produktionsverwendung übergeführt werden. Darin liegt ja ein sehr gewichtiges Problem der Anpassungen der Leistungskapazität der Verkehrsträger an die Nachfrage. Erschwerend tritt hierbei die Tatsache auf, daß die Verkehrsträger in ihrer Gesamtheit gesehen im Gegensatz zu anderen Investoren niemals hoffen können, durch ihre Angebotsgestaltung (Reklame usw.) eine nennenswerte Nachfrage zu induzieren. Der Konsum von Verkehrsleistungen (außer den aus kulturellen Gründen vorgenommenen Ortsveränderungen von Personen) bereitet ja keinen unmittelbaren Genuß; das Transportunternehmen ist abhängig von der Nachfrage, kann sie aber nicht in nennenswertem Umfang zur Veranlassung von Transporten bewegen.

Nun ist es jedoch nicht nur ein Anliegen der Verkehrswirtschaft selbst, ihre Investitionen so zu dimensionieren, daß die Ueberkapazität nicht mehr als unvermeidlich²⁰⁾ anschwillt. Es ist darüber hinaus ein Anliegen der gesamten Volkswirtschaft, wenn man bedenkt, wie einschneidend sie von der Funktionsunfähigkeit des Verkehrsapparates beeinflusst wird. Nicht nur daß der Verkehrssektor ein bedeutendes Feld für die Investition von Ersparnissen darstellt, darüber hinaus wirken die Verkehrsinvestitionen z. B. wie W. Isard²¹⁾ gezeigt hat, ja auch in direkter Beziehung ein auf den Konjunkturverlauf. Er stellte z. B. fest, daß in den Vereinigten Staaten die 6 großen Bauzyklen zwischen 1825 und 1935 ausgelöst wurden durch Verkehrsinvestitionen (Kanalbau, Eisenbahnbau, elektrischer Nahverkehr, Automobil).

Die Stellung der Verkehrsinvestitionen innerhalb der gesamten volkswirtschaftlichen Investitionen ist damit angedeutet, und es ist nicht notwendig, weiter darauf hinzuweisen, wie wichtig es ist, daß die Investitionen in diesem Bereich die Forderung nach einer organischen Struktur und einem organischen Aufbau erfüllen.

Sicherlich kann man den Verkehrsinvestitionen ihrer Natur nach keine Sonderbedeutung beimessen. Auch bei ihnen wird Kapitaldisposition in die Form von festem und beweglichem Realkapital übergeführt wie grundsätzlich bei jedem Investitionsakt. Aber es treten — wie gezeigt — hier doch eine solche Vielzahl von Einzelproblemen auf, die wir in anderen Investitionsbereichen nicht finden, daß „Quantität in Qualität umschlägt“²²⁾ und eine zureichende Selbststeuerung der Investitionsakte im Verkehrswesen nicht gesichert ist.

²⁰⁾ Ch. E. Landon, a. a. O., S. 247, stellt hierzu fest: „Another cause of overcapacity is the inability to make additions piecemeal, particularly when large investment is necessary. This condition is true of both private and government investment.“

²¹⁾ W. Isard, „Transport Development and Building Cycles“, Quarterly Journal of Economics, 1942, S. 90 ff.

²²⁾ O. Most, „Soziale Marktwirtschaft und Verkehr“, Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 6, Bielefeld 1954, S. 34.

Wir können also zusammenfassend feststellen:

1. Selbst bei Unterstellung einer freien Preisbildung im Verkehr wäre dieser freie Preis kein brauchbares Signal für die Investitionspolitik der Verkehrsträger. Die Preisschwankungen sind der Natur dieses Dienstleistungsgewerbes entsprechend kurzfristig und heftig, die Kapitalgüteranlagen aber sehr langfristig, Anpassungen äußerst schwierig, da die Mobilität der Kapitalgüter im Verkehrssektor gleich Null ist, so daß „richtige“ Investitionsentschlüsse sich nur sehr schwer an der augenblicklichen Ertragslage orientieren könnten.
2. Die tatsächliche Preispolitik bedingt Erträge, die nicht genaues Ergebnis der tatsächlichen Produktivität der Verkehrsträger sind.
 - a) Bei der Deutschen Bundesbahn gilt dies ganz allgemein wegen ihres heute in Teilen unorganisch gewordenen, zerrissenen und mit gemeinwirtschaftlichen Aufgaben belasteten Tarifsystems.
 - b) Beim Straßenverkehr gilt dies einerseits hinsichtlich der Vergünstigungen, die ihm noch dadurch verbleiben, daß er seine Wegekosten nicht in die Preisforderungen einkalkulieren muß. Andererseits ist der Werkverkehr in der Lage, zu innerbetrieblichen Verrechnungspreisen, die praktisch in weiten Grenzen manipulierbar sind, seine Leistungen zu erstellen.
 - c) In gewisser Hinsicht gilt letzteres auch für die Binnenschifffahrt, soweit sie sich innerhalb eines Konzerns in vertikaler Bindung betätigt. Darüber hinaus aber unterliegt sie in vielen Verkehren der Maßwirkung des DEGT, so daß das unter a) Festgestellte in abgeschwächtem Maße auch für sie zutrifft. Schließlich unterliegt sie in ihrer Preisgestaltung dem steigenden Einfluß der ausländischen Rheinschifffahrt, so daß von dort fremde Elemente (Auswirkung der anderen steuerlichen, lohnpolitischen Situation, anderer Betriebsstoffpreise und Subventionen, in summa: Abhängigkeit von den ausländischen Investitionen) in ihre Tarifgebarung hineingetragen werden.

Daher sind die Investitionen im Verkehr — würden sie nur von Gewinnen und Verlusten gelenkt, nicht Ausdruck der volkswirtschaftlichen Produktivität. — „Die Zersplitterung des Angebotes und die zufolge der langen Lebensdauer der Schiffseinheiten besonders erschwerte exakte Kostenerfassung und Kostenbeobachtung bewirkt . . . in Zeiten steigender Ertragslage einen durch die längerfristige Entwicklung nicht begründeten Optimismus, der zu einer stoßweisen Neubautätigkeit auf breiter Ebene führt. Stellt sich später eine solche Vergrößerung der Flotte als Fehlinvestition heraus, so kann diese auf Grund der bereits beschriebenen Zusammenhänge nicht in absehbaren Zeiträumen wieder abgeschliffen werden. Sie vergrößert den Marktdruck und verstärkt die Tendenz zu ruinösen Schleuderfrachten.

Unübersichtlichkeit und Zersplitterung im einzelnen, mannigfaltige Einflüsse außerökonomischer Art, dazu abnorm lange Planungsperioden und ein reaktionsschnelles Herunterkonkurrieren der Frachtforderungen bei weichender Beschäftigung lassen auf dem Rheinschiffahrtmarkt eine völlig freie und spontan durchgeführte Investitionstätigkeit im Hinblick auf eine ökonomisch sinnvolle Ordnung des Marktes fragwürdig erscheinen.“²³⁾ Das, was Schmitt hier im Hinblick auf die Rheinschifffahrt feststellt, gilt im Grunde für die gesamte Binnenschifffahrt, die Deutsche Bundesbahn sowie den Straßenverkehr,

²³⁾ A. Schmitt, „Die Liberalisierung des innerdeutschen Wasserstraßenverkehrs“, a. a. O., S. 44/45.

was dessen Abstimmung auf die Kapazität des westdeutschen Straßennetzes anlangt.

3. Die Investitionspolitik im Verkehr ist das Ergebnis des öffentlichen und privatwirtschaftlichen Mischsystems, das die Unternehmensstruktur der Verkehrswirtschaft bestimmt. Nicht nur, daß die öffentliche Hand den Hauptverkehrsträger einsetzt, auch bei den beiden anderen Verkehrsträgern ist sie vertreten, wobei hier komplizierend hinzutritt, daß sie wohl grundsätzlich die Aufgabe hat, Schiffsfahrts- und Landwege zu erstellen, zu unterhalten und auszubauen, aber durch ihre eigenen oder die ihrer Kontrolle unterworfenen Unternehmungen z. B. keinerlei wesentlichen Einfluß auf die Anzahl der Transportmittel hat, die sich auf Wasser- und Landstraßen bewegen.

Andererseits ist die Investitionspolitik des Staates keineswegs nur von rein ökonomischen Motiven bestimmt. Es sind vielmehr in fast allen Fällen staatspolitische Zwecksetzungen verschiedensten Inhalts, die seine Entscheidungen beeinflussen.

4. So wird also die Investitionspolitik im Verkehr von sehr heterogenen Faktoren gestaltet. Dem institutionell gebundenen Einnahme-Ausgabe-Denken aus der finanzwirtschaftlichen Sphäre des Staates stehen im Bereich der privaten Verkehrsträger Investitionskalkulationen gegenüber, die von Prestige-Ueberlegungen, traditionalistischen Verhaltensweisen oder das Investitionsverhalten anderer Verkehrsunternehmer nachahmenden Entschlüssen getragen werden.
5. Die unabdingbare Forderung nach einem organischen Wachstum der Verkehrswirtschaft wird also keineswegs erfüllt.

Es erhebt sich damit die Frage, was zu tun sei.

Die Maßnahmen können und sollten auf drei Ebenen getroffen werden:

1. Zunächst auf der Ebene der einzelnen Verkehrsunternehmen selbst.

Trotz aller dargestellten Schwierigkeiten der Investitionsplanung im Verkehr läßt sich eine genauere Investitionsrechnung durchführen, wenn folgender Weg beschritten wird²⁴⁾:

Man kann ein generelles Schema für Investitionsplanungen befolgen, das Ueberlegungen auf folgenden vier Stufen vorsieht:

A) Auf der ersten Stufe handelt es sich zunächst darum,

- a) eine genaue Beschreibung der verschiedenen Alternativen zu geben, die im Hinblick auf einen erstrebenswerten Investitionseffekt möglich sind;
- b) dann geht es um eine Präzisierung der für jede dieser Alternativen charakteristischen Faktoren. Dabei sind die Faktoren, die quantitativer Natur sind, also der exakten Geldrechnung zugänglich sind, von denen, die keinen quantitativen Charakter haben, zu scheiden;
- c) man wird sich nun um eine Beschreibung der Unterschiede zwischen den Alternativen in nicht monetärer Form bemühen, wodurch die verschiedenen Investitionsmöglichkeiten klar herausgestellt werden.

²⁴⁾ E. Schneider, a. a. O., S. 132 f.

- B) Auf der zweiten Stufe ist eine Bestimmung der zu diesen Alternativen unter verschiedenen Voraussetzungen gehörenden Ausgaben- und Einnahmenreihen der geplanten Investition vorzunehmen.
- C) Nunmehr geht es um die Wahl eines Kalkulationszinsfußes und die Durchführung der Rechnung, bei der die erwarteten Einnahmen und Ausgaben auf den Zeitpunkt unmittelbar vor Beginn der Investition diskontiert werden.
- D) Endlich ist eine kritische Beurteilung und Bewertung der Ergebnisse der Rechnung unter Berücksichtigung des Unsicherheitsgrades der Erwartungen und der „irreduziblen Faktoren“ vorzunehmen.

Immerhin läßt sich auf diese Weise immer noch nicht das Problem der Unsicherheit bezüglich der zukünftigen Entwicklungen, der zu Folge subjektive Schätzungen, die im Kalkulationszinsfuß ihren Niederschlag finden, Platz greifen müssen, eliminieren. Es ist daher sehr wichtig, diese subjektiven Investitionsüberlegungen auf eine höhere Ebene zu übertragen.

2. Das heißt, es wird notwendig, die Investitionsüberlegungen im Bereich jedes Verkehrsträgers insgesamt anzustellen. Dadurch, daß alle Unternehmungen eines bestimmten Verkehrszweiges sich zusammenfinden, um ihre Investitionspläne zu erörtern, findet eine Vorabklärung aller der irrationalen Motive statt, die im Bereich der Investitionsentscheidungen eines einzelnen Unternehmers ohne weiteres in die Investitionsrechnung Eingang finden werden. Es ist also daran zu denken, daß sowohl der Straßenverkehr, wie auch die Binnenschiffahrt sich Gremien schaffen, innerhalb deren die Investitionsfragen besprochen werden. Andererseits wäre es wünschenswert, wenn diese beiden Gremien nicht nur beratende Funktionen hätten, sondern in gewisser Weise doch auch auf die Investitionsentschlüsse der einzelnen Verkehrsunternehmen gemäß den gemeinsamen Beschlüssen dieser Gremien Einfluß nehmen könnten.

Es wird wahrscheinlich weniger schwierig sein, in diesen beiden Investitions-gremien sich abzustimmen und bestimmte Investitionsrichtlinien zu erarbeiten, als vielmehr zu erreichen, daß diese Vorschläge von den einzelnen Unternehmen auch befolgt werden. Zwei Alternativen können hier die Lösung des Problems ermöglichen: Einmal eine sich im Laufe der Zeit durchsetzende Einsicht des Einzelunternehmers, die ihm dann die Freiheit seiner Entscheidung beläßt, oder eine kartellähnliche Organisation jedes dieser beiden Verkehrsträger, die verbindliche Investitionsrichtlinien erläßt. — Es ist keine Frage, daß vieles für die erste, wenig für die zweite Lösungsmöglichkeit spricht, wobei der erste Weg vermutlich gar nicht so unreal ist, wenn man bedenkt, daß der Einzelunternehmer (dies gilt wohl ganz besonders für den Straßenverkehr) seine Investitionsentschlüsse unter Unkenntnis der tatsächlichen Sachlage vornimmt und für eine Erweiterung seiner Einsichten in die herrschende und daraus wahrscheinlich resultierende zukünftige Lage mit der Zeit durchaus zugänglich werden müßte. — Dazu kommt ja nun noch ein weiteres:

3. Schließlich bedarf es einer zentralen Abstimmung, die alle Verkehrsträger erfaßt. Wenn Seebohm kürzlich in aller Deutlichkeit herausgestellt hat, daß die Ziele der Verkehrspolitik „mit Hilfe der Tarifpolitik allein nicht erreicht werden können“²⁵⁾, dann beweist das deutlich, „daß die gesamte Verkehrs-

²⁵⁾ Drucksache. Antwort des Bundesministers für Verkehr auf die kleine Anfrage 195 der Abgeordneten Müller-Hermann, Schmidt (Hamburg), Rademacher und Genossen (Drucksache 1726).

politik in der Investitionsfrage kulminiert²⁶⁾. Aus diesem Grunde fordert Welter „eine Stärkung der koordinierenden Kompetenzen“²⁷⁾. In diesem Gremium müßten vertreten sein die beiden Investitionsgremien des Straßenverkehrs und der Binnenschifffahrt, sowie die Bundesbahn. Es gehört weiterhin dazu eine Vertretung der Behörden, die mit Neubau, Ausbau und Unterhaltung der Wasser- und Landwege betraut sind. Innerhalb dieses Kreises ist es möglich, eine weitere Klärung der gegebenen und geplanten Situation zu erreichen.

Es gibt gute Gründe dafür anzunehmen, daß ein solcher dreistufiger Aufbau der Investitionspolitik sinnvoll und erfolgreich ist. Eine Parallele für diese dreistufige Entscheidungsbildung finden wir z. B. in der allgemeinpolitischen Willensbildung. Hier ist es ja zunächst der gesellschaftliche Unterbau, der durch die Bevölkerungs-, Berufs- und Besitz-(Einkommens-)struktur zunächst bestimmte Forderungen subjektiver Art herausbildet — Forderungen, die noch durchaus von emotionalen Motiven getragen werden. — In den mittleren Stockwerken des Gesellschaftsbaues bemühen sich Parteien, Interessengruppen und Verwaltungen um eine Abklärung der „von unten“ herangetragenen Meinungen und Wünsche. Durch ihre praktische Arbeit schaffen sie „ein System differenzierter Gruppenfilter . . .“, mit deren Hilfe politische Meinungen von ‚unten‘ beeinflusst durch politische Entscheidungen und Zielsetzungen, ‚oben‘ zu politischen Willensströmen verdichtet werden“²⁸⁾. Diese „Filterwirkung“ sibt quasi arationale Motive aus dem Prozeß der Entscheidungsbildung heraus. — Die Tendenz zur Sachlichkeit, Kooperation und zum Kompromiß prägt sich in der Spitze des gesellschaftlichen Aufbaues, im Parlament, schließlich am stärksten aus.

So wird innerhalb dieses soziologischen Flechtwerks durch die beiden filternden und abklärenden Ebenen schließlich potentiell ein Höchstmaß an möglicher Objektivität der Entscheidung gefunden.

Auf ähnliche Weise könnte bei einem dreistufigen Aufbau der Investitionen, wobei für die Einzelentscheidung des Unternehmers die mittlere Stufe die wichtigste ist, die unterste Stufe lediglich die Einzelwünsche herauszubilden hat und die oberste Stufe schließlich das Gesamtbild der Investitionspläne herausstellen soll, die Möglichkeit geschaffen sein, ein koordiniertes und organisches Wachstum der Investitionen zu erreichen.

Natürlich ist bei diesem System zu berücksichtigen, daß dann schwierige Organisationsprobleme auftauchen werden, wenn es sich als unrealisierbar erweisen sollte, daß die Einzelunternehmer sich diesen Richtlinien unterwerfen; denn der zweite Weg bringt zweifellos die Gefahr einer Unselbständigkeit des Privatunternehmers mit sich, der — wenn er sich schon nicht der Einsicht zu beugen gewillt ist, sich auch nicht freiwillig einem Verband unterwerfen wird. Das aber würde die Institution einer Zwangsorganisation bedeuten, die weitreichende Folgen für die Wirtschaftsführung der Verkehrsunternehmen und der Gesamtorganisation des Verkehrszweiges haben müßte.

Immerhin wird man die Auffassung vertreten können, daß — zunächst — die Klärung möglichst vieler Fakten, die die Investitionsentscheidungen beeinflussen sollten, auf den drei Ebenen einen Fortschritt für eine harmonische Abstimmung

²⁶⁾ E. Welter, „Investitionspolitik im Verkehrswesen“, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 1954, S. 113.

²⁷⁾ E. Welter, a. a. O., S. 123.

²⁸⁾ O. Stammer, „Politische Soziologie“, in: Soziologie, Düsseldorf-Köln, 1955, S. 260.

der Investitionen im Bereich der Verkehrswirtschaft darstellen werden. — Denn, selbst wenn die erarbeiteten Richtlinien für den Einzelunternehmer nicht obligatorisch sind, so wird doch eine sorgfältige und kontinuierliche Konjunkturanalyse und Berechnung des vermutlichen Trends der Wirtschaft Einsichten vermitteln, die zumindest von den größeren Unternehmungen nicht ignoriert werden können. — Darüber hinaus bleibt es Aufgabe des Staates, durch verkehrs- und finanzpolitische Mittel bei der Erreichung dieses Ziels unter der Berücksichtigung der allgemeinen ökonomischen Interdependenz mitzuhelfen — denn nicht die Verkehrspolitik ist als geglückt zu betrachten, die mit punktuellen Maßnahmen auftretende Ungleichgewichte beseitigt, sondern die, die durch ihre langfristige Planung vermeidet, daß es zu Störungen des Verkehrsablaufs kommt, die auf unkoordinierte Investitionen zurückzuführen sind.