

nik nur angedeutet werden. Auch bei den Straßenkreuzungen beschränkt sich der Verfasser auf eine kurze Darstellung von typischen Lösungsmöglichkeiten.

Die öffentlichen Verkehrsmittel Straßenbahn, Autobus und vor allem die großstädtische Schnellbahn werden eingehend behandelt. Ebenso schildert er die U-Bahn-Systeme in den Welt- und Großstädten New York, London, Paris, Berlin, Moskau, Stockholm, Madrid, Barcelona und Hamburg, wobei besonders interessante Hinweise über die U-Bahnen in Spanien gegeben werden, die sonst nur selten in solchen allgemeinen Veröffentlichungen erscheinen.

Die Arbeit schließt mit einem praktischen Beispiel: Der Verkehrsplanung des öffentlichen Verkehrs in Wien. Der Verfasser gibt hier eine Analyse des öffentlichen Verkehrs, die Untersuchung über die Verlagerung der Verkehrsdichte und die Planung der zukünftigen U-Bahn. Dabei geht er auch auf die vorhandene Stadtbahn

und ihren Ausbau ein. Der Straßenverkehr wird nur am Rande behandelt. Bemerkenswert ist die von Oberbaurat Wolfram aufgestellte Lärmkarte im Verkehrsraum von Wien, auf der die Lärmspitzen von 86 bis 105 Phon in vier Intervallen dargestellt sind.

Insgesamt muß man das Erscheinen dieses mit vielen Bildern und Zeichnungen ausgestatteten Werkes sehr begrüßen. Es füllt in der Anschaulichkeit seiner Darstellung eine Lücke der Literatur über großstädtisches Verkehrswesen, wobei es eine sehr nützliche Zusammenfassung der bislang sehr verstreuten, einschlägigen Literatur vermittelt. F. Lüdke.

#### Berichtigung

In dem Aufsatz „Zur Problematik der Investitionen im deutschen Verkehrswesen“ (Seidenfus), Heft 4/1955, Seite 203, 2./3. Zeile, muß es anstelle „des gesamten Verkehrsträgers Binnenschiffahrt“ heißen „der Reederei-Tonnage“.

## Die Einordnung des Werkverkehrs in den Gesamtverkehr

Von Dr. Walter Hamm

Der Werkverkehr — die Beförderung von Gütern für eigene Zwecke eines Unternehmens<sup>1)</sup> — ist in letzter Zeit mehr und mehr in den Vordergrund der verkehrspolitischen Diskussion gerückt und zum Gegenstand leidenschaftlicher Auseinandersetzung geworden. Der Meinungsstreit konzentriert sich nahezu ausschließlich auf den Werkverkehr mit Lastkraftwagen, der sich besonders in den ersten Jahren nach dem Zusammenbruch erheblich ausgedehnt hat. Ueber den Werkverkehr in der Binnenschiffahrt, der beispielsweise auf dem Rhein eine bedeutende Rolle spielt und der ebenfalls kräftig zugenommen hat, wird dagegen so gut wie gar nicht gesprochen, obwohl die Probleme in diesem Verkehrszweig durchaus ähnlich gelagert sind; das gilt vor allem für das Wettbewerbsverhältnis zur Bundesbahn. Schließlich besteht auch eine Parallele zwischen dem Werkverkehr mit Lastkraftwagen und der Benutzung von Personenkraftwagen und Omnibussen außerhalb des Verkehrsgewerbes, die in den letzten Jahren ungleich stärker gestiegen ist als der Werkverkehr mit Lastkraftwagen. Allein der Personenkraftwagenverkehr hatte bereits 1954 eine um über die Hälfte größere Beförderungsleistung, gemessen in Personenkilometer, zu verzeichnen als die Bundesbahn.<sup>2)</sup> Zwar bestehen zahlreiche Berührungspunkte zwischen den Gründen für den Werkverkehr und für die nicht gewerbliche Benutzung von Personenkraftwagen. Auch beeinflußt der Personenkraftwagenverkehr die Tarifpolitik und die finanzielle Lage der Eisenbahnen und der anderen öffentlichen Verkehrsunternehmen maßgeblich. Trotzdem ist der Meinungsstreit über die Einschränkung der nicht gewerblichen Benutzung von Kraftfahrzeugen auf den Werkverkehr mit Lastkraftwagen beschränkt geblieben. Das gleiche Verkehrsfinanzgesetz<sup>3)</sup>, das den Werkfernverkehr auf der Straße mit drastischen Abgabenerhöhungen belegte, hat sogar eine fühlbare Steuersenkung für die Personenkraftwagenhalter gebracht.

### I. Das Problem der Eigenfertigung

Im Werkverkehr spiegelt sich eine Tendenz wider, die weit über den Verkehr hinausgehend in allen Wirtschaftszweigen spürbar ist. Es ist ein alltäglicher Vorgang, daß ein Unternehmen zur Eigenfertigung eines Produkts übergeht, das es bisher von einem anderen Unternehmen gekauft hat. Zweck dieser Angliederung von oft branchenfremden oder vor- und nachgelagerten Fertigungszweigen ist in der Regel das Bestreben, Kosten zu sparen. Es liegt in der Natur dieses Vorgangs begründet, daß vielfach gerade die größten Kunden abspringen. Denn für sie ist der Aufbau eigener Produktionsanlagen in vielen Fällen wirt-

<sup>1)</sup> Vgl. § 48 des Güterkraftverkehrsgesetzes vom 17. 10. 1952.

<sup>2)</sup> Werner Heubel, Der motorisierte Straßenpersonenverkehr im Jahre 1954, in „Die Bundesbahn“, 29. Jg., 1955, S. 1084 und 1086.

<sup>3)</sup> Bundesgesetzblatt 1955, Teil I, S. 166 ff.

schaftlich besonders reizvoll. Diesem Risiko ist jedes wirtschaftliche Unternehmen ausgesetzt. Beispielsweise haben sich Handelsbetriebe eigene Fabriken angegliedert; Buchdruckereien haben ihre Betriebe durch Buchbindereien erweitert; Großunternehmen haben sich Werkhäfen oder eigene Stromversorgungsanlagen gebaut. Die Reihe der Beispiele ließe sich erheblich verlängern. Auch die Verkehrsunternehmen selbst machen dabei keine Ausnahme: Das gilt insbesondere für die zahlreichen Eigenbetriebe der Bundesbahn.

Es erscheint zweckmäßig, die folgende Erörterung von Fragen des Werkverkehrs mit Lastkraftwagen vor diesem allgemeinen Hintergrund zu sehen. Jedenfalls wäre es nicht richtig, die Entstehung des Werkverkehrs mit Lastkraftwagen von vornherein als eine verdammungswürdige Sonderentwicklung innerhalb des Verkehrs zu betrachten. Aus den Motiven für den Uebergang zur Eigenfertigung — Einsparung von Kosten, wobei die Ersparnis von Umsatzsteuern nur eine von vielen Möglichkeiten ist — geht hervor, daß die Eigenproduktion stets dann uninteressant wird, wenn die Produktionskosten im eigenen Betrieb auf längere Zeit höher liegen als der Wettbewerbspreis für die betreffende Leistung oder wenn es auf Märkten mit unvollständiger Konkurrenz möglich ist, Oligopolisten oder Teilmonopolisten mit der Drohung, zur Eigenfertigung überzugehen, an der Abschöpfung der Oligopol- oder Monopolrente ganz oder zum Teil zu hindern.

Es ist also durchaus nichts Besonderes, wenn sich ein Unternehmen entschließt, bestimmte Beförderungsleistungen selbst zu produzieren. Zum Problem wird dieses Verhalten erst dadurch, daß die Unternehmen, die Werkverkehr treiben, verständlicherweise in erster Linie jene Transporte zu übernehmen trachten, bei denen ihnen die Ersparnismöglichkeiten als besonders hoch erscheinen, bei denen also die Spanne zwischen den Gesamtkosten, die ihnen bei der Benutzung betriebsfremder Beförderungsmittel entstehen, und den Kosten für den Einsatz eigener Werkverkehrsfahrzeuge fühlbar sind. Dieser Kostenvergleich beschränkt sich nicht auf die Gegenüberstellung der reinen Transportkosten. Auch die unterschiedlichen Transportrisiken sowie alle Unterschiede in den Nebenkosten, wie etwa die Aufwendungen für die Abrechnung mit den Kunden, für die Verpackung, für die Ausstellung der Beförderungspapiere, für das Adressieren und Beschriften der Sendungen, für die Uebergabe an das Verkehrsunternehmen, für die eventuell erforderliche Umladung, für die Zustellung am Ort des Empfängers und für die Betreuung und Beratung der Kunden, spielen dabei eine Rolle. Ein Vergleich allein der Tarife mit den Kosten des Eigentransports besagt noch nicht alles. Das ist auch der Grund, weswegen die häufig zu hörende Auffassung, der Werkverkehr konzentriere sich auf den Transport der in die oberen Tarifklassen eingestuften Güter, in dieser vereinfachenden Form nicht stimmt und auch mit der aus der Statistik erkennbaren Struktur und Zusammensetzung des Werkverkehrs mit Lastkraftwagen nicht in Einklang gebracht werden kann.<sup>4)</sup> Obwohl ein großer Teil der Nebenkosten des eigentlichen Transportvorgangs bei der Entscheidung Werkverkehr oder gewerblicher Verkehr mit einbezogen wird, gibt zweifellos in vielen Fällen auch der reine Transportkostenunterschied den Ausschlag. Dadurch wird das trotz der kräftigen Nivellierung der Wertstaffel, der zahlreichen Abtarifierungen und der Einführung von Ausnahmetarifen für besonders vom Wettbewerb bedrohte Güter auch heute noch — wenn auch eingeschränkt — bestehende System des finanziellen Ausgleichs zwischen defizi-

tären und gewinnbringenden Transporten beeinträchtigt. Solange man glaubt, das gegenwärtige Tarifsystern der Bundesbahn nicht in dem Sinne reformieren zu können, daß von den Tarifen kein künstlicher Anreiz zum Einsatz von Werkverkehrsfahrzeugen mehr ausgeht — das bedeutete Annäherung der Tarife an die Selbstkosten —, wird man nach Wegen suchen müssen, den Werkverkehr so in den Gesamtverkehr einzuordnen, daß die erwähnten schädlichen Einflüsse neutralisiert werden. Dazu müßte freilich zunächst einmal ganz genau festgestellt werden, in welchem Umfang heute tatsächlich von einem Ausgleich zwischen defizitären und gewinnbringenden Transporten gesprochen werden kann — eine Frage, über die heute noch weitgehend Unklarheit herrscht. Beispielsweise werden die Nebenstrecken einmal als finanzielle Last, ein anderesmal aber als durchaus rentabel bezeichnet. Ueberdies können berechtigte Zweifel geltend gemacht werden, ob diese Rücksichtnahme auf das gegenwärtige Tarifsystern der Bundesbahn — und zwar nur auf die Gütertarife — volkswirtschaftlich noch gerechtfertigt ist und ob aus diesen Gründen Maßnahmen speziell gegen den Werkverkehr mit Lastkraftwagen ergriffen werden sollten.

Die Wertstaffel, die Jahrzehnte hindurch als das wichtigste Merkmal einer gemeinwirtschaftlichen, die Industriestandorte auflockernden Tarifpolitik bezeichnet worden ist, ist jedenfalls in den letzten Jahren kräftig eingeebnet worden, ohne daß es zu den befürchteten verheerenden Wirkungen auf die Standortstruktur der westdeutschen Wirtschaft gekommen wäre. Solange noch keine präzisen Vorstellungen über die tatsächliche Bedeutung des gemeinwirtschaftlichen Eisenbahngütertarifs für die Standortstruktur der westdeutschen Volkswirtschaft bestehen und solange über den gesamtwirtschaftlichen Nutzen dieses Tarifsysterns noch so wenig Klarheit herrscht wie gegenwärtig, muß die Schutzbedürftigkeit der gegenwärtigen vielfach als reformreif angesehenen Tarifordnung als fraglich bezeichnet werden.

Bevor die bisher ergriffenen Maßnahmen zur Eingliederung des Werkverkehrs mit Lastkraftwagen in die bestehende Verkehrsordnung geschildert werden, erscheint ein Blick auf die quantitative Bedeutung und die Struktur des Werkverkehrs als zweckmäßig, um so mehr, als über den Werkverkehr vielfach unzutreffende Vorstellungen bestehen.

## II. Die quantitative Bedeutung des Werkverkehrs mit Lastkraftwagen im Rahmen des nationalen Verkehrssystems

Die statistischen Daten über den Werkverkehr sind einstweilen noch unvollkommen. Ueber den Werknahverkehr, das heißt den Werkverkehr innerhalb eines Radius von 50 Kilometer Luftlinie, gemessen vom Standort des Werkverkehr treibenden Unternehmens, gibt es bisher überhaupt noch keine laufenden Aufschreibungen. Für den Werkfernverkehr liegen erst seit November 1953 statistische Unterlagen über die Transportleistungen vor; diese Statistik war zunächst allerdings noch lückenhaft. Erst für das Jahr 1955 kann eine nahezu vollständige Erfassung aller Transporte angenommen werden. Für diesen Zeitraum liegen jedoch einstweilen erst Teilangaben vor.

Eine einmalige Repräsentativerhebung, die im Juli 1952 vorgenommen wurde, hat die bisher zuverlässigsten Ergebnisse für einen allerdings bereits weit zurückliegenden Zeitraum gebracht. Umgerechnet auf das ganze Jahr und verglichen mit den Transportleistungen der anderen Binnenverkehrsmittel ergeben sich folgende Werte:

<sup>4)</sup> Zur Struktur des Werkverkehrs vgl. Abschnitt III.

Güterverkehr im Bundesgebiet 1952<sup>6)</sup>

	Beförderte Güter-		geleistete tkm		durchschnittl. Transportweite in km
	menge in Mill. t	v. H.	in Mrd.	v. H.	
Eisenbahnen	262	28,6	55,3	56,0	211
Binnenschifffahrt	95	10,4	22,5	22,8	237
Güterkraftverkehr	559	61,0	20,9	21,2	37
davon:					
Güternahverkehr	498	54,4	7,9	8,0	16
Güterfernverkehr	61	6,6	13,0	13,2	213
Gewerbl. Güterverkehr	230	25,1	10,9	11,1	47
Werkverkehr	326	35,6	9,8	9,9	30
davon:					
Werknahverkehr	302	33,0	5,8	5,9	19
Werkfernverkehr	24	2,6	4,0	4,0	170
nicht aufgliedert: einachsige Anhänger (Nutzlast mehr als 2 t)	3	0,3	0,2	0,2	67

Wenn auch mit Sicherheit damit zu rechnen ist, daß sich die Anteile der einzelnen Verkehrsmittel am gesamten Güterverkehr seit 1952 zu Ungunsten der Bundesbahn und zugunsten des Straßenverkehrs<sup>6)</sup> verschoben haben, so dürfte sich doch andererseits das Verhältnis der einzelnen Gruppen innerhalb des Güterkraftverkehrs zueinander nicht wesentlich verändert haben. Insbesondere ist nicht damit zu rechnen, daß sich der Anteil des Werkverkehrs an der Gesamtleistung des Güterkraftverkehrs auf der Straße vergrößert hat, wie auch aus den späteren Betrachtungen über die Entwicklung der Nutzlastkapazitäten im gewerblichen Straßenverkehr und im Werkverkehr entnommen werden kann. Besonders deutlich wird aus der obenstehenden Tabelle, daß der Werkverkehr sich überwiegend und in wesentlich stärkerem Maße als der gewerbliche Straßenverkehr im Orts- und Nahverkehr abspielt.

Für das Jahr 1954 sind die Transportleistungen im Güterkraftverkehr vom Bundesfinanzministerium geschätzt worden. Auf Grund dieser Werte ergibt sich folgendes Bild:

Transportleistungen im Güterverkehr im Bundesgebiet 1954<sup>7)</sup>

	Mrd. tkm	v. H.
Eisenbahnen	52,1	51,0
Binnenschifffahrt	25,0	24,5
Güterkraftverkehr	25,0	24,5
davon:		
Güternahverkehr	10,0	9,8
Güterfernverkehr	15,0	14,7

<sup>6)</sup> Zusammengestellt und errechnet nach: „Die Verkehrswirtschaft 1953“, in „Wirtschaft und Statistik“, 6. Jg. N. F., 1954, S. 102f. — Statistisches Bundesamt, Statistische Berichte, Arbeitsnummer V/35/1, vom 31. 3. 1954, S. 7ff.

<sup>7)</sup> Vgl. die folgende Tabelle über die Transportleistungen im Güterverkehr im Bundesgebiet 1954.

<sup>7)</sup> Zitiert nach: „Tatsachen und Zahlen aus der Kraftverkehrswirtschaft 1954/55“, hrsg. v. Verband der Automobilindustrie, Frankfurt 1955, S. 214.

Spezielle Angaben über den Werkverkehr fehlen. Lediglich für den Werkfernverkehr lassen sich Vorstellungen über den Umfang der Beförderungsleistungen gewinnen. Wenn man die globale und eher zu hoch als zu niedrig gegriffene Zahl von 15 Milliarden tkm als Leistung des Straßengüterfernverkehrs anerkennt und davon die vom gewerblichen Güterfernverkehr gefahrenen 9,96 Milliarden tkm<sup>8)</sup> subtrahiert, bleiben als Leistung des Werkfernverkehrs rund 5 Milliarden tkm übrig. Nach den 1954 allerdings noch unvollkommenen Aufzeichnungen des Kraftfahrt-Bundesamtes erreichte der Werkfernverkehr dagegen im Jahre 1954 nur 3,8 Milliarden tkm.<sup>9)</sup> Wahrscheinlich ist die für den Werkfernverkehr angenommene Leistung von 5 Milliarden tkm zu hoch. Während der Werkfernverkehr 1952 etwa die Hälfte der in tkm berechneten Leistung des gewerblichen Güterfernverkehrs erbrachte, lag dieser Anteil 1954 vermutlich niedriger. Der Werkfernverkehr ist also in den letzten Jahren keinesfalls schneller, eher langsamer als der gewerbliche Straßenfernverkehr gewachsen.

Im dritten Quartal 1955, dem letzten Zeitraum, für den bisher Zahlen über die Verkehrsleistungen im Werkfernverkehr vorliegen, und dem ersten Quartal nach der Erhöhung der Beförderungsteuer, hat sich der Werkfernverkehr gegenüber der gleichen Zeit des Vorjahres nach den Angaben des Kraftfahrt-Bundesamtes sogar fühlbar verringert. Obwohl die Statistik über den Werkfernverkehr im Jahre 1955 wesentlich vollständiger ist als noch 1954 und obwohl auf Grund des allgemeinen Konjunkturanstiegs ein kräftiges Anwachsen des Werkfernverkehrs zu erwarten gewesen wäre, sind die Beförderungsleistungen in diesem Verkehrszweig um rund 10 Prozent gesunken.<sup>10)</sup> Ganz allgemein ist zu beobachten, daß die früher vorwiegend im Werkfernverkehr eingesetzten Lastkraftwagen schon jetzt — bei einer Beförderungsteuer von drei Pf/tkm — mehr und mehr im Nahverkehr verwendet werden. Dagegen ist die Beförderungsleistung des gewerblichen Güterfernverkehrs im Jahre 1955 um rund 25 Prozent auf 12,4 Milliarden tkm gestiegen.<sup>11)</sup>

Daß sich der Werkverkehr seit 1952 langsamer entwickelt hat als der gewerbliche Verkehr, läßt sich auch aus der Entwicklung des Bestands und der Nutzlastkapazitäten der Lastkraftwagen in der Bundesrepublik in den Jahren von 1952 bis 1954 (Stichtag 1. Juni) entnehmen. In dieser Zeit nahm die Gesamtzahl der Lastkraftwagen, einschließlich der vorübergehend abgemeldeten Fahrzeuge, nach den Angaben des Kraftfahrt-Bundesamtes von 494 000 auf 574 000, die Zahl der Anhänger zur Lastenbeförderung von 271 000 auf 321 000 und die Nutzlast beider Fahrzeugarten von 1 686 000 auf 2 087 000 Tonnen, also um 23,8 Prozent zu. Allein im gewerblichen Straßengüterverkehr ohne Bundesbahn und Bundespost stieg dagegen die Nutzlastkapazität der Lastkraftwagen und Anhänger für die Lastenbeförderung in der gleichen Zeit von rund 655 000 Tonnen 1952 auf etwa 830 000 Tonnen 1954, also um 26,7 Prozent.<sup>12)</sup>

<sup>8)</sup> „Der Güterfernverkehr im Dezember und im Jahre 1955“, in „Presse-Informationen der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr“, Nr. 4, vom 10. 4. 1956, S. 3.

<sup>9)</sup> Zitiert nach: „Tatsachen und Zahlen aus der Kraftverkehrswirtschaft 1954/55“, herausgegeben vom Verband der Automobilindustrie, Frankfurt 1955, S. 223.

<sup>10)</sup> „Der Werkfernverkehr mit Kraftfahrzeugen im 3. Vierteljahr 1955“, in „Statistische Mitteilungen des Kraftfahrt-Bundesamtes“, 2. Jg., 1956, Heft 1, S. 1.

<sup>11)</sup> „Der Güterfernverkehr im Dezember und im Jahre 1955“, in „Presse-Informationen der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr“, Nr. 4, vom 10. 4. 1956, S. 3.

<sup>12)</sup> Errechnet auf Grund der Angaben des Kraftfahrt-Bundesamtes über den Bestand an Lastkraftwagen und Anhängern zur Lastenbeförderung im Bundesgebiet nach Größenklassen und Gewerbegruppen.

Hinzu kommt, daß die durchschnittliche Jahresfahrleistung im Werkverkehr schon wegen der wesentlich kürzeren durchschnittlichen Transportweite (und des infolgedessen recht hohen Anteils der Be- und Entladezeiten an der gesamten Einsatzzeit eines Werkverkehrsfahrzeugs), aber auch wegen der zahlreicheren Stillstandstage und wegen der Benutzungsbeschränkungen für Werkverkehrsfahrzeuge (beides Folgen des Verbots von Gütertransporten für Dritte) in der Regel wesentlich niedriger liegen als bei den Kraftfahrzeugen des Verkehrsgewerbes. Wenn sich auch die Zahl der im Werkverkehr eingesetzten Lastkraftwagen und Anhänger stärker erhöht hat als die Fahrzeugbestände im gewerblichen Straßengüterverkehr, so zeigt ein Vergleich der Nutzlastkapazitäten und der Einsatzbedingungen für die Fahrzeuge beider Verkehrszweige doch, daß die Verkehrsbedeutung des gewerblichen Verkehrs zumindest in den Jahren 1952 bis 1954 wesentlich stärker gestiegen ist als die des Werkverkehrs. Der Grund ist darin zu sehen, daß sich die Bestandszunahme im Werkverkehr weit überwiegend auf leichte Lastkraftwagen beschränkt, während im gewerblichen Güterkraftverkehr vor allem große Fahrzeuge angeschafft worden sind. Es ist bezeichnend, daß sich die Nutzlastkapazität der Lastkraftwagen von 6 Tonnen und mehr und der Anhänger von 10 Tonnen und mehr von 1952 bis 1954 mehr als verdoppelt hat. Zusammenfassend ist also festzustellen, daß sich der Werkverkehr in den letzten Jahren zwar noch geringfügig vergrößert hat, daß aber die Zunahme seiner Transportleistungen hinter dem Anwachsen der Beförderungsleistungen im gewerblichen Güterkraftverkehr zurückgeblieben ist.

### III. Die Struktur des Werkverkehrs

Wenn man sich von der Struktur des Werkverkehrs ein Bild zu machen versucht, so fällt zunächst der überragende Anteil des Orts- und Nahverkehrs am gesamten Werkverkehr auf. Die hervorstechende Bedeutung des Ortsverkehrs ist bereits aus der niedrigen durchschnittlichen Transportweite von 30 Kilometer im gesamten Werkverkehr zu erkennen; noch deutlicher ergibt sich diese Tatsache daraus, daß 57 Prozent aller von Straßenfahrzeugen des Werkverkehrs beförderten Güter nach den Feststellungen des Statistischen Bundesamtes 1952 im Ortsverkehr transportiert worden sind und weitere 35 Prozent mit einer durchschnittlichen Transportweite von 19 Kilometer im Werknahverkehr (ohne Ortsverkehr).<sup>13)</sup> Für Schlußfolgerungen über den Wettbewerb des Werkverkehrs mit der Bundesbahn sind diese Zahlen bedeutsam. Die Vergleichszahlen für den gewerblichen Straßenverkehr lauten: 51 Prozent für den Ortsverkehr und 36 Prozent für den Nahverkehr (ohne Ortsverkehr);<sup>14)</sup> sie liegen also nicht wesentlich niedriger. Eine Gegenüberstellung der tonnenkilometrischen Leistungen nach Entfernungsbereichen zeigt deutlicher, daß sich der Werkverkehr wesentlich stärker im Orts- und Nahverkehr massiert als der gewerbliche Verkehr:

#### Verkehrsleistungen im Güterkraftverkehr nach Entfernungsbereichen 1952<sup>14)</sup>

	Ortsverkehr	Nahverkehr	Fernverkehr
	v. H.	v. H.	v. H.
Werkverkehr	22,3	36,9	40,8
gewerbl. Verkehr	8,7	21,1	70,2

Dabei ist allerdings darauf zu achten, daß die Tonnenkilometerleistung allein kein Maßstab für die Leistung eines Verkehrsmittels ist. Gerade im Nahverkehr

<sup>13)</sup> Statistische Berichte, a. a. O., S. 8f.

<sup>14)</sup> Statistische Berichte, a. a. O., S. 11.

macht es sich besonders stark bemerkbar, daß ein Teil dieser Leistungen, wie das Bereitstehen zur Be- und Entladung, von der Entfernung unabhängig ist. Die im Vergleich zum gewerblichen Straßengüterverkehr andersartige Struktur des Werkverkehrs ist auch aus der Zusammensetzung des Fahrzeugparks ersichtlich. Im Werkverkehr dominieren in weit stärkerem Maße als im gewerblichen Verkehr die leichten und leichtesten Lastkraftwagen. Von den rund 260 000 Lastkraftwagen unter 2 Tonnen Nutzlast, die das Kraftfahrt-Bundesamt am 1. Juli 1955 registriert hatte, entfielen nur knapp 7 Prozent auf den gewerblichen Straßengüterverkehr. Daraus ist ersichtlich, daß der Werkverkehr offenbar sehr differenzierte Verkehrsbedürfnisse befriedigt, auf die gegenwärtig weder der gewerbliche Straßengüterverkehr noch die Bundesbahn mit ihren wesentlich größeren Transportgefäßen eingestellt ist. Die gleiche Tendenz ist bei den Anhängern festzustellen: Von den rund 140 000 Anhängern zur Lastenbeförderung unter 2 Tonnen Nutzlast, das entspricht knapp der Hälfte des Gesamtbestandes, entfielen am 1. Juli 1954 ebenfalls nur rund 7 Prozent auf den gewerblichen Verkehr. Umgekehrt ist das Verhältnis bei den Schwerfahrzeugen. Bei den Lastkraftwagen von 6 Tonnen Nutzlast und mehr sowie bei den Anhängern von 10 Tonnen Nutzlast und mehr hatte der gewerbliche Verkehr am 1. Juli 1954 einen Anteil von 65 und 72 Prozent am Gesamtbestand.

Die im Werkverkehr eingesetzten Lastkraftwagen — am 1. Juli 1954 waren es rund 450 000 von insgesamt 572 000 — und Anhänger — rund 215 000 von insgesamt 291 000 — werden in sehr vielen Fällen sowohl im Nah- als auch im Fernverkehr benutzt. Es ist daher nicht möglich, die Fahrzeugbestandszahlen nach diesen beiden Gruppen aufzugliedern. Mit diesem Vorbehalt sind die Zahlen über den Umfang des Werkfernverkehrs zu beurteilen, die das Kraftfahrt-Bundesamt ermittelt hat. Im August 1955 waren danach im Werkfernverkehr rund 40 000 Lastkraftwagen eingesetzt, davon 23 000 mit einer Nutzlast von weniger als 4 Tonnen.<sup>15)</sup>

Von den rund 450 000 im Werkverkehr eingesetzten Lastkraftwagen waren 22 Prozent in der Industrie, 19 Prozent im Handwerk und 46 Prozent im Handel eingesetzt. Der Rest entfällt auf die Landwirtschaft, Banken, Versicherungen und Behörden. Der Groß- und Einzelhandel ist also das weitaus wichtigste Feld des Werkverkehrs, wenn man von den Fahrzeugbestandszahlen ausgeht. Betrachtet man dagegen die Beförderungsleistungen, so verschiebt sich das Bild erheblich zugunsten des industriellen Werkverkehrs.

#### Der Werkverkehr nach Gewerbebereichen im Bundesgebiet 1952<sup>16)</sup>

	Beförderte Gütermenge geleistete tkm	
	v. H.	v. H.
Industrie	44,9	41,3
Handwerk	8,5	6,6
Handel	30,4	37,1
Sonstige Gewerbebereiche	16,2	15,0
Alle Gewerbebereiche	100,0	100,0

<sup>15)</sup> Statistische Mitteilungen des Kraftfahrt-Bundesamtes, 2. Jg., 1956, Heft 3, „Die werkfernverkehrstreibenden Unternehmer und ihre Fahrzeuge im Bundesgebiet und in Berlin (West) im August 1955“, S. 8.

<sup>16)</sup> Errechnet nach: Statistische Berichte, a. a. O., S. 7.



Aus dieser Uebersicht wird erkennbar, daß die Industrie als wichtigster Werkverkehr treibender Gewerbebereich Güter mit eigenen Fahrzeugen auf Entfernungen transportiert, die durchschnittlich wesentlich geringer sind als im Handel.

Für die Beurteilung des Werkverkehrs ist es wichtig zu wissen, welche Güter in erster Linie mit werkeigenen Fahrzeugen transportiert werden. Nach der einmaligen Repräsentativerhebung des Statistischen Bundesamtes im Juli 1952 überwogen im Orts- und Nahverkehr, gemessen an den beförderten Tonnen, eindeutig Produkte des Baugewerbes und der Industrie der Steine und Erden. Dann erst folgten mit Abstand Nahrungs- und Genußmittel. Eine nicht unbedeutende Rolle spielen ferner, was aus saisonalen Gründen in der erwähnten Repräsentativerhebung jedoch nur unvollkommen zum Ausdruck kommt, die Kohlentransporte des Kohleneinzelhandels.<sup>17)</sup> Für den Werkfernverkehr liegen auf Grund der für solche Transporte vorgeschriebenen Meldepflicht genauere Unterlagen — einstweilen jedoch nur für das Jahr 1954 — vor. Der Anteil der wichtigsten Gütergruppen am gesamten Transportvolumen des Werkfernverkehrs ist in der folgenden Tabelle den vergleichbaren Prozentsätzen aus dem gewerblichen Güterfernverkehr gegenübergestellt, damit die unterschiedliche Verkehrsstruktur beider Verkehrszweige deutlich wird.

#### Der Fernverkehr mit Lastkraftwagen nach wichtigen Gütergruppen im Bundesgebiet 1954<sup>18)</sup>

	Beförderungsleistung in tkm	
	Werkfernverkehr v. H.	gewerbl. Güterfernverkehr v. H.
Nahrungs- und Genußmittel einschl. Getreide	26,1	14,8
Kunststein-, Ton- und Glaswaren	15,0	10,7
Steine, Erden, Bindemittel, Schutt	14,3	8,4
Eisen und Stahl, Eisen- und Stahlwaren	8,8	17,9
Holz und Holzwaren	8,5	9,1
	<u>72,7</u>	<u>60,9</u>

Auch im Werkfernverkehr spielen also Güter der Bauwirtschaft, die in der Regel unmittelbar zu Baustellen transportiert werden, sowie besonders transport- und geruchempfindliche Güter die Hauptrolle.

Die ausführliche Schilderung des Umfangs und der Struktur des Werkfernverkehrs erschien deswegen als zweckmäßig, weil eine ganze Reihe von Urteilen, die über den Werkverkehr in der verkehrspolitischen Tagesdiskussion zu hören sind, wohl kaum anders als mit unzureichenden Vorstellungen vom Werkverkehr und seinen Beförderungsleistungen, über die zwar noch fragmentarische, aber dennoch in Grenzen verwertbare statistische Daten vorliegen, zu erklären sind.

<sup>17)</sup> Statistische Berichte, Arb.-Nr. V/35/1, vom 31. 3. 1954.

<sup>18)</sup> „Der gewerbliche Güterfernverkehr und der Werkfernverkehr mit Kraftfahrzeugen“, in „Wirtschaft und Statistik“, 8. Jg., N. F., 1956, S. 90.

#### IV. Das Ziel der Einordnung des Werkverkehrs

Bevor etwas über die Maßnahmen gesagt werden kann, mit denen der Werkverkehr in den Gesamtverkehr eingeordnet werden kann, muß zunächst etwas über die Ziele dieser Eingliederung gesagt werden. Wie stets in der Wirtschaftspolitik ist die Wahl dieses Ziels eine politische Entscheidung. Beispielsweise ist eine Verkehrspolitik denkbar, die eine Förderung der Staatsbetriebe im Verkehr oder gar eine Verstaatlichung des gesamten Verkehrssystems anstrebt, für die deswegen jeder Eigenverkehr eine Störung bedeutet und die deswegen auf ein Verbot des Werkverkehrs — wenigstens oberhalb einer bestimmten Entfernungsgrenze — und auf eine Begünstigung der staatlichen Verkehrsbetriebe abzielt. Als anderes Extrem läßt sich ein verkehrspolitisches Verhalten vorstellen, das aus Gründen der Mittelstandsförderung die kleinen und mittleren Betriebe bewußt auf Kosten der Großbetriebe bevorzugt und als oberstes Ziel ansieht. Das würde auch zumindest eine neutrale, nicht auf Diskriminierung ausgerichtete Einstellung gegenüber den sich besonders intensiv des Werkverkehrs bedienenden kleinen und mittleren Unternehmen<sup>19)</sup> und damit gegenüber dem Werkverkehr selbst voraussetzen. In diesen beiden extremen Fällen würde die Eingliederung des Werkverkehrs relativ unproblematisch sein und durch Verbot oder freies Gewährenlassen zu lösen sein. Hier soll von einer verkehrspolitischen Zielsetzung ausgegangen werden, die zu allererst die wirtschaftlichste Gesamtversorgung der Volkswirtschaft mit Transportleistungen ins Auge faßt und erst dann außerwirtschaftliche Zwecke, wie Mittelstandsförderung oder Schutz staatlicher Betriebe, im Rahmen des Möglichen zu erfüllen sucht.

Voraussetzung für eine derartige Eingliederung des Werkverkehrs in den Gesamtverkehr ist es, daß die Arbeitsbedingungen des Werkverkehrs vom Staat nicht schlechter, aber auch nicht besser festgesetzt werden als die der gewerblichen Verkehrsunternehmen. Das gilt nicht nur für die steuerlichen und andere Lasten, sondern auch für die vielfältigen administrativen Hemmschuhe, die der Staat in der gegenwärtigen westdeutschen Verkehrsordnung allen Verkehr treibenden Unternehmen in mehr oder weniger ausgeprägter Form in den Weg legt. Ueber diese Gleichheit der Startbedingungen im Wettbewerb wird in der Diskussion über den Werkverkehr in erster Linie gestritten. Mit diesem Prinzip wäre es zum Beispiel unvereinbar, wenn die freie Wahl des Transportmittels durch Verbote oder einer dieser Maßnahme gleichkommenden extrem scharfen Besteuerung unmöglich gemacht würde. Ebenfalls abzulehnen wäre der hier und da ernsthaft vorgetragene Vorschlag, dem Werkverkehr oder dem gesamten Straßengüterverkehr den bei bestimmten Transportleistungen vorhandenen Kostenvorsprung gegenüber der Eisenbahn wegzusteuern. Mit einer solchen Maßnahme würde man einem argen Zerrbild des Ideals der gleichen Startbedingungen nachstreben und ein Prinzip verfolgen, das allgemein in der Wirtschaft angewandt, jeden Anreiz zur Rationalisierung, zur Anwendung neuer Produktionsmethoden, zur Auswertung von Patenten und zur Modernisierung von vornherein beseitigte.

#### V. Bisherige staatliche Maßnahmen zur Einordnung des Werkverkehrs

Aus Raumgründen kann hier nur ein fragmentarischer Ueberblick über die staatlichen Maßnahmen zur Reglementierung des Werkverkehrs gegeben werden.

<sup>19)</sup> Ein Grund, weswegen Großbetriebe, die besonders umfangreiche Transportaufträge zu vergeben haben, häufig auf den Einsatz eigener Kraftfahrzeuge verzichten, ist darin zu sehen, daß die gewerblichen Verkehrsunternehmen die Großkunden besonders unwerben und ihnen vielfältige außertarifliche Vergünstigungen gewähren.

Gleichzeitig mit den ersten Eingriffen des Staates in den gewerblichen Straßenverkehr mußte auch das Tätigkeitsfeld des Werkverkehrs abgegrenzt werden: Die Güterbeförderung im Werkverkehr wurde auf Transporte für die Zwecke des eigenen Unternehmens beschränkt, weil sonst die für den gewerblichen Straßengüterverkehr vorgeschriebenen Bestimmungen durch den Einsatz von Werkverkehrsfahrzeugen umgangen werden können. Schrittweise wurde die Definition des Werkfernverkehrs in den letzten zweieinhalb Jahrzehnten eingengt, weil sich immer wieder Lücken offenbarten, durch die der Werkfernverkehr schlüpfen und in das durch Preis-, Konzessions- und Kontingentierungsvorschriften streng reglementierte Arbeitsfeld des gewerblichen Güterfernverkehrs eindringen konnte. An den verkehrspolitischen Maßnahmen auf dem Gebiet des Werkverkehrs läßt sich deutlich demonstrieren, wie ein einmaliger staatlicher Eingriff in den Wirtschaftsaufbau immer neue und schärfere Maßnahmen zur Sicherung des ersten Eingriffs gegen Umgehungsversuche erforderlich macht.

Damit eine Ueberwachung des Werkfernverkehrs möglich ist, sind ferner eine Reihe von Vorschriften über die Führung von Beförderungs- und Begleitpapieren (§ 52 des Güterkraftverkehrsgesetzes vom 17. 10. 1952) festgelegt worden. Im übrigen ist der Werkverkehr nicht genehmigungspflichtig.

Die Besteuerung des Werkverkehrs weicht in Deutschland mit Ausnahme der Beförderungs- und Umsatzsteuer nicht von den allgemein für den Kraftverkehr geltenden Vorschriften ab. Die Beförderungsteuer für den Werkfernverkehr ist in den letzten Jahrzehnten mehrfach geändert worden; sie wurde im Oktober 1936 eingeführt, jedoch in der Zeit von 1944 bis 1951 wieder vorübergehend beseitigt. Von 1951 bis 1955 entsprach die Höhe der Beförderungsteuer im Werkfernverkehr etwa der im gewerblichen Straßengüterfernverkehr erhobenen Beförderungsteuer in Höhe von sieben Prozent der Fracht (erhoben als Pauschalsatz je tkm). Durch das Verkehrsfinanzgesetz ist die Beförderungsteuer im Werkfernverkehr wesentlich erhöht worden: Sie soll in Etappen auf den fünffachen Steuersatz heraufgesetzt werden. Als Begründung für diese Maßnahme hat das Bundesverkehrsministerium darauf hingewiesen, „daß die Selbstkosten des Werkfernverkehrs... erst dann rechnerisch über den Beförderungsentgelten im gewerblichen Güterfernverkehr liegen, wenn die Beförderungsteuer von 5 Pfennig je tkm voll angerechnet wird.“<sup>20)</sup> Als verkehrspolitisches Ziel der Maßnahme wird es bezeichnet, daß der Anreiz zur Beförderung von Massengütern im Werkfernverkehr abgeschwächt oder ganz aufgehoben und der Werkfernverkehr beschränkt wird. Ziel dieses Eingriffs war es demnach also nicht, die Wettbewerbsbedingungen im Werkfernverkehr denen im gewerblichen Verkehr anzupassen, sondern den Werkfernverkehr in möglichst großem Umfang zum Erliegen zu bringen, weil erst dann „eine tarifarische Abstimmung von Schiene und Straße“ möglich sei.<sup>21)</sup> Auf diese Form der Einordnung des Werkverkehrs in das nationale Verkehrssystem wird noch zurückzukommen sein.

Im Ausland beschränken sich die staatlichen Maßnahmen auf dem Gebiet des Werkverkehrs fast überall darauf, den Begriff des Werkverkehrs möglichst exakt zu fassen und jenen gewerblichen Güterkraftverkehr, der als Werkverkehr getarnt

<sup>20)</sup> „Der Werkverkehr in der Verkehrsneuordnung, Stellungnahme des Bundesministers für Verkehr zur Frage der Besteuerung des Werkfernverkehrs“, in „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung“, Nr. 25, vom 5. 2. 1955, S. 205.

<sup>21)</sup> Ebenda, S. 205.

ist, zu unterbinden.<sup>22)</sup> Die Freiheit des Werkverkehrs ist in nahezu allen Ländern unangetastet. Lediglich in den Niederlanden besteht ein Lizenzierungsverfahren für den Werkverkehr,<sup>23)</sup> das allerdings großzügig gehandhabt wird. Auch in Griechenland muß der Werkverkehr von den Verkehrsbehörden genehmigt werden.<sup>24)</sup> In Oesterreich hat man mit unzureichendem Erfolg sowohl den gewerblichen als auch den Werkfernverkehr mit Hilfe einer festen Beförderungsteuer von 35 Schilling für jede Tonne Nutzlastkapazität und für jede Fahrt über 65 Kilometer einzuschränken gesucht.<sup>25)</sup> In Frankreich hat der gewerbliche Güterkraftverkehr etwa eine um 10 Prozent höhere Steuerlast zu tragen als der Werkverkehr.<sup>26)</sup> Das ist einer der Gründe, weswegen sich der Werkverkehr in Frankreich besonders stark entwickelt hat.

## VI. Vermeintliche und tatsächliche Ursachen für die Ausdehnung des Werkverkehrs

Es war bereits darauf hingewiesen worden, daß der Werkverkehr in Westdeutschland zwar in den letzten Jahren zugenommen hat, wenn auch längst nicht in dem Ausmaß, wie es häufig dargestellt wird. Zahlreiche Ursachen werden für diese Ausweitung des Werkverkehrs genannt und als Begründung für Maßnahmen gegen diesen Verkehrszweig benutzt, die einer genaueren Nachprüfung nicht standhalten. Es erscheint daher zweckmäßig, zunächst einige dieser verkehrspolitischen Argumente unter die Lupe zu nehmen und sie auf ihre Ueberzeugungskraft zu prüfen.

### 1. Anfechtbare Erklärungen für die rasche Entwicklung des Werkverkehrs

a) Der Werkverkehr ist nicht kostenorientiert. „Seine Ausdehnung (schreitet) auch bei steigenden Kosten ungehindert fort.“<sup>27)</sup> Der Werkverkehr ist „mit vielfältigen Fazilitäten ausgestattet“,<sup>28)</sup> „die ihn auch unter sonst ungünstigen Voraussetzungen wettbewerbsfähig machen.“<sup>29)</sup>

Dieses Argument wird in zahlreichen Variationen benutzt. Gelegentlich wird es in der Form eingeschränkt, daß nur der sogenannte „betriebsbedingte“ Werkverkehr nicht kostenorientiert sei, also unabhängig von der Höhe der Kosten, die dieser Werkverkehr verursacht, auf jeden Fall weitergeführt werde. Wenn diese Ansicht zuträfe, wäre es unverständlich, warum der gewerbliche Verkehr nicht schon längst völlig vom Werkverkehr verdrängt worden ist. Unsinnig wäre es auch, den Werkverkehr mit Steuermaßnahmen bekämpfen zu wollen, wenn der Werkverkehr auf Kostenerhöhungen nicht reagierte. Es ist also widerspruchsvoll, den Werkverkehr einerseits als nicht kostenorientiert zu bezeichnen und ihn andererseits mit Kostenerhöhungen bekämpfen zu wollen. Ein Blick in die Praxis

<sup>22)</sup> Ueber die Lage in Frankreich berichtet ausführlich: Heinz-Richard Watermann, „Die Koordinierung des Eisenbahn- und Straßengüterverkehrs in Frankreich“, Technische und volkswirtschaftliche Berichte des Wirtschafts- und Verkehrsministeriums Nordrhein-Westfalen Nr. 37, 1955, S. 333ff.

<sup>23)</sup> Hans-Christoph Seebohm, „Die Verkehrspolitik der Bundesrepublik“, Darmstadt 1954, S. 36.

<sup>24)</sup> Ebenda, S. 36.

<sup>25)</sup> Wissenschaftlicher Beirat bei dem Bundesverkehrsministerium, Vorschläge für eine Reform des Deutschen Eisenbahngütertarifs, Bielefeld 1954, S. 33.

<sup>26)</sup> Watermann, a. a. O., S. 334.

<sup>27)</sup> Seebohm, a. a. O., S. 27.

<sup>28)</sup> Bundesverkehrsminister Dr. Seebohm in der 38. Sitzung des 2. Deutschen Bundestages vom 9. Juli 1954, Stenographische Berichte, Band 20, S. 1785 B.

<sup>29)</sup> Der Werkverkehr in der Verkehrsneuordnung, a. a. O., S. 204.

zeigt ebenfalls, daß die Unternehmer keineswegs ohne Rücksicht auf die Kosten Werkverkehr betreiben. Vielmehr ist es üblich, daß die Kosten, die der Werkverkehr verursacht, den Transportauslagen gegenübergestellt werden, die bei Benutzung betriebsfremder Transporteinrichtungen entstehen. Nur wenn dieser Vergleich zugunsten des Werkverkehrs ausfällt, wird ein einsichtiger Unternehmer den Werkverkehr auf die Dauer beibehalten. Sicherlich hat der Werkverkehr bestimmte Fazilitäten, wie Werbung, Kundendienst und Erleichterung des Inkasso; wie stets bei Preisvergleichen wird der Unternehmer diesen unterschiedlichen Nutzen der Transportleistungen von eigenen und fremden Fahrzeugen in seine Rechnung einbeziehen.

Die Fazilitäten sind jedoch nicht so hoch zu bewerten, daß der Werkverkehr deswegen unempfindlich gegen Änderungen im Verhältnis der Kosten zwischen gewerblichem und Werkverkehr wäre. Auch diese Nebenleistungen des Werkverkehrs haben einen festen Wert für das Unternehmen. Alle Aufgaben, die der Werkverkehr erfüllt, können zu einem bestimmten Preis an ein fremdes Unternehmen übertragen werden. Insbesondere ist an die Möglichkeit zu erinnern, den Werkverkehr durch Kontraktverkehr zu ersetzen, das heißt Lastzüge des Verkehrsgewerbes auf längere Zeit zu mieten.<sup>30)</sup> Für jede betriebliche Leistung gibt es einen Preis, für den ein fremdes Unternehmen bereit ist, diese Aufgaben zu übernehmen. Deshalb ist auch die Gleichsetzung der Begriffe „betriebsbedingter“ und „kostenorientierter“ Werkverkehr falsch und irreführend.

Im übrigen stehen den Fazilitäten des Werkverkehrs auch andere Fazilitäten des gewerblichen Verkehrs auf Schiene und Straße gegenüber, die sich insbesondere in Kostenersparnissen niederschlagen können. Zu denken ist etwa an die ungleich günstigeren Beschäftigungsbedingungen im gewerblichen Verkehr sowie an die Möglichkeiten zu rationellerem Einsatz der Fahrzeuge, bei der Eisenbahn vor allem an die Vorzüge, die der Transport auf der Schiene gegenüber dem auf der Straße bieten kann, also insbesondere die Bildung großer Transporteinheiten. Es kann demnach durchaus von einem Wettbewerb zwischen Werkverkehr und gewerblichem Verkehr auf Schiene und Straße gesprochen werden. Wichtig für das Abschneiden des Werkverkehrs in diesem Wettbewerb ist es, ob es den Verkehrsunternehmen gelingt, ihre vergleichsweise günstigeren Voraussetzungen für eine rationelle Produktion von Verkehrsleistungen auszunutzen und ihren Kostenvorsprung auch im Preis zum Ausdruck kommen zu lassen.

Hier ergibt sich eine enge Verbindung zu einem zweiten häufig benutzten Argument.

b) „Der umfangreiche Werkverkehr wird . . . von der Tarifpolitik überhaupt nicht erfaßt.“<sup>31)</sup>

Da der Werkverkehr im Wettbewerb mit dem gewerblichen Verkehr auf Schiene und Straße steht und da ständig Kostenvergleiche zwischen beiden Verkehrsarten gezogen werden, spielt die Höhe der Tarife eine entscheidende Rolle für den Umfang des Werkverkehrs. Bestünde dieser Zusammenhang nicht, so hätte das häufig in einem Atemzug gegen den Werkverkehr vorgebrachte und noch zu behandelnde Argument, der Werkverkehr sei ein Nutznießer des gemeinsamen wirtschaftlichen Tarifsystems der Bundesbahn,<sup>32)</sup> keinerlei Ueberzeugungskraft.

<sup>30)</sup> Vgl. Walter Hamun, Schiene und Straße — Das Ordnungsproblem im Güterverkehr zu Lande, Heidelberg 1954, S. 27f.

<sup>31)</sup> Seebohm, a. a. O., S. 33.

<sup>32)</sup> Der Werkverkehr in der Verkehrsneuordnung, a. a. O., S. 204.

Wenn der Werkverkehr von den Tarifen der öffentlichen Verkehrsunternehmen überhaupt nicht erfaßt würde, könnte man seine Ausdehnung und das von ihm bevorzugte Tätigkeitsfeld auch nicht in Zusammenhang mit der gegenwärtigen Tarifstruktur bringen. Diese Ansicht widerspräche allerdings gründlich den Tatsachen, die beweisen, daß der Werkverkehr sich an den Tarifen der gewerblichen Verkehrsunternehmen ausrichtet.

Zweifellos könnte der Werkverkehr am besten durch Tarifsenkungen, welche die auf Grund der Anwendung des Belastbarkeitsprinzips entstandenen Differentialrenten beseitigen, bekämpft werden. Allerdings wäre es töricht, fühlbare Auswirkungen solcher Maßnahmen schon nach wenigen Monaten zu erwarten. Die Schrumpfung des Werkverkehrs würde sich in diesem Fall wohl in der Form vollziehen, daß die Ersatzinvestitionen für verbrauchte Fahrzeuge unterbleiben.

c) Der Werkverkehr dehnt sich „ungehemmt“ aus und gefährdet „die mittelständischen Existenzen im gewerblichen Güterfernverkehr in zunehmendem Maße.“<sup>33)</sup>

Diese Ansicht läßt sich kaum in Einklang mit den statistischen Daten bringen. Die Verkehrsleistungen sind im gewerblichen Güterfernverkehr in den Jahren 1952 bis 1954 — für 1955 liegen noch keine Jahresergebnisse vor — stärker gestiegen als im Werkfernverkehr, wo sie in dieser Zeit nur noch geringfügig angewachsen sind. Auch die Nutzlastkapazitäten haben sich im gewerblichen Verkehr stärker erhöht als im Werkverkehr. Zumindest in der generellen Form, in der dieses Argument vorgetragen wird, ist es nicht haltbar. Da sich gerade die Klein- und Mittelbetriebe besonders intensiv des Werkverkehrs bedienen, können gegen den Werkverkehr gerichtete Maßnahmen mit größerer Berechtigung als mittelstandsfeindlich angesprochen werden.

d) „Der Werkfernverkehr kann bei Verkehrsspitzen auf die öffentlichen Verkehrsträger zurückgreifen, trägt also nicht die Last der Vorhaltung von Transportraumreserven.“<sup>34)</sup>

Daß Kapazitätsreserven für Nachfragespitzen vorgehalten werden, ist ein Vorgang, der überall in der Wirtschaft festzustellen und nicht nur im gewerblichen Verkehr oder speziell bei der Bundesbahn zu beobachten ist. Vertreter sowohl der Binnenschifffahrt<sup>35)</sup> als auch des Güterkraftverkehrsgewerbes<sup>36)</sup> haben betont, daß nicht nur bei der Bundesbahn, sondern auch innerhalb ihres Verkehrszweigs aus rein betriebswirtschaftlichen Erwägungen erhebliche Transportraumreserven für Verkehrsspitzen bereitgehalten werden. Auch im Werkverkehr gibt es derartige Kapazitätsreserven. Das wird schon daraus erkennbar, daß im Werkverkehr, und speziell im Werkfernverkehr, die durchschnittliche Jahresfahrleistung erheblich geringer ist als im gewerblichen Verkehr.

Viele Werkverkehrsfahrzeuge sind gerade aus dem Grund angeschafft worden, weil es den Unternehmen darauf ankam, von den Zufälligkeiten der Verkehrsbedienung durch fremde Unternehmer unabhängig zu werden. Gerade während der Verkehrsspitzen treten jedoch häufig Verzögerungen und Unregelmäßigkeiten

<sup>33)</sup> Der Werkverkehr in der Verkehrsneuordnung, a. a. O., S. 204.

<sup>34)</sup> Ebenda, S. 204.

<sup>35)</sup> Arthur Birkendahl, Zu einigen Grundfragen der deutschen Verkehrspolitik, in „Die Verkehrspolitik in der öffentlichen Meinung“, Band 10 C der Veröffentlichungen der Volkswirtschaftlichen Gesellschaft, Darmstadt o. J., S. 148.

<sup>36)</sup> Anton Heimes, Zwei Jahre Verkehrspolitik gegen den Lastkraftwagen, in „Der Güterverkehr“, 5. Jg., 1956, S. 3.

im Gütertransport durch gewerbliche Verkehrsbetriebe auf. Zahlreiche Unternehmen müssen befürchten, daß sie Kunden verlieren oder durch Produktionsstockungen Verluste erleiden, wenn sie nicht auch in Zeiten der saisonal wiederkehrenden Transportraumknappheit aus eigener Kraft für stetige und pünktliche Güterbeförderung sorgen. Nur in einigen Fällen schlägt der Einwand, daß die zeitweise unpünktlichere Belieferung durch gewerbliche Verkehrsunternehmen durch Anlegen größerer Lagervorräte neutralisiert werden könne, durch. Eine Fülle von Beispielen läßt sich anführen, in denen dieser Ausweg entweder überhaupt nicht oder nur mit erheblichen Mehrkosten und unter Verzicht auf vielfältige Rationalisierungsvorteile gangbar wäre.<sup>37)</sup>

Aber selbst wenn die oben angeführte Behauptung in vollem Umfang zuträfe, wäre das Verhalten der Werkverkehr treibenden Unternehmer keineswegs verwerflich. Die Abwälzung des Beschäftigungsrisikos ist — nicht nur auf dem Felde der Eigenproduktion — ein durchaus legitimer Vorgang, der sich in allen Branchen der Wirtschaft — auch von den Verkehrsunternehmen selbst in Form geschickter Auftragspolitik laufend praktiziert — in vielfältiger Weise ständig vollzieht. Auch dieses Argument spricht also kaum gegen den Werkverkehr, und ebensowenig kann etwa die Industrie der Bundesbahn deswegen einen Vorwurf machen, weil sie zunächst ihre Eigenbetriebe voll beschäftigt, ehe sie Aufträge an andere Unternehmen vergibt.

e) Die Abschreibungsvorschriften begünstigen die Ausweitung des Werkverkehrs.<sup>38)</sup>

Zu diesem Argument ist zunächst festzustellen, daß die Abschreibungsvorschriften für Fahrzeuge des Werkverkehrs die gleichen sind wie für die des gewerblichen Verkehrs. Die Finanzverwaltung bevorzugt also den Werkverkehr in keiner Weise.

Geradezu töricht ist der gelegentlich zu hörende Verdacht, manche Betriebe schrieben erst ihre Werkverkehrsfahrzeuge ab, veräußerten sie dann zu günstigen Preisen und erzielten auf diese Weise Sondergewinne. Selbstverständlich muß in einem solchen Fall die Differenz zwischen dem Buchwert und dem Verkaufserlös als außerordentlicher Ertrag voll versteuert werden. Obendrein muß der Betrieb dann noch Umsatzsteuer bezahlen.

Bei den hohen Steuersätzen in den ersten Jahren nach der Währungsreform und auf Grund der Steuervergünstigungen für die Investition von Gewinnen im eigenen Betrieb war es sicherlich besonders reizvoll, viel zu investieren. Als spezielle Förderung des Werkverkehrs können diese Steuervorschriften jedoch nicht bezeichnet werden. Zahlreiche Wege standen jedem Unternehmer offen, wenn er in den Genuß solcher Steuerbegünstigungen kommen wollte. Investitionen in Straßenfahrzeugen standen und stehen also mit allen anderen Möglichkeiten innerbetrieblicher Investitionen in Konkurrenz. Es ist allerdings zutreffend, daß bei der unbefriedigenden Qualität der Leistungen und dem fühlbaren Transportengpaß in den ersten Jahren nach der Währungsreform der Anreiz besonders groß war, eigene Lastkraftwagen zu kaufen. Die vom Staat allzu lang verzögerte Aufbauhilfe für die Bundesbahn hat zweifellos entscheidend dazu beigetragen, daß sich der Werkverkehr so rasch ausdehnen konnte.

<sup>37)</sup> Zahlreiche Beispiele hierzu bei: Walter Linden, Der Werkverkehr mit Kraftfahrzeugen in der Verkehrspolitik unserer Zeit, als Manuskript gedruckt, Frankfurt 1949, und bei Walter Hamm, Der unbeliebte Werkverkehr, in „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, Nr. 48, vom 26. 2. 1955, S. 5.

<sup>38)</sup> Seebohm, in „Stenographische Berichte“, a. a. O., S. 1785 B.

f) Die Kosten des Werkverkehrs können vom Gewinn abgesetzt werden, unterliegen also nicht der Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer.<sup>39)</sup>

Dieses Argument könnte ebenfalls den Anschein erwecken, als genieße der Werkverkehr eine besondere steuerliche Vergünstigung. In Wirklichkeit wird die Wahl zwischen Werkverkehr und gewerblichem Verkehr jedoch durch diese Bestimmung nicht verfälscht; denn auch die Kosten, die für Transporte an fremde Unternehmen gezahlt werden, können in gleicher Weise vom Gewinn abgesetzt werden. Wenn also argumentiert wird, daß die Kosten des Werkverkehrs bei gut verdienenden Unternehmen zu fünfzig Prozent und mehr vom Fiskus getragen werden, so gilt das in gleicher Weise für die an Transportunternehmen gezahlten Entgelte. Für den Werkverkehr entstehen also auf diese Weise keinerlei Vergünstigungen. Maßgebend für die Wahl des Transportmittels bleibt der Vergleich der Kosten, die beim Einsatz von Fahrzeugen des Werkverkehrs oder des gewerblichen Verkehrs entstehen. Es wäre jedenfalls falsch, wenn man bei einem solchen Vergleich nur die eine Seite, nämlich die im Werkfernverkehr entstehenden Kosten, etwa halbierte, nicht dagegen die andere Seite, also die für die Beschäftigung gewerblicher Lastzüge.

g) Der Werknahverkehr braucht keine Umsatzsteuer zu bezahlen.<sup>40)</sup>

Die Frage, ob für den Werknahverkehr heute bereits Umsatzsteuer bezahlt wird, ist zu bejahen. Der Wert der eigenen Verkehrsleistungen geht in das verkaufsfertige Produkt mit ein, unterliegt also auch indirekt der Umsatzsteuer auf das Endprodukt. In gewissen Fällen entsteht allerdings bei Benutzung gewerblicher Lastkraftwagen eine doppelte Umsatzsteuerbelastung, während im Werknahverkehr nur einmal Umsatzsteuer zu entrichten ist, und zwar im sogenannten Holzverkehr, also bei Transporten zu dem Werkverkehr treibenden Unternehmen: Beim Transport mit einem Fahrzeug des Nahverkehrsgewerbes bezahlt der Nahverkehrsunternehmer Umsatzsteuer; aber auch der Empfänger muß auf den Wert dieser Verkehrsleistung beim Verkauf der transportierten Güter noch einmal Umsatzsteuer bezahlen. Dagegen entsteht beim Holzverkehr mit eigenen Fahrzeugen nur einmal, nämlich beim Verkauf des Fertigprodukts, eine Umsatzsteuerpflicht.

Anders ist es bei dem sehr häufigen Fall des Bringverkehrs, das heißt des Transports der verkauften Waren mit eigenen Fahrzeugen zum Kunden. Hier sind gewerblicher und Werkverkehr umsatzsteuerrechtlich völlig gleichgestellt. Auf Grund von § 5, Absatz 4, des Umsatzsteuergesetzes (in Verbindung mit § 54 der Umsatzsteuer-Durchführungsbestimmungen von 1951) können nämlich die Auslagen für den Transport der Waren mit Fahrzeugen des Nahverkehrsgewerbes zum Empfänger vor Berechnung der Umsatzsteuer vom Rechnungsbetrag abgesetzt werden. Zweck dieser Bestimmung ist es, die doppelte Umsatzsteuerbelastung, die einer steuerlichen Diskriminierung des gewerblichen Verkehrs gleichkäme, zu beseitigen. Für Transporte mit eigenen Fahrzeugen gilt das Privileg des § 5, Absatz 4, des Umsatzsteuergesetzes nicht. Würde auch der Werknahverkehr generell mit einer Umsatzsteuer belegt, so würde in diesem praktisch sehr bedeutsamen Fall die Startgleichheit zwischen gewerblichem und Werkverkehr nicht, wie vielfach angenommen wird, hergestellt, sondern beseitigt. Allerdings muß darauf verwiesen werden, daß im Großhandel nicht eine Umsatzsteuer von vier Prozent, wie im gewerblichen Nahverkehr, sondern nur von einem Prozent er-

<sup>39)</sup> Ebenda, S. 1785 C.

<sup>40)</sup> Seebohm, in „Stenographische Berichte“, a. a. O., Seite 1786 D.



hoben wird. Das Ziel, den gewerblichen und den Werkverkehr in gleicher Weise mit Umsatzsteuer zu belasten, ließe sich also nicht in der Weise erreichen, daß der Werknahverkehr ebenfalls der vollen Umsatzsteuerpflicht unterworfen wird. Nur am Rande sei darauf verwiesen, daß der Werkfernverkehr durch das Nebeneinander von Beförderungsteuer (für den Transportvorgang) und Umsatzsteuer (auf den Gesamtwert des Endprodukts, einschließlich des Werts der Beförderungsleistung) doppelt getroffen wird. Von der zur Zeit einundzwanzigprozentigen Beförderungsteuer im Werkfernverkehr (3 Pfennig je tkm) muß beim Verkauf des transportierten Gutes noch einmal Umsatzsteuer bezahlt werden.

## 2. Einige wichtige Ursachen für die rasche Entwicklung des Werkverkehrs

Die bisher angeführten Punkte erschienen nicht als geeignet, die günstige Entwicklung des Werkverkehrs in der Nachkriegszeit ausreichend zu erklären. Die Hauptursachen dürften auf anderen Gebieten zu suchen sein. Zunächst sollen die auf Eingriffe oder Unterlassungen des Staates zurückzuführenden Begünstigungen des Werkverkehrs kurz aufgezählt werden.

- a) Es war bereits darauf hingewiesen worden, daß die Verkehrsbedienung durch den gewerblichen Verkehr auf Schiene und Straße in den ersten Jahren nach der Währungsreform qualitativ und quantitativ ungenügend war. Die zeitweise auf allzu niedrigem Niveau festgehaltenen Stopppreise im Verkehr verhinderten in diesem Bereich eine ähnlich rasche Ausweitung des Angebots und Modernisierung der Produktionsanlagen wie in den meisten anderen Bereichen der Wirtschaft. Der Bund als Eigentümer des größten Verkehrsunternehmens, der Bundesbahn, hat es zudem nicht verstanden, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß sich die Bundesbahn aus anderen Quellen als der Selbstfinanzierung ausreichende Investitionsmittel verschaffen konnte. Der Eigenverkehr mußte dadurch außerordentlich anziehend werden. Hinzu kommt, daß Verkehrsleistungen im Gegensatz zu vielen anderen Gütern, bei denen die Massenfertigung Voraussetzung für eine rationelle und konkurrenzfähige Produktion ist, auch in kleinen Mengen wirtschaftlich produziert werden können. Der Uebergang zum Werkverkehr wurde dadurch besonders leicht.
- b) Die Eisenbahnen können, da ihr Schienennetz längst nicht so stark verzweigt ist wie das Straßennetz, im Flächenverkehr nur einen kleinen Teil aller Ortschaften bedienen. Die nicht an das Eisenbahnnetz angeschlossenen weit entlegenen Ortschaften werden in erheblichem Umfang gerade von dem Werknahverkehr mit seinen relativ kleinen Fahrzeugeinheiten versorgt. Dennoch ist häufig zu hören, daß sich der Werkverkehr in erster Linie parallel zu den dicht befahrenen Schienensträngen, und nicht im Flächenverkehr, betätige. In Einzelfällen, die in unzulässiger Weise verallgemeinert werden, trifft diese Ansicht sicherlich zu; sie läßt sich jedoch nicht mit den statistischen Daten in Einklang bringen. Es war bereits darauf hingewiesen worden, daß im Jahre 1952 ein Drittel der von allen Verkehrsmitteln zusammen im Bundesgebiet beförderten Gütermenge vom Werknahverkehr mit einer durchschnittlichen Transportweite von 19 km transportiert worden ist. Nur weitere 2,6 Prozent aller Güter wurden im Werkfernverkehr mit einer mittleren Transportweite von 170 km befördert. Die weitaus wichtigsten Funktionen des Werkverkehrs liegen also — ungleich ausgeprägter als im gewerblichen Verkehr — bei Transporten über kurze Entfernungen. Entsprechend der wünschenswerten Arbeitsteilung zwischen Eisenbahn und Lastkraftwagen liegt der Schwerpunkt der Tätigkeit im Werkverkehr bereits eindeutig im Orts-, Nah- und Flächenver-

kehr. — Auf das umfangreiche Thema „Werkverkehr und Standortstruktur“ kann hier nicht eingegangen werden.

- c) Von den in der Zeit vor 1945 eingeführten und erst 1955 beseitigten besonders günstigen Kraftfahrzeugsteuersätzen für schwere Lastkraftwagen sowie von der im Vergleich zur Belastung des Benzins niedrigen Dieselölsteuer sind ebenfalls kräftige Impulse zur Ausdehnung des Werkverkehrs auf der Straße ausgegangen. Der Staat hat infolge der von ihm selbst festgesetzten falschen Verteilung der steuerlichen Lasten, die wirtschaftlich als Entgelt für die Straßenbenutzung anzusehen sind, selbst maßgeblich zur Ausdehnung des Werkverkehrs auf der Straße beigetragen.
- d) Das Tarifsystem der Bundesbahn ist nur unvollkommen den Strukturwandlungen auf dem Verkehrsmarkt innerhalb der letzten drei Jahrzehnte angepaßt worden. Das Tarifniveau ist zum Teil deswegen sehr hoch, weil für einige Gruppen von Verkehrsleistungen nur sehr niedrige Entgelte festgesetzt worden sind und insgesamt ein Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben erstrebt wird. Das gilt auch für solche Tarife, für die kaum das Attribut „gemeinwirtschaftlich“ reklamiert werden kann, etwa für den defizitären Güterverkehr auf kurze Entfernungen. Die Tarifreform, von der schon seit mehr als einem halben Jahrzehnt gesprochen wird, ohne daß es bisher zu irgendwelchen Entscheidungen und greifbaren Ergebnissen gekommen wäre, könnte den Anreiz zur Benutzung werkeigener Lastkraftwagen im Fernverkehr vermindern.<sup>11)</sup>
- e) Die Konzessionsbestimmungen des Staates im Straßengüterfernverkehr haben ebenfalls zur Ausweitung des Werkverkehrs beigetragen. „Kraftverkehrsunternehmer, die keine Konzession erhielten, meldeten ein Gewerbe, meist einen Baustoffhandel, an und fahren jetzt unbekümmert ihren Lastzug weiter als Werkfernverkehrsfahrer im eigenen Unternehmen.“<sup>12)</sup> Die Tatsache, daß diese Entwicklung fast ausschließlich im Verkehr mit Baustoffen zu beobachten ist, sollte zu denken geben.
- f) Die Preisbindungen bei einigen Gütern, wie Zucker und Getreide, die Einführung von Franko-Stationspreisen, wie etwa bei Zement, sowie die Einrichtung von Frachenausgleichskassen, beispielsweise bei bestimmten Eisen- und Stahlprodukten, haben ebenfalls einen künstlichen Anreiz zur Entwicklung des Werkverkehrs gegeben. Auf Grund fingierter Transporte werden in vielen Fällen zu Unrecht Frachterstattungen beansprucht; gegen diese Formen des Werkverkehrs wird man auch mit hohen Sondersteuern für den Werkverkehr nicht ankommen. Nur Maßnahmen, die das Uebel unmittelbar an der Wurzel fassen, helfen hier weiter. Als Beispiel sei das Erstattungsverfahren für Zementtransporte mit werkeigenen Lastzügen genannt. Die Vergütungssätze sind vor einiger Zeit wesentlich unter die Tarife von Bundesbahn und gewerblichem Kraftverkehr herabgesetzt worden.

Neben diesen auf staatliche Eingriffe oder Unterlassungen zurückzuführenden Impulsen für den Uebergang zum Werkverkehr gibt es noch eine ganze Reihe natürlicher, in der Eigenart des Werkverkehrs liegender Gründe, auf die hier nur kurz eingegangen werden soll.

<sup>11)</sup> Vgl. auch: Walter Hamm, Verkehrstarife als Lenkungsmittel, in „Die Verkehrspolitik in der öffentlichen Meinung“, Veröffentlichungen der Volkswirtschaftlichen Gesellschaft, Band 10 G, Darmstadt o. J., Seite 288 ff.

<sup>12)</sup> Hamm, Der unbeliebte Werkverkehr, a. a. O., Seite 5.

g) Der Werkverkehr, insbesondere der mit leichten und mittleren Lastkraftwagen, ist in vielem der privaten Nutzung von Personenkraftwagen vergleichbar. Ebenso wenig, wie öffentliche Verkehrsmittel den privaten Personenverkehr ersetzen können, können auch die Leistungen des eng mit dem Betriebsgeschehen verknüpften Werkverkehrs ganz von den gewerblichen Verkehrsunternehmen übernommen werden. Der eigene Personenkraftwagen und der eigene Lastkraftwagen haben vor allem den Vorteil gemeinsam, daß sie jederzeit zum Einsatz bereitstehen und erhebliche Zeitgewinne ermöglichen. Der Werkverkehr erspart in vielen Fällen besondere Vertreterbesuche, verhilft zu einer wesentlichen Rationalisierung, Vereinfachung und damit Kostensenkung im Vertrieb. Im Werkverkehr lohnt sich der Einsatz von Speziallastkraftwagen, die besonders für den Transport der Güter eines Unternehmens eingerichtet sind, beispielsweise Kesselwagen für Säure oder Bier, Zementsilowagen oder Großraumwagen für besonders sperrige Güter, wie Feinblechpackungen oder Bettfedern. Solche Spezialfahrzeuge, die häufig zugleich das Be- und Entladetempo wesentlich steigern helfen, dadurch die Umlaufzeiten verkürzen und die Wirtschaftlichkeit steigern, ermöglichen ferner wesentliche Ersparnisse bei den Verpackungskosten. Auf Märkten mit plötzlichen und heftigen Preisschwankungen können durch raschen Einsatz eigener Fahrzeuge günstige Einkaufschancen wahrgenommen werden. Für Betriebe, bei denen der Produktionsprozeß erst durch fachmännisches Montieren, Aufstellen oder Anschließen beim Kunden abgeschlossen werden kann, ist der Werkverkehr kaum zu ersetzen. Beim Abnehmer hilft der Werkverkehr wegen der möglichen kurzfristigen Dispositionen Lagerkosten sparen. Viele moderne Geschäftslokale sind auf die jederzeitige rasche Belieferung durch den Werkverkehr abgestellt und weisen entsprechend geringe Lagermöglichkeiten auf. An vielen innerstädtischen Baustellen ist die Lagerung größerer Mengen von Baumaterialien infolge Platzmangels unmöglich. Auch hier sind Werkverkehrsfahrzeuge, die ausschließlich für die eigenen Bedürfnisse eines Unternehmens da sind und die von dem gleichen Willen gelenkt werden wie die Produktion selbst, kaum zu entbehren. Auch die Minderung von Transportrisiken gibt in vielen Fällen den Ausschlag zugunsten des Werkverkehrs.<sup>43)</sup> Alles in allem muß man den Werkverkehr als eine oftmals unentbehrliche Ergänzung der Leistungen des gewerblichen Verkehrs auf Schiene und Straße ansehen.

#### VII. Vorschläge zur Eingliederung des Werkverkehrs in den Gesamtverkehr

Die Zeiten, in denen sich der Werkverkehr stürmisch entwickelte, sind zwar schon seit geraumer Zeit vorbei; in den letzten Jahren haben die Beförderungsleistungen im Werkverkehr nur noch geringfügig zugenommen. Dennoch hat der Werkverkehr — zu einem wesentlichen Teil unter dem Einfluß staatlicher Eingriffe in den Verkehr — einen ungesunden Umfang angenommen. Die Gründe hierfür sind im vorigen Abschnitt kurz geschildert worden. Unter diesen Umständen sind Maßnahmen, die den Werkverkehr einschränken, zu befürworten. Dabei sollte davon ausgegangen werden, daß weder der gewerbliche noch der Werkverkehr in irgendeiner Form durch staatliche Eingriffe begünstigt wird.

<sup>43)</sup> Weitere Beispiele bei Linden, a. a. O., und Hamm, Der unbeliebte Werkverkehr, a. a. O., S. 5.

#### 1. Maßnahmen, die sich gegen den Werkverkehr als Ganzes richten

- a) Die wirksamste Waffe gegen den Werkverkehr ist die Leistungssteigerung im gewerblichen Verkehr auf Schiene und Straße. Eine genaue Analyse der Gründe, die viele Handels- und Industriebetriebe zum Einsatz eigener Lastkraftwagen veranlaßt haben, kann wertvolle Aufschlüsse über die Richtung dieser Bemühungen geben.
- b) Die Entwicklung des in Deutschland noch wenig eingeführten Kontraktverkehrs — jener Form des gewerblichen Verkehrs, die dem Werkverkehr am nächsten kommt und viele seiner besonderen Vorzüge auf sich vereinigt — könnte werkeigene Lastkraftwagen zweifellos in zahlreichen Fällen überflüssig machen. Ähnlich wie in den Vereinigten Staaten und ähnlich der Regelung, die zwischen der Bundesbahn und den von ihr ständig beschäftigten Kraftverkehrsunternehmen getroffen worden ist, sollte der Gesetzgeber besondere Bestimmungen für diese Verkehrsart festlegen.<sup>44)</sup>
- c) Die gegenwärtige Struktur des Eisenbahngütertarifs begünstigt den Werkverkehr. Das Tarifniveau der Bundesbahn ist überhöht, weil der Betrieb aus Mangel an Kapital noch nicht ausreichend modernisiert und rationalisiert werden konnte, weil zahlreiche politische Lasten getragen werden müssen, aber auch deswegen, weil Tarife, etwa im Nahverkehr oder für den Rücktransport von Emballagen, künstlich niedrig gehalten werden, ohne daß dafür gemeinsame wirtschaftliche Gründe angeführt werden können. Wenn der Bundesbahn die politischen Lasten abgenommen sowie Tarifaufgaben auf ihre Berechtigung überprüft und, soweit möglich, abgebaut werden, könnte sich die Bundesbahn der Konkurrenz des Werkverkehrs besser erwehren. Die Überprüfung und die Reform des Eisenbahngütertarifs müssen daher als eine wichtige Maßnahme zur Beschränkung des Werkverkehrs angesehen werden.

Soweit politische Lasten, unentbehrliche wirtschaftspolitische Tarifaufgaben und die damit verbundenen finanziellen Einbußen die Bahn dazu zwingen, ihr Tarifniveau höher festzusetzen, als es der Marktlage entspricht, sollte dem Werkfernverkehr eine zusätzliche Abgabe als Zuschlag zu der siebenprozentigen Beförderungsteuer auferlegt werden, und zwar in der gleichen Höhe, in der sich Korrekturen am Tarifniveau der Bundesbahn als notwendig erweisen. Auf diese Weise könnte die Gleichheit der Startbedingungen im Wettbewerb zwischen gewerblichem Verkehr auf Schiene und Straße und dem Werkverkehr hergestellt werden. Wie bereits erwähnt, ist die im Verkehrsfinanzgesetz vorgesehene sehr hohe Beförderungsteuer für den Werkfernverkehr nach ganz anderen Grundsätzen ermittelt worden; dabei ist das Ziel verfolgt worden, den Werkfernverkehr möglichst zu unterbinden.

Abzulehnen wäre dagegen der Weg, den Werkverkehr außerhalb der Nahzone zu verbieten und Ausnahmen nur in Einzelfällen zuzulassen.<sup>45)</sup> Eine Fülle neuer Probleme, beispielsweise Festlegung der Kriterien, nach denen solche Ausnahmegenehmigungen zu erteilen wären, würde auf diese Weise aufgeworfen; außerdem würde der Grundsatz der freien Wahl des Transportmittels verletzt. Man wird Napp-Zinn zustimmen müssen, der „der einschränkenden Besteuerung den Vorzug gegenüber dem härteren Mittel des Verbots“ gibt: „Verbot schlägt tot, hingegen läßt — ähnlich wie in der Außen-

<sup>44)</sup> Vgl. Hamm, Schiene und Straße, a. a. O., S. 28.

<sup>45)</sup> „Verkehrspolitische Forderungen der Deutschen Bundesbahn“, herausgegeben von der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn, Frankfurt 1953, S. 6.

wirtschaftspolitik — eine mäßige Abgabe die Ueberspringung der Mauer zu, wenn die Vorteile dies rechtfertigen.“<sup>46)</sup>

Der Werknahmeverkehr sollte wegen seiner vom Verkehrsgewerbe schwer zu übernehmenden Funktionen im Flächenverkehr steuerlich nicht diskriminiert, sondern eher gefördert werden.

## 2. Maßnahmen, die sich gegen bestimmte unerwünschte Formen des Werkverkehrs richten

Besondere Beachtung sollte der Einwirkung auf den unerwünschten Werkverkehr gewidmet werden, der zweckmäßigerweise nicht durch allgemeine, sondern durch gezielte, an den Entstehungsursachen ansetzenden Maßnahmen bekämpft werden sollte. Beispielsweise wäre zu prüfen, inwieweit die auffällige Tatsache, daß viele ehemalige Güterfernverkehrsunternehmen, die keine Konzession erhielten, gerade zum Baustoffhandel übergegangen sind, auf die Höhe der Tarife für diese Erzeugnisse zurückzuführen ist. Ferner wäre zu untersuchen, wie die besondere im Getreide- und Zementverkehr zu beobachtenden fingierten Transporte, und damit auch zu Unrecht erhobene Ansprüche auf Erstattung von Frachtbeträgen verhindert werden können.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß der Staat zahlreiche Maßnahmen zur Verfügung hat, um den Werkverkehr in den Gesamtverkehr mit dem Ziel einzuordnen, die Startbedingungen des gewerblichen und des Werkverkehrs einander anzugleichen. Bisher hat sich der Staat im wesentlichen darauf beschränkt, mit steuerpolitischen Mitteln gegen den Werkverkehr vorzugehen. Dabei dürfte mit einer Beförderungsteuer von 5 Pf./tkm für den Werkfernverkehr sogar die Grenze überschritten worden sein, an der die Wettbewerbsbedingungen von gewerblichem Verkehr auf Schiene und Straße und Werkverkehr — auch unter Berücksichtigung der zahlreichen Lasten der Bundesbahn — gleich sind. Es ist aber offensichtlich auch jene Grenze der Besteuerung überschritten worden, von der an die Betroffenen mit allen Mitteln versuchen, der Besteuerung zu entgehen. Vieles spricht dafür, daß man das Problem Werkverkehr allein mit steuerlichen Maßnahmen nicht befriedigend lösen kann. Um so wichtiger ist es, daß man sich stärker auch der anderen verkehrspolitischen Mittel besinnt, auf die im einzelnen hingewiesen worden ist.

Beispielsweise hat sich der Staat der Preispolitik einstweilen noch so gut wie überhaupt nicht bedient. In dem Maße, in dem die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Bundesbahn auf ihre gesamtwirtschaftliche Zweckmäßigkeit und Berechtigung überprüft und defizitäre Betriebszweige, soweit möglich, abgebaut werden, kann die im Verkehrsfinanzgesetz vorgesehene sehr harte Steuerbelastung für den Werkfernverkehr vermindert werden. Damit würden gleichzeitig auch die Bestrebungen zur Steuerumgehung und Steuertäuschung wirksam bekämpft. Es ist zu hoffen, daß die Verkehrstarife bald in stärkerem Maße als bisher als Lenkungsinstrument benutzt werden.

Die Eigenproduktion von Verkehrsleistungen ist nicht nur eine willkommene Ergänzung der am Markt angebotenen Transportleistungen; der Werkverkehr ist außerdem auch ein wirksames Mittel, die gewerblichen Transportunternehmen zur ständigen Verbesserung ihrer Leistungen anzuspornen und eine allzu will-

kürliche Preispolitik der häufig an einem Strang ziehenden Transportunternehmen aller Verkehrswege zu verhindern. Eine Verkehrspolitik, die auf rationelle und billige Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse in der Volkswirtschaft gerichtet ist, was die Berücksichtigung sozialer, kultureller und standortpolitischer Ziele nicht auszuschließen braucht, sollte deshalb nicht auf den Werkverkehr als Bundesgenossen verzichten, und alles vermeiden, was zu seiner Diskriminierung beitragen könnte. Den meisten Werkverkehr treibenden Unternehmen kommt es lediglich auf gute und billige Verkehrsleistungen an. Werden sie auf dem Markt angeboten, so fällt damit der wichtigste Anreiz für den Werkverkehr fort. Dieser Tatsache sollte man sich bei Maßnahmen gegen den Werkverkehr stärker als bisher erinnern.

<sup>46)</sup> A. F. Napp-Zinn, Entscheidungsfragen der Verkehrspolitik in grundsätzlicher und aktueller Sicht, in „Internationales Archiv für Verkehrswesen“, 6. Jg., 1954, S. 265.