

bestimmte Verkehrsaufkommen und das konkurrierende Verkehrsangebot werden als Komponenten dieser Größe angeführt. — Dann die technischen Maßstäbe für Kapazität und Leistung von Schienenbahnen, ebenso die korrespondierenden wirtschaftlichen Maßstäbe und schließlich das Problem des raumwirtschaftlichen Verkehrswertes.

Die Hauptausführungen wenden sich zunächst der „Funktion zwischen raumtypischem Verkehrsaufkommen und Transportleistung der Bahn (am Beispiel der niedersächsischen Stichbahnen) zu. Nach der sehr instruktiven Erläuterung verschiedener Verfahren zur „Kennzeichnung des Verkehrsraumes“ wird eine Methode zur „Erfassung oder fundierten Schätzung des raumwirtschaftlich bedingten Verkehrsaufkommens“ praktisch erprobt und durch Vergleich mit den (durch Sondererhebung gewonnenen) Werten als richtig nachgewiesen. Untersuchungen über die effektiven Transportleistungen ergänzen die Umgrenzung der räumlichen Verkehrseffizienz.

Damit können — definitorisch — die Funktionen eines Verkehrsträgers, hier Nebenbahn (Agglomeration, Melioration, Deglomeration usw.), festgelegt werden. In dem nun folgenden Abschnitt geht es

um die „Verkehrsleistung von Stichbahnen als Basis für die Beurteilung ihrer wirtschaftlichen Wirkungen, der Verkehrseffizienz“. Grundlage ist eine Analyse der Tarifgestaltung und der Kostenstruktur, von der der Betriebserfolg abhängt. Die Abhandlung gipfelt schließlich in der Entwicklung einer Meßziffer für die Verkehrseffizienz. Dieser Maßstab der wirtschaftlichen Gesamtleistung, aus den mit der Beförderung erzielten Entgelten gewonnen, erlaubt es, mit Hilfe statistischer Methoden die raumwirtschaftliche Bedeutung von Schienenbahnen zu erfassen.

Die Abhandlung ist als durchaus originell und anregend zu bezeichnen. Wenn auch füglich bezweifelt werden darf, daß sich in Wirtschafts- und Verkehrsräumen mit differenzierter Wirtschaftsstruktur und komplizierteren Wettbewerbsverhältnissen unter den Verkehrsträgern, als dies in Niedersachsen z. B. der Fall ist, mit Hilfe dieses Maßstabes gleich eindeutige Untersuchungsergebnisse finden lassen, so ist hier doch ein Weg gewiesen, der dem Grundanliegen gerecht werden kann: Der Erkenntnis der die raumwirtschaftlichen Funktionen des Verkehrs, die noch viel zu wenig Berücksichtigung bei verkehrspolitischen Entscheidungen finden, bestimmenden Größen. Dr. Seidenfus

Zum Problem der Einschränkung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung durch die Eisenbahn

Von Dr. F. J. Schroiff

Einleitung:

Ob es sich um Fragen der Wiederherstellung der Wirtschaftlichkeit der Deutschen Bundesbahn, ob es sich um Fragen der Tarifpolitik, der Zusammenarbeit der Verkehrsträger oder der Neuordnung des deutschen Verkehrs schlechthin handelt, immer spielt hierbei die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung und die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbelastung eine zentrale Rolle. In der Stellungnahme der Bundesregierung zur künftigen Verkehrspolitik, in den Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesverkehrsministerium zur Tarif- und Verkehrspolitik, in den Denkschriften der Spitzenorganisationen der Wirtschaft zur Tarif- und Verkehrsordnung, überall finden wir die Forderung nach Beibehaltung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung durch das Staatsinstrument Bundesbahn.

Wenn die Notwendigkeit der Beibehaltung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung durch die Bahn so einhellig betont wird, so sollte man annehmen, daß über den Begriff der Gemeinwirtschaftlichkeit auch keine Meinungsverschiedenheiten bestehen. Das ist aber keineswegs der Fall. Die Einmütigkeit ist nur eine formelle, aber keine materielle. Mit Recht weist Most¹⁾ darauf hin, daß derjenige, der von der Gemeinwirtschaftlichkeit spricht, nicht selten damit eine ganz andere Vorstellung verbindet als derjenige, der Gesprächspartner ist.

Die Verkehrswissenschaft bemüht sich seit langem um die Klärung. Sie scheitert praktisch daran, daß es keine eindeutige Begriffsbestimmung für die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung geben kann, weil es nichts absolut Gemeinwirtschaftliches gibt.

Nach einem Votum des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesverkehrsministerium kann die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung die Förderung wirtschaftlicher oder außerwirtschaftlicher Ziele zum Gegenstand haben. Das wirtschaftliche Ziel einer solchen Verkehrsbedienung wird vor allem in einer nachhaltigen Hebung des Lebensstandards gesehen, die außerwirtschaftlichen Ziele vor allem in staatspolitischen, sozialen und kulturellen Ueberlegungen. Die konkreten gemeinwirtschaftlichen Ziele liegen dabei nicht unverrückbar fest. Sie hängen von den jeweiligen Gesamtumständen, von den jeweiligen ganz konkreten Zielsetzungen der allgemeinen Staats-, Wirtschafts-, Finanz- und Verkehrspolitik ab. Sie unterliegen damit der politischen Willensbildung des Volkes und sind insofern wandelbar.

¹⁾ Vergl. hierzu und im Folgenden die Ausführungen von Professor Dr. Otto Most in dem Abschnitt „Gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung“ seines Buches „Soziale Marktwirtschaft und Verkehr“, Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 6, Kirschbaum-Verlag, Bielefeld.

Diese Frage muß also letztlich die Politik beantworten. Wir stimmen der Auffassung von Predöhl²⁾ zu, daß die Wissenschaft bei der Lösung dieser Aufgabe ihren Einfluß nicht überschätzen darf, weil Politik keine exakte Wissenschaft ist und politische Entscheidungen sich nicht ausrechnen lassen. Die Wissenschaft kann hier nicht mehr tun, als die Voraussetzung der Entscheidungen klären, damit die Entscheidungen im Bewußtsein ihrer Konsequenzen gefällt werden. Wir möchten hinzufügen, daß sie die eingesetzten Mittel, die Eignung der gewählten Instrumente, um ein gestecktes Ziel zu erreichen, kritisch prüfen kann. In diesem Sinne will sich die nachfolgende Abhandlung mit den Grenzen der Einsatzmöglichkeiten des Instrumentes Bundesbahn zur Erreichung gemeinwirtschaftlicher Zielsetzungen befassen.

I. Die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienun g als Problem der Wettbewerbsordnung im Verkehr

Der verkehrswissenschaftlichen Erörterung und auch der verkehrspolitischen Behandlung wäre schon sehr gedient, wenn immer scharf getrennt würde zwischen der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienun g einerseits und zwischen gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbelastungen, die sich für den einen oder anderen oder für alle Verkehrsträger hieraus unter bestimmten Voraussetzungen ergeben können. Dadurch, daß mit einer gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienun g nicht zwangsläufig Belastungen besagter Art verbunden zu sein brauchen, ergibt sich die Notwendigkeit, zwischen der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienun g als einem allgemeinen Postulat und der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienun g als einem Problem der Wettbewerbsordnung im Verkehr zu unterscheiden.

Nach dem Votum des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesverkehrsministerium sind in Deutschland die Hauptzielsetzungen der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienun g raumpolitischer Natur. Sie soll im Dienste der Erschließung und Förderung schwach besiedelter Gebiete, des Ausgleichs der Standortungunst von Grenzgebieten, der Förderung bestimmter Wirtschaftszweige (der Landwirtschaft, bestimmter Industrien, des Außenhandels, der Seehäfen) stehen. Zu diesen Zielen treten im Zuge der immer größeren Zusammenballung der Menschenmassen auf immer engerem Raum in der neueren Zeit immer mehr gesellschaftspolitische Gesichtspunkte, die die Verkehrsträger im Rahmen ihrer gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienun g erfüllen sollen mit der Wirkung einer Einschränkung der Agglomeration in wenigen Industriegebieten, der Entballung von Industriegebieten und der Auflockerung großstädtischer Siedlungen.

Nach diesem Votum des Wissenschaftlichen Beirates liegt der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienun g primär der Gedanke zugrunde, durch verkehrs- und vor allem tarifpolitische Maßnahmen schwach besiedelte Gebiete zu erschließen, nach Möglichkeit die Entstehung weiterer Ballungsräume zu verhindern, die Dezentralisation der Industrie und Siedlungen im Raume der deutschen Volkswirtschaft zu fördern. Dazu gehören Ausgleichsmaßnahmen zu Gunsten der verkehrungünstigen Räume. Dazu gehört eine qualitativ und quantitativ ausreichende Verkehrsbedienun g verkehrsschwacher Räume, um auch diesen Gebie-

²⁾ Professor Dr. Andreas Predöhl: „Gedanken zum Problem Schiene—Straße“ in „Die Verkehrspolitik in der öffentlichen Meinung“, Veröffentlichung der Volkswirtschaftlichen Gesellschaft e. V., Band 10 C, C. W. Leske Verlag.

ten eine Wettbewerbsmöglichkeit zu geben. Dazu gehört unter gleichen Voraussetzungen eine gleiche Behandlung der Verkehrsbedürfnisse aller Glieder des Staates in rechtlicher, technischer und ökonomischer Beziehung, damit von hier aus eine der wesentlichsten Bedingungen für eine möglichst gleiche Ausgangsposition im Wettbewerb geschaffen wird.³⁾

Die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienun g ist im Rahmen ihrer technischen und ökonomischen Möglichkeiten eine Aufgabe aller öffentlichen Verkehrsträger.

Inwieweit die einzelnen Verkehrsträger im Dienst dieser konkreten Zielsetzungen einer gemeinwirtschaftlich ausgerichteten Verkehrsgestaltung im deutschen Raum stehen, soll hier nicht näher erörtert werden.

Bei der gegenwärtigen Lage auf dem deutschen Verkehrsmarkt ist das Problem der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienun g ein Problem der Wettbewerbsordnung im Verkehr.

Unter den gegenwärtig völlig veränderten Marktbedingungen im Verkehrssektor interessiert gar nicht mehr die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienun g durch die einzelnen Verkehrsmittel schlechthin. Es steht vielmehr in einem sehr viel engeren Sinne nur diejenige gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienun g im Mittelpunkt der Betrachtung, die mit gemeinwirtschaftlichen Belastungen verbunden ist. Heute interessiert als verkehrspolitisches Problem nur derjenige Teil der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienun g, durch den verlangt wird, daß Transportleistungen aus volkswirtschaftlichen oder sozialpolitischen Gründen zu Bedingungen durchgeführt werden, die für sich betrachtet bei rein eigenwirtschaftlichen Ueberlegungen des Verkehrsunternehmens zu derartigen Bedingungen nicht erstellt würden. Es stehen mithin nur zur Erörterung diejenigen gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen, die in Abweichung von den betriebseigenen Interessen des Verkehrsunternehmens verlangt werden und daher zwangsläufig vom Standpunkt dieses Unternehmens gesehen, für ihn mit Belastungen im Sinne einer Behinderung seiner Wettbewerbsfähigkeit auf dem Verkehrsmarkt verbunden sind.

Soweit die von den einzelnen Verkehrsmitteln praktizierte gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienun g mit ihren eigenen Interessen konform geht, können natürlich keine derartigen Belastungen entstehen.

Der Unterschied zwischen der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienun g einerseits und gemeinwirtschaftlichen Belastungen, die hiermit verbunden sein können, andererseits läßt sich besonders gut an der Eisenbahnpreisbildung exemplifizieren. Die Werttarifizierung, d. h. die unterschiedliche Frachtbelastung nach dem Wert der Güter (genauer nach der Nachfrageelastizität nach Verkehrsleistungen) und die Belastung der einzelnen Entfernungsstufen mit unterschiedlichen Fixkostenanteilen in der Entfernungsstaffelung sowie die Gewährung von Ausnahmetarifen stimmen im starken Maße mit den eigenwirtschaftlichen Ueberlegungen überein. Mit der Feststellung der Kongruenz derartiger Maßnahmen mit den eigenwirtschaftlichen Ueberlegungen wird keineswegs in Abrede gestellt, daß solche Maßnahmen im Dienste einer aufgelockerten Raumpolitik den gemeinwirtschaftlichen Zielsetzungen entsprechen. Das trifft z. B. zu für die Maßnahmen, die eine frachtliche Mehrbelastung von hochwertigen und frachtempfindlichen Gütern bei frachtlicher Schonung der frachtempfindlichen Güter

³⁾ Vergl. hierzu Most, a. a. O., S. 20 ff.

zum Inhalt haben, oder für Maßnahmen, die die Transporte auf kürzere Entfernungen, die nicht so frachtempfindlich sind, frachtlich mehr belasten mit dem Ziel einer frachtlichen Schonung von Transporten auf weite Entfernungen, die wegen des steigenden Frachtanteils mit zunehmender Entfernung immer frachtempfindlicher werden. Eine solche unterschiedliche Frachtbelastung in bezug auf den Wert der Güter und auf die Entfernung führt in ihrer Tendenz zu einer Auflockerung der Industriezusammenballung in den Rohstoffgewinnungsgebieten und zu einer Orientierung der Industrie zu den Plätzen des Absatzes der Fertigerzeugnisse.

Diese volkswirtschaftlich erwünschte dezentralisierende Wirkung hat aber zugleich für den Eisenbahnbetrieb wesentlich höhere Beförderungsleistungen zur Folge. Bei einer solchen Tariffdifferenzierung nach Wert und Entfernung — individuell mit anderen tarifpolitischen Mitteln fortgesetzt in der Ausnahmetariffgewährung — fallen also für den Eisenbahnbetrieb mehr tonnenkilometrische Leistungen an. Dieses Mehr an Beförderungsleistungen liegt im Interesse des Eisenbahnunternehmers, der damit seine hohen Fixkosten auf mehr Leistungseinheiten verteilen, seinen Apparat günstiger ausnutzen und insgesamt dadurch billiger produzieren kann. Er erhält die größere Chance, mit seinen so gestiegenen Absatzmöglichkeiten die Schwelle seines Ertragsgesetzes eher zu erreichen, d. h. möglichst tief in den Produktionsbereich mit abnehmenden Selbstkosten pro Leistungseinheit einzudringen.

Bei allen positiven Wirkungen im Sinne der gesteckten gemeinwirtschaftlichen Ziele kann man in diesen Fällen der Kongruenz mit den eigenwirtschaftlichen Interessen des Eisenbahnunternehmens nicht von gemeinwirtschaftlicher Verkehrsbedienungsprechen, die mit Belastungen und damit mit Behinderungen im Wettbewerb verbunden sind.

Die Divergenz zwischen den eigenwirtschaftlichen Ueberlegungen und einem verlangten gemeinwirtschaftlichen Handeln kann sich aus dem Grundsatz der Gleichheit der Tarife im Raum ergeben. Dieser Grundsatz besagt, daß eine gleiche tarifarische Behandlung auch dann erfolgen soll, wenn nach den Kostenüberlegungen des Verkehrsträgers eine ungleiche Behandlung gerechtfertigt wäre. Daraus ergibt sich eine Diskrepanz zwischen gemeinwirtschaftlicher und rein betriebsegoistischer Verkehrsbedienungsprechen. Aus dem raumpolitischen Motiv, die im Raum verteilten Verkehrsbedürfnisse auch ohne Rücksicht auf unterschiedliche Kosten möglichst gleich zu befriedigen, kann sich die Notwendigkeit zu betriebswirtschaftlichen Opfern und unter Umständen zu gemeinwirtschaftlichen Belastungen ergeben, die die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Verkehrsmarkt behindern können.

So ist z. B. einleuchtend, daß die Kosten in der Verkehrsbedienungs wirtschaftsstarker und wirtschaftsschwacher Gebiete sehr unterschiedlich sind. Die geringere Verkehrsdichte in den wirtschaftsschwachen Gebieten verursacht wegen der geringeren Auslastungsmöglichkeiten des Bahnapparates, der Fahrzeuge und des Personals wesentlich höhere Selbstkosten für die Verkehrseinheit als in den verkehrsdichten Räumen. Die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienungs fordert hier nun, daß die Tarife nicht diesen Kostenunterschieden entsprechend ausgerichtet werden dürfen. Die hohen Selbstkosten in den wirtschafts- und verkehrsschwachen Räumen sollen nicht in entsprechend hohen Tarifen ihren Niederschlag finden. Derartig hohe Tarife hält man bei der ohnehin schon schwachen Grundlage dieser Gebiete nicht für tragbar. Eine

rein eigenwirtschaftlich orientierte Verkehrsbedienungs ohne Auflagen zu der besagten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung würde die Gefahr in sich bergen, daß die Verkehrsunternehmungen sich der Bedienungs der Gebiete mit geringerer Verkehrsdichte wegen der fehlenden Möglichkeiten, die Selbstkosten zu decken, entzögen.

Ein weiteres Beispiel für eine Divergenz zwischen eigenwirtschaftlichen Ueberlegungen und gemeinwirtschaftlicher Verkehrsbedienungs wird bei in Hin- und Rückfahrt ausgeglichenen oder aber unausgeglichenen, d. h. in einer Verkehrsrichtung mit Leerfahrt verbundenen Verkehren deutlich. Die Leerfahrten erhöhen selbstverständlich die Kosten. Wenn hier aus der Forderung der Gleichheit vor dem Tarif trotz der ungleichen Kosten bei paarigem oder unpaarigem Verkehr gleiche Tarife erstellt werden müssen, kann dies den eigenwirtschaftlichen Ueberlegungen widersprechen. Es besteht dann die Gefahr, daß ohne gemeinwirtschaftliche Auflagen die über der Paarigkeit liegenden Verkehrsmengen nicht oder nur sehr zurückhaltend befördert werden.

Eine Divergenz zwischen eigenwirtschaftlichen Ueberlegungen und gemeinwirtschaftlicher Verkehrsbedienungs kann sich des weiteren aus dem mengenmäßig und zeitlich unterschiedlichen Verkehrsaufkommen ergeben. Da die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienungs fordert, daß alle Verkehrsträger sich auf die Verkehrsbedienungs der Verkehrsspitzen einzurichten haben — im Gegensatz zum Werkverkehr, der auf die individuellen Bedürfnisse des Werkes ausgerichtet ist und die Bedienungs der Spitzenverkehre den öffentlichen Verkehrsträgern überläßt —, so erfordert dies die Vorhaltung kostspieliger Kapazitätsreserven.

Diese gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienungs, die wegen der Divergenz zu den eigenwirtschaftlichen Ueberlegungen mit gemeinwirtschaftlicher Belastung verbunden ist, kann unter bestimmten Voraussetzungen zu einer Behinderung im Wettbewerb führen.

Für einen Verkehrsträger bedeutet eine Leistung dann eine Last und ihre finanzielle Auswirkung dann eine Belastung, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- 1) Die Leistung muß entgegen den eigenwirtschaftlichen Interessen erbracht werden,
- 2) der Verkehrsträger darf nicht in der Lage sein, sich von sich aus von dieser Last freizumachen,
- 3) die Last muß insofern einseitig sein, als andere Verkehrsunternehmungen gleichartige Lasten nicht oder nicht in gleicher Höhe zu tragen haben,
- 4) die Belastungen müssen so hoch sein, daß sie für den Verkehrsträger bei einer gegebenen Verkehrs- und Finanzsituation nicht zumutbar sind.⁴⁾

⁴⁾ Ueber diese vier Prämissen für die Anerkennung von Belastungen war sich auch der Sachverständigenausschuß einig, der unter der verdienstvollen Leitung von Präsident Weizler vom Bundesverkehrsminister mit der Feststellung von Belastungen beauftragt wurde, die die Wettbewerbsfähigkeit der Deutschen Bundesbahn beeinträchtigen (politische und gemeinwirtschaftliche Lasten). Vergl. hierzu Bericht eines Sachverständigenausschusses: „Die betriebsfremden Lasten und gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Deutschen Bundesbahn“, Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 9, Kirschbaum-Verlag, Bielefeld.

Der Ausschuß, dem der Verfasser als Sachverständiger der Binnenschiffahrt angehörte, beschränkte sich gemäß der ihm gestellten Aufgabe auf die Darstellung von Tatsachen. Er nahm nicht zu den unter Berücksichtigung aller im Ausschuß geäußerten Meinungen nunmehr notwendigen verkehrspolitischen Entscheidungen Stellung. Der Bericht hat im übrigen insofern den Charakter einer

Zu 1): Den Gegensatz zu den eigenwirtschaftlichen Interessen haben wir bereits an praktischen Beispielen verdeutlicht. Es kommen also nur solche Transportleistungen in Betracht, die aus Gründen der gemeinwirtschaftlichen Zielsetzungen zu Bedingungen durchgeführt werden, die für sich betrachtet, bei rein eigenwirtschaftlichen Überlegungen zu derartigen Bedingungen nicht durchgeführt würden. Zur Erörterung stehen also nur die Fälle, bei denen ein Verkehrsträger zu Gunsten der Allgemeinheit auf eigene Vorteile verzichtet und gehalten wird, aus übergeordneten Gründen Opfer zu bringen und damit gemeinwirtschaftliche Belastungen zu tragen. In diesem Rahmen müssen zwangsläufig die eigenwirtschaftlichen Interessen vernachlässigt werden. Das kann zu einer Behinderung im Wettbewerb führen.

Zu 2): Der Verkehrsträger muß unter Zwang handeln. Für die ökonomischen Konsequenzen ist es hierbei gleichgültig, ob es sich um einen Zwang de jure oder de facto handelt.

Die Bundesbahn teilt diese Auffassung nicht. Sie fühlt sich allein mit dieser gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienungsbelastung, weil nur bei ihr diese Verpflichtung auf gesetzlichen Bestimmungen beruhe. Die anderen Verkehrsträger könnten zwar auch, müßten aber keine gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienungsleistungen mit der Folge von gemeinwirtschaftlichen Belastungen betreiben. Abgesehen davon, daß auch die anderen Verkehrsträger einer Tarifpflicht unterliegen und in dieser Hinsicht nicht frei in ihrer Handlungsweise sind, ist diese Denkungsart für die Bahn typisch. Sie glaubt, mit formaljuristischen Argumenten auch dort arbeiten zu können, wo es sich um nationalökonomische Probleme handelt, die durch diese Denkkategorien nicht in ihrem Wesenskern erfaßt werden können. Hier geht es um Wettbewerbsprobleme, um die Frage von Wettbewerbsverfälschungen bzw. Wettbewerbsordnungen. Hierbei sind die ökonomischen Gesetze des Marktes zu beachten, die mitunter viel unerbittlicher, weil unausweichlicher sind als de jure-Bestimmungen auf Grund von Gesetzen oder Verordnungen.

Für die ökonomische Beurteilung ist es im Prinzip gleichgültig, ob eine gemeinwirtschaftliche Belastung auf gesetzlicher Grundlage beruht oder nicht. Für die Konkurrenzlage auf dem Verkehrsmarkt kommt es ausschließlich darauf an, ob die anderen Verkehrsträger effektiv solche gemeinwirtschaftliche Belastungen zu tragen haben oder nicht. Im Wettbewerb ist allein die de facto-Wirkung maßgebend und nicht die de jure-Verpflichtung. Den Nutznießern der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienungsleistungen kann es im Grunde gleichgültig sein, ob

Art Zwischenbilanz, als der Ausschuß nicht prüfte, ob die von ihm festgestellten Belastungen tatsächlich alle vier genannten Voraussetzungen erfüllten. Im Grunde beschränkte er sich darauf, die unter 1) und 2) aufgeführten Prämissen zu erörtern. Die für die Beurteilung der Belastungen in verkehrspolitischer Hinsicht so wichtige Voraussetzung der Einseitigkeit (3) und der Unzumutbarkeit (4) wurde dagegen abschließend nicht untersucht.

Der Ausschuß sah es nur als seine Aufgabe an, die Belastungen der Deutschen Bundesbahn festzustellen, nicht aber die der anderen Verkehrsträger zu erörtern. Bei der Prüfung der Unzumutbarkeit versagte es sich der Ausschuß, die Höhe der Entlastungen zu ermitteln, obwohl sich echte Belastungen nur feststellen lassen, wenn auch die Entlastungen in der Rechnung berücksichtigt werden, so die internen Ausgleichsmöglichkeiten, die Vorzugsstellung, die die Bahn gegenüber anderen Verkehrsträgern als Staatsbetrieb genießt (bei der Vergebung von öffentlichen Mitteln, Steuerbegünstigungen).

Insofern wurde nur ein Teilausschnitt des Problems behandelt. Bevor verkehrspolitische Entscheidungen getroffen werden, müssen auch noch die offen gebliebenen Fragen geklärt werden. Hierbei kann der Bericht als Ausgangsgrundlage verwertet werden.

die frachtliche Entlastung über die de jure-Verpflichtung oder ein de facto-Handeln geschieht. Es bleibt daher nur die Frage, ob auch die anderen Verkehrsträger solche gemeinwirtschaftlichen Leistungen vollbringen und in der Folge gemeinwirtschaftliche Belastungen tragen, die denen der Bahn de facto entsprechen.

Vom Standpunkt der Wettbewerbsfähigkeit der Verkehrsunternehmer ist also entscheidend, ob es sich um Maßnahmen und Tatbestände handelt, die außerhalb der eigenwirtschaftlichen Überlegungen liegen und dabei außerhalb ihrer Einflußnahme, denen er sich also mit eigenen Maßnahmen nicht entziehen kann. Solche Belastungen werden natürlich in ihren finanziellen Auswirkungen von allen betroffenen Verkehrsträgern als ein wirtschaftliches Handicap im Wettbewerb empfunden.

Zu 3): Wenn man nicht in der formaljuristischen Betrachtung stecken bleiben und an dem eigentlichen wirtschaftlichen Problem vorbeigehen will, kann man nicht bestreiten, daß auch die anderen Verkehrsträger gemeinwirtschaftliche Belastungen mit der gleichen nachteiligen Wirkung einer Schmälerung ihrer eigenwirtschaftlichen Handlungsweise und Behinderung ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu tragen haben.

Zur Erläuterung des Prinzips folgt ein Beispiel aus der Binnenschifffahrt. Wenn die Eisenbahn durch den Staat angehalten wird, für bestimmte Güter oder für bestimmte Wirtschaftsgebiete (z. B. revierferne Länder, Grenzgebiete, West-Berlin, deutsche Seehäfen) entgegen ihren eigenwirtschaftlichen Interessen — und nur diese Fälle interessieren nach der Prämisse 1 — Subventionstarife einzuräumen, und wenn solche Verkehre, die sie zu alimentierten Frachten durchzuführen gezwungen ist, im Einflußgebiet der Wasserstraßen aufkommen, so lösen solche Subventionstarife bei der Interdependenz aller Preise automatisch Reflexwirkungen auf die Frachtenbildung und das Verkehrsaufkommen der Binnenschifffahrt aus. Die Binnenschifffahrt ist dann durch die Gesetze des Marktes gezwungen, ihrerseits die frachtlichen Konsequenzen durch eine entsprechende Ermäßigung ihrer Entgelte zu ziehen, im Grenzfall auf diese in ihrem natürlichen Betätigungsgebiet aufkommenden Verkehre ganz zu verzichten und auf ihre Gesamteinnahmen aus diesen Verkehren. Im Wettbewerb zu solchen Ausnahmetarifen der Bahn, die deren eigenwirtschaftlichen Überlegungen widersprechen, treten zwangsläufig auch bei der Binnenschifffahrt gemeinwirtschaftliche Belastungen mit der gleichen Wirkung der Einnahmeschmälerung und der Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit ein wie bei der Eisenbahn. Diese finanziellen Nachteile zeigen sich bei der Binnenschifffahrt in Einnahmeschmälerung und /oder Verkehrsverlusten.⁵⁾

⁵⁾ Dabei wird die Binnenschifffahrt von solchen gemeinwirtschaftlichen Belastungen stärker betroffen als die Eisenbahn, weil sie bei ihrer andersgearteten Angebotsstruktur (kein Einheitsbetrieb, eine Vielzahl von Anbietern unterschiedlicher Größe) in der Regel nicht von sich aus in der Lage ist, einen internen Kosten- und Erlösausgleich durchzuführen. Bei der Binnenschifffahrt wiegen derartige Belastungen schwerer, weil sie selbstkostenorientierte Frachten und wegen der Konkurrenz der Schifffahrttreibenden untereinander nicht die Möglichkeit hat, solche finanziellen Ausfälle durch Mehrfrachten auf andere Kunden der Schifffahrt abzuwälzen. Wegen der Konkurrenz der deutschen Schifffahrttreibenden untereinander — zu der im Zuge der Liberalisierung des innerdeutschen Schiffsverkehrs noch erschwerend die Konkurrenz der ausländischen Schifffahrt hinzukommt — ist die Schifffahrt nicht wie die Bahn in der Lage, den Ausgleich durch andere Verkehrskunden herbeizuführen, die nach der Nachfrageelastizität stärker belastet werden können.

Im Prinzip gilt das gleiche für den Kraftwagenverkehr.

Der Kraftwagen kann ceteris paribus das gleiche für sich beanspruchen. Da wir uns hier darauf beschränken wollen, die prinzipielle Seite des Problems zu erörtern und nicht zu einem konkreten Tatbestand als solchem kritisch Stellung zu nehmen, können wir uns der Stellungnahme zu der Höhe der Belastungen der einzelnen Verkehrsträger und damit der Frage ihrer Unterschiedlichkeit in dieser Hinsicht enthalten.⁶⁾

Zu 4): Neben Grad und Ausmaß der Einseitigkeit der gemeinwirtschaftlichen Belastungen muß noch die Unzumutbarkeit der Belastungen geprüft werden. Zur Beurteilung, ob durch Belastungen, die den drei erstgenannten Prämissen genügen, effektiv die Wettbewerbsfähigkeit behindert wird, muß noch geprüft werden, ob und inwieweit diesen Belastungen auf der anderen Seite staatliche Entlastungen oder Begünstigungen des betroffenen Verkehrsträgers gegenüberstehen, so etwa auf dem steuerlichen Gebiet oder durch staatliche Zuwendungen und dergleichen. Von unzumutbaren Belastungen im Sinne einer Behinderung der Wettbewerbsfähigkeit kann nur dann gesprochen werden, wenn die gemeinwirtschaftlichen Belastungen unter Berücksichtigung der politischen Belastungen⁷⁾ größer sind als die Begünstigungen und Entlastungen auf der anderen Seite. Soweit dies nicht der Fall ist, soweit also die Belastungen geringer sind, würde eine Berücksichtigung solcher Belastungen — gleich in welcher Form dies geschieht — zu marktverfälschenden Maßnahmen führen und auf eine Subventionierung des betreffenden Verkehrsträgers hinauslaufen.

Nur wenn diese vier Voraussetzungen gegeben sind — Gegensatz zum eigenwirtschaftlichen Interesse, Zwang zum Tragen der Lasten, Einseitigkeit und Unzumutbarkeit der Belastungen — kann von einer mit Belastungen verbundenen gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienungsbedienungs gesprochen werden, die einer ge-

⁶⁾ Bei dem Einheitsunternehmen Staatsbahn müßte eine betriebswirtschaftliche Durchleuchtung eine Ermittlung der gemeinwirtschaftlichen Belastungen ermöglichen. In dem Sachverständigenausschuß beschränkte man sich auf Schätzungen der Größenordnung nach. Die Versuche, mittels einer Globalrechnung auf Grund gewisser verkehrswirtschaftlicher Vorstellungen die gemeinwirtschaftlichen Belastungen zahlenmäßig abzugrenzen, scheiterten. Man versuchte deshalb, mit kasuistischen Hilfsmitteln die hauptsächlichsten Auswirkungen der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienungs festzustellen. Da bei den einzelnen Tatbeständen grundverschiedene Verfahrensweisen angewandt wurden — zum Teil Preis—Preisvergleich, zum Teil Preis—Kostenvergleich — war eine Ermittlung der gemeinwirtschaftlichen Belastungen in ihrer Gesamtheit schon infolge der fehlenden Additionsfähigkeit der Teilermittlungen nicht möglich. Im übrigen gingen im Ausschuß die Meinungen über die Höhe der Belastungen der Bahn sehr auseinander. Noch problematischer ist aber die Feststellung der gemeinwirtschaftlichen Belastungen bei der Vielzahl der privatwirtschaftlich geführten Verkehrsunternehmen in der Binnenschifffahrt und im Kraftwagengewerbe.

Die ganze Ermittlung der gemeinwirtschaftlichen Belastungen hat noch die weitere Schwäche, daß man quasi nur eine Momentaufnahme machen kann. Alle Aussagen treffen nur zu bei einer bestimmten, der Untersuchung gerade zugrunde liegenden gegebenen Verkehrs- und Finanzsituation der Bahn. Ändert sich diese etwa durch Steigerung der Verkehrsmengen bei gleichen Preisen, oder durch Änderung der Preise bei gleichen Mengen, so ergibt sich sofort ein anderes Bild. Im ersteren Fall vermindern sich zwar nicht die festgestellten Belastungen, da die sie verursachenden Momente, nämlich die verlustbringenden Leistungen, nicht kleiner werden. Aber dank der günstigen Auswirkungen einer Verkehrssteigerung auf die Einnahmen und damit auf die wirtschaftliche Lage des Betriebes werden Belastungen im stärkeren Maße zumutbar. Im zweiten Falle, bei einer Erhöhung der Preise in einem Ausmaß und unter der Bedingung, daß keine Verkehrsverluste an andere Verkehrsträger eintreten, vermindern sich sogar die Belastungen unmittelbar dadurch, daß die verlustbringenden Leistungen effektiv kleiner werden.

⁷⁾ Hierbei handelt es sich um betriebsfremde Aufwendungen, die mit der Bundesbahn in ihrer Eigenschaft als Verkehrsunternehmen nichts zu tun haben. Ueber Umfang und Höhe dieser Belastungen bestanden im Sachverständigenausschuß keine Meinungsverschiedenheiten.

sunden Ordnung im Verkehr insofern im Wege steht, als sie das Gleichgewicht im Wettbewerb der Verkehrszweige stört.

Dies zeigt, daß die Frage der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienungs, die begrifflich mit Belastungen verbunden ist, letztlich eine Frage der Wettbewerbsordnung im Verkehr, also eine ordnungspolitische Frage ist. Es geht darum, ob und inwieweit eine volkswirtschaftlich sinnvolle Ordnung des Verkehrs dadurch erschwert wird, daß der eine oder andere Verkehrsträger per saldo — also unter Berücksichtigung aller Vorteile, Begünstigungen und Befreiungen — im unterschiedlichen Umfange staatlichen Belastungen unterliegt und durch solche Maßnahmen in seiner Eigenwirtschaftlichkeit und damit in seiner Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Verkehrsträgern beeinträchtigt wird.

Bei der Eisenbahn muß bei der Unzumutbarkeit auch die Möglichkeit des internen Ausgleichs berücksichtigt werden. Infolge ihrer Marktposition hatte sie in der Zeit ihres Monopols eine praktisch nicht ausschöpfbare Möglichkeit zur Preisdifferenzierung. Nach der Wandlung des Marktbildes bleibt ihr diese Möglichkeit nunmehr nur in beschränkterem Rahmen. Es ist völlig einseitig und muß zu falschen Ergebnissen führen, wenn man nur die Belastungen betrachtet, die sich unter den genannten Prämissen aus der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienungs ergeben, den Gegenposten aber, nämlich die den Eisenbahnen gegebene Möglichkeit des eigenen Ausgleichs unberücksichtigt läßt.

Bei der Eisenbahn beinhaltet die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienungs im Prinzip die Alimentierung für den Bahnbetrieb unrentabler, für die Volkswirtschaft aber notwendiger Transportleistungen durch gewinnbringende Transportleistungen. Die Bahn ist nur in der Lage, aus übergeordneten Gründen Transportleistungen zu Unterkostentarifen entgegen ihren eigenwirtschaftlichen Überlegungen durchzuführen, wenn und solange sie die Möglichkeit des internen Ausgleichs hat. Den Transportleistungen, die sie frachtlisch schonen soll, müssen Transporte gegenüberstehen, aus deren Frachterlösen sie den Ausgleich herbeiführen kann. Solange aber die Bahn solche ihr aufgezwungene Einnahmeschwächerungen anderen Verkehrskunden der Bahn durch Mehrfrachten auferlegen kann, kann von unzumutbaren gemeinwirtschaftlichen Belastungen nicht gesprochen werden. Solange sie die Belastungen aus diesen subventionsbedürftigen Verkehren in ihrem internen Erlösausgleich auffangen kann, liegt auch keine Beeinträchtigung ihrer Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Verkehrsträgern vor. Die Bahn kann nach den Gesetzen des Marktes auf die Dauer nur diejenigen Kunden mit dem zum Ausgleich nötigen Mehr an Frachten belasten, die sich der frachtlichen Auswirkung dieses internen Ausgleichs wegen fehlender anderer Transportmöglichkeiten (oder wegen fehlender Markttransparenz) nicht entziehen können. Nicht die Bahn selbst, sondern diese Verkehrskunden der Bahn tragen effektiv die sich aus den Subventionsverkehren ergebenden Belastungen. Die Bahn ist hier nur das Instrument, dessen sich der Staat bedient, um einen Ausgleich der Beförderungsentgelte herbeizuführen, den er für volkswirtschaftlich erwünscht hält.

Die Mittel, deren sich der Staat bedient, um mit Hilfe seines Instrumentes Eisenbahn einen solchen volkswirtschaftlichen Ausgleich der Beförderungsentgelte herbeizuführen, sind einerseits funktioneller Art. Sie bestehen in der der Bahn auferlegten Betriebs- und Beförderungspflicht. Andererseits sind die staatlichen Mittel materieller Art. Hier umfassen sie den Tarifzwang (Tarifgleichheit, Unabdingbarkeit gemäß § 6 EVO). Diese staatlichen Auflagen können zwar eine Last sein, stellen als solche aber keine Belastungen dar, die die vier Voraus-

setzungen erfüllen.⁸⁾ Ursprünglich wurden diese staatlichen Auflagen eingeführt, um den Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellung der Eisenbahn zu verhindern. Sie wurden für erforderlich gehalten, um bei dem Mangel an Wettbewerb vom Eisenbahnmonopolisten diktierte Beförderungspreise zu verhindern und die Eisenbahnkunden vor einer volkswirtschaftlich unzulässigen Ausnutzung zu schützen. Sie wurden ferner erforderlich als Gegenwicht gegen sonstige betriebsökonomische Einseitigkeiten der Eisenbahn, so z. B. zur Beseitigung unlauterer Wettbewerbsmethoden anderen Verkehrsträgern gegenüber. Sie wurden notwendig, um die Eisenbahnen daran zu hindern, im Zuge eines übersteigerten Erwerbsstrebens nur ganz rentable Verkehre zu betreiben und es dabei zu unterlassen, die Verkehrsbedürfnisse der wirtschaftsschwachen Gebiete zu befriedigen.

Solange die Eisenbahn noch im Landverkehr ihre Monopolstellung besaß, spielten für sie die aus der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung resultierenden gemeinwirtschaftlichen Belastungen keine Rolle. Sie konnte in ihrem internen

⁸⁾ Der Tarifzwang ist solange keine Belastung, als die Tarife in ihrer Gesamtheit die Gesamtkosten der Bahn decken. Ein entgangener Monopolgewinn kann keine Belastung im Sinne einer unzumutbaren Behinderung der Wettbewerbsfähigkeit bedeuten. Von einseitigen Belastungen kann hier nicht gesprochen werden, da auch Binnenschiffahrt und gewerblicher Güterfernverkehr dem gleichen Tarifzwang unterliegen. Dagegen ist der Werkverkehr tariflich nicht gebunden. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit, die drei gebundenen öffentlichen Verkehrsträger durch geeignete staatliche Maßnahmen vor dem ungebundenen Werkverkehr abzuschirmen (vgl. besondere Beförderungsteuer).

Die Gleichheit der Tarife im Raum erstreckt sich praktisch nur auf den immer kleiner werdenden Sektor der Regeltarife der Bahn und ihre wenigen allgemeinen Ausnahmetarife, die in Form von prozentualen Abschlägen von den Regelklassen regelmäßig gebildet sind. Die weitergehenden Begünstigungen für bestimmte Güterverkehre und Wirtschaftsgebiete durch besondere Ausnahmetarife bedeuten im Prinzip eine Aufgabe dieser Tarifgleichheit. Nach der Tarifpraxis darf die Bundesbahn — ohne gegen diesen Grundsatz zu verstößen — ihre Ausnahmetarife soweit differenzieren und ihre Anwendungsbedingungen so stellen, daß im Grenzfall einzelne Tarife praktisch nur auf eine einzige Firma zugeschnitten sind. Solchen Ausnahmetarifen, die de facto eine Schlechterstellung aller Verfrachter bedeuten, die diese auf den Einzelfall zugeschnittenen Bedingungen nicht erfüllen können, wird die staatliche Genehmigung nicht versagt. Verboten ist praktisch nur die geheime Einräumung von Frachtvorteilen.

Die Beförderungspflicht stellte in der Zeit, als die Eisenbahn noch ein Landmonopol besaß, eine Last dar. Sie wirkte sich schmälernd auf ihren Monopolgewinn aus. In der heutigen veränderten Wettbewerbslage, in der das Ladungsaufkommen von den drei öffentlichen Verkehrsträgern und dem Werkverkehr stark umkämpft wird, stellt diese Verpflichtung keine Belastung dar, zumal die Bundesbahn keine uneingeschränkte Beförderungspflicht etwa in dem Sinne hat, daß von ihr verlangt wird, sich in ihrem Betrieb so einzurichten, daß sie allen Transportanforderungen genügen kann. Die in Zeiten des Spitzenverkehrs bei der Bahn angeforderten, von ihr aber nicht gestellten Wagen — die sogenannten täglichen Ausfälle in der Wagengestellung — zeigen dies. Die Beförderungspflicht beinhaltet nur, daß die Bahn im Rahmen ihrer Transportmöglichkeiten ihre Dienste für alle in gleicher Weise zur Verfügung stellen muß und nicht einem Befrachter die Beförderung verweigern kann, die sie einem anderen gewährt. Wenn die Bahn darüber hinaus vom Staat angehalten wird, in Zeiten der Spitzenanforderungen bestimmte Verkehre mit Vorrang zu bedienen, kann sich im einzelnen die Situation ergeben, daß sie frachtungünstige Verkehre unter Verzicht auf frachtgünstige Verkehre bedienen muß. Die sich hieraus ergebenden Nachteile sind aber nicht Ausfluß der Beförderungspflicht. Sie sind tarifarische Fragen, die mit dem Niveau dieser Tarife zusammenhängen. Im übrigen kann in Zeiten von Verkehrsnotständen auch z. B. in der Binnenschiffahrt durch staatliche Verkehrslenkungsmaßnahmen vorgeschrieben werden, was sie zu fahren hat (vergl. Kriegsjahre). Das Binnenschiffsverkehrsgesetz sieht bei Notständen staatliche Eingriffe vor, die praktisch auf eine Beförderungspflicht in der Binnenschiffahrt hinauslaufen. Die Betriebspflicht besagt, daß die Bahn von sich aus den Betrieb auf einer unrentablen Strecke nicht einstellen kann. Sie bedarf hierzu der staatlichen Genehmigung, die vielfach an dem Einspruch der politischen Instanzen scheitert. In diesem Falle entstehen dann Belastungen aus der Betriebspflicht. Generell, so z. B. auf den rentablen Strecken, kann von einer Belastung aus dieser Auflage keine Rede sein. Nach Angabe der Bundesbahn ergibt sich bei der Gegenüberstellung der

Kosten- und Erlösausgleich die Mindereinnahmen aus der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung ohne weiteres durch Mehreinnahmen frachtgünstiger Verkehre ausgleichen und darüber hinaus sogar noch Gewinne erzielen. Der Konkurrent Binnenschiffahrt störte die Eisenbahn bei ihrer gemeinwirtschaftlichen Betätigung nicht. Gegenüber dem engmaschigen Netz der Eisenbahn ist die Binnenschiffahrt auf die wenigen Verkehrsrelationen angewiesen, die ihr durch Bau und Ausbau der Wasserstraßen vorgezeichnet sind. Nach ihrer Aufgabenstellung befördert sie in erster Linie die Güter, denen die Eisenbahn eine frachtliche Schonung zuteil werden läßt, während sie andererseits an den frachtgünstigen, zum Ausgleich stärker belasteten Gütern nur einen bescheidenen Anteil hat. Im Ganzen stellt dieses gemeinwirtschaftliche Tarifsysteem für die Binnenschiffahrt in einem weit größeren Ausmaß eine Belastung dar, als es für sie Vorteile bringt.⁹⁾

Die Lage änderte sich grundlegend, als der Kraftwagen als ernster Wettbewerber auf dem Verkehrsmarkt auftrat. Ihm steht ein wesentlich dichteres Verkehrsnetz als der Eisenbahn zur Verfügung. Er bietet die Vorteile des Haus-Haus-Verkehrs. In regionaler Hinsicht tritt er überall als Konkurrent auf, wo es Eisenbahnen gibt, und bezüglich der Transportgüter gilt sein besonderes Interesse den im Rahmen des gemeinwirtschaftlichen Tarifsystems der Bahn im Vergleich zu den Kosten des Bahntransports frachtlich stärker belasteten Verkehren.¹⁰⁾

Ohne daß man den Kraftwagenunternehmern damit den geringsten Vorwurf machen kann, rüttelte das neue Verkehrsmittel an dem bisherigen Ausgleichs-

anteiligen Kosten und Einnahmen ihres gesamten Nebenbahnenverkehrs eine Unterbilanz. Ob sich damit aber eine Belastung ergibt, hängt auch hier wiederum von den Ausgleichsmöglichkeiten ab. Eine isolierte Betrachtung des Nebenbahnenverkehrs ist nicht möglich. Es muß auch ihr Zubringerwert für das Hauptnetz berücksichtigt werden. Bei der Aufgabe des Nebenbahnennetzes zur Beseitigung der hier behaupteten Unterbilanz würden auch Verkehre verloren gehen, die bis dahin von den Nebenbahnen auf die Hauptstrecken übergingen und hier sehr rentabel gefahren werden konnten. Wenn dieser Zubringerwert des Nebenbahnenverkehrs für das Hauptnetz größer ist als die Unterbilanz des reinen Nebenbahnenverkehrs, kann von Belastungen aus dem Nebenbahnenverkehr nicht gesprochen werden. In diesem Falle würde sich bei Stilllegung des gesamten Nebenbahnenverkehrs — also bei Abnahme der behaupteten Belastungen — die finanzielle Lage der Bahn noch verschlechtern. Ob eine solche Situation gegeben ist, ist eine hier nicht zu untersuchende Tatfrage.

⁹⁾ Ich teile die Auffassung von Schulz-Kiesow in keiner Weise, wenn er behauptet, daß — wie der Kraftwagen — auch die Binnenschiffahrt Nutznießer des gemeinwirtschaftlichen Tarifsystems, insbesondere der Gleichtarifizierung im Raum sei und beide Verkehrsträger infolge dieses Tarifsystems in wirtschaftlich nicht zu rechtfertigender Weise an Bedeutung gegenüber der Bahn gewonnen und infolgedessen deren gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung ausgehöhlt hätten (vergl. Professor Dr. Paul Schulz-Kiesow: „Zur Frage der Aufgabenteilung zwischen Schiene und Straße“ in Forschung und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band IV/1956, Walter Dorn Verlag, Bremen).

Ohne Zweifel hat die Binnenschiffahrt aus der gemeinwirtschaftlichen Tarifpolitik der Bahn, soweit es die Gleichtarifizierung im Raum betrifft, gewisse Vorteile gehabt. Diese Gleichtarifizierung im Raum beschränkt sich aber praktisch auf die Regeltarife und die allgemeinen Ausnahmetarife, die schon bei der Bahn, gemessen an den Beförderungsmengen und den Einnahmen, längst nicht dieselbe Bedeutung haben wie die übrigen Ausnahmetarife. Die Güter, die zu diesen Tarifen gefahren werden, spielen in der Binnenschiffahrt erst recht eine völlig untergeordnete Rolle. Die Vorteile, die die Binnenschiffahrt daraus zieht, sind schon deshalb nicht besonders groß. Bei der Vielzahl der übrigen Ausnahmetarife, die die Binnenschiffahrt als Wettbewerbsgröße im starken Maße berühren, weil sie gerade in solchen Relationen gewährt werden, in denen die Schiffahrt verkehrt, ist aber die Gleichtarifizierung im Raum weitgehend durchbrochen. Sie üben mit ihren niedrigen Frachtsätzen einen ständigen Druck auf die Binnenschiffsfrachten aus. Da diese niedrigen Frachtsätze aber weitgehend mit gemeinwirtschaftlichen Motiven begründet werden, bedeutet die gemeinwirtschaftliche Tarifpolitik der Bahn in weit größerem Ausmaß eine Belastung für die Schiffahrt, als die Gleichtarifizierung beim Regeltarif für sie Vorteile mit sich bringt.

system der Bahn und damit an der bisher praktizierten gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienunq, weil er gerade die Transporte an sich zog, die die Bahn zur Alimentierung ihrer gemeinwirtschaftlichen Aufgaben benötigte.

Dadurch daß der Kraftwagen zudem durch den Staat unter völliger Vernachlässigung der unterschiedlichen Kostenstruktur der beiden Verkehrsträger an das Eisenbahntarifsystem gekettet wurde, kam er vor dem Abbau des Tarifniveaus der oberen Wagenladungsklassen in den Genuß beträchtlicher Differenzialrenten. Die sich ihm hier bietende Spanne zwischen seinen Kosten und den erzielbaren Preisen konnte er zur Stärkung seiner Marktposition ausnutzen.

Es ist nicht zu bestreiten, daß durch das Auftreten der Kraftwagenkonkurrenz der frühere Kosten- und Erlösausgleich der Bahn in dem bisherigen Umfange infrage gestellt wurde. Ueber den Kraftwagen — sei es nun der gewerbliche Kraftverkehr oder der Werkverkehr¹⁰⁾ — entzog sich ein Teil der frachtlich stärker belasteten Kunden der Bahn diesem Ausgleich. Die Entwicklung des Kraftverkehrs führte zu einer Schmälerung der Basis des bis dahin durchgeführten Verkehrslastenausgleichs. Bei unveränderter Beibehaltung der zu alimentierenden Verkehrsleistungen kann die Bahn nunmehr einen Teil der ihr hierbei entstehenden Lasten nicht mehr auf ihre Kunden abwälzen, die sich bis dahin wegen der fehlenden Konkurrenz dieser Mehrbelastungen nicht entziehen konnten. Die Bahn muß diesen Teil nun selbst tragen. Dadurch fühlt sie sich in ihrer Wettbewerbsfähigkeit beschränkt. So konnte überhaupt erst ein Problem der unzumutbaren gemeinwirtschaftlichen Belastungen auftreten.

So sehen wir, daß auch in dieser veränderten Wettbewerbssituation das Problem der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienunq und der gemeinwirtschaftlichen Belastungen ein Problem der Wettbewerbsordnung ist.¹¹⁾

Die Betätigung des Kraftwagens und das Ausmaß der gemeinwirtschaftlichen Betätigung der Eisenbahn stehen in enger Wechselbeziehung zueinander. Die Binnenschiffahrt wird dadurch mit erfaßt, daß die Eisenbahn mit Hilfe vieler Ausnahmetarife im Einfluszbereich der Wasserstraßen versucht, den Druck, den der neue Konkurrent auf sie ausübt, auf die Binnenschiffahrt weiterzugeben.

Man kann nicht zu dem Problem der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienunq Stellung nehmen, ohne sich zu ihrem bei dem geänderten Marktbild möglichen Umfang zu äußern.¹²⁾

¹⁰⁾ Es muß hierbei betont werden, daß es in erster Linie der von allen Bindungen frei gelassene Werkverkehr ist, der den internen Kostenausgleich der Bahn angegriffen hat und noch angreift.

¹¹⁾ Bei den politischen, betriebsfremden Lasten liegen die Verhältnisse anders. Sie sind im Gegensatz hierzu von außen her der Bahn im Zuge der Kriegsfolge auferlegt worden. Die Frage, inwieweit sie Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit haben, hängt von dem jeweiligen Wirtschafts- und Finanzstatus der Bahn ab. Einem Staatsunternehmen, das Gewinne zu erzielen in der Lage ist, können solche politischen Belastungen durchaus aufgebürdet werden. Einem Staatsunternehmen, das im Defizit steht, sollte der Staat solche Belastungen abnehmen. Wie das geschieht, ist eine Frage, die die zuständigen Instanzen angeht. Selbstverständlich müßten hiergegen die Zuwendungen des Staates an die Bundesbahn (vergl. die jährlich im Bundeshaushalt vorgesehenen Mittel), soweit es sich nicht um rückzahlende und normal zu verzinsende Kredite handelt, aufgerechnet werden. Wenn der Bahn an verlorenen Zuschüssen mehr gegeben wird, als den echten politischen Belastungen entspricht, treten wiederum neue Marktverfälschungen auf. Um dies zu verhindern, müßten hierbei auch die von den anderen Verkehrsträgern zu tragenden politischen Belastungen geprüft und berücksichtigt werden.

¹²⁾ Der Sachverständigenausschuß hat für seine Untersuchung einfach unterstellt, daß die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienunq im heutigen Umfange von der Bahn verlangt wird. Die für die jetzt entstehenden verkehrspolitischen Entscheidungen wichtige Frage, ob die sichtbar gewordenen Belastungen z. B. durch tarifpolitische Maßnahmen ausgeglichen, oder ob der Umfang der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienunq eingeschränkt werden muß, blieb infolgedessen offen.

II. Grenzen der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienunq

Bei den zu treffenden verkehrspolitischen Entscheidungen geht es darum, ob und inwieweit bei Änderungen der Lage der Bahn, z. B. durch Mehrverkehr aus der wirtschaftlichen Entwicklung, oder aus der Rückwanderung von der Straße zur Schiene als Folge von volkswirtschaftlich zu rechtfertigenden Kosten-erhöhungen für den Kraftwagen,¹³⁾ oder durch Veränderung der Eisenbahntarife und -kosten, der interne Ausgleich der Bahn wieder funktionsfähig gemacht werden kann, so daß die mit der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienunq verbundene Einnahmeschmälerung ausgeglichen und daher nicht mehr als unzumutbar bezeichnet werden kann. Wenn man der technischen Weiterentwicklung im Verkehrswesen gerecht werden, die Gemeinwirtschaftlichkeit im Prinzip retten und die Verkehrsträger gesund machen will, gilt es, die Grenzen der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedingungen zu erkennen und aus dieser Neuorientierung die Verkehrspolitik zu gestalten.

Nur wirtschaftlich gesunde Verkehrsträger, die ihre Gesamtkosten durch ihre Einnahmen decken, können auf die Dauer eine gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienunq vornehmen. Mit der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienunq im hier erörterten Sinne sind Belastungen d. h. also Kosten verbunden. Auch diese müssen in dem internen Ausgleich aufgefangen werden. Grundsätzlich gilt dies für alle Verkehrsträger. Die Gemeinschaftlichkeit der Verkehrspolitik muß somit dort ihre Grenze finden, wo die Eigenwirtschaftlichkeit der Verkehrsträger gefährdet wird. Wenn die vielfach als „gemeinwirtschaftlich“ bezeichnete Tarifpolitik darauf hinausläuft, die Substanz der Verkehrsmittel zu opfern, um die Wirtschaft zu subventionieren, m. a. W., wenn die Transportleistungen in ihrer Gesamtheit, gemessen an dem dafür notwendigen Aufwand, zu billig zur Verfügung gestellt werden, wird das Prinzip der Gemeinwirtschaftlichkeit ad absurdum geführt. Das Ziel der gemeinwirtschaftlichen Verkehrspolitik ist, die Volkswirtschaft als Ganzes zu fördern. Diese Förderung darf dann aber nicht die Existenz der Verkehrsmittel als einen Teil der Volkswirtschaft gefährden.¹⁴⁾

Wir stellten fest, daß die Situation der Eisenbahn nun dadurch gekennzeichnet ist, daß ihre internen Ausgleichsmöglichkeiten mit dem Auftreten der Kraftwagenkonkurrenz wesentlich eingeschränkt wurden. Neben dem Neuverkehr, den der Kraftwagen dank seiner besonderen Leistungs- und Wesenseigentümlichkeiten mit sich brachte, übernahm er zum erheblichen Teil auch Funktionen, die bis dahin von der Eisenbahn wahrgenommen wurden. Er verursachte aber nicht nur eine Abwanderung von der Schiene auf die Straße, sondern er verringerte auch gleichzeitig die Preisdifferenzierungsmöglichkeiten der Eisenbahn und im gleichen Umfange ihre Ausgleichsmöglichkeiten. Wenn man den Einfluß der Konkurrenz des Kraftwagens auf die Preisbildung der Eisenbahn in seiner Gesamtheit überblickt, zeigt sich, daß de facto die Tariffdifferenzierungsmöglichkeiten im Regeltarif auf die Hälfte zusammenschrumpften.¹⁵⁾

¹³⁾ Also ohne künstliche Behinderung des Kraftwagens in seinen Betätigungsmöglichkeiten.

¹⁴⁾ Vergl. hierzu Denkschrift des Zentralausschusses der Deutschen Binnenschiffahrt: „Die Binnenschiffahrt zur Neuordnung des Deutschen Verkehrs“, S. 13 ff.

¹⁵⁾ Der Verfasser hat sich mit diesem Thema in einer Abhandlung „Der Einfluß der Konkurrenz des Kraftwagens auf die Preisbildung der Eisenbahn“ im Jahrbuch „Deutsche Straße 1955“ (Verkehrs- und Wirtschaftsverlag Düsseldorf) befaßt.

Vor den tarifarischen Abwehrmaßnahmen der Bahn dem neuen Wettbewerber gegenüber zahlte ein Gut der Klasse A fast den 4-fachen Preis als ein Gut der Klasse G, heute dagegen noch nicht einmal das Doppelte.¹⁶⁾

Die Bahn hat zwar nach wie vor noch die Möglichkeit bei den einzelnen Güterklassen die Tarife nach der Nachfrageelastizität zu differenzieren (z. Zt. beträgt das Frachtsparverhältnis zwischen A und G 100 : 57). Die Möglichkeiten der Frachtbelastung eines Gutes werden aber nicht mehr allein durch die geringere oder größere Nachfrageelastizität der beförderten Güter bestimmt, sondern neben diesem Faktor ist nunmehr auch die Substitutionselastizität der Bahntransporte durch Kraftwagentransporte zu berücksichtigen. In der Nahentfernung wurde die Tariffdifferenzierung praktisch so gut wie ganz beseitigt.¹⁷⁾

Wie sich im Zuge dieser notwendigen Tarifänderungen gleichzeitig die Ausgleichsmöglichkeiten verringerten, zeigt der sinkende Anteil der Güter, die früher in starkem Maße zum Ausgleich herangezogen wurden, ist ersichtlich an den Frachteinnahmen der Bahn. Die gesamten Regeltarifgüter bringen heute nur noch ein Drittel der gesamten Frachtgütereinnahmen, ohne den Stückgutverkehr, der insgesamt defizitär ist. Die hochwertigen Güter der Klassen A—C dürften im Durchschnitt der letzten Jahre noch nicht einmal mit 10% am Frachtaufkommen beteiligt gewesen sein.

Der Zwang, das Ausmaß der Tariffdifferenzierung einzuschränken, liegt nicht allein im Güterverkehr vor, auf dem Gebiete der Personentarife haben wir die gleiche Erscheinung. Anstelle des 4-Klassensystems ist heute ein 2-Klassensystem getreten, wobei der Anteil der heutigen ersten Klasse (mit 2% aller Reisenden und 8% der Einnahmen) so begrenzt ist, daß man fast schon von einer Tarifklasse sprechen kann.

Diese verringerten Tariffdifferenzierungen und der Verlust der hochwertigen Güter ist marktbedingt. Dies zeigt wieder, wie die Gesetze des Marktes mächtiger sind als alle schönen Ideologien, Wünsche und Forderungen.

Aus dieser veränderten Wettbewerbslage zog der Staat aber nicht die unvermeidlichen verkehrspolitischen Konsequenzen.

Da die Bahn aus eigener Kraft immer nur in der Lage ist, in dem Rahmen gemeinwirtschaftlich zu handeln, in dem ihr Ausgleichsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, steht die Verkehrspolitik vor der Frage, die über die verringerten Ausgleichsmöglichkeiten hinausgehenden gemeinwirtschaftlichen Belastungen entweder durch Einschränkung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienungsabzubaue, oder die Verkehrsträger für solche, ihre Wettbewerbsfähigkeit behindernden Belastungen schadlos zu halten, bzw. diejenigen Verkehrsträger, die geringere gemeinwirtschaftliche Belastungen zu tragen haben, mit einer Ausgleichsmaßnahme zu belasten, um eine künstliche Verschiebung in der Wettbewerbslage auszugleichen und so Marktverfälschungen im Verkehr zu vermeiden. Wie steht es nun mit der Möglichkeit der Realisierung dieser 3 Alternativen?

¹⁶⁾ Der Frachtsatz betrug 1926 für ein Gut der Klasse A für 200 km Entfernung RM 23,80, für ein Gut der Klasse G RM 6,20; 1956 belaufen sich für die gleichen Leistungen die Frachtsätze auf DM 28,50 bzw. DM 16,20.

¹⁷⁾ Heute sind bei 15 km Entfernung die Frachten der Klassen A—E absolut gleich; zwischen A und G besteht nur noch eine Frachtsparspanne von 15%. Bei 25 km ist die Frachtbelastung von A—D absolut gleich, die Frachtsparspanne zwischen A und G beträgt hier 17 Punkte. Mit zunehmender Entfernung dehnt sich die Spanne aus und erreicht bei 200 km das erwähnte Verhältnis 100:57 und sinkt dann bis 800 km auf 100:50 ab.

Die Idee der Ausgleichsabgabe ist im Prinzip in Deutschland beim Werkverkehr verwirklicht worden. Der Werkverkehr auf der Straße unterliegt keinen Beschränkungen. Er ist weder konzessionspflichtig, noch kontingentierte, er unterliegt keiner Tarifpflicht. Er wird auf die individuellen normalen Bedürfnisse des Unternehmens zugeschnitten. Im Werkverkehr braucht der Unternehmer keine Transportraumreserven bereitzuhalten. Die Verkehrsspitzen zu bedienen, wird den öffentlichen Verkehrsträgern überlassen.

Um die mit gemeinwirtschaftlichen Aufgaben belasteten öffentlichen Verkehrsträger gegen den freien ungebundenen Werkverkehr im Interesse der Aufrechterhaltung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienungs abzuschirmen, wird der Werkfernverkehr zum Ausgleich für die ihm eingeräumten Freiheiten mit einer zusätzlichen Beförderungssteuer belastet. Es ist dies natürlich kein genauer Ausgleich, sondern eine ganz globale Regelung. Ob sie ausreicht, muß ihre Wirkung beweisen. Der Einwand der Wirtschaft gegen diese steuerliche Ausgleichsmaßnahme ist zwar verständlich, aber keineswegs folgerichtig. Wenn gesagt wird, diese Maßnahmen belasten die Wirtschaft, verteuern den Kraftwageneinsatz im Werkverkehr und machen diesen zum Teil unrentabel, so ist dies gerade die gewollte Wirkung. Die Wirtschaft muß sich darüber im klaren sein, daß ihre Forderung nach Aufrechterhaltung der gemeinwirtschaftlichen Tarifgestaltung unvereinbar ist mit der Forderung nach völliger Freiheit des Werkverkehrs, — in diesem Fall nach Befreiung der Werkverkehrstreibenden von der besagten Ausgleichsbelastung. Die Wirtschaft, die die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienungs aufrechterhalten sehen möchte, hat hierzu ein entscheidendes Mittel in der Hand, und zwar das einer maßvollen Anwendung des Werkverkehrs. Sie muß klar erkennen, daß sie in dem Ausmaß, in dem sie den Kraftwagenwerksverkehr zu Verkehrsleistungen heranzieht, die den frachtlichen Ausgleich für den Subventionsverkehr zu bringen haben, den notwendigen Ausgleich zerstört und in diesem Umfang die von ihr geforderte Tarifpolitik, die dezentralisierend und die Randgebiete begünstigend wirken soll, unmöglich macht. Da es bei der Vielzahl der hier in Betracht kommenden Werksverkehrsunternehmer unrealistisch ist, mit einem bloßen Appell zum Erfolg zu kommen — es ist ganz natürlich, daß der einzelne Unternehmer unter den gegebenen Daten für sich das Beste herauszuholen bestrebt ist — müssen eben aus dem besagten Grund die Daten so geändert werden, daß die gewollte Wirkung eines maßvollen Werkverkehrs zum Schutze der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienungs erreicht wird. Die Sonderbelastung des Werkverkehrs ist der Preis, den die auf diese Weise ihre Güter befördernden Unternehmer für die Gemeinwirtschaftlichkeit zu entrichten haben.

Der Gedanke, innerhalb der öffentlichen Verkehrsträger etwaige Unterschiede in einseitigen und unzumutbaren Belastungen durch eine Ausgleichsabgabe zu beseitigen, um auf diese Weise Marktverfälschungen zu vermeiden, ist in Deutschland viel erörtert worden. Der Tatbestand läßt sich aber auch nicht annähernd feststellen. Wenn es schon nicht möglich ist, bei dem Einheitsunternehmen Bundesbahn die gemeinwirtschaftlichen Belastungen zu ermitteln und hierüber in einem kleinen Sachverständigenkreis eine einheitliche Meinung herbeizuführen, wie problematisch wird es erst dann, wenn man an die Feststellungen der gemeinwirtschaftlichen Belastungen bei der Vielzahl der privatwirtschaftlich geführten Verkehrsunternehmen in der Binnenschiffahrt und im Kraftwagengewerbe heranzugehen würde. Derartige Versuche werden wohl immer in der Theorie stecken bleiben.

Worauf es ankommt, ist einseitige, unzumutbare Belastungen zu verhindern. Dies kann auch nicht auf dem Wege geschehen, daß der Staat die Verkehrsträger für derartige Belastungen schadloß hält. Auch bei der veränderten Konkurrenzlage besteht das Wesen der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienunq weiterhin darin, daß die damit verbundenen Lasten innerhalb der Verkehrsträger aufgefangen werden müssen. Wenn die Verkehrsträger Einnahmeverluste aus subventionsbedürftigen Verkehren durch den Staat ersetzt bekommen, — diese Regelung dürfte ja nicht nur für die Bahn allein Platz greifen, sondern dann für alle Verkehrsträger — wäre wohl jeder Verkehrsträger bereit, in jeder Hinsicht gemeinwirtschaftliche Konzessionen zu machen, z. B.: verbilligte Frachten einzuräumen, wenn es möglich ist, den Unterschiedsbetrag gegenüber den normalen Frachten, d. h., die entstehenden Einnahmeausfälle durch den Staat ersetzt zu bekommen.

Weshalb soll dann der Staat erst den Umweg über die Verkehrsträger machen? Dann wäre es für ihn wesentlich einfacher — und auch der Öffentlichkeit gegenüber ehrlicher, die zu begünstigenden Verkehrsteilnehmer direkt zu subventionieren.

Eine Subventionierung durch staatliche Zuschüsse an die Verkehrsträger müßte letztlich zur Unwirtschaftlichkeit und damit zu Produktivitätsverlusten im Verkehr führen. Der Zwang zur Rationalisierung würde gemildert oder gar beseitigt und das Verantwortungsgefühl ausgehöhlt. Außerdem würde die Gefahr wachsen, daß bestimmte Tarife unter dem Zeichen der Gemeinwirtschaftlichkeit ohne Rücksicht auf betriebswirtschaftliche Gegebenheiten noch mehr herabgesetzt würden, nicht zuletzt auch, um mit solchen subventionierten Tarifen unfaire Wettbewerbspolitik zu betreiben. Damit würde nur ein weiterer Störungsfaktor in der Verkehrsordnung geschaffen.

Somit bleibt für die Verkehrspolitik nur die eine Alternative, einseitige und unzumutbare gemeinwirtschaftliche Belastungen dadurch zu verhindern, daß die sie verursachenden Faktoren beseitigt werden. Die über die verringerten Ausgleichsmöglichkeiten hinausgehenden gemeinwirtschaftlichen Belastungen müssen durch Einschränkung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienunq abgebaut werden.

Wenn die Bundesbahn nicht zu einem dauernden Kostgänger des Staates werden soll, muß die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienunq dort ihre Grenze finden, wo unter Ausnutzung aller noch vorhandenen Ausgleichsmöglichkeiten die Gesamtkostendeckung und damit die Eigenwirtschaftlichkeit des Unternehmens gefährdet ist. Was über die so begrenzte Gemeinwirtschaftlichkeit hinaus an Förderungsmaßnahmen für die Volkswirtschaft als notwendig erachtet wird, ist unmittelbar Aufgabe des Staates. Gemeinwirtschaftliche Forderungen, die diese Ausgleichsmöglichkeiten überschreiten, können dann nicht mehr versteckt mit dem Instrument Staatsbahn befriedigt werden, sie müssen dann vielmehr offen durch unmittelbare staatliche Subventionen an die notleidenden und unterstützungsbedürftigen Verkehrsnutzer gewährt werden. Auf diese Weise kann dann auch die Subvention auf die wirklich unterstützungsbedürftigen beschränkt werden, was bei dem unrationellen Umweg über die Verkehrsmittel nicht möglich ist.

Schluß:

Mit den hier aufgezeigten Grenzen der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienunq berühren wir eine der wichtigsten Entscheidungen, vor denen die deutsche Verkehrspolitik steht. Nachdem der bei dem Zusammenbruch des Deutschen Reiches völlig zerstörte Verkehrsapparat wieder aufgebaut wurde und die Wirtschaft wieder über einen funktionsfähigen Verkehrsapparat verfügen kann, hat die deutsche Verkehrspolitik zwei Hauptaufgaben zu erfüllen.

Der erste Aufgabenkreis bezieht sich auf Probleme, die sich unter dem Begriff der wirtschaftlichen Gesundung des Verkehrsapparates in seiner Gesamtheit wie in seinen Einzelteilen und unter Ordnung des Angebotes zusammenfassen lassen. Um der Volkswirtschaft dauerhaft einen leistungsfähigen Verkehrsapparat zu erhalten, muß eine angemessene Bezahlung der Leistung der Verkehrsträger gesichert sein. Um dabei den Frachtkostenaufwand der Wirtschaft so niedrig wie möglich zu halten, ist eine Ordnung innerhalb der einzelnen Verkehrsträger und eine volkswirtschaftlich zweckmäßige Zusammenarbeit der einzelnen Verkehrsträger untereinander unerläßlich. Der ruinöse, die Verkehrssubstanz aushöhlende Kampf der Verkehrsträger untereinander muß in einen echten Leistungswettbewerb umgewandelt werden. Eine Vorherrschaft eines Verkehrsträgers darf es ebensowenig geben, wie die künstliche Unterdrückung eines anderen. Vielmehr muß die Verkehrspolitik von dem Grundsatz der Einheit des Verkehrs getragen werden, der den Verkehr mit allen seinen Teilen als ein unteilbares Ganzes ansieht. Diese Koordinierung der Verkehrsträger ist wohl die erste und wichtigste Aufgabe der deutschen Verkehrspolitik. Sie ist eine sehr schwierige Aufgabe, weil kein Produktionszweig eine so strukturelle Vielgestaltigkeit aufweist, wie der Verkehr. Schon dies erschwert die große Ordnungsaufgabe auf der Angebotsseite des Verkehrsmarktes.

Die Lösung dieses ersten Aufgabenkomplexes wird nunmehr dadurch erschwert, daß sie in zunehmendem Maße in Kollision gerät mit der zweiten Aufgabe, die Verkehrspolitik mit den Erfordernissen der Staats- und Wirtschaftspolitik in Einklang zu bringen. Was sich hierunter verbirgt, wurde einleitend bei der Begriffsbestimmung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienunq erläutert. Stand die deutsche Verkehrspolitik schon in den vergangenen Jahrzehnten wesentlich stärker als in den übrigen europäischen Ländern in dem Dienst dieser raumpolitischen und gesellschaftlichen Forderungen, so sind die Forderungen der Wirtschaft und der Politik auf Unterstützungen durch verkehrspolitische Maßnahmen durch den unglücklichen Ausgang des 2. Weltkrieges noch in mannigfacher Hinsicht gestiegen. Neben den wirtschaftsschwachen Gebieten fordern nun die durch die willkürliche Grenzziehung entstandenen Notstandgebiete längs des „Eisernen Vorhangs“ die Unterstützung durch den Verkehr. Die deutschen Seehäfen verlangen zum Ausgleich für das verlorene Hinterland von den Verkehrsträgern frachtliche Opfer. Die Flüchtlingsländer, besonders in den revierfernen Randgebieten erwarten Unterstützungsmaßnahmen auf dem Verkehrssektor und so fort.

Das Dilemma ist aber, daß die Möglichkeiten, durch die Verkehrspolitik und vor allem durch eine gemeinwirtschaftliche Politik des Staatsunternehmens Bahn, zu helfen, geringer geworden sind.

Mit dem Auftreten des Kraftwagens ist es nicht mehr in dem früheren Maße möglich, durch eine differenzierte Eisenbahntarifpolitik Kostenausgleiche gegenüber günstigeren Standorten zu schaffen.

Die bisher von dem Verkehr an die Wirtschaft gezahlten Subventionen müssen im Gegenteil eingeschränkt werden, wenn der Verkehr selbst wieder gesund werden soll. Man muß nun einmal der durch den Kraftwagen geänderten Marktlage Rechnung tragen und erkennen, daß die Eisenbahn nicht mehr in dem früheren Maße das Instrument für einen volkswirtschaftlich erwünschten Verkehrslastenausgleich ist. Dieses Instrument ist wesentlich stumpfer geworden. Mit dem Auftreten des neuen Verkehrszweiges, dem die Bahn bestimmte Funktionen abtreten muß, — das ist bei jedem technischen Fortschritt so¹⁸⁾ — ist ihr Betätigungsfeld enger geworden als in der Zeit, da sie den Landverkehr beherrschte. Aus den damit verbundenen Ausgleichsmöglichkeiten gilt es, die auf die Dauer unvermeidliche verkehrspolitische Konsequenz einer notwendigen Einschränkung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung durch die Bahn und damit eine Begrenzung ihrer gemeinwirtschaftlichen Belastungen auf das nunmehr zumutbare Maß zu ziehen.

Mit dieser Forderung ist kein Urteil über die raumpolitischen Ziele, über die Unterstützungsnotwendigkeiten der oben zitierten Art abgegeben. Das sind politische Fragen, die die politischen Instanzen zu entscheiden haben. Hier soll nur gesagt sein, daß das bisherige Mittel, dieses Ziel zu erreichen, nämlich über das Staatsinstrument Eisenbahn, nur noch in einem beschränkteren Maße angewendet werden kann. Soweit es sich um eine volkswirtschaftlich förderungswerte Unterstützung von bestimmten Güterverkehren und Wirtschaftsgebieten handelt, muß man im übrigen den Weg der direkten Subventionierung der betreffenden Verkehrsnutzer durch den Staat wählen.

Früher waren es drei Faktoren, die die industrielle Standortbildung beeinflussen und in Richtung einer Dezentralisierung und einer Stärkung der wirtschaftsschwachen Gebiete begünstigten: die regionalen Lohnunterschiede, die Unterschiede in den lokalen Steuern und die Ausgleichsmaßnahmen über den Verkehrssektor, insbesondere über Eisenbahntarife. Die beiden ersten Faktoren sind nur noch in einem viel kleineren Umfang wirksam als früher. Man hat sich damit abfinden müssen: Ebenso wird man die eingeschränkteren Möglichkeiten, durch den dritten Faktor zu helfen, hinnehmen müssen.

Die Wirtschaft kann sich hierüber zuletzt beklagen. Durch den Uebergang zum Werkverkehr ist sie bestrebt, sich von dem Preis freizuzeichnen, der für die volkswirtschaftlich erstrebenswerte Standort- und Raumpolitik entrichtet werden muß, und den sie früher über erhöhte Tarife bei den frachtunempfindlicheren Verkehren auch bezahlt hat.

Wie in der Wirtschaft, so kann auch im Verkehr auf die Dauer nichts verschenkt werden. Auch die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung verursacht Kosten, die irgendwie beglichen werden müssen. Können sie die Verkehrsträger nicht mehr intern ausgleichen, dann muß man den überschießenden Teil der Allgemeinheit im Wege der offenen Subventionierung aufbürden. Ändert man an dem derzeitigen Zustand zu weitgehender Subventionierung der Wirtschaft über die Frachten nichts, dann kann der Substanzverzehr der Verkehrsträger nicht vermieden werden. Damit ist aber der Wirtschaft auf die Dauer in keiner Weise gedient.

¹⁸⁾ Das gilt auch für den Fall, daß die Verhältnisse auf dem Verkehrsmarkt in jeder Hinsicht geordnet sind, und keinerlei Marktverfälschungen mehr vorliegen.

Man muß erkennen, daß die Tarife der Verkehrsträger nicht nur ein Mittel zur räumlichen Ordnung der Wirtschaft sind, sondern daß die Tarife einen Preis darstellen, mit dessen Hilfe der Werteverzehr, mit anderen Worten Kosten, ersetzt werden müssen, wenn die Verkehrsunternehmen wirtschaftlich gesund arbeiten sollen. Es gilt, die Ueberspitzung eines volkswirtschaftlich gesunden Prinzips zu vermeiden und bei grundsätzlicher Beibehaltung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung wieder einen funktionsfähigen Verkehrslastenausgleich herbeizuführen. Dieser ist dann gegeben, wenn die Belastungen die Ausgleichsmöglichkeiten nicht übersteigen. Dann ist auch die Existenz der Verkehrsträger durch eine so begrenzte Gemeinwirtschaftlichkeit nicht mehr bedroht. Ist dieser Verkehrslastenausgleich bei den einzelnen Verkehrsmitteln herbeigeführt, so gibt es keine unzumutbaren gemeinwirtschaftlichen Belastungen mehr, die den einen Verkehrsträger gegenüber den anderen in seiner Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen und einer gesunden Ordnung im Verkehr entgegenstehen. Dann gibt es aus diesem Grunde keine marktverfälschenden Maßnahmen mehr, die das Gleichgewicht im Wettbewerb der Verkehrszweige stören könnten. Dann löst sich das Problem der einseitigen, unzumutbaren Belastungen von selbst, weil es dann keine mehr gibt.

Es ist Sache der betroffenen Verkehrsträger — in erster Linie der Bundesbahn — sich den verantwortlichen Stellen gegenüber zu äußern, in welchem Ausmaß sie gemeinwirtschaftliche Belastungen für tragbar und damit zumutbar halten.