

Gemeinwirtschaftlichkeit - ein Wettbewerbsproblem?

Eine Entgegnung

Von Dr. jur. Heribert Gosse

Vorbemerkungen

In Heft 3/1956 dieser Zeitschrift hat Dr. F. J. Schroiff eine Abhandlung „Zum Problem der Einschränkung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung durch die Eisenbahn“ veröffentlicht, die in verschiedener Hinsicht einer Ergänzung und — wie wir meinen — der Richtigstellung bedarf.

Wenn diese Entgegnung in der Beantwortung der von Schroiff vertretenen Thesen die gemeinwirtschaftlichen Tatbestände überwiegend im positiven Sinne hervorhebt, so möchten wir sie doch nicht als bedingungslose Verteidigung des gemeinwirtschaftlichen Prinzips an sich verstanden wissen. Die Bundesbahn selbst hat in wiederholten Äußerungen ihre neutrale Einstellung zur Sache bekundet. Nicht gutgeheißen werden kann es aber, wenn in letzter Zeit verschiedentlich der Versuch gemacht wird, die bestehenden gemeinwirtschaftlichen Wirkungen und Belastungen weitgehend als nichtexistent zu behandeln oder ihre Einschränkung nur insoweit zu empfehlen, als dies im eigenen Interesse einzelner Wirtschaftszweige oder bestimmter konkurrierender Verkehrsträger vorteilhaft erscheint. Man wird der Entscheidung nicht ausweichen dürfen, die Gemeinwirtschaftlichkeit im Grundsatz beizubehalten oder sie im Grundsatz aufzugeben — mit allen Folgerungen, die sich in dem einen wie dem anderen Falle für die Gesamtwirtschaft und die Verkehrsträger daraus ergeben mögen. Halbe Maßnahmen, die unter Beibehaltung aller wesentlichen Bindungen der Bundesbahn nur Randerscheinungen des Problems berühren, im übrigen aber den privatwirtschaftlich ausgerichteten Verkehrsträgern nur zusätzliche Chancen einräumen würden, sind abzulehnen.¹⁾

Zunächst ist die Zielsetzung der Abhandlung Schroiffs nicht deutlich erkennbar. Der Verfasser erklärt in der Einleitung, daß er sich „mit den Grenzen der Einsatzmöglichkeiten des Instruments der Bundesbahn zur Erreichung gemeinwirtschaftlicher Zielsetzungen“ befassen wolle, stellt aber den Hauptteil seiner Arbeit in den sehr viel engeren Zusammenhang der Auswirkungen der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung der Bundesbahn auf die anderen Verkehrsträger, sieht diese Verkehrsbedienung also im wesentlichen nur als Problem der „Wettbewerbs-

¹⁾ In diesem Zusammenhang darf bemerkt werden, daß die Feststellung in der Abhandlung von Dr. Schroiff (S. 152 Anm. 12), der zur Untersuchung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Bundesbahn eingesetzte Sachverständigen-Ausschuß habe für seine Untersuchung einfach unterstellt, daß die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung im heutigen Umfang von der Bahn verlangt werde, unzutreffend ist. Der Ausschuß war vielmehr in seiner Arbeit an die amtliche Regierungserklärung des jetzigen Bundeskabinetts bei seiner Amtsübernahme sowie an zahlreiche, sich über alle Parteien erstreckende parlamentarische Erklärungen im Bundestag gebunden.

ordnung im Verkehr“. Gegen diese, u. E. zu enge Betrachtungsweise müssen grundsätzliche Bedenken angemeldet werden. Eine solche Darstellung wird dem Begriff der Gemeinwirtschaftlichkeit, die nur unter allgemeinen volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten zutreffend gewertet werden kann, nicht gerecht. Sie wird ferner der Sonderstellung der Bundesbahn nicht gerecht, die als einziges Verkehrsunternehmen neben dem in allgemeinen immer noch Gewinne abwerfenden Güterverkehr mit gleichem Rang den volkswirtschaftlich nicht minder wichtigen Personenverkehr zu betreiben hat. Die Verpflichtung zur Bedienung des Reiseverkehrs „in Übereinstimmung mit dem Verkehrsbedürfnis“ (§ 4 Abs. 1 AEG) aber stellt — weit über den vom Wetzler-Ausschuß festgestellten Teilverlust aus den Sozialtarifen hinaus — die entscheidende „gemeinwirtschaftliche Last“ der Bundesbahn dar.

Zur Definition der Gemeinwirtschaftlichkeit

Auch die Grundvoraussetzungen und Begriffe, die der Verfasser in seiner Arbeit verwendet, bedürfen einer Klarstellung. Schroiff hebt zu Beginn seiner Ausführungen hervor, daß über den materiellen Inhalt der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung keine einheitliche Vorstellung herrsche, dieser Begriff vielmehr nach der jeweiligen politischen Willensbildung wandelbar sei. Die Lösung der mit diesem Problem verbundenen Frage müsse daher letztlich der Politik überlassen bleiben. Die Wissenschaft könne nur gewisse allgemeine Voraussetzungen klären, bleibe aber im übrigen auf die kritische Prüfung der Eignung der gewählten Instrumente beschränkt.

Wenn auch zuzugeben ist, daß die konkreten Ziele der allgemeinen Wirtschafts- und Verkehrspolitik und damit der Gemeinwirtschaftlichkeit von den jeweiligen Gesamtumständen abhängen und variabel sind, so kann dem Verfasser gleichwohl darin nicht uneingeschränkt zugestimmt werden, daß es für den Begriff der Gemeinwirtschaftlichkeit keine eindeutige Begriffsbestimmung gebe und auch nicht geben könne. Die bestehenden Auslegungsschwierigkeiten, die in den Diskussionen immer wieder zu Meinungsunterschieden Anlaß geben, haben ihre Ursache im wesentlichen in der Verschiedenheit des Standorts, von dem die Dinge jeweils betrachtet werden. Unter rein subjektiven Gesichtspunkten wird unter dem Begriff der Gemeinwirtschaftlichkeit naturgemäß häufig etwas anderes verstanden werden, je nachdem, ob diese nach volkswirtschaftlichen Belangen, vom Standpunkt regionaler Wirtschaftsinteressen, der einzelnen Verkehrsnutzer oder der beteiligten Verkehrsträger gewertet wird. Der materielle Gehalt der Gemeinwirtschaftlichkeit im Sinne einer übergeordneten staatlichen Zielsetzung hingegen ist sowohl in theoretisch-wissenschaftlicher Hinsicht wie in seinen wesentlichen tatsächlichen Erscheinungsformen vielfach und übereinstimmend dargestellt. Wir dürfen hierzu insbesondere auf das auch vom Verfasser zitierte Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats bei dem Bundesverkehrsministerium Bezug nehmen.²⁾ Danach bedeutet gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung vor allem:

- a) gleichwertige Bedienung der wirtschaftsstarken und der wirtschaftsschwachen Gebiete auf Grundlage der Gleichheit vor dem Tarif und mit einer dem Bedarf entsprechenden Leistung;

²⁾ Vorschläge für eine Reform des Deutschen Eisenbahngütertarifs, Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats bei dem Bundesverkehrsministerium, Heft 1. Auf die zahlreichen Arbeiten von Berkenkopf, Napp-Zinn, Pirath, Schulz-Kiesow u. a. wird verwiesen.

- b) Förderung einer gesunden Dezentralisierung der Siedlung und der Industrie;
- c) Förderung der Mittel- und Kleinbetriebe in volkswirtschaftlich vertretbarem Rahmen;
- d) Begünstigung bestimmter Bevölkerungsschichten im Personentarif aus staats-, sozial- und wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten.

Insoweit stehen einer gültigen Definition daher kaum unüberwindliche Schwierigkeiten entgegen. Wir haben allerdings den Eindruck, daß der Verfasser seinerseits nicht immer zwischen den einzelnen theoretisch erarbeiteten Begriffsmerkmalen sowie den praktischen Erscheinungsformen der Gemeinwirtschaftlichkeit und etwaigen Folgerungen daraus unterschieden hat und daher teilweise selbst zu einer Komplizierung dieses Begriffes beiträgt.

Zur Klarstellung der mit dem Begriff der Gemeinwirtschaftlichkeit und ihren Auswirkungen zusammenhängenden Fragen möchten wir daher unseren Ausführungen einige Festpunkte voranstellen, auf die wir im Verlauf unserer Entgegnung noch wiederholt zurückkommen werden:

Es muß unterschieden werden zwischen den

1. externen gemeinwirtschaftlichen Wirkungen eines bestimmten Verhaltens (im Sinne der Definition des Wissenschaftlichen Beirats und den
2. internen gemeinwirtschaftlichen Belastungen, die damit für den verpflichteten Verkehrsträger verbunden sein können.

Zahlreiche Maßnahmen der verschiedenen Verkehrsträger sind denkbar und in den gegenwärtigen verkehrswirtschaftlichen Verhältnissen auch tatsächlich vorhanden, die in Übereinstimmung mit der staatlichen Zielsetzung gemeinwirtschaftliche Wirkungen auslösen, obwohl sie ausschließlich aus eigenwirtschaftlichen Motiven dieser Verkehrsträger eingeführt wurden bzw. beibehalten werden. Derartige Tatbestände werfen keinerlei Probleme auf und sind vom Standpunkt verkehrspolitischer Ordnungsbestrebungen uninteressant.

3. Bestimmte Maßnahmen können gleichzeitig gemeinwirtschaftlichen und eigenwirtschaftlichen Zwecken untergeordnet sein (z. B. die Entfernungsstaffel). Trotz der in solchen Fällen vielfach vorhandenen Verflechtung der Zielsetzungen und der Schwierigkeiten, die einzelnen Elemente voneinander abzugrenzen, wird der gemeinwirtschaftliche Charakter bestimmter Teilelemente nicht bestritten werden können. Die Kongruenz eigenwirtschaftlicher Interessen mit übergeordneten Zielsetzungen steht der Annahme eines gemeinwirtschaftlichen Verhaltens grundsätzlich nicht entgegen.
4. Die Anerkennung einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung als einer Last im betriebswirtschaftlichen Sinne kann nur dort und in dem Umfang gefordert werden, in dem die Berücksichtigung der staatlichen Zielsetzungen den eigenen kaufmännischen Überlegungen der Verkehrsunternehmen widerspricht. Zwischen den gemeinwirtschaftlichen Auswirkungen eines Handelns und ihrer Anerkennung im Sinne einer Belastung muß also klar unterschieden werden.

Andererseits darf die Anerkennung einer Last nicht davon abhängig gemacht werden, ob die Selbstkosten gedeckt sind oder nicht. Auch ein entgangener Gewinn stellt eigenwirtschaftlich eine Belastung dar.

5. Als unabdingbare Voraussetzung für die Anerkennung einer Belastung wird zu gelten haben, daß die gemeinwirtschaftliche Leistung kraft Gesetzes oder kraft übergeordneter allgemeiner Weisung von einem bestimmten Verkehrsträger verlangt wird. Erst ein solcher staatlicher Auftrag unterscheidet die gemeinwirtschaftliche Belastung von normalen wirtschaftlichen Lasten, wie sie auch in anderen Bereichen der Wirtschaft vorkommen (z. B. einer Behinderung im Wettbewerb).

Gerade diesen beiden letzten Erfordernissen nach Ziffer 4 und 5 kommt entscheidende Bedeutung zu. Wir werden uns damit noch zu beschäftigen haben, weil insoweit des öfteren — auch in der Abhandlung von Dr. Schroiff — Mißverständnisse und Unklarheiten anzutreffen sind.

6. Die Frage der Zumutbarkeit einer Belastung hat weder mit der materiellen Wirkung einer gemeinwirtschaftlichen Leistung noch mit ihrer grundsätzlichen Anerkennung als einer Last begrifflich etwas zu tun. Das Problem der Zumutbarkeit kann vielmehr nur im Zusammenhang mit der finanziellen Lage eines Verkehrsunternehmens sowie der verkehrswirtschaftlichen Gesamtsituation zutreffend gewürdigt werden. Die Lösung der damit zusammenhängenden Fragen gehört daher in den Bereich der praktischen Verkehrspolitik und ist der wissenschaftlichen Erörterung weitgehend entzogen.
7. Schließlich können sich gewisse Auswirkungen der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung in dem internen Bereich der Verkehrswirtschaft selbst, d. h. also unter und zwischen den einzelnen Verkehrsträgern, ergeben.

Zur Verdeutlichung sei hervorgehoben, daß die Ziffern 1, 2 und 3 sich auf den Begriffsinhalt der Gemeinwirtschaftlichkeit im Sinne der vom Wissenschaftlichen Beirat definierten Zweckbestimmung beziehen, die Ziffern 4 und 5 die objektiven Tatbestandsmerkmale behandeln, die als wesentliche Voraussetzungen zur Anerkennung einer „gemeinwirtschaftlichen Belastung“ gelten müssen und schließlich die Ziffern 6 und 7 sich mit den Folgerungen befassen, die aus einer gemeinwirtschaftlichen Belastung ggf. zu ziehen sind — Ziffer 6 mit der Folgerung für den unmittelbar betroffenen Verkehrsträger, Ziffer 7 mit den mittelbaren Auswirkungen, die bei den konkurrierenden Verkehrsträgern auftreten können.

Schroiff hat diesen Auswirkungen nach Ziffer 7 den Hauptteil seiner Ausführungen gewidmet. Dem Range nach stehen sie in einer volkswirtschaftlichen Betrachtung u. E. am Schluß der Skala.

I. Die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung als Problem der Wettbewerbsordnung

Es bedarf keiner weiteren Begründung, daß die gemeinwirtschaftlichen Leistungen nach Ziffer 2 (Absatz 2) und ebenso, soweit ihnen eigenwirtschaftliche Überlegungen zugrunde liegen, nach Ziffer 3 des Katalogs keine besonderen Fragen für die Neuordnung des Verkehrswesens aufwerfen. Hier fügen sich in glücklicher Ergänzung Erfordernisse der staatlichen Rechts- und Wirtschaftsordnung mit dem Eigeninteresse der Verkehrsunternehmen zusammen.

Die von dem Verfasser angedeutete Problematik liegt im wesentlichen im Fall nach Ziffer 4. Nur hier tauchen die außerordentlich schwierigen Fragen der Abwägung des Allgemeininteresses mit den divergierenden Erfordernissen kommerziellen Handelns gemeinwirtschaftlich gebundener Verkehrsunternehmen auf,

die Frage nach Umfang und Zweckmäßigkeit der Einzelmaßnahmen, der Einschaltung eines bestimmten Verkehrsunternehmens als Instrument der staatlichen Wirtschaftspolitik — kurz die Frage nach der „Einschränkung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung“ zu deren Lösung Dr. Schroiff mit seiner Abhandlung — begrenzt auf den Bereich des Güterverkehrs — beitragen will.

Entgegen dieser erklärten Zielsetzung und entgegen seiner eigenen Definition, daß es der Zweck der gemeinwirtschaftlichen Verkehrspolitik sei, die Volkswirtschaft als Ganzes zu fördern, hat sich Schroiff, wie bereits hervorgehoben wurde, im wesentlichen mit einem anderen Problem befaßt, nämlich der „Gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung als Problem der Wettbewerbsordnung“ (vgl. Ziffer 7). Diese in der Abhandlung immer wiederkehrende veränderte Fragestellung beeinflusst Ergebnis und Inhalt der Untersuchung so wesentlich, daß das eigentliche Thema u. E. zu kurz gekommen ist.

Dem Hauptteil seiner Ausführungen stellt Schroiff durchaus zutreffend die Forderung nach einer scharfen Trennung zwischen der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung und der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbelastung voraus (vgl. hierzu oben Ziffer 1 und 2). Eine solche Unterscheidung erscheint uns auch im Sinne der Beweisführung Schroiffs begrifflich notwendig, weil nur eine anzuerkennende Belastung eine Behinderung des Wettbewerbs darstellen kann. Ohne jede Begründung konkretisiert der Verfasser jedoch anschließend die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung als ein Problem der Wettbewerbsordnung im Verkehr.³⁾ Ohne Beweisführung wird damit implicite unterstellt, daß die im Wettbewerb zu dem Hauptträger der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung — der Bundesbahn — stehenden anderen Verkehrsträger in unmittelbarer Weise den gleichen Verpflichtungen unterworfen seien und daß weiter in dieser Wettbewerbssituation der Kern der Problematik umschlossen liege.⁴⁾ Damit wird die Untersuchung auf ein Nebenproblem beschränkt, das unter eigenwirtschaftlichen Gesichtspunkten für die beteiligten Verkehrsträger von erheblichem Interesse sein kann, dem aber für das von Schroiff zur Untersuchung gestellte Hauptthema nur untergeordnete Bedeutung zukommt. Insbesondere kann die an vielen Stellen seiner Abhandlung hervorgehobene Verbindung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und Behinderung im Wettbewerb, die offenbar im Sinne gegenseitig korrespondierender Bedingungen aufgefaßt werden, nicht anerkannt werden. Die gemeinwirtschaftliche Funktion der Bundesbahn wird zwar in manchen Fällen derartige Hemmnisse im Wettbewerb für die anderen Verkehrsträger als Nebenwirkung auslösen, doch sind andererseits sehr wohl Fälle denkbar und vorhanden, in denen bestimmte gemeinwirtschaftliche Auflagen an die Bundesbahn auf die anderen Verkehrsträger keinerlei Einfluß ausüben (z. B. Fahrplanpflicht, Sozialtarife im Personenverkehr usw.). Rein begrifflich darf also die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung des einen Verkehrsträgers nicht mit etwaigen Belastungen bei den anderen Verkehrsträgern gleichgesetzt oder in unmittelbarem Zusammenhang gestellt werden. Wenn wir auf unseren vorangestellten Katalog verweisen dürfen, so ergibt sich, daß hier die Tatbestände von Ziffer 1 und Ziffer 7 nicht auseinandergehalten worden sind.

In diesem Zusammenhang muß der wiederholt vorgetragenen These des Ver-

³⁾ Seite 143, 4. Absatz.

⁴⁾ Seite 149, Absatz 2.

fassers, daß die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung eine Aufgabe aller öffentlichen Verkehrsträger sei, nachdrücklich widersprochen werden. Es ist unbestritten, daß die Bundesbahn gemeinwirtschaftliche Auflagen kraft ausdrücklicher gesetzlicher Vorschriften (§ 4 Abs. 1 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes, § 4 Abs. 1 des Bundesbahngesetzes, §§ 453 ff. des Handelsgesetzbuches sowie §§ 3, 6 und 53 der Eisenbahnverkehrsordnung) zu erfüllen hat und überdies als staatliches Verkehrsunternehmen an die Richtlinien der Bundesregierung gebunden ist. Eine Auseinandersetzung darüber, ob und in welchem Umfang ggf. auch die anderen Verkehrsträger dahingehende Rechte oder Pflichten wahrzunehmen hätten, wäre entbehrlich, wenn nicht immer wieder der Versuch unternommen würde, aus dieser angeblichen Verpflichtung bestimmte Forderungen herzuleiten oder zumindest unter Berufung auf angeblich gleichartige eigene „Belastungen“ die Sonderleistungen der Bundesbahn bei der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung zu bestreiten. Da auch Schroiff in seiner Abhandlung die gleichen Thesen vertritt, muß doch die Frage gestellt werden, woher Binnenschiffahrt und Kraftverkehr die Legitimation nehmen, die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung als eine ihnen übertragene „Aufgabe“ zu bezeichnen. Die „de facto-Theorie“ des Verfassers, mit der wir uns später noch zu befassen haben, vermag lediglich gewisse „Reflexwirkungen“, also dem Wortsinne nach einen Widerschein der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung der Bundesbahn in tatsächlicher Hinsicht zu erklären, die jedoch schon nach diesem von Schroiff geprägten Ausdruck nicht mit einem „Auftrag“ oder einer „Aufgabe“ gleichgesetzt werden können.

Inwieweit die anderen Verkehrsträger Binnenschiffahrt und Straßenverkehr rein technisch und ökonomisch zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben in der Lage sind, soll in Übereinstimmung mit dem Verfasser hier unerörtert bleiben. Nur auf einen Gesichtspunkt darf aufmerksam gemacht werden: Schroiff schließt sich der Begriffsdefinition des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium dahin an, daß die Hauptzielsetzung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung raumpolitischer Natur sei, also in erster Linie der Erschließung schwachbesiedelter Gebiete und dem Ausgleich der Standortungunst revierferner Gebiete dienen solle. Er sieht aber im Zuge der Zusammenballung der Menschenmassen auf engem Raum zunehmend mehr gesellschaftspolitische Aufgaben in den Vordergrund treten, also die Entballung von Industriegebieten und die Auflockerung großstädtischer Siedlungen. Hierzu scheint uns der Hinweis erforderlich, daß das Vorhandensein und der Wirkungsgrad der meisten Binnenwasserstraßen diese gesellschaftspolitische Zielsetzung u. E. nicht zu fördern geeignet sind, sondern ihr geradezu entgegenstehen. Nirgends ist die Konzentration von Wirtschaftsunternehmen und damit die Zusammenballung von Menschenmassen so groß wie im Bereich der Wasserstraßen. Jeder neue Kanal zieht, soweit er zur Erschließung des berührten Landes überhaupt beiträgt, Industrien und Wirtschaftsbetriebe an den Wasserweg und verstärkt damit die allgemeinen Ballungstendenzen. Dieser den Wasserstraßen immanente Sog wirkt also einem wichtigen gemeinwirtschaftlichen Ziel entgegen.

Wetzler-Bericht

Schroiff kommt in seinen weiteren Ausführungen wiederholt auf den „Bericht des Sachverständigen-Ausschusses zur Feststellung der betriebsfremden Lasten und gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Deutschen Bundesbahn“ (Wetzler-Ausschuß) zurück. In Anlehnung an bestimmte Formulierungen dieses Aus-

schusses bezeichnet er die folgenden vier Prämissen als wesentlich zur Anerkennung eines bestimmten Tatbestandes als einer gemeinwirtschaftlichen Belastung:⁶⁾

- a) Gegensatz zum eigenwirtschaftlichen Interesse
- b) Zwangscharakter der Last
- c) Einseitigkeit und
- d) Unzumutbarkeit der Belastung.

Hierzu müssen mehrere Einwendungen erhoben werden. Während sich die Punkte zu a) und b) mit unserer eigenen, in der Einleitung versuchten Klärstellung decken und anerkannt werden können, muß zum Punkt c) festgestellt werden, daß die Einseitigkeit der Last zwar innerhalb der Verkehrswirtschaft im Rahmen des Wettbewerbs der Verkehrsträger von Bedeutung sein kann, begrifflich aber mit der Frage nach der Existenz einer gemeinwirtschaftlichen Last nichts zu tun hat. Auflagen oder Verpflichtungen mit finanziellen Auswirkungen können grundsätzlich auch dann gegeben sein, wenn verschiedene oder sämtliche Verkehrsträger vergleichbare Lasten zu tragen haben sollten. Schroiff hält hier seinerseits Begriff und Auswirkungen einer Last nicht klar auseinander. Ob und in welchem Umfang aus einer solchen finanziellen — nicht einseitigen — Last irgendwelche Konsequenzen zu ziehen sind, ist eine hiervon u. E. scharf zu trennende Frage. Das gleiche gilt für die Voraussetzung zu d), für die Zumutbarkeit oder Unzumutbarkeit einer Belastung. Auch sie stellt ein ausschließlich politisches, allenfalls noch finanzielles Problem dar, das ebenfalls in den Bereich der verkehrspolitischen Folgerungen verweist, für die sich auch die Sachverständigen des Wetzler-Ausschusses ausdrücklich als nicht zuständig erklärt haben.

Für eine theoretisch-wissenschaftliche Betrachtung im Sinne der einleitenden Ausführungen Schroiffs hätten wir es daher nur mit den Prämissen zu a) und b) zu tun. Da wir mit der These zu a) — Anerkennung einer Last nur insoweit, als ein bestimmtes Verhalten eigenwirtschaftlichen Interessen widerspricht (vergl. Ziff. 4 unseres Katalogs) — weitgehend übereinstimmen, können wir uns in der weiteren Auseinandersetzung im wesentlichen auf den Punkt b) — Zwangscharakter der Last — beschränken. Nur zur Widerlegung einiger bestimmter Behauptungen des Verfassers wird es erforderlich sein, auch die beiden anderen Punkte in unsere Stellungnahme mit einzubeziehen.

Der Zwangscharakter der Last

Schroiff ist der Ansicht, daß eine gemeinwirtschaftliche Last nur dann gegeben sei, wenn der Verkehrsträger sich nicht von sich aus von dieser Last freimachen kann, wenn er also insoweit einem Zwang unterliegt. Er stellt hierzu die These auf — die auch die Binnenschiffahrt für sich in Anspruch nimmt, als deren sachverständiger Vertreter in verschiedenen Ausschüssen Dr. Schroiff wiederholt ähnliche Gedanken vorgetragen hat —, daß es gleichgültig sei, ob es sich dabei um einen Zwang de jure oder de facto handle. Es komme ausschließlich darauf an, ob der andere Verkehrsträger effektiv ebenfalls solche gemeinwirtschaftliche Belastungen zu tragen habe oder nicht. Im Wettbewerb sei allein die de facto-Wirkung maßgebend und nicht die de jure-Verpflichtung. Die abweichende Auffassung der Bundesbahn wird als „für die Bahn typisch, als formaljuristisch“ abgelehnt.

⁵⁾ Seite 145, 148.

Abgesehen davon, daß die Behandlung dieses allgemeinen Grundsatzproblems auch in diesem Zusammenhang wieder, wie wir meinen, zu Unrecht auf die Auswirkungen in der internen Wettbewerbslage abgestellt wird, scheint uns der Verfasser hier einem zweifachen Irrtum und überdies einem Widerspruch zu seiner eigenen vorausgehenden Argumentation erlegen zu sein.

a) Schroiff hat wenige Absätze zuvor und als erstes Kriterium zur Anerkennung einer gemeinwirtschaftlichen Last die Forderung aufgestellt, daß die Leistung entgegen den eigenwirtschaftlichen Interessen erbracht werden müsse. Man mag trotz grundsätzlicher Vorbehalte gegen die Einbeziehung von Konkurrenz- und Wettbewerbsüberlegungen mit ihm dahin übereinstimmen, daß die ökonomischen Gesetze als Folge der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Bundesbahn in den anderen Verkehrsträgern ein bestimmtes Verhalten zur Erhaltung ihres Verkehrsbesitzes und ihrer Einnahmen nahelegen, man mag unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten auch ein entsprechendes Handeln dieser Verkehrsträger als einen Zwang de facto anerkennen — keinesfalls aber kann Schroiff darin gefolgt werden, daß derartige Leistungen außerhalb der eigenwirtschaftlichen Überlegungen dieser Verkehrsunternehmen liegen. Bereits dieses erste von dem Verfasser selbst herausgestellte essentielle Erfordernis der gemeinwirtschaftlichen Belastungen ist damit bei den anderen Verkehrsträgern nicht erfüllt.

b) Der de facto-Theorie des Verfassers steht seine eigene Argumentation (S. 145) entgegen, daß gar nicht die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienungsleistung durch die einzelnen Verkehrsmittel schlechthin interessiere, sondern daß als verkehrspolitisches Problem nur derjenige Teil der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienungsleistung bedeutsam sei, durch den verlangt werde, daß Transportleistungen aus volkswirtschaftlichen Gründen durchgeführt würden, und daß nur diejenigen Verkehrsleistungen zur Erörterung stünden, die in Abweichung von den betriebseigenen Interessen verlangt würden.

Wir stimmen diesen Darlegungen des Verfassers in vollem Umfang zu. Schroiff hat hier ebenfalls die Diskrepanz zu betriebseigenen Interessen als Bedingung postuliert und weiter das ausdrückliche Verlangen — also einen staatlichen Auftrag — zur Voraussetzung der Anerkennung einer Belastung gemacht.

Binnenschiffahrt und Kraftwagen werden daher erst nachzuweisen haben, welche für die Wirtschafts- und Verkehrspolitik zuständige staatliche Stelle eine derartige Forderung an sie gerichtet hat.⁶⁾ Sollte ihr entsprechendes aus konkurrenzwirtschaftlichen Überlegungen diktiertes Verhalten gemeinwirtschaftliche Wirkungen im Sinne unserer einleitend dargestellten Definition herbeiführen, so kann jedenfalls von diesen beiden Verkehrsträgern nicht die Prämisse zu Ziffer 4 — außerhalb eigenwirtschaftlicher Überlegungen — und

⁶⁾ Zur Vermeidung von etwaigen Mißverständnissen sei hervorgehoben, daß selbstverständlich nicht die DB die mit der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienungsleistung verbundenen Lasten für sich allein in Anspruch zu nehmen beabsichtigt, sondern daß es wichtige volkswirtschaftliche Gründe sind, die gegen eine Verteilung dieser Aufgabe auf mehrere Verkehrsträger sprechen; denn die Lasten und etwaige Ausgleichsforderungen des Verkehrs müßten sich kumulieren, wenn im Rahmen dieser meist völlig unwirtschaftlichen Maßnahmen noch zusätzlich die Konkurrenz der anderen Verkehrsträger durch entsprechende Anerkennung gefördert würde. Die These Schroiffs würde also zu einem vergrößerten, durch die gemeinwirtschaftliche Zielsetzung nicht begründeten volkswirtschaftlichen Aufwand führen.

ebensowenig die Prämisse zu Ziffer 5 — ein staatlicher Auftrag — in Anspruch genommen werden.

- c) Schließlich kann dem Verfasser auch nicht in der Begründung gefolgt werden, daß derartige „Reflexwirkungen“ der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedien-
 ung der Bundesbahn von den anderen Verkehrsträgern als „wirtschaftliches Handicap“ im Wettbewerb empfunden würden und deshalb auch von ihnen als Belastung geltend gemacht werden können. Auch hier sind die Dinge nur von dem betriebsinternen Standpunkt dieser Verkehrsunternehmen, nicht aber vom volkswirtschaftlichen Blickpunkt gewertet worden. Ein wirtschaftliches Handicap allein kann aber noch nicht irgendwelche Ausgleichs-
 forderungen oder Ansprüche rechtfertigen, sondern nur dann, wenn über-
 geordnete staatliche Interessen von diesen Verkehrsträgern ein entsprechendes Verhalten erfordern sollten.

Zu diesem Ergebnis führt u. E. auch die Betrachtung vergleichbarer Verhält-
 nisse in anderen Bereichen, in denen ebenfalls neben eine rein privatwirtschaft-
 liche Erwerbstätigkeit die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben durch öffent-
 lich-rechtliche Anstalten tritt. Wir denken z. B. an das Gebiet der Kranken-
 versicherung und -behandlung, die in großem Umfang durch staatliche und
 kommunale Einrichtungen (AOK, Universitätskliniken usw.) gesichert sind,
 mit denen rein private Unternehmen „im Wettbewerb“ stehen. Auch für diese
 privaten Unternehmungen ergeben sich aus dem Vorhandensein und der
 Tätigkeit der staatlichen Anstalten de facto-Belastungen und Erschwernisse in
 der betriebswirtschaftlichen Disposition. Aehnliche Bedingungen bestehen im
 Verhältnis zwischen privaten Schulen und staatlichen Schulen sowie bei
 anderen vergleichbaren Einrichtungen. Gleichwohl ist u. W. von keinem dieser
 Unternehmen jemals der Versuch gemacht worden, die damit verbundene „Be-
 hinderung im Wettbewerb“ in irgendeiner Form als eine ausgleichsfähige
 Belastung geltend zu machen. Es handelt sich hier um eine im Interesse des
 Gemeinwohls hinzunehmende Beeinträchtigung der Gewinnchancen privat-
 wirtschaftlichen Handelns, die durch Artikel 2 des Grundgesetzes ausdrück-
 lich gedeckt ist.

Der Verfasser hat also nicht zwischen gemeinwirtschaftlichen Belastungen im
 Sinne der von der Verkehrswissenschaft erarbeiteten Begriffsdefinition und einer
 rein eigenwirtschaftlichen Belastung im üblichen betriebswirtschaftlichen Sinne
 unterschieden. Die von Schroiff als „Reflexwirkung“ bezeichneten Aus-
 wirkungen der Gemeinwirtschaftlichkeit, wie sie bei Binnenschifffahrt und Kraft-
 verkehr vorkommen mögen, dürfen dem Wortsinn dieses Ausdrucks entsprechend
 mit dem materiellen Inhalt dieser Belastung nicht gleichgesetzt werden. Schroiff
 ist sogar der Auffassung, die Binnenschifffahrt würde von derartigen Belastungen
 stärker betroffen als die Eisenbahn, weil sie wegen der Konkurrenz der
 deutschen Schifffahrttreibenden untereinander nicht in der Lage sei, den Ausgleich
 durch andere Verkehrseinnahmen herbeizuführen.⁷⁾ Dieser Ansicht ist deshalb
 nicht zuzustimmen, weil wirtschaftlich kein Unterschied darin gesehen werden
 kann, ob Binnenschifffahrt und Kraftverkehr wegen ihrer internen Konkurrenz,
 oder ob die Eisenbahn wegen der Konkurrenz der anderen Verkehrsträger einen
 Ausgleich nicht zu erzielen vermögen.

⁷⁾ Seite 147, Anm. 5.

Höhe der Belastung

Schroiff weist darauf hin, daß er sich in seiner Abhandlung auf die Erörterung
 der prinzipiellen Seite des Problems beschränken und daher zu der Höhe der
 Belastungen der einzelnen Verkehrsträger nicht Stellung nehmen wolle. Seine
 an dieser Stelle gegebenen Hinweise auf die Untersuchungen des Wetzler-Aus-
 schusses⁸⁾ könnten jedoch zu unrichtigen Vorstellungen über die Arbeitsweise
 dieses Ausschusses führen. Sie sind möglicherweise darauf zurückzuführen, daß
 der Verfasser nur den abschließenden Beratungen des sogenannten erweiterten
 Wetzler-Ausschusses als Sachverständiger für die Binnenschifffahrt angehört hat,
 so daß er die vorausgegangenen sehr eingehenden Untersuchungen des engeren
 Ausschusses aus eigener Anschauung nicht zu beurteilen vermag.

Wenn auch einzuräumen ist, daß eine zahlenmäßig exakte Ermittlung der genauen
 Höhe der gemeinwirtschaftlichen Belastung auf außerordentliche Schwierigkeiten
 stößt, so ist es jedenfalls unzutreffend festzustellen, der Ausschuß habe sich auf
 Schätzungen beschränkt. Die vom Ausschuß gewählte kasuistische Methode,
 einzelne besonders deutlich erkennbare Tatbestände der gemeinwirtschaftlichen
 Belastung durch sorgfältige Berechnungen und Untersuchungen zahlenmäßig zu
 erfassen, hat doch zu sehr konkreten Vorstellungen über die Größenordnung
 der Gesamtbelastung geführt. Daß bei dieser Verfahrensweise der Natur der
 Sache nach verschiedene Methoden — z. T. Preis-Preis-Vergleiche, z. T. Preis-
 Kosten-Vergleiche — gewählt wurden, steht der Additionsfähigkeit der Teil-
 ergebnisse entgegen der Ansicht des Verfassers nicht entgegen. So ist es z. B.
 belanglos, daß die Belastung aus der Vorhaltung einer Transportreserve nach
 Kostengesichtspunkten, die Belastung aus den Sozialtarifen des Personenverkehrs
 aber durch einen Preis-Preis-Vergleich ermittelt wurde. Ueberschneidungen
 können sich hier deswegen nicht ergeben, weil bei der Transportreserve nur Be-
 lastungen im Bereich des Güterverkehrs geltend gemacht und vom Ausschuß
 anerkannt worden sind. Soweit in anderen Fällen, z. B. zwischen den Belastungen
 aus den Sozialtarifen und aus dem Betrieb der Nebenbahnen, gewisse Ueber-
 schneidungen denkbar waren, hat der Ausschuß dieser Möglichkeit durch ent-
 sprechende Reduzierung der rechnerisch ermittelten Einzelwerte Rechnung
 getragen. In weiteren Fällen ist zur Vermeidung irgendwelcher Ueberschneidun-
 gen von einer Anerkennung vorhandener Belastungen überhaupt abgesehen
 worden (so sind z. B. die von Schroiff an anderer Stelle seiner Abhandlung selbst
 anerkannten Verluste aus dem Stückgutverkehr der Bundesbahn wegen einer
 teilweise möglichen Ueberschneidung mit der Belastung aus dem Betrieb der
 Nebenbahnen nicht gewertet worden). Angesichts dieser subtilen Ueberlegungen
 und Durchleuchtungen bestehen gegen eine Addition der restlichen Belastungs-
 positionen keine Bedenken; sie ist im Gegenteil aus Untersuchungszweck und
 Auftrag des Ausschusses, die Größenordnung der Gesamtbelastung der Bundes-
 bahn zu ermitteln, geboten.

Zumutbarkeit der Belastung

Dem Verfasser ist darin zuzustimmen, daß die gemeinwirtschaftlichen Belastungen
 zu den zugrunde liegenden Verkehrsmengen und -preisen in Beziehung stehen,
 die Ermittlung der Lasten also immer nur eine Art Momentaufnahme
 sein kann. Im Prinzip nicht folgen können wir ihm darin, daß der jeweiligen
 Finanzsituation der Bahn ebenfalls ausschlaggebende Bedeutung zukomme. Wir

⁸⁾ Seite 148, Anm. 6 und Seite 155.

dürfen auf unseren Eingangskatalog Ziffer 6 verweisen und feststellen, daß die damit aufgeworfene Frage der Zumutbarkeit mit der begrifflich-theoretischen Erörterung des Themas unmittelbar nichts zu tun hat. Sie würde allenfalls dann bedeutsam werden, wenn bestimmte Ansprüche daraus hergeleitet würden. Das ist bisher nicht geschehen. Die Bundesbahn hat im Gegenteil wiederholt erklärt, daß sie hinsichtlich der gemeinwirtschaftlichen Belastungen Ausgleichsforderungen nicht erhebe. Es überrascht im übrigen, in der Abhandlung diesen Grundsatz — wenn auch nur für die Bundesbahn — als eine Prämisse zur Anerkennung gemeinwirtschaftlicher Belastungen herausgestellt zu sehen, weil eine solche Betrachtungsweise der vorwiegend privat- und wettbewerbswirtschaftlich ausgerichteten Argumentation des Verfassers widerspricht. Aus Gründen der Finanzsituation eines Betriebes wird eine Belastung im allgemeinen nur dann als „unzumutbar“ bezeichnet werden können, wenn die Gewinn- und Verlustrechnung dieses Unternehmens nicht ausgeglichen ist, sondern Verluste aufweist. Eine derartige Situation dürfte aber bei der ganz überwiegenden Zahl aller Betriebe der Binnenschifffahrt und des Kraftverkehrs auch heute nicht gegeben sein, so daß eine Anerkennung gemeinwirtschaftlicher Belastungen bei diesen Verkehrsträgern unter der vom Verfasser gestellten Voraussetzung schon aus diesem Grunde abzulehnen und damit seinen weiteren Ausführungen, die auf die Forderung nach einer derartigen Anerkennung hinauslaufen, die Grundlage entzogen wäre.

Im Zusammenhang mit dem Begriff der Unzumutbarkeit bedürfen nach Ansicht Schroiffs etwaige staatliche Entlastungen oder Begünstigungen der Berücksichtigung. Dies wird im Prinzip — soweit sie effektiv vorhanden sein sollten — anzuerkennen sein. Nicht zustimmen können wir jedoch der weiteren Feststellung, daß in diesem Zusammenhang „bei der Eisenbahn“ auch die Möglichkeit des internen Ausgleichs berücksichtigt werden müsse. Vom Standpunkt eines formalen Wettbewerbsausgleichs, unter den Schroiff seine Betrachtung des Problems der Gemeinwirtschaftlichkeit gestellt hat, ist nicht verständlich, warum eine etwa bestehende Ausgleichsmöglichkeit nur bei der Eisenbahn Berücksichtigung finden sollte. Nicht verständlich ist diese Forderung vor allem im Hinblick auf den Kraftverkehr, der ja bekanntlich die verkehrsgünstigen Relationen bevorzugt und vermöge seiner individuelleren Verkehrsbedienung in weit höherem Maße als die anderen Verkehrsträger hochtarifizierende Güter befördert (im Jahre 1955 betragen die Einnahmen aus den Tarifklassen A—D beim gewerblichen Güterfernverkehr 56 %, bei der Bundesbahn nur 13,3 % der Gesamteinnahmen des Güterverkehrs). Im Prinzip ist aber auch die Binnenschifffahrt nicht gehindert, sich in den Wettbewerb um diese Güter einzuschalten. Die unterschiedliche Organisationsform der einzelnen Verkehrsträger, die in der Binnenschifffahrt und beim Kraftverkehr frei nach den eigenen betriebsinternen Belangen und Vorteilen gestaltet ist, kann ebenfalls wohl kaum dafür zur Begründung herangezogen werden, daß lediglich die Eisenbahn diesem Zwang zum „internen Ausgleich“ zu unterwerfen sei.

In materieller Hinsicht verweist allein ein Hinweis auf die Lasten des Personenverkehrs alle Erwägungen über einen internen Ausgleich in das Reich der Theorie. Diese entscheidende, vom Verfasser leider unerwähnt gelassene gemeinwirtschaftliche Verpflichtung der Bundesbahn schließt unter den gegebenen Verhältnissen jede Ausgleichsmöglichkeit aus. Ebenfalls nur theoretischer Natur sind damit die weiteren Darlegungen, es liege für die Eisenbahn keine Beeinträchtigung ihrer Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Verkehrsträgern vor, „solange sie die Belastungen aus den subventionsbedürftigen Verkehren in ihrem internen

Erlösausgleich auffangen könne.“⁹⁾ Von einem Erlösausgleich, unter dem im übrigen nicht nur ein Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben verstanden werden könnte, der vielmehr eine volle Rentabilität des Unternehmens unter Einschluß einer angemessenen Verzinsung des Anlagekapitals voraussetzt, sind die Eisenbahnen in Deutschland heute leider weit entfernt. Andererseits ist sehr wohl denkbar, daß auch bei ausgeglichener Rechnung durch bestimmte gemeinwirtschaftliche Auflagen das Ausschöpfen der vollen Gewinnchancen gegenüber der Konkurrenz verhindert würde — ein Gewinn, der unter den heute gegebenen verkehrswirtschaftlichen Verhältnissen auch nicht mit einem von dem Verfasser abgelehnten „Monopolgewinn“ gleichzusetzen wäre. Nicht nur *damnum emergens*, auch *lucrum cessans* kann eine gemeinwirtschaftliche Last darstellen.

Betriebspflicht, Beförderungspflicht, Tarifzwang

Nicht beipflichten können wir weiter den Ergebnissen, zu denen Schroiff bei der Behandlung der Begriffe Tarifzwang, Betriebs- und Beförderungspflicht gelangt ist. In der Abhandlung wird zunächst darauf verwiesen, daß diese Begriffe, unter denen nach allgemeiner Auffassung der wesentliche Inhalt der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung verstanden wird, bereits in der Frühzeit der Eisenbahnen entwickelt worden sind.

Bekanntlich sind die wichtigsten Eisenbahnen schon bald nach ihrer Fertigstellung in die Hand des Staates überführt und damit den übergeordneten Staatsinteressen dienstbar gemacht worden. Ob es unter diesen Umständen und vor allem unter Berücksichtigung der Selektionsmöglichkeiten, die dem privaten Kraftverkehrsgewerbe heute offenstehen, selbst im Rückblick auf die Vergangenheit richtig ist, von der Notwendigkeit „zur Beseitigung unlauterer Wettbewerbsmethoden“ und dem „übersteigerten Erwerbsstreben“ der Eisenbahn zu sprechen,¹⁰⁾ möchten wir dahingestellt sein lassen. Unrichtig ist jedenfalls die Feststellung (Anmerkung 8), daß der Tarifzwang so lange keine Belastung sei, als die Tarife in „ihrer Gesamtheit die Gesamtkosten der Bahn deckten“. Auch der entgangene Gewinn, auf den ein Verkehrsunternehmen im Interesse gemeinwirtschaftlicher Zielsetzungen verzichten muß, ist eine unbestreitbare Belastung (im Sinne der Ziffer 4 unseres Katalogs). Ebenso wie dies praktisch vom Verfasser für die nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen arbeitenden Verkehrsträger Binnenschifffahrt und Kraftverkehr in Anspruch genommen wird, muß dies für die Bundesbahn gelten, der die Wahrung kaufmännischer Gesichtspunkte im Bundesbahngesetz zur Pflicht gemacht ist. Ob hingegen diese Lasten bei ausreichenden Gesamterlösen in irgendeiner Form honoriert werden, ist wieder eine nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten zu entscheidende politische Frage. Der Verfasser hat daher hier zwischen der tatsächlichen Belastung (Ziffer 1 und 2) und der in das Gebiet der verkehrspolitischen Folgerungen gehörenden Frage der Zumutbarkeit (Ziffer 4 und 6) nicht unterschieden.

Ebenso kann der Feststellung nicht gefolgt werden, der Tarifzwang stelle deswegen keine einseitige Belastung dar, da auch Binnenschifffahrt und gewerblicher Güterfernverkehr dem gleichen Tarifzwang unterlägen.¹¹⁾ Der Tarifzwang als

⁹⁾ Seite 149.

¹⁰⁾ Seite 150.

¹¹⁾ Es soll nicht bestritten werden, daß jede Preisbindung in einer im übrigen nach den Prinzipien eines freien Marktes arbeitenden Wirtschaft eine Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit und der Tarifzwang daher auch bei Binnenschifffahrt und Kraftverkehr eine wirtschaftliche Last dar-

Element der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienungsleistung kann nur im Zusammenhang mit den beiden anderen Hauptelementen der Gemeinwirtschaftlichkeit, der Betriebs- und Beförderungspflicht, zutreffend gewertet werden. Nur wenn diese drei Tatbestände gemeinsam vorliegen, erwächst aus der gegenseitigen Verflechtung und Wechselwirkung dieser Merkmale der Tarifzwang zu einer echten gemeinwirtschaftlichen Last. Im Gegensatz zur Eisenbahn sind Binnenschiffahrt und Kraftverkehr daher in der Lage, sich allen belastenden Auswirkungen des Tarifzwanges zu entziehen, indem sie — unbehindert durch die Betriebs- und Beförderungspflicht — Transporte ablehnen, die für sie nach der Tariflage nicht interessant erscheinen.

Wie Most einmal festgestellt hat, gleicht die Tarifpflicht nur „einem Schwert ohne Klinge“, wenn die Beförderungspflicht fehlt. Sie erst gewährleistet, daß die Beförderung von Gütern über Strecken großer und geringer Verkehrsdichte, über betrieblich günstige und ungünstige Anlagen, bei selbstkostenmäßig vorteilhaften und nachteiligen Bedingungen wirklich immer und überall zu gleichen Tarifen durchgeführt wird.¹²⁾

Die Forderung bestimmter Beförderungszeiten im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Lieferfristen kann mit Belastungen verbunden sein. Unzutreffend ist weiterhin, daß von der Bundesbahn nicht verlangt werde, allen Transportanforderungen zu genügen.¹³⁾ § 4 Abs. 1 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes — inhaltlich gleichlautend § 4 Abs. 1 des Bundesbahngesetzes — bestimmt ausdrücklich, daß die Eisenbahnen ihre Anlagen und Fahrzeuge „nach den Anforderungen des Verkehrs“ auszubauen und zu ergänzen, sowie „den Reise- und Güterverkehr in Übereinstimmung mit dem Verkehrsbedürfnis“ zu bedienen haben. Diese Rechtsgrundlagen der Betriebs- und Beförderungspflicht zwingen die Bahnen z. B. zur Einhaltung fester Fahrpläne im Personen- und Güterverkehr sowie zur Vorhaltung ausreichender Anlagen und Transportraumreserven.¹⁴⁾

In diesem Zusammenhang darf ein weiterer Irrtum richtiggestellt werden, der auch in der Abhandlung des Verfassers wiederkehrt: Die Unterbilanz der Nebenbahnen wird meist als eine aus der Betriebspflicht folgende Belastung dargestellt. Die Verluste aus der Bedienung der Nebenbahnen sind jedoch in erster Linie auf den geringen Ausnutzungsgrad dieser Strecken und die damit verbundenen höheren betrieblichen Kosten zurückzuführen, denen wegen des Grundsatzes der Tarifgleichheit höhere Einnahmen nicht gegenüberstehen. Die Unterbilanz der Nebenbahnen ist daher im wesentlichen eine Folge des Tarifzwanges. Damit erledigen sich die gegen die Anerkennung dieser Belastung vorgebrachten Einwendungen, es müsse der Zubringerwert der Nebenbahnen für das Hauptnetz berücksichtigt werden. Der Begriff des Zubringerwertes ist in dem Augenblick irrelevant, in dem der Bundesbahn in Abweichung

stellt. Sie ist bei diesen Verkehrsträgern jedoch keine gemeinwirtschaftliche Last, die den entsprechenden Auflagen bei der Bundesbahn gleichzusetzen wäre.

¹²⁾ Most, Soziale Marktwirtschaft und Verkehr, Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 6, Seite 43.

¹³⁾ Seite 150, Anm. 8.

¹⁴⁾ Da in diesem Zusammenhang immer wieder behauptet wird, daß die anderen Verkehrsträger gleichartige Reserven vorzuhalten hätten, sei nochmals festgestellt, daß eine Transportraumreserve von der Bundesbahn nur insoweit als Belastung angemeldet und vom Wetzler-Ausschuß anerkannt worden ist, als sie über die von jedem Wirtschaftsunternehmen üblicherweise und auch von den Verkehrsträgern Binnenschiffahrt und Kraftverkehr aus eigenwirtschaftlichen Gründen vorgehaltene normale Reserve hinausgeht.

von dem Grundsatz der Tarifgleichheit im Raum eine angemessene Erhöhung der Tarife im Bereich der Nebenbahnen zum Ausgleich der höheren betrieblichen Aufwendungen gewährt wird. Bei freier Tarifgestaltung wäre die Bundesbahn in der Lage, die Verluste aus der Verkehrsbedienung der Nebenbahnen ohne Rücksicht auf die fragwürdige Existenz und Höhe eines „Zubringerwertes“ durch entsprechende Steigerung der Einnahmen aus den Nebenbahnen selbst auszugleichen. Ein nennenswerter Wettbewerb anderer Verkehrsträger stünde in diesen verkehrsschwachen Gebieten einem solchen Verhalten nicht entgegen.

Damit entfällt jede Begründung, den „Zubringerwert für das Hauptnetz“ gegen die nach Kostengesichtspunkten ermittelte Unterbilanz der Nebenbahnen aufzurechnen.

Die Binnenschiffahrt als Nutznießer des gemeinwirtschaftlichen Systems?

Es gehe bei den zu treffenden verkehrspolitischen Entscheidungen, so heißt es in der Abhandlung, darum, ob und inwieweit der interne Ausgleich der Bahn wieder funktionsfähig gemacht werden könne, entweder durch Mehrverkehr aus der konjunkturellen Entwicklung, oder aus der Rückwanderung von der Straße auf die Schiene — die Rückwanderung von der Binnenschiffahrt ist nicht erwähnt worden — oder durch Veränderung der Eisenbahntarife und -kosten. In diesem Zusammenhang wendet sich Schroiff gegen die Auffassung von Schulz-Kiesow, daß auch die Binnenschiffahrt Nutznießer des gemeinwirtschaftlichen Tarifsystems, insbesondere der Gleichtarifierung im Raum sei und die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung, ebenso wie der Kraftverkehr, geradezu ausgehöhlt habe.

Wenn auch die Ablehnung dieser Gedankengänge Schulz-Kiesow's durch einen Sachwalter der Interessen der Binnenschiffahrt an sich verständlich erscheint, so kann der gegebenen Begründung jedenfalls nicht gefolgt werden. Schroiff räumt ein, daß die Binnenschiffahrt aus der gemeinwirtschaftlichen Tarifpolitik der Bahn, vor allem der Gleichtarifierung im Raum, „gewisse Vorteile“ gehabt habe. Dem sei heute aber keine Bedeutung mehr beizumessen, weil sich diese Gleichtarifierung praktisch auf die Regeltarife und die allgemeinen Ausnahmetarife beschränke, die, gemessen an den Beförderungsmengen und -einnahmen, längst nicht dieselbe Bedeutung hätten wie die übrigen Ausnahmetarife. In der Binnenschiffahrt spielten die zu diesen Tarifen gefahrenen Güter erst recht eine völlig untergeordnete Rolle.

Diese Feststellungen sind unrichtig. Im Jahre 1955 sind bei der Bundesbahn von rd. 250 Mio t des öffentlichen Güterverkehrs etwa 80 Mio t nach Regeltarifen und rd. 170 Mio t nach Ausnahmetarifen befördert worden. Von den Gütern der Ausnahmetarife entfielen mehr als 120 Mio t auf die allgemeinen Ausnahmetarife.¹⁵⁾ Insgesamt sind damit über 200 Mio t oder mehr als 80% des gesamten Beförderungsvolumens der Bundesbahn zu Tarifen befördert worden, für die das Prinzip der Gleichtarifierung im Raum Gültigkeit besitzt. Zu diesen Gütern gehören überwiegend ausgesprochene Massengüter wie Kohlen, Erze, Baustoffe und andere. Soll ernsthaft behauptet werden, daß diese Güter in der Binnenschiffahrt „eine völlig untergeordnete Rolle“ spielen?

¹⁵⁾ Genau 125,7 Mio t. Unter „allgemeinen Ausnahmetarifen“ sind dabei nur Tarife mit Geltungsbereich von allen Produktions- bzw. Gewinnungsstätten nach allen für Verbrauch und Verarbeitung in Frage kommenden Plätzen verstanden.

Im übrigen läßt schon eine flüchtige Analyse der Verkehrs- und Kostenlage erkennen, daß die Eisenbahn bei Aufgabe des Prinzips der Gleichtarifizierung sehr wohl in der Lage wäre, unter voller Wahrung der Kostengesichtspunkte in einen für die Binnenschiffahrt in zahlreichen Relationen mehr als schwierigen Leistungs- und Preiswettbewerb einzutreten. Die Vorteile der Tarifgleichheit im Raum für die Binnenschiffahrt sind damit offenkundig und unbestreitbar: „Dieser Tatsache ist sich die Binnenschiffahrt durchaus bewußt, legt sie doch besonderen Wert auf die Beibehaltung der Verpflichtung der Bundesbahn zur gleichmäßigen Berechnung ihrer Beförderungspreise ohne Rücksicht auf die Verkehrsdichte.“¹⁶⁾

Schroiff weist weiter darauf hin, daß mit dem Auftreten des Kraftwagens die Preisdifferenzierungsmöglichkeiten der Eisenbahn geschmälert worden sind und nunmehr zusätzlich die Substitutionselastizität der Bahntransporte durch Kraftwagentransporte zu berücksichtigen sei. Diese Feststellungen sind an sich richtig. Als Folge der verschärften Wettbewerbssituation sah sich die Bundesbahn bekanntlich im Jahre 1953 im Zuge der Abtarifizierung der Klassen A—D zu einer Zusammendrängung der Wertstaffel gezwungen. Es erscheint aber unvollständig, in dieser Beurteilung der veränderten Wirkung der Wertstaffel nur die Regeltarife zu berücksichtigen. Auch die allgemeinen Ausnahmetarife sind Ausdruck des Prinzips der Werttarifizierung; praktisch bilden sie die Erweiterung der Wertstaffel nach unten. Unter Einbeziehung dieser Ausnahmetarife ist das Frachtpausenverhältnis und damit die Wirkung der Wertstaffel immer noch beachtlich; das Verhältnis zwischen der Klasse A und dem niedersten allgemeinen AT betrug 1913 100 : 20,5; es liegt heute bei 100 : 23,9. Bei dieser erstaunlich geringen Veränderung der Spanne liegt die Frage nahe, ob sich die Bundesbahn angesichts der revolutionären Veränderung der technischen und ökonomischen Verhältnisse im Verkehrswesen nicht zu erheblich weitergehenden Maßnahmen auf diesem Gebiet wird entschließen müssen.

II. Grenzen der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung

Erst in diesem Schlußteil seiner Ausführungen wendet sich Schroiff, wie wir einleitend bereits hervorgehoben hatten, dem eigentlichen Thema — den Grenzen der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung — zu. „Um die Gemeinwirtschaftlichkeit im Prinzip zu retten“¹⁷⁾ und den Gesamtausgleich der Bahn wieder herzustellen, sieht er drei Wege:

- a) die Belastung der anderen Verkehrsträger mit Ausgleichsmaßnahmen,
- b) Schadloshaltung der Verkehrsträger für gemeinwirtschaftliche Belastungen durch den Staat,
- c) Einschränkung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung, soweit die Belastungen über die infolge der Verkehrsentwicklung verringerten eigenen Ausgleichsmöglichkeiten hinausgehen.
Wir dürfen als vierten Weg die Möglichkeit hinzufügen,
- d) die Bundesbahn als Träger der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung durch ausreichende Verkehrsmengen und -einnahmen wieder in die Lage zu versetzen, die mit der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung verbundenen Lasten zu tragen.

¹⁶⁾ Schulz-Kiesow, Zur Frage der Aufgabenteilung zwischen Schiene und Straße, in Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band IV/1956.

¹⁷⁾ Seite 153.

Es würde den Rahmen dieser Entgegnung übersteigen, wollten wir zu den aufgeworfenen Möglichkeiten ausführlich Stellung nehmen, zumal Schroiff selbst hierzu nur einige kurze Hinweise gibt. Ohne in eine Auseinandersetzung über diese in das Gebiet der verkehrspolitischen Entscheidungen gehörenden Alternativen einzutreten, möchten wir uns daher auf folgende Bemerkungen beschränken:

Zu a) Schroiff lehnt eine Ausgleichsabgabe innerhalb der öffentlichen Verkehrsträger ab, weil sich „der Tatbestand auch nicht annähernd feststellen lasse.“¹⁸⁾ Selbst in dem kleinen Sachverständigenkreis (des Wetzler-Ausschusses) sei es nicht möglich gewesen, hierüber eine einheitliche Meinung herbeizuführen.

Hierzu ist richtigzustellen, daß über die Größenordnung der gemeinwirtschaftlichen Belastung der Bundesbahn unter den Sachverständigen des engeren Ausschusses eine durchaus einheitliche Meinung bestand. Dieser in den wesentlichen Punkten übereinstimmenden Auffassung neutraler Sachverständiger wurde erst in den abschließenden Beratungen des erweiterten Wetzler-Ausschusses namentlich von den Vertretern der Binnenschiffahrt und des Kraftverkehrs, also der ausgesprochenen Konkurrenz, widersprochen — ein Vorgang, der nicht weiter Ueberraschung hervorrufen kann.

Zu b) Die Ablehnung des zweiten Weges, Schadloshaltung der Verkehrsträger durch staatliche Subventionen, möchten wir im Grundsatz unterstützen. Das Beispiel anderer Staaten spricht nicht für eine umfassende Nachahmung derartiger Lösungen. Damit soll nicht ausgeschlossen werden, daß in bestimmten Einzelfällen (z. B. im Rahmen des § 28 des Bundesbahngesetzes und namentlich im Personenverkehr) auch dieser Weg beschritten wird.

Bemerkenswert erscheint uns die Begründung, die Schroiff seiner Ablehnung gegeben hat: „Das Wesen der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung bestehe weiterhin darin, daß die damit verbundenen Lasten innerhalb der Verkehrsträger aufgefangen werden müßten.“¹⁹⁾ Dieser wichtige Grundsatz sollte in den verkehrspolitischen Auseinandersetzungen allgemeine Anerkennung finden.

Zu c) Nach Ansicht Schroiffs bleibt für die Verkehrspolitik somit nur die Alternative, die „über die verringerten Ausgleichsmöglichkeiten hinausgehenden gemeinwirtschaftlichen Belastungen durch Einschränkung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung abzubauen.“ Was über die so begrenzte Gemeinwirtschaftlichkeit hinaus an Förderungsmaßnahmen für die Volkswirtschaft als notwendig erachtet werde, sei unmittelbar Aufgabe des Staates.

Diese Forderungen stehen u. E. in Widerspruch zu den vorausgehenden eigenen Darlegungen Schroiffs. Da der Ausgleich bei der Bundesbahn vorwiegend infolge des Wettbewerbs der anderen Verkehrsträger unmöglich geworden ist, kann der erste Teil des Vorschlags, Abbau der Gemeinwirtschaftlichkeit, in diesem Zusammenhang nur als Forderung aufgefaßt werden, die Gemeinwirtschaftlichkeit

¹⁸⁾ Seite 155.

¹⁹⁾ Seite 156.

wegen der Konkurrenz dieser Verkehrsträger insoweit aufzugeben. Wir bezweifeln, daß derartige rein betriebsbestimmte Erwägungen die richtige Ausgangsbasis für die verkehrspolitischen Entscheidungen bilden können, ganz abgesehen davon, daß sie mit der eigenen Feststellung Schroiffs, es gehöre zum Wesen der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung, die damit verbundenen Lasten innerhalb der Verkehrsträger aufzufangen, nur schwer in Einklang zu bringen sind. Auch hierin zeigt sich, daß die Betrachtungsweise des Verfassers zu unrichtigen Folgerungen führen muß: nicht die Auswirkungen auf die Wettbewerbslage bei den anderen Verkehrsträgern, sondern die Notwendigkeiten der allgemeinen Wirtschafts- und Staatspolitik bestimmten Umfang und Grenzen der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung der Bundesbahn.

Rücksichtnahme auf die eigene Wettbewerbslage ist offenbar auch die innere Begründung für den anderen Teil des Vorschlages, weitergehende Förderungsmaßnahmen sollten unmittelbar durch den Staat übernommen werden. Die Forderung nach direkten staatlichen Subventionen an die Wirtschaft als Ersatz für gemeinwirtschaftliche Leistungen ist nicht neu. Sie ist von Schroiff und auch von dem Zentralausschuß der Deutschen Binnenschiffahrt schon wiederholt gestellt worden.²⁰⁾ Auf die mit diesem Verfahren verbundenen Nachteile hat kürzlich Helfrich in einer Abhandlung „Staatliche oder private Ausgleichskassen (Subventionen) als Ersatz für den Kostenausgleich der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung?“ aufmerksam gemacht.²¹⁾ Helfrich weist darauf hin, daß für die Volkswirtschaft höhere Belastungen eintreten würden, wenn man das Prinzip der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung zugunsten eines selbstkostenbestimmten Tarifs aufgäbe und die dann entstehenden Tarifunterschiede in den wirtschaftsschwachen Gebieten durch öffentliche Zuschüsse auszugleichen versuchte. Es müßten bei einem derartigen Verfahren nicht nur die Mehrbelastung der revierfernen Gebiete gegenüber einem fiktiven Durchschnittstarif ausgeglichen, sondern die erheblich höheren Differenzbeträge aufgebracht werden, die sich im Vergleich zu den viel niedrigeren, nach Kostengesichtspunkten gebildeten Tarifen in den verkehrsdichten Relationen und Gebieten ergäben. Außerdem wären die zusätzlichen Verwaltungskosten eines derart erweiterten Finanzausgleichs aufzubringen. Schon die Vorstellung von dem hiermit verbundenen Verwaltungsaufwand und der „Schwierigkeit, wenn nicht Unmöglichkeit, den rechten Maßstab zu finden und zahllose Berufungen abzuwehren“, sollte nach Helfrich genügen, um das Absurde solcher Ueberlegungen zu kennzeichnen und andererseits den Wert hervorzuheben, der dem gemeinwirtschaftlichen Prinzip und dem damit verbundenen internen Kostenausgleich des Schienenverkehrs inneohnt.²²⁾

Wir möchten diesen Gründen hinzufügen, daß nach unserer Auffassung selbst bei einem so weitgezogenen staatlichen Finanzausgleich immer erst eine Seite der Wettbewerbsposition gleichgestellt, nämlich die

²⁰⁾ „Zeitschrift für Binnenschiffahrt“, Dezember 1953, und „Die Binnenschiffahrt zur Neuordnung des deutschen Verkehrs“, Seite 14.

²¹⁾ Forschungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1956.

²²⁾ Helfrich, a. a. O., Seite 69.

eigene Kostenlage der revierfernen Gebiete entsprechend verbessert sein würde. Noch nicht ausgeglichen wäre damit die zusätzliche Wettbewerbskraft, die mit derart kostenorientierten verbilligten Tarifen für die standortbegünstigte Wirtschaft verbunden ist. Mit anderen Worten, die Schutzzollfunktion des gegenwärtigen Tarifsystems, die raummäßige Begrenzung des Wettbewerbs der standortbegünstigten Industrie, wäre zum Nachteil der verkehrsschwachen Gebiete beseitigt.

Einer Klärung bedürfte außerdem, ob derartige Hilfsmaßnahmen „auf die wirklich Unterstützungsbedürftigen“ beschränkt werden sollten.²³⁾ Eine Differenzierung nach notleidenden und florierenden Betrieben, die in denselben Wirtschaftsgebieten unter sonst gleichen Bedingungen zu arbeiten haben, erscheint aus rechtlichen Gründen — Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes des Grundgesetzes anfechtbar.

In Übereinstimmung mit Helfrich sind wir daher der Meinung, daß die von Schroiff vorgeschlagenen unmittelbaren Subventionen des Staates die gegenwärtigen Funktionen des gemeinwirtschaftlichen Tarifsystems nur unvollkommen ersetzen könnten, zumindest aber zu einem höheren volkswirtschaftlichen Gesamtaufwand führen müßten.

Zusammenfassung

Als Ergebnis unserer Ausführungen möchten wir unsere Haupteinwände gegen die Abhandlung Schroiffs wie folgt zusammenfassen:

1. Die Gemeinwirtschaftlichkeit ist kein internes Wettbewerbsproblem der drei Verkehrsträger, sondern ein Grundproblem der gesamten deutschen Wirtschaft.
2. Jede Darstellung, die sich mit der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung der Bundesbahn auseinandersetzt, muß den Personenverkehr als die entscheidende gemeinwirtschaftliche Last der Bundesbahn in ihre Untersuchung einbeziehen.
3. Die vorgeschlagenen Ersatzmaßnahmen durch unmittelbare staatliche Subventionen führen zu einem vermehrten volkswirtschaftlichen Aufwand.

Wir können uns daher der Auffassung des Verfassers, daß sich bei Durchführung der von ihm vorgeschlagenen Maßnahmen „das Problem von selbst löst“, nicht anschließen.

²³⁾ Seite 156.