

der raschen Beförderung berauben — häufig nicht voll ausgelastete Lkw.-Züge in Kauf nehmen müssen. Eine Erhöhung der Fahrleistung andererseits ist natürlich eher denkbar, wenn man berücksichtigt, daß leichtere Lkw.-Einheiten höhere Geschwindigkeiten zu erzielen vermögen. . . sofern die Straßen dieses erlauben! Auch hier scheint uns eine frühe Grenze wahrscheinlich. Schließlich vertreten die Verf. die Meinung, daß Transporte von niedrig tarifierten Gütern auf die Eisenbahn übergehen würden, womit sich eine Erhöhung der Einnahmen im gewerblichen Güterfernverkehr ergäbe. Hier nun wird das Spiel mit den Dominosteinchen allzu offensichtlich. Es ist schließlich nicht so, daß dem Lkw.-Unternehmer an jedem Orte ein Sortiment höher tarifierten Güter zur Beförderung zur Verfügung stünde, demzufolge er sich in Zukunft nur noch die tarifarischen Rosinen aus dem Kuchen zu picken habe! Und darüberhinaus entscheidet „auch“ die Nachfrage nach Verkehrsleistungen darüber, welches Verkehrsmittel zum Zuge kommt, wobei keineswegs ausgemacht ist, daß eine Verkehrsteilung der Art zustande kommt, die hochtariferte Güter auf den Lkw., niedrigtariferte dagegen ausschließlich auf die Schiene verweist. Es ist durchaus denkbar, daß der Lkw.-Unternehmer bei der Alternative „Leerrückfahrt“ oder „unwirtschaftlicher Transport niedrigtarifierten Güter“ die Entscheidung zugunsten des zweiten Weges fällen wird, wenn er damit nur wenig mehr erlost, als die variablen Kosten dieses Transports betragen, ganz abgesehen davon, daß hinsichtlich seiner genauen Kostenkalkulation und seines Wissens um die Gründe partieller Unwirtschaftlichkeit auch einige Fragen bestehen. Insgesamt gesehen dürfte die Auswirkungen der geplanten Bestimmungen über die Maße und Gewichte doch gravierender sein, als die Verf. annehmen.

Dr. Seidenfus

„Das Deutsche Verkehrswesen; Handbuch der gesamten deutschen Verkehrswirtschaft, insbesondere für die öffentlichen Verkehrsunternehmen, Eisenbahnen, Häfen, Schiffahrtsbetriebe und Luftfahrtbetriebe mit Lieferantenverzeichnis“  
 und Luftfahrtbetriebe mit Lieferantenverzeichnis“  
 Seidel und Co., Berlin — Bonn, 6. Ausgabe, 1958, Halbleinen DM 15,—, 206 Seiten.

Dieses bereits sechsmal aufgelegte Werk bietet dem Verkehrswirtschaftler eine Zusammenstellung der wichtigsten Anschriften von Unternehmen, Behörden und Verbänden, die mittel- oder unmittelbar mit Verkehr zu tun haben. In Teil I (Schienenverkehr) erfährt er von der organisatorischen Gliederung der Deutschen und Österreichischen Bundesbahnen. Es folgen Anschriften und betriebliche Daten aller dem Verband Deutscher Nichtbundes-eigener Eisenbahnen angeschlossener Verkehrsunternehmen. Im Teil II (Kraftverkehr) sind die Organe der Verkehrsministerien des Bundes und der Länder zusammengefaßt. Sodann findet man alles Wichtige über die zahlreichen Kraftverkehrsverbände. Teil III ist der Schifffahrt, Teil IV der Luftfahrt und Teil V dem Fremdenverkehr gewidmet. Jeder Teil enthält ein Verzeichnis der Speziallieferanten. Schließlich ist noch ein Stichwortverzeichnis nachweis aufgeführt, der sich in ein Stichwortverzeichnis unterteilt.

Dem Nachrichtenverkehr wird kein besonderer Hauptpunkt gewidmet. Anschriftenmaterial über die Deutsche Bundespost als dessen Trägerin ist unter Teil I „Schienenverkehr“ auf knapp zwei Seiten zusammengefaßt. Es fehlt ein Speziallieferantenverzeichnis. Unberücksichtigt blieb bisher der Rohrleitungsverkehr. Will das vorliegende Handbuch Anspruch auf Vollständigkeit erheben, müßte in künftigen Neuauflagen diese Verkehrsart behandelt werden.

Dipl.-Kfm. Sauer

## Sanierung über eine Liberalisierung der Tarifpolitik?

Anmerkungen und Fragen zu den  
 „Gedanken des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn  
 zur wirtschaftlichen Gesundung der Bundesbahn“

VON DR. P. HELFRICH, MÜNCHEN

Ähnlich wie im Vorjahr der sogenannte Kaptajn-Bericht im übernationalen Bereich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft hat in diesem Jahr die Veröffentlichung der „Gedanken des Vorstandes der DB zur wirtschaftlichen Gesundung der Deutschen Bundesbahn“ im nationalen Bereich der Bundesrepublik neue Bewegung in den zähen Fluß der Verhandlungen um die künftige Verkehrs- und Tarifpolitik gebracht. Bedeuten sie doch in der grundsätzlichen Bejahung eines „echten“ Wettbewerbs und damit herigen Einstellung im Verkehr eine fast völlige Kehrtwendung gegenüber der bisherigen Liberalisierung im Verkehr des Spätsommer 1958 ihre Arbeiten Kommission, die auf Beschluß des Bundestages im Inhalt der „Gedanken“ aufgenommen hat, muß sich mit dem zum Teil revolutionären Inhalt der „Gedanken“ ebenso auseinandersetzen wie es der vom Bundesverkehrsminister eingesetzte Sachverständigen-Ausschuß für die Weiterentwicklung der deutschen Gütertarife und für Verkehrsfragen im Rahmen der EWG (Beyer-Ausschuß) seit Januar 1959 bei der Vorbereitung eines Gutachtens an den Bundesverkehrsminister getan hat. Auch die im Juli 1959 bekanntgewordenen, lange erwarteten Leitsätze, nach denen der Bundesverkehrsminister mit Billigung des Bundeskabinetts das Verkehrspolitische Programm der Bundesregierung durchzuführen gedankt, gehen ausgesprochen oder unausgesprochen in wichtigen Abschnitten auf den Inhalt der „Gedanken“ ein. Möglicherweise wäre das Verkehrspolitische Programm der Bundesregierung ohne die Aufsicht der Verlautbarung des Bundesbahn-Vorstandes vor dem Erscheinen der Gutachten der Siebener-Kommission und des Beyer-Ausschusses noch gar nicht veröffentlicht worden.

In welchem Lager des von vielen Schlagworten verwirrten verkehrspolitischen Meinungsstreites man auch stehen mag, man muß es den „Gedanken“ lassen: Sie sind, in guter und knapper Formulierung, aus einem Guß und endlich so etwas wie eine klare Konzeption, deren Grundanliegen alle Verkehrsträger angehen. —

Wie der Verlauf der bisherigen Diskussion erkennen läßt, begegnet der Bundesbahn-Vorstand allgemeiner Zustimmung und Anerkennung, wenn er als Ziel seiner „Gedanken“ bezeichnet, Maßnahmen aufzuzeigen, die die Grundlagen für eine anhaltende Wirtschaftlichkeit der Bundesbahn schaffen, sie von laufenden Kassenhilfen unabhängig machen, ihr eine noch rationellere Betriebsführung ermöglichen und ihr damit eine gute Ausgangsposition für den Gemeinsamen Markt geben. Meinungsverschiedenheiten können somit wohl nur hinsichtlich der Mittel auftreten, welche die Bundesbahn auf dem Wege zu solchen Zielen angewendet wissen möchte. Vielleicht und in gewissem Umfang auch darüber, inwieweit den davon handelnden

„Gedanken“ eine nur taktische Bedeutung zukommt, etwa um die Verhandlungsposition des Vorstandes gegenüber dem Bundesfinanzminister zu stärken, oder ob ihre Realisierung wirklich in allen Teilen für möglich und erwünscht gehalten wird. Bereits an diesem Punkt unserer Überlegungen sei daher die Frage aufgeworfen, ob die Leitung der Bundesbahn, wollte der Gesetzgeber sie überall beim Worte nehmen, nicht schon im eigenen Interesse vor gewissen Konsequenzen ihrer „Gedanken“ zurückzusehen müßte.

### Echter Wettbewerb im Verkehr?

Solches gilt zunächst davon, daß der Vorstand der Bundesbahn als geeignetes Mittel der Sanierung einleitend die Herbeiführung eines echten Wettbewerbs im Verkehr beizudnen.

Auch wenn alle Wettbewerbsbedingungen soweit wie möglich einander angeglichen sind und wenn damit die wichtigste Voraussetzung für einen „echten“ Wettbewerb im Sinne der Vorschläge der Bundesbahn geschaffen ist: bis heute sind sich Wissenschaft und Praxis weitgehend darin einig, daß der gewerbliche Verkehr, der sich der Öffentlichkeit anbietet, den vollen Wettbewerb und damit auch die echte Marktwirtschaft, wie sie in manchen Zweigen der bundesdeutschen Güterproduktion anzutreffen ist, nicht verträgt. Die Frage nach dem „warum“ wird freilich ebensowenig einheitlich beantwortet wie diejenige nach den Grenzen der Regulierung bzw. des Wettbewerbs. Die herrschende Meinung ging auch in der Wissenschaft durch Jahrzehnte überwiegend von der volkswirtschaftlichen Funktion der Beförderungsleistungen aus und betonte demgemäß stark und vielleicht zu einseitig die „gemeinwirtschaftliche“ Seite eines geordneten Verkehrs. Heute schwingt das Pendel nach der anderen Richtung, und man begründet die Erfordernisse einer Regulierung des Wettbewerbs in erster Linie aus den betriebsökonomischen Besonderheiten des Verkehrs und der einzelnen Verkehrsmittel sowie aus ihrem Verhältnis zueinander.

Unter beiden Gesichtspunkten, dem volks- und dem verkehrswirtschaftlichen, hat sich Most mit der Frage auseinandergesetzt, ob und inwieweit die Spielregeln einer sozialen Marktwirtschaft auf den Verkehr angewendet werden können. In seiner Schrift „Soziale Marktwirtschaft und Verkehr“<sup>1)</sup> ist eines der ersten Kapitel bisher kaum angefochtenen Ausführungen darüber gewidmet, daß und warum jedes marktwirtschaftliche System die Existenz gewisser gemeinwirtschaftlicher Grundlagen voraussetze, daß auch die Person- und Güterbeförderung zu den Dingen des „elementaren öffentlichen Bedarfs“ gehöre und daß ebenso wie das Geld- und Kreditwesen so auch das Verkehrswesen einer um so sorgfältigeren Ordnung bedürfe, je freier im übrigen die Wirtschaft sich entfalten soll. Anschließend schildert Most die Besonderheiten der verkehrspolitischen Zielsetzung und der verkehrswirtschaftlichen Struktur — unverträgliche Organisationsformen der verschiedenen Verkehrsmittel, äußerst heterogene und nicht speicherbare Leistungen, Dualismus von öffentlicher Finanzierung des Straßenbaus und privatem Straßenverkehr, unelastisches Angebot am Verkehrsmarkt, Höhe der Fixkosten, Unpaarigkeit der Verkehrsbeziehungen u. a. m. —, die auf eine Überkapazität und ständigen Preisrückstrebenden und ihrerseits einen freien Wettbewerb nicht möglich machen oder, würde er

<sup>1)</sup> Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 6, Bielefeld 1954. Ähnlich urteilt Berkenkopf, P., in seinem Aufsatz „Der Verkehr in der Marktwirtschaft“ in „Zeitschrift für Verkehrswissenschaft“, Düsseldorf 1954, Heft 2.

zugelassen, seine ruinöse Entartung zur Folge hätten. Mehr unter Betonung der verkehrswirtschaftlichen Momente — im engeren Sinne der Wirtschaft des Verkehrs — legt Predöhl in seinem Werk „Verkehrspolitik“<sup>2)</sup> aus einer nüchternen und pragmatischen Sicht die Daten und Gründe dar, die, wünschon bei jedem Verkehrsmittel anders und mit verschiedener Intensität, eine Kontrolle und Ordnung des Wettbewerbs, sei es über eine Regulierung des Angebots — Zugang zum Markt — oder über eine Koordinierung der Preise oder über beides zusammen, erfordern. Überblickt man indessen den ganzen Bereich der wissenschaftlichen und publizistischen Erörterungen um die Problematik des Verkehrs und seine Ordnung, so herrscht der Eindruck vor, daß man heute von einem überzeugenden „Leitbild einer rationalen Verkehrspolitik“<sup>3)</sup> weiter entfernt ist als eine Reform im Jahre 1953. Damals schienen die eben veröffentlichten „Vorschläge für eine Reform des deutschen Eisenbahngütertarifs“<sup>4)</sup>, die von der Gruppe Richtlinien der deutschen Wissenschaftlichen Beirats erarbeitet waren, für längere Zeit die Richtlinien der deutschen Verkehrspolitik bestimmen zu können. Von der gemeinwirtschaftlichen Orientierung dieses Gutachtens ist man in der Tagesdiskussion von heute weit abgekommen. Vielfach bedient man sich der Formel: Soviel Freiheit wie möglich und soviel Bindung wie nötig, und betont, zumal innerhalb der Repräsentanz der Verkehrsnutzer, vorwiegend die den Freiheit, ohne gleichzeitig konkret und im einzelnen die Bindungen aufzuzeigen, die den Rahmen für eine freiheitliche Betätigung abgeben oder mit denen, anders ausgedrückt, diese Freiheit erkauft werden muß. Mit Recht nennt daher Seidenfus die eben zitierte These eine Leerformel; sie bedeute kein echtes Ziel, da ihr die inhaltliche Interpretation fehle. Bezeichnenderweise warnt Predöhl vor dem dogmatischen Vorurteil, als sei der Wettbewerb der alleinige Förderer des technischen Fortschritts, und verweist zur Begründung auf keinen geringeren als Schumpeter. An anderer Stelle spricht er von der Verkehrspolitik als einem ziemlich nüchternen Gebiet, „auf dem man viel weiter kommt, wenn man sich an die Maximen der praktischen Zweckmäßigkeit, als wenn man sich an den Dogmen der Politik ausrichtet“<sup>5)</sup>. Im gleichen Zusammenhang stellt er treffend fest, daß die Gegensätze gerade im Verkehr fast völlig zu rein materiellen Gegensätzen verherabgesunken seien, die sich nur notdürftig hinter dogmatischen Gegensätzen verborgen. Die Ideologien seien geradezu ein Instrument im Kampf dieser Interessen geworden<sup>6)</sup>.

So sehr aber auch die Vorstellungen von einer „optimalen“ Verkehrsordnung in und zwischen allen Ländern auseinandergehen, die praktische Verkehrspolitik arbeitet überall mit Regulativen, die auf eine Beschränkung des Wettbewerbs und damit auf eine Ordnung im Verhältnis der Verkehrsmittel einer Gattung und im Verhältnis der verschiedenen Verkehrsarten zueinander hinauslaufen. Im Kapteyn-Bericht<sup>7)</sup> werden sie durch die Begriffe „Harmonisierung“ und „Koordinierung“ umschrieben. Die Notwendigkeit einer solchen Ordnung ist nirgends ernsthaft bestritten. Dabei ist es durchaus nicht aus-

<sup>1)</sup> Göttingen 1958.

<sup>2)</sup> Seidenfus, H. St., „Rationale Verkehrspolitik“ in „Zeitschrift für Verkehrswissenschaft“, Düsseldorf 1958, Heft 4.

<sup>3)</sup> Schriftenreihe des Wissenschaftl. Beirats beim Bundesverkehrsministerium, Heft 2, Bielefeld.

<sup>4)</sup> Predöhl, a.a.O., S. 275 und 266.

<sup>5)</sup> In bemerkenswerter Weise nehmen neueste Veröffentlichungen der Repräsentanten anderer Verkehrsträger zu dem Problem des Wettbewerbs im Verkehr Stellung, so Dr. A. Heimes in einem Aufsatz „Tarifaufonomie“ in Heft 6 der Zeitschrift „Der Güterverkehr“ vom Juni 1959, und Dr. W. Geile in einem Vortrag „Binnenschifffahrt und Marktwirtschaft“ am 6. Juli 1959, veröffentlicht in der „Zeitschrift für Binnenschifffahrt“, Heft 7, Juli 1959.

<sup>6)</sup> Dokument Nr. 6 1957-1958 der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Gemeinsame Versammlung).

gemacht, ob etwa die Lösung, die man bisher in den Niederlanden und in den Vereinigten Staaten, somit in zwei Ländern mit betont liberalen Prinzipien der Wirtschafts- und Verkehrspolitik, gefunden hat, nicht im Grunde den Wettbewerb mehr einengt, als die freilich bisher einer klaren Leitidee ermangelnde deutsche Verkehrspolitik.

Es ist hier nicht der Ort, diese Betrachtungen über das Kernproblem jeder Verkehrspolitik und sogenannten Verkehrsordnung zu vertiefen. Einige allgemeine Hinweise aber schienen notwendig, um schon jetzt anzudeuten, daß auch der Deutschen Bundesbahn im eigenen Interesse nicht ernsthaft daran gelegen sein kann, im Verkehr einen vollen Wettbewerb zuzulassen. Wenn die konkreten Maßnahmen, mit denen dieser Wettbewerb erleichtert werden soll, behandelt werden, wird sich Gelegenheit bieten, darauf zurückzukommen. Kann sich doch jede verkehrspolitische und verkehrswissenschaftliche Untersuchung nur am konkreten Gegenstand verdeutlichen, wenn sie es vermeiden will, angesichts sich widerstreitender Ideologien und Schlagworte, die z. Z. die Diskussion beherrschen, immer neuen Mißverständnissen ausgesetzt zu werden.

### I. Die geforderten Maßnahmen und Mittel

Die erste Grundforderung richtet sich auf die Angleichung der Startbedingungen durch die *Bereinigung der Kostengrundlagen*. Die Bundesbahn versteht darunter die Befreiung von den sie treffenden einseitigen Lasten und die Belastung der anderen Verkehrsmittel mit den ihnen volkswirtschaftlich zuzurechnenden Kosten. Ungeachtet der zum Teil noch erheblichen Differenzen über Möglichkeit und Ausmaß der Zurechnung ist dieses Postulat im Grundsatz nicht umstritten. Nur die nötigen politischen Entscheidungen stehen immer noch aus. Vielleicht wären sie wenigstens zum Teil schon so oder so gefallen, hätte man die Forderungen mindestens seit dem Bekanntwerden des Gutachtens des sogenannten Wetzlar-Ausschusses<sup>5)</sup> mit der gleichen Bestimmtheit und Verdeutlichkeit (so für schienengleiche Übergänge), Gleichstellung mit anderen Verkehrsmitteln hinsichtlich der Beförderungsteuer und der Tragung der Wegekosten — häufiger erhoben. Die ausländischen Vorbilder, auf die heute verwiesen wird, haben sich schon lange angeboten. Ebensovienig kann das Verlangen auf *eindeutige Abgrenzung der wirtschaftlichen Verantwortung der Deutschen Bundesbahn als Betriebsverwaltung von der des Bundes als Aufsichtsinstanz* sowie eine Regelung der Investitionen ähnlich dem Verhältnis von Eigentums- und Erwerbsgesellschaft in der Wirtschaft grundsätzlich angefochten werden. Gehört es doch seit Jahren auch zu dem Repertoire der Forderungen, die einheitlich vom Parlament, aus Kreisen der Wissenschaft und von Organisationen der Wirtschaft vorgebracht werden.

Strittig sind, wie der Verlauf der bisherigen Diskussion beweist, in erster Linie diejenigen Maßnahmen, welche der Vorstand der Deutschen Bundesbahn unter dem Stichwort der *Lockerung gemeinwirtschaftlicher Pflichten* vorschlägt und die eine *Einschränkung des Betriebspflicht* (II), u. a. zur Einstellung unrentabler Dienste und zur Konzentration des Betriebsapparates, sowie eine *wesentliche Einengung des bisherigen Begriffs der Betriebspflicht* (III) zum Ziele haben.

<sup>5)</sup> „Die betriebsfremden Lasten und gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Deutschen Bundesbahn“, Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 9, Bielefeld.

### II. Einschränkung der Betriebspflicht

Der Verfasser teilt nicht die Meinung des *Kapteyn*-Berichtes, daß der Begriff des öffentlichen Verkehrsdienstes überholt sei. Die großen Strukturveränderungen in Verkehr und Wirtschaft haben ihn nicht ausgehöhlt, sondern nur seinen Inhalt geändert. Doch auch der überzeugteste Vertreter der Auffassung, daß sich der Staat in der Mitte des 20. Jahrhunderts trotz der ungeahnten Entwicklung des Individualverkehrs noch weniger den Verzicht auf die öffentlichen Verkehrsdienste leisten könne als etwa ein europäischer Staat des sogenannten Eisenbahnzeitalters, wird der Bundesbahn grundsätzlich weder Recht noch Pflicht streitig machen wollen, ihren Betrieb durch eine Konzentration der Beförderungsdienste und durch die Aufgabe unwirtschaftlicher Leistungen oder ihre Umlegung auf die Straße, wie etwa im Personenverkehr vorgesehen, ebenso organisatorisch wie technisch zu rationalisieren<sup>6)</sup>. Man muß das Bemühen um die Aufgabe unwirtschaftlicher Leistungen aber auch zusammen mit der im dritten Abschnitt erhobenen Forderung sehen, daß der Staat in Zukunft für die Vergütung solcher Leistungen aufkommen solle, wenn er ihre Aufrechterhaltung aus öffentlichem Interesse für nötig hält. Zumal nach den Erfahrungen, die mit der Durchführung von § 28 des Bundesbahngesetzes gemacht wurden, wird nur die Verbesserung der rechtlichen Möglichkeiten, unrentable Beförderungsdienste abzustößen, die verantwortlichen Staatsstellen zwingen, Farbe zu bekennen und von Fall zu Fall die Entscheidung, daß etwa eine wirtschaftliche Nebenbahn im Hinblick auf das öffentliche Interesse weiter zu betreiben sei, auch mit der Zusicherung entsprechender Entschädigungen zu verbinden. Mindestens würde ein Junktim von Betriebsaufgabe und Entschädigung eine derartige Entscheidung aufzuweichen. Freilich wird es nicht einfach sein, eine solche Teilstreckenrechnung aufzumachen. Schon jetzt sei daher die Frage aufgeworfen, ob statt dessen für defizitäre, aber im allgemeinen Interesse notwendige Beförderungslösungen nicht eine Pauschalabgeltung aufgrund einer Pauschalrechnung vorzuziehen wäre, wie es u. a. in Schweden, Italien und neuerdings in der Schweiz der Fall ist.

Vor allem aber kommt man an folgenden allgemeinen Einwendungen schwer vorbei:

a) Kostenbereinigung muß vorausgehen:

Der Vorstand der Bundesbahn betont gegen Ende seiner programmatischen Darlegungen selbst, daß sie „ein in sich geschlossenes Ganzes darstellen und daß sie in ihrer Gesamtheit zu verwirklichen“ seien, wenn sie das Ziel einer anhaltenden Wirtschaftlichkeit der Bundesbahn erreichen sollen. Und im Schlußabschnitt verweist er auf die *Notwendigkeit kurzfristiger Sofortmaßnahmen* in Form der *Abnahme der einseitigen Lasten*, eines jährlichen Zuschusses zu den *Kosten der Fahrwege*, solange eine *kostengerechte Anlastung der Wegekosten* bei den übrigen Verkehrsträgern nicht *verwirklicht* ist, und einer *Finanzhilfe zur Beseitigung der Kriegsschäden und des Nachholbedarfes*. Es ist durchaus folgerichtig, wenn solche Hilfen vor der Überprüfung der Kostenrechnung im einzelnen und der darauf beruhenden Entscheidung über die Konzentration von Leistungen angestrebt und gegeben werden. Sie beeinflussen mit der Gesamtrechnung

<sup>6)</sup> Daß diese Umlegung nach dem Wortlaut der „Gedanken“ ausdrücklich nur für den Personenverkehr angestrebt wird, könnte zunächst auffallen. Bei näherer Prüfung stellt sich heraus, daß vom Güterverkehr auf der Straße deshalb nicht die Rede ist, weil dort, anders als beim Personenbeförderungsgesetz, die Fassung der einschlägigen Bestimmungen des Güterkraftverkehrsgesetzes vom 17. Oktober 1952 einem Ersatzverkehr bzw. einer Zusammenarbeit mit Unternehmen des Güternah- oder Güterfernverkehrsgewerbes nicht im Wege steht.

auch die Teilstreckenrechnung in hohem Maße. Die Frage einer etwaigen *Zuschußpflicht* des Staates oder anderer interessierter Körperschaften kann erst dann endgültig und schlüssig beantwortet werden, wenn die gesamte Kostenrechnung bereinigt ist. Von wenigen notorisch unwirtschaftlichen Nebenbahnen abgesehen, müßte eine allgemeine Einschränkung unwirtschaftlicher Leistungen noch vor der Annäherung der Wettbewerbsbedingungen bzw. der Bereinigung der allgemeinen Kostengrundlagen einen Abbau der Leistungen in einem Umfang zur Folge haben, der über das wirtschaftlich gebotene Maß mehr oder weniger weit hinausginge. Die Leidtragenden wären in erster Linie und mehr als nötig diejenigen Verkehrsteilnehmer, die wegen ihrer abseitigen Lage oder wegen ihrer mittelständischen Struktur auf die Erhaltung öffentlicher Verkehrsdienste und preiswerte Beförderungsleistungen besonders angewiesen sind. Diese waren ihnen bisher über den globalen Kostenausgleich der Bahn geboten worden. Statt dessen, d. h. statt der Allgemeinheit der Verkehrsnutzer, müßte in Zukunft der Staatshaushalt oder die Allgemeinheit der Steuerzahler für den Ausgleich aufkommen.

#### b) Nebenbahnen — betriebs- und volkswirtschaftlich

In diesem Zusammenhang darf daran erinnert werden, daß der *Zubringertwert* der Nebenbahnen in früheren bahnamtlichen Auslassungen sehr hoch eingeschätzt wurde und daß demgegenüber die Betriebsaufwendungen für das gesamte Nebenbahnnetz relativ wenig zu Buch schlagen. Nach einem 1955 veröffentlichten Aufsatz von Schelp<sup>10)</sup> betragen die *Betriebsaufwendungen* für das gesamte Nebenbahnnetz nur 8% der Betriebsausgaben. Im Nebenbahndienst waren nur 7% des Personals der Deutschen Bundesbahn beschäftigt. Nach der gleichen Quelle umfaßt das Streckennetz der Nebenbahnen mit rund 11.000 km 40% des gesamten Netzes der Bundesbahn. So gesehen, könnten zunächst vielleicht nur als demonstrativ gedachte Einstellungen und Einschränkungen sogenannter unwirtschaftlicher Dienste auf das Gegenteil einer „Gesundungsschumpfung“ hinauslaufen. Schließlich aber sollten auch hierbei wirtschafts- und sozialpolitische Gesichtspunkte im Sinne einer gesunden Raumordnung und der einschlägigen Bestimmungen der Römischen Verträge (Art. 80 Ziff. 2 und 82) nicht zu kurz kommen. Denn man mag über die Möglichkeiten, den Kraftwagen im Werkverkehr und im gewerblichen Ersatzverkehr einzusetzen, noch so optimistisch denken; es ist nicht von ungefähr und hängt eben mit den geringeren und bisher durch den globalen Kostenausgleich ermäßigten Beförderungspreisen des Verkehrs, der sich in wirtschafts- und verkehrswichtigen Gebieten noch auf der Schiene gehalten hat, zusammen, daß die verkehrswirtschaftlichen Wirtschaftsräume bis jetzt oft die schienenreuesten Verlagerer gestellt haben.

#### c) Verbundwirtschaft als Bedingung einer Verkehrsumlegung und Verkehrsreform

In die gleiche Richtung zielen nachstehende Überlegungen: Wenn und soweit Verkehre nicht abgestoßen, sondern auf die Straße umgelegt und damit die Kosten vermindert werden sollen, muß es der Leitung der Bundesbahn darum zu tun sein, mindestens gleichzeitig über die Möglichkeiten der *technischen, organisatorischen und finanziellen* Verzahnung — „Verbundwirtschaft“ — zwischen Schienen- und Straßenverkehr zu verfügen. Andernfalls liefe die Bahn Gefahr, der Zubringers- und Verteilerleistungen der bisherigen Nebenbahnen für den großstromigen Schienenverkehr verlustig zu gehen. Ein

<sup>10)</sup> „Gedanken zur Güterbeförderung im Knotenpunktverkehr und Flächenverkehr auf Schiene und Straße“, in: „Schiene und Straße“, Düsseldorf 1955.

noch dringenderes Interesse hat die bisher an diesen Bahnen Güter verladende oder empfangende Wirtschaft daran, daß sich der Verkehr durch die Umstellung nicht, mindestens nicht wesentlich, verteuert. Schließlich ist es das allgemeine Ziel einer Verkehrsreform, daß eine optimale Verkehrsordnung über eine wirtschaftlich günstigste Arbeitsteilung und Zusammenarbeit erreicht werde. Dazu gehört mehr als eine Angleichung der Startbedingungen und eine Lockerung der gemeinwirtschaftlichen Pflichten, insbesondere auf dem Gebiet der Tarife, wie denn überhaupt die ordnenden Möglichkeiten der Tarifpolitik weit überschätzt zu werden scheinen. Sie können höchstens als Schlußpunkt einer Reihe von Maßnahmen wirksam werden, die in den „Gedanken“ des Vorstands der Bundesbahn nicht oder nur am Rande erwähnt sind. Es wäre auch zuviel verlangt, wenn man dahingehende Vorschläge von einem Verkehrsträger erwarten wollte. Worauf sie zielen müßten, sei hier nur angedeutet:

In *technischer* Hinsicht setzt eine Intensivierung der Zusammenarbeit und Arbeitsteilung vor allem von Eisenbahn und Kraftwagen u. a. voraus, daß die Umschlageeinrichtungen mindestens auf den größeren Bahnhöfen modernisiert und rationalisiert werden. Dies erfordert erhebliche, zum Teil dem Posten „Nachholbedarf“ anzulastende Mittel.

*Organisatorisch* wäre eine vernünftige Aufteilung des Zubringers- und Verteilers-, des Splitters- und Schnellverkehrs einerseits sowie des großströmigen Massengutverkehrs andererseits — wenn nötig sogar durch eine Erweiterung des Instituts der Betriebspflicht — anzustreben.

Ein Tarifbruch im Verhältnis der verschiedenen Verkehrsmittel könnte den ganzen Effekt einer Rationalisierung und Arbeitsteilung für Versender und Empfänger hinfällig machen. Um zu einer wirklichen Zusammenarbeit zu kommen, bedarf es daher ferner der Entwicklung neuer Formen der Tarifierung und der *Tarifdurchrechnung* vorzugsweise im Verhältnis von Schiene und Straße. *Finanziell* würde dies unter Umständen anstatt einer Einschränkung eine Ausdehnung der bisherigen Globalrechnung auch auf den Straßenverkehr nötig machen, gleichgültig, ob er in- oder außerhalb der Regie der Bundesbahn betrieben wird.

Auf diesem Feld einer nach Möglichkeit *freiwilligen*, aber systematisch betriebenen Zusammenarbeit und Arbeitsteilung, die dabei den Wettbewerb in die ihm im Bereich des Verkehrs zukommenden Schranken verweist, liegen nach Meinung des Verfassers die entscheidenden Voraussetzungen für eine Gesundung nicht nur der Bundesbahn, sondern des ganzen Verkehrswesens überhaupt.

### III. Lockerung der Tarifpflicht?

#### a) Begriff

Es liegt ganz in der Richtung der Umstellung auf den „echten“ Wettbewerb, wenn die „Gedanken“ des Vorstands der Bundesbahn sich im Gegensatz zu der Meinung, die im letzten Abschnitt des vorausgegangenen Kapitels angedeutet wurde, vieles von einer weitgehenden Lockerung der Tarifpflicht zu versprechen scheinen. Der darauf bezügliche Abschnitt der „Gedanken“ enthält wohl die Forderungen, welche die interessierte Öffentlichkeit am wenigsten erwartet hatte und die den stärksten Bruch mit der seit Entstehung der Staatsbahnen verfolgten Linie bedeuten. Die Anliegen des Vorstandes

sind in mancher Hinsicht problematisch. Sie begegnen daher bei den übrigen Verkehrsträgern, aber ebenso bei vielen Verladern bisher den meisten, wünschenswertesten akzentuierten Fragen und Bedenken.

Da ist zunächst der erste Absatz des einschlägigen dritten Abschnitts des Kapitels über die „Lockerung der gemeinwirtschaftlichen Pflichten“. Er geht aus von einer Definition des Begriffes „Tarifpflicht“, der in dieser Auslegung neu und wohl auch nicht ganz zutreffend ist. Sie besteht, wie sich aus § 6 EVO und allen Kommentaren hierzu ergibt, nicht nur in der Verpflichtung, die Tarife durch das Bundesverkehrsministerium genehmigen zu lassen und bei der Tarifgestaltung die Interessen der Volkswirtschaft im allgemeinen und der anderen Verkehrsträger im besonderen zu berücksichtigen, sondern sie bedeutet zunächst und in erster Linie die Auflage, überhaupt feste Tarife aufzustellen, sie gegenüber jedermann in gleicher Weise anzuwenden und sie zu veröffentlichen<sup>11)</sup>.

Von den noch zu behandelnden „Sondervereinbarungen“ abgesehen, wird vom Vorstand der Bundesbahn weder das Erfordernis eines Festpreises noch der Veröffentlichung noch der hoheitlichen Genehmigung grundsätzlich angefochten. Auch das Auflegen und damit Vetorecht, das nach den Vorschlägen des Vorstandes dem Bundesverkehrsministerium weiterhin für alle Fälle der bahnautonomen „Tariffortbildung“ zustehen soll, bedeutet in weiteren Sinne eine hoheitliche Genehmigung. Sie ist ebensowenig aufgehoben, wenn — wie in den USA — ein Tarif in Kraft tritt, falls kein anderer Verkehrsträger in einer bestimmten Zeit widerspricht oder — wie in Frankreich — Tarifermäßigungen bis zu 15% ohne Genehmigung zugelassen sind.

Unter den Ländern der EWG findet sich die wohl weitestgehende Auflockerung der Tarifpflicht in den Niederlanden. Den auch dort hoheitlich genehmigten Tarifen kommt lediglich der Charakter von Höchstsätzen zu, die in Anwendung einheitlicher Grundsätze bis zur Höhe der Selbstkosten unterschritten werden können. Die auf diese Weise erscheinenden zahlreichen Einzelkontrakte, die im allgemeinen Mindestmengen-Bindungen vorsehen, brauchen nicht veröffentlicht zu werden. Im Grundsatz ist aber auch dort die Genehmigungspflicht und damit die Tarifpflicht gewahrt. Ihre Einschränkung bezieht sich auf die Marge, die sich aus dem Unterschied zwischen der Tarifnorm (Höchstsätze) und den Selbstkosten ergibt. Da die Selbstkostengrenze schwer zu ermitteln, mindestens manipulierbar ist, wird es freilich, zumal bei einem Vergleich mit anderen europäischen Ländern, verständlich, daß die Befreiung der Sonderkontrakte der Niederländischen Bahnen von der Veröffentlichungspflicht vielfach einer Aufhebung des Tarifzwanges gleichgesetzt wird.

<sup>11)</sup> Die von der Tarifpflicht zu übende Rücksicht auf die Volkswirtschaft ist nicht in der Eisenbahnverkehrsordnung (EVO), sondern im Allgemeinen Eisenbahngesetz vom 29. März 1951 und im Bundesbahngesetz vom 23. Dezember 1951 statuiert. § 6 des Allg. Eisenbahngesetzes lautet wie folgt:

„Ziel der Tarifpolitik der öffentlichen Eisenbahnen ist, gleichmäßige und volkswirtschaftlich vertretbare Tarife für alle Eisenbahnen zu schaffen und sie den Bedürfnissen des Verkehrs, der Wirtschaft und der Verkehrsträger anzupassen. Hierbei sind insbesondere die wirtschaftlichen Verhältnisse der betroffenen Eisenbahnen angemessen zu berücksichtigen.“

Nach § 4 des Bundesbahngesetzes ist die Bundesbahn unter Wahrung der Interessen der deutschen Volkswirtschaft nach kaufmännischen Gesichtspunkten zu verwalten. Nach § 14 a.a.O. erläßt der Bundesminister für Verkehr die „allgemeinen Anordnungen, die erforderlich sind,“

a) um den Grundsätzen der Politik der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere der Verkehrs-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik, Geltung zu verschaffen,  
b) um die Interessen der Deutschen Bundesbahn und der übrigen Verkehrsträger miteinander in Einklang zu bringen.“

## b) Verhältnis von Betriebs- und Tarifpflicht

Gerade das holländische Beispiel ist insofern höchst instruktiv, als es deutlich macht, in welchem engem Zusammenhang Tarif- und Betriebspflicht oder — anders ausgedrückt — Tarifpolitik und allgemeine Ordnungspolitik des Verkehrs gesehen werden müssen, ehe ein abschließendes Urteil im Sinne der Schaffung oder auch nur Vorbereitung eines Leitbildes rationaler Verkehrs- und Tarifpolitik möglich wird. Wir wissen aus neuesten Untersuchungen der niederländischen Verkehrspolitik<sup>12)</sup>, daß die Niederländischen Bahnen über 50% des gesamten Omnibusverkehrs auf der Straße beherrschen, daß eine Tochtergesellschaft den ganzen Zubringer- und Verteilerverkehr von Stückgütern besorgt und darüber hinaus auf einer Netzlänge von 2000 km Güterfernverkehr auf der Straße betreibt. Im übrigen ist das Konzessionierungssystem im Güter- und Personenverkehr sehr viel weiter ausgebaut als in den meisten Ländern der EWG und besonders in der Bundesrepublik. Während hier beispielsweise der Güternahverkehr keiner Konzessionierung unterliegt und der Güterfernverkehr sich im Rahmen eines Kontingents völlig frei bewegen und sich sowohl seine Transportgüter als auch seine Transportstrecken aussuchen kann, ist in den Niederlanden der Straßengüterverkehr ohne Unterscheidung einer Nahs- und Fernzone an Einzelkonzessionen und, soweit es sich nicht um Gelegenheitsverkehr handelt, an bestimmte Auflagen bezüglich der zu befördernden Güter und/oder einzuhaltenden Strecken und/oder Fahrzeiten — „Marktanweisungen“ — gebunden. Sogar im unregelmäßigen (Gelegenheits-) Verkehr darf eine einzelne Fahrt nicht für mehr als zwei Auftraggeber durchgeführt werden, sofern die Konzession nicht auf ein Gut beschränkt ist. Die Tarifgebung ist somit auf eine behördliche Kontrolle des Einsatzes aller Verkehrsmittel — nebenbei bemerkt: auch des Werkverkehrs — ausgesetzt, welche über die Marktregulierungen in anderen europäischen Ländern mehr oder weniger weit hinausgeht. Nur mit dieser wesentlichen Einschränkung kann davon die Rede sein, daß der Verkehr über eine relativ freie Handhabung des Tarifwesens geordnet werde. Wie das holländische Beispiel beweist, kann die Tarifpflicht vernachlässigt werden, wenn die Betriebspflicht umfassender geregelt ist und in gleicher oder ähnlicher Weise, alle konkurrierenden Verkehrsmittel erfaßt. Hält man eine Koordination des Verkehrs, d. h. im Verhältnis der verschiedenen Verkehrsmittel zueinander, in irgend einer Form für unabdingbar — und diese Notwendigkeit wird in keinem Lande bestritten — und ist man, etwa mit dem Kapteyn-Bericht, ebenso davon überzeugt, daß der überspitzte bzw. ruinöse Wettbewerb zu verhüten sei, so stellt sich immer wieder die Alternative, ob man mehr die Tarif- oder die Betriebspflicht betont, m. a. W. den Wettbewerb stärker über den Tarif oder über den Zugang zum Markt regulieren soll. Ersteres ist bei der bisherigen Ordnung des deutschen Straßengüterverkehrs, letzteres bei der Ordnung des öffentlichen Personenverkehrs im deutschen Bundesgebiet der Fall. In den Niederlanden hat man den Weg des „verfeinerten Konzessionensystems“<sup>13)</sup> gewählt, in den USA sind durch die Interstate Commerce Commission beide Wege beschritten worden.

Manches spricht so für die Annahme, daß beides, spezielle Tarifpolitik und die allgemeine Verkehrspolitik — diese im Sinn der koordinierenden Kontrolle des Zugangs der verschiedenen Verkehrsmittel zum Markt —, zu einem Verhältnis der umgekehrten

<sup>12)</sup> Hoofman, I. C., „Verkehrskoordination in den Niederlanden“ in „Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft“ 1956, Heft 3, Seite 139 ff., und  
Lohmer, N., „Niederländische und europäische Verkehrspolitik“, Vorträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Göttingen 1958, Heft 26.

<sup>13)</sup> Vgl. Predöhl a.a.O. Seite 228.

Proportionalität tendieren. Praktisch würde dies bedeuten, daß eine Verkehrspolitik, die den Wettbewerb der Verkehrsmittel durch weitgehende Einzelkonzessionen einschränkt, sich in der Überwachung der Tarife zurückhalten kann. Andererseits müßte gerade ein Verkehrsminister, der dem Leistungswettbewerb der Verkehrsmittel viele Chancen zu geben geneigt ist, umso mehr die Tarife kontrollieren, damit über den Tarif die unumgängliche Abstimmung der Verkehrsmittel aufeinander (Koordinierung) erreicht und eine ruinöse Konkurrenz vermieden werde. Ob dieses Ziel freilich je auch nur vorwiegend über den Tarif erreichbar sein wird, muß nach allen Erfahrungen zumal der deutschen Verkehrspolitik auch bei weitestgehender Annäherung der Wettbewerbsbedingungen bezweifelt werden. Eben der Trend zur Überkapazität, der — wie die neueste Entwicklung z. B. in der Schifffahrt und Luftfahrt bestätigt — dem Verkehrswesen nun einmal eigen ist, und die damit sowie mit anderen Besonderheiten — großer Fixkostenanteil, Unpaarigkeit der Verkehrsbeziehungen, Rückfrachtproblem — zusammenhängende Neigung zum Preisdumping werden sich von der Tarifseite her allein nie befriedigend ausschalten lassen. Die Entwicklung der nächsten Jahre oder Jahrzehnte wird zeigen, deshalb die Niederlande nicht bloß veraltungsmäßig den besseren in Anbetracht der verschiedenen Ordnungswege eingeschlagen haben, so wenig in Anbetracht der verschiedenen geographischen Bedingungen die Handhabung im einzelnen mag übertragen werden können. Wahrscheinlich wird die künftige deutsche und europäische Verkehrspolitik eine abgewogene Mischung beider Regulative, sowohl auf dem Gebiet der Betriebspflicht bzw. des Zugangs zum Markt als auch auf dem Gebiete der Tarifpflicht bzw. der preislichen Koordinierung, anwenden müssen.

Der Verfasser hofft mit diesen Ausführungen deutlich gemacht zu haben, daß und warum es bedenklich wäre, beide „Pflichten“ isoliert zu sehen und zu manipulieren. Sie müssen wie alle Elemente im Aufbau einer Verkehrsordnung ebenso für die einzelnen Verkehrsmittel wie für den Wettbewerb und die Ergänzung der verschiedenen Verkehrsgattungen in ihrem wechselseitigen Zusammenhang erkannt und angewendet werden.

Nur am Rande sei bemerkt, daß bei einer Regelung wie in den Niederlanden die Betriebspflicht und Beförderungspflicht der Schiene weitgehend den vorbelastenden Charakter verliert, der ihr in der Bundesrepublik noch zugeschrieben werden muß.

#### c) Die Vorschläge im einzelnen

Wer den vorstehenden Überlegungen zu folgen bereit ist, wird eine Lockerung der Tarifpflicht in einem Lande wie der Bundesrepublik, die bisher, von den relativ wenigen Linien des Güternahverkehrs nach § 90 ff des Güterkraftverkehrsgesetzes abgesehen, weder im Güterverkehr der Binnenschifffahrt noch dem des gewerblichen Kraftwagens eine Betriebspflicht im Sinne der Bindung an bestimmte Strecken und/oder Fahrpläne und/oder Beförderungsgüter und/oder Auftraggeber eingeführt hatte, ganz anders und vorsichtiger beurteilen müssen als dort, wo, wie in den USA oder den Niederlanden, der Leistungswettbewerb zwar nicht aufgehoben, aber durch solche Bindungen zum Teil sogar im Gelegenheitsverkehr eingeschränkt ist. Dabei darf wohl eine Meinung überbleiben soll, gesetzt werden, daß weiterhin dem Bundesverkehrsminister die Aufgabe verbleiben soll, „mit dem Ziele bester Förderung des Verkehrs darauf hinzuwirken, daß die Interessen der verschiedenen Verkehrsträger ausgeglichen und ihre Leistungen und Entgelte auf einander abgestimmt werden“, wie sie im § 8 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vom 29. 3. 1951 umschrieben ist. Sollte auch diese sehr allgemein gehaltene Vorschrift dem

„new look“ in der Verkehrspolitik weichen müssen, so wird es über kurz oder lang nötig werden, andere Wege zu finden, um Entartungen des Wettbewerbs zu vermeiden.

Die Tarifvorschläge des Vorstandes der Bundesbahn hat der Verwaltungsrat, der ihnen grundsätzlich zustimmte, folgendermaßen erläutert:

Dem Hoheitsrecht bzw. der hoheitlichen Genehmigung und damit dem Mitwirkungs- und Anhörungsrecht anderer Instanzen sollen unterworfen bleiben:

- a) Die Genehmigung allgemeiner Erhöhungen des Güter- und Personentarifs,
- b) die Genehmigung der Änderung tragender Grundsätze des Regeltarifs (z. B. Änderung der Zahl der Güterklassen, der Mengensätze oder Entfernungssätze im Gütertarif sowie Änderung des Entfernungssystems und der Zoneneinteilung im Personentarif), und

c) tarifliche Auflagen des Bundes.

Keiner hoheitlichen Genehmigung sollen Änderungen der Gütereinteilung des Regeltarifs, die Einstufung einzelner Güter in die Regeltarifklassen sowie die Fortbildung von Ausnahmetarifen oder Fahrpreismäßigungen bedürfen.

An dem Charakter des Tarifs als Verzeichnis von Festentgelten soll nichts geändert werden. Eine Lockerung des Tarifzwanges tritt dadurch nicht ein, ebensowenig soll die Eingriffsmöglichkeit des Bundes in die Tarifgestaltung der Bundesbahn angestastet werden. Der Bund kann im Wege der Auflage dem Tarif jede von ihm gewünschte Gestalt geben. Nur hat er der Bundesbahn jeden Einnahmeausfall und entgangenen Gewinn nach Feststellung durch eine unabhängige Instanz zu erstatten.“

Bei einer Würdigung dieser Vorschläge im einzelnen ist davon auszugehen, daß zum Regeltarif nach der Stufenstatistik von 1958 nurmehr rd. 31,3 % des Güteraufkommens gefahren wurden. Weitere Teile könnte der Vorstand jederzeit durch Einführung neuer Ausnahmetarife herausbrechen. Darüber hinaus will er den Anwendungsbereich auch des Regeltarifs durch nicht zu veröffentlichende Sonderabmachungen einschränken können, hinsichtlich deren der Verwaltungsrat allerdings eine nähere Regelung bezüglich Ausmaß und Form für erforderlich hält.

Wenn die Gutachten des Beyer-Ausschusses und der Siebener-Kommission vorliegen, wird eine Klärung und Entscheidung u. a. über folgende Fragen herbeizuführen sein: die

1. Kann die Übertragung so weitgehender Vollmachten in der Tariffortbildung auf die Bundesbahn beschränkt werden?

Dazu ist von verantwortlicher Stelle bereits ausgeführt worden, daß es nicht möglich sei, dem einen Verkehrsträger freie Bahn zu lassen und den anderen anzubinden. Tatsächlich ist kaum ein überzeugendes Argument dafür zu finden, warum dem Kraftverkehr und der Binnenschifffahrt, soweit sie nicht bereits darüber verfügen, nicht gleiche oder ähnliche Freiheiten zugestanden werden sollen. Dabei muß man sich freilich darüber klar sein, daß es etwas anderes ist, ob etwa nicht zu veröffentlichende „Sonderabmachungen“ von Tausenden von Einzelunternehmern oder von einem einzigen Riesenbetrieb getroffen werden.

2. Genügt es, wenn die Aufsichtsinstanz ihre Koordinierungsaufgabe im Sinne der allgemeinen Formulierung von § 8 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vom 29. 3. 1951 auf den Bereich des Güterverkehrs beschränkt, der noch nach den Regeltarifen abgewickelt wird?

Solange die Möglichkeit einer Ordnung über die Kontrolle des Zugangs zum Markt – Betriebspflicht und Konzessionierung – nicht ausreichen, wird man unter den deutschen Bedingungen nicht umhin können, die Abstimmung und den Ausgleich unter den Verkehrsträgern weiterhin vorwiegend über den Tarif anzustreben. Es ist nicht zu erkennen, wie es möglich sein soll, diese Aufgabe zu erfüllen, wenn das Gebiet der Ausnahmetarife in ihrer bisherigen Bedeutung nicht mehr dieser Ordnungspflicht unterliegen soll und außerdem noch Sonderabmachungen das wichtigste Instrument, das in der Bundesrepublik bisher für eine solche Koordinierung zur Verfügung stand, entwertet. Oder will man Gefahr laufen, daß die verantwortlichen Stellen im verstärkten Maße der Versuchung oder dem Zwang ausgesetzt werden, andere und größere Mittel anzuwenden, so über Kapazitätsbegrenzungen (Maße und Gewichte), finanzielle Belastungen, Verkehrs- und Geschwindigkeitsbeschränkungen? Ähnliches geschieht z. B. zur Zeit in Italien. Es sei denn, man könnte sich dazu entschließen, das Konzessionierungssystem nach dem niederländischen und amerikanischen Beispiel zu verfeinern, m. a. W. den Anwendungsbereich der Betriebspflicht wesentlich zu erweitern, oder gar trotz der inzwischen eingeführten rechtlichen Hindernisse wieder an den Vorkriegsweg einer Kartellierung wenigstens des Güterfernverkehrs anzuknüpfen.

3. Bietet die Befugnis der Bundesregierung bzw. des Bundesverkehrsministeriums, der Bundesbahn weiterhin tarifliche Auflagen zu machen, eine ausreichende Gewähr dafür, daß, wie der Verwaltungsrat annimmt, die Interessen einzelner Wirtschaftszweige, Per-sonenkreise oder Gebiete gewahrt werden können, wenn die Aufsichtsbehörde den jeweils der Bundesbahn entstehenden *finanziellen Nachteil* erstatten muß?

Das Veto- oder Auflagerecht würde an dem bisherigen Zustand wohl wenig ändern, wenn nicht beabsichtigt wäre, es durch eine Zuspitzung der bisher in § 28 Ziff. 2 und 3 des Bundesbahngesetzes vom 23. 12. 1951 enthaltenen Bestimmungen mit der Übersetzung der Bundesbahn dadurch entstehenden Ausfälle zu koppeln. Im Falle der Lockerung der Betriebspflicht könnten gegen ein solches Junktim schwerlich grundsätzliche Einwendungen erhoben werden (vgl. oben Seite 135). Ob es aber ebenso im Bereich der Tarifpolitik den erwarteten Erfolg zu gewährleisten vermag, muß aus verschiedenen Gründen bezweifelt werden. Diesem Zweifel sei durch einige Gegenfragen Ausdruck gegeben: Was heißt „Einnahmeausfall“ und, entgangener Gewinn“ – im Sinne der Stellungnahme des Vorstandes? Wie soll beides berechnet werden? Wie soll vor allem der Einfluß einer Tarifänderung auf das Verkehrsaufkommen und damit auf die Einnahmen bemessen werden? Was wird als Untergrenze des der Bundesbahn zumutbaren Tarifs angesehen: Selbstkosten – soweit überhaupt feststellbar – plus Gewinnmarge, oder bisheriger Tarif usw.?

Auch wenn es gelingen sollte, mit der Zeit eine allgemein gültige Antwort auf solche Fragen zu finden, würde das Verfahren vor der unabhängigen Instanz – Bundesbahnrichter oder Schiedsverfahren oder Sachverständigengutachten –, welche den finanziellen Nachteil der Bundesbahn festzustellen länger dauern als das so umständliche und langwierige bisherige Tarifgenehmigungsverfahren? Wie wäre eine kaum zu bewältigende Häufung solcher Streitfälle vor dieser Instanz zu verhüten? Und wie vor allem wäre auf längere Sicht der naheliegenden Versuchung der Tarifverantwortlichen der Bundesbahn zu begegnen, daß sie, mit der Rückversicherung des erwähnten Junktims ver-

sehen, sich zu leicht zu Tarifänderungen entschließen möchten? Könnten sie doch erwarten, daß ihnen im Fall einer Ablehnung wenigstens ein Teil der berechneten Mehreinnahmen erstattet würde, und sie dadurch mehr gewinnen würden, als wenn sie keine Tarifänderung bzw. „Tarifreifebildung“ beschlossen hätten.

4. Kann auf die hoheitliche Genehmigung in jedem Falle einer *Tarifsenkung* – auch beim Regeltarif – verzichtet werden? Diese Frage ergibt sich daraus, daß nur allgemeine *Erhöhungen* des Güter- und Personentarifs dem sogenannten Hoheitsrecht unterworfen bleiben sollen.

Auch hier mag eine Gegenfrage das Problem verdeutlichen: Welche Möglichkeiten gibt es bei Tarifsenkungen, einen Mißbrauch der großen Globalrechnung, die der Bundesbahn bei aller Kostenorientierung nun einmal wesensteine bleibt, durch ein Preis- bzw. Tarifdumping zu verhüten? Verfügt man etwa neuerdings über sichere und allgemein anerkannte Richtsätze, z. B. hinsichtlich der Anrechnung der Gemeinkosten auf die verschiedenen Arten des Beförderungsdienstes? Bisher war dies nicht der Fall.

5. Kann die *Einstufung der Güter in den Regeltarif* der alleinigen Verantwortung der Bundesbahn anheimgestellt werden?

Zugegeben, die Art der Einstufung der Güter in den Regeltarif läßt seit langem zu wünschen übrig. Sie vermochte den großen strukturellen Änderungen in der Wirtschaft und den sich daraus ergebenden Abwandlungen der Wertigkeit der Güter nicht zu folgen. Aber genügt das Fortbestehen etwa des Ausschusses der Verkehrsinteressen bei der Ständigen Tarifkommission, um unangemessene Tarifsenkungen oder –erhöhungen auf dem Umweg über eine andere Einstufung der Güter zu verhüten? Die Wirtschaft des Nachbarlandes Österreich hat mit einer ähnlichen Vollmacht der österreichischen Bundesbahn nicht die besten Erfahrungen gemacht.

6. Soll der bisherige Begriff des „*Ausnahmetarifs*“ auch der vom Vorstand der Bundesbahn beantragten Auflockerung der Tarifpflicht zugrundegelegt werden?

Die Unterscheidung von Regeltarif und Ausnahmetarif ist im Bundesgebiet seit langem umstritten. Der Wissenschaftliche Beirat empfahl in seinem schon öfter zitierten Gutachten die Einbeziehung der zeitlich nicht befristeten Ausnahmetarife mit allgemeinem Geltungsbereich in den Begriff des „Regeltarifs“. Tatsächlich ist dieser Begriff in kaum einem anderen Lande der EWG so eng gefaßt wie bisher im amtlichen Sprachgebrauch der Bundesrepublik. Der Begriff „Ausnahmetarif“ trifft bei Tarifen mit allgemeinem Geltungsbereich im eigentlichen Sinne nicht zu, denn der Tarif bezieht sich ja auf die Gesamtheit aller Sendungen eines oder mehrerer Güter. Mindestens diese vom Wissenschaftlichen Beirat sogenannten „Spezialtarife“ müßten den Regeltarifen zugerechnet werden und damit der hoheitlichen Aufsicht unterworfen bleiben.

Im Grunde dieselben Bedingungen liegen bei den meisten zeitlich nicht befristeten Ausnahmetarifen vor, die von bestimmten Stationen bzw. Produktionsstätten bzw. Verladern nach allen Stationen oder von allen Stationen nach bestimmten Stationen empfangern gelten, wenn und solange diese Verlater bzw. Empfänger die ein- bzw. Empfänger sind, die für das betreffende Gut überhaupt in Frage kommen. Um einen derartigen Tarif handelt es sich beispielsweise bei dem allgemeinen Kohlenausnahmetarif 6 B 1, zu dem mehr als ein Drittel des Güteraufkommens der Bundesbahn ge-

fahren wird. Seine Bedeutung kommt auch darin zum Ausdruck, daß er — trotz anderer Entfernungsstufen — häufig als letzte Klasse der Wertstaffel bezeichnet wurde. In der Mehrzahl der Fälle wird bei Tarifen dieser Art die Wertstaffel fortgesetzt, m. a. W. der Tarif nach der Belastbarkeit des Gutes mit dem Ziel der Verkehrserhaltung oder -förderung bemessen, auch wenn er im amtlichen Sprachgebrauch vielfach den „Subventions-“ oder „Unterstützungstarifen“ zugerechnet wird. Die höchst bedenklichen Mißverständnisse, die diese Ausdrucksweise zur Folge hatte, hat der Verfasser bei anderer Gelegenheit behandelt<sup>14)</sup>. Nach welchen sonstigen Kriterien soll man den Bereich der hoheitlichen Genehmigung bzw. der Koordinierung abgrenzen? Etwa nach der wirtschaftlichen Bedeutung der Ausnahmetarife, nach dem Güteraufkommen oder den Tarifeinnahmen? In jedem Fall bleibt die Grenzlinie problematisch und die Unterscheidung mehr oder weniger willkürlich. Wäre es daher nicht viel einfacher und sinnvoller, es bei einer erheblichen Beschleunigung des allgemeinen Tarifgenehmigungsverfahrens, etwa nach französischem Muster, bewenden zu lassen, wie es auch das Verkehrspolitische Programm der Bundesregierung vorzusehen scheint, und auf eine Zweiteilung mit den ihr notwendig immer anhaftenden Komplikationen zu verzichten?

7. Und schließlich: Kann es gegenüber der Allgemeinheit der Verleger und Frachtzähler sowie den übrigen Verkehrsträgern verantwortet werden, der Bundesbahn das Recht zu nicht veröffentlichten, also auch nicht berufungsfähigen Sondervereinbarungen zuzugestehen? Gegebenenfalls: Wie sollen Ausmaß und Form dieser Abmachungen — nach dem Willen des Vorstandes — bestimmt werden?

Die Neigung, von einer solchen Ermächtigung Gebrauch zu machen, wird größer sein, wenn der Begriff der Ausnahmetarife verengt, geringer, wenn er weit gehalten wird. Davon, ob es gelingt, den Begriff der Sonderabmachungen genau einzugrenzen, wird es abhängen, ob ein derartiges Zugeständnis nicht den Beginn der Aushöhlung des Grundsatzes der Tarifgleichheit im Raum bedeutet, so wenig er offiziell angetastet werden soll. Viel mehr als durch einige Wettbewerbstarife würde er durch eine kontrollierte Sondervereinbarungen aller Verkehrsträger in Frage gestellt und auf die Dauer aufgehoben werden. Damit würde endgültig ein letztes Ordnungsprinzip fallen. Das bisher noch eine gewisse Transparenz des Verkehrsmarktes verbürgte und im Sinne eines Ausgleichs zwischen verkehrstarken und verkehrsschwachen Gebieten, zwischen wirtschaftlichen Schwerpunkten und verkehrsfernen Standorten wirkte. Auch würde damit ein letztes Hindernis weggeräumt werden, das einer ruinösen Entartung des Wettbewerbs der Verkehrsmittel entgegensteht. Die Befürchtung solcher Konsequenzen war wohl auch dafür maßgebend, daß der Verwaltungsrat eine nähere Bestimmung der Sonderabmachungen für wünschenswert hielt. Es wird nicht leicht sein, hier eine Abgrenzung zu finden, welche die oben angedeuteten Gefahren vermeidet. Das Beispiel ausländischer Bahnen ist nicht überzeugend, solange nicht auch die übrigen Elemente einer Tarif- und Verkehrsordnung — wie etwa in Holland — aufgezeigt werden. Nur insoweit könnte man sich mit Sondervereinbarungen abfinden, als sie eine Legalisierung schon bisher üblicher Vergünstigungen z. B. in Form von Rückvergütungen oder Übernahme der Rollfuhrkosten bedeuten. Auch scheint es fürs erste durchaus plausibel, wenn sie etwa bei der Preisregelung für einmalige Transportfälle oder zur Ausnutzung besonderer Gegebenheiten, wie z. B. von Leerwagenläufen, Platz

<sup>14)</sup> Vgl. „Folgenschwere Sprachverwirrung in der Verkehrspolitik“ in „Verkehrs-Wirtschaft“ Nr. 29 vom 20. Mai 1958. Dort ist auch auf die einschlägigen Ausführungen Predöhl's hingewiesen.

greifen sollen<sup>15)</sup>. Und man liest es gern, wenn der Vorstand die Zulassung auch mit einem Hinweis auf das Interesse des Mittelstandes begründet. Doch fehlt der Glaube, wenn man weiß, daß z. B. die französischen Bahnen im Jahre 1956 Sonderabmachungen nur mit 50 Großfirmen abgeschlossen hatten. Sie betrafen 2 Millionen Tonnen Güter und eine Frachteinnahme von 5,7 Mrd. ffrs. d. i. 1,8% der Gesamteinnahmen im Güterverkehr. Vor allem aber: Wird es auf die Dauer möglich sein, die einnahmen im Güterverkehr. Vor allem aber: Wird es auf die Dauer möglich sein, die unbeschränkte „Tarifautonomie“ der Sondervereinbarungen unter Kontrolle zu halten, wenn sie nur anzeigepflichtig sind und wenn auch die anderen Verkehrsträger damit Tausende von Einzelunternehmen von dem gleichen Recht Gebrauch machen? Das lateinische Sprichwort: „Pricipiis obsta . . .“ warnt auch hier.

8. Und zuletzt: Wie will die Bundesregierung den Bestimmungen der Römischen Verträge, welche die Gleichheit der Beförderungsbedingungen bezwecken, Rechnung tragen, wenn nur die Tarife für höchstens ein Drittel des Güteraufkommens der ministeriellen Aufsicht — Genehmigung und Koordinierung — vorbehalten bleiben und die Herausnahme weiterer Teile durch neue Ausnahmetarife und Sonderabmachungen kaum verhindert werden kann?

Bei all diesen Überlegungen darf an die Vorfrage erinnert werden, ob und inwieweit es überhaupt möglich sein wird, die außerordentlichen Bewertungsunterschiede, die sich aus der besonderen Natur der Beförderungsleistungen der einzelnen Verkehrsmittel ergeben, vorwiegend über den Tarif auszugleichen. Dazu bedürfte es in der Mehrzahl der Fälle kaum realisierbarer Kosten- und Tarifiedifferenzen.

#### d) Das Tarifgenehmigungsverfahren

Trotz der Bedenken, die von Verkehrsträgern und Verkehrsnutzern zu den Reformplänen des Vorstandes bezüglich der künftigen Tarifpolitik geltend gemacht wurden, wird allgemein anerkannt, daß es dringend erforderlich wäre, das Verfahren zur Änderung der Tarifen im ganzen und im einzelnen denkbar zu beschleunigen. Der Wallfahrtsweg von einem Dutzend und mehr Stationen, die bisher jeder Antrag auf Änderung des Regeltarifs passieren mußte, ist von Übel. Auch bei den Ausnahmetarifen bedeutete die Handhabung des sogenannten Koordinierungsverfahrens eine erhebliche Hemmung der kaufmännischen Beweglichkeit, die man vom Vorstand der Deutschen Bundesbahn allenthalben erwartet. Beiden Gesichtspunkten, dem der Koordinierung und dem der Beschleunigung, könnte die Einrichtung eines Tarifgremiums dienstbar gemacht werden, das beim Bundesverkehrsministerium zu bilden und von sachkundigen Repräsentanten aller Interessentengruppen zu bescheiden wäre. Ähnlich wie es in Holland und USA der Fall ist, müßte es sich mit den Tarifen aller Verkehrsträger befassen und in sich bereits dem Gebot der Abstimmung zwischen den Verkehrsträgern, aber auch dem der Anpassung an volkswirtschaftliche Notwendigkeiten gerecht werden können. Eine Frage zweiter Ordnung ist es, ob dieses Gremium auf der Stufe der Selbstverwaltung einer Organisation dienen soll, während die Entscheidung nach wie vor beim Bundesverkehrsministerium verbliebe, oder ob ihm für den Fall einheitlicher Stellungnahme schon die Rechte hoheitlicher Genehmigung delegiert werden sollten. Ob über diese Fragen so oder so befunden

<sup>15)</sup> So nach dem Aufsatz von Krüger „Neue Wege in der Tarifgestaltung“ in „Die Bundesbahn“, 1959, Heft 21, S. 491.

wird, in jedem Falle erschiene es zweckmäßig und erwünscht, wenn es gelänge, die Ständige Tarifkommission mit dem Ausschuß der Verkehrsinteressenten in das neue Verfahren einzubauen und ihre verdienstliche Arbeit fortzusetzen. Gegebenenfalls könnte auch bei den anderen Verkehrsträgern die Vorklärung durch Bildung entsprechender Ausschüsse erleichtert und beschleunigt werden.

#### IV. Reform der Tarifpolitik keine Sofortmaßnahme

Nach alledem stellen sich den Wünschen des Vorstandes, die sich auf die Lockerung der Tarifpflicht beziehen, noch einige Vorfagen, über die schwerlich von heute auf morgen entschieden werden kann. Angesichts der Eile, mit der der Vorstand der Bundesbahn und andere Stellen die Lösung der äußerst komplexen Tarifprobleme zu betreiben scheinen, drängt sich daher ebenso wie in der Frage der Lockerung der Betriebspflicht der Einwand auf, daß die „Gedanken“ des Vorstandes nach der von ihm selbst gesetzten Bedingung ein in sich geschlossenes Ganzes darstellen und daß im Wege der Überbrückungs- oder die Wirtschaftlichkeit etwaiger Tarifänderungen ist endgültig erst dann zu übersehen, wann diese Voraussetzung erfüllt ist. Der Beyer-Ausschuß hat schon in seinem oben erwähnten „Gutachten zur Neugestaltung der Gütertarife“ darauf hingewiesen, daß er seine Vorschläge zur Tarifreform nur unter der Bedingung für realisierbar halte, daß die Eisenbahnen zuvor von ihren politischen und sonstigen Lasten befreit würden. Inzwischen ist im Rahmen der Tarifreform vom 1. Februar 1958 eine Reihe von Vorschlägen des Ausschusses berücksichtigt worden, ohne daß jedoch die vom Ausschuß als unerlässlich bezeichnete Entlastung der Bahn verwirklicht worden wäre. Der Ausschuß sah sich daher veranlaßt, in einer neuen Entscheidung<sup>10)</sup> nochmals diese Bedingung zu betonen. Er stellt mit Bedauern fest, daß in den einhalb Jahren seit der Erstattung seines Gutachtens „in der Abnahme der einseitigen Lasten der Eisenbahnen keine Fortschritte erzielt worden sind, während sich die übrigen Staaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft schon seit Jahren mit Erfolg um einen finanziellen Ausgleich bemüht haben.“

Schon viel wäre gewonnen, wenn es sozusagen in einer ersten Stufe der angestrebten Reform gelänge, die neue Verfahrensweise festzulegen, welche die Beschleunigung der zum Ziele hat. In der gleichen Frist müßte eine Entscheidung über die vom Vorstand und Verwaltungsrat geforderten Sofortmaßnahmen erreichbar sein. Dann erst hätte man betriebswirtschaftlich einigermaßen festen Grund, um auch über die großen Fragen der Verkehrsordnung, der Zusammenarbeit und Arbeitsteilung der Verkehrsträger und damit auch einer Lockerung – oder Erweiterung? – der Betriebs- und Tarifpflicht zu befinden. Ebenso wäre zunächst der Vorsprung aufzuholen, den die übrigen Staaten der EWG der deutschen Verkehrspolitik bezüglich der *Regelung des Verhältnisses von Staat und Bahn bzw. ihrer finanziellen Verantwortlichkeit* voraus haben. Auch in dieser Hinsicht bedürfte es ehestens einer Annäherung der „Startbedingungen“. Sie allein würde wesentlich zur Festigung des deutschen Standpunktes bei den Auseinandersetzungen um die Lösung der Grundfragen der Verkehrspolitik im Raume der EWG beitragen können.

<sup>10)</sup> Vgl. „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung“ vom 24. März 1959.

Sie kann nur dann von Dauer sein, wenn diese Probleme, so vor allem die der künftigen Regulative des Wettbewerbs und damit des Verhältnisses von Betriebs- und Tarifpflicht bzw. von Leistungs- und Preiswettbewerb bei allen Verkehrsträgern in allen beteiligten Ländern, in ihrem unlösbaren Zusammenhang gesehen und beantwortet werden. Wir sind erst am Anfang einer solchen Sicht. „Gut Ding will Weile haben“ und der Vorstand der Bundesbahn selbst ist, wie er abschließend feststellt, sich bewußt, „daß die Verwirklichung seiner Vorschläge geraume Zeit beanspruchen wird“. Zum mindesten solange, als die oben erwähnten Voraussetzungen noch nicht gegeben sind, sollten die für die deutsche Verkehrspolitik Verantwortlichen sich Zeit nehmen, endgültig über eine Umkehr der bisherigen Tarifpolitik zu entscheiden.

Es wäre aus den angegebenen Gründen höchst bedenklich, wollten sie im EWG-Bereich – sozusagen von einem Extrem ins andere fallend – die nötigen Reformen damit beginnen, daß sie gerade auf dem Gebiet des Tarifwesens die Zügel schießen lassen. In Anbetracht der nun einmal unbestreitbaren besonderen Bedingungen des Verkehrswesens<sup>11)</sup>, aber auch der geographischen Situation der Bundesrepublik könnte sich eine derartige Schwenkung, ginge sie wesentlich über die Herstellung einer größeren verfahrensmäßigen Beweglichkeit und einer stärkeren Betonung der Selbstverwaltung und Selbstordnung hinaus, im Endeffekt als ein Bumerang herausstellen, und zwar nicht zuletzt für die Deutsche Bundesbahn selbst. Schließlich sollte man die Gefahr nicht unterschätzen, daß forcierte Maßnahmen eines Tages ihrer enttäuschenden Folgen wegen bei geeigneter politischer Konstellation in einer Weise korrigiert werden, die auf das andere Extrem eines in allen Bereichen reglementierten Verkehrs mit einem staatlichen Monopol als Endlösung hinauskommt.

<sup>11)</sup> Vgl. hierzu auch Meyer, II. R., „Der Verkehr und seine grundlegenden Probleme“, Basel 1958, Seite 45. Dort begründet der Verfasser, „daß es sich nicht um ein Versagen des freien Kräftespiels – im Verkehr – „handelt“, sondern daß „die Grundvoraussetzungen dafür im Verkehrswesen nicht gegeben“ sind und praktisch auch nicht geschaffen werden können. „Aber es wäre möglich und erwünscht, die Verkehrspolitik in einem liberaleren Geiste zu führen als bisher.“