

mögen nur für eine kurze Zeitspanne die von Jahr zu Jahr wachsenden Verkehrsmengen, deren Intensität mit der Jahreszeit stark schwankt, ohne Beengtheit zu fassen. Nur selten findet sich ein so weitschauend geplantes Abfertigungsgebäude wie die Anlage in Hamburg-Fuhlsbüttel, die fast 30 Jahre hindurch dem inzwischen vervielfachten Aufkommen durch geschickten Umbau bis in unsere Tage hinein gerecht werden konnte. Darum gehört die Möglichkeit von Erweiterungen der Gebäude zu den wichtigsten Planungsgesichtspunkten. Die Ergebnisse der ADV=Untersuchung liefern dem Planer — und darin sieht der Referent ihren größten Vorzug — die Möglichkeit, seine Lösungen so zu gestalten, daß sich die stets zu kleine Gebäudeanlage den Erfordernissen des schnell zunehmenden Verkehrsaufkommens schrittweise anpassen läßt.

An der Schwelle einer drastischen Aufkommenssteigerung im Personenverkehr — die tariflichen Voraussetzungen lassen zwar immer noch auf sich warten — kommt die wertvolle Untersuchung, zu der man die ADV nur beglückwünschen kann, gerade rechtzeitig, um den Planern neuer und zu erweiternder Abfertigungsanlagen für den Personenluftverkehr ein unentbehrlicher Ratgeber zu werden.

Dipl.=Ing. Porger

Menges, G., Wachstum und Konjunktur des deutschen Fremdenverkehrs 1913–1956.

Bd. 6 der Beiträge zur Fremdenverkehrsforschung, Schriftenreihe des Instituts für Fremdenverkehrswissenschaft an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt a. M., Kommissionsverlag Waldemar Kramer, Frankfurt a. M. 1959, 220 S.

Wenn auch das Statistische Bundesamt bereits Untersuchungen über die Entwicklung des Fremdenverkehrs durchgeführt hat, so ist doch diese Arbeit von Prof. Menges die erste, die versucht, die Entwicklung des Fremdenverkehrs über einen längeren Zeitraum hin zu verfolgen und zu analysieren. Der Verf. beschreibt dazu nicht nur die Fremdenver-

kehrsentwicklung während der letzten 4 Jahrzehnte, sondern er ist bestrebt, den Konjunkturablauf des Fremdenverkehrs in Beziehung zu setzen mit anderen wirtschaftlichen Daten. Er versucht damit, „eine Analyse der langfristigen Korrelation zwischen Fremdenverkehr und anderen gesamtwirtschaftlichen Größen“ zu geben.

Verf. führt zunächst aus den vorliegenden Fremdenverkehrszahlen eine Trendberechnung durch. Zur analytischen Auswertung der Zeitreihen wie zur Isolierung des Typus bedient er sich der Methode der kleinsten Quadrate, die er für diese Untersuchung für zweckmäßig hält. Anschließend führt er „für die Verbundenheit zwischen Fremdenverkehr und anderen ökonomischen Erscheinungen“ Regressions- und Korrelationsrechnungen durch. Seine Gegenüberstellungen fußen auf dem Vergleich der Perioden 1924–1929 und 1949 bis 1956. Diese beiden Zeiträume erwiesen sich bei näherer Untersuchung als in vielerlei Hinsicht gut vergleichbare Konjunkturperioden.

Verf. beschreibt sehr ausführlich die Durchführung seiner Berechnungen und stellt am Schluß in 18 Punkten die wichtigsten Trend-, Regressions- und Korrelationsergebnisse zusammen. Er stellt besonders fest, daß die Fremdenverkehrskonjunktur streng der gesamtwirtschaftlichen Konjunktur folgt, daß der Fremdenverkehr mehr und mehr vom Haushaltseinkommen (besonders der Arbeitnehmer) abhängig wird und daß das Zurückbleiben des Fremdenverkehrs der Nachkriegszeit im Vergleich zur Einkommenshöhe und der Zahl der Bevölkerung auf gewisse Besonderheiten unserer heutigen Sozialstruktur (Überalterung etc.) zurückzuführen ist.

Durch „Methodische Vorbemerkungen“ und gute Erklärung der theoretischen Grundlagen und Probleme ist dieses Buch auch für den volkswirtschaftlich nicht vorgebildeten Praktiker geeignet und wertvoll. Es ist jedem, der an einer sachlichen und wohlfundierten Klärung der Probleme des Fremdenverkehrs interessiert ist, sehr zu empfehlen.

Dipl.=Kfm. Kaufmann

Verkehrspolitik und wirtschaftliche Dynamik*)

VON DR.-ING., DR.-ING. E. H., DR. RER. NAT. H. C. HANS-CHRISTOPH SEEBOHM

BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR, BONN

Die Statik ist im ökonomischen Bereich eine Fiktion. Die Volkswirtschaft ist durchaus dynamischer Natur. Sie bietet dem Beschauer heute mehr denn je ein mannigfaltiges und verwickeltes Bewegungsbild. In unendlicher Flucht lösen die Vorgänge einander ab. In tausendfach verschiedener Art greifen die ökonomischen Handlungen ineinander; alle Entwicklungsprozesse und Erscheinungsformen sind interdependent. In Produktion, Handel und Verbrauch gibt es beispielsweise keinen Aufstieg und keine Krise, die nicht unmittelbar oder wenigstens mittelbar den Verkehr und seine Zweige berühren. Andererseits wirkt jede wesentliche, nicht nur vorübergehende Änderung im Verkehrsablauf, in der Verkehrsbedienung und den Verkehrsentgelten in die Breite und mitunter auch in die Tiefe, trifft also die Interessen zahlreicher Betriebe und Berufsschichten.

Erneut hat sich in den letzten Jahren die Wahrheit des Wortes bestätigt, das Pirath einst niedergeschrieben hat: Das Gesetz der Verkehrswirtschaft ist, „niemals zu sein, sondern immer zu werden“¹⁾. Dieses ständige Werden wächst sowohl aus der Dynamik der Wirtschaft als auch aus dem Fortschritt der Technik, dem kein Zweig der Volkswirtschaft stärker unterworfen ist als der Verkehr.

So greift das hier zu behandelnde Thema mitten hinein in das bunte wechselvolle Wirtschaftsgeschehen und die mit ihm unlöslich verknüpften Verkehrsvorgänge. Man kann es jedoch im Rahmen dieser Darlegungen kaum annähernd ausschöpfen. Aus der Sicht der verkehrspolitischen Arbeit sei deshalb nur auf einige Erwägungen und Absichten in aphoristischer Form hingewiesen.

I.

Die *Dynamik der Wirtschaft* zeigt sich überwiegend in den saisonalen und konjunkturellen Bewegungen, in den letzten Jahren aber vor allem in der Wandlung der Strukturelemente. Diese drei Vorgänge erfassen auch den Verkehr. Einzelne Verkehrszweige reagieren wie ein Seismograph sogar auf geringfügige Veränderungen in Produktion, Handel oder Verbrauch.

(1) Die *Saisoneinflüsse* auf das Verkehrsgeschehen sind zu bekannt, als daß man sie hier ausführlich erörtern müßte. Besonders beim Reiseverkehr und beim Massenguttransport hat sich ein bestimmter jahreszeitlicher Rhythmus ausgeprägt, wenn man beispielsweise den Strom der Ferienfahrer oder den erhöhten Laderaumbedarf in den Herbstmonaten ins Auge faßt. Weil die Verkehrsunternehmen nicht auf Lager arbeiten können, müssen sie aus volkswirtschaftlichen Gründen für die Zeiten der Verkehrsspitzen Transportkapazitäten bereithalten. In ruhigen Monaten hingegen ist oft ein Überangebot an Laderaum vorhanden, das auf den Markt drückt und für die Ver-

*) Vortrag auf der Veranstaltung der Gesellschaft zur Förderung des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln e. V. am 3. März 1960.

¹⁾ Carl Pirath, Die Grundlagen der Verkehrswirtschaft, Berlin-Göttingen-Heidelberg, 2. Aufl. 1949, S. 4.

kehrsunternehmen um so spürbarer wird, je freier der Preiswettbewerb ist. Die mangelnde Anpassungsfähigkeit der Verkehrsträger an eine wechselnde Nachfrage wird hier offenbar. Überbeschäftigung und Unterbeschäftigung sind im Verkehr häufiger als auf den meisten Warenmärkten, häufiger sogar als in vielen anderen Dienstleistungsgewerben.

Langfristiger und zumeist stärker als der jahreszeitliche Rhythmus wirken in dieser Beziehung die *Konjunkturschwankungen* auf den Verkehr. Die Rezession in der Eisen- und Stahlindustrie und im Kohlenbergbau vom Jahre 1958 hatte sich vor allem auf die Eisenbahn und die Binnenschifffahrt ausgewirkt; beide hatten einen nicht unerheblichen Rückgang ihres Transportvolumens und ihrer Verkehrsleistungen zu verzeichnen. Beim Güterkraftverkehr auf der Straße hingegen, der weniger an der Abfuhr von Massengütern beteiligt ist, war noch eine, wenn auch geringe, Verkehrszunahme festzustellen. Ähnlich wie bei der Deutschen Bundesbahn verlief die Entwicklung damals auch beispielsweise bei den Eisenbahnen Belgiens und Großbritanniens. Anscheinend vermochten auch sie die Rezession bei den Schwergütern nicht durch vermehrte Transporte anderer Güter auszugleichen; das scheint gerade bei den englischen Eisenbahnen bemerkenswert zu sein, die über volle Tariffreiheit verfügen, also im Preiswettbewerb nicht gebunden sind.

Aus dem hohen Beschäftigungsstand in diesem Jahre ergibt sich eine andere Verkehrskonstellation. Der Laderaumbedarf wird vor allem im Herbst, wenn die konjunkturelle Anspannung mit der saisonalen Verkehrsspitze zusammentrifft, sehr beträchtlich sein. Eine vorübergehende Knappheit an Laderaum ist dann nicht ausgeschlossen. In solchen Zeiten pflegen sich Klagen über die Unterkapazität der Verkehrsträger einzustellen, während sich die Öffentlichkeit in wirtschaftsschwächeren Zeiten mit dem Problem der Überkapazität im Verkehrswesen beschäftigt. Anscheinend gibt es auch einen Konjunkturhythmus in der Beurteilung der Kapazitäten im Verkehrsbereich. Keine Verkehrsverwaltung und keine Verkehrspolitik sind jedoch in der Lage, diesen Wechsel in der Laderaumnachfrage und im Laderaumangebot zu beseitigen, solange bestimmte wirtschaftliche Vorgänge an den Lauf der Jahreszeiten gebunden sind und die konjunkturellen Täler und Berge nicht ganz eingeebnet werden können.

(2) Von größtem Gewicht für die gegenwärtige und künftige Verkehrsentwicklung sind jedoch vor allem die *Strukturwandlungen*, diese gleichsam organischen, konstitutionellen Umbildungen der Wirtschaft. Sie sind heute in weiten Teilen Europas und vor allem in der Bundesrepublik stärker und tiefgreifender als in früheren Jahrzehnten. In welchem Maße sich die Wirtschaftsstruktur Westdeutschlands seit 1945 geändert hat, braucht hier nicht im einzelnen dargelegt zu werden. Die strukturelle Problematik dieses engen, willkürlich aus dem großen deutschen Siedlungsgebiet herausgetrennten Raumes ist allgemein bekannt. Er ist infolge des Zustroms an Heimatvertriebenen und Flüchtlingen überaus dicht bevölkert. Seine Verkehrsintensität ist daher außerordentlich groß. Die Verkehrseinrichtungen und Verkehrswege im Bundesgebiet sind jedoch einst vor dem Kriege für eine wesentlich geringere Bevölkerungszahl und für einen weit schwächeren Verkehr gebaut worden. Diese Infrastruktur reicht also heute nicht mehr aus. Verkehrswege müssen für die Zukunft geplant und gebaut werden! Daher bereitet uns das Problem der Verkehrsinvestitionen seit mehr als einem Jahrzehnt erhebliche Sorgen. Vor allem auf den deutschen Straßen hat die Verkehrsdichte sehr

schnell zugenommen. Das beleuchten die Ergebnisse der Straßenverkehrszählungen. 1952/53 wurden auf den Bundesautobahnen durchschnittlich 4578 Kraftfahrzeuge in 24 Stunden gezählt, auf den Bundesstraßen 1640. Im Jahre 1958 fuhren auf den Bundesautobahnen im Durchschnitt bereits täglich 9291 Kraftfahrzeuge und auf den Bundesstraßen 3047. Die Verkehrszahlen waren also in wenigen Jahren um 103 v.H. bzw. um 86 v.H. gestiegen. Die bemerkenswerte Dichte des Kraftverkehrs in der Bundesrepublik wird auch noch durch folgende Zahlen bestätigt: Im Jahre 1957 betrug der Kraftstoffverbrauch insgesamt je km befestigter Straße in der Bundesrepublik 17 t, in Belgien hingegen 12 t, in Frankreich 8 t, in Italien 16 t, in Luxemburg und in der Schweiz je 14 t. Die Verbrauchszahlen lagen also im Bundesgebiet am höchsten. Die Verdichtung des Straßenverkehrs hat hier – bei aller positiven Beurteilung der wachsenden Motorisierung – doch ein zum Teil besorgniserregendes Ausmaß angenommen und wird aller Voraussicht nach in den nächsten Jahren weiter zunehmen. Insbesondere an den Flächenverkehr werden ständig höhere Ansprüche gestellt.

Die Motorisierung des Straßenverkehrs hat neue Voraussetzungen für die Standorte der Produktion, für den Bau neuer Wohnsiedlungen und für die Entwicklung des Handels geschaffen. Einst haben vor allem die Eisenbahnen und die Wasserstraßen das volkswirtschaftliche Standortbild geprägt, heute setzt sich neben ihnen in erheblichem Maße der Einfluß des Kraftwagens durch. Immer wieder erweist sich der Verkehr als „Marktbildner“. Damit hat sich auch die Wettbewerbslage zwischen den binnländischen Verkehrsträgern erheblich geändert, die Konkurrenz hat sich verschärft. Daß viele Firmen für zahlreiche Transporte bevorzugt den Lastkraftwagen einsetzen, liegt oft nicht allein an dem Haus-Haus-Verkehr dieses Transportmittels, sondern auch an seiner relativ elastischen Anpassung an die Sonderwünsche der Verloader und Empfänger und an dem immer stärkeren Einfluß des Faktors Zeit im Verkehr, der bei der Wahl des Transportmittels durch den Verkehrsnutzer oft eine größere Rolle spielt als die reinen Frachtkosten. Die marktregelnde Funktion des Preises ist in der Verkehrswirtschaft infolge der schwer in Preisen quantifizierbaren Unterschiede der zwar nominell gleichartigen, tatsächlich aber nicht gleichwertigen Dienstleistungen der Verkehrsträger meist begrenzter als etwa in der Produktion und im Handel²⁾.

Bei dem wirtschaftlichen Einsatz eines Verkehrsmittels pflegt mehr und mehr die spezifische Gestaltung der Nachfrage nach Verkehrsleistungen entscheidend zu sein. Denn der Trend zur Individualisierung und Spezialisierung setzt sich auf den Verkehrsmärkten durch. Dem müssen sich die Verkehrsunternehmen oft auch gegen ihren Willen und unter entsprechenden Investitionen anpassen, und zwar in ihrer Betriebsführung und in ihrer technischen Ausrüstung. Der wachsende Bedarf an Spezialwagen bei der Eisenbahn und im Kraftverkehr, die Motorisierung der Binnenschifffahrt, die Entwicklung der Schubschifffahrt, die Zunahme des Behälterverkehrs und nicht zuletzt die Umstellung im Luftverkehr vom Kolben- zum Düsenmotor sind neben dem schnell wachsenden Straßenverkehr unverkennbare Symptome für diese Grundlinie der Entwicklung. Bemerkenswert ist beispielsweise, daß die Deutsche Bundesbahn selbst während des Verkehrsrückganges im Jahre 1958 den Bedarf an Spezialwagen nicht voll befriedigen konnte, während sie offene und gedeckte Wagen der Regelbauart in erheb-

²⁾ Vgl. *Seidenfus, H. St.*, u. a., Die Bedeutung des Lastkraftwagens im Güterfernverkehr – dargestellt am Beispiel des linken niederrheinischen Raumes – Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Köln, hg. von *Berkenkopf, P.*, Nr. 16, Köln 1959.

licher Zahl zeitweise abstellen mußte. Heute verfügt die Deutsche Bundesbahn bereits über 25 000 reine Spezialgüterwagen, das sind rund 9,5 v.H. ihres gesamten Güterwagenbestandes. Dazu kommen noch rund 15 000 Güterwagen mit Spezialeinrichtungen, so daß sich der Anteil an Wagen außerhalb der Regelbauweise auf insgesamt 15,3 v.H. erhöht; aber auch dieser Bestand reicht nicht aus, um die Anforderungen zu decken.

Von strukturellem Gewicht ist ferner die Tatsache, daß sich die Verkehrsströme im Bundesgebiet zum Teil von der West-Ost-Richtung in die Nord-Süd-Richtung verlagert haben. Viele für die Eisenbahnen einträglichen Transporte über weite Strecken sind weggefallen. Außerdem sind die Besiedlungsdichte und die Wirtschaftsstruktur in den einzelnen Landesteilen sehr unterschiedlich. Dadurch ergeben sich Inkongruenzen im Verkehrsablauf und in der Verkehrsbedienung. Die Unpaarigkeit der Verkehrsströme, die es in Deutschland von jeher z. B. im Erztransport von Emden nach dem Ruhrgebiet oder in der Kohlenfahrt auf der Rheinstraße gegeben hat, ist auch im Verkehr mit den Zonenrandgebieten zu beobachten.

Strukturellen Charakters scheinen ferner einige Änderungen in den Ladedispositionen zu sein, die in vielen Teilen der Wirtschaft zu beobachten sind. Unverkennbar ist vielerorts das Bestreben, in möglichst geringem Umfang Betriebsvermögen in Warenlagern festzulegen. Daraus ergeben sich in Produktion und Handel kürzere Dispositionszeiten und demgemäß bei der Verkehrswirtschaft kurzfristige Transportanforderungen, denen nur diejenigen Verkehrsunternehmen entsprechen können, die in der Lage sind, verhältnismäßig schnell zu reagieren. Von großer Tragweite ist auch der Übergang zur 5-Tage-Woche, die sich mehr und mehr durchsetzt. Das Statistische Bundesamt hat innerhalb des Mikrozensus Erhebungen über die Ausbreitung der 5-Tage-Woche in der Bundesrepublik durchgeführt. Mit den Ergebnissen ist nach Abschluß der zur Zeit laufenden maschinellen Bearbeitung des Urmaterials in Kürze zu rechnen. Offensichtlich drängen sich die Ver- und Entladevorgänge mehr und mehr auf 5 Tage zusammen. Die gleichen Gütermengen müssen aber transportiert werden. Die stationären Anlagen an Bahnhöfen und Häfen können infolge der 5-Tage-Woche nicht zu einem Teil stillgelegt, sondern müssen eher noch erweitert werden. Dadurch steigen die fixen Kosten und beschatten das Betriebsergebnis.

Weitere Änderungen in der Wirtschafts- und Verkehrsstruktur sind auf lange Sicht im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu erwarten. Vielleicht führt diese ökonomische Integration insgesamt zu einer steigenden Nachfrage nach Verkehrsleistungen. Ferner werden sich in den sechs Ländern Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland, den Niederlanden, Belgien, Luxemburg und Italien voraussichtlich Umschichtungen bei den Produktionsstandorten und den Absatzmärkten ergeben; Transportverlagerungen werden die Folge sein. Sehr aufmerksam muß beobachtet werden, wie sich diese Entwicklung auf die deutschen Randzonen auswirkt. Dabei ist vor allem an die deutschen Seehäfen zu denken, die ohnehin bei ihrer geographisch wenig günstigen Lage an der flachen Südküste der Nordsee und bei dem Trend zu wachsenden Schiffsgrößen einem erhöhten Konkurrenzdruck ausgesetzt sind. Schließlich wird die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft in Zukunft auch von erheblichem Einfluß für die Verkehrspolitik in den sechs Mitgliedstaaten sein. Niemand kann heute sagen, welche Prinzipien sich schließlich bei der allgemeinen europäischen Verkehrspolitik durchsetzen werden.

(3) Auf einen sehr bedeutsamen Strukturwandel sei hier noch besonders eingegangen, nämlich auf die tiefgreifenden Veränderungen in der *Energiewirtschaft*. Hier hat sich im gesamten europäischen Raum eine Entwicklung angebahnt, die sich auf die Verkehrsträger und die Verkehrsinvestitionen erheblich auswirkt und weiter auswirken wird. Sie ist von der List Gesellschaft, deren Forschungsabteilung Professor Dr. *Salin* in Basel leitet, auf meine Anregung hin wissenschaftlich untersucht worden. Die sehr instructive Studie, die die Verhältnisse in den zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gehörenden Ländern sowie in der Schweiz und in Österreich analysiert, ist kürzlich unter dem Titel „Energie und Verkehr“ erschienen³⁾. Sie wird in Kürze auch in französischer Übersetzung vorliegen. Man kann ihr Studium sehr empfehlen, da sie nicht nur eine ausgezeichnet fundierte Bilanz bietet, sondern auch überaus wichtige zukunftsweisende Entwicklungslinien aufzeigt.

Wir erleben auf dem Energiesektor in den letzten Jahren einen ökonomischen Prozeß von beinahe revolutionärem Tempo. Aus der Fülle des uns vorliegenden Materials, das die Studie von *Seidenfus* beinhaltet, seien nur einige wenige Fakten genannt. Der Transport von Kohle, dieses wichtigsten Beförderungsgutes für die Eisenbahn und die Binnenschifffahrt, wird in seinem Umfang von einer Reihe von Faktoren in wachsendem Maße negativ beeinflusst. Hingewiesen sei insbesondere auf den Ersatz von Kohle durch Heizöl, die zunehmende Verwertung von Kohle in Elektrizitätswerken nahe den Stein- und Braunkohlengewinnungsstätten, die Gasverbundwirtschaft und die Ausnutzung der Erdgasvorkommen, die Abnahme des spezifischen Energieverbrauchs in der Industrie und die zunehmende Verdieselung und Elektrifizierung. Nur etwa die Hälfte der gesamten Kohlenförderung wird heute noch transportiert; im übrigen wird sie am Ort der Förderung oder in nächster Nähe transformiert. Als neuer Wettbewerber, namentlich für die Binnenschifffahrt und die Eisenbahn, treten die Rohrleitungen auf. Den traditionellen Verkehrsträgern gehen dadurch nicht allein Mineralöltransporte, sondern auch korrespondierende Kohletransporte verloren, denn mit zunehmendem Ersatz des Energieträgers Kohle durch den Energieträger Mineralöl werden auch die Kohletransporte relativ weiter abnehmen. Der Konkurrenz des Heizöls ist gerade die transportierte Kohle, dagegen kaum die transformierte Kohle ausgesetzt. Nach Feststellungen des *Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung* in München ist der Anteil der Steinkohle am gesamten Primärenergieverbrauch bereits seit 1952 ständig zurückgegangen, während der Energieträger Mineralöl seinen Anteil am gesamten Primärenergieverbrauch seit 1950 verdreifacht hat. Geht die Entwicklung so weiter wie in den letzten Jahren, dann muß man damit rechnen, daß das Bundesgebiet von zahlreichen über das ganze Land verstreuten Raffinerien versorgt wird, die ihren Rohstoff über Rohöl-Rohrleitungen aus den Hafenstädten beziehen. In einem Umkreis von etwa 100 km um die Raffinerien werden dann wohl — sofern nicht noch Fertigwarenleitungen gebaut werden — die Fertigprodukte vorzugsweise unter Einsatz von werkeigenen Tankkraftwagen abgefahren. Der Strukturwandel scheint sich also besonders stimulierend auf den Straßenverkehr auszuwirken. Die beiden anderen großen Verkehrsträger werden hingegen nicht nur Transportmengen, sondern, wegen der kürzeren Transportentfernungen, vor allem auch Kilometerleistungen verlieren.

Die Entwicklung, die bereits seit Jahrzehnten in den Vereinigten Staaten von Amerika

³⁾ *Seidenfus, H. St.*, Energie und Verkehr; mit einem Vorwort von *Edgar Salin*, Veröffentlichungen der List Gesellschaft E. V., Band 28, Basel-Tübingen 1960.

und in Kanada zu beobachten ist und sich im europäischen Raum zuerst mit dem Bau der Rohrleitung von Le Havre nach Paris fortgesetzt hat, greift also jetzt auf Deutschland über. Rohrleitungen sind ein neuer Transportweg und eine neue Transportart. Ihre wirtschaftliche Zweckmäßigkeit ist unbestritten. Da sie aber die Interessen der alten Verkehrsträger, namentlich der Binnenschifffahrt und der Eisenbahn, erheblich berühren, habe ich den *Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesverkehrsministerium* vor einiger Zeit gebeten, sich gutachtlich zur Beförderung von flüssigen Brennstoffen durch Rohrleitungen in allgemeiner volkswirtschaftlicher Sicht und in Auswirkung auf die drei Inlandsverkehrsträger zu äußern⁴⁾.

Das Gutachten liegt jetzt vor, durchleuchtet den gesamten Komplex des Mineralöltransports und gelangt zu bemerkenswerten verkehrspolitischen Vorschlägen. Die Bundesressorts und die obersten Verkehrsbehörden der Länder beschäftigen sich eingehend mit den Erkenntnissen und Anregungen dieser wissenschaftlichen Arbeit.

II.

Aus allen diesen in ihrer Vielfalt hier nur kurz skizzierten Erscheinungen der Wirtschaftsdynamik und des technischen Fortschritts hat die Verkehrspolitik der Bundesregierung ihre Folgerungen zu ziehen und auch bereits gezogen. Das Bundesverkehrsministerium hat bei den verkehrspolitischen Vorschlägen vom Herbst 1958, die sich sowohl auf die Investitionen als auch auf die Verkehrsordnung im Binnenreich beziehen, die Änderung der für das Verkehrswesen relevanten ökonomischen Fakten berücksichtigt⁵⁾. Manche andere der Öffentlichkeit unterbreiteten Vorschläge sehen die Dinge hingegen zu statisch aus dem Zeitpunkt der Betrachtung oder gar nur unter dem Gesichtswinkel der technisch überholten Vergangenheit; mit solchen Darlegungen aber wird die Zukunft nicht gewonnen.

(1) Da die Ansprüche an die Verkehrsträger quantitativ und qualitativ weiter wachsen, werden umfangreiche *Verkehrsinvestitionen* in den nächsten Jahren notwendig sein. Vor dieser Aufgabe steht nicht allein die Bundesrepublik, sondern stehen auch die meisten anderen Staaten Europas. Aus diesem Grund hat sich die Europäische Konferenz der Verkehrsminister wiederholt damit beschäftigt und insbesondere die Fragen der Koordinierung und Finanzierung der Verkehrsinvestitionen geprüft.

Die Verkehrsanlagen sind heute äußerst kostspielig und müssen sehr langfristig geplant werden. Den Verkehrspolitiker und Verkehrspraktiker kann daher das früher übliche Disponieren nach reinen Annahmen und Vermutungen heute nicht mehr befriedigen. Eine wissenschaftlich exakte Analyse der wirtschaftlichen Wachstumstendenzen und ihrer voraussichtlichen Einwirkung auf das Transportvolumen und die Verkehrsleistungen ist notwendig, also eine Diagnose *und* eine Prognose. Zu dieser Frage hat das Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung in München im Auftrage des Verkehrsministeriums nach gründlichen Vorstudien im vorigen Jahre eine sehr umfassende Arbeit vorgelegt. Diese ist auch von der Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn bei ihren Erwägungen und Vorschlägen berücksichtigt worden. Sie wird ebenfalls von der Europäischen Konferenz der Verkehrsminister bei ihren Arbeiten besonders

⁴⁾ Gutachten über Mineralölferröhrenleitungen, Heft 8 der Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium, Bad Godesberg 1960.

⁵⁾ Vgl. Aufsatz „Ziele der Verkehrspolitik“ im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 30. Juli 1959.

beachtet. — Die Analyse der ökonomischen Entwicklungstendenzen war von jeher eine Domäne der Wissenschaft. Eine Prognose hingegen begegnet manchen Vorbehalten. Sie kann jedoch schwerlich entbehrt werden. Auch sie ist eine Angelegenheit des wägen Verstandes. Jeder Unternehmer prüft seine Marktchancen und schätzt seine Erfolgsaussichten. Schon im Begriff der Wirtschaft ist das Moment der Vorschau, des Disponierens auf längere Sicht enthalten. Die volkswirtschaftliche Prognose ähnelt insoweit der unternehmerischen Kalkulation, nur daß sie mit der Universalität und Exaktheit der wissenschaftlichen Begriffe und der wissenschaftlichen Methoden arbeitet. Allerdings ist sie stets mit der gebotenen Vorsicht zu benutzen. Die Diagnosen und die darauf aufbauenden Prognosen sollten auch in gewissen Zeitabständen kontrolliert werden, denn sie beruhen jeweils auf zeitgebundenen Voraussetzungen und geben immer nur ein ungefähres Bild der tatsächlichen Entwicklung. Bemerkenswert ist nun, daß das Ifo-Institut bis 1956 im Bundesgebiet eine Erhöhung der Transportmenge und der Transportleistung bei den Eisenbahnen, bei der Binnenschifffahrt und dem Straßengüterfernverkehr annimmt, wobei die durch Rohölferröhrenleitungen transportierte Brennstoffmenge nicht eingerechnet ist.

Unter Berücksichtigung der strukturellen Entwicklung und Beachtung aller jeweils vorliegenden Statistiken und Schätzungen hat das Bundesverkehrsministerium zwei sich auf mehrere Jahre erstreckende Investitionspläne ausgearbeitet, die hier in ihrem wesentlichen Inhalt kurz skizziert seien:

- a) Der *Ausbauplan für die Bundesfernstraßen* datiert aus dem Jahre 1957. Er ist gesetzlich festgelegt worden und sieht vor allem den vollständigen Um- und Ausbau von rund der Hälfte des Bundesfernstraßennetzes vor. Außerdem sollen über 1000 km Bundesstraßen neu gebaut werden. Dazu kommt der Neubau von rund 2000 km Bundesautobahnen. Der Ausbauplan soll in drei aufeinanderfolgenden Vierjahresplänen, also in 12 Jahren, verwirklicht werden. Der erste Vierjahresplan, der dem Deutschen Bundestag in einem Band unter dem Titel „Vierjahresplan für die Rechnungsjahre 1959 bis 1962“ vorliegt, erfordert insgesamt einen Betrag von 8 Mrd. DM. Für die Bundesstraßen sind davon 3,78 Mrd. DM vorgesehen; für die Autobahnen 3,34 Mrd. DM. Ferner sind 375 Mill. DM für die Zuschüsse an fremde Baulastträger vor allem für die Gemeinden ausgeworfen worden. Schließlich ist in diesem ersten Vierjahresplan — von einem kleinen Betrag von rund 90 Mill. DM für die Verzinsung etwaiger neuer Kredite abgesehen — noch ein Betrag von 400 Mill. DM für die Aufstufung von Landstraßen I. Ordnung zu Bundesstraßen eingesetzt worden. Hier wird erstmalig ein Gedanke aufgegriffen, der vom Verf. schon seit 1953 mit den Fachkreisen erörtert und als „Flurbereinigung der Straßen“ gekennzeichnet worden ist. Es ist vorgesehen, zunächst etwa 4500 km Landstraßen I. Ordnung, die große Verkehrsdichte aufweisen und überregionale Bedeutung haben, zu Bundesstraßen aufzustufen; dafür sollen die besonders ausbaubedürftigen, nicht etwa die bereits ausgebauten Landstraßen I. Ordnung zu Landstraßen I. Ordnung, wiederum in entsprechendem Umfang wichtige Gemeindestraßen zu Landstraßen II. Ordnung aufgestuft werden. Damit wird eine wesentliche Verminderung der Straßenbaulast auf dem flachen Lande herbeigeführt und gleichfalls dazu beigetragen, die Lage in den mittelgroßen Gemeinden zu erleichtern. So ist es möglich, die Baulasten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zweckmäßiger zu verteilen, ohne die Zuständigkeiten nach dem Grundgesetz zu ändern. Wegen der schnellen

Zunahme des Flächenverkehrs und der Verkehrsballung in den Gemeinden halte ich dieses Vorgehen für unumgänglich.

Insgesamt sollen im ersten Vierjahresplan, also in den Jahren 1959 bis 1962, 678 km Bundesautobahnen fertiggestellt werden. Von den freien Strecken der Bundesstraßen werden im gleichen Zeitraum 2010 km in größerem Umfang um- und ausgebaut. Die Baulänge der Ortsdurchfahrten in Gemeinden mit weniger als 9000 Einwohnern wird sich auf 100 km belaufen und die der neu zu bauenden Ortsumgehungen auf 607 km. Schließlich sollen 188 km Bundesstraßen neu gebaut werden. Insgesamt erstreckt sich also der erste Vierjahresplan auf 2954 km Bundesstraßen. Außerdem ist die Beseitigung von 86 höhengleichen Bahnübergängen vorgesehen. Der Finanzierung dieses beschleunigten Straßenbaus im ersten Vierjahresplan und in den folgenden Mehrjahresplänen wird das von der Bundesregierung eingebrachte Straßenbaufinanzierungsgesetz dienen, dessen Beratung in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages inzwischen abgeschlossen ist⁹⁾. Der Kapitalmarkt wird nur für Vorfinanzierungen und in besonderen Ausnahmefällen in Anspruch genommen werden; eine weitergehende Finanzierung auf dem Kreditwege ist z. Z. weder angebracht noch möglich.

- b) Auch für den Ausbau der *Bundeswasserstraßen* hat das Bundesverkehrsministerium ein Vierjahresprogramm aufgestellt, das sich auf die Rechnungsjahre 1959 bis 1962 erstreckt. Die Mittel können im Vergleich zu den Aufwendungen für den Straßenbau bescheiden genannt werden. In den ersten 4 Jahren werden etwas über 1/2 Mrd. DM Bundesmittel benötigt. Hinzu treten die Investitionsmittel, die für einzelne Bauvorhaben von den beteiligten Ländern und von den mit der Durchführung beauftragten Gesellschaften aus eigenen Erträgen oder Kreditaufnahmen zur Verfügung gestellt werden.

Im Küstenbereich muß die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Seehäfen gegenüber der starken ausländischen Konkurrenz erhalten und nach Möglichkeit verbessert werden. Man ist darum bemüht, die Zufahrten zu den deutschen Seehäfen an der Trave und Elbe, an der Weser, am Jadebusen und an der Emsmündung zu erweitern und zu vertiefen, soweit es die natürlichen Verhältnisse gestatten. Dazu zwingt die wachsende Größe der Seeschiffe. Daß das Bundesverkehrsministerium außerdem auch an die weitere Entwicklung der Hinterlandverbindungen unserer Seehäfen denkt, vor allem an den Ausbau der Straßen, sei in diesem Zusammenhange nur erwähnt.

Bei den Binnenwasserstraßen liegt der Schwerpunkt der Arbeiten an der Elbe, der Mittelweser, dem Dortmund-Ems-Kanal, dem Neckar und dem Main, an der Mosel und der Donau. Bei der Würdigung dieser Arbeiten ist zu bedenken, daß die Binnenwasserstraßen zumeist auf Grund von Staatsverträgen ausgebaut werden; ich erinnere beispielsweise an den Staatsvertrag mit Frankreich und Luxemburg über den Moselausbau und an die Verträge des Bundes mit Bayern und Baden-Württemberg über den Main und den Neckar. Die Binnenwasserstraßen dienen nicht allein dem Verkehr, sondern auch anderen volkswirtschaftlichen Zwecken wie der Energiegewinnung, der Wasserversorgung und Entwässerung, stellen doch z. B. viele Kanäle gigantische Wasserleitungen dar, ohne die das Leben und die

⁹⁾ Das Gesetz ist am 9. März 1960 vom Deutschen Bundestag verabschiedet worden und am 1. April 1960 in Kraft getreten.

industrielle Arbeit in den Ballungsräumen gar nicht aufrechterhalten werden könnten. Nur in einer volkswirtschaftlichen Gesamtschau können daher die Arbeiten an den Bundeswasserstraßen zutreffend gewürdigt werden.

- c) Daß auch die *Deutsche Bundesbahn* mit Rücksicht auf die wirtschaftsdynamischen Vorgänge noch zahlreiche Investitionen vornehmen muß, ist bekannt. Sie hat in den letzten Jahren bereits sehr viel investiert, wird aber noch erhebliche Mittel für ihre Rationalisierung und Modernisierung aufzuwenden haben. Darauf weist auch der Bericht der Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn eindringlich hin; er enthält ein langfristiges Investitionsprogramm und ein Sofortprogramm, das sich auf 4 Jahre erstreckt.

Im Vordergrund wird nach meinem Dafürhalten nach wie vor die Modernisierung der Zugförderung, vor allem die Elektrifizierung, stehen, die sehr erhebliche Mittel bindet. Im Jahre 1945 wurden 1588 Strecken=km elektrisch betrieben, am 1. Oktober 1959 waren es 3463 km, das sind 11 v.H. des gesamten Netzes; weitere 700 km werden jetzt elektrifiziert. Davon werden bis Mitte 1961 etwa 400 km fertiggestellt sein. Dann werden Mitte 1961 rund 3850 km elektrisch betrieben, das sind 12 v.H. des Netzes. Damit steht die Deutsche Bundesbahn jedoch noch hinter anderen kontinentaleuropäischen Eisenbahnen zurück. Der Anteil der elektrisch betriebenen Strecken am gesamten Streckennetz betrug im Jahre 1958 beispielsweise in Österreich 28 v.H., in Belgien 18 v.H., in Frankreich 16 v.H., in den Niederlanden 50 v.H. und in Italien 41 v.H. Neben der Elektrifizierung wird auch die Umstellung des Zugantriebs auf Diesellokomotiven, insbesondere im Rangierdienst und auf Nebenstrecken, nachdrücklich weiter gefördert. Selbst der Umbau von Dampflokotiven auf Ölfeuerung bietet aussichtsreiche Chancen.

Außerdem modernisiert die Bundesbahn ihre Stellwerke und Umschlaganlagen. Die Ausrüstung der Hauptbahnstrecken und Triebfahrzeuge mit Einrichtungen der induktiven Zugsicherung ist erheblich fortgeschritten. Bezüglich weiterer Einzelheiten der Anpassung des Bundesbahnbetriebes an die Wirtschaftsdynamik sei noch auf die Modernisierung des Personen- und Güterwagenparks und auf den verbesserten Güterumschlag von der Schiene auf die Straße durch Selbstentladewagen, Behälter und Paletten verwiesen. Interessant ist auch der sog. Huckepack-Verkehr, der Transport von Straßenfahrzeugen auf der Schiene, den die Deutsche Bundesbahn nunmehr in Zusammenarbeit mit dem gewerblichen Güterfernverkehr auf der Straße aufnehmen wird.

- (2) Die Wichtigkeit dieser Investitionsprogramme ist — vielleicht von einigen Einzelfällen abgesehen — in der Öffentlichkeit unbestritten. Sehr lebhaft ist hingegen der Meinungsstreit über die anderen verkehrspolitischen Maßnahmen, die insbesondere der *Ordnung des binnenländischen Verkehrs*, also der Zusammenarbeit und der Arbeitsteilung der Eisenbahnen, der Binnenschifffahrt, des Straßenverkehrs sowie der Rohrleitungen, zu dienen bestimmt sind. Augenscheinlich hat sich in der Bundesrepublik der Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern in erheblichem Maße in die verkehrspolitischen Auseinandersetzungen transferiert.

Grundsätzlich sind drei Lösungen der verkehrspolitischen Problematik denkbar. Die erste ist die sog. dirigistische oder, wie sie *Schmitt* zutreffender genannt hat, die zentralisierte verwaltungswirtschaftliche Lösung, die zweite ist die dezentralisierte marktwirtschaftliche Lösung, die dritte dagegen die Reform in Teilen und Stufen. Das Für und

Wider der drei Lösungen hat *Schmitt* in seinem Gutachten über die Entwicklung der Beförderungsentgelte, der Beförderungskosten und des allgemeinen Preisniveaus in der Bundesrepublik Deutschland kurz und prägnant dargestellt⁷⁾. Die Bundesregierung ist bisher den dritten Weg der pragmatischen Lösung gegangen. Auch die vom Bundesverkehrsministerium am 14. November 1958 vorgeschlagenen Maßnahmen zur Fortführung der Verkehrspolitik auf den Gebieten der Eisenbahnen, der Binnenschifffahrt und des Straßenverkehrs, die das Bundeskabinett am 2. Juli 1959 grundsätzlich gebilligt hat, liegen in dieser Richtung. Bei diesen Vorschlägen sind insbesondere die Strukturwandlungen in der Wirtschaft und im Verkehrsbereich berücksichtigt. Es wird damit eine Ordnung des Verkehrs unter voller Berücksichtigung der geänderten und sich ändernden ökonomischen Daten angestrebt. Das organisch Gewachsene und traditionell Gewordene soll den neuen Gegebenheiten entsprechend weiter entwickelt werden. Der Mut zu Reformen ist dabei unerlässlich, um den Weg für eine optimale Verkehrsbedienungs freizulegen. Es erscheint allerdings fraglich, ob man die Probleme unter rein ideenpolitischen Aspekten lösen könnte, obwohl bekannt ist, welche Rolle auf lange Sicht gerade die Ideen im wirtschaftlichen und sozialen Leben spielen. „Die Ideen der Nationalökonomien und der politischen Philosophen“ so sagte *Keynes*⁸⁾, „gleichgültig, ob sie nun richtig oder falsch sind, sind von weit größerem Einfluß, als man gemeinhin annimmt“. Man sollte jedoch auf dem nüchternen und sachlichen Gebiet der Verkehrspolitik keinen Prinzipienstreit beginnen und die Debatte nicht auf die Ebene eines ideologischen Konflikts tragen.

Die Erfahrungen des letzten Jahrzehnts haben immer wieder gelehrt, daß in der Verkehrspolitik einzelne Maßnahmen von punktueller Wirkung nicht ausreichen. Die Verkehrsträger sind untereinander und mit allen übrigen Teilen der Volkswirtschaft zu sehr verflochten, als daß der Hebel der Verkehrspolitik mit Erfolg nur an einer Stelle angesetzt werden könnte. Eine Reihe genau aufeinander abgestimmter Maßnahmen muß zusammenwirken, um das Ziel zu erreichen. Nur einige der wichtigsten auf die strukturellen Momente zielenden Maßnahmen seien hier kurz erwähnt:

- a) Die *Entzerrung der Wettbewerbsbedingungen* bei den drei binnenländischen Verkehrsträgern, also bei der Eisenbahn, der Binnenschifffahrt und dem Straßenverkehr, ist einer der tragenden Grundsätze der Verkehrspolitik. Wer von diesem Grundsatz spricht, denkt vor allem an die vom Staat dekretierten oder beeinflussten Arbeitsvoraussetzungen der Verkehrsträger. Diese Arbeitsvoraussetzungen sind zum Teil in Gesetzen festgelegt, die unter ganz anderen politischen, ökonomischen und sozialen Gegebenheiten erlassen worden sind. Ihre Anpassung an die veränderten Verhältnisse ist dringend und unerlässlich für eine optimale Verkehrsbedienungs, die dem Strukturwandel in der Volkswirtschaft und der variablen Angebots- und Nachfrage-situation auf den Verkehrsmärkten zu folgen vermag.

Allerdings darf nicht vergessen werden, daß auch nach einer weitgehenden Entzerrung dieser Wettbewerbsbedingungen das Marktgewicht, m. a. W. die Wettbe-

⁷⁾ *Schmitt, A.*, Gutachten über die Entwicklung der Beförderungsentgelte, der Beförderungskosten und des allgemeinen Preisniveaus in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 19, Bielefeld 1959, S. 128 ff. — Bezüglich der Gedanken über eine pragmatische Lösung der Aufgaben einer Verkehrsordnung sei außerdem auf das sehr instruktive Werk von *Predöhl, A.*, Verkehrspolitik, Göttingen 1958, verwiesen.

⁸⁾ *Keynes, J. M.*, Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, München und Leipzig 1936.

werbsposition der einzelnen Verkehrsunternehmen, noch sehr differenziert bleibt, differenzierter als — zumeist — in der Produktion. Denn unverändert bleiben die ökonomischen und technischen Eigenheiten der drei binnenländischen Verkehrsträger, deren recht unterschiedliche, keineswegs gleichwertige Leistungen nicht in jedem Falle substituierbar sind. Unverändert bleiben auch die beträchtlichen Unterschiede in der Betriebs- und Unternehmensgröße, die für die Marktposition sehr wesentliche Bedeutung haben. Unverändert bleiben schließlich die Inkongruenzen zwischen den Betrieben der öffentlichen Hand und den Privatbetrieben. Alle diese Unterschiede lassen sich im Rahmen einer sozialen Marktwirtschaft nicht einebnen und müssen bei weiteren verkehrspolitischen Überlegungen als Fakten berücksichtigt werden. Zusammen mit der sehr geringen Angebotselastizität der Verkehrsunternehmen⁹⁾ führen sie bei einem freien Wettbewerb in vielen Bereichen des Verkehrs leicht zur „Unordnung im Sinne einer ständigen, nicht nur gelegentlichen oder zyklischen Abweichung vom Gleichgewicht“¹⁰⁾.

Bei der Entzerrung der Wettbewerbsbedingungen wird es notwendig sein, den auch im Ausland mehr und mehr anerkannten Grundsatz zu verwirklichen, daß jeder Verkehrsträger seine Wegekosten selbst tragen soll. Mit anderen Worten: Die Eigenwirtschaftlichkeit der Verkehrswege soll prinzipiell erreicht werden. Auch der Bericht der Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn behandelt diese Frage. Das Bundesverkehrsministerium ist seit Jahren darum bemüht, das Problem schrittweise zu lösen. Die Bundesbahn hat für ihre Schienenwege selbst aufzukommen, erwirtschaftet aber noch keine Verzinsung. Beim Kraftverkehr und insbesondere beim Güterkraftverkehr auf der Straße sind die Kraftfahrzeugsteuer und die Mineralölsteuer als Abgaben zum Ausgleich der Wegekosten anzusehen. Durch das Verkehrsfinanzgesetz wurde 1955 die Mineralölsteuer und auch die Kraftfahrzeugsteuer für die schweren Fahrzeuge erhöht. Einen zweiten in dieser Richtung notwendigen Schritt hat das Straßenbaufinanzierungsgesetz 1960 gebracht; es sieht weitere Zuschläge bei der Mineralölsteuer vor und erhöht die progressive Kraftfahrzeugsteuer für die schweren Fahrzeuge. Bei der Binnenschifffahrt wird das Wegekostenproblem endgültig erst auf europäischer Basis lösbar sein. Die Gründe dafür liegen vor allem im regen internationalen Wettbewerb auf dem Rhein und auf der Donau. Sie liegen ferner in der Mannheimer Akte von 1868, die nach herrschender Auffassung keine Gebühren zur Deckung der Wegekosten auf dem Rhein zuläßt. Auf den abgabepflichtigen Wasserstraßen im Bundesgebiet sind gleichwohl die Gebühren für die Binnenschifffahrt in den letzten Jahren zum Teil erhöht worden. Vorsorglich hat die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes weisungsgemäß bereits Untersuchungen über die der Binnenschifffahrt zuzurechnenden Wegekosten durchgeführt, deren bisherige Ergebnisse sehr befriedigend sind. Große Schwierigkeiten bereitet es jedoch noch, eine Methode zu praktizieren, die bei allen drei binnenländischen Verkehrsträgern zu vergleichbaren Zahlen führt. Auch international ist diese Frage noch offen. Erst wenn diese schwierige Aufgabe optimal gelöst ist, lassen sich aus den Wegekostenrechnungen zwingende verkehrspolitische Schlüsse ziehen. Bei den weiteren Arbeiten wird man natürlich auch die Verkehrs-

⁹⁾ Vgl. dazu *Berkenkopf, P.*, Der Verkehr in der Marktwirtschaft, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, hg. von *Berkenkopf, P.*, 25. Jahrgang, Heft 2/1954, S. 76.

¹⁰⁾ *Predöhl, P.*, Verkehrspolitik, a.a.O., S. 265.

träger selbst hören und vor allem die Hilfe der Wissenschaft in Anspruch nehmen müssen.

Unterschiedlich sind ferner die steuerlichen Belastungen der drei binnenländischen Verkehrsträger. Hier liegen Differenzen vor, die auf den Wettbewerb einwirken und daher auf ihre Vertretbarkeit hin sorgfältig geprüft werden müssen. Auch damit ist ein wissenschaftliches Institut beauftragt. Daß ebenfalls geplant ist, die Kosten, die aus der Kreuzung von Schiene und Straße erwachsen, durch ein Gesetz neu zu verteilen, ist bekannt; es sei in diesem Zusammenhang deshalb nur erwähnt. Gleichzeitig müssen die haftpflichtrechtlichen Vorschriften, die im Schienen- und Straßenverkehr sehr verschieden sind, modernisiert werden, um auch auf diesem Gebiet die Wettbewerbsbedingungen zu entzerren. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang schließlich daran, daß die Deutsche Bundesbahn noch von weiteren betriebsfremden Ausgaben entlastet werden muß.

- b) Seit längerer Zeit werden auch die bereits gekennzeichneten Probleme, die mit dem *Bau und Betrieb von Rohrleitungen* zusammenhängen, geprüft. Der Strukturwandel im Energiesektor wirkt sich nicht nur auf die Eisenbahnen und die Binnenschifffahrt, sondern auch auf die Seeschifffahrt und auf den Umschlag in den Seehäfen aus. Die Europäische Konferenz der Verkehrsminister beschäftigt sich auf Antrag des Bundesverkehrsministers seit 1958 ebenfalls mit dieser Frage. Die revolutionierende Umstellung bestimmter Grundlagen des Transportwesens, die sich voraussichtlich in den nächsten zehn Jahren vollziehen wird, ist ein Problem von europäischer Bedeutung. Fernleitungen, die mehrere europäische Länder berühren, sind zum Teil fertiggestellt, zum Teil im Bau. Ein zusammenhängendes europäisches Rohrleitungsnetz ist im Werden. Dazu wird bald ein Netz von Erdgasleitungen treten. Die im Ministerrat der Europäischen Konferenz der Verkehrsminister erörterten Sorgen dürfen jedoch nicht dahingehend mißverstanden werden, als sei beabsichtigt, die Entwicklung des neuen Verkehrsmittels zu hemmen. Eine Einflußnahme unter Beachtung verkehrspolitischer und verkehrswirtschaftlicher Momente wird jedoch nicht zu vermeiden sein.

In den Vereinigten Staaten, Kanada und Frankreich hat der Staat bereits einen erheblichen Einfluß auf den Bau und Betrieb der Rohrleitungen. Dabei ist es de facto von geringerer Bedeutung, aus welchen Gründen der Staat mit ordnender Hand eingegriffen hat. In den Vereinigten Staaten beispielsweise war es das Streben, einem Mißbrauch wirtschaftlicher Macht vorzubeugen. Dort sind die Ölleitungen öffentliche Verkehrsmittel, also „common carriers“, und der Kontrolle der Interstate Commerce Commission unterworfen. In Kanada liegen die Verhältnisse nicht unähnlich. In der Schweiz wird eine gesetzliche Regelung auf Bundesebene erwogen; eine Verfassungsänderung wird dazu vorbereitet. Frankreich hat, abgesehen von der sehr interessanten Konstruktion der „TRAPIL“, der bereits genannten Leitung zwischen Le Havre und Paris, die vom deutschen Standpunkt als gemischtwirtschaftliches Unternehmen anzusehen ist, durch Dekret vom 16. Mai 1959 die Prüfung und Genehmigung geplanter Rohrleitungen aller Art geregelt. Diese zielklare Steuerung des neu aufkommenden und sicherlich unentbehrlichen Verkehrsträgers in Gesetz und Verwaltung ist durch die Staatsform Frankreichs als eines Einheitsstaates sehr erleichtert worden.

In der Bundesrepublik hingegen sind die rechtlichen Fragen sehr viel schwieriger.

- Nach dem Grundgesetz, das bekanntlich die Zuständigkeiten des Bundes auf dem Verkehrsgebiet im einzelnen nennt, hat der Bund für Rohrleitungen keine Gesetzgebungskompetenz, zumal es 1948 keinen verkehrswirtschaftlich bedeutsamen Rohrleitungstransport gab und dieser auch noch nicht in Aussicht stand. Eine Klärung der Frage scheint jedoch in engem Zusammenwirken mit den Ländern möglich zu sein. Die Länderverkehrsminister haben einen Arbeitskreis eingesetzt, der mit der Zusammenstellung und Prüfung des vorhandenen Materials beschäftigt ist. Sofern ein Unternehmer das Enteignungsrecht benötigt, um die Leitung zu bauen, haben die Länder die Möglichkeit, von Fall zu Fall nachzuprüfen, ob die Voraussetzung des Art. 14 des Grundgesetzes erfüllt ist, nämlich, daß „nur zum Wohle der Allgemeinheit“ und nicht zum Vorteil bloßer Privatinteressen enteignet werden darf. Nimmt die Mineralölfirma das Enteignungsrecht jedoch nicht in Anspruch, ist heute im Bundesgebiet keine staatliche Einflußnahme auf den Rohrleitungsbau möglich. Es wird erforderlich sein, den Bau und Betrieb von Rohrleitungen auch bei uns vom verkehrspolitischen Standpunkt zu beurteilen; denn der Verkehrscharakter der über weite Strecken führenden, nicht innerbetrieblichen Rohrleitungstransporte kann, wie der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesverkehrsministerium in seinem Gutachten sehr überzeugend darstellt, nicht geleugnet werden. Der Beirat weist ferner darauf hin, daß die Verkehrswissenschaft in den Vereinigten Staaten von Amerika einhellig die Rohrleitungen als einen Teil des Verkehrswesens und als Gegenstand der Verkehrspolitik behandelt. Von spezifischer verkehrswirtschaftlicher Bedeutung könnten vor allem Fertigwarenleitungen werden, die zwar in der Bundesrepublik heute noch nicht vorhanden sind, deren Bau und Betrieb in bestimmten Relationen jedoch nicht ausgeschlossen ist. Der wirtschaftlichen Ratio würde es entsprechen, wenn zunächst von Fall zu Fall vor neuen Investitionen dieser Art geprüft würde, ob und inwieweit die traditionellen Verkehrsträger die entsprechenden Fertigwarentransporte zu gleichen Kosten leisten könnten. Marktwirtschaftlich gesehen, wäre es wohl richtig, wenn sich eine Verbilligung des Mineralöltransports durch die Rohrleitungen auch in einer billigeren Versorgung des Endverbrauchers auswirkte.
- c) Nun zu dem Problem, das die deutsche Öffentlichkeit in den letzten Monaten besonders lebhaft interessiert, nämlich die *Entwicklung der Deutschen Bundesbahn!* Es sei vorausgeschickt, daß die in diesem Zusammenhang erörterten Maßnahmen, soweit sie sich nicht auf rein innerbetriebliche Fragen oder auf die Organisation der Bundesbahnverwaltung erstrecken, auch die übrigen Verkehrsträger und ihre Koordinierung unmittelbar oder mittelbar berühren. Eine gerechte Behandlung aller Verkehrsträger ist unerlässlich. Bei den künftigen Entscheidungen wird also nicht ausschließlich auf die Interessen der Bundesbahn, sondern gleichzeitig auch auf die Interdependenz aller verkehrswirtschaftlichen Fakten zu achten sein, die ihrerseits wieder in unlöslichem Zusammenhang mit den volkswirtschaftlichen Daten stehen. Es geht darum, wie die Ordnung auf dem gesamten Verkehrsmarkt künftig erreicht werden kann — oder ob man alles dem freien Spiel der Kräfte zu überlassen vermag. Man kann hier kaum einen Überblick über das Für und Wider der Meinungen geben, dazu gibt es zu viele und zu unterschiedliche. Auch will ich mit einem Urteil noch zurückhalten, solange die Bundesressorts den sehr umfangreichen Bericht der Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn¹¹⁾ — sie hat unter dem Vor-

¹¹⁾ Drucksache 1602 des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, vom 10. Februar 1960.

sitz des Präsidenten Friedrich Brand, Oldenburg, gearbeitet und zahlreiche sehr bedeutsame Maßnahmen vorgeschlagen — noch nicht beraten haben und das Bundeskabinett noch keine Entscheidungen gefällt hat. Wichtige Teile dieses aufschlußreichen Berichts stehen mit den verkehrspolitischen Vorschlägen und Absichten des Bundesverkehrsministeriums im Einklang. Die Prüfungskommission bestätigt auch, daß dieses größte deutsche Verkehrsunternehmen nur dann erfolgreich arbeiten kann, wenn es gleichzeitig mit den zu treffenden Maßnahmen der Legislative und der Exekutive selbst nachdrücklich um die Verbesserung seiner Wirtschaftlichkeit bemüht bleibt. Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn wird sicherlich einen erheblichen Teil der Vorschläge des Berichts in eigener Zuständigkeit durchführen können.

Im Vordergrund der öffentlichen Debatte steht die Frage, inwieweit der Bundesbahn ein größerer Spielraum für eine kaufmännische Betätigung gegeben werden kann. Man sollte auch daraus keinen Prinzipienstreit machen. Es geht hier im wesentlichen nicht um Prinzipien, sondern um eine volkswirtschaftlich optimale Ordnung, um ein ausgewogenes Verhältnis von Bindung und Freiheit. Ich halte eine Auflockerung der zum Teil zu starren Bindungen der Deutschen Bundesbahn durchaus für empfehlenswert, wie dies bereits in dem erwähnten verkehrspolitischen Programm des Bundesverkehrsministeriums vom 14. November 1958 dargelegt worden ist. Die Betriebspflicht, die Beförderungspflicht, der Tarifzwang und andere Verpflichtungen der Bundesbahn müssen daraufhin unvoreingenommen überprüft werden, wieweit sie künftig noch notwendig und vertretbar sind. Der Bundesbahn sollte hier größere Entscheidungsfreiheit gewährt werden. Sicherlich ist auch eine Vereinfachung und Beschleunigung des Tarifgenehmigungsverfahrens unerlässlich. Es ist ebenfalls erforderlich, daß der Deutschen Bundesbahn die offensichtlichen Verluste, die ihr durch etwaige Auflagen der öffentlichen Hand erwachsen, aus den öffentlichen Haushalten bezahlt werden.

Die noch zu treffenden Entscheidungen sollten jedoch insoweit universell sein, als sie alle volkswirtschaftlichen Strukturelemente beachten. Das ist besonders für die verkehrsschwachen Gebiete und für die Randzonen wichtig — man denke beispielsweise an die Bezirke längs der Zonengrenze von Flensburg bis Passau und an die marktfernen Gebiete im deutschen Küstenraum. Das liegt gleichzeitig auch im Interesse des Mittelstandes und der Landwirtschaft. Es scheint daher insbesondere nicht vertretbar zu sein, Maßnahmen zu treffen, welche die Markttransparenz im Verkehr aufheben oder wesentlich einschränken. An der Veröffentlichung der Tarife sollte in jedem Falle grundsätzlich festgehalten werden. Man muß schließlich auch bedenken, daß der große und über das ganze Bundesgebiet verteilte Verwaltungsapparat der Deutschen Bundesbahn nicht kurzfristig auf eine kaufmännische Linie umgestellt werden kann. Nur schrittweise könnte der Verkehrsmarkt größeren Freiheiten zugeführt werden. Überdies dürfen auch die Interessen des Mittelstandes im Verkehrsgewerbe selbst nicht beiseite geschoben werden. Er ist im Straßenverkehr und in der Binnenschifffahrt stark vertreten. Es ist bekannt, daß die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag den Mittelstandsfragen größte Wichtigkeit beimessen. Dem hat auch die Verkehrspolitik zu entsprechen, und zwar nicht nur in Richtung auf die Verladeseite.

Wenn also künftig der Deutschen Bundesbahn ein größerer Wettbewerbsspielraum gegeben werden soll, so ist jedes Vorgehen in dieser Richtung vorher sorgfältig

abzuwägen. Die Bundesregierung ist sich ihrer großen Verantwortung in dieser Frage sehr bewußt; so notwendig und dringend gewisse Reformen sind, so risikoreich könnte für alle Beteiligten ein rasches revolutionäres Vorgehen sein. Sie wird nach Prüfung des umfassenden, sehr instruktiven Berichts der Bundesbahnkommission und unter Würdigung der darin enthaltenen bemerkenswerten Vorschläge, auch unter Berücksichtigung anderer Gutachten wie des Beyer-Ausschusses¹²⁾ und des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium, im Laufe der nächsten Monate ihre Entscheidung fällen.

III.

(1) So lebhaft alle diese hier dargelegten Fragen heute in der Öffentlichkeit erörtert werden, so wenig beschäftigt man sich vielerorts mit den beiden wichtigen, dem *Weltverkehr* dienenden Verkehrszweigen, nämlich der Seeschifffahrt und dem Luftverkehr. Sie sind für die deutsche Volkswirtschaft ebenfalls unentbehrlich. Beide sind von der Bundesregierung nach 1949 mit viel Mühe und unter Überwindung zahlreicher Schwierigkeiten neu aufgebaut worden. Die beiden Verkehrszweige haben ihre eigenen Sorgen und Probleme, auch sie sind seit Jahren einem ständigen Anpassungsprozeß unterworfen.

Im weltweiten Raum ist ebenfalls ein tiefgreifender Strukturwandel im Gange. Die Aufspaltung der Welt in Machtblöcke, die ideologisch und politisch kontrovers sind, hat das Bild der Weltwirtschaft verändert und hemmt den freien Verkehrsstrom. Die großen Errungenschaften der Verkehrstechnik können sich nur dort zum Wohle der Menschheit auswirken, wo freie Völker nebeneinander wohnen und der Reiseverkehr ebenso wie der Austausch von Gütern und Leistungen nicht strenger Reglementierung oder gar kleinlicher Schikane unterworfen sind.

Auch die Stellung des westeuropäischen Kontinents in der Weltwirtschaft hat sich in diesem Jahrhundert, vor allem unter dem Einfluß der beiden Weltkriege, geändert. Die Bedeutung Europas ist gesunken; sein wissenschaftlicher, technischer und wirtschaftlicher Monopolvorsprung wird augenscheinlich mehr und mehr eingeebnet. Kolonialsysteme haben sich in den letzten Jahrzehnten aufgelöst. Das vor fast 200 Jahren gesprochene Wort des Physiokraten und französischen Finanzministers Turgot bestätigt auch heute seine Wahrheit: „Kolonien sind wie Früchte, die nur so lange an den Bäumen festhalten, bis sie reif sind“. Viele Teile der Weltwirtschaft, die früher sehr unterschiedlich waren, zeigen die Tendenz zu immer weiterer Annäherung.

(2) Diese stark politisch verursachten Strukturveränderungen berühren zusammen mit einer Reihe endogener weltwirtschaftlicher Vorgänge in hohem Grade die Seeschifffahrt und den Luftverkehr.

a) In der Seeschifffahrt beispielsweise wirken sich die Veränderungen mancher Güterströme aus. Bemerkenswert ist eine erhebliche Beschleunigung und Vergrößerung der Schiffseinheiten. Die Entwicklung zum Großraumschiff — hierunter sind Schiffe über 10 000 t zu verstehen — prägt sich auch in der deutschen Handelsflotte aus. Am 31. Dezember 1953 verfügte sie nur über drei Schiffe dieser Größenordnung mit zusammen 33 473 t, am 31. Dezember 1959 hingegen über 69 Schiffe mit zu-

¹²⁾ Sachverständigenausschuß für die Weiterentwicklung der deutschen Gütertarife und für Verkehrsfragen im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Vorsitz Dr. Paul Beyer).

sammen rund 983 000 t — das ist also mehr als ein Fünftel der gesamten deutschen Handelsflotte. Auffallend ist ferner der große Anteil der Tankschiffe, der heute mehr als die Hälfte der gesamten Seeschiffstonnage der Welt ausmacht. Inwieweit die Entwicklung zum Großraumschiff, die betriebswirtschaftlich sicher große Vorteile bringt, auch volkswirtschaftlich zweckmäßig ist, kann noch nicht endgültig gesagt werden. Probleme ergeben sich jedoch allgemein einerseits durch die notwendig werdenden Vertiefungen der Hafenzufahrten, über die ich bereits sprach, und andererseits daraus, daß die Zahl der sogenannten „schnellen Häfen“ mit der Zahl der schnellen Schiffe bei weitem nicht Schritt hält. Daher wird nicht selten der betriebswirtschaftliche Vorteil höherer Schiffsgeschwindigkeiten durch die zum Teil sehr schleppende Umschlagfähigkeit in vielen Häfen der Welt nicht nur vermindert, sondern sogar aufgehoben.

- b) Von allen Verkehrszweigen hat der Luftverkehr in den letzten Jahrzehnten den größten Aufschwung genommen. 1932 wurden im gesamten internationalen und nationalen Fluglinienverkehr 140 Mill. km geflogen, 1947 bereits 1140 Mill. km und 1958 2940 Mill. km. Während Deutschland mit der alten Lufthansa im Jahre 1938 nach den Vereinigten Staaten an zweiter Stelle im Weltluftverkehr stand, erreichte die Bundesrepublik mit der neuen Lufthansa innerhalb der ICAO-Staaten im Jahre 1958 erst die 18. Stelle. Berücksichtigt man jedoch die Zahl sämtlicher auf den deutschen Flughäfen ein- und aussteigenden Fluggäste, die einschließlich des Berlin-Verkehrs von allen das Bundesgebiet anfliegenden Fluglinienunternehmen befördert wurden, so lag die Bundesrepublik in der Reihe der ICAO-Staaten hinsichtlich ihres Anteils am gesamten Weltluftverkehr an vierter Stelle nach den Vereinigten Staaten von Amerika, Großbritannien und Frankreich. Es zeigt sich also auch beim Luftverkehr, daß die Verdichtung im deutschen Raum außerordentlich groß ist.

In der Erkenntnis, daß eine wirtschaftliche Gestaltung insbesondere des Düsenluftverkehrs durch eine enge Zusammenarbeit leistungsfähiger Gesellschaften gefördert wird, bilden Air France, Alitalia, Sabena und die Deutsche Lufthansa ein Konsortium mit dem Ziel eines Zusammenschlusses unter der Bezeichnung „AIRUNION“. Der Vertrag regelt, welche Verkehre von den Gesellschaften in die AIRUNION eingebracht werden, und bestimmt, auf welche Bereiche die Zusammenarbeit sich erstreckt. Diese sind im wesentlichen: Aufstellung gemeinsamer Flugpläne, Zusammenfassung der Verkaufs- und Werbemaßnahmen, Rationalisierung in der Wartung des Fluggeräts, Koordinierung sowohl in der Material- als auch in der Verkehrspolitik. In welchem Umfang die deutschen Interessen berührt werden, ergibt sich daraus, daß für die Deutsche Lufthansa eine Anteilquote von 30 v.H. vorgesehen ist, während sie zur Zeit nur mit 17,4 v.H. an dem Verkehr der vorgenannten vier Unternehmen beteiligt ist.

Neben den Vorbereitungen durch die Gesellschaften werden die durch die Gründung der AIRUNION entstehenden Probleme auf staatlicher Ebene behandelt.

Dieses Beispiel bestätigt aufs neue, wie sehr die wachsenden Aufgaben des Weltverkehrs die freien Völker Europas immer wieder mahnen, ja dazu zwingen, in den Bemühungen um eine enge wirtschaftliche Zusammenarbeit nicht nachzulassen. Es scheint so, als ob die Größe mancher technischer Aufgaben bereits die ökonomischen und finanziellen Möglichkeiten eines einzelnen europäischen Volkes übersteigt. Lagen beispielsweise die Entwicklungskosten einer Düsenmaschine vom Typ Boeing 707 bei

etwa 150 Mill. DM, so belaufen sich die Schätzungen für die Entwicklungskosten eines Überschallflugzeuges auf mindestens 2 bis 3 Mrd. DM. Nur ein Europa, das wirtschaftlich einig ist und in allen seinen Teilen zusammenarbeitet, wird diese großen Aufgaben lösen können.

Auch die Flugsicherungsdienste erfordern wachsenden Aufwand an technischen und finanziellen Mitteln. Wegen der hohen Geschwindigkeiten und der großen Flughöhen der Düsenflugzeuge müssen hier neue Wege gefunden werden. Die EWG-Staaten haben daher eine übernationale Flugsicherungsorganisation, „Eurocontrol“ genannt, errichtet, um den Erfordernissen dieses neuen Verkehrs vor allem im oberen Luftraum gerecht werden zu können. Man kann nur hoffen, daß die auf diesem Gebiet bereits geleisteten Vorarbeiten bald zu einem internationalen Abkommen führen werden.