

ZEITSCHRIFT
FÜR
VERKEHRS-
WISSENSCHAFT

INHALT DES HEFTES:

Die gemeinsame Verkehrspolitik auf Grund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft – Versuch einer Zwischenbilanz und Vorausschau

Seite 63

Von Dr. Heinz-Richard Watermann, Brüssel

Die Problematik der gemeinwirtschaftlichen Lasten im Rahmen der Kommerzialisierungsbestrebungen der Deutschen Bundesbahn

Seite 83

Von Dr. Wolfgang Freimuth, Bochum

Wegekostenproblem vor der Lösung?

Seite 96

Von Dipl.-Volkswirt Wilhelm Dreskornfeld, Frankfurt

Buchbesprechungen

Seite 114

Zuschriften für die Redaktion sind zu richten an Professor Dr. R. Willeke, Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, 5 Köln-Lindenthal, Universitätsstraße 22.

Schriftleitung: Dr. Gerd Aberle, 5 Köln-Lindenthal, Universitätsstraße 22.

Anzeigenleitung: Peter Conraths, 4 Düsseldorf 1, Handelsblatt-haus, Kreuzstraße 21.

Druck: A. Hellendoorn, 4442 Bentheim, Postfach 78.

Einzelheft DM 9,23, Jahresabonnement DM 36,93.

Für Anzeigen gilt Preisliste Nr. 4.

Verlag: Handelsblatt GmbH, 4 Düsseldorf 1, Handelsblatt-haus, Kreuzstraße 21, Postfach 1102, Tel. 8 38 81, Postscheck-konten für Vertrieb: Köln 1905 41, für Anzeigen: Essen 616 67.

Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, photographischeervielfältigungen, Mikrofилme, Mikrophotos u. ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Druck: A. Hellendoorn, Bentheim

Die gemeinsame Verkehrspolitik auf Grund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft — Versuch einer Zwischenbilanz und Vorausschau

VON DR. HEINZ-RICHARD WATERMANN, BRÜSSEL

I.

Am Ende dieses Jahres geht die im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vorgesehene *Übergangszeit* zu Ende, während der der Gemeinsame Markt schrittweise verwirklicht werden sollte. Wenn nun zwar die Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik insgesamt nicht an diese allgemeine Fristsetzung des Vertrages gebunden ist, so sollte sie doch so weit wie möglich mit der Entwicklung auf den übrigen Gebieten der Gemeinschaftspolitik Schritt halten. Ist doch einerseits der Verkehr ein wichtiger Faktor im gesamten wirtschaftlichen Integrationsprozeß und setzen andererseits die auf den übrigen Gebieten der Gemeinschaftspolitik getroffenen Maßnahmen neue Bedingungen für die gemeinsame Verkehrspolitik. Es dürfte deshalb an der Zeit sein, eine Bestandsaufnahme des in der gemeinschaftlichen Verkehrspolitik bereits Erreichten vorzunehmen und zum anderen die Probleme aufzuzeigen, die in den nächsten Jahren auf diesem Gebiet vordringlich zu lösen sein werden.

Für die Aufstellung einer »Zwischenbilanz« ist es erforderlich, die bisherige Entwicklung in ihren wesentlichen Zügen zu rekapitulieren. Unsere Abhandlung soll deshalb mit einem Überblick über die verschiedenen »Anläufe« der gemeinsamen Verkehrspolitik und die bereits getroffenen Maßnahmen eingeleitet werden. In einem zweiten Teil werden dann die zur Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik vordringlich zu treffenden Maßnahmen im einzelnen behandelt werden.

Als hier zuletzt Ende 1965 über »Stand und Entwicklungstendenzen der gemeinsamen Verkehrspolitik« referiert wurde¹⁾, war nach langer Zeit vergeblichen Wartens ein gewisser Optimismus insofern am Platz, als sich die Verkehrsminister anlässlich der Sitzung des Ministerrates vom 22. Juni 1965 über die *Grundzüge der Organisation des Verkehrsmarktes* geeinigt hatten. Diese damals sehr bedeutsam erscheinende Übereinkunft²⁾ sah vor, daß eine gemeinsame Organisation des Verkehrsmarktes in drei Stufen herbeigeführt werden und die Endstufe am 1. Januar 1973 beginnen sollte. Für die beiden ersten Stufen wurden bereits alle wesentlichen Bedingungen festgelegt. Außer Maßnahmen zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen entsprechend der Harmonisierungs-Entscheidung vom 13. Mai 1965 und zur Regelung des Zugangs zum Markt wurde vor allem

¹⁾ Frohnmeyer, A., Stand und Entwicklungstendenzen der gemeinsamen Verkehrspolitik in der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 36. Jg. (1965), S. 219 ff.

²⁾ Rats-Dokument 828/65 (AG 228) vom 22. Juni 1965.

preispolitischen Maßnahmen besonderes Gewicht gegeben. Neben obligatorischen Tarifen und Sondervereinbarungen sollten in einem späteren Stadium vorwiegend Referenztarife, das heißt Richtpreise, angewandt werden. Mit dieser Übereinkunft hoffte man, aus der Sackgasse herauszukommen, in der sich die gemeinsame Verkehrspolitik festgelaufen hatte, als die Einführung von Margentarifen für die drei Binnenverkehrsträger am holländischen Widerstand scheiterte.

Es ist in diesem Zusammenhang von Interesse, daran zu erinnern, daß die Kommission dem Rat am 20. Mai 1963 ein *Bündel von Vorschlägen zur Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik* vorgelegt hatte³⁾. Diese Vorschläge sahen Maßnahmen zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen, einschließlich einer Lösung des Problems der angemessenen Anlastung der Wegekosten, die Bildung eines Gemeinschaftskontingents für den Güterkraftverkehr innerhalb der Gemeinschaft und die Einführung eines Margentarifsystems für den Güterverkehr der Eisenbahnen, des Straßenverkehrs und der Binnenschifffahrt vor. Mit ihrer Annahme hätte der Rat eine vorwiegend marktwirtschaftlich ausgerichtete Ordnung für einen wesentlichen Teil des gemeinschaftlichen und innerstaatlichen Verkehrs in Kraft gesetzt. Der Rat hat sich aber insbesondere über die von der Kommission vorgeschlagene umfassende Tarifregelung nicht einigen können. So konnten nur zwei für die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen wichtige Entscheidungen verabschiedet werden: die Entscheidung zur Durchführung einer *Enquête über die Wegekosten* des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs am 22. Juni 1964⁴⁾ und die bedeutsame Rahmen-Entscheidung über die *Harmonisierung bestimmter Vorschriften*, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen, am 13. Mai 1965⁵⁾.

Auch nach der Übereinkunft des Ministerrates vom 22. Juni 1965 stand die gemeinsame Verkehrspolitik jedoch zunächst weiter unter einem ungünstigen Stern. Waren zwar durch diese Übereinkunft wesentliche Schwierigkeiten verkehrspolitischer, oder besser -ideologischer Natur im Wege des Kompromisses aus dem Wege geräumt worden, so setzte kurz darauf die allgemeine politische Krise der Gemeinschaft ein. Wegen schwerwiegender Meinungsverschiedenheiten, vor allem in der Frage der Agrarfinanzierung, blieben die Vertreter der französischen Regierung monatelang den Ratstagungen und sonstigen Sitzungen fern. So blieb die Übereinkunft vom 22. Juni 1965 letztlich eine Episode.

Auch nach Beilegung der allgemeinen Krise ging es mit der gemeinsamen Verkehrspolitik weiterhin nicht voran. Dies wurde anlässlich der Ratstagung vom 19. und 20. Oktober 1966 deutlich, als sich die Verkehrsminister über einen entsprechend der Übereinkunft vom 22. Juni 1965 geänderten Tarifvorschlag der Kommission⁶⁾ wiederum nicht einigen konnten. Meinungsverschiedenheiten bestanden vornehmlich über die im Rahmen einer Tarifregelung erforderlichen Maßnahmen, um ruinösen Wettbewerb und die mißbräuchliche Ausnutzung marktbeherrschender Stellungen auszuschalten. Der Rat beschloß deshalb⁷⁾, die preispolitischen Maßnahmen zurückzustellen und zunächst den Maßnahmen zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen einschließlich der Anlastung der Wege-

³⁾ Sonderbeilage zum Bulletin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; Nr. 6-1963.

⁴⁾ Amtsblatt der EG, 1964, S. 1598.

⁵⁾ Amtsblatt der EG, 1965, S. 1500.

⁶⁾ Dokument KOM (65) 415 vom 27. Oktober 1965 – unveröffentlicht.

⁷⁾ Rats-Dokument 1173/66 (AG 278) vom 20. Oktober 1966.

kosten, zur Kapazitätsregelung im Straßen- und Binnenschiffsverkehr sowie zur Regelung des Wettbewerbs im Verkehr den Vorrang einzuräumen.

Die Kommission hat daraufhin die Situation erneut analysiert und dem Rat mit ihrer Mitteilung vom 10. Februar 1967 ein umfassendes Programm der nach ihrer Auffassung vordringlich zu treffenden Maßnahmen vorgelegt⁸⁾. Dieses Programm liegt auf derselben Linie wie schon die Denkschrift der Kommission über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik vom 10. April 1961 und ihr Aktionsprogramm für diese Politik vom 23. Mai 1962. Danach beruht die »Konzeption dieser Politik auf dem Gedanken, daß eine optimale Verkehrsteilung zwischen Verkehrsträgern und Verkehrsunternehmen durch das freie Spiel des Wettbewerbs gewährleistet sein muß. Daher sind Maßnahmen der Koordinierung, mag es sich um Tarifmaßnahmen oder andere Interventionen handeln, von vornherein ausgeschlossen, um zu einer solchen Verkehrsteilung zu gelangen«⁹⁾. Damit das freie Spiel des Wettbewerbs richtig funktionieren kann, sind nach Ansicht der Kommission jedoch gewisse Eingriffe erforderlich:

einmal, um durch die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen und durch eine angemessene Anlastung der Wegekosten die Verkehrsträger und Verkehrsunternehmen gleichzustellen;

zum anderen, um etwaigen Verzerrungen des Wettbewerbs, nämlich einer mißbräuchlichen Ausnutzung marktbeherrschender Stellungen oder ruinöser Konkurrenz durch eine ständige Überwachung der Kapazität und erforderlichenfalls durch vorübergehende Sondermaßnahmen vorzubeugen oder entgegenzutreten;

schließlich um Zielsetzungen der Regional- oder Sozialpolitik zu fördern, wenn der Marktmechanismus hierzu nicht ausreicht.

Die Kommission hat dem Rat dann, wie er es in seiner EntschlieÙung vom 20. Oktober 1966 gefordert hatte, zwei Verordnungsvorschläge über die Regelung des Zugangs zum Markt im Güterkraftverkehr¹⁰⁾ und im Binnenschiffsgüterverkehr¹¹⁾ vorgelegt. Es handelt sich bei diesen Vorschlägen um bis in die Einzelheiten gehende Regelungen des Zugangs zum Beruf und des Zugangs zum Markt bei den beiden Binnenverkehrsträgern. Im Gegensatz zu der nach wie vor überwiegend optimistischen Grundauffassung, wie sie die Kommission erneut in ihrer Mitteilung an den Rat vom 10. Februar 1967 zum Ausdruck gebracht hat, zeigen diese Verordnungsvorschläge, daß auf den einzelnen Verkehrsmärkten doch umfassende Interventionen für notwendig gehalten werden, um das Funktionieren des Wettbewerbs zu gewährleisten¹²⁾.

Ein weiterer Vorschlag, den die Kommission dem Rat am 24. Mai 1967¹³⁾ übermittelt hat, erstreckt sich auf den Abbau bzw. die Abgeltung von *Verpflichtungen, die unter den Begriff des öffentlichen Dienstes fallen*. Diese Maßnahmen sind von besonderer Bedeutung für die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den drei Binnenverkehrsträgern¹⁴⁾.

⁸⁾ Die gemeinsame Verkehrspolitik nach der EntschlieÙung des Rats vom 20. Oktober 1966 (Sonderbeilage zum Bulletin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Nr. 3-1967).

⁹⁾ Sonderbeilage zum Bulletin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Nr. 3-1967, S. 3.

¹⁰⁾ Vorschlag vom 15. Juni 1967 (Amtsblatt der EG, 1967, Nr. 154, S. 3).

¹¹⁾ Vorschlag vom 23. November 1967 (Amtsblatt der EG, 1968, Nr. C 95, S. 1).

¹²⁾ Wegen weiterer Einzelheiten wird auf Abschnitt V. verwiesen.

¹³⁾ Amtsblatt der EG, 1967, Nr. 248, S. 12.

¹⁴⁾ Es wird auf die eingehenden Ausführungen in Abschnitt IV. verwiesen.

II.

Nach Eingang der neuen Vorschläge der Kommission, die allerdings zunächst noch dem Europäischen Parlament und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß zur Stellungnahme zugeleitet werden mußten, verfügte der Rat über die zur Verwirklichung seiner Entschließung vom 20. Oktober 1966 erforderlichen Gesetzentwürfe. Nachdem die italienische Regierung am 21. September 1967 noch ein *Memorandum* zur Wiederaufnahme der Verhandlungen über die gemeinsame Verkehrspolitik veröffentlicht hatte, hat der Rat der Verkehrsminister dann auch anlässlich seiner Tagung vom 13. und 14. Dezember 1967 einen *Beschluß* über bestimmte Maßnahmen auf dem Gebiet der gemeinsamen Verkehrspolitik gefaßt¹⁵⁾. Dieser Ratsbeschluß hat, wie schon die Harmonisierungsentscheidung von 1965, das Verdienst, durch die Festlegung eines Zeitplanes für eine Anzahl zu treffender Maßnahmen die gemeinsame Verkehrspolitik endlich in Gang gebracht zu haben. Der Beschluß sieht drei Dringlichkeitsstufen vor:

Bis Mitte 1968 sollten folgende Regelungen verabschiedet werden:

- a) die Anwendung von Wettbewerbsregeln auf die drei Binnenverkehrsträger;
- b) eine gemeinschaftliche Regelung über staatliche Beihilfen an Verkehrsunternehmen;
- c) eine gemeinschaftliche Regelung über die Doppelbesteuerung von Lastkraftwagen und die abgabenfreie Einfuhr von Treibstoff durch Lastkraftwagen und Binnenschiffe;
- d) die Bildung eines Gemeinschaftskontingents für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr;
- e) die Einführung eines Margentarifsystems für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr;
- f) die Einsetzung von Fachausschüssen, insbesondere zur Überwachung des Marktes.

Mit diesen vordringlichen Maßnahmen sollten die Grundlagen für die gemeinschaftliche Organisation der Güterverkehrsmärkte gelegt werden.

Zwei weitere wichtige Maßnahmen sollten *bis Ende 1968* getroffen werden:

- eine gemeinschaftliche Regelung über das Vorgehen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes;
- eine gemeinschaftliche Regelung über die Normalisierung der Konten der Eisenbahnen.

Diese Regelungen sind insbesondere für die wirtschaftliche und finanzielle Gesundung der Staatsbahnen von entscheidender Bedeutung.

Schließlich verpflichtete der Rat die Kommission, ihm *bis Mitte 1968 Vorschläge* über erste Maßnahmen zur Einführung eines Systems der Kostenanlastung für die Benutzung der Verkehrswege und über die schrittweise Angleichung der einzelstaatlichen Steuern auf Dieselöl vorzulegen. Bis zum 1. Januar 1971 soll die Kommission dem Rat Vorschläge für die Anpassung der bilateralen Kontingente für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten übermitteln.

Dieser Überblick dürfte deutlich zeigen, welche Bedeutung der Ratsbeschluß vom 14. Dezember 1967 für die Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik hat. Entscheidend wird nun sein, ob es dem Rat gelingt, die Regelungen, über deren Notwendigkeit bereits Einverständnis zwischen den Ratsmitgliedern besteht, auch, und zwar möglichst innerhalb der vorgesehenen Fristen, zu verabschieden. Wir hatten bisher ja leider schon

¹⁵⁾ Amtsblatt der EG, 1967, Nr. 322, S. 4.

wiederholt feststellen müssen, daß es bei den guten Vorsätzen blieb und daß manch hoffnungsvoller »Akkord« in schrillen Dissonanzen ausklang.

Wenn man auf die Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik in den letzten andert-halb Jahren zurückschaut, ist aber wohl doch Anlaß zu Optimismus gegeben. Offensichtlich haben alle Beteiligten endlich den Ernst der verkehrspolitischen Situation in der Gemeinschaft erkannt; ganz abgesehen davon, daß es der Entwicklung des Verkehrs-wesens auf die Dauer nicht dienlich sein dürfte, wenn zu einem Zeitpunkt, zu dem die Zollunion bereits verwirklicht ist und der Ablauf der Übergangszeit kurz bevorsteht, die gemeinsame Verkehrspolitik über erste Schritte noch kaum hinausgekommen ist. Nicht zuletzt dürfte aber die Zuspitzung der verkehrspolitischen Situation in den meisten Mit-gliedstaaten, insbesondere das bedrohliche Anwachsen des Defizits der Staatsbahnen bei gleichzeitiger Überlastung des Straßennetzes, die verkehrspolitische Entwicklung inner-halb der Gemeinschaft in Gang gebracht haben. Oder sollte es auch am Wechsel der Ak-teure liegen? — Wie immer bei wirtschaftlichen und gleichzeitig politischen Vorgängen ist eine eindeutige Feststellung auch hier sehr schwierig.

Nicht unerwähnt darf schließlich die Katalysator-Wirkung des verkehrspolitischen Pro-gramms der Bundesregierung bleiben. Man mag zu den Zielen und Instrumenten des Leber-Planes stehen wie man will: Allein die Bekanntgabe dieses Planes hat offensicht-lich genügt, um die Bereitschaft unter den Ratsmitgliedern, durch Kompromisse zu ge-meinschaftlichen, für alle tragbaren Lösungen zu gelangen, entscheidend zu verstärken. So dürfte es auch kein Zufall sein, daß diese positive Entwicklung nach langem »Atten-tismus« gerade in einer von Bundesminister *Leber* präsiidierten Sitzung des Ministerrates begonnen hat.

III.

Nachdem eine Tagung des Verkehrsminister-Rates am 29. und 30. April 1968 nur der Vorbereitung der Entscheidungen gedient hatte, hat der Ministerrat dann anlässlich sei-ner Tagung vom 18. Juli 1968 den größeren Teil der nach dem Beschluß vom 14. Dezem-ber 1967 bis Mitte 1968 zu erlassenden Regelungen verabschiedet. Es handelt sich um folgende Maßnahmen:

- a) *Verordnung (EWG) Nr. 1017/68 des Rates vom 19. Juli 1968 über die Anwendung von Wettbewerbsregeln auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffs-verkehrs*¹⁶⁾.

Die Verordnung enthält eine umfassende Regelung gegen wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen und gegen den Mißbrauch von Marktmacht. Wie in den übrigen Wirt-schaftssektoren beruht die Wettbewerbsregelung im Verkehr auf dem Verbotssprinzip. Im Gegensatz zu der allgemeinen Regelung der Verordnung Nr. 17 des Rates sind aber weitgehende Legalausnahmen für technische und wirtschaftliche Vereinbarungen sowie für die Zusammenarbeit kleiner und mittlerer Verkehrsunternehmen vorgesehen, um so den Besonderheiten der Struktur der Verkehrsmärkte zu entsprechen. Weitere, der Verbes-derung der Deckung des volkswirtschaftlichen Verkehrsbedarfs dienliche Vereinbarungen

¹⁶⁾ Amtsblatt der EG, 1968, Nr. L 175/1. — Ein Verordnungsvorschlag der Kommission lag dem Rat seit Juni 1964 vor.

können, ohne daß eine vorherige Notifizierung, wie sie die Verordnung Nr. 17 vorschreibt, erforderlich ist, vom Verbot rückwirkend freigestellt werden. Schließlich ist eine besondere Ausnahmeregelung für Krisenkartelle vorgesehen.

Zur Beratung der Kommission wird ein Ausschuß gebildet, in den jeder Mitgliedstaat je einen für Verkehrs- bzw. für Kartellfragen zuständigen Beamten entsendet. Die Anwendung der Wettbewerbsregelung ist alleinige Aufgabe der Kommission. Die Mitgliedstaaten haben aber die Möglichkeit, Grundsatzfragen in bezug auf die gemeinsame Verkehrspolitik, die sich in Verbindung mit einem Einzelfall stellen, vor den Rat zu bringen¹⁷⁾.

Die Verordnung ist rückwirkend am 1. Juli 1968 in Kraft getreten.

b) *Verordnung (EWG) Nr. 1018/68 des Rates vom 19. Juli 1968 über die Bildung eines Gemeinschaftskontingents für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten*¹⁸⁾.

Hier muß zunächst darauf hingewiesen werden, daß der Rat bereits am 9. März 1965 eine Verordnung über die Bildung eines Gemeinschaftskontingents und die Anpassung der bilateralen Kontingente für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten angenommen hatte¹⁹⁾. Ihre Inkraftsetzung war jedoch von einer vorherigen Einigung über die Organisation des Verkehrsmarktes und insbesondere über die Tarifregelung abhängig gemacht worden. So ist die Verordnung nie in Kraft getreten.

Die vom Rat am 19. Juli 1968 verabschiedete Verordnung Nr. 1018 hat einen begrenzteren Anwendungsbereich. Die ursprüngliche Absicht, die bilateralen Kontingente in die Verordnung einzubeziehen und hierfür eine jährliche Anpassung an den Bedarf vorzusehen, wurde fallengelassen. Bei dem Gemeinschaftskontingent selber handelt es sich nur um eine vorläufige Regelung, die auf drei Jahre befristet ist.

Das Kontingent umfaßt für die Jahre 1969 bis 1971 insgesamt 1200 Gemeinschaftsgenehmigungen, die unter den Mitgliedstaaten unter Zugrundelegung ihres mutmaßlichen Bedarfs aufgeteilt worden sind. Inhaber der Gemeinschaftsgenehmigungen dürfen Beförderungen in sämtlichen Verkehrsverbindungen zwischen Mitgliedstaaten ausführen. — Die Kommission wird unter Berücksichtigung der bis dahin gesammelten Erfahrungen und der Entwicklung auf den anderen Gebieten der gemeinsamen Verkehrspolitik dem Rat Vorschläge unterbreiten, damit er vor dem 31. Dezember 1971 die endgültige Regelung für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten festlegen kann.

Die Verordnung ist am 8. August 1968 in Kraft getreten.

c) *Verordnung (EWG) Nr. 1174/68 des Rates vom 30. Juli 1968 über die Einführung eines Margentarifsystems im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten*²⁰⁾.

Die Verordnung sieht die Einführung obligatorischer Margentarife für den grenzüberschreitenden Verkehr vor. Die Marge ist auf 23 v. H., gerechnet von der oberen Tarif-

¹⁷⁾ Für weitere Einzelheiten und den rechtlichen und ökonomischen Hintergrund der Verordnung siehe auch Watermann, H. R., Kartellregelung und gemeinsame Verkehrspolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 39. Jg. (1968), S. 131 ff.

¹⁸⁾ Amtsblatt der EG, 1968, Nr. L 175/13. — Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission an den Rat datiert vom 10. Mai 1963.

¹⁹⁾ Rats-Dokument R/533/65 (TRANS 34) vom 24. Mai 1965 — unveröffentlicht.

²⁰⁾ Amtsblatt der EG, 1968, Nr. L 194, 1. — Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission an den Rat, der sich jedoch auf alle drei Binnenverkehrsträger erstreckte, datiert vom 10. Mai 1963.

grenze, festgesetzt worden. Sondervereinbarungen dürfen nur in Ausnahmefällen und unter bestimmten Voraussetzungen geschlossen werden und sind den zuständigen Behörden unverzüglich mitzuteilen.

Zur Unterstützung der Kommission bei der Anwendung der Verordnung wird ein Fachausschuß eingesetzt, dem Vertreter sämtlicher Mitgliedstaaten angehören. Dieser Ausschuß berät die Kommission und erstellt halbjährlich einen Bericht über die Marktentwicklung.

Die Verordnung ist am 1. September 1968 in Kraft getreten. Ihre Geltung ist bis zum 31. Dezember 1971 befristet wie die der Verordnung über das Gemeinschaftskontingent.

- d) *Richtlinie des Rates vom 19. Juli 1968 zur Vereinheitlichung der Vorschriften über die abgabenfreie Einfuhr des in den Treibstoffbehältern der Nutzkraftfahrzeuge enthaltenen Treibstoffs²¹⁾.*

Nach dieser Richtlinie gestatten die Mitgliedstaaten spätestens ab 1. Februar 1969 die abgabenfreie Einfuhr von mindestens 50 Litern Treibstoff, der im Tank eines in einem Mitgliedstaat zugelassenen Nutzkraftfahrzeugs enthalten ist.

Bei jeder Maßnahme zu einer wesentlichen Annäherung der einzelstaatlichen Steuern auf Dieselöl legt der Rat auf Vorschlag der Kommission einstimmig die Menge fest, um die die vorstehend genannte Treibstoffmenge erhöht wird. Unter den gleichen Bedingungen wird die abgabenfreie Einfuhr des gesamten Tankinhalts vom Rat beschlossen, sobald die Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Steuern ausreichend verringert worden sind.

Die Richtlinie ist am 8. August 1968 in Kraft getreten.

- e) *Verordnung (EWG) Nr. 543/69 des Rates vom 25. März 1969 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Verkehr²²⁾.*

Diese Verordnung ist vom Rat bereits anlässlich seiner Tagung vom 18. Juli 1968 gebilligt, aber erst am 25. März 1969 förmlich genehmigt worden.

Durch diese erste Maßnahme zur sozialen Harmonisierung im Verkehr werden für alle Beförderungen innerhalb der Gemeinschaft das Mindestalter des im Güter- und Personenkraftverkehr eingesetzten Fahrpersonals, die Lenk- und Ruhezeiten und das Verfahren zur Überwachung der Anwendung einheitlich festgelegt. Es handelt sich um Mindestanforderungen, die von den Mitgliedstaaten im Wege des sozialen Fortschritts noch günstiger gestaltet werden können.

Die Verordnung ist am 1. April 1969 in Kraft getreten. Ihre Vorschriften finden jedoch erst ab 1. Oktober 1969 auf den grenzüberschreitenden Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten und erst ab 1. Oktober 1970 auf sämtliche Beförderungen im Gebiet der Gemeinschaft einschließlich des Verkehrs mit Drittländern Anwendung. Diese Frist soll es ermöglichen, in Verhandlungen mit den Drittländern zu versuchen, den Text des Europäischen Übereinkommens über die Arbeit der im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrzeugbesatzungen (AETR) an die Bestimmungen der Gemeinschafts-Verordnung anzupassen.

²¹⁾ Amtsblatt der EG, 1968, Nr. L 175, 15. — Der Vorschlag der Kommission datiert vom 20. Juli 1966.

²²⁾ Amtsblatt der EG, 1969, Nr. L 77, 49. — Der Vorschlag der Kommission datiert vom 27. Juli 1966.

IV.

Anlässlich seiner jüngsten, Verkehrsfragen gewidmeten Tagung, die am 17. und 18. März 1969 stattfand, hat der Rat der Europäischen Gemeinschaften zwei weitere Verordnungen grundsätzlich gebilligt. Bevor diese Verordnungen in Kraft treten können, sind jedoch noch gewisse Überarbeitungen erforderlich, womit der Ausschuß der Ständigen Vertreter zur Zeit befaßt ist.

Beide Verordnungen haben die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den drei Binnenverkehrsträgern zum Gegenstand und sind somit ausführende Maßnahmen zur Rahmenentscheidung vom 13. Mai 1965 über die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb der Binnenverkehrsträger beeinflussen.

Die *Verordnung des Rates über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs*²³⁾ soll am 1. Juli 1969 in Kraft treten. Die Verordnung wird zunächst nur auf die sechs Staatsbahnen der Mitgliedstaaten sowie auf solche Unternehmen des Straßen- und Binnenschiffsverkehrs angewandt werden, die nicht in der Hauptsache nur örtliche oder regionale Beförderungen ausführen. Der Rat wird jedoch vor dem 1. Juli 1972 beschließen, welche Maßnahmen in Bezug auf die nicht unter die Verordnung fallenden sonstigen Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes zu treffen sind.

Die Verordnung enthält Definitionen der drei Kategorien von Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes, der Betriebspflicht, der Beförderungspflicht und der Tarifpflicht. — Derartige Verpflichtungen dürfen nur noch aufrechterhalten werden, soweit sie für die Sicherstellung ausreichender Verkehrsbedienung unerlässlich sind. Die Verordnung räumt den Verkehrsunternehmen einen Ausgleichsanspruch für die Belastungen ein, die sich aus der Aufrechterhaltung der genannten Verpflichtungen ergeben. Die Berechnungsmodalitäten und das Ausgleichsverfahren sind im einzelnen festgelegt worden.

Die *Verordnung des Rates über die gemeinsamen Regeln für die Normalisierung der Konten der Eisenbahnunternehmen*²⁴⁾, die vom Rat anlässlich seiner Tagung vom 17./18. März 1969 ebenfalls grundsätzlich gebilligt worden ist, stellt eine weitere wesentliche Maßnahme zur Entzerrung der Wettbewerbsbedingungen dar. Es geht hier nämlich nicht nur um eine rechnungstechnische Operation, sondern, wie bei den Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes um den Ausgleich von Belastungen, welche die Eisenbahnen auf Grund politischer Auflagen im Gegensatz zu den konkurrierenden Verkehrsträgern zu tragen haben. Hiervon ausgenommen bleiben allerdings die Infrastrukturkosten, für die ja eine Sonderregelung vorgesehen ist.

Die vom Rat angenommene Verordnung wird sich zunächst nur auf die sechs Staatsbahnen erstrecken. Die Kommission soll dem Rat jedoch vor dem 1. Januar 1973 Vorschläge für Bestimmungen unterbreiten, die sie für notwendig hält, um andere Unternehmen des Schienenverkehrs in den Geltungsbereich der Verordnung einzubeziehen.

Im Gegensatz zu dem Verordnungsvorschlag der Kommission, der für alle Kategorien von Belastungen eine unbeschränkte Ausgleichsverpflichtung der Mitgliedstaaten vorsah, wird in dem vom Rat genehmigten Verordnungstext zwischen drei Gruppen von Aus-

²³⁾ Der entsprechende Vorschlag der Kommission datiert vom 24. Mai 1967.

²⁴⁾ Der entsprechende Vorschlag der Kommission datiert vom 28. Februar 1968.

gleichstatbeständen unterschieden. Während die erste Gruppe Anlaß zu Ausgleichsansprüchen ohne zeitliche Begrenzung gibt, ist für eine zweite Gruppe von Belastungen ihre Aufhebung bis Ende 1970 bzw. Ende 1972 vorgesehen. Für eine dritte Gruppe von Belastungen schließlich ist nur eine fakultative Normalisierung (ohne Anspruch der Eisenbahnunternehmen) vorgesehen. Die endgültige Lösung der mit diesen Belastungen zusammenhängenden Fragen soll spätestens bei der Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den Eisenbahnunternehmen erfolgen. — Es zeigt sich, daß hier das Fiskaldenken die verkehrspolitische Rationalität, wenigstens teilweise, verdrängt hat.

Die Verordnung regelt weiter die Einzelheiten des Verfahrens, das von den Mitgliedstaaten für die Berechnung und Zahlung der Ausgleichsbeträge anzuwenden ist.

Der Rat der Europäischen Gemeinschaften hat somit im Verlauf eines Jahres auf dem Verkehrsgebiet insgesamt sechs Verordnungen und eine Richtlinie verabschiedet und damit wesentliche Grundelemente der gemeinsamen Verkehrspolitik geschaffen. Von den Zielen, die er sich in seinem Beschluß vom 14. Dezember 1967 gesetzt hatte, hat der Rat den größten Teil in der vorgesehenen Frist erreicht. Noch nicht verabschiedet sind lediglich die Verordnung über staatliche Beihilfen an Verkehrsunternehmen sowie die Regelungen zur Beseitigung der Doppelbesteuerung von Kraftfahrzeugen und über die abgabenfreie Einfuhr von Treibstoff durch Binnenschiffe.

Es bleibt abzuwarten, ob dieses Tempo der Verkehrsintegration, das vorher jahrelang vergeblich erwartet worden war, durchgehalten werden kann. Sicherlich werden nämlich die demnächst zu behandelnden Fragen wegen ihrer großen politischen Bedeutung und auf Grund der sehr divergierenden Auffassungen der Mitgliedstaaten wieder Anlaß zu langwierigen Verhandlungen in den Gremien des Rates geben. Als Stichworte seien nur die Kapazitätsregelungen für den Straßen- und Binnenschiffsverkehr, die Anlastung der Wegkosten und die Harmonisierung der Transportsteuern sowie die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen den Eisenbahnunternehmen und den Mitgliedstaaten genannt. Es wäre daher schon viel gewonnen, wenn sich der Rat anläßlich seiner nächsten Tagung über Verkehrsfragen wieder über einen Zeitplan einigte, der dann der Verwirklichung dieses zweiten wichtigen Teils der gemeinsamen Verkehrspolitik zugrundegelegt würde.

V.

Nachdem wir uns einen Überblick über die zur Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik bis Mitte 1969 bereits getroffenen Maßnahmen verschafft haben, sollen jetzt im *zweiten Teil* unserer Abhandlung die zur weiteren Integration des Verkehrswesens vordringlich zu treffenden Maßnahmen kurz behandelt werden. Dabei beginnen wir mit den *Maßnahmen zur Organisation der Verkehrsmärkte*.

Anläßlich seiner Tagung vom 18. Juli 1968 hat der Rat der Europäischen Gemeinschaften schon einige wichtige Maßnahmen zur Organisation der Verkehrsmärkte getroffen. Es handelt sich, wie in Abschnitt III. bereits ausgeführt wurde, um die Verordnungen über die Bildung eines Gemeinschaftskontingents und über die Einführung eines Margentarifsystems im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten sowie um die Verordnung über die Anwendung von Wettbewerbsregeln auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen-

und Binnenschiffsverkehrs. Diese Verordnungen regeln jeweils nur bestimmte Teilgebiete der Marktorganisation. Sie müssen deshalb schon in nächster Zeit durch weitere Regelungen ergänzt werden. Hier sind insbesondere zu nennen:

a) *Regelung des Zugangs zum Markt im Güterkraftverkehr*

Die vom Rat am 19. Juli 1968 erlassene Verordnung über die Bildung eines Gemeinschaftskontingents erstreckt sich nur auf den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten und sieht auch hierfür nur eine Teilregelung vor. Die Kommission hatte dem Rat aber schon am 15. Juni 1967 einen *Verordnungsvorschlag* unterbreitet, der eine umfassende Regelung des Zugangs zum Markt im gewerblichen Güterkraftverkehr enthält²⁵). Die vorgeschlagene Regelung soll zur Gewährleistung eines gesunden Wettbewerbs im Verkehrswesen beitragen, indem die Anpassung der Kapazitäten an den Verkehrsbedarf ermöglicht und ein Kapazitätsüberhang, der zu ruinösem Wettbewerb führt, vermieden wird.

Der Verordnungsvorschlag enthält ins einzelne gehende Vorschriften über die Voraussetzungen für die Zulassung zum Beruf des Güterkraftverkehrsunternehmers. Diese subjektiven Zulassungsbedingungen betreffen die persönliche Zuverlässigkeit, die finanzielle Leistungsfähigkeit und die fachliche Eignung der Verkehrsunternehmer.

Der andere wichtigere Teil des Verordnungsvorschlages erstreckt sich auf die objektiven Zulassungsbedingungen für den Güterkraftverkehr. Für den gewerblichen Güterkraftverkehr ist ein umfassendes Genehmigungssystem vorgesehen. Dabei wird zwischen einer »Zone A«, die mit 200 km Radius in etwa dem Bereich der deutschen Bezirksgenehmigung entspricht, und einer »Zone B« unterschieden. Genehmigungen für diese »Fernverkehrs«-Zone berechtigen zum Güterkraftverkehr zwischen verschiedenen A-Zonen eines Mitgliedstaates oder innerhalb dieser Zonen. Für die Zulassung ist in jedem Fall zu prüfen, ob ein Verkehrsbedürfnis gegeben ist. Für die Entwicklung der Kapazität in der »Zone B« sollen die Mitgliedstaaten jeweils für 5 Jahre ein sogenanntes Indikativ-Programm aufstellen. Auf Grundlage dieses Programms setzt jeder Mitgliedstaat jährlich das Volumen der Gesamtkapazität fest, das erforderlich ist, um den Verkehrsbedarf, insbesondere im Güterkraftverkehr, zu decken. Hiernach wird dann der Umfang der Neuzulassungen festgelegt. Der Verordnungsvorschlag sieht weiter eine erste Regelung für die Zulassung von Inhabern einer Gemeinschaftsgenehmigung zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaates vor, in dem sie nicht ansässig sind. Danach ist es zulässig, eine Beförderung im Binnenverkehr im Anschluß an eine Beförderung im grenzüberschreitenden Verkehr auszuführen.

Die Verwirklichung dieses Verordnungsvorschlages würde einen wesentlichen Schritt auf dem Wege zur Schaffung einheitlicher Bedingungen für die Tätigkeit der Güterkraftverkehrsunternehmer im Bereich der Gemeinschaft darstellen. Es wird sicher aber erst nach langwierigen Erörterungen im Rat möglich sein, die bisher sehr unterschiedlichen Regelungen der einzelnen Mitgliedstaaten zu vereinheitlichen. Denn abgesehen davon, daß die Ansichten der Mitgliedstaaten über die Notwendigkeit und die Tragweite von Kapazitätsregelungen für den Güterkraftverkehr sehr divergieren, läßt sich diese Frage nicht losgelöst vom Problem der Gesamtkapazität aller drei Binnenverkehrsträger lösen.

Auf dem Gebiet des Zugangs zum Markt im Güterkraftverkehr hat die Kommission dem

²⁵) Amtsblatt der EG, 1967, Nr. 254, S. 3.

Rat weiter am 23. Juli 1968 den *Vorschlag für eine Entscheidung des Rates* über die Anpassung der bilateralen Kontingente und der Zahl der Transitgenehmigungen für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten vorgelegt²⁶⁾. Diese Regelung soll es ermöglichen, bis zur Einführung einer umfassenden Gemeinschaftsregelung für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten die bestehenden bilateralen Kontingente dem Bedarf an Güterverkehr, insbesondere dem Bedarf an Güterkraftverkehr, anzupassen. Hierzu sind von 1970 an diese Kontingente ebenso wie die Transitgenehmigungen jährlich zu überprüfen und erforderlichenfalls neu festzusetzen.

b) *Regelung des Zugangs zum Beruf des Personenkraftverkehrsunternehmers*

Die Fragen einer gemeinschaftlichen Organisation der Märkte des gewerblichen Personenkraftverkehrs sind für die gemeinsame Verkehrspolitik nicht von vorrangiger Bedeutung. Der Rat hatte sich deshalb auf Vorschlag der Kommission zunächst damit begnügt, mit der *Verordnung Nr. 117/66/EWG vom 28. Juli 1966* einige gemeinsame Regeln für den grenzüberschreitenden Personenverkehr mit Kraftomnibussen festzulegen.²⁷⁾ Ein neuer *Vorschlag*, den die Kommission dem Rat am 16. Juli 1968 übermittelt hat²⁸⁾, geht über diesen Rahmen hinaus. Wie in der entsprechenden Regelung für den Güterkraftverkehr sieht dieser Vorschlag ins einzelne gehende subjektive Zulassungsbedingungen vor. Ihre einheitliche Anwendung soll die persönliche Zuverlässigkeit, die finanzielle Leistungsfähigkeit und die fachliche Eignung der Unternehmer, die gewerblichen Personenkraftverkehr betreiben, sowohl im innerstaatlichen als auch im grenzüberschreitenden Verkehr gewährleisten. Im Gegensatz zu der für den Güterkraftverkehr vorgeschlagenen Regelung sind für den Personenkraftverkehr objektive Zulassungsbedingungen jedoch nicht vorgesehen.

c) *Regelung des Zugangs zum Markt im Binnenschiffsgüterverkehr*

Die Marktstruktur der Binnenschifffahrt ist besonders unausgeglich. Das Nebeneinander und Mischformen von gewerblichem Verkehr und Werkverkehr, von handwerklich arbeitenden Partikulieren und Großreedereien, die saisonalen Angebots- und Nachfrageschwankungen und die weitgehende Umschichtung des Verkehrsangebots und der Verkehrsnachfrage nach dem Zweiten Weltkrieg haben zu anhaltenden Überkapazitäten und damit zu ruinösem Wettbewerb und Preisverfall geführt. Die Versuche des Gewerbes, durch Wirtschaftskonferenzen, durch Kooperation und durch Kartellbildung zu einer dauerhaften Bereinigung der Marktsituation zu gelangen, sind bisher im ganzen erfolglos geblieben. Zu diesen Strukturbesonderheiten kommt hinzu, daß alle Mitgliedstaaten, die am Rheinverkehr beteiligt sind, den nationalen Verkehr einer sehr straffen Regelung unterworfen haben, wogegen im internationalen Verkehr auf Grund der *Mannheimer Akte* völlige Freiheit besteht. Bei dieser Sachlage hat die Kommission nach eingehender Prüfung aller Aspekte des Problems dem Rat am 23. November 1967 einen umfassenden *Vorschlag für eine Verordnung* des Rates über den Zugang zum Markt im Binnenschiffsgüterverkehr vorgelegt²⁹⁾.

²⁶⁾ Amtsblatt der EG, 1968, Nr. C 123, S. 2.

²⁷⁾ Amtsblatt der EG, 1966, S. 2688.

²⁸⁾ Amtsblatt der EG, 1968, Nr. C 95, S. 38.

²⁹⁾ Amtsblatt der EG, 1968, Nr. C 95, S. 1.

Wie die Regelungen für den Güter- und Personenkraftverkehr enthält der Vorschlag ins einzelne gehende subjektive Zulassungsbedingungen. Für die Ausübung des Berufes des Unternehmers im Güterverkehr mit Binnenschiffen ist danach eine besondere Lizenz erforderlich.

Der Schwerpunkt des Verordnungsvorschlages liegt aber bei den Maßnahmen zur *Kapazitätsregelung*, zu deren Durchführung das Binnenwasserstraßennetz der Gemeinschaft in drei Becken eingeteilt wird. Diese Kapazitätsregelung sieht keinerlei mengenmäßige oder sonstige Beschränkungen vor. Alle natürlichen oder juristischen Personen, deren Wasserfahrzeuge in einem Mitgliedstaat eingetragen sind, sollen uneingeschränkt befugt sein, Binnenschiffsgüterverkehr zwischen Mitgliedstaaten oder im Transitverkehr auszuführen. Diese Befugnis soll später auf die Teilnahme am innerstaatlichen Binnenschiffsgüterverkehr in einem anderen Mitgliedstaat erweitert werden. Die vorgesehene Kapazitätsregelung wird vielmehr in zeitweiligen und dauernden Stilllegungsmaßnahmen bestehen, durch die eine Anpassung des Angebots an die Verkehrsnachfrage herbeigeführt werden soll. Grundlage dieses Systems bildet die Einführung einer sogenannten Eintragungsbescheinigung, die zum gewerblichen Verkehr berechtigt. Hierfür ist jährlich eine Gebühr zu entrichten, die beispielsweise für ein auf dem Rhein eingesetztes Motorfrachtschiff mit 1000 Tonnen Ladefähigkeit 1800,— DM betragen würde. In Wirklichkeit würde es sich demnach nicht um eine Gebühr, sondern um eine Art *Fahrzeugsteuer* handeln. Das Aufkommen dieser »Gebühren« und der bei Verstößen gegen die Verordnung verhängten Bußgelder soll dazu dienen, Stilllegungsvergütungen an diejenigen Unternehmer zu zahlen, die ihre Schiffe freiwillig stilllegen. Vor Anwendung dieser Maßnahmen muß die Kommission jedoch zunächst festgestellt haben, daß durch einen *zeitweiligen* Kapazitätsüberhang schwerwiegende Marktstörungen hervorgerufen werden, und dementsprechend eine Entscheidung über die Stilllegung treffen. Die Sätze der Stilllegungsgebühren sind so bemessen, daß sie den Unternehmern einen ausreichenden Anreiz bieten, soviel Schiffe stillzulegen, wie es für die Wiederherstellung einer normalen Situation erforderlich ist.

Stellt die Kommission für ein bestimmtes Becken und für bestimmte Fahrzeugarten eine Entwicklung in Richtung auf einen *strukturellen* Kapazitätsüberhang hin fest, so bestimmt sie, daß für diesen Bereich Genehmigungen für die Indienststellung neuer Fahrzeuge nur gegen Entrichtung stark erhöhter Gebühren erteilt werden. Wird das Bestehen eines strukturellen Kapazitätsüberhangs festgestellt, so ist die Erteilung derartiger Genehmigungen überhaupt auszusetzen. Solange eine dieser Maßnahmen angewandt wird, kann die Kommission die Gewährung von Vergütungen für das Abwracken von fahrtüchtigen Wasserfahrzeugen beschließen. — Schließlich enthält der Verordnungsvorschlag die zur Anwendung der Regelung erforderlichen Überwachungs- und Strafbestimmungen.

Der Überblick über die wesentlichen Vorschriften der von der Kommission für den Binnenschiffsgüterverkehr vorgeschlagenen Regelung dürfte deutlich gemacht haben, wie schwierig es sein wird, eine Lösung dieser außerordentlich komplizierten und komplexen Fragen herbeizuführen. Durch die Mannheimer Akte ergeben sich noch zusätzliche politische Probleme, die gegebenenfalls in Verhandlungen mit den Unterzeichnerstaaten, die nicht der EWG angehören, gelöst werden müssen. Entsprechende Verhandlungen sind im Rahmen der Verordnung über die Anwendung von Wettbewerbsregeln auf den Verkehr bereits aufgenommen worden.

d) *Tarifregelung für die drei Binnenverkehrsträger*

In seiner Übereinkunft vom 22. Juni 1965 hatte sich der Rat über die Grundzüge einer gemeinsamen Organisation des Verkehrsmarktes geeinigt und dabei auch schon die wichtigsten Elemente einer gemeinsamen Tarifregelung festgelegt. Danach sollte für bestimmte Verkehrskategorien in einer ersten Stufe ein obligatorisches Margentarifsystem eingeführt werden. Für den grenzüberschreitenden Binnenschiffsverkehr war dagegen die sofortige Einführung von Referenztarifen, das heißt praktisch die freie Preisbildung auf der Grundlage von Richtpreisen, vorgesehen. In einer zweiten Stufe sollte die Anwendung der Referenztarife auf weitere Verkehrskategorien ausgedehnt werden. Im übrigen sah die Übereinkunft die Veröffentlichung der obligatorischen Margentarife und der Referenztarife sowie die Einsetzung eines Ausschusses zur Überwachung des Marktes vor.

Insbesondere wegen nicht zu überbrückender Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Anwendung einer derartigen Tarifregelung auf die Rheinschifffahrt konnte die Übereinkunft des Rates vom 22. Juni 1965 nicht verwirklicht werden. Der Rat hat sich deshalb bisher auf den Erlaß einer Verordnung über die Einführung eines obligatorischen Margentarifsystems im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten beschränkt. Die Dienststellen der Kommission sind zur Zeit mit der Ausarbeitung von Vorschriften zur Anwendung dieses Tarifsystems befaßt, mit denen vor allem das Verfahren für die Veröffentlichung der Tarife und Sondervereinbarungen geregelt werden soll. Darüber hinaus wird es zur Verwirklichung einer Organisation des Verkehrsmarktes aber erforderlich sein, entsprechende Verordnungen über die Einführung eines gemeinschaftlichen Tarifsystems für den Eisenbahn- und Binnenschiffsgüterverkehr vorzusehen. Dazu müßte aber zunächst die Frage der Anwendung einer derartigen Regelung auf die Rheinschifffahrt politisch geklärt werden.

Auf dem Tarifgebiet müssen weiter Maßnahmen zur Beseitigung von Diskriminierungen entsprechend Artikel 79 Absatz 2 EWG-Vertrag getroffen werden. Die vom Rat bereits 1960 erlassene Verordnung Nr. 11/60³⁰⁾ erstreckt sich nämlich entsprechend Artikel 79 Absatz 1 des Vertrages nur auf Diskriminierungen bei Beförderungen in denselben Verkehrsverbindungen. Die Kommission hatte dem Rat deshalb bereits am 29. Oktober 1965 einen *Verordnungsvorschlag*³¹⁾ vorgelegt, der ein umfassendes Verbot von Diskriminierungen auf dem Gebiet der Preise und Bedingungen im Verkehr vorsah, und sich auch auf Sondertarife für den Verkehr von und nach den Seehäfen erstrecken sollte. Die Ergebnisse der Konsultation des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses haben die Kommission aber veranlaßt, dem Rat am 30. Juli 1968 einen *geänderten Vorschlag*³²⁾ vorzulegen, der jetzt eine abschließende Aufzählung der unter das Verbot fallenden Preise und Beförderungsbedingungen enthält, worunter die Seehafentarife nicht aufgeführt sind. Hierfür müßte später eine besondere Regelung getroffen werden. Von dem grundsätzlichen Verbot bleiben nur Differenzierungen nach dem Herkunfts- oder Bestimmungsland der beförderten Güter oder nach der Staatsangehörigkeit der Verkehrsnutzer ausgenommen, die sich ausschließlich aus der Wettbewerbslage oder aus den technischen und wirtschaftlichen Eigenarten der betreffenden Verkehrsunternehmen ergeben. Der Vorschlag sieht vor, daß für die Überwachung und für Sanktionen die Vorschriften der Verordnung Nr. 11/60 des Rates entsprechend anzuwenden sind.

³⁰⁾ Amtsblatt der EG, 1960, S. 1121.

³¹⁾ Amtsblatt der EG, 1966, S. 964.

³²⁾ Dokument KOM (68) 289 endg. vom 25. Juli 1968 – unveröffentlicht.

e) *Maßnahmen auf dem Gebiet der Infrastruktur und zur Regelung bestimmter technischer Fragen*

Der Rat hat am 28. Februar 1966 eine Entscheidung über die Einführung eines Beratungsverfahrens auf dem Gebiet der Infrastruktur-Investitionen für den Verkehr erlassen³³). Danach teilen die Mitgliedstaaten der Kommission diejenigen Investitionsvorhaben von gemeinschaftlichem Interesse mit, die den Bau neuer Verbindungswege der drei Binnenverkehrsträger oder eine beträchtliche Erhöhung der Kapazität bestehender Verbindungswege vorsehen. Die Kommission unterrichtet die übrigen Mitgliedstaaten über die ihr mitgeteilten Investitionsvorhaben und führt gegebenenfalls hierüber eine Beratung mit ihnen durch. Dieses Verfahren ist inzwischen auf den Straßen- und Binnenschiffahrtssektor angewandt worden. Auf Grund der bei Anwendung der Entscheidung gesammelten Erfahrungen wird die Kommission später prüfen müssen, ob die weitere Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik nicht den Übergang zu einer gemeinschaftlichen Programmierung und Koordinierung der wichtigsten Infrastruktur-Investitionen erforderlich macht.

Ebenso wird zu prüfen sein, ob nicht an die Stelle der bisherigen einzelstaatlichen Regelungen zur Festsetzung der zulässigen Abmessung und Gewichte der Straßenverkehrsfahrzeuge eine gemeinschaftliche Regelung treten sollte. Zu diesem Zweck hatte die Kommission dem Rat bereits am 6. September 1962 einen *Richtlinienvorschlag* vorgelegt³⁴) und ihm am 9. April 1963 und 21. Mai 1964 Änderungen hierzu vorgeschlagen. Der Rat hat sich über diesen Vorschlag bisher nicht einigen können. Es kann allerdings festgestellt werden, daß die Mitgliedstaaten ihre nationalen Vorschriften weitgehend an die in der Richtlinie vorgesehenen Abmessungen und Gewichte angepaßt haben, so daß es im grenzüberschreitenden Verkehr nicht zu ernstlichen Störungen gekommen ist. Bei der Lösung dieser Frage kommt dem Gesichtspunkt der Verkehrssicherheit besondere Bedeutung zu.

VI.

Wie wir in den Abschnitten III. und IV. gesehen haben, hat der Rat bereits einige wichtige *Regelungen zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen der drei Binnenverkehrsträger* angenommen. Aber auch auf diesem Teilgebiet der gemeinsamen Verkehrspolitik bleibt noch viel zu tun übrig. Dabei handelt es sich im wesentlichen um folgende Maßnahmen:

a) *Verordnung über Beihilfen an Unternehmen des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs*

Die Kommission hat dem Rat entsprechend dem ihr durch Artikel 9 Absatz 1 der Entscheidung Nr. 65/271/EWG vom 13. Mai 1965 erteilten Auftrag schon am 14. Juli 1966 einen Verordnungsvorschlag vorgelegt³⁵). Dieser Vorschlag sieht die Ausdehnung des

³³) Amtsblatt der EG, 1966, S. 583.

³⁴) Dokument KOM (62) 244 endg. vom 6. September 1962 — unveröffentlicht.

³⁵) Amtsblatt der EG, 1966, S. 3192.

grundsätzlichen Beihilfenverbots des Artikels 92 Absatz 1 EWG-Vertrag auf staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen vor, die zwar durch die Begünstigung bestimmter Verkehrsunternehmen oder Verkehrsträger den Wettbewerb verfälschen, die aber den Handel zwischen den Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigen. Der Vorschlag enthält weiter eine Abgrenzung der Beihilfen, die den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs entsprechend an Hand allgemeiner Kriterien sowie eine Definition der Beihilfen, die der Abgeltung bestimmter mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen entsprechen. Schließlich werden die allgemeinen Verfahrensregeln des Artikels 93 EWG-Vertrag an die besonderen Erfordernisse der Verkehrsmärkte angepaßt.

Anlässlich seiner Tagung vom 18. Juli 1968 hat sich der Rat über diese Verordnung noch nicht einigen können. Meinungsverschiedenheiten bestanden insbesondere über die Zulässigkeit von Beihilfen zur Entwicklung neuer Verkehrsformen und -techniken. Der Rat hat die Kommission deshalb beauftragt, die im Rahmen einer Gesamregelung für die Anwendung der Artikel 77 und 92–94 EWG-Vertrag auf dem Verkehrssektor zu lösenden Fragen zu untersuchen und ihm vor Ende Oktober 1968 Vorschläge hierzu zu unterbreiten. Die Kommission hat dem Rat daraufhin eine Untersuchung vorgelegt, in der sie zum Ergebnis kommt, sie halte angesichts der inzwischen eingetretenen Entwicklung, insbesondere wegen der kurz bevorstehenden Verabschiedung von Verordnungen über die Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes und über die Normalisierung der Konten, eine besondere Beihilfenregelung für den Verkehr nicht mehr für erforderlich.

Der zuständige Ausschuß des Rates hat die Prüfung des Verordnungsvorschlages inzwischen wiederaufgenommen und erörtert zur Zeit einen Entwurf der französischen Delegation, der eine umfassende Beihilferegelung für den Verkehr vorsieht, ähnlich wie sie die Verordnung Nr. 1017 des Rates für die Kartelle darstellt.

b) *Harmonisierung der Vorschriften, die die finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Eisenbahnunternehmen regeln*

Artikel 8 der Entscheidung des Rates Nr. 65/271/EWG vom 13. Mai 1965 schreibt vor, daß ab 1. Januar 1968 die Vorschriften über die finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den Eisenbahnunternehmen schrittweise harmonisiert werden. Die Harmonisierung hat die finanzielle Selbständigkeit der Eisenbahnunternehmen zum Ziel. Sie soll bis zum 31. Dezember 1972 abgeschlossen sein. Aus der Zielsetzung ergibt sich bereits, wie schwierig diese Aktion sein wird: geht es doch letztlich darum, die chronische Defizitsituation, wie sie zur Zeit alle Eisenbahnen im Bereich der Gemeinschaft aufweisen, dauerhaft zu bereinigen. Die Lösung dürfte nach vorheriger Normalisierung der Konten und Abbau bzw. Ausgleich der Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes wohl nur darin gefunden werden können, daß die Mitgliedstaaten ihre Eisenbahnen mit ausreichendem Eigenkapital ausstatten und ihnen genügend Spielraum für unternehmerische Betätigung lassen. Soweit den Eisenbahnen weiterhin Belastungen aus außerökonomischen Zielsetzungen entstehen, wären sie jeweils auszugleichen.

Die Dienststellen der Kommission sind zur Zeit mit der Prüfung der sehr komplexen Fragen, die die Anwendung des Artikels 8 der genannten Entscheidung aufwirft, befaßt. Da die in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Regelungen stark voneinander abweichen und den behandelten Fragen große politische Bedeutung zukommt, wird die

Kommission wohl kaum vor 1970 in der Lage sein, dem Rat die erforderlichen Maßnahmen vorzuschlagen.

c) *Harmonisierung der Sozialvorschriften auf dem Gebiet des Verkehrs*

Auch für diese Maßnahmen, die von gleicher Wichtigkeit für die Sozialpolitik wie für die Verkehrspolitik der Gemeinschaft sind, enthält die Entscheidung des Rates Nr. 65/271/EWG vom 13. Mai 1965 in ihren Artikeln 10–13 bereits eine Rahmenregelung mit einem genauen Zeitplan. Danach sind insbesondere die spezifischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Arbeitsbedingungen bei den drei Binnenverkehrsträgern auf dem Wege des Fortschritts anzugleichen. Weiter sind die Vorschriften über die Zusammensetzung des Fahrpersonals eines jeden Verkehrsträgers nach gemeinschaftlichen Normen zu vereinheitlichen. Schließlich sind die Vorschriften über die Arbeits- und Ruhezeit im Bereich der einzelnen Verkehrsträger zu harmonisieren.

Eine erste wichtige Regelung auf diesem Gebiet hat der Rat mit dem Erlaß der *Verordnung über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr* vom 25. März 1969 angenommen³⁶⁾. Diese Regelung soll später noch durch eine allgemeine Regelung der Arbeitsbedingungen im Straßenverkehr ergänzt werden. — Für den Eisenbahn- und Binnenschiffsverkehr sind entsprechende Regelungen auszuarbeiten. Die Dienststellen der Kommission haben die notwendigen Vorarbeiten schon vor längerer Zeit eingeleitet.

Im Zusammenhang mit der Harmonisierung der Sozialvorschriften im Verkehr ist darauf hinzuweisen, welche Bedeutung derartige Maßnahmen einerseits für die Verkehrssicherheit, andererseits für die Kostensituation der einzelnen Verkehrsträger und -verkehrsunternehmen haben. Insoweit stellen sie ein wichtiges Element der Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern und damit der gemeinsamen Verkehrspolitik insgesamt dar.

d) *Harmonisierung der spezifischen Steuervorschriften auf dem Gebiet des Verkehrs*

Die Artikel 1–4 der Entscheidung des Rates Nr. 65/271/EWG vom 13. Mai 1965 sehen die Angleichung der sehr unterschiedlichen Steuersysteme vor, die in den Mitgliedstaaten für die drei Binnenverkehrsträger bestehen. Mit seiner *Richtlinie vom 19. Juli 1968* hat der Rat eine Regelung zur Vereinheitlichung der Vorschriften über die abgabenfreie Einfuhr des in den Treibstoffbehältern der Nutzkraftfahrzeuge enthaltenen Treibstoffes erlassen, wie es Artikel 1 Absatz 2 der Entscheidung Nr. 65/271/EWG vorschreibt. Eine entsprechende Regelung für die Binnenschifffahrt steht noch aus.

Über die weitere in Artikel 1 der genannten Entscheidung vorgesehene Maßnahme, die *Beseitigung der Doppelbesteuerung bei der Kraftfahrzeugsteuer im grenzüberschreitenden Verkehr*³⁷⁾ hatte der Rat sich anlässlich seiner Tagung vom 18. Juli 1968 bereits grundsätzlich geeinigt. Danach sollte eine derartige Regelung auf dem Territorialitätsprinzip beruhen. Die ausländischen Kraftfahrzeuge würden demnach für die Dauer ihres Aufenthalts wie entsprechende inländische Kraftfahrzeuge zur Kraftfahrzeugsteuer herange-

³⁶⁾ Siehe hierzu die Ausführungen unter III e).

³⁷⁾ Der Vorschlag der Kommission datiert vom 18. März 1964.

zogen. Zum Ausgleich würden ihnen aber für diese Zeit im Zulassungsland die Kraftfahrzeugsteuern erlassen. Von diesem Grundsatz kann jedoch abgewichen werden, wenn zwei oder mehrere Mitgliedstaaten vereinbaren, daß die Besteuerung ausschließlich im Zulassungsland erfolgt. Inzwischen sind in dieser Frage neue Schwierigkeiten aufgetreten, so daß der Rat anläßlich seiner Tagung vom 17. und 18. März 1969 den Ausschuß der Ständigen Vertreter beauftragt hat, seine Bemühungen um eine Lösung festzusetzen.

Weitere wichtige Maßnahmen sehen die Artikel 3 und 4 der Entscheidung Nr. 65/271/EWG vor. Danach würden die Mitgliedstaaten, sobald ein gemeinsames Umsatzsteuersystem vom Rat beschlossen und in den Mitgliedstaaten in Kraft gesetzt worden ist, dieses System ebenfalls auf die Güterbeförderung im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr an. Die Modalitäten hierfür sind noch festzulegen. Das gemeinsame Umsatzsteuersystem tritt an die Stelle der bisher auf die Güterbeförderung erhobenen spezifischen Steuern. Die Besteuerung des Werkverkehrs muß in ihren Auswirkungen der des gewerblichen Verkehrs entsprechen. — Die zur Anwendung dieser Vorschriften erforderlichen Maßnahmen stehen in engem Zusammenhang mit den Maßnahmen der allgemeinen Steuerpolitik der Gemeinschaft und können erst im Anschluß an deren Verwirklichung getroffen werden.

e) *Angemessene Anlastung der Wegekosten für die drei Binnenverkehrsträger*

Die angemessene Anlastung der Wegekosten für die drei Binnenverkehrsträger stellt ein Schlüsselproblem der nationalen und ebenso der gemeinsamen Verkehrspolitik dar. Das Problem besteht hauptsächlich darin, geeignete Berechnungsmethoden zu entwickeln, die es erlauben festzustellen, wieweit die verschiedenen Benutzerkategorien Wegekosten verursachen, und sie dementsprechend zu deren Deckung heranzuziehen. Dabei hat diese Frage neben ihrer großen fiskalischen Bedeutung entscheidendes Gewicht für die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den drei Binnenverkehrsträgern. Die Eisenbahnen sind nämlich solange benachteiligt, als nicht sichergestellt ist, daß die mit ihnen im Wettbewerb stehenden Unternehmen des Straßen- und Binnenschiffsverkehrs, einschließlich des Werkverkehrs, die von ihnen verursachten Wegekosten auch decken. Um einen Eindruck von der wirtschaftlichen Bedeutung dieser Frage zu geben, sei angeführt, daß die französischen Staatsbahnen seit langem vom Staat sogenannte Koordinierungsbeihilfen zur Abgeltung von 60 v. H. ihrer Aufwendungen für die Unterhaltung und Erneuerung der Bahnanlagen erhalten, und daß dieser staatliche Beitrag im Jahr 1967 mehr als 1 Mrd. NF betragen hat.

Die Kommission hat sich schon frühzeitig mit dem Problem einer angemessenen Anlastung der Wegekosten befaßt. Nach entsprechenden Vorarbeiten sind auf Grundlage der Entscheidungen vom 22. Juni 1964³⁸⁾ und vom 13. Mai 1965³⁹⁾ in enger Verbindung mit den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten eingehende Untersuchungen angestellt worden, mit deren Auswertung die Dienststellen der Kommission noch befaßt sind. Die Kommission wird dem Rat zu gegebener Zeit einen umfassenden Bericht über die Ergebnisse dieser Untersuchungen vorlegen. Sie hat dem Rat aber schon jetzt zwei wichtige Vorschläge übermittelt.

³⁸⁾ Amtsblatt der EG, 1964, S. 1598.

³⁹⁾ Amtsblatt der EG, 1965, S. 1473.

Der *Verordnungsvorschlag vom 8. Juli 1968*⁴⁰⁾ sieht die Einführung einer einheitlichen und ständigen Buchführung über die Ausgaben für die Verkehrswege des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs vor. In der Anlage zu diesem Verordnungsvorschlag ist für jeden Verkehrsträger ein Schema für die Aufschlüsselung der Investitionsausgaben, der laufenden Ausgaben sowie der allgemeinen und sonstigen Ausgaben wiedergegeben, das bei der Verbuchung von allen Mitgliedstaaten einheitlich anzuwenden ist. Die Kommission ist für die Koordinierung der Arbeiten verantwortlich.

Wenn sich dieser Vorschlag auf Maßnahmen mehr technischer Art beschränkt, so kommt dem *Vorschlag für eine Erste Richtlinie des Rates zur Anpassung der nationalen Systeme der Steuer für Nutzfahrzeuge vom 16. Juli 1968*⁴¹⁾ große verkehrspolitische Bedeutung zu. Es ist nämlich vorgesehen, daß die Mitgliedstaaten mit Wirkung vom 1. Januar 1970 ihre sehr unterschiedlichen Systeme der Besteuerung der Nutzfahrzeuge im Straßenverkehr den Vorschriften der Richtlinie anpassen. Die bisher bestehenden Steuern und Abgaben auf Nutzfahrzeuge sind aufzuheben und durch eine Abgabe für die Benutzung der Straßen zu ersetzen. Sonstige Steuern und Abgaben auf den Verkehr mit oder das Halten von Nutzfahrzeugen sind verboten. Die Sätze der Abgabe für die Straßenbenutzung werden nach Gesamtgewichtsstufen differenziert. Die Richtlinie sieht Kriterien vor, nach denen die Sätze der Abgabe festzulegen sind. Hierbei spielen die Summe der Treibstoffsteuer und die Summe der sog. Grenzkosten der Benutzung eine ausschlaggebende Rolle. Für die Ermittlung der Grenzkosten der Benutzung sind die Methoden anzuwenden, die bei der vor kurzem abgeschlossenen Musteruntersuchung festgelegt worden sind. Diese von der Kommission mit Unterstützung der französischen Regierung durchgeführte Untersuchung hat die Verkehrswegekosten bei den drei Binnenverkehrsträgern in der Verbindung Paris—Le Havre zum Gegenstand.

Die Annahme dieser Richtlinie durch den Rat würde einen ersten wichtigen Schritt in Richtung auf eine angemessene Anlastung der Wegekosten im Straßenverkehr darstellen.

Im Zusammenhang mit den Ergebnissen der vorstehend genannten Musteruntersuchung steht ein weiterer *Vorschlag der Kommission vom 19. Juli 1968*⁴²⁾, der in Form einer Entscheidung des Rates vorsieht, daß zusätzliche Einzeluntersuchungen über Verkehrsverbindungen zwischen zwei Staaten oder Wirtschaftsgebieten oder über ein Wegenetz in einem räumlich begrenzten Gebiet nicht mehr erforderlich sind. Dagegen sollen die Mitgliedstaaten außer Luxemburg Untersuchungen durchführen, um die theoretischen und praktischen Probleme aufzuzeigen, die die Abgeltung der Benutzung des Straßennetzes in *Stadtgebieten* aufwirft.

Die Ausführungen dürften deutlich gemacht haben, wie komplex und kompliziert die Probleme sind, die auf dem Gebiet der Anlastung der Wegekosten zu lösen sind. Bis zum Ende des Jahres 1969 wird daher wohl nur ein Teil der erforderlichen Maßnahmen verwirklicht werden können. Ebenso wie die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen den Staaten und ihren Eisenbahnunternehmen stellt auch die Lösung des Wegekostenproblems eine entscheidende Voraussetzung für die Herstellung geordneter Wettbewerbsverhältnisse im Verkehr dar.

⁴⁰⁾ Amtsblatt der EG, 1968, Nr. C 95, S. 34.

⁴¹⁾ Amtsblatt der EG, 1968, Nr. C 95, S. 44.

⁴²⁾ Amtsblatt der EG, 1968, Nr. C 123, S. 1.

VII.

Wie der Überblick über die zur Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik kurzfristig zu treffenden Maßnahmen gezeigt hat, sind die Vorbereitungen für einen wesentlichen Teil dieser Politik inzwischen soweit fortgeschritten, daß mit ihrer Verwirklichung zwar nicht bis zum Ende der Übergangszeit, aber doch etwa bis Ende 1970 gerechnet werden kann. Damit würden dann die Grundlagen für den gemeinsamen Verkehrsmarkt geschaffen sein. Sein endgültiger Ausbau wird jedoch selbst bei weitgehender Kompromißbereitschaft aller Beteiligten noch jahrelang zielbewußte Arbeit der Organe der Gemeinschaft erfordern. Hierbei kommt der Kommission, wie schon bisher, die Rolle des Schrittmachers zu. Sie muß durch Vorlage sachgerechter Vorschläge den Rat in die Lage versetzen, die erforderlichen Maßnahmen zum richtigen Zeitpunkt zu treffen. Zur Vorbereitung dieser Vorschläge ist die ständige und möglichst enge Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen der Kommission und denen der Mitgliedstaaten erforderlich. Darüber hinaus werden wie bisher auch unabhängige Sachverständige von Fall zu Fall herangezogen werden.

Im übrigen hat die Kommission laufend ihre andere Aufgabe wahrzunehmen und über die Einhaltung des EWG-Vertrages und der zu seiner Anwendung erlassenen Vorschriften zu wachen. Auf diese politisch sehr bedeutsame Aufgabe kann im Rahmen dieser Abhandlung nicht näher eingegangen werden.

Es ist in diesem Rahmen ebenfalls nicht möglich, die Einzelheiten eines langfristigen »verkehrspolitischen Programms« der Gemeinschaft aufzuzeigen. Hierzu wäre eine besondere Untersuchung erforderlich, die sich ausschließlich mit der langfristigen Entwicklung befassen müßte. Voraussetzung für die nach 1970 zu treffenden Maßnahmen ist in jedem Fall, daß der Rat bis dahin die in den Abschnitten V. und VI. im einzelnen beschriebenen Regelungen zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen und zur Organisation der Verkehrsmärkte in Kraft gesetzt hat.

Es ging uns in dieser Abhandlung vor allem darum aufzuzeigen, wieweit sich das Gebiet der gemeinsamen Verkehrspolitik erstreckt, welche hauptsächlichen Probleme hier zu lösen und welches die hierbei einzusetzenden Mittel sind.

Bei aller Vielfalt der Einzelziele dieser Politik und der zu ihrer Verwirklichung zu treffenden Maßnahmen darf jedoch nicht vergessen werden, daß die gemeinsame Verkehrspolitik nur einen Teil der Politik der Gemeinschaft darstellt und daß sie sich dementsprechend in die Gesamtpolitik eingliedern muß. Hierzu ist die enge Verbindung in Form einer ständigen Koordinierung und Synchronisierung mit den übrigen Bereichen der Politik der Gemeinschaft erforderlich. Besonders wichtige Berührungspunkte ergeben sich dabei mit der mittelfristigen Wirtschaftspolitik, der Regionalpolitik, der Wettbewerbspolitik, der Sozialpolitik und der gemeinsamen Agrarpolitik.

Wenn also die Integration des Verkehrswesens in die Politik der Gemeinschaft gewissermaßen die Krönung der Bemühungen der Gemeinschaft auf diesem Gebiet bedeutet, so ist das eigentliche Ziel der gemeinsamen Verkehrspolitik doch näherliegend und mehr pragmatisch: Durch die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen und die Organisation der Verkehrsmärkte sollen die Voraussetzungen für eine weitgehende Arbeitsteilung auch im Verkehrswesen der Gemeinschaft geschaffen werden, um so eine optimale Deckung ihres Verkehrsbedarfs zu ermöglichen. Da der freie Wettbewerb dieses Optimum nicht automatisch garantiert, sind Interventionen der Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft

in größerem Umfang erforderlich. Eine derart pragmatische Auffassung hat nicht nur in der nationalen verkehrspolitischen Diskussion, sondern gleicherweise in Brüssel an Boden gewonnen. Das für Verkehrsfragen zuständige Mitglied der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Herr Minister Bodson, hat diese Auffassung erst kürzlich vor dem Beratenden Ausschuß der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl zum Ausdruck gebracht. Mit der Wiedergabe dieser bemerkenswerten Ausführungen, aus denen die »geistige Distanz« zur Denkschrift der Kommission von 1961 über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik klar hervorgeht, möchte ich meinen Exkurs über die gemeinsame Verkehrspolitik abschließen:

»In Wirklichkeit, das einzige Übel, woran dieser Wirtschaftszweig krankt, ist die fehlende Ordnung; und aus diesem Grunde legt die gemeinsame Verkehrspolitik die Betonung auf die Regelung des Wettbewerbs.

Im Verkehrswesen ist freier Wettbewerb für die schlecht ausgerüsteten und geführten Unternehmen gleichbedeutend mit der Freiheit, sich zu ruinieren und zugleich andere Unternehmen, die sich technisch und wirtschaftlich angepaßt haben, die über ausreichende finanzielle Mittel verfügen und die durch qualifizierte Personen geführt werden, ebenfalls zu ruinieren oder doch wenigstens in ihrer Entwicklung zu beeinträchtigen.

Das Verkehrswesen hat, wie die anderen Wirtschaftszweige, den Ansporn durch den Wettbewerb nötig; aber mehr als andere Wirtschaftszweige braucht es einen geregelten Wettbewerb. Die drei Verkehrsträger, die den Vorschriften des Vertrages von Rom unterliegen, haben zu unterschiedliche Strukturen, um sie dem völlig freien Spiel der Marktkräfte überlassen zu können. Es ist vielmehr erforderlich, durch die Regelung des Wettbewerbs ein Gleichgewicht zwischen den Verkehrsarten und Verkehrsunternehmen herzustellen.

Nur auf der Grundlage eines geordneten Wettbewerbs wird es möglich sein, die Tätigkeiten der verschiedenen Verkehrsarten und Verkehrsunternehmen so zu koordinieren, daß sie der Nachfrage auf die rationellste und wirtschaftlichste Weise entsprechen«⁴³⁾.

⁴³⁾ V. Bodson, Quelques aspects des problèmes des transports. Exposé devant le Comité consultatif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier; Luxembourg, le 16 janvier 1969 (Dok. 1800/69); deutsche Übersetzung vom Verfasser.

Die Problematik der gemeinwirtschaftlichen Lasten im Rahmen der Kommerzialisierungsbestrebungen der Deutschen Bundesbahn

VON DR. WOLFGANG FREIMUTH, BOCHUM

Es hat in der Vergangenheit nie an Stimmen gefehlt, die eine stärkere Einbeziehung des Verkehrswesens in das System der wettbewerbsorientierten Sozialen Marktwirtschaft forderten. In Anlehnung an den wirtschaftspolitischen Grundsatz »Wettbewerb soweit wie möglich, Planung soweit wie nötig«, soll auch hier dem Wettbewerb »soweit wie möglich«¹⁾ Raum gegeben werden. Der Widerstreit der Meinungen entzündet sich dabei nicht an dem grundsätzlichen Primat des Wettbewerbs und der Notwendigkeit eines Minimums staatlicher Lenkungsmaßnahmen, sondern an dem relativen Gewicht beider Steuerungsprinzipien²⁾. Die Befürworter der bestehenden Ordnung sind der Meinung, daß der Leistungswettbewerb als Basis einer leistungs- und kostenadäquaten Verkehrsteilung insbesondere unter den gegenwärtigen verkehrspolitischen Konstellationen funktionsunfähig sei und eine marktwirtschaftliche Orientierung im Bereich der Verkehrswirtschaft sich zum Schaden der gesamten Volkswirtschaft auswirken würde.

Schwergezwichtig weist die Deutsche Bundesbahn in diesem Zusammenhang auf die sogenannten gemeinwirtschaftlichen Lasten und politischen Auflagen hin, die auch heute noch einem stärkeren Wettbewerb der binnenländischen Verkehrsträger und damit einer Heranführung des Verkehrs an die Marktwirtschaft entgegenstehen. Zugleich werden diese Auflagen, die im wesentlichen mit struktur-, regional- und sozialpolitischen Erfordernissen sowie mit militärstrategischen Überlegungen motiviert werden, als weitgehende Ursache für die jährlich steigenden und vom Staatshaushalt auszugleichenden Verluste der DB interpretiert. Wenngleich die Ausgleichspflicht des Staates unter der Annahme des Vorliegens einer wirklichen, die eigenwirtschaftlichen Interessen der DB beeinträchtigenden Auflage ohne Einschränkung bejaht werden muß, so erscheint es, obwohl nach Ansicht der Deutschen Bundesbahn bei vielen dieser Fragen »die Benachteiligung der Bahn im Wettbewerb durch staatliches Tun oder Unterlassen klar auf der Hand liegt«³⁾, dennoch fraglich, ob die Defizite der vergangenen Jahre primär auf die nicht erfolgte Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen und sonstigen politischen Lasten der DB zurückzuführen sind. Zumindest besteht die sicherlich nicht unberechtigte Annahme, daß auch die unzureichend kaufmännisch orientierte und wenig elastische Unternehmensführung — ein Tatbestand, der nur zu einem Teil auf die entsprechenden Bestimmungen des Bundesbahngesetzes (BbG) zurückzuführen sein dürfte —, die sich auch heute noch wesentlich

1) Schiller, K., Wirtschaftspolitik, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 12, Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1965, S. 215.

2) Vgl. Kantzenbach, E., Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, 2. Aufl., Göttingen 1967, S. 12.

3) Oeftering, H. M., Marktwirtschaft und Bundesbahn, in: FAZ v. 26. Februar 1968, S. 9.

von einem industriewirtschaftlichen Management moderner Prägung unterscheidet, in Verbindung mit nicht ausgeschöpften Rationalisierungsmaßnahmen essentiell zu den ständig wachsenden Defiziten beigetragen hat.

In den nachfolgenden Ausführungen soll versucht werden, diesen Problemkreis, insbesondere durch eine Reduzierung der gemeinwirtschaftlichen und politischen Lasten der Deutschen Bundesbahn auf eine Reihe konkreter Tatbestände, weiter einzugrenzen und daraus entsprechende verkehrspolitische Folgerungen abzuleiten.

a) Die Betriebs- und Beförderungspflicht der DB

Die Betriebs- und Beförderungspflicht der Deutschen Bundesbahn, verbunden mit dem Tarifzwang und der Tarifveröffentlichungspflicht, sind die wesentlichen Elemente der der DB auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienungs, wobei der Betriebs- und Beförderungspflicht die eigentlich drückende wettbewerbspolitische Bedeutung zukommt, da vom Tarifzwang mit Veröffentlichungspflicht auch die anderen binnenländischen Verkehrsträger betroffen sind. Einschränkend muß dazu jedoch angemerkt werden, daß der Tarifzwang im binnenländischen Güterkraftverkehr und in der Binnenschifffahrt nicht die gleichen nachteiligen Wirkungen hat wie bei der DB, da er nicht mit einer Beförderungspflicht verbunden ist.

Die dem Interesse der Verkehrsnutzer dienende Betriebspflicht macht es der Deutschen Bundesbahn zur Auflage, den Betrieb in einer Weise aufrecht zu erhalten, daß die Leistungsbereitschaft des Betriebes ohne Rücksicht auf die Besetzung oder Auslastung der Züge innerhalb eines bestimmten Rahmens gewährleistet ist⁴⁾. Die Bundesbahn kann ohne staatliche Genehmigung aufgrund entsprechender Bestimmungen im Bundesbahngesetz⁵⁾ weder den Betrieb auf einer unrentablen Strecke einstellen noch einen Bahnhof schließen, selbst wenn eigenwirtschaftliche Überlegungen dafür sprechen. Sollte die praktische Relevanz dieser Bestimmungen in einem den eigenwirtschaftlichen Zielsetzungen des Unternehmens abträglichen Ausmaß gegeben sein — eine Hypothese, die sich im Rahmen dieser kurzen Darstellung nicht an konkreten Beispielen erhärten läßt —, so müßte hier ohne Zweifel insofern eine Änderung erfolgen, daß nach dem Grundsatz »kein Mitspracherecht ohne finanzielle Mitverantwortung« erfolgswirksame Auflagen durch entsprechende Ausgleichszahlungen neutralisiert werden. Das gleiche gilt für die Beförderungspflicht, die der Bahn Kontrahierungszwang vorschreibt, d. h. die DB muß innerhalb eines bestimmten Rahmens ihre Beförderungsdienste allen Verkehrsnutzern in gleicher Weise zur Verfügung stellen⁶⁾.

⁴⁾ Vgl. auch *Klaus, G.*, Begriffe für Leistungs- und Kostenanalysen im Binnenverkehr (= Forschungsberichte des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Heft 8), Düsseldorf 1963, S. 21.

⁵⁾ Gemäß § 14 Abs. 4 des Bundesbahngesetzes vom 13. Dezember 1951, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Bundesbahngesetzes vom 1. August 1961, bleibt dem Bundesminister für Verkehr »vorbehalten die Genehmigung

— der dauernden Einstellung des Betriebes einer Bundesbahnstrecke, eines wichtigen Bahnhofes, des dauernden Überganges von zweigleisigen zum eingleisigen Betrieb oder umgekehrt, der Stilllegung oder Verlegung eines Ausbesserungswerkes oder einer sonstigen großen Dienststelle,

— der Errichtung, Verlegung, Aufhebung oder wesentlichen organisatorischen Veränderung einer Eisenbahndirektion oder eines zentralen Amtes der Deutschen Bundesbahn und einer wesentlichen Änderung ihrer Bezirke, . . .«

⁶⁾ Vgl. *Schroiff, F. J.*, Das Problem der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienungs im Rahmen der Sanie-

Beide Auflagen — auch als negative Monopolrechte bezeichnet⁷⁾ — gehen zurück auf Zeiten, in denen die Bahn noch ein nahezu uneingeschränktes Beförderungsmonopol innehatte und die Gefahr eines Mißbrauchs ihrer wirtschaftlichen Machtstellung nicht auszuschließen war. Infolge der gewandelten Markt- und Machtverhältnisse⁸⁾ wirken sich Betriebs- und Beförderungspflicht, die nach Ansicht der Bundesregierung »aus volkswirtschaftlichen Gründen unter Zurückstellung betriebswirtschaftlicher Interessen erfüllt werden müssen«⁹⁾, heute abträglich auf die Wettbewerbslage der DB aus, zumal sie von Kreisen der Verladerschaft in einer nicht vorherzusehenden Weise mißbraucht werden¹⁰⁾.

Die genannten Auflagen können zu beträchtlichen finanziellen Belastungen führen, deren exakte Bezifferung jedoch auch nach Ansicht der DB kaum möglich ist, so daß man bei möglichen Ausgleichszahlungen von Schätzungen ausgehen müßte.

b) Betriebsfremde Auflagen, insbesondere Sozialtarife im Personenverkehr

Fällt heute in der verkehrswissenschaftlichen bzw. verkehrspolitischen Diskussion das Stichwort »betriebsfremde Auflagen« der Deutschen Bundesbahn (auch politische Lasten genannt), so sind damit neben den Subventionstarifen des Güterverkehrs vor allem die Sozialtarife im Personenverkehr gemeint. Zu den Subventionstarifen zählen u. a. die Verkehrsteilungstarife im Zu- und Ablaufverkehr zugunsten der Binnenschifffahrt (z. B. der AT 6 U 1), die Donauumschlagtarife, denen jedoch in einigen Verkehrsrelationen in erster Linie die Bedeutung von Wettbewerbstarifen zukommt, bestimmte Montanttarife für Kohle, Koks und Eisenerze sowie die Frachtsätze für land- und forstwirtschaftliche Produkte. Zwar hat die DB in den letzten Jahren versucht, einen Teil der Verkehrsteilungstarife abzubauen; diesen Bestrebungen lagen jedoch nicht nur kostenorientierte Erwägungen, sondern auch die volkswirtschaftlich nicht immer zu rechtfertigende Absicht zugrunde, den gebrochenen Binnenschiffsverkehr durch übersetzte Massengutfrachten im Zu- und Ablaufverkehr durch den direkten ungebrochenen Schienenverkehr zu ersetzen¹¹⁾.

Als sich jedoch in den meisten Fällen anstelle der angestrebten Verkehrsverlagerung eine stärkere Zusammenarbeit von Binnenschifffahrt und Güterkraftverkehr anbahnte, versuchte die DB durch eine eindeutig wettbewerbspolitisch orientierte Tarifsenkung dieser Abwanderung auf die Straße Einhalt zu gebieten. Die Tarife verlieren also ihren ursprünglichen Charakter als Verkehrsteilungstarife (Unterstützungstarife) und werden

—
 rung der Deutschen Bundesbahn und der Neuordnung der deutschen Verkehrspolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 31. Jg. (1960), S. 130.

7) Vgl. *Morgenthaler*, Wege zum echten Kostenvergleich zwischen Schiene und Straße, in: Schriftenreihe des Verkehrsministeriums des Landes NRW, Wissenschaftliche Veröffentlichung und Tagesberichte, Düsseldorf 1949, Heft 7, S. 29.

8) Einzelheiten dazu siehe bei *Freimuth, W.*, Zur Frage der Kontingentierung des gewerblichen Straßengüterfernverkehrs in einer marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnung (= Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Nr. 24), Düsseldorf 1969, S. 22 ff.

9) Deutscher Bundestag, Bericht über die Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen im binnenländischen Güterverkehr nach Art und Ausmaß und Vorschläge zu ihrer Beseitigung, Bundestagsdrucksache IV/1449, S. 12.

10) Vgl. Deutscher Bundestag, Bericht über die Deutsche Bundesbahn (DB) vom 30. 1. 1960 (»Brand-Gutachten«), Bundestagsdrucksache III/1602, S. 67.

11) Vgl. *Schroiff, F. J.*, Das Problem der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung, a.a.O., S. 139.

nahezu ausschließlich auf den Lkw-Wettbewerb, insbesondere im Ablauf von Binnenwasserumschlagsplätzen, ausgerichtet¹²⁾.

Die Schwierigkeit, von vornherein Wettbewerbsstarife gegen Unterstützungstarife abzugrenzen, zeigt sich auch am folgenden Fall recht deutlich: Die Hohe Behörde der Montanunion hatte einen schrittweisen Abbau des AT 7 B 26 Abt. II (Beförderung von Erzsendungen von Geislingen [Süddeutschland] nach der Ruhr) bis zum 1. Juli 1965 verlangt, da dieser Tarif als Unterstützungstarif eindeutig gegen die Bestimmungen des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) verstieß, die Unterstützungstarife nur in wenigen Ausnahmefällen vorsehen. Eine Aufrechterhaltung des Tarifs als Wettbewerbsmaßnahme sei nicht möglich, da weder ein schon vorhandener noch ein potentieller Wettbewerber der DB die Transporte streitig machen könne. Diesen Argumenten vermochte auch die Bundesbahn nichts entgegenzusetzen. Erst als am 15. April 1960 die zweite Stufe der schrittweisen Tarifangleichung in Kraft trat, ergab sich folgende Situation: Aufgrund der Tarifierhebung drohten die Unternehmen an der Ruhr mit einem Bezugsstopp der Geislinger Erze und planten zugleich den Bezug ausländischer Erze über den Seeweg bis Rotterdam und von dort unter Ausschaltung der DB über den Rhein ins Ruhrgebiet. Als Gegenmaßnahme führte die DB ab 1. September 1960 einen neuen Ausnahmetarif (AT 7 B 28) ein, der, von einer geringen Erhöhung abgesehen, dem alten AT 7 B 27 glich; sie konnte so den Verlust der Geislinger Transporte verhindern. Dieses Beispiel zeigt, daß bei einer Abgrenzung Unterstützungstarif – Wettbewerbsstarif nicht nur der direkte Substitutionswettbewerb durch andere Verkehrsträger, sondern auch der indirekte Wettbewerb durch Ausweichen auf günstigere Bezugs- und Absatzgebiete (ein Unternehmerverhalten, das in vielen Fällen kaum voraussehbar sein dürfte) berücksichtigt werden muß¹³⁾.

Von den Sozialtarifen im Personenverkehr erweisen sich nach Ansicht der *Brand-Kommission*¹⁴⁾, gestützt auf Angaben der DB¹⁵⁾, die Sondertarife im Berufs- und Schülerverkehr als die wesentlichsten Verlustquellen. Doch darf in diesem Zusammenhang nicht übersehen werden, daß das Ausmaß dieser politischen Lasten durch die Tarifreform vom 1. Februar 1958 sowie vom 15. März 1966 erheblich reduziert worden ist. Die Tarifierhöhungen führten zu einer weitgehenden Annäherung der Ausnahmetarife an die Regeltarife, so daß nur noch ein die Eigenwirtschaftlichkeitsbestrebungen der DB hemmendes gemeinwirtschaftliches »Rankwerk«¹⁶⁾ übrig blieb. Für diese verbleibenden Belastungen im Berufs- und Schülerverkehr erhält die DB jedoch bereits seit 1961 jährlich Zuschüsse aus Bundesmitteln, die die Einnahmeausfälle weitgehend neutralisieren¹⁷⁾.

Eine exakte, zahlenmäßig belegbare Aussage zu diesem Problemkreis, wie sie im Wetzler- und Brand-Gutachten erarbeitet wurde, wird m. E. den angeschnittenen Fragen nur be-

¹²⁾ Vgl. *Aberle, G.*, Die Grundlagen einer ökonomischen Verkehrscoordination unter besonderer Berücksichtigung des Zu- und Ablaufverkehrs der Binnenhäfen (= Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Nr. 21), Düsseldorf 1966, S. 82.

¹³⁾ Vgl. dazu *Deutsche Verkehrs-Zeitung*, 14. Jg. (1960), Nr. 145, Wettbewerbsstarife in neuer Sicht, S. 1.

¹⁴⁾ Siehe auch *Kirchgässer, W.*, Die Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen im Verkehrswesen der Bundesrepublik Deutschland, Duisburg 1962, S. 107.

¹⁵⁾ Vgl. Bundestagsdrucksache III/1602, a.a.O., S. 82.

¹⁶⁾ *Napp-Zinn, A. F.*, Die Prinzipien der Gemeinwirtschaftlichkeit in ihrer Anwendung auf die Verkehrsträger, in: *Handbuch der öffentlichen Wirtschaft*, 1. Band, Stuttgart 1960, S. 223.

¹⁷⁾ Im Jahr 1967 erreichte die als »Beitrag der Verminderung der Kostenunterdeckung im sozialbegünstigten Schienen-Personenverkehr« ausgewiesene Abgeltungsleistung des Bundes eine Höhe von 370 Mill. DM, vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn, Geschäftsjahr 1967, S. 79.

dingt gerecht, da es, sieht man von der stark umstrittenen Kostenaufschlüsselung¹⁸⁾ durch die DB ab, nahezu unmöglich ist, generell zu entscheiden, ob es sich bei einzelnen Sondertarifen um einseitige, die Wettbewerbsfähigkeit behindernde politische Lasten zugunsten der DB handelt oder ob diese Tarife besonders im Bereich stark substitutiver Beziehungen zwischen Schiene und Straße primär Wettbewerbsstarife sind, die einer ökonomischen Zielsetzung nicht zuwiderlaufenden und nach eigenwirtschaftlichen Interessen ausgerichteten Preisdifferenzierung gleichen. Es liegt zumindest die Vermutung nahe, daß einige von der DB gern als Unterstützungs- und Sozialtarife apostrophierte Preisdifferenzierungen in ihrer heutigen Ausgestaltung der Eigenwirtschaftlichkeit der DB dienlich sind, da bei einer Tarifangleichung mit einer Abwanderung auf konkurrierende Verkehrsträger zu rechnen ist.

Analoge Vorgänge lassen sich im Bereich der nicht-bundeseigenen Eisenbahnen beobachten, bei denen die oben angesprochenen Problemkreise ähnlich gelagert sind. Als die Köln-Bonner-Eisenbahnen AG beispielsweise im Jahre 1964 Anträge auf Erhöhung von Tarifen im Personenverkehr stellte, wurden diese Tariferhöhungsanträge zunächst einmal von der zuständigen Aufsichtsbehörde aus Gründen der Schul- und Bildungspolitik abgelehnt, obwohl, wie es in der Begründung sinngemäß heißt, die wirtschaftliche Lage der KBE eine Erhöhung gerechtfertigt hätte. Als die KBE schließlich mit Wirkung vom 1. März 1966 eine Tariferhöhung durchsetzen konnte, blieben diese Erhöhungen um ein Vielfaches hinter kostendeckenden Tarifen zurück. Um eine Deckung der Kosten des Personenverkehrs zu erreichen, hätten, bezogen auf das Verkehrsaufkommen des Jahres 1965, unter anderem die »Sozialtarife« im Schülerverkehr um 463 % erhöht werden müssen¹⁹⁾. Demgegenüber wurden die Einzelfahrpreise im Schülerverkehr ab 1. März 1966 nur um 50 %, d. h. von 0,40 DM auf 0,60 DM, heraufgesetzt. Diese im Hinblick auf eine kostenorientierte Tarifgestaltung vergleichsweise geringe Anhebung hatte bereits einen Verkehrsrückgang von 9,8 % zur Folge, wenn man den Zeitraum 1. Januar 1966 bis 1. März 1966, verglichen mit dem entsprechenden Zeitraum des Vorjahres, zugrunde legt²⁰⁾. Eine weitere Anhebung der Tarife würde zu einer so erheblichen Abwanderung auf andere Verkehrsmittel, insbesondere auf den motorisierten Individualverkehr führen, »daß durch den Verkehrsrückgang alsbald ein neues Defizit entstehen würde«²¹⁾. Diese Feststellungen weisen auf den mitunter weitgehend wettbewerbspolitischen Charakter von sogenannten nicht-kostendeckenden Sozialtarifen hin, eine Tatsache, die im vorliegenden Beispiel von der KBE u. a. in die Worte gekleidet wird: »Die weitverbreitete unkaufmännische Rechnungsweise des privaten Autofahrers hinsichtlich seiner Autobetriebskosten wirkt gegenüber kostendeckenden Eisenbahnfahrpreisen als Tarifbremse«²²⁾.

Auch in der Literatur wird auf die großen Schwierigkeiten hingewiesen, die einer genauen Zuordnung der Preisdifferenzierungen entgegenstehen. Einerseits sind sie zwar

¹⁸⁾ Vgl. *Ottmann, K.*, Neuordnung des Verkehrs, in: *Archiv für Eisenbahnwesen*, 70. Jg. (1960), S. 238. Einschränkung muß jedoch dazu gesagt werden, daß sich die DB in den letzten Jahren verstärkt bemüht, das auf diesem Gebiet bisher Versäumte nachzuholen. So ist die Verselbständigung der Gruppe B (= Betriebswirtschaft) vom 1. März 1966 an sowie die Ende Juli des gleichen Jahres neu eingerichtete »Zentralstelle für Betriebswirtschaft« (ZfB) sicherlich ein Symptom für die Bereitschaft der DB, betriebswirtschaftlichen Fragen, insbesondere den noch ungelösten Problemen auf dem Gebiet der Kostenzurechnung, die ihnen gebührende Bedeutung zuzugestehen.

¹⁹⁾ Vgl. *Köln-Bonner-Eisenbahnen AG (KBE)*, Köln, Bericht über das Geschäftsjahr 1965, S. 10.

²⁰⁾ Nach einer Auskunft des Verkehrsdirektors der KBE.

²¹⁾ KBE, Bericht über das Geschäftsjahr 1965, a.a.O., S. 10.

²²⁾ KBE, Bericht über das Geschäftsjahr 1965, a.a.O., S. 9.

»nichts anderes als die Ausnutzung unterschiedlicher Preiselastizitäten der Nachfrage nach den Regeln monopolistischer Preisgestaltung unter der Zielsetzung der Gewinnmaximierung. Indessen bleibt es eben im konkreten Fall offen, ob und wie das faktische Ausmaß der Preisdifferenzierung mit der theoretischen Norm kollidiert« und damit den betrieblichen Interessen der Bahn entgegensteht²³⁾.

In diesem Zusammenhang soll auch auf die von der Deutschen Bundesbahn im Frühjahr 1968 gestartete »Aktion 65« eingegangen werden, die es einem bestimmten Personenkreis im Alter von über 65 Jahren gestattete, zum halben Fahrpreis zu reisen²⁴⁾. Auch in diesem Fall hätte die DB — analog zu den Tarifen des Schülerverkehrs — einen defizitmindernden Ausgleichsanspruch konstruieren können, handelt es sich doch auch hier um »nicht-kostendeckende Sozialtarife«. Sicherlich war im vorliegenden Fall die Absicht der Deutschen Bundesbahn, durch den Einsatz ihres absatzpolitischen Instrumentariums eine höhere Auslastung der Kapazitäten im Personenverkehr zu erzielen, so transparent, daß die Zuordnung dieser gezielten personellen Preisdifferenzierung trotz ähnlicher Verhältnisse in anderen Bereichen bisher nicht zu Schwierigkeiten oder Fehlinterpretationen geführt hat, zumal weder der Bundesminister für Verkehr noch eine andere staatliche Stelle der Deutschen Bundesbahn die Durchführung der genannten Aktion »auferlegt« hat.

Die Frage, ob bei einzelnen Sondertarifen »der Fall einer Auflage« überhaupt gegeben ist und »in welchem Ausmaß die Bundesbahn für die auferlegte Leistung (bzw. Unterlassung einer Maßnahme) zu entschädigen ist«²⁵⁾, rückt damit in den Mittelpunkt; sie dürfte aber kaum in jedem Fall für beide Seiten zufriedenstellend zu lösen sein. Man sollte daher, um die Zahl der strittigen Fälle auf ein Minimum zu reduzieren, zunächst die Möglichkeit einer Anhebung der nicht-kostendeckenden Tarife prüfen und die aus politischen Gründen zu begünstigenden Wirtschaftssubjekte durch andere Mittel, wie z. B. direkte Einkommenssubventionen aus dem »Grünen Plan« für die Landwirte, entschädigen. In gleicher Weise könnte das Problem der sogenannten Schülertarife gelöst werden. Direkte Zahlungen aus Mitteln des Familienministeriums an die Fahr Schüler, denen die freie Wahl des Verkehrsmittels überlassen bleiben müßte, würden die Notwendigkeit diesbezüglicher tarifarischer Auflagen beseitigen. Wenn es mit anderen Worten darum geht, struktur-, regional- oder sozialpolitische Zielsetzungen mit preispolitischen Maßnahmen und Auflagen zu realisieren, so sollten beispielsweise nach Möglichkeit Frachenzuschüsse gegenüber Ausnahmetarifen den Vorzug haben, weil derartige Zuschüsse den Wettbewerb zwischen den Verkehrsmitteln weniger nachhaltig beeinflussen. Diese Auffassung deckt sich weitgehend mit der Ansicht der EWG-Kommission, die direkte Subventionen einer Manipulation der Verkehrspreise vorzieht²⁶⁾.

Sollte ein Abbau der Auflagen in Einzelfällen nicht möglich sein, so müssen die Einnahmeausfälle, soweit sie nicht als Wettbewerbsmaßnahmen zu betrachten sind, die im

²³⁾ *Sammann, H.*, Verkehrspolitik im Wandel, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 11. Jahr, Tübingen 1966, S. 109.

²⁴⁾ Nach eigenen Angaben hat die Deutsche Bundesbahn mit dieser Aktion einen »Nettoüberschuß« von 8,4 Mill. DM bzw. eine Ertragssteigerung von 56,6 % gegenüber dem gleichen Zeitraum des Vorjahres erzielt.

²⁵⁾ *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium*, Grundsätze zur Verkehrspolitik (= Schriftenreihe des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium, Heft 9), Bad Godesberg 1960, S. 22.

²⁶⁾ Vgl. dazu *Beine, R.*, Transport- und Verkehrsmöglichkeiten — Ihre Bedeutung für die Regionalentwicklung. Vortrag, gehalten anlässlich der Konferenz der OECD in Zusammenarbeit mit der Europa-Union, Landesverband Bayern, über »Formen und Methoden der regionalen Wirtschaftsentwicklung« am 1. und 2. Juni in München, in: *Verkehrsbrief*, Nr. 31–32/1967, S. 19.

eigenwirtschaftlichen Interesse der DB liegen, nach einem Verfahren, auf das an anderer Stelle noch eingegangen wird, aus Mitteln des Staatshaushaltes neutralisiert werden.

c) Kriegs- und Kriegsfolgelasten

Im Rahmen der Diskussionen über die von der Bundesbahn zu tragenden politischen Lasten werden auch die sogenannten Kriegs- und Kriegsfolgelasten angeführt, zu deren Deckung die DB in stärkerem Maße als die übrigen Verkehrsträger herangezogen werde²⁷⁾.

Ohne auf die zahlreichen divergierenden und nicht immer interessenneutralen Aussagen, insbesondere zur Frage der Unter- oder Überdeckung der an die DB gezahlten Entschädigungen für die sächlichen Kriegsfolgelasten²⁸⁾ näher einzugehen, sei festgestellt, daß die Bundesregierung in ihrem Bericht²⁹⁾ davon ausgeht, daß unter Berücksichtigung aller an die DB geleisteten Zuschüsse, insbesondere der Zahlungen für die Verlustabdeckung sowie für die Verbesserung der Kapitalstruktur, Wettbewerbsverzerrungen aufgrund sächlicher Kriegs- und Kriegsfolgelasten zum Nachteil der Deutschen Bundesbahn nicht mehr bestehen. Personelle Kriegsfolgelasten, wie die Zahlung von Versorgungsbezügen gemäß Art. 131 GG, die vorzeitigen Zahlungen von Versorgungsbezügen an kriegsversehrte ehemalige Eisenbahnbedienstete sowie der Versorgungsmehraufwand für kriegsbedingte Personalvermehrung sind seit 1957 bzw. 1961 nahezu vollständig als betriebsfremde Lasten anerkannt und durch Ausgleichszahlungen neutralisiert worden³⁰⁾, so daß auch in diesem Bereich von einer Wettbewerbsverzerrung zuungunsten der DB nicht mehr ausgegangen werden kann.

Zu einem in diesem Zusammenhang recht bedenklichen Schritt hat sich die Bundesregierung durch ihren Beschluß vom 5. Mai 1965 verleiten lassen: »Zur Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und der Bundesbahn werden — neben der Abgeltung betriebsfremder und politischer Lasten — ab 1965 die Versorgungslasten der Bundesbahn, soweit sie 30 v. H. der Aktivbezüge der Beamten übersteigen, auf den Bundeshaushalt übernommen«³¹⁾. Begründet wird dieser Schritt u. a. mit der Tatsache, daß die von der Eisenbahn zu tragenden Pensionslasten für die Altersversorgung ihrer Beamten zu vergleichsweise höheren Aufwendungen führen als die entsprechenden Lasten in privatwirtschaftlich geführten Unternehmen³²⁾, die zudem vom Bund durch einen Zuschuß zu den Sozialversicherungen begünstigt werden.

27) Vgl. u. a. *Stumpf, B.*, Geschichte der Deutschen Eisenbahnen, 3. Aufl., Mainz/Heidelberg 1960, S. 94.

28) Vgl. *Kirchgässer, W.*, Die Verzerrung . . ., a.a.O., S. 93 f.; vgl. *Deutscher Bundestag*, Bericht über die Deutsche Bundesbahn . . ., Bundestagsdrucksache III/1602, a.a.O., S. 86.

29) Vgl. *Deutscher Bundestag*, Bericht über die Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen . . ., Bundestagsdrucksache IV/1449, a.a.O., S. 16 f.

30) *Deutscher Bundestag*, Bericht über die Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen . . ., Bundestagsdrucksache IV/1449, a.a.O., S. 18.

31) Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn vom 1. September 1964, in: Anlage zur Bundestagsdrucksache IV/2661, Bericht des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn über Vorschläge zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Deutschen Bundesbahn, S. 3. — Die als »Beitrag zu den strukturell bedingten überhöhten Versorgungslasten der DB« bezeichneten Abgeltungsleistungen des Bundes erreichten im Jahre 1967 eine Höhe von 645 Mill. DM; vgl. dazu Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn, Geschäftsjahr 1967, S. 79.

32) Die Aufwendungen für Pensionen und Beiträge zu den Sozialversicherungen betragen in der Industrie nach der im Brand-Gutachten wiedergegebenen Auffassung der DB ca. 22 % der Lohn- und Gehaltssumme.

Diese Begründung ist unzureichend, da sie folgende Punkte nicht genügend beachtet:

1. Der unbestritten höhere Aufwand für die Pensionszahlungen an die Bundesbahnbeamten wird m. E. weitgehend durch die aus dem Beamtenstatus resultierenden — wenn auch schwer quantifizierbaren — Vorteile für die Bahn kompensiert (geringe Fluktuation, gesichertes und hochqualifiziertes Stammpersonal, keine Überstundenvergütung, keine finanziellen Ausfälle durch Streiks usw.).
2. Ein Vergleich des Gesamt-Personalaufwandes bei der Bundesbahn einerseits und privaten Unternehmen des Güterkraftverkehrs und der Binnenschifffahrt andererseits zeigt, daß der Pro-Kopf-Personalaufwand (Löhne, Gehälter, Sozialleistungen, Altersversorgung) keine im obigen Sinn wesentlichen Unterschiede aufweist. Zwar nimmt der Staat seinen Beamten in weitaus höherem Maße die Sorge um eine ausreichende Krankheits- und Alterssicherung ab als die Privatwirtschaft. Dafür zahlen die privaten Unternehmen ihren Angestellten meist aber höhere Gehälter, die es diesen ermöglichen, über die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung hinaus zusätzliche Versicherungen abzuschließen und so einen gleich hohen Versicherungsschutz zu erreichen wie die Beamten. Wollte die Bahn den hohen Anteil ihrer Beamten am Gesamtpersonalbestand verringern, so ergäben sich daraus kaum nennenswerte finanzielle Einsparungen, da sie den aus dem Beamtenstatus entlassenen Bediensteten höhere Gehälter zahlen müßte. Ein solcher Schritt bedeutet im wesentlichen nur eine Verlagerung der Ausgaben von den Ruhestandsbezügen auf die Gehälter der aktiv Tätigen. »Aktive Bezüge und Versorgungssicherung sind damit wechselseitig voneinander abhängig«³³⁾.

Zu erwähnen bleibt in diesem Zusammenhang ferner, daß auch einigen nicht-bundes-eigenen Eisenbahnen bezüglich ihres Personalaufwandes die gleichen finanziellen Belastungen erwachsen wie der DB, ohne daß ihnen dafür in irgendeiner Form ein Ausgleich zugestanden würde. So ist beispielsweise bei den Westfälischen Landeseisenbahnen eine ansehnliche Gruppe von Bediensteten, die dort unter der Bezeichnung »Beamte« geführt werden, besoldungsrechtlich den Beamten der DB vollkommen gleichgestellt. Auch der Pensionsanspruch besteht in gleicher Höhe wie bei den Bundesbahnbeamten. Einen Anspruch auf Zuschüsse seitens des Bundes, des Landes oder anderer staatlicher Stellen, wie sie der DB gewährt werden, konnten die Westfälischen Landeseisenbahnen aus diesen Tatbeständen jedoch nicht ableiten und durchsetzen. Sie sind bei gleich hohen Versorgungslasten im Gegensatz zur DB gezwungen, auch ohne staatliche Hilfen ein langfristig befriedigendes Ergebnis zu erzielen.

Sollte auch bei Beachtung der genannten Einwände die Bundesbahn trotzdem zu dem Schluß kommen, daß die mit dem Beamtenstatus verbundenen Nachteile schwerer wiegen als die Vorteile, so erscheint es im Rahmen einer ökonomisch determinierten Personalpolitik sinnvoll, daß die DB »ihren Personalstatus den in der Wirtschaft üblichen Anstellungsverhältnissen anzupassen«³⁴⁾ versucht³⁵⁾. Eine weitere Möglichkeit besteht darin,

³³⁾ *Zentralausschuß der deutschen Binnenschifffahrt*, Die Binnenschifffahrt zu verkehrspolitischen Grundsatzenfragen, Beuel/Rhein 1960, S. 25.

³⁴⁾ *Zentralausschuß der deutschen Binnenschifffahrt*, Die Binnenschifffahrt zu verkehrspolitischen Grundsatzenfragen, a.a.O., S. 24.

Daß die Realisierung einer solchen Forderung auf starke Gegenkräfte stoßen wird und aufgrund der bestehenden beamtenrechtlichen Regelungen im Rahmen eines langfristigen Reorganisationsschemas nur von einer »starken« Regierung erfolgreich in Angriff genommen werden kann, sei hier nur am Rande vermerkt.

durch verstärkte Realisierung personalsparender Rationalisierungsinvestitionen Personalkosten in Kapitalkosten umzuwandeln, um auf diese Weise die Aufwandsseite der Gewinn- und Verlustrechnung zu entlasten³⁵⁾. Daß dieser Anregung aufgrund der schwierigen Verhältnisse auf dem Kapitalmarkt derzeit enge Grenzen gesetzt sind — ein Tatbestand, der sich auf die Investitionspläne der DB und der großen Privatunternehmen in gleichem Maße negativ auswirkt — bedarf kaum einer weiteren Erörterung.

Die Schwierigkeiten bei der Finanzierungsmittelbeschaffung können jedoch nicht von dem Tatbestand ablenken, daß die Zielsetzung »Sanierung der Deutschen Bundesbahn« nur mit Erfolg erreicht werden kann, wenn unter anderem eine simultane Lösung der die Personalkosten berührenden Problemkreise erfolgt.

Die Dringlichkeit dieser Forderungen läßt sich insbesondere daraus ableiten, daß in den Jahren 1966 und 1967 jeweils etwa 65 % der Gesamtaufwendungen der DB auf die Personalkosten entfielen³⁷⁾. Darüber hinaus entfielen im Jahr 1967 mehr als 90 % der Erträge aus Beförderungsleistungen auf die Personalausgaben der DB³⁸⁾. Man kann angesichts der neuesten Entwicklungen im Lohn- und Gehaltsbereich des Öffentlichen Dienstes sogar davon ausgehen, daß die Personalkosten im Jahr 1969 möglicherweise höher liegen als die gesamten Verkehrseinnahmen der Deutschen Bundesbahn³⁹⁾.

Nun dürfen die geforderten Rationalisierungsmaßnahmen im Personalbereich der DB nicht nur unter quantitativen, sondern auch unter qualitativen Aspekten gesehen werden. Ein vermehrter Einsatz qualifizierter Führungskräfte mit wirtschaftswissenschaftlicher Vorbildung in den nicht-technischen Funktionsbereichen an Stelle von juristisch ausgebildeten Kräften, die für eine nach den neuesten betriebswirtschaftlichen Erkenntnissen ausgerichtete Betriebsführung kaum die erforderliche fachliche Qualifikation aufweisen können, ist unumgänglich. Leider hat sich die DB bisher nur in recht bescheidenem Umfang zu diesem naheliegenden Schritt entschließen können; sie verwendet weiterhin »vorwiegend Beamte mit abgeschlossener rechtswissenschaftlicher Vorbildung (zwei Staatsprüfungen)« auch in den Aufgabenbereichen, in denen die juristische Qualifikation nur von nachgeordneter Bedeutung sein dürfte (z. B. Verkehrswerbung, Preisgestaltung, Personaldienst sowie der gesamte Finanzdienst einschl. Buchführung, Kostenrechnung

³⁵⁾ Der Personalbestand der DB (ohne Nachwuchskräfte) schlüsselt sich am 31. Oktober 1967 wie folgt auf:

Beamte	226 202, entspricht	58 %
Angestellte	7 820, entspricht	2 % (1)
Arbeiter	154 138, entspricht	40 %
Gesamt	388 160, entspricht	100 %

Vgl. Deutsche Bundesbahn — Hauptverwaltung, Statistische Monatsübersicht, Oktober 1968, S. 13.

³⁶⁾ Erfolgversprechende Ansätze für derartige Rationalisierungsinvestitionen sind im Verkehrspolitischen Programm der Bundesregierung enthalten, das Personaleinsparungen von mehr als 80 000 Kräften im Zeitraum bis 1972 vorsieht. Vgl. Bundesrat, Verkehrspolitisches Programm für die Jahre 1968 bis 1972 — von der Bundesregierung beschlossen am 8. November 1967, Drucksache 576/67, S. IX.

³⁷⁾ Genaue Zahlenangaben siehe im Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn, Geschäftsjahr 1966, S. 108 f. sowie Geschäftsjahr 1967, S. 101.

³⁸⁾ Die direkten Erträge aus den Beförderungsleistungen der DB betragen im Jahre 1967 8268 Mill. DM; ihnen standen mehr als 7490 Mill. DM an Personalkosten gegenüber. — Vgl. dazu Deutsche Bundesbahn, Geschäftsbericht.

³⁹⁾ Diese für die Deutsche Bundesbahn angedeutete Möglichkeit hat sich bei der Köln-Bonner Eisenbahnen AG bereits als Realität herausgestellt: Im Geschäftsjahr 1967 reichten die Einnahmen aus dem Schienenpersonenverkehr nicht mehr aus, »die Aufwendungen für das dem Personenverkehr zuzurechnende Personal zu decken, geschweige denn, auch nur einen Beitrag an die Sachkosten für elektrischen Fahrstrom, die Pflege, Unterhaltung und Erneuerung der Fahrzeuge, Steuern, Versicherungen, Fahrausweise usw. und erst recht nicht für den Fahrweg und die Bahnhöfe zu leisten«. O. Verf., Köln-Bonner Eisenbahnen AG (KBE) über das Dilemma der Eisenbahnen, in: Verkehrs-Brief, 23. Jg. (1969), Nr. 4–5, S. 4.

usw.)⁴⁰⁾. Hinzu kommt, daß die ohnehin geringe Anzahl von Ökonomen im Bereich der DB — es gibt sicherlich in der gesamten deutschen Wirtschaft kein vergleichbares Großunternehmen, das es sich erlauben könnte, sowohl in der Führungsspitze (Vorstand) als auch im oberen Middle-Management völlig auf wirtschaftswissenschaftlich vorgebildete Akademiker zu verzichten⁴¹⁾ — ständig unqualifizierten Widerständen und Anfeindungen ausgesetzt ist⁴²⁾.

Derartige Interpretationen, die auf wenig Sachkunde schließen lassen, bilden ein retardierendes Moment bei allen Bemühungen, durch eine quantitative und qualitative Umstrukturierung des Personalbestandes zur so dringend notwendigen Sanierung der Deutschen Bundesbahn beizutragen. Jedoch können, vor allem angesichts der vorstehend aufgezeigten, bisher unzureichend genutzten Rationalisierungsmöglichkeiten, die relativ hohen Personalkosten sowie insbesondere die mit dem Beamtenstatus verbundenen Aufwendungen in keiner Weise als besondere Belastung zum Nachteil der DB deklariert werden. Ein Anspruch auf Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt zu den beamtenrechtlichen Versorgungslasten ist daher nicht gerechtfertigt, zumal die Zahlung derartiger Zuschüsse eine zusätzliche Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern bewirken kann⁴³⁾.

d) Das Problem der Wegekosten

Bei einer Analyse der wichtigsten Tatbestände, die nach Ansicht der Deutschen Bundesbahn die Ausgangslage der DB gegenüber ihren Konkurrenten negativ beeinträchtigen, soll in wenigen Worten auch auf die Wegekostenfrage eingegangen werden. Während die Deutsche Bundesbahn ihre Wegekosten selbst zu tragen hat, werden — so wird häufig argumentiert — die beiden mit ihr in Wettbewerb stehenden Verkehrsträger Binnenschiffahrt und Güterkraftverkehr nur in unzureichender Weise zur Deckung ihrer Wegekosten herangezogen⁴⁴⁾. Diese Ansicht ist m. E. aufgrund des bisherigen Wissensstandes eine reine Hypothese, zumindest bis zur Veröffentlichung der Ergebnisse der von der EWG und dem Bundesverkehrsministerium eingesetzten Wegekostenausschüsse.

Seit mehr als zehn Jahren bemüht sich die Bundesregierung, die Wettbewerbsverzerrungen abzubauen, die aus der unterschiedlichen, nicht immer exakt kostenorientierten Heranziehung der Binnenverkehrsträger zur Deckung der ihnen zuzurechnenden Wege-

⁴⁰⁾ Vgl. dazu *Finger, H.-J.*, Einsatz und Aufgaben im höheren und gehobenen nichttechnischen Dienst der Deutschen Bundesbahn, in: *Die Bundesbahn*, 41. Jg. (1967), S. 627.

⁴¹⁾ Es dürfte jedoch für die Deutsche Bundesbahn aufgrund der derzeitigen, beamtenrechtlich fixierten Besoldungsstruktur sehr schwierig sein, ökonomisch qualifizierte Industriemanager für die Übernahme einer Vorstandsfunktion zu gewinnen, da die gebotene finanzielle Vergütung hier kaum einen Anreiz bietet: So erhielten z. B. die vier Vorstandsmitglieder der DB im Jahr 1967 lediglich Dienstbezüge von insgesamt 282 112 DM (vgl. *Deutsche Bundesbahn, Geschäftsbericht 1967*, S. 62); dieser Betrag entspricht cum grano salis der Vergütung, die ein einziges Vorstandsmitglied in vergleichbaren Unternehmen der freien Wirtschaft bezieht.

⁴²⁾ So ließ beispielsweise der Bezirkspersonalrat einer Bundesbahndirektion kürzlich verlauten, daß die bei der Zentralstelle für Betriebswirtschaft der Deutschen Bundesbahn beschäftigten Volks- und Betriebswirte voll ausreichen, »um ihre betriebswirtschaftlichen »Weisheiten« unserem Unternehmen zu vermitteln ... Auf Volks- und Betriebswirte, die nur auf Profit gedrillt sind und keinerlei sozialpolitische Erwägungen in der Leitung eines so großen Betriebes gelten lassen, können wir gern verzichten«. *Hildebrand, D.*, Mit Blick auf die Zukunft, *Leserzuschrift in: Der Volkswirt*, 22. Jg. (1968), Nr. 32, S. 8.

⁴³⁾ Siehe unter anderem das Beispiel der Westfälischen Landeseisenbahnen.

⁴⁴⁾ Vgl. dazu u. a. *Oeftering, H. M.*, *Marktwirtschaft und Bundesbahn*, a.a.O., S. 9.

kosten resultieren⁴⁵⁾. Mit dem Verkehrsfinanzgesetz von 1955 und dem Straßenbaufinanzierungsgesetz von 1960 hat die Bundesregierung u. a. den Versuch unternommen, durch eine Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuern, insbesondere für schwere Nutzfahrzeuge, sowie durch die Anhebung der Mineralölsteuer für Dieselmotorkraftstoff eine »richtigere und anteilmäßig gerechtere Besteuerung des motorisierten Straßenverkehrs«⁴⁶⁾ zu erreichen⁴⁷⁾.

Obwohl die Gesetze der Jahre 1955 und 1960 eine wesentliche Erhöhung der Sonderabgaben des Kraftverkehrs bewirkt haben, ist auch heute, wie bereits oben angedeutet, noch keine definitive Antwort auf die Frage möglich, »ob der Straßenverkehr insgesamt heute die ihm anzurechnenden Wegekosten deckt, ob er zuwenig oder zuviel zahlt. ... Noch weniger ist es möglich, heute bereits etwas über das Ausmaß der Deckung der Wegekosten, die durch den Güterverkehr auf der Straße verursacht werden, auszusagen«⁴⁸⁾. Wenn die Deutsche Bundesbahn in diesem Zusammenhang zur Stützung der von ihr vertretenen Thesen anführt, daß »die Ausgaben der öffentlichen Hand für Bau, Unterhaltung und Sicherung der Straßen ... in den letzten Jahren bei weitem nicht durch die Einnahmen aus der Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer gedeckt«⁴⁹⁾ wurden, so kommt dieser Behauptung schon deshalb keine ökonomische Aussagekraft zu, da bei einem derartigen Vergleich, insbesondere aufgrund der langen Nutzungsdauer der getätigten Investitionen, nicht die Ausgaben, sondern die Kosten entscheidend sind.

e) Schlußfolgerungen

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, daß die defizit-induzierende Relevanz der gemeinwirtschaftlichen Auflagen und politischen Lasten sowie der übrigen als finanzielle Belastung empfundenen Tatbestände nicht in dem Maße gegeben ist, wie sie von interessierter Seite häufig interpretiert werden⁵⁰⁾. Die Deutsche Bundesbahn weist analog dazu alle Versuche zurück, die externen Auflagen und sonstigen Lasten kasuistisch an Hand konkreter Tatbestände zu analysieren und deren Auswirkungen auf das Wirtschaftsergebnis der DB zu quantifizieren, indem sie unter Berufung auf ihren gemeinwirtschaftlichen Gesamtcharakter darauf hinweist, daß sie als »öffentliches Unternehmen« in ihrer Unternehmensführung »letztlich politischen Zielen« verhaftet sei: »Das bedeutet, daß die DB auch künftig ein Instrument der Gesellschaftspolitik sein und im Verkehrswesen die tragende und verbindende Mitte darstellen soll. Damit wird sie sowohl eine Anstalt der Daseinsvorsorge als auch ein nach erwerbswirtschaftlichen Grundsätzen arbeitendes Unternehmen sein«⁵¹⁾.

Sieht man einmal von dem Widerspruch ab, der zwischen der sogenannten »Daseinsvorsorge« als Aufgabe der Unternehmenspolitik der DB einerseits und einer nach er-

⁴⁵⁾ Weitere Einzelheiten dazu siehe bei *Freimuth, W.*, Zur Frage der Kontingentierung ..., a.a.O., S. 42 ff.

⁴⁶⁾ *Müller, H. J.* und *Willeke, R. J.*, Zum Problem einer systemgerechten Belastung des Kraftverkehrs mit Wegekosten, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 33. Jg. (1962), S. 200.

⁴⁷⁾ Vgl. dazu auch *Freimuth, W.*, Zur Frage der Kontingentierung ..., a.a.O., S. 43.

⁴⁸⁾ *Deutscher Bundestag*, Bericht über die Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen ..., Bundestagsdrucksache IV/1449, a.a.O., S. 20.

⁴⁹⁾ *Oeffering, H. M.*, Marktwirtschaft und Bundesbahn, a.a.O., S. 9.

⁵⁰⁾ Damit soll die generelle Existenz derartiger Tatbestände in keiner Weise in Frage gestellt werden.

⁵¹⁾ Bericht des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn zum Abschnitt I. B. 1 – Deutsche Bundesbahn – des Verkehrspolitischen Programms für die Jahre 1968 bis 1972 – Textband – Vst/DB 54.552 Tg 265/ Frankfurt (Main), den 14. März 1968, S. 1.

werbswirtschaftlichen Grundsätzen arbeitenden Unternehmensführung andererseits besteht, so kann einer derartigen Interpretation⁵²⁾ der Aufgabenstellung der DB insbesondere aus folgenden Gründen nicht zugestimmt werden: Erstens käme diese Interpretation einer Art Generalabsolution für jede Unwirtschaftlichkeit gleich und zweitens würde sie in dieser globalen Form jeglicher ökonomischen Rationalität zuwiderlaufen, da die a priori-Heranziehung eines Verkehrsträgers für die Realisierung staatlich fixierter Zielsetzungen ohne gleichzeitige Prüfung der entsprechenden Ziel-Mittel-Adäquanz bei anderen Verkehrsträgern bzw. -mitteln dem Allokationspostulat zuwiderlaufen kann. Wenn die Verwirklichung bestimmter Zielvorstellungen ohne staatlichen Zwang nicht möglich ist, so sollte nach entsprechenden Ziel-Mittel-Analysen grundsätzlich das jeweils relativ kostengünstigste Verkehrsmittel für die Auflage herangezogen werden, um so zu einer Minimierung der Ausgleichszahlungen zu gelangen. Hier der Deutschen Bundesbahn eine im obigen Sinn ausgeprägte Sonderrolle zugestehen zu wollen, wäre m. E. kaum zu rechtfertigen, zumal bei einem Anspruch auf staatlichen Verlustausgleich unter gleichzeitiger Berufung auf nicht abgedeckte Auflagen auch ein qualifiziertes Management kaum mit größtem Nachdruck eine Gewinnmaximierung bzw. Verlustminimierung anstreben wird, da der entsprechende psychologische Druck fehlt.

Wenn nach einer endgültigen Neuformulierung des Zieles der Unternehmenspolitik der DB, etwa im Sinne eines erwerbswirtschaftlich geführten Unternehmens, dem jedoch abzugeltende Auflagen erteilt werden können, der spezifische Ausgleichsanspruch anstelle des bisherigen globalen Verlustausgleichs tritt und uneingeschränkt bejaht werden muß⁵³⁾, so stellt sich damit zugleich die Frage nach der Verfahrensweise.

Wenn der Staat nach einer vorherigen, zum Zwecke der Erzielung einer optimalen Verkehrsteilung durchgeführten Ziel-Mittel-Analyse der Deutschen Bundesbahn bestimmte, genau abzugrenzende Auflagen erteilt, so tritt er, wie jedes andere Wirtschaftssubjekt auch, als Nachfrager nach Leistungen, wenn auch in der Regel nach Leistungen für Dritte (z. B. in Form reduzierter Fahrpreise), auf, für die er ein entsprechendes Entgelt zu zahlen hat. Aufgrund der Besonderheiten der staatlichen Nachfrage in Verbindung mit den divergierenden Interessen von Staat und DB sollte in all diesen Fällen eine möglichst neutrale Schiedsstelle darüber entscheiden, ob und in welcher Höhe ein Entgelt (Ausgleich) an die DB zu entrichten ist. Um ein Höchstmaß an Objektivität zu erreichen, sollten einer solchen Schiedsstelle nicht nur Vertreter der Auflagen erteilenden Öffentlichen Hand und der Deutschen Bundesbahn, sondern auch Vertreter der übrigen Verkehrsträger sowie der Verkehrsnutzer angehören. Die in der geplanten Neufassung des Bundesbahngesetzes (§ 28 a) vorgesehene Einrichtung einer Schiedsstelle, die aus dem Präsidenten des Bundesrechnungshofes und je zwei von der Bundesregierung und der Deutschen Bundesbahn zu benennenden Beisitzern besteht, genügt m. E. den hier zu stellenden Anforderungen nicht.

⁵²⁾ Einige – wenn auch der Zahl nach wenige – Verkehrswissenschaftler neigen zu ähnlichen Ansichten; so möchte beispielsweise Oettle in Anlehnung an Voigt und Ritschl das Wettbewerbsprinzip und damit das Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit durch die »Prinzipien der verkehrspolitischen Unterstützung raumwirtschaftlicher Zielsetzungen und der Regulierung zerstörerischer Wettbewerbskräfte« ersetzen; vgl. Oettle, K., Prinzipien der Verkehrspolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 38. Jg. (1967), S. 146 f.

⁵³⁾ Die angestrebte Neufassung des Bundesbahngesetzes (§ 14 und § 28 a) ist zugleich symptomatisch für den neuen Kurs der deutschen Verkehrspolitik im Hinblick auf die Deutsche Bundesbahn: Das eigenwirtschaftliche Denken und Handeln der DB soll mehr als bisher in den Vordergrund treten; Auflagen Dritter bzw. das Versagen von Genehmigungen für die DB werden ausgleichspflichtig. – Vgl. Deutscher Bundestag, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbahngesetzes, Bundestagsdrucksache V/3523, S. 7 f.

Zur Höhe des von der Schiedsstelle festzusetzenden spezifischen Ausgleichsanspruchs sei hier abschließend folgendes festgestellt: Der Ausgleichsanspruch sollte auf der Basis eines sogenannten Preis-Preis-Vergleichs berechnet werden, i. e. im Fall des sozialbegünstigten Personenverkehrs in etwa die Differenz zwischen den Regeltarifen und den herabgesetzten Sozialtarifen. Für einen solchen Preis-Preis-Vergleich spricht sich grundsätzlich auch die EWG-Kommission in einem dem Rat unterbreiteten Vorschlag aus⁵⁴⁾. In Art. 12 der Verordnung heißt es jedoch: »Wenn der . . . errechnete Ausgleich aufgrund der Marktlage nicht ausreicht, die gesamten Kosten des der Tarifpflicht unterliegenden Verkehrs zu decken, entspricht die Höhe des Ausgleichs . . . dem Unterschied zwischen diesen Kosten und den Einnahmen dieses Verkehrs.« Damit spricht sich die EWG-Kommission für die Heranziehung des Kosten-Preis-Vergleichs in bestimmten Fällen aus und nähert sich insofern der Auffassung der Deutschen Bundesbahn, die diese Basis generell für die Bestimmung des Ausgleichsanspruchs heranziehen möchte⁵⁵⁾. Es ist jedoch sorgfältig zu prüfen, ob ein Kosten-Preis-Vergleich, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsneutralität, für die vorstehend genannten Zwecke überhaupt geeignet ist, zumal die Durchschnittskosten u. a. insofern keinen brauchbaren Maßstab für die Fixierung eines spezifischen Ausgleichsanspruchs abgeben, als mit unwirtschaftlicher Betriebsführung und niedriger Kapazitätsauslastung durch andere Leistungen die durchschnittlichen Einzelkosten und damit auch die Höhe der Ausgleichszahlungen steigen würden.

⁵⁴⁾ Weitere Einzelheiten dazu siehe bei Deutscher Bundestag, Vorschlag der Kommission der EWG für eine Verordnung des Rats über das Vorgehen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der den Unternehmen des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs auferlegten Verpflichtungen, die unter den Begriff des öffentlichen Dienstes fallen; Art. 5, Bundestagsdrucksache V/1858, S. 4.

⁵⁵⁾ Vgl. *Oeftering, H. M.*, Wo stehen wir?, in: Die Bundesbahn, Jg. 1968, Heft 24, S. 928.

Wegekostenproblem vor der Lösung?

VON DIPL.-VOLKSWIRT WILHELM DRESKORNFELD, FRANKFURT

I.

Historischer Überblick

Die Verlautbarungen des amtierenden Bundesverkehrsministers lassen vermuten, daß die Wegekostendiskussion in Kürze einem politisch langfristig wirksamen Abschluß zugeführt werden soll. Die auf diesem Gebiet erneut entwickelte Aktivität seit dem Sommer 1968 verspricht auf den ersten Blick zu Fortschritten zu führen, die die Erfüllung der politischen Aufgabe, eine dauerhafte Lösung zu finden, in greifbare Nähe zu rücken scheint.

Das Problem »Wegekosten« als solches ist seit etwa 40 Jahren im Gespräch. Wiskott untersuchte 1928 die Besteuerung der einzelnen Kategorien des Kraftverkehrs, während sich auf der am 27. Mai 1930 vom *Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln* gemeinsam mit dem *Verein zur Wahrung der gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen in Rheinland und Westfalen* durchgeführten Veranstaltung »Eisenbahn und Kraftwagen« mehrere Vertreter der Verkehrsträger, der Wirtschaft und der Wissenschaft zu diesem Thema äußerten¹⁾. Reichsbahndirektor Dr. Zietzschmann wies auf dieser Veranstaltung mit Nachdruck darauf hin, der Kraftwagen sei dadurch insbesondere begünstigt, daß er die Straßen zur freien Verfügung habe, ohne zu deren Ausbau und Unterhaltung ausreichend beitragen zu müssen²⁾.

Die Frage nach den Wegekosten der öffentliche Wege benutzenden Verkehrsmittel war allerdings schon am Ende des 19. Jahrhunderts aufgetaucht³⁾ und spielte insbesondere eine Rolle im Zusammenhang mit dem Ausbau der Kanäle. In bezug auf den Kraftverkehr wurden entsprechende Überlegungen nach dem 1. Weltkrieg angestellt, die 1922 in der Einführung der Kraftfahrzeugsteuer zur Deckung der Ausgaben für den Landstraßenbau Ausdruck fanden. Eine wissenschaftliche oder politische Durchleuchtung dessen, was wir heute unter »Wegekostenproblem« verstehen, gab es jedoch noch nicht. Nach der öffentlichen Diskussion auf der Düsseldorfer Tagung entfachte sich — nicht zuletzt auf dem Hintergrund der heftigen Wirtschaftskrise — eine nachhaltige Diskussion auf Verbandsebene. Die zu Beginn der 3. Dekade vorgenommenen zahlreichen Erhöhungen der Sonderabgaben des Kraftverkehrs schafften nicht die Behauptung aus der Welt,

¹⁾ Wiskott, C. T., Die Besteuerung der Kraftfahrzeuge und Kraftstoffe, Berlin 1928; *Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Köln* (Hrsg.), »Eisenbahn und Kraftwagen«, Verhandlungen der Düsseldorfer Tagung vom 27. Mai 1930 und Kritik von A. F. Napp-Zinn, Köln 1931.

²⁾ Vgl. Zietzschmann, Vortrag zum Thema »Eisenbahn und Kraftwagen«, *Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Köln*, a.a.O., S. 13 ff.

³⁾ Eine aufschlußreiche Übersicht bringt Kühne, K., Koordinierung — Wunschbild und Realität, in: *Handbuch der öffentlichen Wirtschaft*, 1. Band, Stuttgart 1960, S. 853 ff., speziell S. 893 ff.

der Kraftverkehr werde zu Lasten der Bahn infolge unzureichender Beiträge zu seinen Wegekosten erheblich subventioniert⁴⁾.

Der Höhepunkt der Wirtschaftskrise und anschließend die auf Diktatur ausgerichtete und auch das Verkehrswesen erfassende Politik überschatteten die Einzelprobleme und ließen die Wegekosten zu einer drittrangigen Frage werden. Im 2. Weltkrieg schließlich hatte man ebenso wie in der ersten Nachkriegsphase andere Sorgen als die Erörterung über die Höhe der Kraftfahrzeugbesteuerung.

Erst zu Beginn der fünfziger Jahre traten die »Wegekosten« erneut in den Vordergrund der Tagespolitik und der wissenschaftlichen Diskussion. Die Arbeiten von *Ruckli, Vogels* und *Strommenger*⁵⁾ brachten erste Ansätze für eine nüchterne Durchleuchtung des Problems. In der Bundesrepublik Deutschland folgte dann zunächst eine an einseitiger Verkehrspolitik ausgerichtete Phase, die insbesondere durch die Zinsberechnung vom Wiederbeschaffungswert und die Verteilung der Wegekosten des Kraftverkehrs allein an Gewichtsschlüsseln gekennzeichnet war⁶⁾.

Seit Mitte der fünfziger Jahre befaßte sich der Unterausschuß »Wegekosten« des Binnenverkehrsausschusses der Europäischen Wirtschaftskommission in Genf mit den Einzelproblemen, vor allem mit der kategorialen Zurechnung. Über das Verursachungsprinzip, das ebenso zu den Beeinflussungsfaktoren Geschwindigkeit, Motorstärke und Raumbedarf führte wie zu der Methode der Verteilung der gewichtsabhängigen Kosten nach dem Prinzip der Zusatzkostenrechnung, kam man zu einer differenzierten Betrachtung, wie sie beispielsweise auch in anderen Ländern, insbesondere in den USA⁷⁾, vorgezogen wurde.

In der Bundesrepublik Deutschland zeichnete sich erst mit der Schrift des Verfassers eine Wende ab⁸⁾, die zu einer tieferehenden Untersuchung und einer Differenzierung vor allem der Zurechnungsprinzipien führte. Diese Phase der Vertiefung und der erneuten

4) Die zitierte Schrift über die Düsseldorfer Tagung kann als erste zusammenfassende Übersicht über den Beginn der Wegekostendiskussion im heutigen Sinne betrachtet werden. Seit dieser Zeit konzentriert sich die Erörterung der Wegekosten auf den Wettbewerb zwischen Schiene und Straße, zumal die Wegekosten der Binnenschifffahrt aus verschiedenen Gründen schon früher mit mehr politischen Maßstäben beurteilt wurden; vgl. dazu *Kühne, K.*, a.a.O., S. 893 ff.

5) *Ruckli, R.*, Der Einfluß der Verkehrslasten auf die Straßenkosten, Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 5. Jg. (1950), S. 356 ff.
Vogels, G., Grenzen der Koordinierung der Verkehrsmittel, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 24. Jg. (1953), S. 89 ff.

Strommenger, G., Kraftfahrzeugbesteuerung und Wegekosten, Düsseldorf 1953.

6) Als besonders deutliche Beispiele dieser Orientierung können das Gutachten des *Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium* (Grundsätze für die Aufbringung der Kosten der Verkehrswege, Bielefeld 1954), die Arbeit von *Lübbecke, G.*, (Die Ermittlung der Wegekosten als Grundlage einer betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung für den Gesamt-Straßenverkehr im Bundesgebiet, Mainz 1957) und das Gutachten von *Morgenthaler, K./Wollert, H.* (Die Deckung der vom Güterkraftverkehr verursachten Straßenkosten, o. O. 1958) genannt werden.

Von dieser Auffassung abweichende Autoren hatten nur einen relativ unbedeutenden Einfluß auf die Diskussion. Vgl. dazu *Precht, G. M.*, Ermittlung und Aufbringung der Kosten der Verkehrswege, München 1954; *Schneider, W. L./Peterson, J. P.*, Zur Frage der Verzinsung von Verkehrswegen, Heft 25 der Schriftenreihe des IFO-Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin-München 1954.

7) Vgl. insbesondere die Berichte der Bundesstraßenverwaltung an den Kongreß, die ihren Abschluß fanden im Final Report of the Highway Cost Allocation Study, 87. Congress, First Session, House Document Nr. 54, vom 16. 1. 1961, und im Supplementary Report of the Highway Cost Allocation Study, 89. Congress, First Session, House Document Nr. 124 vom 24. 3. 1965.

8) *Dreskornfeld, W.*, Die Wegekosten des Straßenverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland, Bielefeld 1959. Vgl. dazu: Überlegungen des Arbeitskreises Wegekosten im Bundesministerium für Verkehr zur Frage einer vergleichenden Wegekostenrechnung für Schiene, Straße und Binnenwasserstraße, Bonn 1961 (unveröffentlichtes Manuskript), S. 1.

Zuwendung zur Wissenschaft fand auf nationaler Ebene ihren Höhepunkt in dem vom Bundesminister für Verkehr in Auftrag gegebenen Gutachten von fünf Professoren⁹⁾, das vom Gesetzgeber ebenso wie von den Teilnehmern an der Wegekostendiskussion ungerechtfertigt vernachlässigt worden ist.

Hatte sich die aktuelle Erörterung des Wegekostenproblems zwischen den Verkehrsträgern und in der Verkehrspolitik damit etwas beruhigt, so gaben die Ende 1963 bekanntgewordenen Ergebnisse des *AASHO-Road-Tests* Anstoß zu einer erneuten heftigen Auseinandersetzung, in der oftmals Überheblichkeit¹⁰⁾ und Polemik¹¹⁾ im Vordergrund standen. Parallel zu dieser für eine wissenschaftliche Erörterung sicher unzureichenden Debatte in Deutschland führte die Kommission der Europäischen Wirtschafts-Gemeinschaft auf der Grundlage der Entscheidungen des Rates Nr. 64/389 vom 22. Juni 1964¹²⁾ und Nr. 65/270 vom 13. Mai 1965¹³⁾ eine *Musteruntersuchung* über die Anwendbarkeit verschiedener Methoden zur Lösung des Wegekostenproblems durch¹⁴⁾.

Die Kommission entscheidet sich auftragsgemäß für keine der vier untersuchten Methoden¹⁵⁾ zur Ermittlung des zu verteilenden Gesamtbetrages, läßt jedoch durchblicken, daß nach ihrer Auffassung verkehrspolitische Konsequenzen am ehesten aus einer an den sozialen Grenzkosten bzw. am Haushaltsausgleich orientierten Wegekostenrechnung gezogen werden könnten. Für die Bundesrepublik Deutschland hochaktuell schließlich ist die in diesen Tagen dem Bundestag vorgelegte Untersuchung der *Arbeitsgruppe Wegekosten des Bundesverkehrsministeriums*, bei der sich allerdings der starke zeitliche Druck durch den Bundesverkehrsminister selbst ebenso wie die verkehrspolitische Ausrichtung negativ bemerkbar machen. Darauf wird im einzelnen noch einzugehen sein.

II.

Grenzen einer langfristige wirksamen, wettbewerbsneutralen Lösung

Bevor auf die einzelnen Fragen innerhalb des Wegekostenproblems eingegangen werden soll, sind zunächst Zweckmäßigkeit und Erfolg zu überprüfen. Es zeigt sich dann schnell, daß zurzeit noch institutionelle Bindungen bestehen und politische Kräfte wirksam sind, die eine wissenschaftlich vertretbare, wettbewerbsneutrale Lösung des Wegekostenproblems beeinträchtigen und den bisherigen geistigen und materiellen Aufwand in Wissenschaft und Praxis als vergeblich, wenn nicht gar überflüssig erscheinen lassen.

⁹⁾ Böttger, W./Napp-Zinn, A. F./Riebel, P./Seidenfus, H. St./Wehner, B., Methodische Probleme der vergleichenden Wegekostenrechnung für Schiene, Straße und Binnenwasserstraße, Bundestagsdrucksache IV/1449, Anlage 5, S. 45 (sog. *Professoren-Gutachten*).

¹⁰⁾ Vgl. z. B. Meyer, D., Zur Auswertung des AASHO-Road-Tests für die Aufschlüsselung der Straßenkosten, Straße und Autobahn, 15. Jg. (1964), S. 382 ff.

¹¹⁾ Vgl. z. B. Deischl, E., Warum scheidet die Verkehrssanierung?, Flügelrad, 23. Jg. (1968), S. 324 ff.

¹²⁾ Amtsblatt Nr. 102 vom 29. Juni 1964, S. 1598.

¹³⁾ Amtsblatt Nr. 88 vom 24. Mai 1965, S. 1473.

¹⁴⁾ Die Untersuchung wurde dem Rat der Gemeinschaft im April 1969 vorgelegt, jedoch bis zur Abfassung dieser Darlegungen noch nicht veröffentlicht.

¹⁵⁾ Soziale Grenzkosten (Grenzkosten der Benutzung, Grenzkosten der Stauung und Grenzkosten der Umweltbeeinträchtigung), wirtschaftliche Entgelte (Bildung der Wegekostenabgaben nach den Marktverhältnissen, d. h. aufgrund der Nachfrageelastizität), Haushaltsausgleich (in Deutschland besser als kameralistische Ausgabenrechnung bekannt) und Gesamtkostenrechnung (betriebswirtschaftliche Kostenrechnung).

1. Verbindung zwischen Eisenbahnen und öffentlichen Haushalten

Die Eisenbahngesellschaften sind in den europäischen Staaten überwiegend Betriebe der Öffentlichen Hand. Gewinne werden — soweit überhaupt vorhanden — theoretisch zugunsten der öffentlichen Haushalte verrechnet und Verluste von den öffentlichen Haushalten abgedeckt. Hier und für die Bundesrepublik Deutschland interessiert in diesem Zusammenhang vor allem die Deutsche Bundesbahn, auf die deshalb die folgende Erörterung beschränkt bleiben soll.

§ 33 des Bundesbahngesetzes schreibt die Verwendung eines Gewinnes oder Verlustes vor. Zu verteilende Gewinne hat es in der Nachkriegszeit bei der Deutschen Bundesbahn nicht mehr gegeben. Demgegenüber sind die Verluste inzwischen bis in Milliardenhöhe gestiegen. § 33 Abs. 2 ist damit die für unsere Betrachtung maßgebende Bestimmung. Danach hat der Bund für die Deckung des Verlustes letztlich aufzukommen. § 28 Abs. 2 bestimmt darüber hinaus, daß — sofern die Deutsche Bundesbahn nicht zur Beschaffung der erforderlichen Mittel in der Lage ist — der Bund das Eigenkapital zu verstärken oder aber Darlehen aus Haushaltsmitteln zu gewähren habe. Als Konsequenz ergibt sich die allseits bekannte Tatsache, daß die Betriebsrechnung der Deutschen Bundesbahn nicht unter dem Zwang des Ausgleichs, der Eigenkapitalverzinsung und des Gewinnstrebens steht, sondern daß der Verlustausgleich stets über den diesbezüglich unerschöpflichen Bundeshaushalt vorgenommen werden muß. Diese »Nabelschnur« zu den Haushalten der Öffentlichen Hand ist der im Wettbewerb wirksamste Unterschied zwischen den Eisenbahnen einerseits und den privaten Verkehrsträgern andererseits. Alle kostenwirksamen Entscheidungen des Staates zu Lasten der privaten Verkehrsträger oder der privaten Verkehrsbetriebe selbst berühren zwangsläufig den Gewinn oder die Existenz dieser Betriebe; bei den Eisenbahngesellschaften besteht dieser Zusammenhang nicht. Ihre Entscheidungen und formal gleiche Belastungen durch die Öffentliche Hand haben deshalb durchaus unterschiedliche materielle Auswirkungen¹⁶⁾.

Ein theoretisch vorstellbare Lösung des Wegekostenproblems muß in der Praxis durch diese Verbindung zwischen den Kostenrechnungen der Eisenbahngesellschaften und den öffentlichen Haushalten unlösbar werden, es sei denn, die »Nabelschnur« wird abgetrennt.

2. Verwendung des Aufkommens an Kraftverkehrsabgaben

Unter dem Gesichtspunkt der Annäherung der Wettbewerbsbedingungen ist mit einer Lösung des Wegekostenproblems zwangsläufig verbunden die Zweckbindung bzw. -verwendung der Sonderabgaben für Straßen- und Wasserstraßenbenutzung¹⁷⁾. Eine besondere Rolle spielt diese Bedingung nur im Straßenverkehr, wo die Abgaben als »Steuern«

¹⁶⁾ So hatte beispielsweise die Erklärung eines Fraktionssprechers im Deutschen Bundestag im Sommer 1964 rein deklamatorische Bedeutung, gegen die Tarifsenkungsanträge der Bundesbahn sei überhaupt nichts einzuwenden, wenn die Bahn diese Maßnahme selbst verkraften könne, ohne daß dadurch erhöhte Forderungen an den Bundeshaushalt gestellt werden müßten.

Vgl. stenographisches Protokoll des Deutschen Bundestages, 130. Sitzung, 10. 6. 1964, S. 6330. Nach erfolgter Genehmigung muß — lt. Bundesbahngesetz — in jedem Fall ein sich evtl. ergebender Verlust vom Bundeshaushalt übernommen werden.

¹⁷⁾ Vgl. dazu u. a. Adamek, R., Straßenwirtschaft und Straßenverwaltung, Wiesbaden 1956, S. 124 ff.; Böttger, W. u. a., a.a.O., S. 48; Dreskornfeld, W., Zur Zweckbindung der Sonderabgaben des Kraftverkehrs, Der Güterverkehr, 9. Jg. (1960), S. 8 ff.

erhoben werden und außerdem die Ausgaben der Straßenbaulastträger inzwischen überschritten haben. Es ist bekannt, daß zwar die Gemeinden kaum Anteil haben an den Sonderabgaben des Straßenverkehrs und die Länder seit Jahren die volle Kraftfahrzeugsteuer für den Straßenbau einsetzen, daß jedoch der Bund von Jahr zu Jahr mehr die ihm zufließende Mineralölsteuer anderen Zwecken als dem Straßenbau zuführt¹⁸⁾.

Eine Lösung des Wegekostenproblems, wie es heute definiert wird, ist so lange nicht zu erwarten, wie die Politik die sich aus einer — nach welcher Methode auch immer aufgestellten — Wegekostenrechnung ergebenden diesbezüglichen Konsequenzen nicht beachtet und die Mittel des Kraftverkehrs statt für den Straßenbau zunehmend für andere Zwecke verwendet, während die Eisenbahnen nicht zu derartigen kostenwirksamen Zahlungen an die Öffentliche Hand verpflichtet werden.

3. Sonstige politische Eingriffe

Die Verkehrswege sind seit jeher Grundlage der Errichtung von Staatsgebilden und Herrschaftsbereichen gewesen. Das gilt sowohl für das Römerreich als auch für das Deutschland des Mittelalters¹⁹⁾; es gilt vor allem jedoch unter Berücksichtigung unserer neuzeitlichen Gesellschafts- und Wirtschaftsstruktur.

Verkehrswege wurden und werden nicht nur nach rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten und unter dem Bestreben einzelwirtschaftlicher Gewinnmaximierung angelegt, sondern man folgt dabei vielmehr Beurteilungsmaßstäben, die sich u. a. an wehr-, raum-, gesellschafts- und außenpolitischen Tatbeständen ebenso wie an dem Prestigedenken einzelner Städte oder Länder ausrichten. Diese Überlegungen spielen besonders beim Straßennetz eine Rolle, das der allgemeinen Kommunikation weit mehr als der Befriedigung betriebswirtschaftlichen Gewinnstrebens zu dienen hat. Diese politischen Eingriffe²⁰⁾ beeinflussen zwangsläufig die Wegekosten für die einzelnen Wegenetze — wenn auch in unterschiedlichem Maße —, so daß sich hier weitere Grenzen für die Ermittlung der Wegekosten ebenso wie für die Vergleichbarkeit zwischen den verschiedenen Verkehrswegen aufzeigen. Voraussetzung für eine an rein ökonomischen Kriterien orientierte Wegekostenlösung ist damit auch die Selbstbestimmung der Verkehrsträger über Bau und Ausbau der Verkehrswege, die — primär wiederum bei der Straße — aus politischen Gründen jedoch nicht gewährt werden kann.

Ein letzter Hinweis auf die Wirkung politischer Eingriffe scheint erforderlich: Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland hat sich — wie auch einige andere Regierungen Europas — in ihrer Verkehrspolitik auf die Abschirmung der Eisenbahnen durch die Beschränkung des konkurrierenden Straßengüterfernverkehrs konzentriert. In diesem Zusammenhang sind einzelne Maßnahmen z. T. mit direktem Hinweis auf dieses Ziel,

¹⁸⁾ Vgl. u. a. *Dreskornfeld, W.*, Ist das Argument »Straßenbau« für Abgabenerhöhungen glaubwürdig?, *Der Güterverkehr*, 15. Jg. (1966), S. 351 ff.; *Ebsdorff, E.*, Straßenbau bleibt ein Stiefkind, *Industriekurier* Nr. 61 v. 24. 4. 1969, S. 10.

¹⁹⁾ Vgl. dazu z. B. *v. Lüder, Chr. F.*, Vollständiger Innbegriff aller bey dem Straßenbau vorkommenden Fällen, samt einer vorausgesetzten Weeg-Geschichte mit einem Verzeichnis der unentbehrlichen Weeg-Gesetze, Frankfurt 1779, zitiert nach einer Festaussgabe der Deutschen Straßenliga, Vorschlag wie Deutschland mit Chaussees durchkreuzt werden könne, Bonn 1962.

²⁰⁾ Eklatante Beispiele für derartige politische Eingriffe aus der neueren Zeit sind die Zurückhaltung der Bundesregierung bei der vom Vorstand der Deutschen Bundesbahn seit Jahren verlangten Stilllegung bestimmter Nebenstrecken, die Moselkanalisierung und der geplante Saar-Pfalz-Kanal, der sogar gegen das Votum der Binnenschifffahrt gebaut werden soll.

z. T. unter dem Deckmantel wissenschaftlich erscheinender Argumentation vorgeschlagen worden²¹⁾. Diese Grundhaltung hat sich auch auf die regierungsseitige Behandlung des Wegekostenproblems ausgewirkt. So hat beispielsweise die Bundesregierung zwar Beamte der Deutschen Bundesbahn in die Beratungen über die Wegekosten in Brüssel eingeschaltet, die mehrfach geforderte Hinzuziehung von Sachverständigen des Straßenverkehrs jedoch abgelehnt²²⁾. Eine derartige Ungleichbehandlung der verschiedenen Wettbewerber muß zwangsläufig die Chancen einer langfristig wirksamen Lösung des Wegekostenproblems weiter einengen.

III.

Ermittlung der Wegekosten

1. Abgrenzung des Problems

Die Diskussion über die Wegekosten wurde anfangs unter dem Gesichtspunkt des Wettbewerbs zwischen den Verkehrsträgern geführt. In den Vordergrund spielte sich schließlich die Frage, ob der Schwerlastverkehr infolge einer unzureichenden Deckung der ihm speziell anlastbaren Wegekosten gegenüber den Eisenbahngesellschaften begünstigt sei oder nicht. Seit einigen Jahren zeichnet sich neben dieser Zielsetzung ein zweiter Gesichtspunkt ab, der mit in das »Wegekostenproblem« eingeschlossen wurde. Die zunehmende Motorisierung der Arbeitnehmer hat in allen hochindustrialisierten Ländern zu verstärkten Verkehrsschwierigkeiten zu Spitzenverkehrszeiten geführt, die vor allem in den Ballungsräumen nahezu unerträglich geworden sind. Hatte sich die Erörterung über das Wettbewerbsproblem in diesem Zusammenhang auf die Erreichung der Eigenwirtschaftlichkeit im Sinne einer vollen Deckung der anlastbaren Aufwendungen konzentriert, so geht die neuerliche Erörterung über die Bewältigung des Spitzenverkehrs in Ballungsräumen von der Marktpreisbildung aus²³⁾. Beide Prinzipien werden oftmals nur unzureichend voneinander getrennt²⁴⁾; der Verfasser versuchte 1967 eine Synthese dadurch herzustellen, daß der Straßenverkehr in »produktiven« und »konsumtiven« Verkehr zu trennen sei, wobei der erstgenannte seine Wegekosten nach dem Gesichtspunkt der verursachten Aufwendungen und der letztgenannte Teil einer Preisbildung nach Marktge-

21) Vgl. dazu das als Bundestagsdrucksache V/2494 von der Bundesregierung dem Bundestag am 19. 1. 1968 vorgelegte »Verkehrspolitische Programm für die Jahre 1968–1972«, speziell S. VI f., XII, XX f., 7 ff., 22 f.

22) Der Verfasser wies bereits im Frühjahr 1967 auf diese Tatbestände hin. Vgl. *Dreskornfeld, W.*, Das Wegekostenproblem, *Der Güterverkehr*, 16. Jg. (1967), S. 65.

23) Vgl. dazu insbesondere die folgenden Arbeiten:

Beesley, M., Interview im Westdeutschen Rundfunk, 2. Programm, 19. 10. 1967, vervielfältigtes Manuskript, S. 1 f. (das Interview erfolgte im Anschluß an einen diesbezüglichen Vortrag von Professor Beesley vor dem Verkehrs-Symposium in München); *Funck, R./Peschel, K.*, Möglichkeiten der Kraftfahrzeugbesteuerung und ihre verkehrswirtschaftlichen Konsequenzen (= Heft 32 der Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr), Bad Godesberg 1967; *Hamm, W.*, Vortrag und Antworten vor dem Verkehrsausschuß des Deutschen Bundestages anläßlich des öffentlichen Anhörverfahrens am 7. 3. 1968 in Berlin, stenografisches Protokoll, speziell S. 33; *Seidenfus, H.*, Vortrag und Antworten vor dem Verkehrsausschuß des Deutschen Bundestages anläßlich des öffentlichen Anhörverfahrens am 7. 3. 1968, a.a.O., speziell S. 17.

24) Vgl. z. B. *Funck, R./Peschel, K.*, Möglichkeiten der Kraftfahrzeugbesteuerung und ihre verkehrswirtschaftlichen Konsequenzen, a.a.O., z. B. S. 15 ff.

sichtspunkten zu unterliegen hätte²⁵⁾. In dieser Abhandlung, in deren Vordergrund das Wettbewerbsproblem zwischen den Verkehrsträgern steht, wird die Regelung des Ballungsverkehrs außer acht gelassen und damit nur einer Preisbildung nach »Kostengesichtspunkten« Rechnung getragen.

Diese Abgrenzung erst gibt allen Überlegungen über die Wegekosten ihre primäre Bedeutung. Wollte man die »Preisbildung« im Straßenverkehr zur Abgeltung der Straßenbenutzung allein nach den Gesichtspunkten der Nachfrageelastizität vornehmen, wäre eine Kostenrechnung nur noch ex post als Kontrolle über Gewinn oder Verlust erforderlich; die Mittelpunktrolle, die das Wegekostenproblem bisher eingenommen hat, würde dann in die eines Statisten zurückfallen.

2. Methoden der Ermittlung

Für die Ermittlung des den einzelnen Fahrzeugkategorien anlastbaren Anteils an den gesamten Aufwendungen für die Verkehrswege haben sich inzwischen die bereits oben²⁰⁾ erwähnten vier Methoden herausgestellt, von denen zwei mehr den Gesichtspunkten der Marktpreisbildung und zwei dem Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit durch Aufwandsdeckung folgen. Entsprechend der bisher im Vordergrund stehenden Zielsetzung werden diese beiden Methoden — *betriebswirtschaftliche Vollkostenrechnung* und *kameralistische Ausgabenermittlung* — seit Jahren mit ihrem Für und Wider erörtert. Es ist auffallend, daß sich in der Bundesrepublik Deutschland vor allem die Vertreter des Straßenverkehrs für die Ermittlung nach einer kameralistischen Ausgabenrechnung²⁷⁾ und die Vertreter der Eisenbahnen sowie der Regierung²⁸⁾ für die betriebswirtschaftliche Vollkostenrechnung ausgesprochen haben.

Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß die Wahl der betriebswirtschaftlichen Methode für die Ermittlung der Wegekosten des Straßenverkehrs einer bestimmten Zielsetzung bzw. vorgezeichneten verkehrspolitischen Vorstellungen folgt. Auf eine spezielle Erörterung der betriebswirtschaftlichen Methode wird im nächsten Abschnitt eingegangen werden. Hier ist zunächst nur auf den Widerspruch in der Argumentation verschiedener Autoren hinzuweisen. Meyer ebenso wie der *Arbeitskreis Wegekosten des Bundesverkehrsministeriums* begründen ihre Entscheidung für die betriebswirtschaftlichen Methoden damit, daß es »unerlässlich scheint, die hohen Investitionen der Gegenwart über die langen Nutzungszeiten der Straßen zu verteilen und sie nicht allein den gegenwärtigen Benutzern aufzubürden«²⁹⁾. Beide Autoren lehnen die kameralistische Ausgabenrechnung ab, weil sie den Kraftverkehr zu hoch belaste. Erstaunlich ist, daß im Gegensatz zu dieser Argumentation die ermittelten »Wegekosten« des Straßenverkehrs sowohl in den Berech-

²⁵⁾ Dreskornfeld, W., Das Wegekostenproblem, a.a.O., S. 64. Zu dieser Frage vgl. auch Kühne, K., Angelsächsische Wegekostentheorien im europäischen Blickpunkt, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 34. Jg. (1963), S. 109.

²⁰⁾ Vgl. Anmerkung 15.

²⁷⁾ Vgl. z. B. Dreskornfeld, W., Die Wegekosten des Straßenverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O.

²⁸⁾ Vgl. z. B.: Meyer, D., Beitrag zur Weiterentwicklung der vergleichenden Wegekostenrechnung, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 39. Jg. (1968), S. 151 ff.; ferner die Überlegungen des Arbeitskreises Wegekosten im Bundesministerium für Verkehr . . ., a.a.O., und den zum Zeitpunkt des Abschlusses dieser Darlegungen noch nicht veröffentlichten Bericht aus dem Bundesverkehrsministerium, der von der im August 1968 neu gebildeten Arbeitsgruppe Wegekosten des Bundesverkehrsministeriums erstellt worden ist.

²⁹⁾ Meyer, D., Beitrag zur Weiterentwicklung . . ., a.a.O., S. 152.

nungen von Meyer als auch in dem Bericht der Arbeitsgruppe Wegekosten des Bundesverkehrsministeriums wesentlich höher liegen als die Ausgaben, obwohl diese inzwischen nahezu 70 % Investitionsmittel enthalten.

Der Verfasser vertritt nach wie vor die Auffassung, daß aus verschiedenen Gründen die — relativ sicher feststellbaren und nicht manipulierbaren — Ausgaben die Obergrenze für den Gesamtbetrag der zu verteilenden Aufwendungen für das Straßenwesen zu bilden haben. Nachstehend sollen nur einige kritische Bemerkungen zur Anwendung der betriebswirtschaftlichen Vollkostenrechnung für die Lösung des Wegekostenproblems gemacht werden.

3. Grenzen einer betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung

Die konkrete Wegekostendiskussion wird stets mit dem Ziel geführt, den anzulastenden Aufwendungen für die Verkehrswege angepaßte Sonderabgaben für Binnenschifffahrt und Kraftverkehr zu ermitteln. Bei der Frage nach der Methode darf dieses Ziel als primäre Voraussetzung für die Analyse nicht vergessen werden, wenn realisierbare Ergebnisse erreicht werden sollen. Man muß ferner davon ausgehen, daß die gegenwärtigen politischen Daten in bezug auf Struktur und Verwaltung insbesondere des Straßennetzes nicht geändert werden. Unter diesen Daten ist der Straßenverkehr stets der Auffassung gewesen, daß die Summe aller jährlichen Ausgaben der Straßenbaulastträger (incl. der Aufwendungen für die Verkehrspolizei) die Obergrenze für die Verteilung auf die Straßennutzer sein muß³⁰⁾.

Die Berechnung von Sonderabgaben, d. h. die Preisbildung auf der Grundlage betriebswirtschaftlicher Kostenrechnungsmethoden, unterstellt, daß das Wegenetz betriebswirtschaftlichen Denkkategorien unterworfen sei und deshalb zugeordnet werden könne. Im Vordergrund einzelwirtschaftlichen Handelns steht die Erzeugung von Gütern oder Leistungen zur Befriedigung gegebener Nachfrage mit dem Ziel der Gewinnmaximierung oder zumindest der Aufrechterhaltung der Eigenwirtschaftlichkeit. Im Gegensatz dazu läßt sich der Staat beim Bau und Betrieb öffentlicher Verkehrswege — wie bereits ausgeführt wurde — ebenso von Gesichtspunkten der Raumordnung, der Landesverteidigung, der Raumschließung, der Gesellschaftspolitik wie von wirtschaftlichen Überlegungen leiten. Die Gemeindestraßen dienen zunächst der allgemeinen Kommunikation, d. h. der Verbindung der Anwohner untereinander. Sie würden und werden auch dann gebaut, wenn ihre einzelwirtschaftliche Rentabilität über Anliegergebühren und Kraftfahrzeugabgaben nicht gesichert ist.

Gleiches gilt für einen großen Teil der Landstraßen I. und II. Ordnung sowie der außerörtlichen Gemeindestraßen, bei denen mangels ausreichender Auslastung betriebswirtschaftliche Rentabilität nie erreicht werden kann; trotzdem käme niemand auf den Gedanken, diese Straßen zu schließen, weil sie zur Verbindung der Gemeinden untereinander notwendig sind.

³⁰⁾ Das bereits genannten *Professoren-Gutachten* (Böttger, W. u. a., a.a.O., S. 48, 74) hält zwar die betriebswirtschaftliche Methode zur Ermittlung der Wegekosten der Verkehrsträger für einen Vergleich für zweckmäßig, knüpft daran jedoch Bedingungen, die in der Praxis nicht vorherrschen und z. Z. auch nicht realisiert werden können. Das läßt den Schluß zu, daß unter den gegenwärtigen Verhältnissen die betriebswirtschaftliche Methode nach Auffassung der Professoren für die Berechnung konkreter Sonderabgaben des Kraftverkehrs und der Binnenschifffahrt nicht angewendet werden kann. Vgl. auch *Predöhl, A., Verkehrspolitik*, 1. Auflage, Göttingen 1958, S. 296 ff.

Die Erstellung und der Betrieb von Verkehrswegen sind somit kein Zweck an sich wie die einzelbetriebliche Produktion oder Leistungserstellung, sondern der Staat ist bei seiner Wege-Investitions- und Betriebspolitik darauf bedacht, mit Hilfe der Leistungen der Verkehrswege bestimmte »außerbetriebliche« Ziele zu erreichen³¹⁾. Im Gegensatz zum privaten Einzelunternehmen sind für den Staat nicht Rentabilität oder Gewinnerzielung Richtschnur des Handelns, sondern im weitesten Sinne politische Zwecke unter Vernachlässigung oder sogar unter bewußtem Verzicht auf einzelwirtschaftliche Rentabilität.

Die Anwendung betriebswirtschaftlicher Kostenrechnungsprinzipien auf die Verkehrswege zur Ermittlung »gerechter« Sonderabgaben für die privaten Fahrzeughalter muß unter diesen Verhältnissen zu nicht sachgerechten Ergebnissen führen³²⁾.

4. Einzelheiten der betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung

Grundlage für die Ermittlung der Kapitalkosten innerhalb einer betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung ist das betriebsnotwendige Kapital. Es umfaßt das im Betrieb gebundene Kapital, das zur Herstellung der zu verkaufenden Waren und Leistungen notwendig ist. Abgängige, nicht mehr für die Herstellung der Lieferungen oder Leistungen benötigte bzw. rentabel verwendbare Anlagen scheiden aus dem betriebsnotwendigen Kapital aus. Alle Autoren, die die dem Kraftverkehr anlastbaren Wegekosten bisher nach betriebswirtschaftlicher Methode ermitteln wollten, haben diesen Tatbestand nicht berücksichtigt. Insbesondere muß ein solches Verfahren bedauert werden, wenn es von der Arbeitsgruppe des Bundesverkehrsministeriums — theoretisch einer neutralen Behörde — angewendet wird, obwohl die gehörten Sachverständigen ausdrücklich auf die Zusammenhänge hingewiesen haben. Innerhalb einer betrieblichen Betrachtung würde ein großer Teil des Straßennetzes als veraltet oder als nicht betriebsnotwendig ausgeschieden werden müssen.

In der Literatur sind weitere deutliche Meinungsverschiedenheiten in der Frage der Bewertung festzustellen. Während die Vertreter der einen Richtung³³⁾ die Bewertung des vorhandenen Wegenetzes auf der Grundlage der Anschaffungspreise vornehmen, plädieren andere Autoren³⁴⁾ für die Einsetzung des Wiederbeschaffungswertes zur Ermittlung der Wegekosten. Im Gegensatz zu steuerrechtlichen Vorschriften und der betrieblichen Kalkulation scheint uns bei der Abschreibung der Wiederbeschaffungswert als Basis geeigneter zu sein, damit die Erhaltung des Realkapitals³⁵⁾ gesichert bleibt.

Für die Bemessung des Zinses hingegen ergeben sich andere Grundsätze. Der kalkulatorische Zins auf das Eigenkapital ist handels- und steuerrechtlich Gewinn. Für den

³¹⁾ Vgl. dazu auch die Ausführungen des derzeitigen Bundesverkehrsministers G. Leber in Marbach bei Marburg am 24. 3. 1969.

³²⁾ Vgl. dazu auch Schneider, W. L./Petersen, J. P., a.a.O., S. 28 ff.

³³⁾ Vgl. u. a.: Dreskornfeld, W., Die Wegekosten des Straßenverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O.; Eidgenössisches Statistisches Amt, Schweizerische Straßenrechnung, Bern 1968 —. Diese Rechnung stellt die offizielle Wegekostenrechnung der Schweiz dar, die im Einvernehmen mit allen Betroffenen erstellt wurde, ein bisher einmaliger Vorgang in der weltweiten Erörterung über die Wegekosten des Straßenverkehrs; Predöhl, A., a.a.O., S. 296.

³⁴⁾ Vgl. u. a.: Arbeitsgruppe Wegekosten im Bundesverkehrsministerium, Bericht über die Wegekosten (z. Z. der Abfassung dieser Untersuchung noch nicht veröffentlicht); Lübbecke, G., Die Ermittlung der Wegekosten als Grundlage einer betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung für den Gesamt-Straßenverkehr im Bundesgebiet, Mainz 1957; Professoren-Gutachten, a.a.O. Dieses Gutachten weist allerdings auf die Bedingungen bei Anwendung dieser Methode hin, die in concreto nicht erfüllt werden können, wie bereits ausgeführt wurde.

³⁵⁾ Vgl. Predöhl, A., a.a.O., S. 292.

Einzelbetrieb ist die Erwirtschaftung des kalkulatorischen Zinses, soweit er den Zins für Fremdkapital übersteigt, für die Aufrechterhaltung des Betriebes nicht unbedingt notwendig. Der kalkulatorische Zins stellt für den Einzelbetrieb eine variable Position dar, deren Erzielung über den Markt von den konkreten Marktverhältnissen abhängt. In einer vergleichbaren Wegekostenrechnung für die verschiedenen Verkehrsträger macht sich dieser Unterschied deutlich bemerkbar. Während die privaten Verkehrsbetriebe über zwangsweise erhobene Abgaben den kalkulatorischen Zins wie unabwiesbare Kosten aufzubringen hätten, würden die Eisenbahnen, die ihre Verkehrswege als Betriebsbestandteile selbst betreiben, den kalkulatorischen Zins je nach der Marktlage vernachlässigen können.

Aus dieser Feststellung ergeben sich zwei Schlußfolgerungen: Der kalkulatorische Zins hätte zunächst analog der Zinsermittlung in der Wirtschaft allein vom Anschaffungswert des Kapitals auszugehen. Seine Berücksichtigung bei der »Preisbildung« müßte bei Gleichbehandlung der konkurrierenden Verkehrsträger nur dann und in dem Maße Platz greifen, wenn und indem die Deutsche Bundesbahn in der Lage ist, kalkulatorischen Zins nicht nur auf das Wegekaptal, sondern im Gesamtbetrieb zu erwirtschaften³⁰⁾.

5. Schlußfolgerung

Unter Berücksichtigung des Zieles dieser Abhandlung sowie der hier kritisierten Beiträge anderer Autoren, eine Wegekostenrechnung für die Ermittlung sachgerechter Abgabesätze (»Preise«) zur Abgeltung der Wegenutzung auf Straße und Wasserstraße durchzuführen, kann die betriebswirtschaftliche Kostenrechnung keine geeignete Methode zur Ermittlung des zu verteilenden Aufwands für Straße und Wasserstraße sein. Die Verkehrswege entsprechen nach Netzzumfang, Netzdichte, Streckenführung, Ausbauzustand und Qualität zu einem großen Teil nicht ökonomischen Anforderungen, sondern sind an den vergangenen und gegenwärtigen gesellschaftlichen Bedürfnissen orientiert, die vielfach im Gegensatz zu ökonomischen Anforderungen stehen.

Die betriebswirtschaftliche Vollkostenrechnung erfaßt demgegenüber nur rein ökonomische Vorgänge. Die Anwendung einer solchen Methode für die Wegekostenrechnung kann die komplexe Zielsetzung ebensowenig wie die zahlreichen außerökonomischen Beeinflussungsfaktoren erfassen.

Auch innerhalb der von den erwähnten Autoren vorgetragenen Wegekostenrechnungen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen müssen kritische Anmerkungen gemacht werden. Die Abgrenzung des betriebsnotwendigen Kapitals und die Berücksichtigung der sich aus dem Gewinncharakter des kalkulatorischen Zinses ergebenden Konsequenzen werden nicht beachtet. Als Grundlage der Kostenrechnung wird ein fiktiver Wert selbst

³⁰⁾ Dieser Gedanke der Berücksichtigung des globalen Betriebsergebnisses der Verkehrsträger bei einem Vergleich ist erstmalig von der schweizerischen »Expertenkommission«, die 1949/1950 unter Leitung von Professor Dr. M. Saitzew ein Gutachten für das Eidgenössische Amt für Verkehr der Schweiz ausarbeitete, vorgetragen worden. Vgl. Gutachten vom 7. 9. 1950, S. 34 ff. Der gleiche Gedanke tauchte später bei *Schneider/Petersen*, a.a.O., S. 25, auf. Zur Frage der Verzinsung des in die Verkehrswege investierten Kapitals vgl. auch *Aberle, G.*, Zur Frage des kalkulatorischen Zinses in der Verkehrswirtschaft, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 34. Jg. (1963), S. 98, der den Ansatz kalkulatorischer Zinsen bei der Ermittlung der Wegekosten für »nicht unproblematisch« hält. *Aberle* weist insbesondere auch darauf hin, daß im Falle der Bereitstellung des Kapitals durch den Kraftverkehr selbst der Berechnung kalkulatorischer Zinsen eine entsprechende Gutschrift gegenüberzu stehen habe.

für älteste Wegeanlagen genommen, von dem der Staat nach dem Prinzip der Gewinnmaximierung Zinsen berechnen soll.

Angesichts der die Daten der Realität nicht berücksichtigenden Verfahren können die in jüngster Zeit bekanntgewordenen bzw. vorgenommenen Untersuchungen zum Wegekostenproblem nicht zur Lösung der Wettbewerbsproblematik führen³⁷⁾.

IV.

Verteilung der Wegekosten³⁸⁾

Nach der Ermittlung der gesamten Aufwendungen für die Verkehrswege stellt sich das Problem der Verteilung auf die verschiedenen Nutzer. Einigkeit besteht bei allen Autoren³⁹⁾ der bisherigen Wegekostenrechnungen darüber, daß ein Teil der Aufwendungen für die Straßen⁴⁰⁾ vom Staat zu übernehmen ist. Dementsprechend wird die nachstehende Erläuterung aufgeteilt in die erste und zweite Zurechnungsstufe.

1. Der »Staatsanteil«

Die Straßen dienen nicht nur der Benutzung durch uneingeschränkt abgabepflichtige Kraftfahrzeughalter. Von ihrer ursprünglichen Funktion her sind sie zunächst für die allgemeine Kommunikation, ja für die Existenz eines modernen Staates überhaupt notwendig. Ohne Verkehrswege gibt es keinen Staat. Konkret tritt diese Funktion dann in Erscheinung, wenn zur Aufrechterhaltung von Ordnung und Sicherheit die Straßen von für diese Zwecke geeigneten Fahrzeugen befahren werden.

Neben diese Funktionen der allgemeinen Kommunikation⁴¹⁾ und der staatsnotwendigen Vorhaltung treten die der primär nicht ökonomisch orientierten Gestaltung des Straßennetzes aus Raumordnungs-, sozial- und außenpolitischen Motiven. Diese Größen lassen sich zwar qualitativ, nicht jedoch quantitativ erfassen. Für sie muß — insbesondere in einer betriebswirtschaftlichen Rechnung — ein pauschaler Teil der Gesamtaufwendungen der Staatskasse zugerechnet werden.

Darüber hinaus wird das Straßennetz von zahlreichen abgabebefreiten Kraftfahrzeugen benutzt. Hier ist insbesondere zu denken an über eine Million Zugmaschinen der Landwirtschaft, die steuerbefreiten Fahrzeuge der Behörden und öffentlichen Körperschaften,

³⁷⁾ Während Meyer, D., Beitrag zur Weiterentwicklung . . . a.a.O., sich überhaupt nicht mit den Problemen der Wahl einer geeigneten Methode bzw. innerhalb der betriebswirtschaftlichen Methode befaßt, geht die Arbeitsgruppe Wegekosten des Bundesverkehrsministeriums in ihrem Bericht zwar auf diese Fragen ein, behandelt jedoch die entgegenstehenden Argumente nicht oder unzureichend.

³⁸⁾ Wenn hier von der »Verteilung der Wegekosten« gesprochen wird, so im Sinne des landläufigen Begriffsinhalts, der unter »Wege-Kosten« nicht nur Kosten im betriebswirtschaftlichen Sinne, sondern die irgendwie zu ermittelnden gesamten Aufwendungen überhaupt erfaßt.

³⁹⁾ Eine Ausnahme macht nur die Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands. Vgl. o. V., Milliardendefizite durch Güterkraftverkehr, Verkehrswirtschaftliche Informationen der GdED, 13. Jg. (1968), Nr. 1–3, Seite 10.

⁴⁰⁾ Diese Abhandlung befaßt sich vornehmlich — speziell aber im nachfolgenden Teil — nur mit den Wegekosten des Straßenverkehrs, obwohl zahlreiche grundsätzliche Bemerkungen ebenso für die Binnenwasserstraßen gelten.

⁴¹⁾ Im Bericht der Arbeitsgruppe Wegekosten des BVM »Wohnfunktion« genannt.

die Privat- und Dienstfahrzeuge der ausländischen Streitkräfte, den gesamten Ausländerverkehr, der mit einem täglichen Aufenthalt von rd. 200 000 Fahrzeugen in der Bundesrepublik Deutschland bemessen werden kann, sowie an die sonstigen im Kraftfahrzeugsteuer- und Mineralölsteuerrecht befreiten bzw. begünstigten Kategorien. Für diese Fahrzeuge läßt sich der »Staatsanteil« in Form entgangener Steuereinnahmen auch quantitativ einigermaßen exakt ermitteln. Die *Arbeitsgruppe Wegekosten des Bundesverkehrsministeriums* hat sich, ähnlich wie auch das *Eidgenössische Statistische Amt* in der bereits erwähnten neuen *Schweizerischen Straßenrechnung*, mit bewundernswerter Akribie dieser Aufgabe unterzogen und dabei für die abgabefreie und -begünstigte Straßenbenutzung einen nicht unbeachtlichen Anteil errechnet⁴²⁾.

Im Gegensatz zu diesen Ansätzen einer jedenfalls teilweise quantitativen Ermittlung stehen die auf mehr oder weniger intensiv angestellten qualitativen Überlegungen begründeten Pauschal-Verfahren, die zu einem Staatsanteil zwischen 70 und 90 % gelangen. Dabei ist noch zu berücksichtigen, daß sich die verschiedenen Autoren sowohl auf unterschiedliche Zeiträume als auch auf unterschiedliche Objekte beziehen⁴³⁾.

Sicher wird man bei zunehmender Motorisierung dem abgabepflichtigen Kraftverkehr einen zunehmenden Anteil zurechnen müssen; andererseits dürfen jedoch auch die gegenläufigen Einflußfaktoren⁴⁴⁾ nicht übersehen werden, die ein schnelles Ansteigen dieses Satzes nicht gerechtfertigt erscheinen lassen.

Man wird eine Betrachtung über den der Öffentlichen Hand anzulastenden Anteil an den Gesamtaufwendungen nicht ohne einen Blick auf die in den USA inzwischen bevorzugte *earnings-credit-method* abschließen können. Bei diesem Verfahren handelt es sich um eine auf objektiven Daten gegründete Berechnungsmethode, die einerseits die staatsnotwendige Vorhaltung der Straßen und andererseits die Benutzung durch den Kraftverkehr zum Ausdruck bringt⁴⁵⁾. Das Ergebnis dieser amerikanischen Berechnungen für inzwischen 16 Staaten und den Bund führt zu einem Staatsanteil von rd. 25 %, den der Verfasser z. Z. auch für die Bundesrepublik Deutschland für angemessen hält.

Meyer behandelt bei der Erörterung des Staatsanteils auch die Frage der Kosten der Vorhaltung und Sicherung der Bahnübergänge, die nach seiner Auffassung je zur Hälfte auf Eisenbahn und Straßenverkehr verteilt werden sollten⁴⁶⁾. In einem kurzen Exkurs soll deshalb auch hier auf diese Frage eingegangen werden, die ebenfalls in dem Bericht der *Arbeitsgruppe Wegekosten des Bundesverkehrsministeriums* eine Rolle spielt.

Aus arbeitsrechtlichen, der Eisenbahntechnik zuzuschreibenden Gründen muß der Eisenbahnverkehr an den Bahnübergängen die uneingeschränkte Vorfahrt behalten⁴⁷⁾. Dieser Tatbestand wird selbst von der Eisenbahn nicht bestritten, ja sogar zum Gegenstand ihrer

⁴²⁾ Nähere Einzelheiten lassen sich erst nach Veröffentlichung des Berichts ermitteln und beurteilen.

⁴³⁾ Dieser Tatbestand wird beispielsweise auch von *Meyer, D.*, Beitrag . . . , a.a.O., nicht beachtet, wenn er die 70 % des *Wissenschaftlichen Beirats* mit den 85 % von *Adamek* vergleicht. Tatsächlich besteht zwischen der Auffassung des Verfassers mit einem Satz von rd. 75 % für den abgabepflichtigen Kraftverkehr und der Vorstellung *Meyers* (85 % incl. der steuerbegünstigten Fahrzeuge) materiell kaum ein Unterschied.

⁴⁴⁾ Vgl. *Dreskornfeld, W.*, Die Wegekosten des Straßenverkehrs unter Berücksichtigung des AASHO-Road-Tests, Der Güterverkehr, 13. Jg. (1964), S. 239.

⁴⁵⁾ Vgl. dazu: Final Report . . . , a.a.O., S. 130. Vgl. dazu auch: *Castiglia, C./Chiorino, M./Jürgensen, H./Vignoles, A.*, Technischer und ökonomischer Forschungsbeitrag zu dem Problem Straßenbau und Straßenverkehr, Genf 1966, S. 75 f.

⁴⁶⁾ Vgl. *Meyer, D.*, Beitrag . . . , a.a.O., S. 160.

⁴⁷⁾ Vgl. dazu: *Dreskornfeld, W.*, Bemerkungen zum Entwurf eines Gesetzes über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen, Der Güterverkehr, 9. Jg. (1960), S. 214; *Professoren-Gutachten*, a.a.O., S. 74 f.

Werbung (»Stets grüne Welle«) gemacht. Auch die Politik ermuntert die Eisenbahn, diesen Vorteil so weit wie möglich auszunutzen⁴⁸⁾.

Unter diesen Umständen hält es der Verfasser für nicht vertretbar, die Kosten der Sicherung und Vorhaltung der Bahnübergänge je zur Hälfte auf Eisenbahn und Kraftverkehr aufzuteilen, da in einem solchen Falle der Kraftverkehr den täglich durch Zeit- und Kostenaufwand spürbaren Nachteil zusätzlich bezahlen müßte.

2. Kategoriale Zurechnung

a) Das Prinzip

Für die kategoriale Zurechnung der dem abgabepflichtigen Kraftverkehr insgesamt anzulastenden Aufwendungen für das Straßenwesen hat die Wissenschaft vor allem im letzten Jahrzehnt ebenso bemerkenswerte wie sich langsam auch in der Tagesdiskussion durchsetzende Methoden entwickelt, auf die hier im einzelnen nicht mehr eingegangen werden soll⁴⁹⁾.

Schließlich haben sich in der europäischen Diskussion das *Benutzungsprinzip* und das *Verursachungsprinzip* als wichtigste Zurechnungskriterien herausgestellt. Für den Straßenverkehr bedienen sich die meisten Autoren zunächst des *Verursachungsprinzips* zur möglichst weitgehenden Verteilung direkt kategorial zurechenbarer Aufwands-Anteile. Bei der Verteilung der Gemeinkosten schließlich wird hier und da auch auf das *Benutzungsprinzip* ausgewichen. Eine Ausnahme der sich im allgemeinen klar ausdrückenden Autoren macht Meyer⁵⁰⁾, der sich gegen das *Veranlassungsprinzip* und für das *Benutzungsprinzip* ausspricht, bei der Verteilung der Wegekosten des Straßenverkehrs jedoch dann später das *Verursachungsprinzip* — ohne es freilich direkt zu nennen — anwendet. Der Autor gerät in bezug auf die verschiedenen Prinzipien wohl deshalb in eine gewisse Verwirrung, weil er die Übertragbarkeit der bei der Eisenbahn zu Recht verwendeten Prinzipien unterstellt, ohne die unterschiedliche Technik dieser Verkehrsmittel, die unterschiedlichen Einflüsse der Umwelt auf die Verkehrswege und die unterschiedlichen Verkehrsstrukturen auf den Wegen zu beachten.

Will man die Preisbildung zur Abgeltung der Straßenbenutzung mit dem Ziel der Dekkung der Aufwendungen — im Gegensatz zum Ziel der optimalen Wegenutzung bzw. der Orientierung an der Nachfrageelastizität — vornehmen, wird man sich angesichts der stark divergierenden Fahrzeugeinheiten, zeitlichen Inanspruchnahme und Verkehrsströme vor allem des *Verursachungsprinzips* bedienen müssen und das *Benutzungsprinzip* nur für die auch qualitativ nicht mehr zurechenbaren Gemeinkosten verwenden. Um wegen der unterschiedlichen Begriffe keine Mißverständnisse aufkommen zu lassen, sei hier festgestellt, daß die Unterteilung in *Grenzkosten* und *Kapazitätskosten*, die sowohl in der

⁴⁸⁾ Vgl. Möller, A., Die Deutsche Bundesbahn und die öffentliche Finanzwirtschaft, Grundsatzreferat vor dem 8. Kongreß der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands am 9. 10. 1968, vervielfältigtes Manuskript, Bremen 1968, S. 14: »Die garantiert grüne Welle bedeutet einen echten Wettbewerbsvorteil der Bahn, den diese mehr als bisher nutzen sollte.«

⁴⁹⁾ Vgl. dazu u. a.: Kühne, K., Angelsächsische Wegekostentheorien im europäischen Blickpunkt, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 34. Jg. (1963), S. 106; Otto, H./Krause, R., Verkehrs- und finanzpolitische Aspekte zur fiskalischen Belastung von Kraftfahrzeugen und Kraftverkehr (= Sonderhefte des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Neue Folge Nr. 45 Reihe A: Forschung), Berlin 1959; Professoren-Gutachten, a.a.O., S. 52 ff.

⁵⁰⁾ Meyer, D., Beitrag . . . , a.a.O.

Musteruntersuchung der Kommission als auch im Bericht der Arbeitsgruppe Wegekosten des Bundesverkehrsministeriums vorgenommen wird, grundsätzlich ebenfalls diesem Gedanken folgt. Innerhalb der von beiden Autorengruppen erörterten Gesamtkostenmethode werden die *verkehrsabhängigen* Kosten als *Grenzkosten* bezeichnet und in der Annahme einer wissenschaftlich gesicherten direkten Zurechenbarkeit den einzelnen Kategorien zugerechnet. Die — weit größere — Differenz zu den Gesamtkosten bezeichnet man als *Kapazitätskosten*, bei deren Verteilung man anschließend einen unter Berücksichtigung sowohl der Benutzung als auch der Verursachung pauschal »ermittelten« Schlüssel zur Gewichtung der einzelnen Fahrzeugkategorien verwendet. Das System in diesen beiden Gutachten ist in sich geschlossen; über die Schlüssel selbst läßt sich allerdings diskutieren, da sie nach Meinung des Verfassers den Zusammenhang mit der Realität zum Teil nicht, zum Teil unzureichend darstellen.

b) Verschiedene Schlüssel

Von dem von den Eisenbahnen übernommenen und dem Laien auch durchaus einleuchtenden Schlüssel Brutto-Tonnenkilometer ist die weltweite Diskussion über die Verteilung der Wegekosten inzwischen abgekommen. Einerseits wird von einigen Autoren dem Gewicht eine noch weit stärkere Rolle zugemessen, andererseits befaßt sich die Literatur inzwischen auch mit der Raumbeanspruchung, den zeitlichen Unterschieden in der Straßenbenutzung, den durch Geschwindigkeit, Antriebskräfte, Abbremsen und Beschleunigung hervorgerufenen Einflüssen sowie mit der reinen Fahrleistung als Maßstab für nicht mehr mit dem Verkehr direkt zusammenhängende Gemeinkosten. Zahlreichen Autoren⁵¹⁾ erscheinen die Ergebnisse des AASHO-Road-Tests wie ein Zauberschlüssel zur Lösung des Wegekostenproblems. An dieser Stelle braucht im einzelnen nicht mehr darauf eingegangen zu werden⁵²⁾.

Bedenklich ist vor allen Dingen dabei, daß sich diese Autoren weder mit den Berichten über den AASHO-Road-Test selbst noch mit den weltweit dazu erschienenen Ausführungen befassen. Dadurch, daß sich die Mitarbeiter der Eisenbahnen gegenseitig zitieren⁵³⁾ oder aber überhaupt nicht bzw. nur am Rande mit der Problematik befassen⁵⁴⁾, werden die Ausführungen auch nicht richtiger.

⁵¹⁾ Überwiegend Mitarbeiter der Eisenbahngesellschaften.

⁵²⁾ Vgl. zu diesen Fragen u. a.: *AASHO-Road-Test-Ausschuß* der Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen (Hrsg.), *Der AASHO-Road-Test* (= Heft 73 der neuen Folge der Forschungsarbeiten aus dem Straßenwesen), Bad Godesberg 1968; o. V., *AASHO-Test und Wegekosten*, *Der Güterverkehr*, 14. Jg. (1965), S. 255 ff.; *Meyer, D.*, Zur Auswertung des AASHO-Road-Tests für die Aufschlüsselung der Straßenkosten, *Straße und Autobahn*, 15. Jg. (1964), S. 382 ff.; *Mittmeyer, H.*, *Der AASHO-Road-Test und die Bemessung von Fahrbahnbefestigungen*, Sonderdruck aus: *Straßen und Tiefbau*, Hefte 4 und 5 (1966); *Schwaderer, W.*, Grundsätzliche Betrachtungen zum AASHO-Road-Test, *Straße und Autobahn*, 17. Jg. (1966), S. 320 ff.

⁵³⁾ Vgl. z. B. *Stier, G.*, *Das Wegekostenproblem aus der Sicht der Eisenbahn*, *Nahverkehrspraxis*, Heft 9 (1968), S. 392 ff.

⁵⁴⁾ Vgl. z. B.: *Meyer, D.*, Zur Auswertung . . . , a.a.O., S. 382 f.; *derselbe*, Beitrag . . . , a.a.O., S. 163 f. In dieser Abhandlung bezieht sich *Meyer* wiederum auf seine schon früher getroffene Feststellung, es sei »im Ingenieurwesen üblich«, beim Modellversuch ermittelte Funktionen auf die Realität zu übertragen. Er übersieht dabei jedoch, daß diese Übertragbarkeit sich auf bestimmte Materialien und ähnliche homogene Baukörper bezieht, während es sich beim Straßenkörper um ein höchst heterogenes, den verschiedensten variierenden Einflüssen ausgesetztes Gebilde handelt. Außerdem beachtet er nicht, daß sich die Belastungsrelationen dann ändern müssen, wenn statt für einen Teil der Versuchsobjekte unterdimensionierter Straßenstrecken für alle Versuchsobjekte ausreichend dimensionierte Versuchsabschnitte bzw. Straßen zu Grunde gelegt werden.

Meyer erfand als erster die angeblich aus dem AASHO-Road-Test abzuleitenden »Gesetze«⁵⁵⁾. Außer von einigen Mitarbeitern deutscher Eisenbahnen⁵⁶⁾ wurde dieser Begriff der Gesetzmäßigkeit in der Literatur nicht übernommen. Der wissenschaftliche Leiter des AASHO-Road-Tests hält die Ergebnisse nicht für physikalische Gesetze, sondern für »sehr enge Beziehungen; ob sie woanders Gültigkeit haben, mag sein oder auch nicht«⁵⁷⁾. *Schwaderer*⁵⁸⁾ bezeichnet die Extrapolation der in zwei Jahren gewonnenen Ergebnisse des AASHO-Road-Tests als eine Spekulation. Der AASHO-Road-Test-Ausschuß der Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen stellt fest: »Es besteht jedoch nach Baumeethoden, Bauweisen, Baustoffen und Anforderungen auch eine Anzahl von Unterschieden und Abweichungen, die eine unmittelbare Übertragung der Ergebnisse des AASHO-Road-Tests auf deutsche Verhältnisse nicht zulassen.«⁵⁹⁾

Es sei erlaubt, hier noch einen weiteren grundsätzlichen Zusammenhang zu erläutern, der in den meisten Untersuchungen übersehen wird. Viele Autoren wenden die beim AASHO-Road-Test gefundene Beziehung zwischen der Befahrbarkeit der Teststrecken und den verschiedenen Achslasten, die im groben Mittel mit der 4. Potenz der Achslasten wächst, allein an. *Meyer* dagegen differenziert sachgerechter zwischen der Beziehung in bezug auf die Dimensionierung eines Straßenkörpers und dem Verlust der Befahrbarkeit bei gegebener Fahrbahnbemessung. Geht man davon aus, daß die Bemessung eines Straßenkörpers um so dicker und widerstandsfähiger sein muß, je schwerer in Häufigkeit und dynamischem Gewicht der Verkehr auf einer Straße ist, und wendet man hierauf die beim AASHO-Road-Test gefundene Beziehung ($2/3$ Potenz) für die Berechnung der den einzelnen Kategorien anzulastenden Wegekosten an, dann bedeutet das, daß unter der Bedingung gleicher Lebensdauer einer Straße die einzelnen Kategorien entsprechend dieser Beziehung belastet werden sollen. Die Bedingung schließt dann aber aus, daß man auf die Unterhaltungs- und Erneuerungskosten zusätzlich noch die zweite beim AASHO-Road-Test gefundene Beziehung anwendet (4. Potenz). Wenn nämlich tatsächlich eine so für den Gesamtverkehr gut dimensionierte Straße für den Leichtverkehr länger halten würde, dann ist das nur auf den Tatbestand zurückzuführen, daß die Verstärkung vom Schwerverkehr bezahlt worden ist. Die der ersten Beziehung innewohnende Bedingung der gleichen Lebensdauer ist bisher in der deutschen Literatur unbeachtet geblieben⁶⁰⁾.

Es ist selbstverständlich, daß sich die Erörterung des Maßstabes Brutto-Tonnenkilometer bzw. der Ergebnisse des AASHO-Road-Tests nur auf die gewichtsabhängigen Kosten beziehen kann. Unter den wissenschaftlich beachtenswerten Abhandlungen sind die beiden mehrfach zitierten von *Meyer* die einzigen, die von einem gewichtsabhängigen Anteil an den Gesamtkosten von über 50 % ausgehen. Aus der bisher bekannten Literatur läßt sich

⁵⁵⁾ Vgl. *Meyer, D.*, Zur Auswertung . . . , a.a.O., S. 384. Inzwischen ist er von diesem Begriff wieder abgerückt; er nennt die Beziehungen jetzt »Funktionen«. Vgl. Beitrag . . . , a.a.O., S. 162.

⁵⁶⁾ Vgl. dazu z. B. *Effmert, W.*, Das Wegekostenproblem, Die Bundesbahn, 41. Jg. (1967), S. 215; *Stier, G.*, Das Wegekostenproblem aus der Sicht der Eisenbahn, a.a.O., S. 394.

⁵⁷⁾ Vgl. *Carey, W. N.*, Seine Ergebnisse sind keine Gesetze!, Deutsche Verkehrs-Zeitung, Nr. 25 vom 27. 2. 1969, S. 13.

⁵⁸⁾ Vgl. *Schwaderer, W.*, Mathematische Grundlagen, Bericht des AASHO-Road-Test-Ausschusses, a.a.O., S. 45.

⁵⁹⁾ Bericht des AASHO-Road-Test-Ausschusses, a.a.O., S. 10.

⁶⁰⁾ Der Verfasser legte im Herbst 1964 dem Arbeitsausschuß Wegekosten des Binnenverkehrsausschusses der ECE in Genf entsprechende Überlegungen vor. Parallel dazu entwickelte auch die amerikanische Bundesstraßenbaubehörde ähnliche Gedanken, die in dem bereits zitierten »Supplementary Report . . .«, a.a.O., S. 179 f., dargelegt sind.

durch Rückrechnung und Umkehrschluß ermitteln, daß die gewichtsabhängigen Kosten der Straße um 20 % streuen⁶¹⁾. Die Musteruntersuchung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften ebenso wie der Bericht der Arbeitsgruppe Wegekosten des Bundesverkehrsministeriums bestätigen die bisherigen Forschungsergebnisse⁶²⁾.

Die zahlreichen Einflußfaktoren, die bei der Betrachtung des Verhaltens eines Straßenkörpers zu beachten sind, spiegeln sich wider in den Vorträgen anlässlich der zweijährig abgehaltenen Straßenbautagung und in den jährlichen Essener Fachseminaren der Technischen Hochschule Aachen, die sich insbesondere in den beiden letzten Jahren mit diesen Problemen befaßten. Eine noch ungeklärte Frage ist die zunehmende, nach Ansicht der Straßenbauverwaltungen sogar beängstigende Beeinträchtigung der Straßenoberfläche durch die Benutzung von Spikes-Reifen⁶³⁾. Wenn die Musteruntersuchung und der Bericht der Arbeitsgruppe Wegekosten im Bundesverkehrsministerium die Grenzkosten der Benutzung für allein gewichtsabhängig halten, so stehen sie damit offensichtlich in Widerspruch zur Realität.

Neben den gewichts- und direkt verkehrsabhängigen Kosten fällt der größte Teil der gesamten Wegekosten als »Fixkosten« an. Auch hier lassen sich jedoch funktionale Zusammenhänge erkennen. So wird von Jahr zu Jahr deutlicher, daß der Ausbau des Straßennetzes primär eine Funktion nicht nur der Motorisierung an sich, sondern vor allem der zeitlichen Verteilung des stetig zunehmenden Verkehrs ist. Zur Zeit befinden sich mehr als 70 % aller Personenkraftwagen in Arbeitnehmerhand. Dieser Anteil wächst weiter. Das bedeutet, daß der Berufsverkehr ebenso wie der Feiertags- und Urlaubsverkehr zunehmen werden. Auf diesen Bedarf stellt das Bundesverkehrsministerium seine Planungen ab. Die Auflockerung der Ballungsgebiete und die Erleichterung des Verkehrs in den Gemeinden ebenso wie auf den Fernverkehrsstraßen zwischen den Ballungsgebieten stehen im Mittelpunkt des Straßenbaus. Die Bewältigung des Spitzenverkehrs steht in direktem Zusammenhang mit den Aufwendungen für das Straßenwesen. Unter Anwendung des *Verursachungsprinzips* muß bei realistischer Betrachtung auch diesem Tatbestand Rechnung getragen werden. Das aber wird ebenso in der Musteruntersuchung und in dem Bericht der Arbeitsgruppe Wegekosten des Bundesverkehrsministeriums vermißt wie in den neuerlichen Darlegungen von Meyer.

c) Schlußfolgerung

Die kategoriale Zurechnung der Wegekosten des Straßenverkehrs ist nach wie vor noch nicht gelöst. Die Verwendung der beim AASHO-Road-Test gefundenen Ergebnisse läßt sich unter Berücksichtigung der gesamten zu diesem Straßenversuch vorhandenen Literatur nicht rechtfertigen. Hat die Straßenbauforschung schon nach wie vor Bedenken bei der Ermittlung geeigneter Bemessungsverfahren, so hat sich der Wirtschaftswissenschaftler noch mehr Zurückhaltung aufzuerlegen, wenn er derart ungesicherte Maßstäbe bei der

⁶¹⁾ Vgl. *Secretary of Commerce*, Maximum Desirable Dimensions and Weights of Vehicles Operated on the Federal Aid Systems, 88. Kongreß, 2. Sitzung, Hausdokument Nr. 354 v. 19. August 1964, S. 153 ff.

⁶²⁾ Daß im übrigen die Dinge noch keineswegs geklärt sind, zeigt allein die Tatsache, daß die Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen sich in über hundert Ausschüssen mit den Problemen des Straßenbaus und der Straßenbenutzung befaßt. Daß Meyer mit seinen »Ergebnissen« so wesentlich von der Realität abweicht, deutet auf einen unzureichenden Kontakt zur Straßenbauforschung hin.

⁶³⁾ Vgl. dazu die — noch nicht veröffentlichten — Ausführungen der Professoren Grob (Zürich), Krebs (Karlsruhe), Leins (Aachen) und Webner (Berlin) auf der letzten Essener Tagung am 23. u. 24. 4. 1969.

Wegekostenzurechnung in Betracht zieht. Die Autoren, die sich für die Verteilung der gewichtsabhängigen Kosten nach der Befahrbarkeits-Beziehung des AASHO-Road-Tests aussprechen, müßten — wenn sie objektiv sein wollten — auf der anderen Seite auch die Abhängigkeit eines nicht unbeachtlichen Teils der Gesamtaufwendungen vom Spitzenverkehr und damit vom Leichtverkehr als anderes »Extrem« berücksichtigen⁶⁴).

Mit Extremen kann man nie die Wirklichkeit erfassen und »gerechte« Politik betreiben. Exakt und wissenschaftlich beweisen läßt sich weder das eine noch das andere. Nach Auffassung des Verfassers ist es deshalb zweckmäßiger, sich in einer Kompromißlösung dahingehend »zu einigen«, daß man zu weniger extremen Verteilungsschlüsseln übergeht. Dabei könnte man die gewichtsabhängigen Kosten, die ebenfalls pauschal bestimmt werden müßten, nach den geleisteten Brutto-Tonnenkilometern⁶⁵), einen Teil der Wegekosten nach der beanspruchten dynamischen Fläche (Breite multipliziert mit der Geschwindigkeit) und den Rest nach der Fahrleistung der Fahrzeuge verteilen. Dem Verfasser scheint es jedenfalls wesentlich sachlicher zu sein, für die Verteilung der Wegekosten gute qualitative Argumente zu sammeln und gegenüberzustellen, als sich auf ungesicherte quantitative Extreme zu stützen. Da sich die Lösung von der Quantität her nicht ergibt, sollten sich die interessierten Autoren in Anlehnung an die Ergebnisse und Tendenzen der Straßenbauforschung auf die Verbesserung der Qualität ihrer Argumentationen konzentrieren, statt sich auf rhetorische Floskeln bzw. wissenschaftlich scheinende Formeln ohne gesicherten Hintergrund zurückzuziehen.

V.

Konsequenzen

Der Verfasser ist nicht autorisiert, sich in diesem Zeitpunkt bereits mit Einzelheiten des im Bundesverkehrsministerium auf Anweisung des Ministers erstellten Berichts zum Wegekostenproblem zu befassen. Er kann damit im Moment nur seine Auffassung wiedergeben, daß dieser Bericht — zu weit von den Daten der Wirklichkeit entfernt — keine Förderung der Lösung des Wegekostenproblems zu bieten vermag.

Auch in der Bundesrepublik Deutschland hat die Chance bestanden, die Lösung des Wegekostenproblems durch eine gemeinsam von allen Interessierten und Betroffenen durchgeführte Untersuchung⁶⁶) so weit zu fördern, daß sich eine allseits akzeptable, dauerhafte politische Entscheidung hätte fällen lassen. Ein derartiges Verfahren ist bisher nur in der Schweiz gelungen, die sich allerdings in ihrer *Schweizerischen Straßenrechnung* auch weit mehr Zeit genommen hat, als sie — unzumutbar — der Arbeits-

⁶⁴) Wenn hier von der Verteilung eines Teiles der Wegekosten auf den Spitzenverkehr als einem »Extrem« gesprochen wird, so ist das lediglich als ein gewisses Zugeständnis an die Sicht Andersdenkender zu sehen; der Verfasser ist nach wie vor der Auffassung, daß dieser Zusammenhang durchaus realistisch ist, während die Verwendung der AASHO-Road-Test-Formeln nach Auffassung des Verfassers sachlich keine Rechtfertigung finden kann.

⁶⁵) Die Berechnung hat selbstverständlich unter Berücksichtigung der tatsächlichen Auslastung und nicht des höchst zulässigen Gesamtgewichts der Fahrzeuge zu erfolgen. Meyer (Beitrag . . . , a.a.O., S. 165) berücksichtigt dies zwar qualitativ; quantitativ dagegen überschreitet er die aus der Statistik zu entnehmende Auslastung nicht unbeträchtlich. Vgl. dazu auch *Castiglia u.a.*, a.a.O., S. 118.

⁶⁶) Der Verfasser hat diese Forderung bereits vor 10 Jahren aufgestellt. Vgl. *Dreskornfeld, W.*, Die Wegekosten des Straßenverkehrs . . . , S. 8, 45.

gruppe Wegekosten des Bundesverkehrsministeriums zugestanden wurde. Im Moment jedenfalls zeichnet sich nur ein weiterer Schritt zur Vervielfältigung der bisher vorhandenen Gutachten, Analysen und Untersuchungen ab, ohne daß eine vertretbare Lösung des Problems erreicht werden könnte.

Die schriftliche Auseinandersetzung in Broschüren, Zeitungen und Zeitschriften führt so lange zu keinem tragbaren Ergebnis, wie die Kontrahenten aneinander vorbeireden, um nicht ihre Argumentation zu verlieren, bzw. je nach den Umständen die Meinung wechseln⁶⁷⁾. Der Verfasser regt deshalb erneut an, im Schoße der Wissenschaft einen Wegekostenausschuß zu bilden, der sich fern von Polemik und Vorurteilen, fern von Einseitigkeit und Oberflächlichkeit mit den Dingen befaßt und in mündlichen Auseinandersetzungen die Argumentation überprüft. Selbst wenn ein derartiges Verfahren mehrere Jahre in Anspruch nehmen würde, ließe sich doch eher ein Abschluß voraussehen als in der bisherigen über vierzigjährigen Diskussion.

⁶⁷⁾ Vgl. dazu z. B. *Brandt, K.*, Untersuchungen zur Frage der Wegekosten des Straßenverkehrs kritisch beleuchtet, *Die Bundesbahn*, 43. Jg. (1969), S. 411. Im Gegensatz zur offiziellen Auffassung der DB und zu der Meinung seiner Kollegen dürften nach *Brandts* Auffassung »die Ergebnisse der Ausgabenrechnung der ökonomischen Wahrheit näher kommen«, weil die Kosten in der Schweizerischen Straßenrechnung unter den Ausgaben lägen und bei der Ausgabenrechnung eine Wegekostendeckung in Höhe von nur 57 % erreicht werde. *Brandt* läßt allerdings offen, ob er sich bei einer anderen als der innerhalb der betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung angewendeten Methode (Verzinsung und Abschreibung vom Wiederbeschaffungswert statt vom Anschaffungswert) ebenfalls für die Ausgabenrechnung entschieden hätte. Er läßt auch nicht erkennen, welche Methode er z. B. in der Bundesrepublik Deutschland angewendet wissen möchte. Der Verfasser jedenfalls begrüßt die letzte in einer offiziellen Veröffentlichung der Deutschen Bundesbahn erschienene Äußerung, die seine von Beginn an vorgetragene Forderung zur Anwendung der Ausgabenrechnung unterstützt.

Buchbesprechungen

Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster (Hrsg.), Das Kapazitätsproblem in der Verkehrswirtschaft (= Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 46), Verlag Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1967, 169 S., DM 17,-.

Die vorgelegte Untersuchung setzt sich aus vier Beiträgen zum Kapazitätsproblem in der Verkehrswirtschaft zusammen, mit denen ein Überblick über die speziellen Probleme der staatlichen (Infrastruktur) und unternehmensindividuellen Kapazitätsgestaltung vermittelt werden soll.

In einem einleitenden Teil widmet sich *Dietmar Krafft* den allgemeinen Fragen einer optimalen Kapazitätspolitik. Die Zusammenhänge zwischen Investitions- und Beschäftigungspolitik (als Einsatz und Auslastung der Kapazitäten), Kapazität und Nutzungsgrad und die Hemmnisse einer optimalen Kapazitätspolitik im Verkehrssektor sowie ihre Beseitigung werden analysiert. *Krafft* definiert die optimale Kapazität (bei unternehmerischer Zielsetzung der Gewinnmaximierung) durch den »Schnittpunkt der langfristigen Grenzkosten- mit der Grenzerlöskurve, wobei für die Grenzkostenkurve die bei dem jeweiligen Leistungseinsatz erreichbare Minimalkostenkombination bestimmend ist, während für die Grenzerlöskurve die erzielbaren Preise bei alternativer Leistungsabgabe prognostiziert werden müssen« (S. 19 f.). Es versteht sich von selbst, daß diese Aussage als Orientierungshilfe für die Praxis nicht mehr als eine Leerformel darstellt. Diese Feststellung gilt für alle Analysen, die sich des völlig inhaltsleeren und auch in der theoretischen Diskussion widersprüchlichen Begriffes der »langfristigen Grenzkosten« bedienen.

Die drei nachfolgenden Beiträge widmen sich der Kapazitätspolitik bei der Eisenbahn (*Bernhard Knagge*), der Binnenschifffahrt (*Gerrit*

Larink) und dem gewerblichen Güterkraftverkehr (*Helmut Wölte*). Die mit zahlreichen statistischen Angaben zum Eisenbahnkomplex versehenen Ausführungen von *Knagge* vermitteln eine abgerundete Information über die in diesem Bereich der Verkehrswirtschaft auftretenden Kapazitätsfragen bei den Verkehrsmitteln und den baulichen Anlagen. Dem Verfasser ist zuzustimmen, wenn er hervorhebt, daß es ökonomisch gesehen unsinnig ist, der Bahn das Instrument der Preispolitik weitgehend aus der Hand zu nehmen und ihr nur die Investitions- und Beschäftigungspolitik zu belassen. Dadurch werden die Eigenverantwortlichkeit der Bundesbahn für ihre Investitionsmaßnahmen wie auch ihr echter wirtschaftlicher Handlungsspielraum eingeengt. *Knagge* sieht den ersten Fall als besonders gravierend an, zumal er annimmt, daß »im Eisenbahnbereich mehr Faktoren gebunden wurden, als unter Beachtung des ökonomischen Prinzips zu vertreten ist« (S. 80).

Nicht übereingestimmt werden kann hingegen mit der These *Knagges*, daß die DB auf dem Gebiet exakter Prognosen bereits »relativ weit fortgeschritten sei« (S. 67). Im Gegenteil, die Erfahrungen der letzten 5 Jahre haben gezeigt, daß die bislang angewandten ökonometrischen Prognoseverfahren außerordentlich hohe Fehlerquoten aufweisen, die der Bahn eine ökonomisch sinnvolle Investitionsplanung erschweren. Hier liegt eines der zentralen Probleme der gesamten Verkehrswirtschaft.

Durch die staatliche Abwrackaktion in der Bundesrepublik (und die dazu parallel laufende Verknappung des Schiffsraumes im Frühsommer 1969 infolge der überschäumenden Konjunkturwellen) scheint sich eine Lösung der von *Larink* diskutierten Fragen anzubahnen. Der Verfasser weist insbesondere auf das rein ökonomisch nicht zu erklärende Unternehmerverhalten, vor allem der Partikuliere, hin. Da dies durch (temporär wirkende) Abwrackaktio-

nen nicht verändert werden kann, besteht die Gefahr, daß bei längerfristiger Betrachtung das Schlagwort vom »ruinösen Wettbewerb infolge Überkapazitäten« wieder aktuell wird. In diesem Zusammenhang ist zu fragen, ob die traditionelle mittelstandsorientierte Interventionspolitik der Administration nicht insbesondere dazu beiträgt, diesen latenten Zustand zu konservieren. Gedacht wird hierbei vor allem an das ökonomisch dubiose System staatlich erzwungener Mitbeschäftigungsverträge.

Der abschließende Beitrag von *Wölte* beschäftigt sich mit den kapazitativen Strukturproblemen des gewerblichen Güterfernverkehrs und vor allem den staatlichen Kapazitätseingriffen aufgrund der Konzessionierung und Kontingentierung. Neben der Kritik an dieser Reglementierung, die anscheinend – wenn man die deutsche und europäische Verkehrspolitik (Äußerungen *Bodsons*) analysiert – nicht abgebaut, sondern zumindest tendenziell verstärkt werden soll, wird ebenfalls das Unternehmerverhalten als zentrales Hemmnis für eine ökonomisch befriedigende Kapazitätsstruktur aufgeführt, wobei die Verbesserung der Markttransparenz, wie *Wölte* es betont, wohl kaum dazu beitragen wird, bei Aufrechterhaltung der für die Unternehmer angenehmen Kontingentierungsschutzwälle dieses Verhalten fühlbar zu verändern.

Die vier Beiträge des vorliegenden Buches vermitteln in gedrängter Form einen weitgehenden Einblick in die strukturellen und organisatorischen Probleme der Angebotsseite im Verkehr.

Dr. G. Aberle, Köln

Schulz-Hanßen, Elke, Die Verkehrswirtschaft des Seehafens, eine Begriffs- und Wesensbestimmung (= Bd. 8 der Verkehrswissenschaftlichen Forschungen), Verlag Duncker & Humblot, Berlin-München 1965, 185 S., DM 29,60.

Der Begriff »Seehafenverkehrswirtschaft« oder auch »Verkehrswirtschaft des Seehafens« mußte gefunden werden, als es nach dem Inkrafttreten des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft darum ging, die

Funktionen eines Seehafens in eine gemeinsame EWG-Politik einzuordnen. Der EWG-Vertrag sieht in seinem Artikel 84 Absatz 2 vor, daß der Ministerrat nach einstimmigem Beschluß darüber befinden kann, ob, inwieweit und nach welchem Verfahren geeignete Vorschriften für die Seeschifffahrt und Luftfahrt zu erlassen sind. Die geringe, man kann auch sagen nicht vorhandene Kompetenz der Kommission der Europäischen Gemeinschaften in Sachen Seeschifffahrt steht jedoch in einem umgekehrten Verhältnis zu deren Ehrgeiz, die Seeschifffahrt und Luftfahrt »in den Griff zu bekommen«. Äußerst unzulängliche Versuche, eine gemeinsame EWG-Seeschifffahrtspolitik zu konzipieren, haben seit Jahren dazu geführt, daß die Kommission sich, wie wir meinen, in weiser Voraussicht einer allzu großen Initiative auf diesen Gebieten enthalten hat. Das schließt nicht aus, daß in den Brüsseler Schubladen heute detaillierte Vorschläge für eine gemeinsame EWG-Seeschifffahrtspolitik liegen, wobei sicherlich die These von der Untrennbarkeit von Handels- und Schifffahrtsverträgen eine maßgebliche Rolle gespielt haben wird.

Während nun die EWG-Kommission der Auffassung zuneigt, die »Seehäfen« als unter den sogenannten allgemeinen Teil des EWG-Vertrages fallend zu betrachten, vertreten Hafenfachleute in den Ländern der EWG, in der Bundesrepublik aber auch Bundesrat und Bundestag, die Ansicht, die sogenannte »Seehafenverkehrswirtschaft« eines Seehafens sei untrennbar mit der Seeschifffahrt verbunden, also hinsichtlich einer vertragsmäßigen Behandlung dem Artikel 84 Absatz 2 EWGV zuzuordnen. Nun ist es ganz ohne Zweifel wichtig zu wissen, was denn nun eigentlich eine solche »Seehafenverkehrswirtschaft« ist; die Arbeit von *Schulz-Hanßen* versucht zur Frage der allgemeinen Abgrenzung dieser Seehafenverkehrswirtschaft von der Seehafenwirtschaft einen Beitrag zu leisten. Die Beantwortung der heiklen Frage: Zugehörigkeit zur Seeschifffahrt oder nicht? bleibt offen, war aber auch nicht Ziel der Untersuchung.

Die Untersuchung stellt sich zur Aufgabe, das Wesen der Seehafenverkehrswirtschaft zu erarbeiten, und zwar der Seehafenverkehrswirtschaft, die dem zivilen Güter- und Personenverkehr dient. Sie geht dabei von der Seehafenverkehrswirtschaft eines einzelnen See-

hafens aus. Diese wird zunächst aus gesamtwirtschaftlicher Sicht betrachtet, in ihrer Bedeutung für das Wachstum und die Struktur der Gesamtwirtschaft. Die wirtschaftliche Einheit, als die die Seehafenverkehrswirtschaft in dieser Gegenüberstellung mit der Gesamtwirtschaft erscheint, kann sich nun auf sehr verschiedenen Wegen ergeben und nur mit Hilfe eines sehr vielfältigen Systems von wirtschaftlichen und rechtlichen Beziehungen aller ihrer Teile untereinander. Deshalb ist ausführlich Raum gegeben einer Darstellung der Organisation einer Seehafenverkehrswirtschaft; die Organisation wiederum ist abhängig von den Funktionen der Seehafenverkehrswirtschaft und den unterschiedlichen Bedingungen, unter denen diese Funktionen erfüllt werden können und müssen. Bei der Besprechung der Funktionen wird bis auf die den einzelnen Funktionsbereichen zugehörigen seehafenverkehrswirtschaftlichen Leistungen zurückgegangen, kann doch nur durch diese Leistungen die Seehafenverkehrswirtschaft von anderer wirtschaftlicher Betätigung im Seehafen abgegrenzt werden.

Die Arbeit geht von der Seehafenverkehrswirtschaft in der Marktwirtschaft aus; alle Fragen, die für die Beziehung der Seehafenverkehrswirtschaft zur Gesamtwirtschaft mitbestimmend sind, werden am Beispiel der marktwirtschaftlichen Seehafenverkehrswirtschaft klar dargestellt. Derartige Fragen sind im wesentlichen: Die Gestaltungskraft der Seehafenverkehrswirtschaft für gesamtwirtschaftliche Entwicklungsprozesse, die Abgeleitetheit der Nachfrage, ihre wirtschaftlich bedingte Veränderlichkeit, ihre Beeinflussbarkeit und die Grundprobleme der Organisation.

Alle anderen Fragen, wie insbesondere die technische Eigenart und die Funktion der Leistungen, die seehafenwirtschaftliche und die Dienstleistungseigenart der Leistungen als Bedingungen ihrer Erstellung, aber auch die durch Natureinflüsse bedingte Veränderlichkeit der Nachfrage können für die Seehafenverkehrswirtschaft in der Marktwirtschaft und in der Zentralverwaltungswirtschaft in gleicher Weise beantwortet werden.

So wie es keine Organisation der Seehafenverkehrswirtschaft schlechthin gibt, vergessen wir nicht, daß es den Seehafen und den Wettbewerb zwischen den Seehäfen auch nicht gibt,

sind doch Seehäfen, insbesondere wenn es sich um hochqualifizierte Universalhäfen handelt, gewissermaßen spezifische Wirtschaftspersönlichkeiten, ebenso deutlich wird aber auch im Buch von *Schulz-Hanßen*, daß es gemeinsame Fragen der Organisation gibt und allgemeine Bestimmungsfaktoren für die Seehafenverkehrswirtschaft.

Die Untersuchung ist erschöpfend und hat alle Teilbereiche hinreichend erfaßt, die eine Seehafenverkehrswirtschaft ausmachen. Sie wird bei den zweifellos zu erwartenden Auseinandersetzungen um die vertragsrechtliche und wirtschaftspolitische Einordnung der Seehäfen, der Seehafenwirtschaft und der Seehafenverkehrswirtschaft als Teil der Seehafenwirtschaft und deren Basis zugleich eine wertvolle Hilfe sein.

Dr. L. Jolmes, Hamburg

Hubbard, M., The Economics of Transporting Oil to and within Europe, Verlag Maclaren & Sons Ltd., London 1967, 81 S., 50 s.

Sowohl der deutschen wie auch der europäischen Verkehrspolitik liegt die »Ordnungsphilosophie« einer optimalen Verkehrsordination zugrunde, die von dem gedanklichen Konzept ausgeht, daß derjenige Verkehrsträger zur Leistungserstellung über den Markt ausgewählt wird, der mit den geringsten Kosten die jeweils nachgefragte Transportleistung zu erstellen in der Lage ist. An welcher Kostengröße dabei auch immer das Koordinationskriterium ausgerichtet wird – seien es die Durchschnittskosten oder die kurz- oder langfristigen Grenzkosten auf der Basis betriebs- oder volkswirtschaftlicher Definitionen – so ist zunächst jeder Versuch einer vergleichenden Leistungs- und Kostenanalyse zu begrüßen, der unter realistischen Voraussetzungen die bei dem derzeitigen technischen Produktionsniveau realisierbaren kooperativen Leistungs- und Kostenvorteile der in Substitutionskonkurrenz stehenden Verkehrsträger und die sich daraus auf den einzelnen Teilmärkten ergebende Möglichkeit einer sinnvollen Arbeitsteilung transparent macht. Dies gilt insbesondere für eine kostenmäßig fundierte Aussage über die ökonomische Effizienz des Pipeline-Verkehrs, um

dessen ordnungspolitische Integration in das Gesamtverkehrssystem die politischen Willensträger schon des längeren bemüht sind. Nicht zuletzt aus diesem Grunde gewinnt die Untersuchung von *Hubbard* besondere Aktualität.

Der genannte Autor hat in der vorliegenden Veröffentlichung versucht, die insgesamt möglichen Transport-Alternativen bei der Beförderung von Öl nach und innerhalb Europas anhand umfangreichen Informationsmaterials, das ihm von mehr als 20 Mineralölfirmen aus 8 europäischen Ländern zur Verfügung gestellt wurde, zu analysieren. Dabei sieht es der Autor nicht als seine Aufgabe an, allgemeingültige Antworten zu geben, sondern die Bedingungen aufzuzeigen, innerhalb deren sich die spezifischen Kostenvorteile der einzelnen Verkehrsträger realisieren lassen. Methodisch werden zunächst im Rahmen von Partialanalysen einzelne Verkehrsträger unter Differenzierung einer Anzahl von Leistungs- und Kosteneinflußgrößen isoliert betrachtet. In einem anschließenden Kapitel werden die Möglichkeiten und Grenzen einer wirtschaftlichen Einsatzfähigkeit der Verkehrsträger mit Hilfe des aus den Partialanalysen ermöglichten horizontalen Kostenvergleichs aufgezeigt. Für den schienenseitigen Transport werden dabei aus mehreren Bahnfrachten ermittelte Durchschnittswerte zugrundegelegt, eine Methodik, die für unternehmenspolitische Entscheidungen zwar sinnvoll sein kann, für verkehrspolitische Orientierungen jedoch aufgrund vielfach fehlender kostenechter Preisgestaltung an Aussagekraft verliert.

An die einleitende Darstellung der Strukturwandlungen innerhalb der Transportsysteme im Mineralölverkehr schließt eine ausführliche Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von Tank Schiffen an, wobei insbesondere die Energie-, Betriebs- und Kapitalkosten in Abhängigkeit alternativer Transportentfernungen und Schiffsgrößen analysiert werden. *Hubbard* kommt dabei zu dem Ergebnis, daß eine Reise von 5000 Seemeilen bei Benutzung eines 10000-t-Tankers Selbstkosten von 0,125 d. pro t/Seemeile, bei einem Schiff von 70000 t von 0,039 d. und bei einem Tanker von 150000 t von 0,029 d. pro t/Seemeile verursacht. Dabei weist der Autor das Gesetz abnehmender Grenzerträge bei zunehmenden Schiffsgrößen nach.

Während sich bei Einsatz eines Schiffes von 15000 tdw. gegenüber einem Tanker von 10000 tdw. eine Kostenersparnis von 14 s. je Tonne bei einer Reise von 5000 Meilen ergibt, kann bei Benutzung eines Schiffes von 150000 tdw. statt eines Tankers von 100000 tdw. lediglich eine Kostenreduzierung von 2 s. 1 d. pro Tonne realisiert werden. Desweiteren weist *Hubbard* nach, daß auf der Fahrt vom Persischen Golf nach Europa die Benutzung des Suez-Kanals für Tanker bis 70000 tdw. bis zu einem Lastgrad von 80% in der Regel einen geringeren Werteverzehr verursacht, als bei Vollauslastung der Schiffe um das Kap der Guten Hoffnung.

Die Analyse beschränkt sich ausschließlich auf die Ermittlung der durch die Inbetriebnahme der Schiffe entstehenden Kostenbestandteile, während die mit ständig steigenden Tankergrößen verbundenen zusätzlichen Investitionen in den Umschlags- und Lagerbereichen der Häfen vernachlässigt werden. Bezogen auf die durchgehende Transportkostenkette vom Ölfeld zur überseeischen Raffinerie verliert damit zugleich die vorliegende Untersuchung an Aussagekraft.

Nach einer isolierten Kostenanalyse des Pipeline-Verkehrs, differenziert nach unterschiedlichen Rohrdurchmessern von 15,3 cm bis 106 cm und Entfernungsbereichen der Pumpstationen von 40 bis 320 km werden in einem Vergleich die Kosten des Pipeline-Verkehrs denjenigen der potentiellen Substitutionskonkurrenten gegenübergestellt. Nach *Hubbards* Feststellung ist dabei die Rohölleitung bis zu einer jährlichen Durchsatzkapazität von 300000 t sowohl der Kanal- und Küstenschiffahrt wie auch der Eisenbahn und dem größten Tank-Lkw unterlegen. Bei einer Kapazität von 1 Mill. t pro Jahr vermag die Pipeline ihre Leistungsvorteile gegenüber der Eisenbahn und dem Lkw zu manifestieren, gegenüber der Rheinschiffahrt bleibt jedoch ein enger Substitutionswettbewerb bestehen.

Die betrieblich maximale Durchsatzkapazität einer Pipeline variiert mit dem Rohrdurchmesser und dem Abstand zwischen den Pumpstationen. Während das maximale jährliche Transportvolumen bei einer Pipeline mit Rohren von 15,3 cm und einem Pumpenabstand von 320 km rd. 200000 t/Jahr beträgt, kann die Kapazität bei gleichem Rohrdurchmesser

durch Verringerung des Pumpenabstandes auf 40 km auf 700 000 t gesteigert werden. Die analogen Werte für eine Pipeline von 106 cm betragen nach *Hubbard* 26 Mill. t gegenüber 85 Mill. t pro Jahr. Da für alle Pipelines eines bestimmten Rohrdurchmessers die Betriebskosten bei einem Pumpenabstand von 320 km pro km unverhältnismäßig hoch sind, kommt *Hubbard* zu dem investitionspolitisch wichtigen Ergebnis, daß bei einer potentiellen Nachfragesteigerung der Bau einer Pipeline größeren Durchmessers kostengünstiger ist als eine Kapazitätsausweitung aufgrund vermehrter Pumpstationen.

Die vorliegende Untersuchung enthält eine Fülle von Leistungs- und Kostenwerten, die jedem, der sich mit den angeschnittenen Problemkreisen beschäftigt, eine ebenso wichtige wie nützliche Materialvergleichsbasis bieten kann. Die insgesamt 36 Seiten umfassenden graphischen Darstellungen, in denen die Gesamtkosten und die wichtigsten Kostenarten der Verkehrsträger in Abhängigkeit einer Vielzahl von Kostendeterminanten dargestellt und mit den Kosten der konkurrierenden Verkehrsträger verglichen werden, vermitteln einen differenzierten Überblick über die Kosten- und Leistungsstrukturen der einzelnen Verkehrsträger, insbesondere der Tankschiffahrt und der Pipelines. Wenn — wie *Hubbard* selbst wiederholt betont — die Ergebnisse keinesfalls verallgemeinernd interpretiert werden dürfen, so lassen sich aus ihnen doch bestimmte arteigene Leistungsvorteile der konkurrierenden Verkehrsträger herausarbeiten und Gesetzmäßigkeiten in Abhängigkeit differenzierter Einflußfaktoren feststellen.

Dipl.-Volksw. G. Schub, Köln

Nedden, Gerhard, Kreuzungsrecht. *Ein Beitrag zu den bei Kreuzungen von Straßen untereinander und mit anderen Verkehrswegen, mit Gewässern und mit Versorgungs- und Telegrafenerleitungen auftretenden Rechtsfragen.* Carl Heymanns Verlag KG, Köln—Berlin—Bonn—München 1968, 266 S., DM 35,50.

Der Verfasser wendet sich mit seiner Arbeit vorzugsweise an den Praktiker. Sie enthält

jedoch auch wissenschaftlich relevante Aspekte. Das gilt besonders für die Grundsätze des Kreuzungskostenrechts. Hierbei wird unterschieden zwischen dem Prioritätsprinzip, dem Veranlassungsprinzip, dem Interessenprinzip und dem Integrationsprinzip (Kreuzung als Gemeinschaftsanlage). Dem Veranlassungsprinzip wird eine gewisse Vorrangigkeit eingeräumt, zumal es in zahlreichen Gesetzen verankert ist, ohne daß ihm jedoch eine allgemeine Gültigkeit zugesprochen wird und der Weg zur Anwendung oder Teilanwendung anderer Prinzipien durchaus offen bleibt.

In der Untersuchung werden nacheinander die Rechtsverhältnisse bei Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen, von Straßen untereinander einschließlich Einmündungen, von Straßen und Gewässern, von Versorgungsleitungen und Straßen und von Fernmeldeleitungen und Straßen dargestellt.

Für Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen gilt das am 1. 1. 1964 in Kraft getretene Gesetz vom 14. 8. 1963 (Eisenbahnkreuzungs-gesetz). Es ersetzt das Kreuzungsgesetz vom 4. 7. 1939, dessen starre Kostenregelung in der Praxis auf erhebliche Schwierigkeiten gestoßen ist und bezüglich der Finanzierung der Bauvorhaben wiederholt langwierige Rechtsstreitigkeiten nach sich gezogen hat. Deshalb war eine Kostenregelung notwendig, die der wahren Interessenlage mehr entspricht und die außerdem den verkehrspolitischen Grundsätzen über die Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen aller Binnenverkehrsträger Rechnung trägt.

Gewiß wird auch das neue EKG nicht alle Wünsche befriedigen. Das bezeugt auch der Verfasser in seiner Schrift wiederholt. Aber es wird jetzt der Eindruck vermieden, daß die Bevorzugung eines Leistungspflichtigen bei der früheren starren Beitragsregelung nicht ganz auszuschließen / ist. Es würde zweckdienlich sein, wenn nach einiger Zeit berichtet werden könnte, ob und in welchem Umfange das neue EKG den Erwartungen entsprochen hat.

Trotz gesetzlicher Regelung verbleibt ein wunder Punkt, wenn kommunale Baulastträger oder Eisenbahnunternehmer nicht in der Lage sind, den auf sie entfallenden Kostenbeitrag zu leisten. In solchen Fällen müssen ergänzende Geldmittel von den parlamentarischen

Körperschaften des Bundes und der Länder nach § 17 EKrG bewilligt werden. Mit Recht bedauert der Verfasser, daß die Mittelbereitstellung im Bundeshaushalt bislang unzureichend gewesen ist.

Die der Schrift als Anhang Nr. 4 beigegebenen Rechnungsbeispiele zeigen, wie im Einzelfalle bei den Kostenabrechnungen verfahren wird.

Da die Schrift *Neddens* bereits im Herbst 1968 erschienen ist, konnte der Initiativantrag des Bundesrats vom 6. 12. 1968 und die dazu ergangene Stellungnahme der Bundesregierung vom 12. 3. 1969 betreffend die Regelung der Rechtsverhältnisse für die Fälle, daß eine Straße eingezogen oder der Betrieb einer Eisenbahn dauernd eingestellt wird, nicht mehr berücksichtigt werden.

In der Darstellung der Kostenregelung bei Herstellung neuer Kreuzungen und bei Änderungen von Kreuzungen und Einmündungen von Straßen untereinander zeigt der Verfasser anschaulich auf, in welchen Fällen das Veranlassungsprinzip ausschließlich angewandt wird und wo auch andere Prinzipien gelten. Zu begrüßen sind hierbei die Hinweise auf die Straßengesetze der Länder, die der Verfasser manchmal recht kritisch beurteilt.

Dies gilt auch für die ausführliche Kommentierung der Kreuzungen von Straßen und Gewässern. Besonders wichtig ist die Regelung der in den Straßengesetzen geordneten Brückenbaulast. Denn nunmehr ist im Bundesfernstraßengesetz und in allen Straßengesetzen der Länder festgelegt, daß Brücken und Durchlässe als Bestandteil des Straßenkörpers zur Straße gehören. Die Brücken im Zuge von Bundesfernstraßen gehören in die Baulast des Bundes. Sie sind also keine »selbständige Verkehrsanstalten« mehr, die 1921 nach Verreichlichung der Wasserstraßen damals in der Unterhaltungspflicht der Länder verblieben sind. Der Verfasser erklärt die Besonderheiten der Brückenbaulast nach den Straßengesetzen der Länder. Die Kreuzungsvorschriften des Bundeswasserstraßengesetzes werden in einem besonderen Kapitel behandelt.

Im Vordergrund des Kapitels über die Kreuzung von Versorgungsleitungen und Straßen stehen die in den Straßenräumen verlegten Rohr- und Kabelleitungen der Versorgungswirtschaft und die längs der Straße verspann-

ten Freileitungen. Zu der öffentlichen Versorgung zählt die Belieferung der Allgemeinheit mit elektrischer Energie und Gas, mit Wasser und Wärme und die Abwässerbeseitigung. Die Mineralölleitungen werden aber nicht zur öffentlichen Versorgung gezählt, da sie nicht der Versorgung nach den herkömmlichen Begriffen dienen, sondern für die Belieferung der Raffinerien und anderer Verarbeitungsbetriebe bestimmt sind. Gleiches gilt für Werksleitungen, die innerbetriebliche Funktionen erfüllen.

Eine besondere gesetzliche Regelung für die Kreuzungen von Versorgungsleitungen und Straßen gibt es indes nicht. Nach den Straßengesetzen gilt für die öffentlichen Straßen der Gemeingebrauch. Wenn er beeinträchtigt wird oder beeinträchtigt werden kann, liegt eine Sondernutzung vor, die einer öffentlich-rechtlichen Erlaubnis des Trägers der Straßenbaulast oder der Straßenbaubehörde oder der Straßenaufsichtsbehörde bedarf.

Der Verfasser hat die sich daraus ergebenden Rechtsverhältnisse übersichtlich geordnet und zudem auch aufkommende Einzelfragen sorgfältig beantwortet. Hinzuweisen ist besonders auf die Straßenbenutzungs- (Konzessions-) beträge und etwaige daraus resultierende (Konzessions-) Abgaben.

Die Benutzung von öffentlichen Verkehrswegen durch Fernmeldeleitungen stützt sich auf das Telegrafengesetz nebst Ergänzungen und Ausführungsbestimmungen. Das Postregal hat stets die von den Ländern wahrgenommene Herrschaft über die Wege seit der Entstehung eines deutschen Bundesstaates überschattet. Daraus erklärt sich die besondere Rechtsstellung der deutschen Bundespost bei Inanspruchnahme des öffentlichen Straßenraumes für ihre Telegrafennetze. Das Recht zur (unentgeltlichen) Benutzung der öffentlichen Straßen (und öffentlichen Gewässer für die Fälle von Kreuzungen) kann nicht wahrgenommen werden, wenn der Gemeingebrauch dadurch dauernd beschränkt wird. Die Rechtsbeziehungen zwischen der deutschen Bundespost und dem Träger der Straßenbaulast sind übersichtlich dargestellt.

Die Schrift *Neddens* ist mit aller Sorgfalt abgefaßt und textlich gut verständlich; sie erleichtert das Eindringen in diese spröde Rechtsmaterie.

Prof. Dr. Dr. W. Böttger, Köln

Larink, Gerrit, Möglichkeiten für eine Kapazitätsregulierung in der Binnenschifffahrt (= *Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 48*), Verlag Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen 1967, 144 S., DM 17,—.

Die vorliegende Untersuchung ist ein weiterer Beitrag des Verkehrswissenschaftlichen Institutes an der Universität Münster zur Analyse des Binnenschifffahrtmarktes und zur Lösung der ökonomischen Probleme des Binnenschifffahrtsgewerbes. (Vgl. *Doni, W.*, Die Binnenschifffahrt in der europäischen Integration, Heft 34; *Erbguth, H.*, Die Marktstellung der deutschen und niederländischen Partikulierschifffahrt im Rahmen der gegenwärtigen Entwicklungstendenzen, Heft 37; Das Kapazitätsproblem in der Verkehrswirtschaft, Heft 46.)

Ziel der Studie ist es, Wege und Mittel zur Erhöhung der Angebotselastizität der Binnenschifffahrt aufzuzeigen, die eine bessere Anpassungsfähigkeit an kurz- und langfristige Nachfrageänderungen auf dem Binnenschifffahrtsmarkt ermöglichen. Hierzu wird eine Bestandsaufnahme der traditionellen Verhaltensweisen der Schifffahrttreibenden auf Veränderungen der Marktconstellationen sowie eine Übersicht über praktizierte und geplante Angebotsregulierungen gegeben. Darüber hinaus werden modell-theoretisch weitere Marktanpassungsmöglichkeiten angesprochen und auf ihre Durchführbarkeit und Effizienz überprüft. Die Untersuchung gliedert sich in vier Kapitel. Im ersten — überschrieben »Das Kapazitätsproblem und seine Bedeutung« (ein wenig sinnvoller Titel) — werden die Interdependenzen zwischen der Kapazitätsanpassung und einer optimalen Verkehrsteilung herausgestellt sowie die begriffstechnische Definition der Überkapazität vorgenommen. Unter Kapazitätsanpassung wird »die quantitative und qualitative Reaktion des Angebots auf Veränderungen der Nachfrage« verstanden, während die optimale Verkehrsteilung erreicht ist, »wenn in einem gegebenen Zeitpunkt die einzelnen Verkehrsunternehmen jeweils die Transporte übernehmen, die sie vergleichsweise am kostengünstigsten durchführen können«, d. h. eine Minimierung der volkswirtschaftlichen Transportkosten erzielt wird.

Die Anpassungsfähigkeit der Binnenschifffahrt an Nachfrageänderungen wird durch spezifische, technische und ökonomische Strukturdaten geprägt. Die mangelnde Teilbarkeit der Produktionsfaktoren (Schiffsgefäße) als technische Dimensionierung wird durch die Betriebsgrößenstruktur der Schifffahrtsunternehmen (über 82% der Unternehmen verfügen nur über ein Schiff) zum unlösbaren Problem einer flexiblen Marktanpassung; die Realisierung einer optimalen Verkehrsteilung auf dieser Basis ist nicht möglich. Ebenso verhindert die bestehende Marktordnung in der Binnenschifffahrt (Festfrachtesystem, Mitbeschäftigungsverpflichtung für Partikulierschiffsraum) die Selbstbereinigungsfunktion des Marktes. Des weiteren kann die monopolistische Preisdifferenzierung der Eisenbahn durch nicht kostendeckende Wettbewerbsstarife zur Binnenschifffahrt einer optimalen Verkehrsteilung entgegenstehen.

Das zweite Kapitel beinhaltet eine Analyse der technisch-organisatorischen Kapazitätsanpassungen. Ausgehend von den derzeitigen Verhaltensweisen der beiden Anbietergruppen Partikuliere und Reeder bei Beschäftigungsschwankungen werden die Möglichkeiten einer kurz- (intensitätsmäßige, quantitative und zeitliche Anpassung) und langfristigen Kapazitätsanpassung einer kritischen Betrachtung bezüglich ihrer ökonomischen Relevanz (Darstellung der Kostenverläufe) unterzogen. Dabei wird die ökonomische Effizienz der derzeit praktizierten Instrumentarien — wie Stilliegekasse und Tour-de-rôle-System — infrage gestellt. Die theoretischen Ausführungen erfahren durch ein empirisches Kostenbeispiel eine Ergänzung, das insbesondere auf die Reagibilität der Kosten auf Beschäftigungsschwankungen abgestellt ist. Am Schluß dieser Betrachtung steht eine Einstufung der Anpassungsmaßnahmen in den Rahmen der Verkehrspolitik. Unter der Zielsetzung einer wettbewerbsorientierten Wirtschaft ist das Instrument der Abeckung als marktinkonform zu charakterisieren, während Stilllegung (einschl. Stilliegekasse) und Fahrzeitverkürzung durchaus als systemgerecht zu bezeichnen sind. Die langfristigen (komplementären, nicht alternativen) Maßnahmen werden auf ihre Vereinbarkeit mit der EWG-Verkehrspolitik überprüft.

Die institutionellen Voraussetzungen einer Ka-

pazitätsanpassung sind Gegenstand der Erörterungen des dritten Kapitels. Bedingungen für einen wirkungsvollen institutionellen Rahmen sind Homogenität der Reaktionen der Anbieter, ausreichende Marktinformation über die Marktentwicklung sowie die Allgemeingültigkeit jedweder Regelungen. Die ausgesprochenen Interventionsmöglichkeiten reichen von einer zentralen, privatrechtlichen Informationsstelle über eine zentrale, privatrechtliche, weisungsberechtigte Institution (Kartell) bis zur zentralen staatlichen Entscheidungsbefugnis. Der Verfasser stellt die Wirksamkeit einer Informationsstelle und eines privatrechtlichen Kartells für eine Kapazitätsanpassung als fragwürdig heraus. Er kommt zu dem Ergebnis, »daß eine Regelung nur auf dem Wege eines Obligatoriums praktikabel und die besondere Form des Zwangskartells hier die geeignetste ist«, da eine »Minimierung der volkswirtschaftlichen Kosten – der Grundidee der Kapazitätsanpassung – ohne eine Beeinträchtigung und Einschränkung der freien Marktwirtschaft nicht durchführbar« ist.

Im abschließenden Kapitel werden die bisherigen Bemühungen um eine Behebung des Kapazitätsproblems in der Binnenschifffahrt auf nationaler und internationaler Ebene dargelegt. Im Mittelpunkt stehen hierbei der UIR-Plan und die wirtschaftlichen, institutionellen und rechtlichen Einwände der EWG-Kommission gegen diesen Plan sowie deren Vorschläge für eine gemeinschaftliche Kapazitätsregelung. Für den Rezensenten bleibt nachzutragen, daß die Neufassung des Gesetzes über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr vom 8. 1. 1969 zur Lösung der vom Verfasser angesprochenen Probleme beitragen kann, indem den Partikulieren über die Binnenschifferbetriebsverbände das Akquisitionsrecht verliehen, das Tarifbildungsverfahren und die Tarifüberwachung verbessert und eine durch den Staat mitfinanzierte Abwrackaktion beschlossen wurde. Das sind zweifellos Beiträge auf nationaler Ebene für ein homogeneres Verhalten der Marktgruppen, für eine markt nähere und stabilere Preisgestaltung sowie insbesondere für einen langfristigen Kapazitätsabbau. Erfreulich, daß die Niederlande ebenso eine Abwrackaktion beschlossen haben und daß die EWG-Kommission einer Konzentration mittelständischer Unternehmen zugestimmt hat.

Zusammenfassend bleibt festzustellen, daß der Verfasser letztlich vor einer Eigeninitiative des Gewerbes kapituliert und mit *Predöhl* zu der Überzeugung gelangt, »die freie Marktwirtschaft durch das Zwangskartell aufzuheben«. Der Rezensent kann dieser Auffassung generell nicht zustimmen. Letztlich ist auch die Kapazitätsregelung ein Problem der überholten Unternehmensstruktur der deutschen Binnenschifffahrt. Wenn es nicht gelingt, wirtschaftliche Betriebsgrößen in der Binnenschifffahrt zu schaffen, kann auch eine staatliche Zwangskapazitätsregelung nur einen vorübergehenden Marktmechanismus simulieren. Solange noch weit über 80 % der Binnenschiffahrtsunternehmen nur über 1 bis 2 Transporteinheiten verfügen, ist eine ökonomische Verhaltensweise der Einzelunternehmen einfach – allein technisch bedingt – nicht möglich. Auch der Binnenschifffahrtsektor kann sich von einer modernen Unternehmensstruktur nicht ausschließen und darf vor allen Dingen nicht in alle Ewigkeit durch mittelstandspolitische Schutzmaßnahmen, die eine optimale Verkehrsteilung verhindern, dem marktwirtschaftlichen Wettbewerb entzogen werden.

Letztlich muß noch vermerkt werden, daß in der Untersuchung auf überwiegend veraltetes Datenmaterial zurückgegriffen wurde. (Betriebsgrößenstruktur 1962, Konjunkturentwicklung 1955–1961.)

Dipl.-Volksw. W. Viernow, Köln

Beine, R., Die Entwicklungsaussichten des innerdeutschen Luftverkehrs (= Vorträge und Studien aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 7), Verlag Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1968, 28 S., DM 5,-.

Die Ausführungen des Abteilungsleiters im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen vermitteln einen Überblick über die Bemühungen, in der Bundesrepublik und vor allem in den Verkehrsbeziehungen mit den wirtschaftlichen Schwerpunkten des nordrhein-westfälischen Ballungsraumes einen funktionsfähigen regionalen Luftverkehr aufzubauen. Die Schrift gewinnt auch dadurch an Aktualität, daß erst vor wenigen Wochen die bayrische Landesre-

gierung heftige Kritik am Verhalten der Luft-hansa in bezug auf diesen innerdeutschen Verkehr übte.

Der Beitrag von *Beine* ist an zahlreichen Stellen mit einem recht deutlich herausgestellten Optimismus versehen. Vor allem werden die entwicklungsfördernden Kräfte dieser innerdeutschen Luftverkehrsverbindungen angesprochen. Dies alles kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die ökonomische Seite dieses Verkehrs gegenwärtig noch zu einem nicht unbeträchtlichen Pessimismus Anlaß gibt. Der Verfasser verschweigt nicht, daß zahlreiche Versuche, die mit finanzieller Unterstützung des Landes Nordrhein-Westfalen gestartet worden sind, wegen der wirtschaftlichen Schwierigkeiten wieder eingestellt werden mußten. Die angesprochenen Wirtschaftskreise stimmen zwar den diskutierten Projekten lebhaft zu; indes ist bislang noch niemand bereit, die Leistungen des regionalen Luftverkehrs adäquat, d. h. kostendeckend, zu bezahlen. Der These des Autors, daß bei einer Erhöhung des Sitzplatzangebotes auch größere Zuwachsraten bei der Frequentie-

rung zu erwarten sind, kann nicht zugestimmt werden. Die Erfahrungen im internationalen Luftverkehr mit der Tendenz zu ständig und überproportional ansteigendem Angebot haben gezeigt, daß allein das Angebot die Nachfrage nicht stimuliert, wenn nicht zugleich Tarifrücktionen erfolgen. Und hierfür ist im innerdeutschen Verkehr wegen der bereits vorhandenen Unterkostentarifizierung noch weniger Spielraum.

Beine schließt mit einem Hinweis auf das Problem der Daseinsvorsorge; er ist sich der Gefahr bewußt, daß die Tendenz besteht, alles das, was der Markt nicht zu kostendeckenden Preisen annimmt, dem Staat als sog. Daseinsvorsorge anzulasten. Speziell beim innerdeutschen Luftverkehr, bei den hier angesprochenen Wettbewerbsbeziehungen zum Schienenschnellverkehr und bei dem Personenkreis, der als überwiegender Nutzer dieser Transportmöglichkeiten in Betracht kommt, sollten die ökonomischen Grundtatbestände nicht durch eine Verwendung des Begriffes der Daseinsvorsorge verwischt werden.

Dr. G. Aberle, Köln