

Schmidt, Helmut

**Article — Digitized Version**

## Verkehrskordinierung durch Verteilung der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Schmidt, Helmut (1953) : Verkehrskordinierung durch Verteilung der  
gemeinwirtschaftlichen Aufgaben, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg,  
Vol. 33, Iss. 9, pp. 555-561

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/131781>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen  
Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle  
Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich  
machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen  
(insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten,  
gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort  
genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal  
and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to  
exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the  
internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content  
Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise  
further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Verkehrskoordination durch Verteilung der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben

Diplomvolkswirt Helmut Schmidt, Hamburg\*)

Die Krise der Deutschen Bundesbahn drückt sich kaufmännisch betrachtet vornehmlich in drei Tatbeständen aus: Verkehrsschwund, Substanzverlust, Illiquidität. Diese Tatbestände sind in aller Munde, sie sollen deswegen an dieser Stelle nur durch wenige Daten belegt werden.

Der Nachholbedarf der Bundesbahn, der durch die Vernachlässigung der Instandhaltung während der Kriegs- und Nachkriegszeit entstanden ist, wird auf mindestens 2,5 Mrd. DM geschätzt. Dazu kommt die Last der Kriegsfolgeschäden, die heute noch immer mindestens 1,5 Mrd. DM betragen. Allein die durch den Krieg bedingten Schäden der Bundesbahn belaufen sich daher auf mindestens 4 Mrd. DM (gegenüber einem Buchwert der Anlagen von 12—13 Mrd. DM). Zu dieser Belastung infolge des Krieges kommen die politischen Belastungen der Bundesbahn: die Verzinsung der Ausgleichsforderungen, die Versorgung der vertriebenen Eisenbahner, der Berlin-Verkehr und der Schumanplan-Verkehr. Die Illiquidität wird durch nichts besser beleuchtet als durch die ungewöhnlichen Kassenkredite, die die Bundesbahn in den letzten Monaten hat in Anspruch nehmen müssen.

Insbesondere aber wird die Bundesbahn durch eine ständige Verschiebung des Schwergewichts von den hochtarifizierenden Gütern auf den Massengutverkehr belastet. Von 1951 auf 1952 hat die Bundesbahn beim Stückgutverkehr rund 12% verloren, im Wagenladungsverkehr der Klasse A 30%, der Klasse B 15% und der Klasse C 9%. Diese drei oberen Klassen sind von 10,4 Mill. t im Jahre 1951 auf 8,5 Mill. t im Jahre 1952 zurückgegangen. Im Personenverkehr ist die Entwicklung ähnlich: der Sozialverkehr und andere begünstigte Verkehre nehmen einen immer größeren Anteil ein, der „Normalfahrer“ der Eisenbahn stirbt langsam aus.

Die Folgen all dieser Belastungen und Verkehrsabwanderungen sind der schleichende Substanzverzehr und die gegenwärtige Liquiditätskrise der Bundesbahn; sie haben auch der breiten Öffentlichkeit deutlich gemacht, was namhafte Verkehrsfachleute schon vor Jahren vorausgesehen hatten: daß die Krise der Bahn zwangsläufig zu einer Krise des gesamten Verkehrswesens und darüber hinaus zu einer Krise der deutschen Verkehrspolitik führen werde. In diesem Zusammenhang kann man die Bemerkung nicht ganz unterdrücken, daß trotz größerer Publizitätsfreudigkeit in den letzten Jahren die Lage der Deutschen Bundesbahn nach wie vor nicht ausreichend transparent ist (man denke an die schleppende Veröffentlichung der Jahresberichte, die unzumutbare Aufmachung der Jahresrechnung, die Geheimhaltung der Verkehrsstatistiken usw.). Die

Kosten- und Ertragslage im einzelnen bleibt dem Außenstehenden völlig verborgen. Noch stärker muß das Fehlen grundsätzlicher Vorschläge der Bundesbahn zur gegenwärtigen Verkehrskrise empfunden werden. Wenn die Bahn vor dem Inkrafttreten des Bundesbahngesetzes auf diesem Gebiet noch gewissen Hemmungen unterworfen gewesen ist, so sollte man doch bei der nun gesetzlich festgelegten Handlungsfreiheit ihrer Organe erwarten dürfen, daß die Bundesbahn nicht nur ihre eigenen Tarifmaßnahmen begründet und verteidigt, sondern vor allem auch zu den übergeordneten, umfassenden verkehrspolitischen Fragen und zu dem großen Koordinations-Dilemma konkret Stellung nimmt, zumal die offizielle deutsche Verkehrspolitik auf diesem Sektor völlig ergebnislos war, weil sie eben kein eigenes zureichendes Konzept hatte und auch heute noch nicht hat.

## DIE LAGE DER RANDGEBIETE

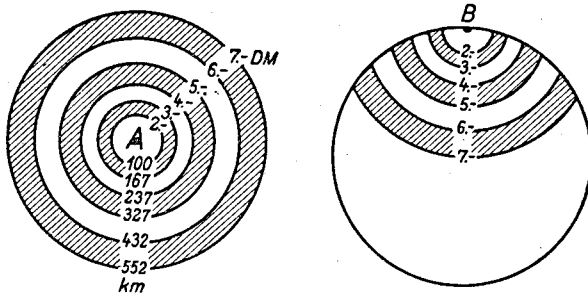
Die Bundesrepublik weist ein ständig zunehmendes Wirtschaftsgefälle vom Kern nach den Rändern auf. Zur Verdeutlichung dieser Tatsache mögen einige Beispiele zur allgemeinen wirtschaftlichen Lage der peripheren Gebiete dienen. Die Arbeitslosigkeit z. B. liegt in Schleswig-Holstein zur Zeit bei 19%, in Hamburg und Bayern bei 14%, im Kernland Nordrhein-Westfalen jedoch nur bei 4%. Natürlich spielt hier die Flüchtlingsbelastung eine Rolle. Aber auch die Zahl der Arbeitsplätze bewegt sich in den Randländern nur ganz langsam nach oben, während sie in den Kernländern seit Jahren eine kräftige Aufwärtsbewegung zeigt. Das Geschäftsvolumen der Großbanken (Nachfolgebanken) ist im Durchschnitt der Bundesrepublik von 1951 auf 1952 um 21% gestiegen, in Hamburg und Schleswig-Holstein aber nur um 10%. Während der Produktionsindex in den norddeutschen Randgebieten erst etwa den Stand von 1936 erreicht hat, liegt er in Nordrhein-Westfalen bereits weit höher. Eine wesentliche Ursache für diese unterschiedliche Entwicklung der Bundesländer liegt in der Grenzziehung durch den Eisernen Vorhang, durch die sich die wirtschaftsgeographische Lage der Randländer im Verhältnis zu den Kernländern ganz entscheidend verschlechtert hat. Ein besonders eindringliches Beispiel hierfür ist der Hamburger Hafen. Gleiche Verhältnisse finden sich aber auch in Lübeck, in Schleswig-Holstein, im östlichen Niedersachsen, im Raum Nordhessen-Kassel sowie vor allem in Nordostbayern. Die Industrie in diesen Gebieten ist von einem wesentlichen Teil ihrer früheren Absatzgebiete abgeschnitten und hat einen großen Teil ihrer ehemaligen Rohstofflieferanten verloren. Sie steht deshalb vor der doppelten Aufgabe, neue Rohstofflieferanten in größerer Entfernung zu suchen und zugleich in westlichere Absatzmärkte einzudringen, in denen sich bereits fracht-

\*) Der Artikel beruht auf einem Vortrag des Verfassers vor der Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft in Hamburg am 16. 6. 53.

günstiger gelegene Konkurrenten befinden. Schon vor dem Kriege waren die Randstandorte durch ihre verkehrsgeographische Lage beeinträchtigt. Eine schematische Gegenüberstellung<sup>1)</sup> der Räume gleicher Frachten für Kern und Rand zeigt, daß der Kernstandort bei gleicher Fracht einen fast dreimal so großen Raum bedienen kann wie der Randstandort. Durch den Eisernen Vorhang ist der Kern des Verkehrs- und Wirtschaftsgebiets nach Westen verschoben worden, und das Verhältnis der frachtgleichen Räume hat sich noch stärker zu Ungunsten der Randstandorte verschlechtert.

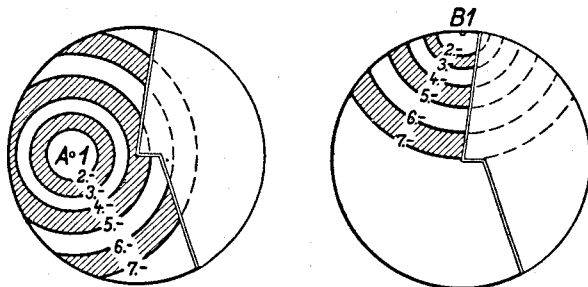
#### Die Gebiete gleicher Frachtsätze für Kernstandort „A“ und Randstandort „B“ vor dem Kriege

(Schematische Darstellg. des deutschen Verkehrsgebietes als Kreis)



#### Die Gebiete gleicher Frachtsätze für Kernstandort „A 1“ und Randstandort „B 1“ nach dem Kriege

(Schematische Darstellung der Wirkung des eisernen Vorhangs)



Die Nachteile des Randstandorts sind vor dem Kriege teilweise durch die Wert- und Entfernungsstaffel ausgeglichen worden. Es ist deshalb keine neue Erkenntnis, daß die Verkehrspolitik ein wesentlicher Schlüssel zur Hebung der wirtschaftlichen Kraft der Rand- und Notstandsgebiete ist. Das gilt sowohl für den Bau von Straßen, Eisenbahnen und Kanälen als auch insbesondere für die Tarifpolitik. So ist es angesichts der allgemeinen Erkenntnis von der Strukturbedingtheit der Arbeitslosigkeit in den Randgebieten verwunderlich, daß von allen auf Arbeitsplatzbeschaffung abzielenden Maßnahmen der offiziellen Wirtschaftspolitik die verkehrspolitischen Möglichkeiten in den letzten Jahren nahezu unbeachtet geblieben sind. Wenn es aber richtig ist, daß das Verkehrsproblem seine Lösung nur im Rahmen einer allgemeinen stand-

ortpolitischen und strukturpolitischen Zielsetzung finden kann, dann kann die Lösung nicht monistisch aus so beschränkten Postulaten hergeleitet werden, wie sie heute immer wieder zu hören sind: Herstellung eines „echten“ Leistungswettbewerbs, Besitzstanderhaltung der Verkehrsträger, Erhaltung des in Eisenbahn, Binnenschifffahrt oder Kraftverkehr investierten Kapitals, „Angleichung der Startbedingungen“, usw.

#### STANDORTSTRUKTUR UND VERKEHRSSYSTEM

Man hat das 19. Jahrhundert das Jahrhundert der Eisenbahn genannt. Sie erst hat die Industrialisierung ermöglicht, sie hat die Zusammenfassung großer Industrien und das Ansteigen der Bevölkerungsmassen in den Verbrauchszentren herbeigeführt und insoweit sicherlich den räumlichen Konzentrationsprozeß unterstützt. Andererseits aber hat die Eisenbahn nicht nur durch ihre schon im Reformgütertarif von 1877 wenigstens teilweise eingeführte Entfernungsstaffel, sondern noch viel mehr durch ihre vielen Ausnahmetarife auch sehr wirksame dezentralisierende Faktoren geschaffen. So beruht sicherlich die Ansiedlung der Importrohstoffe-verarbeitenden Industrie an der Küste zu einem großen Teil auf der Einführung des Küstenkohlentarifs, die Ansiedlung der eisenverarbeitenden Industrien außerhalb des Reviers wesentlich auf dem allgemeinen Kohlenausnahmetarif, die Produktionsintensität vieler abgelegener landwirtschaftlicher Gebiete auf dem Düngemitteltarif.

Nach dem ersten Weltkrieg wurde die Entfernungsstaffel auf alle Güterarten ausgedehnt, und das Tarifgebäude wurde durch neue Ausnahmetarife und Verbandstarife ergänzt, so daß die sich aus der verkehrsgeographischen Struktur und der geographischen Verteilung der Rohstoffe ergebenden Standortfaktoren zum großen Teil ausgeglichen werden konnten. Durch ihre Wert- und Entfernungsstaffel hat die damalige Reichsbahn die rohstoffernen Fertigwarenindustrien vor dem Absatzwettbewerb der rohstoffnahen Industrien geschützt, ersteren gleichzeitig einen begünstigten Bezug von Rohstoffen und Halbfabrikaten ermöglicht und damit wesentlich zur Streuung der Konsumgüterindustrie über das ganze Wirtschaftsgebiet beigetragen. Wenn auch die Binnenschifffahrt nach wie vor ebenfalls einen standortbildenden Faktor darstellte, so wäre doch die Entwicklung weder der württembergischen noch etwa der thüringischen oder der sächsischen Industriegebiete ohne die Tarifpolitik der Eisenbahn in diesem Maße möglich gewesen, ganz abgesehen von den Industrien etwa Schleswig-Holsteins oder des östlichen Bayerns. Gleichzeitig half aber neben der Wert- und Entfernungsstaffel eine ständig sich erweiternde Reihe von Ausnahmetarifen besonders auch der randgelegenen Landwirtschaft. Dabei muß unterstrichen werden, daß diese gemeinwirtschaftlichen, das heißt dem Nutzen der ganzen Volkswirtschaft dienenden Tarife auch den tatsächlichen Selbstkosten der Bahn entsprachen (mit Ausnahme einer kleinen Zahl besonders niedriger Ausnahmetarife).

Diese ausgleichende Funktion des Eisenbahngütertarifs ist erst seit den dreißiger Jahren durch das ständige

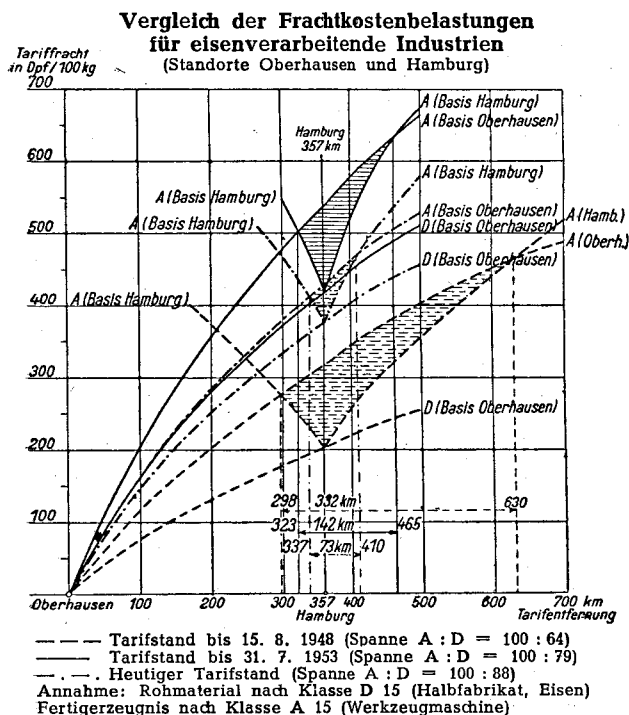
<sup>1)</sup> In Anlehnung an Besch., „Die Entfernungsstaffel des deutschen Regel-Gütertarifs 1922 und 1950“, in „Die Bundesbahn“, Heft 17, 1950, S. 471.

Vordringen des Kraftwagens gefährdet worden. Das wurde besonders deutlich an den Auswirkungen der Krisenzu- und -abschläge vom 1. 1. 50 („Kleine Tarifreform“). Damals wurden von den oberen Klassen A bis C Abschläge gewährt, während die unteren Klassen erhöht wurden. Die Wertstaffel wurde auf diese Weise von 100:35 auf 100:49 zusammengezogen. Dadurch wurden in den Randgebieten die Kosten für den Bezug von Rohstoffen und Halbfabrikaten absolut und relativ stärker erhöht als für die rohstoffnahen Gebiete. Die rohstoffnahen Industrien dagegen wurden in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den Randgebieten noch zusätzlich durch die Verbilligung der Frachten für den Fertigwarenversand gestärkt. Als Folge dieser Tarifreform zeigten die Absatzmärkte eine deutliche Verschiebung in Richtung der revier- und marktnahen Fertigwarenindustrie. Diese Benachteiligung der Wettbewerbsfähigkeit der Randindustrien ist einwandfrei belegt worden in der Enquête des Deutschen Industrie- und Handelstages, die 1950 unter dem Titel „Tarif und Standort“ veröffentlicht wurde. Zu ganz ähnlichen Ergebnissen kam bereits 1940 Schulz-Kiesow auf Grund ausgedehnter Untersuchungen in seinem umfangreichen Werk „Die Eisenbahngütertarifpolitik in ihrer Auswirkung auf den industriellen Standort und die Raumordnung“, worin er nachwies, daß die Eisenbahntarifpolitik das wichtigste Werkzeug für eine volkswirtschaftliche Standortpolitik sei; schon damals forderte er, daß eine künftige Tarifreform eine noch stärkere Ausgestaltung der standortpolitischen Zwecksetzung ermöglichen sollte.

Durch den Druck der Kraftwagenkonkurrenz aber ist das Gegenteil geschehen. Heute stellt sich die Wertklassenspannung im Verhältnis der Klassen A zu G

nach den weiteren Tarifmaßnahmen der Jahre 1951, 1952 und 1953 auf 100:57. Die Auswirkungen dieser Maßnahmen zeigt die vorstehende Abbildung am theoretischen Beispiel zweier Werkzeugmaschinenfabriken, von denen eine in Oberhausen, die andere 357 km weiter östlich in Hamburg ihren Standort hat. Das Hamburger Werk ist durch den Bezug des Rohmaterials aus Oberhausen mit einer Vorfracht von 23 DM je t belastet, das Werk in Oberhausen dagegen hat keine solche Vorbelastung. Beim Versand der Fertigfabrikate in Klasse A ergibt sich, daß das Werk Oberhausen nach dem Tarif von 1948 bis rund 60 km westlich Hamburgs und abermals ab rund 270 km östlich Hamburgs frachtgünstiger anbieten konnte als das Hamburger Werk. Mit anderen Worten: das Hamburger Werk war 1948 frachtlich begünstigt in einem Raum, der zwischen 298 km und 630 km östlich Oberhausens lag. Bis zum Sommer 1953 ergab sich eine wesentliche Verengung des frachtbegünstigten Raums auf 323 km bis 465 km östlich Oberhausens, und nach dem Inkrafttreten der Tarifmaßnahmen vom 1. August 1953 erfolgte eine erneute Einengung auf 337 km bis 410 km. Dieses Beispiel, bei dem unterstellt worden ist, daß außer der Tariflage alle übrigen Kostenfaktoren in Oberhausen und Hamburg gleich seien, macht deutlich, welche erhebliche Verschiebung der Wettbewerbslage durch die Tarifreformen der letzten Jahre eingetreten ist.

Die Argumente, die den Randländern bei ihrer Forderung nach Aufrechterhaltung der Wertstaffel entgegengehalten werden, sind im wesentlichen folgende: der Eisenbahngütertarif sei nicht mehr maßgebend für die Standortbildung, denn in den oberen Klassen sei das Schwergewicht längst auf den Lastkraftwagen, insbesondere auf den Werkverkehr übergegangen; darüber hinaus aber werde das Gewicht der Fracht als Bestandteil des Absatzpreises überhaupt überschätzt, denn bei einer großen Zahl von Gütern sei die Frachtbelastung im Verhältnis zu dem Wert des Gutes so gering, daß sie bei der Standortbildung praktisch kaum noch eine Bedeutung besitze. Hierauf ist zu entgegnen, daß zweifellos der Werkverkehr die Eisenbahn in den oberen Klassen stark zurückgedrängt hat. Jedoch gibt es zahlreiche Randwerke, die sich auch heute noch überwiegend der Eisenbahn bedienen, und gerade in den Randgebieten hat sich der Werkverkehr — im Gegensatz etwa zu Nordrhein-Westfalen — nur schwach entwickelt. Daher hat der Eisenbahngütertarif seine Bedeutung für die peripheren Länder auch heute nicht verloren. Überdies ist der Anteil der Transportkosten an den Gesamtkosten seit der Vorkriegszeit zwar etwas gesunken, jedoch nicht wesentlich, so daß mithin eine Verminderung der strukturellen Bedeutung der Tarife gegenüber der Vorkriegszeit kaum eingetreten ist. Schon nach dem ersten Weltkrieg aber hat man ausdrücklich die verstärkte Differenzierung im Eisenbahngütertarif mit der Notwendigkeit begründet, der Industrie und der Landwirtschaft Ostpreußens durch die Tarifpolitik nach der Abtrennung vom Reich zu helfen.



## STANDORTAUSGLEICH DURCH VERKEHRSPOLITIK

Angesichts der heutigen regionalen Verzerrungen des deutschen Wirtschaftsgefüges muß die Verkehrspolitik neben ihrer ersten Aufgabe, der Erhaltung und Steigerung der Leistungsfähigkeit des Verkehrssystems, noch eine zweite Hauptaufgabe erkennen, nämlich den Anschluß der Randgebiete an die wirtschaftliche Entwicklung des Kerngebiets zu sichern. Diese Aufgabenstellung ist für den Wirtschaftspolitiker etwa in Hamburg oder Schleswig-Holstein selbstverständlich. Sie stößt aber in anderen Teilen der Bundesrepublik auf sehr viel geringeres Verständnis. So ist es kein Zufall, wenn gerade in Nordrhein-Westfalen vorgeschlagen wird, die Gesundung des Verkehrswesens durch eine wesentlich stärkere Beachtung der Selbstkosten in der Tarifstruktur von Eisenbahn und Güterkraftverkehr zu erreichen, das heißt also im Ergebnis: durch eine wesentlich geringere Wertklassenspannung in beiden Tarifsystemen und eine wesentlich geringere Entfernungsstaffelung im Kraftwagengütertarif. Natürlich würde sich bei einer solchen Gestaltung der Tarife eine bessere Übereinstimmung mit den Selbstkosten einstellen, und natürlich würde sich ebenfalls eine Verbesserung der Konkurrenzlage der Schiene gegenüber dem Güterkraftverkehr ergeben. Auf der anderen Seite aber wäre die Folge einer solchen Maßnahme eine erhebliche Mehrbelastung der peripheren Gebiete. Die Randgebiete müssen deshalb, um das politisch wie sozial gleich bedrohliche Wohlstandsgefälle in der Bundesrepublik einzuebnen, gerade die entgegengesetzte Tendenz vertreten, die allerdings heute zu einer Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der Schiene führen würde. Es entsteht also die Frage, ob im heutigen deutschen Verkehrssystem ein gemeinwirtschaftlicher Standortausgleich durch tarifpolitische Maßnahmen überhaupt noch weiterhin möglich ist.

Die Ursache für den ruinösen Wettbewerb der Verkehrsträger liegt in dem Überangebot der Transportleistungen sowie in der Tatsache begründet, daß nicht alle Verkehrsträger in gleicher Weise mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen belastet sind. Allerdings ist seit etwa 1935 der Eisenbahngütertarif in der Form des RKT auf den Straßenverkehr übertragen worden. Es ist aber kein Geheimnis, daß der Straßenverkehr sich in sehr erheblichem Maße nicht an die Tarife hält und daß er sich mit Erfolg auf die profitablen Transporte beschränkt. Das weitaus überwiegende Schwergewicht der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben ist deshalb nach wie vor der Schiene verblieben. Im übrigen ist der RKT, selbst wenn er überall eingehalten würde, schon deshalb nicht zur Regelung des Wettbewerbs geeignet, weil die vermeintliche Tarifparität gar nicht vorhanden ist; auf der Schiene gilt der Tarif von Ladestraße zu Ladestraße oder von Güterabfertigung zu Güterabfertigung, während der Kraftwagentarif von Haus zu Haus gilt.

Ungünstiger noch als im Güterverkehr, über dessen Strukturverlagerungen schon oben einige Zahlen genannt wurden, macht sich der Wettbewerb im Per-

sonenverkehr auf der Straße bemerkbar. Das liegt offenbar daran, daß man 1935 zwar den Gütertarif auf die Straße übertragen hat, nicht aber den Personentarif. Daher kommt es, daß z. B. der Fahrpreis dritter Klasse heute auf der Eisenbahn 6,9 Pfg. je km, im Autobus jedoch nur 6 Pfg. beträgt. Der Eisenbahn sind im Personenverkehr ganz einschneidende Sozialtarife auferlegt, während der private Überlandlinien-Autobusverkehr nur in sehr geringem Maße soziale Tarife gewährt. Infolgedessen hat der Straßenverkehr die Möglichkeit, die Bahn zu unterbieten und ihr in stets wachsendem Maße die Normalfahrer zu nehmen, also eine hohe Rentabilitätschance zu gewinnen, ohne sich in annähernd gleichem Maße wie die Bahn an den sozialen Tarifen zu beteiligen.

Aus der Statistik der Bundespost geht hervor, daß 1951 nur 50 % der beförderten Personen zum Normaltarif befördert wurden. Man darf unterstellen, daß die Post noch verhältnismäßig weitgehende Tarifiermäßigungen gewährt, so daß also bei den privaten Autobus-Unternehmern ein noch viel höherer Prozentsatz an Normalfahrern anfällt. Auf der Bahn dagegen werden nur 15 % aller Reisenden zum Normaltarif befördert. Während die Reichsbahn im Jahre 1937 noch 71 %, der Überlandlinien-Autobusverkehr 2 % aller Personenkilometer leistete, waren es im Jahre 1951 bei der Bundesbahn nur noch 52 %, während der Überlandlinienverkehr sich in der gleichen Zeit auf 10 % verbessert hatte.

Angesichts dieser Entwicklungen im Güter- wie im Personenverkehr ist deutlich, daß eine Eisenbahnverwaltung, die nach rein kaufmännischen Gesichtspunkten vorgehen würde, ihre Tarife ausschließlich auf die Selbstbehauptung im Wettbewerb abstellen müßte. Die Einführung solcher Maßnahmen ist jedoch bisher von der Bundesbahn nicht beabsichtigt. Immerhin aber stellt die kleine Tarifreform von 1950 und auch die am 1. 8. 1953 durchgeführte Tarifmaßnahme bereits einen Schritt in Richtung auf eine rein kaufmännische Tarifgestaltung dar, zu Ungunsten der standortpolitischen Zielsetzungen hinsichtlich der Randgebiete. Man wird jedoch zugeben müssen, daß eine verantwortliche Leitung der Bundesbahn angesichts des bisherigen Fehlens jeder entscheidenden Finanzhilfe des Bundes, angesichts einer progressiv defizitären Finanzsituation und angesichts der jahrelangen und andauernden Entscheidungslosigkeit der deutschen Verkehrspolitik in der Koordinierungsfrage gar keinen anderen Weg gehen kann. Es handelt sich immerhin um die Erhaltung der Leistungsfähigkeit eines Verkehrsunternehmens, das auch heute noch 60 % der gesamten Transportleistungen bewältigt und weiterhin bewältigen muß, wenn die arbeitsteilige Volkswirtschaft überhaupt noch funktionieren soll, und es handelt sich um die Erhaltung des Vermögens des größten Unternehmens der Bundesrepublik.

Die oben gestellte Frage kann also nur dahin beantwortet werden, daß eine stärkere Betonung des raumordnenden und standortausgleichenden gemeinwirtschaftlichen Tarifprinzips erst dann möglich ist, wenn

zuvor die Frage der Koordinierung gelöst oder doch wenigstens erfolversprechend in Angriff genommen worden ist.

#### KOORDINIERUNG DER VERKEHRSTRÄGER

Es gibt in den heute tonangebenden volkswirtschaftlichen Lehrmeinungen keinen Streit darüber, daß die Verkehrswirtschaft wegen ihrer teilmonopolistischen und teilligopolistischen Marktstruktur nicht in den Zustand einer vollständigen Konkurrenz gebracht werden kann und daß ein solcher Zustand überhaupt nicht vorstellbar ist. Schon daraus ergibt sich für den Markttheoretiker, daß die Aufgabe nicht heißen darf: Herstellung gleichmäßiger Konkurrenzbedingungen, sondern nur: Ersetzung der bestehenden ruinösen Marktverfassung durch eine staatlich geordnete, gebundene Konkurrenz, wobei diese Ordnung zugleich die Gemeinwirtschaftlichkeit gewährleisten muß.

Statt der Herstellung der gleichen Startbedingungen wird oft der Vorschlag der Aufgabenteilung gemacht. Man könnte sich vorstellen, daß der Verkehr nach der WertEinstufung der Güter geteilt würde (Massengüter der Schiene und Wasserstraße, hochwertige Güter der Landstraße); man könnte eine Teilung nach den Transportentfernungen vornehmen (große Entfernungen der Eisenbahn und der Binnenschifffahrt, geringe Entfernungen dem Güterkraftverkehr); man könnte eine regionale Teilung oder aber eine Kombination von allem vornehmen. Gegen jede Art von Aufgabenteilung spricht jedoch ein entscheidender Einwand: ihre statische Natur. Wenn ein Verkehrsträger nämlich im voraus weiß, welche Transporte er bekommt, dann braucht er sich keine besondere Mühe mehr zu geben, und es liegt dann kein Zwang zur Rationalisierung mehr vor.

Ebensowenig wie eine Verkehrsteilung kann man aber eine ständige finanzielle Alimentation der Bundesbahn aus den Mitteln des Fiskus als zweckmäßig ansehen, sofern die Unterstützung über den Ausgleich der politischen und der Kriegsfolgelasten der Bahn hinausgeht. Stattdessen hat Pirath kürzlich einen finanziellen Ausgleich der einzelnen Verkehrsträger in sich vorgeschlagen. Nach diesem Vorschlag soll zum Beispiel der Straßenverkehr in sich einen Finanzausgleich vornehmen dergestalt, daß 16% der Einnahmen des Güterfernverkehrs in eine Ausgleichskasse zu zahlen wären für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben, die der Güterkraftverkehr dann zu übernehmen hätte. Den Wasserstraßenverkehr soll nach diesem Vorschlag eine ähnliche Ausgleichsabgabe in Höhe von 8% treffen, die zum Teil auch zum Ausgleich der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Bahn beim Zu- und Ablauf der auf der Wasserstraße beförderten Güter in Anspruch genommen werden soll.

Konsequenter ist der Vorschlag von Brandt und anderen, die empfohlen haben, den Straßenverkehr mit einer Abgabe zugunsten der Bahn als Ausgleich für deren gemeinwirtschaftliche Aufgaben zu belasten (eine Lösung, die übrigens z. Z. in England durch das neue Verkehrsgesetz gleichfalls versucht wird).

#### VORAUSSETZUNGEN FÜR EINE ÜBERGANGSLÖSUNG

Auf lange Sicht muß eine nach den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten strebende Lösung geschaffen werden; jede heute kurzfristig zu schaffende Notlösung zugunsten der Bundesbahn darf dieses Ziel nicht verbauen, sie hat zugleich eine Übergangslösung zu sein. Die Ermittlung der tatsächlichen volkswirtschaftlichen Selbstkosten ist in dem vom Bundesverkehrsministerium eingesetzten Selbstkostenausschuß bereits seit zwei Jahren im Gange; brauchbare Ergebnisse werden kaum vor Ablauf weiterer zwei Jahre vorliegen. In der Zwischenzeit muß die unaufschiebbare Marktregulierung in einer solchen Form erfolgen, daß sie in späteren Abschnitten der Gesetzgebung ohne Schwierigkeit am Gesichtspunkt eines Minimums volkswirtschaftlicher Gesamtkosten orientiert und durchgesetzt werden kann. Im Endergebnis sollten, vom Primat der gemeinwirtschaftlichen, standortpolitischen Zielsetzung ausgehend, allen Verkehrsträgern angemessene gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegt werden.

Wenn sich also als „Endziel“ eine Unterwerfung aller Verkehrsträger unter gleiche gemeinwirtschaftliche Pflichten und ein alljährlicher Finanzausgleich für die im tatsächlichen Verkehrsergebnis etwa nicht relativ gleich hohe gemeinwirtschaftliche Belastung (nicht darüber hinaus auch zur Deckung aus anderer Ursache entstandener Verluste) ergibt, so erscheinen die heute auf Grund des Güterkraftverkehrsgesetzes und des Binnenschifffahrtsgesetzes entstehenden Organe als brauchbare Kristallisationspunkte für die durch spätere Gesetzgebung zu schaffenden Zwangsorganisationen oder Pflichtverbände<sup>2)</sup>. Denn es liegt auf der Hand, daß Betriebs- und Beförderungspflicht wie auch gemeinwirtschaftlicher Tarif auf Straße und Binnenwasserstraße nicht möglich sind ohne eine Organisation, die die Transportaufträge annimmt, sie auf die einzelnen Unternehmen verteilt (wobei für Schiene und Straße eine gemeinsame, neutrale oder übergeordnete Organisation der Transportvermittlung sehr zweckmäßig sein könnte), abrechnet, poolt und auch den internen Finanzausgleich nach Maßgabe der beim einzelnen Mitgliedsunternehmer angefallenen Selbstkosten vornimmt. Diese „RKB-ähnlichen“ Anstalten für gewerblichen Straßenverkehr und Binnenschifffahrt hätten ähnlich wie bisher schon die Bundesbahn globale Kostenrechnungen durchzuführen, auf denen einerseits ihr jeweiliges Tarifniveau und andererseits der Finanzausgleich zwischen den drei Verkehrsträgern zu basieren hätte. Alle drei Verkehrsträger hätten der Tarifhoheit des Staates zu unterliegen, der auch den gegenseitigen Finanzausgleich (und die Anlastung der anteiligen Wegekosten) vorzunehmen hätte. Dabei wird die staatliche Tarifpolitik nicht mehr die heutige Springprozeßion der „Koordinierung“ zu vollführen haben, sondern lediglich die volkswirtschaftlich erwünschte Tariffdifferenzierung im Sinne des Standortausgleichs gewährleisten müssen. Die Beförderungspflicht für den Straßenverkehrsverband gibt so-

<sup>2)</sup> Helfrich spricht im gleichen Sinne von „Verkehrsanstalten“.

dann der staatlichen Verkehrspolitik die Möglichkeit, die Bahn aus der Betriebspflicht für solche Nebenstrecken zu entlassen, deren Betrieb ihr nicht länger zugemutet werden kann.

Eine solche Organisationsform (die selbstverständlich auch den Personenverkehr auf Schiene und Straße einzubeziehen hätte, soweit es sich nicht um Orts- oder Nahverkehr handelt) würde es erlauben, den Wettbewerb zwischen den drei Verkehrsträgern aufrechtzuerhalten. Sie würde gleichzeitig erlauben, die krampfhaftige Verkoppelung der Kraftwagentarife mit den Bahntarifen abzuschaffen und den Kraftwagentarif unter Beachtung der tatsächlichen Selbstkostenstruktur neu aufzubauen. Damit bestimmt der Verlagerer, d. h. der Markt, mit der Wahl des Verkehrsträgers nach dem Gesichtspunkt der minimalen Frachtbelastung zugleich in volkswirtschaftlich richtiger Weise über die Ausweitung der einzelnen Verkehrsträger. Die Dynamik des technischen Fortschritts und des volkswirtschaftlich rationalen Ausbaus des Verkehrssystems bleibt gewahrt. Das Prinzip des „inneren“ Ausgleichs jeweils innerhalb der drei Verkehrsträger und das Prinzip des gegenseitigen Ausgleichs unter den Verkehrsträgern gewährleisten unabhängig von dieser Dynamik die Aufrechterhaltung gemeinwirtschaftlicher Verkehrsbedienungen.

Die immer wieder erhobene Forderung nach Selbstverwaltung im Verkehr ließe sich für die beiden neuen Pflichtverbände ohne Schwierigkeiten verwirklichen; es kann unterstellt werden, daß die übergeordnete staatliche Instanz in der Form eines „Bundesverkehrsrats“ oder einer „Interstate Commerce Commission“ ebenfalls weitgehend den Charakter der Selbstverwaltung erhalten könnte. Trotz dieser Möglichkeiten der Verwaltungsorganisation bleibt deutlich, daß eine derartige Bindung des Wettbewerbs — in dem der Werkverkehr grundsätzlich der Hecht im Karpfenteich bleiben müßte — weitgehende Züge staatlicher Ordnung trägt. Gestattet sei der Hinweis, daß die Reichsbahn schon 1949 die Verstaatlichung des Kraftverkehrs sehr ernsthaft zur Diskussion gestellt hat. Unabhängig von jeder politischen Einstellung wird eine tatsächlich gemeinwirtschaftliche Lösung nur auf den obigen oder ähnlichen Linien gefunden werden können. So war auch der englische Transport Act von 1947 im Kern richtig angelegt; es bleibt zu bedauern, daß diese Gesetzgebung (deren praktisches Ergebnis noch keinesfalls zu übersehen war) in den Wirbel innerpolitischer Auseinandersetzungen geriet und nun von der nachfolgenden Regierung wieder aufgehoben wurde; es handelte sich immerhin um den bisher volkswirtschaftlich am besten durchdachten Versuch einer Ordnung des Verkehrs.

Trotz der von England auch auf die Bundesrepublik ausstrahlenden Politisierung des Problems gibt es bei uns politisch-unabhängige fachmännische Urteile, die zu ähnlichen Vorschlägen gelangen. So bezeichnet Pirath die Vereinigung aller Binnenverkehrsmittel in einer die Gemeinwirtschaftlichkeit der Verkehrsbedie-

nung garantierenden Hand als den „verkehrspolitisch einzig richtigen Weg“. Helfrich vertritt, unter Bezugnahme auf Adolf Weber, eine den Vorschlägen des Verfassers ähnliche Organisationsform.

#### PRAKTISCHE SOFORTMASSNAHMEN

Unabhängig davon, ob man der oben skizzierten „Endlösung“ zustimmen will oder nicht, sind folgende Maßnahmen notwendig:

1. Der Bundesbahn müssen die finanziellen Lasten für die Beseitigung der Kriegsschäden und des Nachholbedarfs abgenommen werden, zumindest durch langfristige Kredite. Die z. Z. vom Bundeskabinett beabsichtigten zweckgebundenen Kredite von viermal jährlich 250 Mill. DM reichen dazu nicht aus. Es ist außerdem bedenklich, daß sie offenbar nur insoweit fließen sollen, als eine aus anderen Verkehrsbereichen erstrebte Steigerung des Beförderungssteueraufkommens zu Mehreinnahmen des Bundesfiskus führt.

Falls sich der Bund finanziell außerstande sehen sollte, der Bahn in höherem Maße zu helfen, so muß der Bahn über den Kapitalmarkt oder nach dem Vorbild des Investitionshilfegesetzes geholfen werden. Voraussetzung hierfür ist die Regelung der alten Anleihen.

2. Eine Ausgleichsabgabe des Kraftwagens zugunsten der Bahn zwecks Deckung ihrer aus den ihr auferlegten gemeinwirtschaftlichen Tarifverpflichtungen entstehenden Betriebsunterschüsse ist notwendig. Bezüglich der Höhe der Abgabe sollte man sich — parallel zu den Fortschritten der im Gang befindlichen Selbstkostenermittlung — im Laufe der Jahre an die angemessene Höhe herantasten.

3. Solange eine solche Ausgleichsabgabe für die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienungen legislativ nicht verwirklicht ist, muß die grundsätzliche Bindung des Kraftwagentarifs an den Eisenbahntarif aufrechterhalten bleiben.

a) Das bedeutet jedoch nicht die Aufrechterhaltung der sogenannten Tarifparität; vielmehr sollte der Kraftwagentarif soweit über dem Niveau des Eisenbahngütertarifs liegen, daß die beim Bahntransport zusätzlich eintretenden Zu- und Abrollkosten ausgeglichen werden. Die Erhöhung der Differentialgewinne des Kraftwagens ist dabei in Kauf zu nehmen.

b) Nach dem Vorbild des gegenwärtigen Verhältnisses zwischen Eisenbahngütertarif und Kraftwagentarif ist auch für den Omnibus-Überlandlinienverkehr ein an den Eisenbahnpersonentarif zu koppelnder verbindlicher Kraftwagentarif zu erlassen.

c) Die Innehaltung der Kraftwagentarife und der Konzessionskontingentierung auf der Grundlage der Bedürfnisprüfung ist mit allem Nachdruck zu sichern. (Gerade die Bedürfnisprüfung wird aber in letzter Zeit durch eine allzu liberalisierende Rechtsprechung erheblich durchlöchert; es besteht die Gefahr, daß auch der letzte Rest von Ordnung im Verkehr dadurch vernichtet wird.) Hierzu muß die Bundesanstalt für den Güterkraftverkehr beschleunigt aufgebaut werden, ihre Aufgaben und Befugnisse sind auf den Überlandlinienverkehr mit Autobussen zu erweitern.

4. Die gemeinwirtschaftliche Tariffdifferenzierung sollte in Zukunft nicht weiter beschnitten werden, um etwa die Wettbewerbsfähigkeit der Bahn zu heben; sie

sollte vielmehr nach Durchführung der erwähnten Maßnahmen möglichst schnell mindestens auf den früheren Stand wieder ausgebaut werden.

5. Solange eine auch den Kraftfahrzeugwerkverkehr einbeziehende Ausgleichsabgabe nicht verwirklicht wird, muß der Werkverkehr durch steuerliche Maßnahmen (nach dem Grad der Gemeinwirtschaftlichkeit der Verkehrsträger differenzierte Beförderungssteuer!) eingedämmt werden.

Auf die Dauer bleibt die Ausgleichsabgabe nicht zu umgehen. Nach ihrer Verwirklichung ist der Weg frei, die Kraftwagentarife nach dem Maßstab ihrer „arteigenen“ Kostenstruktur neu aufzubauen.

Die deutsche Verkehrspolitik bedarf dringend einer nationalökonomischen Konzeption. Sie muß sich endlich dazu durchringen, trotz des zu erwartenden erbitterten Widerspruchs gegen jede wie auch immer geartete Lösung den gordischen Knoten zu zerteilen.

**Summary:** Transport Coordination by Distributing Public Obligations in Accordance with the Requirements of Industrial Locations. Transport policy, and especially the railways' charging policy has to perform essential functions regarding the formation of industrial locations. The tensions arising from the existing economic gradient between the nucleus and the peripheral regions must be eased above all by compensation measures of charging policy. In the 19th and early in the 20th century, the railways have in fact greatly influenced the formation of industrial locations. It was only from the 'thirties onwards that the railways' rate system was restricted in this balancing function by increased competition on the part of motor transport. To hold their own against this competition, the railways had to carry out several tariff reforms which adversely affected the peripheral areas, and under present conditions it seems that rail freight rates will have to be even further adjusted to actual costs. So the question is whether, things being as they are, freight rate policy can at all perform the task today of providing compensation for unfavourable industrial locations in the public interest. With competition between rail and road being what it is at present, the railways can only perform this task if the different carriers are adequately coordinated. In contrast to the previous article, the author holds that the solution should not be sought in establishing equilibrium between the competitors, but in imposing on competition a State order which guarantees that the public obligations of transport will be fulfilled. These obligations must be appropriately distributed among all carriers. To this end, road transport and inland shipping are to be organized in compulsory associations. The government is to supervise the charging policy of all three carriers as well as effect financial settlement between them. At the same time, competition between all carriers must be ensured. The supervisory public agency might take the shape of an autonomous body.

**Résumé:** Coordination du trafic intérieur: répartition des tâches d'intérêt économique collectif en égard à la distribution industrielle: Par sa politique de transport et surtout de tarification le chemin de fer doit remplir des tâches importantes concernant la formation de centres industriels. C'est par des dispositions tarifaires compensatrices que le chemin de fer doit neutraliser les tensions créées par la gradation économique entre le centre et la périphérie d'une région. Pendant le 19ème siècle et encore au début du 20ème le chemin de fer représentait un facteur important pour la formation de centres industriels. C'est seulement depuis environ 1930 que la fonction compensatrice des tarifs des voies ferrées est menacée par le progrès du transport automobile. Afin de se défendre contre cette concurrence nouvelle, le chemin de fer était obligé de procéder à plusieurs réformes tarifaires, toujours au désavantage des endroits périphériques. La situation actuelle semble exiger une adaptation encore plus prononcée des tarifs ferroviaires aux prix coûtants. Il faut donc se demander s'il est encore possible de réussir, à l'aide de mesures tarifaires, à compenser la gradation économique dans l'intérêt collectif. Dans la situation actuelle de la concurrence entre le rail et la route le chemin de fer peut remplir de telles fonctions compensatrices seulement à condition d'une coordination des transportateurs individuels. Contrairement à l'idée exposée dans l'article ci-avant, l'auteur ne croit pas que la solution du problème consiste dans l'établissement d'un équilibre entre les deux concurrents. Il propose un régime de concurrence contrôlée par l'Etat dans le sens de servir l'intérêt économique collectif. Des tâches relevant de ce domaine devraient être imposées à chaque transportateur. Dans ce but on devrait créer des organisations forcées pour la navigation intérieure et les transports routiers. Tous les trois transportateurs seraient soumis aux décisions tarifaires prises par l'Etat qui se chargerait de la compensation financière. Pourtant il faut maintenir la concurrence entre les transportateurs individuels. Mais il n'est pas impossible que l'organe de contrôle établi par l'Etat risque de revêtir le caractère d'une administration autonome.

**Resumen:** Coordinación de tráfico mediante distribución de las tareas comunes con relación a la política de localización. La política de tráfico y especialmente la política tarifaria de los ferrocarriles tiene que cumplir tareas importantes respecto de la formación de centros industriales. Las tensiones que resultan de la declividad económica entre el núcleo y las zonas periféricas deben ser allanadas, en primer término, por medidas compensadoras de tarifa. En el siglo XIX y a principios del siglo XX el ferrocarril constituía efectivamente un factor esencial para la formación de centros industriales. Solamente desde la década de 1930, la función compensadora de las tarifas ferroviarias viene siendo aventurado por el desarrollo del transporte por carreteras. Con objeto de protegerse contra esa competencia, los ferrocarriles tenían que realizar diferentes reformas tarifarias en perjuicio de las zonas periféricas, y parece que la actual situación requiere otra adaptación de las tarifas ferroviarias a la estructura del costo primario. Se plantea el problema, si una compensación económica común entre los centros industriales sería posible hoy día por medio de tarifas. En la presente situación de competencia entre las vías férreas y las carreteras, el ferrocarril solamente puede realizar tales tareas compensadoras, si se realizaría una coordinación suficiente de los diferentes medios de transporte. A diferencia del artículo que precede, se opina que la solución no podría estar en el restablecimiento del equilibrio entre los competidores, sino en una competencia regulada por el Estado, garantizando el carácter cooperativo del tráfico. Todas las organizaciones de transportes deben asumir adecuadas obligaciones colectivas. Con esta finalidad sería preciso crear organizaciones obligatorias para el transporte por carreteras y la navegación fluvial. Todos los tres sistemas de transporte deberían subordinarse a la soberanía tarifaria del Estado, que tendría que realizar la mutua compensación financiera. La instancia superior estatal podría obtener el carácter de una autoadministración.