

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) (Ed.)

Article — Digitized Version

Kritische Besprechung des Brand-Berichtes

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) (Ed.) (1960) : Kritische Besprechung des Brand-Berichtes, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 40, Iss. 5, pp. 252-254

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/132960>

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.

da die erhöhten Bezüge für Angestellte und Arbeiter bereits ab 1. 1. 1960 gezahlt werden und für die Beamten ab 1. 6. 1960 anfallen.

Der Vollständigkeit halber sei hinzugefügt, daß alle Tarifmaßnahmen (im Personen- und Güterverkehr) noch nach § 16 des Bundesbahngesetzes in seiner geltenden Fassung erfolgen werden. Keinesfalls ist bis dahin mit Änderungen des Bundesbahngesetzes — etwa im Sinne einer stärkeren Tarifautonomie der Deutschen Bundesbahn — zu rechnen. Die jetzt zur Erwägung stehenden Tarifmaßnahmen haben zunächst fiskalische Gründe. Auch ohne das Brand-Gutachten wären sie erforderlich geworden, weil die Mehrbelastungen zwangsläufig solche Änderungen verlangen. Wenn dabei auf Ergebnisse des Brand-Gutachtens zurückgegriffen wird, ist das ein zusätzliches Argument für die beschleunigte Behandlung der Anträge. Gegenüber früheren Tarifänderungen im Personen- und Güterverkehr ist man diesmal in der Lage, das Verhältnis zwischen Einnahmen und Betriebskosten genauer zu kennen. Daher weiß man, welche Maßnahmen kaufmännisch gerechtfertigt wären, und hat gegenüber der Bundesregierung rechtlich eine stärkere Position, wenn aus politischen Erwägungen einzelne Anträge ganz oder teilweise abgelehnt werden. (P.)

Wirtschaftliche Prinzipien im Verkehrssektor

In jeder Gesellschaft, die unter einer freiwirtschaftlichen Ordnung steht, gibt es Aufgaben, die sich nur in allgemeinwirtschaftlichem Sinne lösen lassen, die durch marktwirtschaftliche Prinzipien nicht befriedigend erfüllt werden können, weil die Deckung der hierfür erforderlichen Aufwendungen nicht aus dem Erlös aus Angebot und Nachfrage aufzubringen sind oder weil eine Anlastbarkeit der Kosten auf die Benutzer der Einrichtungen nicht durchführbar ist oder widersinnig wäre. Es gibt aber auch Sektoren, in denen beide Prinzipien der Bewirtschaftung möglich oder notwendig sind. Der Kreis der Aufgaben, die nicht befriedigend nach marktwirtschaftlichen Regeln zu lösen sind, sondern in denen im Interesse des wirtschaftlichen Fortschritts, im Interesse der Volksgesundheit oder im Interesse der kulturellen Entwicklung gemeinwirtschaftliche Prinzipien vorherrschen oder berücksichtigt werden müssen, ändert sich je nach dem erreichten Entwicklungsstadium. Man muß sich immer Rechenschaft darüber geben, welche Prinzipien für welche Funktionen die besseren sind, denn schließlich soll auch der marktwirtschaftliche Sektor der Allgemeinheit und nicht nur einzelnen Interessenten dienen.

Wenn man die Begriffe „marktwirtschaftlich“ und „gemeinwirtschaftlich“ in diesem Sinne verwendet — und meines Erachtens darf man sie in einer freiwirtschaftlichen Ordnung nur so anwenden —, dann ist für eine ideologische Argumentation über den Vorrang des einen oder anderen Prinzips kein Platz. Allerdings setzen die Verfechter, die sich für das eine oder andere Prinzip einsetzen, die Begriffe häufig noch mit „liberal“ oder „sozialistisch“ gleich und tragen in die Auseinandersetzung damit eine ideologische Kontroverse, die oft nur dazu dient, das wirtschaftliche Eigeninteresse zu verschleiern.

Die Verkehrserschließung eines Landes ist zunächst eine infrastrukturelle Aufgabe, die zweifellos im Interesse der Allgemeinheit liegt, und nur gemeinwirtschaftlich durchgeführt werden kann. In einem bestimmten Entwicklungsstadium werden jedoch die Verkehrseinrichtungen auch im eigenwirtschaftlichen Interesse verwendet und damit in die marktwirtschaftliche Sphäre einbezogen. Das wird besonders deutlich, wenn verschiedene Verkehrsträger miteinander in Konkurrenz treten. Mit dieser Wandlung in der Sinnggebung werden die gemeinwirtschaftlichen Aufgaben der Verkehrsträger aber nicht hinfällig. Wenn man das nicht wahrhaben möchte, würde man bald eine verkehrswirtschaftliche Verödung weniger entwickelter Regionen, den Ausschluß gewisser Transporte von Gütern und Personen aus der Verkehrswirtschaft oder die Vernachlässigung der Verkehrssicherheit aus eigenwirtschaftlichen Motiven erreichen. Die Alternative ist nie ein „Entweder—Oder“, sondern ein „Sowohl—Als auch“. Wenn man eine stärkere Marktorientierung in der Betriebsgestaltung aller Verkehrsträger fordert, muß man auch die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung aller Verkehrsträger stärken. Denn nur eine sinnvolle Aufgabenverteilung kann eine ruinöse Konkurrenz ausschalten. (sk)

Kritische Besprechung des Brand-Berichtes

Von einem Verkehrskorrespondenten

Mit der Bundestagsdrucksache 1602 ist dem Bundestag der „Bericht über die Deutsche Bundesbahn vom 30. Januar 1960“ vorgelegt worden, den die Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn erstellt hat. Es ist dies das Ergebnis einer rund anderthalbjährigen Arbeit, die auf den Bundestagsbeschluß vom 12. 2. 1958 zurückgeht.

Einschneidende Reformvorschläge

Der Bericht gibt zunächst einen Gesamtüberblick, an den sich der Vorschlag für ein neues Bundesbahngesetz anschließt. Im Hauptbericht von über 200 Druckseiten wird dann eine einleitende Darstellung der Finanz- und Wirtschaftslage der Bundesbahn gegeben, wonach Untersuchungen über die Ungleichheit der Startbedingungen und die Verlustquellen der Bundesbahn folgen. Sodann werden die Möglichkeiten für Kostensenkungen im Bereich der Sozial- und Beteiligungspolitik behandelt, und die Maßnahmen der Rationalisierung und Modernisierung werden geprüft.

Es folgen kleinere Abschnitte über Investitionspläne, eventuelle organisatorische Änderungen und Probleme der Personalpolitik. Bedeutsam ist ein Anhang über das Problem der Wegekosten, der in seinem Schwerpunkt eine Auseinandersetzung mit den Straßenkosten und ihrer Deckung durch den Kraftverkehr enthält.

Will man das Prüfungsergebnis der Kommission in wenige Worte fassen, so ließe es sich etwa wie folgt skizzieren: Man liebäugelt mit einer rechtlichen Selbstständigkeit der Bundesbahn, verzichtet aber aus verfassungsrechtlichen und politischen Rücksichten auf eine Ausfeilung dieser Folgerungen und zielt statt dessen auf die Gewährung einer relativen kaufmännischen Freiheit für die Bundesbahn ab. Dabei soll die Spitze der Bahn aus dem Beamtenverhältnis herausgenommen und in ihrer öffentlich-rechtlichen Funktion dem Direktorium der Bundesbank gleichgestellt werden. Die Bahn soll ihre Tarife selbst festsetzen, zur kaufmännischen Abschreibungsrechnung über-

gehen und nur einem begrenzten Aufsichtsrecht des Verkehrsministeriums unterliegen. Die Kommission empfiehlt die Aufhebung der eigentlichen Subventionstarife im Güterverkehr sowie auch eines Teiles der Sozialtarife, die Übertragung des Stückgutgeschäftes auf eine bundesbahneigene Tochtergesellschaft mit teilweise erheblicher Anhebung des Stückgutarifes, ferner Personaleinsparungen für die nächsten Jahre von insgesamt rund 100 000 Beamten, Abbau bestimmter Sozialeinrichtungen sowie gewisser Beteiligungen und eines Teiles des Grundstückbesitzes, endlich eine Vielzahl von Rationalisierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit einer Investitionsplanung, die sich nur auf vier Jahre (statt auf zehn Jahre) bemessen sollte. Endlich werden tiefgreifende Vorschläge zur inneren organisatorischen Umgestaltung der Bahn gemacht, die speziell den Aufbau einer Planungsgruppe, eines volkswirtschaftlichen, eines betriebswirtschaftlichen und eines statistischen Referats beinhalten. Soweit auch nach Durchführung aller Maßnahmen nach wie vor betriebsfremde Belastungen bestehen bleiben, soll der Bund erstattungspflichtig werden, wobei dieser ferner den halben Kostenanteil der Altpensionen übernehmen und im gleichen Ausmaße wie für die Sozialversicherungen einen Bundeszuschuß zu den künftigen Beamtenpensionen leisten soll. Ferner verlangt man vom Bund eine Kapitaleistung von 2 Mrd. DM im Laufe von zehn Jahren für Investitionen.

Angleichung der Startbedingungen — durch Gesamtbelastung der Verkehrswirtschaft?

Alle diese Vorschläge ruhen auf einigen Prämissen, von denen die wichtigste die sogenannte Angleichung der Startbedingungen zwischen den Verkehrsträgern ist. Man wird in diese Rubrik auch noch die weitgehende Lockerung der Tarifpolitik zählen müssen, die nach dem Wortlaut der Einleitung „die Funktion des Preises“ auch im Verkehr in starkem Maße wirksam werden lassen soll. Damit ist auch der Zulassung von Sonderabmachungen, wie sie vom Beyer-Ausschuß gefordert wurde, seitens der Kommission gewissermaßen der Segen erteilt worden. Als weitere entscheidende Prämisse sieht die Kommission eine Angleichung der Steuerbelastungen an. In einem großen Belastungsvergleich ergibt sich dann durch Aufrechnung aller Belastungen und Entlastungen zwischen den Verkehrsträgern die immerhin merkwürdige Schlußfolgerung, daß die gesamte Verkehrswirtschaft von der Öffentlichkeit subventioniert wird. Den Löwenanteil daran profitiere der gewerbliche Straßenverkehr mit rund 600 Mill. DM ungedeckter Wegekosten (Stand 1956), wovon 65 Mill. DM auf den Omnibusverkehr entfallen. Die Entlastung der Bundesbahn betrage für 1957 420 Mill. DM, wovon allerdings nur 90 Mill. DM auf den Güterverkehr entfallen. Es sind dies restlos ungedeckte Wegekosten, denn Steuerbegünstigungen von 23 Mill. DM werden von politischen Sonderlasten mehr als aufgewogen, und die Subventionen für die Binnenschiffahrt werden auf fast 200 Mill. DM veranschlagt, wovon zwei Drittel auf ungedeckte Wegekosten und der Rest auf Steuerbegünstigungen entfallen.

Dieses Gesamtergebnis wird man wohl mit einigen Fragezeichen versehen müssen: Es steht und fällt nämlich mit einer Theorie, die die Kommission in etwas aphoristischer Großzügigkeit in einem kurzen Absatz (S. 273) begründet. Es handelt sich hier nämlich um die These, daß für den vollen Wiederbeschaffungswert der Verkehrswege aller Verkehrsträger eine Verzinsung (von 2,5 bzw. 3,7 %) zu leisten sei. Die

Auffassung, wonach das physische Vorhandensein von Vermögenswerten öffentlichen Charakters ein hinreichender Grund für die Anwendung betriebswirtschaftlicher Verzinsungsprinzipien sei, kann an dieser Stelle nicht näher diskutiert werden. Zu betonen ist nur, daß diese Anwendung betriebswirtschaftlicher Grundsätze auf staatswirtschaftliche Zusammenhänge zu einem finanzwissenschaftlich kaum vertretbaren Ergebnis führt, wonach theoretisch die gesamte Verkehrswirtschaft zum Gesamtbetrag von über 1,2 Mrd. DM „subventioniert“ wird. Von der Leistung dieser verkehrswirtschaftlichen Infrastruktur für die Gesamtwirtschaft ist dabei nicht mehr die Rede, wenngleich die logische Folgerung, daß das gesamte Verkehrspreinsniveau angehoben werden müßte, natürlich mit dem Seitenblick auf den Werkverkehr gar nicht gezogen werden kann.

Neben dem Problem der Wegekosten und der unterschiedlichen steuerlichen Belastungen — hier ist die Bundesbahn bei der Beförderungssteuer gegenüber der gänzlich befreiten Binnenschiffahrt für alle Transporte außer Berufsverkehr und Kohlentransport sicherlich benachteiligt — zählt der Bericht eine Reihe weiterer „Ungleichheiten in den Ausgangsbedingungen für den Wettbewerb“ auf: Er bezieht sich hierbei z. B. auf die Kreuzungsanlagen, deren halbe Kosten dem Straßenverkehr angelastet werden sollen (und zwar nicht nur für die Bauaufwendungen, sondern auch für die Betriebskosten!), ferner auf das Haftpflichtrecht, bei dem die schärferen Bestimmungen für die Bahn abgebaut werden sollen, sodann auf die Belastung mit Versorgungsleistungen und Kriegsfolgeschäden und endlich auf die „einseitige Belastung mit gemeinnützigen Auflagen, insbesondere auf dem Tarifgebiet.“

Dornige Frage der Versorgungslasten

Bezüglich der Versorgungslasten, die zweifellos wie ein Bleigewicht an der Bundesbahn hängen, war insofern schon eine leichte Besserung der Situation eingetreten, als nach dem Kabinettsbeschuß vom 30. 1. 1957 die Versorgungsbezüge der Vertriebenen, der Kriegsoffer und der Westberliner Eisenbahner im Gesamtbetrag von jährlich 270 bis 280 Mill. DM vom Bund übernommen wurden. Damit bleibt jedoch die Masse der Versorgungsleistungen für ehemalige Bedienstete in Höhe von rund 860 Mill. DM (für 1959) nach wie vor an der Bundesbahn hängen.

Der Internationale Eisenbahn-Verband hat den durchaus vernünftigen Grundsatz vertreten, daß die Pensionslasten der Bahnen, wenn man zu einer Gleichstellung im Wettbewerb kommen wolle, nicht mehr betragen dürften als die vergleichbaren Aufwendungen der Industrie für Pensionen und Beiträge zu der — staatlich subventionierten — Sozialversicherung. Das wären rund 22 % der laufenden Lohn- und Gehaltssumme, und dementsprechend hat die Bundesbahn von der Pensionsbelastung auch nur 390 Mill. DM in ihre Wirtschaftspläne eingestellt und bucht den Rest von einer runden halben Milliarde als „Sonderlast“ in ihrer Gewinn- und Verlustrechnung.

Der Vorschlag der Kommission läuft in der Praxis darauf hinaus, daß der Bundesbahn nicht diese ganze „Sonderlast“, sondern etwa 60 Mill. DM weniger abgenommen wird: Das ist die Konsequenz des Vorschlages, wonach für künftige Pensionsverpflichtungen eine Rückstellung gebildet und der entsprechende Zuschuß wie bei der Sozialversicherung gewährt werden soll. Von der bisherigen Pensionslast soll aber die Hälfte der Bahn verbleiben.

Bezeichnenderweise gibt der Bericht zu, daß ein Mitglied der Kommission gegen diese Übernahme der Hälfte der Altpensionen durch die Bahn protestiert habe. Es wurde darauf hingewiesen, wenn die Bundesbahn diese rund 400 Mill. DM auch noch übernehmen müsse, so sei zu befürchten, daß sie mindestens für diesen Betrag doch wieder auf laufende Zuschüsse des Bundes zurückgreifen müsse. In der Tat bewegt sich die Gesamtbelastung, die nach diesem Plan der Bundesbahn verbleiben würde, zwischen 750 und 800 Mill. DM. Wenn man bedenkt, daß man eigentlich etwas spät zu der Erkenntnis gekommen ist, die Bundesbahn müßte die gleichen Zuschüsse zu ihren Sozialbelastungen erhalten wie die übrige Wirtschaft, so wäre die einfachste Lösung — nämlich die Übernahme der gesamten Altpensionen auf den Bund — vielleicht die wirksamste Hilfe für den Absprung in ein neues Zeitalter gewesen, womit praktisch die früher entzogenen Zuschüsse mit einem Schläge abgegolten worden wären.

Das allerdings glaubt die Kommission nicht. Sie hat mit vielleicht etwas zu großem Optimismus eine Vorausschau auf das künftige Betriebsergebnis aufgemacht, die diese aus den eigenen Reihen laut gewordenen Befürchtungen Lügen strafen soll und für die Jahre 1961 bis 1966 auf Heller und Pfennig gerade mit einem solchen Betriebsgewinn abschließt, daß nicht nur die Zinslast, sondern auch die Belastung mit Altpensionen und darüber hinaus ab 1962 eine „Baurücklage“ von 60 bis 280 Mill. DM erwirtschaftet werden sollen. Praktisch hat man sich der optimistischen Annahme hingegeben, die Bundesbahn könne nach Durchführung aller Reformen 500 bis 700 Mill. DM jährlich aus dem Betriebsgewinn für diese Aufwendungen abzweigen.

Woher kommt dieser Optimismus? Er ist um so erstaunlicher, als bis 1966 mit einer Erhöhung der Personalkosten (einschließlich Arbeitszeitverkürzung) um jährlich etwa 100 bis 150 Mill. DM gerechnet wird; 1966 sollen die Personalkosten demgemäß um fast eine Dreiviertelmilliarde höher liegen als 1960. Sieht man von der Abnahme eines Teiles der Sozialbelastung und der Gewährung von Zuschüssen in Höhe von 25% der zukünftigen Belastung (wie bei den anderen Sozialversicherungsträgern) ab, so wird der Optimismus vor allem aus drei Quellen gespeist:

Drei Prämissen — und ihr Schatten

Erste Voraussetzung ist die Annahme, daß die Verkehrsleistungen der Bundesbahn im Güterverkehr bis 1965 auf der Höhe von 1957 bleiben und im Personenverkehr um rund 8% steigen. Zweite Voraussetzung ist, daß Tarifierhöhungen im Berufsverkehr eine Viertelmilliarde, im Stückgut- und Expresgutverkehr zusammen 300 Mill. DM erbringen. Dritte Voraussetzung ist, daß nach Durchführung der geplanten Investitionen Kosteneinsparungen von rund 800 Mill. DM bis 1966 eintreten werden, wozu noch eine Viertelmilliarde durch Einschränkung des Personenbezirksverkehrs kommen soll. Diese Einsparungen von über 1 Mrd. DM im Jahre 1966 im Vergleich zu 1960 würden im wesentlichen das Resultat der Einsparung von rund 45 000 Bediensteten allein in diesen Verkehrszweigen sein, die im Rahmen des natürlichen Abgangs erfolgen soll. Hinzu kommen erhebliche Einsparungen von Sachaufwendungen durch Herabsetzung des Unterhaltungsaufwands für die Bahnanlagen.

Die erste Voraussetzung stützt sich auf die Annahme, daß die schwelende Strukturkrise beim Haupteinnehmerträger im Güterverkehr, der Kohle, nicht zu

erneuten Rückgängen in den Verkehrsleistungen führt. Sollte dies eintreten, so würde man vielleicht bereuen müssen, daß man in den Untersuchungen dieses Berichtes darauf verzichtet hat, die Möglichkeiten zusätzlichen Verkehrs bei anderen Gütern zu untersuchen.

Die zweite Voraussetzung beruht auf der Unterstellung, daß die drastische Erhöhung der Sozialtarife ohne erhebliche politische Widerstände und Massenabwanderungen realisiert werden kann. Beim Bezirksverkehr ist diese Abwanderung allerdings offensichtlich das Ziel. Natürlich kann man geneigt sein, Drosselungstendenzen bei solchen „defizitären“ Verkehren das Wort zu reden. Aber es ist unklar, ob man auch hier — wo es wirklich einmal notwendig wäre — nicht an Hand einer „globalen Grenzkostenrechnung“ vielleicht zu etwas anderen Ergebnissen gelangen könnte: ob man nicht unter Umständen doch bedenken müßte, daß ein Teil dieses Verkehrs, den man hier abstößt, immerhin noch Bruchteile der Fixkosten des Gesamtnetzes mitgetragen hat.

Die dritte Voraussetzung steht und fällt mit der Durchführung und richtigen Bewertung der laufenden Investitionspläne.

Neuralgische Punkte

Entscheidend dürfte die erste Prämisse sein. Es ist vielleicht verständlich, wenn die Kommission ihrem Auftrag gemäß gerade in die Zusammenhänge hineingeleuchtet hat, die traditionsmäßig als Defizitquellen angesehen werden: Es sind dies — wenn man von der Buntscheckigkeit der hier besprochenen Nebenbetriebsprobleme und dem ganzen Personenverkehrsproblem absieht — im wesentlichen die Komplexe der Nebenbahnen, der Subventionstarife im Güterverkehr und des Stück- und Expresgutverkehrs.

Die beiden ersten Komplexe hat nun die Kommission gründlich abgewertet. Die Verluste auf den Nebenbahnen, die vom Wetzler-Bericht für 1953 noch mit 180 Mill. DM beziffert wurden, sollen seither auf 143 Mill. DM reduziert worden sein. Die Kommission betont jedoch den Zubringerwert dieser Bahnen; für den größten Teil kommt vor allem deswegen eine Stilllegung nicht in Frage, und die Bahnen, die stillgelegt werden könnten, würden alles in allem nur eine Einsparung von 13 Mill. DM bringen.

Die Einnahmeausfälle aus Subventionstarifen (hauptsächlich für Montangüter und Agrarprodukte) waren vom Wetzler-Ausschuß noch auf 110 Mill. DM beziffert worden, einer Ziffer, die nach Angaben der Bundesbahn neuerdings auf etwa 70 Mill. DM zu reduzieren sei, weil eine Reihe von Tarifen inzwischen „praktisch zu Wettbewerbstarifen geworden“ sei. Über solche Definitionen wird sich wohl noch streiten lassen; die Kommission verzichtet auf eine Meinungsäußerung zu den Montantarifen und setzt nur die Verluste aus den Agrartarifen an, insgesamt rund 33 Mill. DM. Sie schlägt hier Tarifierhöhung oder Übernahme auf den „Grünen Plan“ vor.

Sehr viel revolutionärer sind endlich ihre Vorschläge im Stückgutbereich, wo sie sich entgegen den Wünschen der Bundesbahn für eine Ausgliederung in Form einer Tochtergesellschaft entscheidet. An sich ist die Kommission beim Güterverkehr weitgehend den Vorschlägen des Beyer-Ausschusses gefolgt, vor allem in bezug auf die generelle Lockerung des Tarifzwangs. Zu einer gründlichen Anpassung des Tarifsystems an die Kostenstruktur — z. B. durch Knotenpunktstarife — hat sie sich jedoch wie der Beyer-Ausschuß nur für den Stückgutverkehr durchringen können.