

Ritschl, Hans

**Article — Digitized Version**

## Verkehrschao oder Verkehrsordnung?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Ritschl, Hans (1967) : Verkehrschao oder Verkehrsordnung?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 47, Iss. 4, pp. 195-201

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133706>

**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.*

# Verkehrschaos oder Verkehrsordnung?

Professor Dr. Hans Ritschl, Hamburg

In der Debatte über die Verkehrspolitik in Deutschland mehren sich die Stimmen der Kritik an einer einseitig marktwirtschaftlichen Ordnung des Verkehrswesens. Der Versuch einer befriedigenden Aufteilung des binnenländischen Verkehrs auf die Verkehrsträger durch eine immer weitere Liberalisierung und „Heranführung — auch der Bundesbahn — an die Marktwirtschaft“, erweist sich immer deutlicher als ein Fehlschlag. Besonders klar tritt dies in Erscheinung, seit der Jahresfehlbetrag der Bundesbahn die Milliarden-grenze überschritten hat.

Dies ist im wesentlichen die Folge eines ruinösen Wettbewerbes, den Straßenverkehr und Binnenschiff-fahrt der Schiene auf Grund sehr ungleicher Wettbe-werbsbedingungen bereiten. Jetzt aber tritt der rui-nöse Wettbewerb auch innerhalb der Binnenschiff-fahrt und innerhalb des gewerblichen Straßengüter-verkehrs hervor. Beide Wirtschaftszweige führen nun beredte Klage, daß sie ihre Kosten nicht mehr zu decken vermöchten.

Auf einer verkehrspolitischen Tagung, die von der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands im letz-ten April in Bonn veranstaltet wurde, sprach der Bun-destagsabgeordnete Philipp Seibert von einer perman-enten Krise im Verkehr und er meint, heute müßten auch die stärksten Befürworter eines freien Preiswet-tbewerbes einsehen, daß dies System im Verkehr offensichtlich nicht funktioniert und daß die Verkehrs-politik neue Entscheidungen treffen müsse.<sup>1)</sup> Auf der gleichen Tagung formulierte der Schleswig-Holsteini-sche Minister für Wirtschaft und Verkehr seine Erfah-rung, „daß eine rein erwerbswirtschaftliche Ordnung im Verkehrswesen nicht zu einem maximalen Nutzen in der Volkswirtschaft führt“.

Die Wandlung der verkehrspolitischen Lage zeigt auch die Schwenkung der Verkehrsminister der EWG in ihrer Ratstagung vom 19./20. Oktober 1966. Auf An-trag des französischen Verkehrsministers Pisani wur-den die Tarifprobleme zurückgestellt und wurde die Kommission beauftragt, zuerst „Maßnahmen auf dem Gebiet der Kapazität des Straßenverkehrs und der Binnenschiffahrt sowie des Zugangs zum Beruf vor-zuschlagen.“

Das Verkehrsänderungsgesetz vom 1. August 1961 hatte den § 8 Abs. 1 des Allgemeinen Eisenbahnge-setzes neu gefaßt mit den Worten: „Mit dem Ziel bester Verkehrsbedienung hat die Bundesregierung

<sup>1)</sup> Im Druck erschienen als Sonderausgabe der Verkehrswirt-schaftlichen Informationen unter dem Titel „Wettbewerb im Verkehr“ (hrsg. von der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutsch-lands), Frankfurt 1966.

daraufhin zu wirken, daß die Wettbewerbsbedingun-gen der Verkehrsträger angeglichen werden und daß durch marktgerechte Entgelte und einen lautereren Wett-bewerb der Verkehrsträger eine volkswirtschaftlich sinnvolle Aufgabenteilung ermöglicht wird.“

Hiermit wurde der Wettbewerb der „Verkehrsträger“, also der großen Verkehrszweige, als das Mittel zur Verwirklichung einer sinnvollen Verkehrsteilung po-stuliert. Dies schließt nicht aus, daß zugleich an Zulas-sungsbeschränkungen im gewerblichen Güterfernver-kehr und an verbindlichen Tarifen festgehalten wird. Ursprünglich war mit der Bindung des Reichs-kraftwagentarifs an den Deutschen Eisenbahngüter-tarif gemeint, daß zwischen den Verkehrsträgern nur ein echter Leistungswettbewerb und nicht ein Preis-wettbewerb stattfinden solle. Mit den Verkehrsände-rungsgesetzen ist die Bindung der Tarife der beiden Verkehrszweige aneinander entfallen. Legal gibt es auch heute noch keinen internen Wettbewerb im Güterkraftverkehr und im Binnenschiffsverkehr. Von Fachkennern wird indes behauptet, daß die Wirklich-keit sehr anders aussehe.

Welche Form des Wettbewerbes auch immer verwirk-licht wird, allein das freie Spiel der Kräfte sollte ent-scheiden, welche Anteile am Verkehrsaufkommen die verschiedenen Verkehrszweige auf sich ziehen könn-ten.

## BESONDERHEITEN DER VERKEHRSMÄRKTE

Angebot und Nachfrage richten sich auf den Ver-kehrsmärkten nicht auf homogene Güter wie auf dem einfachen Warenmarkte. Die Nachfrage richtet sich nicht auf das abstrakte Gut „Verkehrsleistung“, son-dern auf jeweils bestimmte Verfrachtungen und Fahr-ten für bestimmte Verkehrsverbindungen und meist zu bestimmten Zeiten. Die Nachfrage spaltet sich auf in eine Nachfrage im Fernverkehr und im Nahver-kehr, nach Beförderung von Personen oder Gütern und im Güterverkehr nach Laderaum für Schwergut, Stückgut, Wagenladungen, Schüttgut oder Sammel-ladungen für Stückgut.

Entsprechend der Spezialisierung der Nachfrage haben die Anbieter die Fahrzeuge und Transportgefäße spe-zialisiert, oder die Transportunternehmen spezialisie-ren sich auf besondere Verkehrsmittel: Tankschiffe, Rohrleitungen, Straßenbahnen, Lastkraftwagen. Zu-gleich stehen auf Seiten der Anbieter Unternehmen von sehr ungleicher Struktur und Größe nebeneinan-der.

Der augenscheinliche Unterschied nach Weg und Fahrzeug kennzeichnet die drei großen Verkehrsträger: den Schienenverkehr der Eisenbahnen, den Kraftverkehr auf der Straße und die Binnenschifffahrt auf Flüssen und Kanälen.

Die unterschiedliche wirtschaftliche Struktur der Verkehrszweige tritt nun grundlegend darin zutage, daß bei den Schienenbahnen das Eigentum am Wege und am Fahrzeug in einer Hand liegen. Die Aufwendungen für die Anlage und die Erweiterung der Bahnstrecken, für die Verstärkungen des Unterbaus und den Unterhalt der Bahnstrecken gehen zu Lasten der Eisenbahn selber, und sie gehen unmittelbar in die Kostenrechnung des Bahnunternehmens ein. Dagegen benutzen der Kraftwagen und das Binnenschiff die von der öffentlichen Hand bereitgestellten Straßen und Wasserwege.

Muß der private Fahrzeughalter nicht, oder nur zu einem Anteil, für die Wegekosten aufkommen, so wird er ohne Rücksicht auf die steigende Abnutzung der Straßen — oder auf etwa auftretende Schädigungen der Kanalsohlen — sein Fahrzeug vergrößern, d. h. immer schwerere und immer größere Fahrzeuge einsetzen. Der Nutzkoeffizient der Kraftmaschine steigt progressiv mit einer Erhöhung der PS-Zahl. Das bedeutet zugleich, daß der Kraftstoffverbrauch je tkm mit dem Einsatz immer schwererer Wagen sinkt und mit ihm die Belastung mit Mineralölsteuer je tkm. Zugleich vermindern sich die Personalkosten je tkm mit einer Vergrößerung des Laderaums der Fahrzeuge.

Da die Binnenschiffe und die schweren Lastkraftwagen in völlig unzureichendem Maße zu den durch sie verursachten oder für sie aufgewendeten Wegekosten herangezogen werden, wird die wirtschaftliche Grenze für den Einsatz schwerer Fahrzeuge nicht wirksam. Der erhöhte Aufwand für den Unterhalt und die Investitionen in den Bau schwerer Fahrbahndecken erscheint eben nicht in der Kostenrechnung der Fuhrunternehmer und des Werkverkehrs. Für die immer größer und immer schwerer werdenden Fahrzeuge beanspruchen dann die privaten Verkehrsunternehmen — gerne im Namen eines vermeintlichen Fortschritts — den entsprechenden Ausbau der Verkehrswege zu Lasten der öffentlichen Hand. Binnenschifffahrt und Straßengüterverkehr in schweren Lastkraftwagen werden so mit Beträgen von Hunderten von Millionen oder von Milliarden subventioniert. In der Auswirkung über den Wettbewerb auf ungleicher Kostenbasis ist bei der Bundesbahn ein wachsender Fehlbetrag von nunmehr 1,5 Mrd. DM entstanden.

#### DIE UNGLEICHHEIT DER WETTBEWERBSBEDINGUNGEN

Es ist ein seit Jahrzehnten immer wieder ausgesprochenes Grundprinzip der Verkehrswissenschaft, daß gleiche Wettbewerbsbedingungen für die drei großen Verkehrszweige erst und nur gelten, wenn die Wege-

kosten allen Wegebenutzern voll angelastet werden oder mindestens in gleicher Weise. Davon sind wir immer noch sehr weit entfernt<sup>2)</sup>, obwohl dies immer wieder zum Bekenntnis der amtlichen Verkehrspolitik erhoben wird. Wie sieht es in Wirklichkeit damit aus?

Im Bundeshaushaltsplan für 1966 sind Einnahmen der Bundeswasserstraßenverwaltung von 63,3 Mill. DM aus den Befahrensabgaben veranschlagt, daneben 2,7 Mill. DM als Beiträge Dritter für die Abgaben von Wasser für gewerbliche Zwecke, das sind 4,2 % für Leistungen, die anderen als der Binnenschifffahrt zugute kommen.

Betrieb und Unterhaltung der Binnenwasserstraßen erfordern

im Binnenbereich	95,4 Mill. DM = 53 %
im Küstenbereich	81,9 Mill. DM = 47 %.

Teilen wir nach diesem Schlüssel die Summe der Personalausgaben (87,3) und der Sachausgaben (12,9) der Wasserstraßenverwaltung auf, so entfallen von diesen 102,7 Mill. DM

auf den Binnenbereich	54,40 Mill. DM
hinzu für Betrieb und Unterhaltung	
(siehe oben)	95,45 Mill. DM
	<u>149,85 Mill. DM</u>
minus 4,2 % Anteil für Leistungen an Dritte	—6,50 Mill. DM
Anteil der Binnenschifffahrt	<u>143,35 Mill. DM</u>

Die Befahrensabgaben in Höhe von 63,3 Mill. DM decken also die laufenden öffentlichen Ausgaben für die Binnenschifffahrt nur zu 42,2 %. Wollte man die Leistungen an Dritte mit Phantasiekonstruktionen selbst mit 20 % annehmen<sup>3)</sup>, so verblieben von 150 noch 120 Mill. DM. Der Anteil der Befahrensabgaben wäre dann erst auf 52 % gestiegen und zwar nur der laufenden Ausgaben für die Binnenwasserstraßen. Von einer Verzinsung der Anlagekapitalien oder auch nur der Milliardeninvestitionen, die seit der Währungsreform im Wasserstraßenbau vorgenommen worden sind, ist gar nicht die Rede.

Die Binnenschifffahrt ist von allen Kostensteuern, die den Wettbewerb berühren, befreit. Sie zahlt weder Beförderungssteuer, noch Mineralölsteuer, noch Umsatzsteuer, und selbst der Mineralölzoll wird durch das Recht, im Gebiet des Rheins zollfrei zu bunkern, unwirksam gemacht.

Wenn derartige Ungleichheiten in den Wettbewerbsbedingungen — aus welchen Gründen auch immer — nicht oder nur zu einem Teil zu beseitigen sind, kann dem Wettbewerb die Verkehrsteilung nicht überlassen bleiben.

<sup>2)</sup> Über die Verletzungen der Wettbewerbsgleichheit im heutigen Steuersystem vgl. H. Ritschl: Die Besteuerung der Verkehrswirtschaft durch die Nettoumsatzsteuer, Berlin 1964, Kapitel V.

<sup>3)</sup> Vgl. hierzu als unabhängige Meinung die Schrift von F. Fülling: Betrachtungen zu den Wegekosten der Binnenschifffahrt, Darmstadt 1961.

Die Investitionen des Bundes in den weiteren Ausbau des Kanalnetzes und der Kanalisierung der Flüsse werden unbekümmert um die fortschreitende Deroutierung der Verkehrsmärkte fortgesetzt. Im Bulletin der Bundesregierung vom 18. 11. 1966 berichtet ein Ministerialrat Seiler von den zum Teil durch Staatsverträge mit den Ländern festgelegten weiteren Investitionsplänen mit einem Bauvolumen von rund 5,3 Mrd. DM. Hier ist reine Technokratie am Werke, noch dazu verbrämt durch die wahrhaft naive Meinung, diese Subventionen eines Verkehrsgebietes aus öffentlichen Mitteln sei in „jeder Hinsicht volkswirtschaftlich gerechtfertigt“. Gerühmt wird hier — aber auch sonst gerne —, daß der Ausbau der Binnenwasserstraßen bevorzugte Standorte für die Neuan siedlung von Industrien böte. In Wirklichkeit handelt es sich um Verzerrungen des marktwirtschaftlich und volkswirtschaftlich richtigen Standortaufbaus, der sich bei voller Anlastung der Wegekosten ergeben würde. Damit wird die Ballung der Industrien in den Hafenzentren begünstigt, im Widerspruch zu der Regionalpolitik, die von anderen Ministerien versucht wird.

In Deutschland sind die wichtigsten Binnenwasserstraßen befahrbar für Schiffe von 1350 t, in Frankreich nur für Kähne von 350 t.

Mit der Kanalisierung des Mains, des Neckars, der Mosel, der Weser und dem Ausbau des nordwestdeutschen Kanalnetzes für große leistungsfähige Schiffe, hat die Bundesrepublik für fast alle Großstädte — außer München und Augsburg — einen verbilligten Knotenpunktverkehr für Massengüter — aber auch für Stückgut — ermöglicht und großgezogen, der für die Bundesbahn einen Wettbewerb auf ungleicher Kostenbasis bedeutet.

Zugunsten des Straßengüterverkehrs und des Omnibusverkehrs gelten im Verhältnis zur Eisenbahn ebenfalls bedeutende Ungleichheiten in den Wettbewerbsbedingungen. Der Straßenverkehr wird in Deutschland zu den Straßenkosten herangezogen durch die Kraftfahrzeugsteuer und die Mineralölsteuer; es sind „Beitragsteuern“<sup>4)</sup>, d.h. zweckgebundene, in Form von Steuern für den Unterhalt und den Ausbau der Straßen erhobene Beiträge.

Der Bericht des Verkehrsministeriums über „Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen im binnenländischen Güterverkehr“<sup>5)</sup> geht davon aus, „daß der Straßengüterverkehr seine Wegekosten durch Kraftfahrzeugsteuer und Mineralölsteuer voll deckt“ — wohl gemerkt ohne eine Verzinsung des Straßenkapitals; „dabei muß (?) die Frage unberücksichtigt bleiben, ob der Straßengüterverkehr in allen seinen Teilen angemessen zur Deckung seiner Wegekosten herangezogen wird“. Hier aber stoßen wir auf den springenden Punkt! Die entscheidende Frage wird so —

wohl als ein politisches *noli me tangere* — ausgeklammert. Es ist aber eine seit vielen Jahren bekannte Tatsache, daß die leichten Kraftwagen zu hoch, die schweren Lastkraftwagen und Omnibusse aber viel zu niedrig belastet sind.

Völlig deutlich ist dies geworden, seit die Ergebnisse des amerikanischen Aasho-road-Tests vorliegen.<sup>6)</sup> Die Versuche haben ergeben, daß die Beanspruchung der Fahrbahn in der vierten Potenz der Erhöhung des Achsdrucks ansteigt. Der Tarif der deutschen Kraftfahrzeugsteuer steigt in 24 Stufen von 22,— DM je t für das Gesamtgewicht bis zu 2 t um 1,50 DM, für jede weitere Tonne bis auf 56,05 DM je t oberhalb von 24 t Gesamtgewicht, also auf das Zweieinhalbfache. Nach dem AASHO-Road-test müßte für einen Lastkraftwagen von 20 t Gesamtgewicht die Steuerbelastung gegenüber dem Wagen von 2 t auf das Zehntausendfache ansteigen.

Eine Beitragsteuerlast, die in diesem Maße progressiv wäre, würde — auch wenn die Steuer für den leichten Wagen weit niedriger angesetzt würde als heute — dem Einsatz schwerer Lastkraftwagen eine sehr frühe Grenze setzen. Heute wird ein Lastzug von 20 t bei einer Fahrleistung von 50 000 km im Jahre mit 7320 DM an Mineralölsteuer und rund 3820 DM Kraftfahrzeugsteuer, zusammen etwa 10 800 DM belastet. Die Jahresleistung beträgt 1 Mill. tkm. Auf den tkm entfällt so eine Steuerlast von nur 1,08 Dpf. Fährt der Lastzug jedoch 100 000 km im Jahre, so steigt die Jahresleistung auf 2 Mill. tkm. Die Steuerbelastung steigt auf 18 120 DM. Die Belastung je tkm ist auf 0,9 Dpf gesunken, weil nur die Mineralölsteuer mit der vermehrten Fahrleistung ansteigt.

Wie geringfügig diese Belastung ist, zeigt ein Vergleich mit den Sätzen der Beförderungssteuer. Dem Steuersatz von 7% für den gewerblichen Güterfernverkehr entsprach hier ein Steuersatz von 5 Dpf je tkm für den Werkverkehr — in dem ja keine Entgelte anfallen, die als Bemessungsgrundlage der Steuer dienen könnten. Als dieser Steuersatz 1964 auf 3 Dpf gesenkt wurde, war ein sprunghaftes Ansteigen des Werkfernverkehrs die Folge. Wohl erst bei einer Steuerbelastung in einer Größenordnung von 6 bis 10 Dpf je tkm würde die Steuer beschränkend wirken.

Unter unsern beiden Beitragsteuern verwirklicht nur die Kraftfahrzeugsteuer eine sehr mäßige Progression. Für die Gesamtsteuerlast wird diese Progression wohl durch das Sinken des Kraftstoffverbrauchs je tkm in schwereren Wagen mit stärkeren Motoren ungefähr ausgeglichen, wenn nicht in eine leichte Degression verkehrt. Eine Progression der Steuerbelastung des schweren Lkw ist also überhaupt erst zu verwirklichen!

4) Vgl. hierzu H. Ritschl: Die Deckung der Straßenkosten und der Wettbewerb der Verkehrsmittel, Köln/Berlin 1956.

5) Bundestagsdrucksache IV/1449 vom 2. August 1963.

6) AASHO-ROAD-TEST, Bericht Nr. 5, Verhalten der Befestigungen. Deutsche Ausgabe als Heft 27 der Schriftenreihe „Straßenbau und Straßenverkehrstechnik“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bonn 1963.

Wenn die Beförderungssteuer durch die Nettoumsatzsteuer abgelöst wird, sollte der Lastkraftwagen innerhalb der Kraftfahrzeugsteuer in einer Kombination nach dem Gesamtgewicht und nach den geleisteten tkm besteuert werden. Für beide Bemessungsgrundlagen müßte der Steuertarif mit einer kräftigen Progression im Verhältnis zum steigenden Gewicht und zur steigenden Fahrleistung in tkm gestaltet werden.

Man hat berechnet, daß der schwere Lastkraftwagen in den von ihm heute zu tragenden Beitragsteuern nur etwa 15 % seiner Wegkosten trage.<sup>7)</sup> Dies kann natürlich nur für eine Größenklasse gelten; das Wesentliche ist ja gerade der progressive Anstieg der Beanspruchung der Straßendecke mit erhöhtem Achsdruck.

Das Fehlen einer Progression in der Gesamtbelastung der Lastkraftwagen mit Beitragsteuern hat veranlaßt, daß die Anzahl der leichteren Lastkraftwagen von 2 bis 5 t Gewicht von 181 000 im Jahre 1958 auf 171 000 im Jahre 1965 absank, während die Zahl der Lkw mit über 5 t in der gleichen Zeitspanne von 63 000 auf 165 000 angestiegen ist.

Der Verkehr mit schweren Lastkraftwagen ist mit einem hohen Blutzoll belastet. Im Jahre 1960 entfielen auf Lastwagen von über 9 t Gesamtgewicht achteinhalbmal so viel Unfälle mit Toten als auf Personenkraftwagen und Lastwagen unter 3,5 t<sup>8)</sup>. Ähnliche Zahlen werden jetzt aus den Vereinigten Staaten gemeldet.

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hat zu Recht bemerkt, mit der Zulassung immer schwererer Lastkraftwagen werde die Verkehrssicherheit im Straßenverkehr vernachlässigt und zwar „zugunsten erhöhter Verdienste Einzelner“.<sup>9)</sup> Ein anderer Grund dafür ist allerdings nirgends zu finden!

## DAS CHAOS IM VERKEHRSWESEN

Die Folge der unzureichenden Anlastung der Wegkosten auf Binnenschifffahrt und Straßengüterverkehr ist eine nun seit Jahrzehnten anhaltende Verzerrung der Bedingungen des Wettbewerbes der Verkehrsträger, und zwar einseitig zu Lasten der Eisenbahnen.

So ist der Anteil der Deutschen Bundesbahn am binnenländischen Güterverkehr in Tariftonnenkilometern von 63,7 % im Jahre 1950 auf 41,4 % im Jahr 1965 gesunken, die Binnenschifffahrt erhöhte zugleich ihren Anteil von 24,8 % auf 32,4 %, der Straßenfernverkehr von 11,5 auf 22,4 %.

7) Vgl. die auch sonst sehr wichtige Abhandlung von G. Wiens: Die Rationalisierung des Verkehrswesens im Rahmen der Volkswirtschaft. In: Der Eisenbahningenieur, 10. Jg. (1965), Heft 5.

8) H. Ch. Seebohm: Der Tod auf unseren Straßen. Bulletin der Bundesregierung 22. III. 1960. Seebohm kämpfte damals vergeblich um eine Verminderung der Lastwagenmaße. Dies erschien ihm als eine Angelegenheit unseres Gewissens. Das Parlament beschloß statt dessen weitere Erhöhungen.

9) Bericht des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn über Vorschläge zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der DB; Bundestagsdrucksache IV/2261, S. 235.

## Verkehrszunahme bzw. -abnahme im Verhältnis zum Vorjahr

	1964	1965
Bundesbahn	— 1,4 %	— 4,1 %
Binnenschifffahrt	+ 2,2 %	+ 6,7 %
Güterstraßenverkehr	+ 5,7 %	+ 5,2 %
davon Werkverkehr	+ 13,1 %	+ 9,6 %

Die auffallende Zunahme des Werkfernverkehrs beruht vor allem auf der Senkung des Satzes der Beförderungssteuer von 5 auf 3 Dpf im Jahre 1964. Zudem sind die Maße und Gewichte der Lastkraftwagen und -züge zweimal erhöht worden, zuletzt zu Ehren der EWG auf 38 t und 18 m Zuglänge.

Was wir von diesen Ungeheuern der Landstraße zu erwarten haben — wenn wir dem schlechten Beispiel des Gesetzgebers folgend von den Toten ganz absehen, die dabei auf der Strecke bleiben werden — zeigt folgende Aufstellung über die Lebensdauer einer Straße mit einer 20 cm starken Betondecke.<sup>10)</sup>

### Lebensdauer einer Straße

Achslast von	Lebensdauer in Jahren	Straßenunterhaltskosten
8 t	27	100 = einfach
10 t	11	245 = zweieinhalbfach
13 t	3	900 = neunfach

Es ist vielleicht gut, wenn die Herren Parlamentarier sich klar machen, daß eine Lebensdauer von 3 Jahren bedeuten wird, daß stets ein Drittel aller Straßenstrecken als Baustellen ausfallen und den Verkehrsfluß stocken machen!

Der Wettbewerb auch innerhalb des Straßengüterverkehrs verschärfte sich dadurch, daß im Jahre 1964 3327 neue Konzessionen im Güterfernverkehr erteilt wurden. Die Ladekapazität stieg von 3,46 Mill. t im Jahre 1962 auf 4,26 Mill. t im Jahre 1965. Von 1955 bis 1964 stieg die Verkehrsleistung im Güterfernverkehr um 73 % und der Erlös um 103,7 %, und zwar weil „der Güterfernverkehr eine gewisse Transportauslese vornehmen konnte“<sup>11)</sup>. Sie besteht bekanntlich darin, daß der Güterstraßenverkehr nur die lohnenden Transporte übernimmt — z. B. im Knotenpunktverkehr — und die sperrigen Güter, ja die Verteilung auf der Fläche der Bundesbahn überläßt, die einseitig der Beförderungspflicht unterliegt.<sup>12)</sup>

Mit Vorliebe wird die verkehrspolitische Diskussion vernebelt mit der Behauptung unvermeidlicher Strukturwandlungen, denen die Verkehrspolitik sich nun anzupassen habe. In Wahrheit handelt es sich um die Wirkungen und Fehlwirkungen von Fehlentscheidun-

10) H. Schnieder: Der AASHO-Straßenversuch — Grundlage für eine gerechte Anlastung der Wegkosten. In: Eisenbahntechnische Rundschau, 13. Jg. (1964), Heft 11, S. 495.

11) Nach den Worten von Dr. Eichler, Geschäftsführer des BDI auf dem erwähnten verkehrspolitischen Kolloquium, a. a. O., S. 68.

12) Vgl. Brand-Gutachten. Bericht über die Deutsche Bundesbahn vom 30. 1. 1960, Bundestagsdrucksache III/1602, S. 13.

gen der Verkehrspolitik der letzten Jahrzehnte, die ebensogut revidiert werden können. Die Zunahme des Güterfernverkehrs auf den Straßen ist die eindeutige Folge der unzureichenden Heranziehung zu den Wegkosten und der Zulassung völlig über- und unmäßiger Gewichte und Maße der Lkw. Ebenso ist das Ansteigen des Anteils der Binnenschifffahrt die eindeutige Folge des Ausbaus großer Binnenwasserstraßen zu Lasten der öffentlichen Hand.

Strukturwandlungen sind aber zu beobachten infolge der Verdrängung der Kohle durch das Heizöl und durch elektrische Energie. Öl und Ölprodukte werden nun zum Teil in eigenen Rohrleitungen befördert. Dem Rückgang der Kohletransporte folgt nun ein Rückgang der Öltransporte auch für die Binnenschifffahrt. Weshalb wird der Ausbau der Wasserstraßen fortgesetzt mit einem Investitionsplan von über 5 Mrd. DM in einer Zeit, in der diese Massentransporte weiter zurückgehen werden? Die Investitionspolitik der Bundesrepublik auf dem Gebiet des Verkehrswesens stellt sich dar als eine Anpassung an die Wirkungen ihrer jeweils vorhergehenden Fehlentscheidungen. Die Folgen treten nun in einem Chaos des Verkehrswesens immer deutlicher zutage. Die Überkapazitäten führten notwendig zu einem verschärften Wettbewerb.

Der Verkehrsträgerarif, der den Preiswettbewerb intern ausschalten sollte, wird vielfach nicht mehr innegehalten. Nach den Worten des Geschäftsführers des Verbandes deutscher Rheinreeder, Dr. K. H. Kühl, ist das Festfrachtsystem in der innerdeutschen Rheinschifffahrt „weitgehend angeschlagen“, so daß der Unternehmer sich frage, ob es „überhaupt zumutbar ist, sich durch Gesetzestreue selbst zu ruinieren“ (!) <sup>13)</sup>

Auf welcher Grundlage sich zum Teil der Wettbewerb der Fuhrunternehmer untereinander und gegenüber der Eisenbahn abspielt, zeigt eine Darstellung des Präsidenten der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr. <sup>14)</sup> Er nennt „außer den besonders bedeutsam bleibenden Tarifverstößen“ nicht weniger als acht häufig festgestellte Gesetzesverstöße, darunter: „Überladungen bei allen Verkehrsarten“ und „nicht unerhebliche Hinterziehungen der Beförderungsteuer“, ferner unrichtige Führung der Fahrtennachweisbücher und der Begleitpapiere.

Daß im Straßenfernverkehr Arbeitszeit und soziale Bedingungen weit ungünstiger geregelt sind als bei der Bundesbahn, ist bekannt. <sup>15)</sup> Dem stehen zwar geldliche Vorteile für die Beschäftigten gegenüber. Aber es ist fraglich, ob damit die Anforderungen an die Verkehrssicherheit erfüllt sind, vor allem dann, wenn diese Bestimmungen nicht einmal eingehalten werden.

<sup>13)</sup> Vgl. das erwähnte Kolloquium, a. a. O., S. 66.

<sup>14)</sup> E. Eichhof: Die Überwachung des Güterfernverkehrs. In: Schiene und Straße, 1965, S. 119.

<sup>15)</sup> Vgl. den „Bericht über die Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen“ Bundestags-Drucksache IV/1449, 1963 S. 37 f.

## ZIEL UND FORMEN EINER VOLKSWIRTSCHAFTLICH OPTIMALEN VERKEHRSTEILUNG

Der freie Wettbewerb führt im Verkehrswesen nicht wie auf einem Warenmarkt zum optimalen Preis und zum optimalen Einsatz der Faktoren. Dazu bedarf es einer verkehrspolitischen Koordination der Verkehrszweige, die vor allem unabhängig sein müßte von Interesseneinflüssen.

Als volkswirtschaftlich sinnvoll erscheint eine Aufteilung des Verkehrs auf die verschiedenen Verkehrszweige nach ihrer spezifischen Eignung.

- Die Binnenwasserstraßen stellen ein weitmaschiges Verkehrsnetz dar. Der relativ große Schiffskörper prädestiniert die Schiffe für den Transport von Schüttgut in ganzen Schiffsladungen. Würden die Befahrensabgaben in Deutschland angemessen festgesetzt, so wäre mit einem weiteren Zuwachs des Verkehrs hier nicht zu rechnen. Mit der Binnenschifffahrt konkurriert dann der Ganzzug der Eisenbahn auf ihrem weit verzweigteren Netz.
- Die Eisenbahnen sind das geeignete Verkehrsmittel für den Personen- und Güterverkehr zwischen den Städten, auf mittlere und weitere Entfernungen in einem verhältnismäßig engmaschigen Netz, auch zur Flächenbedienung, für Wagenladungen in allen Entfernungen. Im Personenverkehr dienen sie dem Fern- und Nahverkehr. Für die Beförderung schwerer Lasten ist die Eisenbahn mit dem Stahlrad auf der Stahlschiene dem schweren Lkw mit dem hohen Reibungswiderstand des Luftreifens auf der breiten Fläche der Straße weit überlegen.
- Der Kraftwagen verkehrt auf dem engmaschigen Straßennetz bis ins letzte Dorf und zum einsamen Gehöft. Er hat die ausgefächerte Flächenbedienung als sein eigenes Feld. Das Wesen des Kraftverkehrs liegt in seiner Dezentralisation auf zahlreiche wendige und relativ kleine Fahrzeuge. Je mehr die Verkehrsdichte auf den Straßen mit der ungeheuren Zunahme der Pkw gestiegen ist, desto mehr behindert und gefährdet der schwere Lkw den Verkehrsfluß und die Übersicht im Straßenverkehr.

Der Lastkraftwagen hat den langsamen und wenig leistungsfähigen Pferdewagen ersetzt; aber es war volkswirtschaftlich widersinnig, ihn zuerst bis auf die Größe eines Güterwagens zu steigern und nun darüber hinaus, nachdem die Eisenbahnen bereits ausgebaut waren. Die Eisenbahnen haben eine weit größere Leistungsfähigkeit, und ihre Kapazität kann mit weit geringeren Investitionsaufwand gesteigert werden, als ihn der Umbau, Ausbau und Unterhalt der Straßen für überschwere Lastwagen erfordern.

Verkehrstechnisch ist es ohnehin erforderlich, die Fahrzeuge nach den Maßen und der Tragfähigkeit der Straßen durch polizeiliche Bestimmungen zu begren-

zen. Diese Grenzen setzen zugleich wichtige wirtschaftliche Daten für die Kostenrechnung der Fahrzeughalter.

Welche Rahmenbedingungen kann die Verkehrspolitik des Staates setzen, um so eine sinnvolle Verteilung zu bewirken? Als Mittel kommen in Frage: Abstimmen der Preise, Abstimmen der Kosten, Begrenzung der Maße und Gewichte, Kontingentierung der Zulassungen, eine Aufteilung der Güter, eine Aufteilung in Transportzonen.

Wir haben bereits gesehen, daß die Angleichung der Kosten (Wegekosten und Kostensteuern) bisher nicht gelungen ist. Die Angleichung der Preise in der Abstimmung der Verkehrsträger tarife hat sich als unzulänglich erwiesen. Anstelle einer sinnvollen Begrenzung der Maße und Gewichte ist das Gegenteil geschehen. Die Beschränkung der Zulassungen im Güterfernverkehr ist zu lax gehandhabt worden, die Ladekapazität stieg zudem schneller mit dem Einsatz immer schwererer Lkw und Lastzüge. Der Werkfernverkehr unterliegt keiner Kontingentierung der Fahrzeuge und konnte sich so ungehindert ausweiten.

Das Mittel einer Aufteilung der Güter auf die Verkehrsträger ist bisher nicht angewandt worden, obwohl die Bundesregierung im Jahr 1954 einen Gesetzentwurf vorgelegt hatte — das sogenannte Straßenentlastungsgesetz. Nach dem Entwurf sollte der Transport von schweren Gütern wie Kohle, Erzen, Grubenholz, Eisen, Stahl, Beton, Rohren und anderen im Straßenfernverkehr untersagt werden. Der Gesetzentwurf wurde abgewürgt.

Eine Aufteilung nach Transportzonen ist heute schon nach der unterschiedlichen verkehrsrechtlichen und steuerrechtlichen Stellung von Güternah- und Güterfernverkehr vorgezeichnet. Inhaltlich kann hiermit sehr Verschiedenes gewollt sein. Diese Mittel der Verkehrspolitik sind nun in den letzten Jahrzehnten teils unzureichend, teils in falscher Kombination oder auch gar nicht angewandt worden, mit den verheerenden Wirkungen, die nun vor aller Augen liegen.

Wie können die Werkzeuge der Verkehrspolitik sinnvoll eingesetzt werden, um eine volkswirtschaftliche optimale Verteilung zu erreichen?

1. Die volle Anlastung der Wegekosten durch weit höher bemessene Befahrensabgaben in der Binnenschifffahrt und gleiche Steuerbelastung, andererseits im Güterstraßenverkehr durch Beitragsteuern, deren Gesamtbetrag mit wachsendem Achsdruck stark ansteigt, werden seit zwei Jahrzehnten vergeblich gefordert. Heute kann kein Zweifel mehr darüber bestehen, daß der Tarif in solchem Maße progressiv ansteigen müßte, um der erhöhten Straßenbeanspruchung zu entsprechen, daß sehr schwere Lastkraftwagen von einer gewissen Grenze ab nicht mehr rentabel eingesetzt werden könn-

ten. Eine solche angemessene Wegekostenbelastung<sup>10)</sup> kann also nur mit längeren Übergangsfristen eingeführt werden.

2. Die engere Begrenzung der Maße und des zuzulassenden Achsdrucks ist entscheidend, wenn ein weiteres ungeheuerliches Ansteigen der Straßenbau- und Unterhaltskosten vermieden werden soll. Hier sind seit Jahren die Weichen falsch gestellt worden. Die deutsche Verkehrspolitik müßte als wichtigste Aufgabe betreiben, daß die Fehlentscheidung der EWG mit der Zulassung überschwerer Lastwagen sobald wie möglich rückgängig gemacht wird. Welche Zerstörungen nicht bloß der Landstraßen, sondern auch der Wettbewerbsordnung selber daraus hervorgehen werden, sollten wenigstens die Verkehrspolitiker bemerken. Sollte diese Entscheidung nicht rückgängig zu machen sein, so würde die rigorose Erhöhung der Beitragsteuern in Formen, die auch die ausländischen Fahrzeuge auf unseren Straßen erfassen, um so dringlicher. Aber auch hier droht die Lahmlegung der deutschen Wirtschaftspolitik durch die EWG.
3. Die Bindung an Preisträger tarife wird wohl für Binnenschifffahrt und Güterstraßenverkehr notwendig bleiben, um die Tendenz zu ruinösem Wettbewerb auszuschalten, ebenso die Kontingentierung der Zulassungen.
4. Die Aufteilung des Verkehrs nach Güterarten im Sinne des Straßenentlastungsgesetzes sollte erneut erwogen werden. Dieses Mittel gewinnt in der jetzigen Lage an Bedeutung. Es wäre sehr viel gewonnen, wenn jene Güter aus dem Straßenfernverkehr verschwänden und auf der Schiene oder dem Wasserwege befördert werden würden. Vor allem ist dies auch ein Mittel, den Werkfernverkehr mit diesen Erzeugnissen zu unterbinden. Eine solche Regelung könnte die Vorstufe bilden zu der unter dem nächsten Punkt zu besprechenden Lösung.
5. Eine Aufteilung in Transportzonen habe ich in jenem Verkehrspolitischen Kolloquium in der Weise vorgeschlagen, daß der Güterkraftverkehr auf der Straße nur in der Nahzone gestattet werden sollte und im Fernverkehr als Huckepack und Behälterverkehr auf die Eisenbahn übernommen werden sollte.

Der Bericht des Bundesverkehrsministeriums über den Huckepackverkehr begreift unter dieser Verkehrsform sowohl den Transport ganzer Lkw oder Anhänger von Sattelschleppern wie auch von Be-

<sup>10)</sup> H. Sanmann betont, eine absolut exakte Anlastung der Wegekosten sei nicht möglich, es handele sich dann um eine politische Entscheidung. Ich möchte einwenden, daß es ebenso eine wirtschaftliche Entscheidung ist wie die einer Unternehmung, die in der Preiskalkulation die Gemeinkosten auf Koppelprodukte aufteilt — sofern nicht Interessenten mit politischen Einflüssen hier störend eingreifen. Natürlich kann es sich nur um Annäherungswerte handeln. Vgl. H. Sanmann: Verkehrspolitik im Wandel. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1966, S. 118.

hältern.<sup>17)</sup> Schon rein wirtschaftlich gesehen ist der Transport von Behältern oder Aufsatzkästen ohne das Fahrgestell vorzuziehen; Fahrgestell und Motor sind sonst während der Fahrt auf der Schiene eine tote Last, sie fallen zudem für die gleichzeitige Verwendung im Straßenverkehr aus. Auch der Bericht des BVM gibt der Form des Behälterverkehrs den Vorzug. Es wird hervorgehoben, daß die Verfahren technisch ausgereift sind. Bei den auf der Münchner Verkehrsausstellung gezeigten Typen des Sattelzuges „Ulm“ und des Lastzuges „Wuppertal“ kann das Umladen von einem Mann hydraulisch vollzogen werden. Es bedarf keiner Verladerrampen, nur einer Verladestraße längs des Bahngleises.

Daneben wird der Verkehr mit kleineren Behältern eine große Bedeutung gewinnen. Die Maße sind für die verschiedenen Verkehrsformen natürlich aufeinander abzustimmen. Da im Güterfernverkehr heute noch kleine Unternehmen mit ein bis zwei Lastwagen vorwiegen, wird der Güterkraftverkehr überwiegend der Zusammenfassung in einem Spediteurverband bedürfen. Auf diese Weise werden Leerrückläufe vermieden. Ähnlich sieht der Vorschlag des Schleswig-Holsteinischen Verkehrsministers für eine Ordnung des Stückgutverkehrs<sup>18)</sup> aus: „Einrichtung von Knotenpunktverkehren, die auf der Schiene durchgeführt werden, Sammlung und Verteilung von Stückgütern innerhalb eines Knotenpunktbereiches durch Lastkraftwagen unter der Regie der Deutschen Bundesbahn“, — „d. h. daß bei Heranziehung des privaten Verkehrsgewerbes die Betriebs- und Beförderungspflicht gewahrt sein muß“.

Es wäre zu überlegen, ob die Bundesbahn dann die Annahme und Abfertigung von Stückgut beibehalten oder ganz an die Unternehmen des Güterfernverkehrs abgeben sollte. Die Bundesbahn hätte es dann im Güterverkehr nur noch mit Wagenladungen und Behälterverkehr zu tun. Die Abfertigung und die Tarifgestaltung wären ungemein vereinfacht.

Der Lastkraftwagen wäre damit seiner eigentlichen Aufgabe der Flächenbedienung zurückgegeben. Bei dieser Regelung müßte überprüft werden, ob nicht die Nahverkehrszone, die schon bisher zu groß bemessen war, auf einen Umkreis von 35 bis 40 km begrenzt werden sollte.

17) Bundestagsdrucksache V/552, April 1966.

18) Kolloquium, a. a. O., S. 48.

Der Entwicklung des Huckepackverkehrs stehen heute noch Hemmnisse entgegen, die in der Tarifgestaltung liegen, ferner in der heutigen Bauweise und den Abmessungen der Lkw, in der Besteuerung usw. All diese Daten können richtig und „angemessen“ gesetzt werden. Die Umstellung erfordert natürlich längere Übergangsfristen. Der Bericht des BVM bemerkt, der Huckepackverkehr werde ohne Zweifel auch für den Kraftverkehrsunternehmer die wirtschaftlichere Form sein, wenn die Wegekosten dem Güterstraßenverkehr richtig angelastet würden. Nach meinem Vorschlag würde auch der Werkfernverkehr auf die Schiene übernommen, vielleicht mit der erwünschten Nebenwirkung, daß sich wieder mehr Firmen um Gleisanschlüsse bemühen würden. Der Lastkraftwagen würde damit von den Autobahnen und vielen Fernstraßen verschwinden.

Gegen meinen Vorschlag wurde mir von einem Unternehmer des Güterfernverkehrs eingewandt, an den Verladebahnhöfen werde es zu den Verladezeiten zu Verkehrsstauungen kommen. Das braucht aber wohl ebensowenig der Fall zu sein wie an den Verladestellen für Pkw vor den großen Alpentunneln. Jeder Lastwagenfahrer kann seinen Kasten selber auf einen Güterwagen schieben und nach kurzer Abfertigung wieder fortfahren. Verladestellen müßten an allen aus den Großstädten hinausführenden Bahnstrecken eingerichtet werden, so daß jeder seinen Behälter in der richtigen Richtung aufgibt. Sobald ein Zug beladen ist, würde der nächste Leerzug einfahren. Das Be- und Entladen sollte den ganzen Tag über möglich sein.

So würde eine sinnvolle Verkehrsteilung vollzogen, die jedem Verkehrsträger seine spezifische Aufgabe zuweist und zugleich die beste und wirtschaftlichste Verkehrsbedienung gewährleistet.

6. Als eine Aufteilung nach den Straßenklassen ist endlich die in Frankreich angewandte Beschränkung zu nennen, bei der überschwere Lastkraftwagen nur auf Straßen mit entsprechend schwerer Decke fahren dürfen. Diese Regelung sollte die Bundesrepublik so schnell wie möglich übernehmen.

Aber mit kleinen Mitteln allein ist das Chaos im Verkehrswesen nicht mehr zu beschwören. Die Verkehrspolitik der Bundesrepublik bedarf eines grundsätzlichen und klaren Programms.