

Linke, Klaus

**Article — Digitized Version**

## Zwischen Defizitdeckung und sozialen Ansprüchen: Kritische Bemerkungen zur Tarifgestaltung der Bundesbahn

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Linke, Klaus (1967) : Zwischen Defizitdeckung und sozialen Ansprüchen: Kritische Bemerkungen zur Tarifgestaltung der Bundesbahn, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 47, Iss. 9, pp. 453-456

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133758>

**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.*

bezogen auf die Bruttogewinne als Ausgangsgröße, von durchschnittlich 1,7 %. Zu beachten ist dabei, daß dieser Wert noch nichts über die Mehrbelastung im Einzelfall aussagt. Aufgrund der als Bemessungsgrundlage dienenden progressiv verlaufenden Steuerschuld kann diese mehr oder weniger um den errechneten Durchschnitt streuen, also auch erheblich über ihm liegen. Die Belastung erreicht jedenfalls Dimensionen, die von den Unternehmern bei der Betrachtung der Rentabilität von Investitionen gewiß nicht mehr vernachlässigt werden und die die Möglichkeit der Selbstfinanzierung von Investitionen durchaus tangieren können.

#### RUCKSCHRITT IN PROZYKLISCHE FISKALPOLITIK?

Hier liegt der Ansatzpunkt zur wirtschaftspolitischen Wertung der Einführung einer Ergänzungsabgabe. Vom Aufkommen der Ergänzungsabgabe her — es ist für die Jahre 1968 bis 1971 mit jeweils 0,69, 0,87, 0,93 und 0,99 Mrd. DM in die mittelfristige Finanzplanung aufgenommen worden — sollten Gefahren für die wirtschaftliche Entwicklung zwar nicht überbetont werden. Dennoch steht die Steuererhöhung im Gegensatz zu jener modernen finanzpolitischen Strategie, die in der Rezession nicht primär auf einen Haushaltsausgleich bedacht ist, sondern zunächst den Wirtschaftsablauf durch Einsatz allgemeiner wirtschaftspolitischer Instrumente einschließlich eines deficit spending zu beleben sucht und erst längerfristig durch die im wirtschaftlichen Wachstum steigenden Steuereinnahmen oder dann möglichen Steuererhöhungen einen Ausgleich der Finanzen anstrebt. Die Einführung der Ergänzungsabgabe hat einen rein deckungspolitischen Zweck und bedeutet deshalb zweifellos einen Rückschritt in Richtung prozyklischer Fiskalpolitik, die gemäß dem Stabilitätsgesetz gerade vermieden werden sollte.

Aber auch wenn man sich auf den Standpunkt stellt, die zu erwartenden Haushaltsdefizite hätten eine Höhe

erreicht, die in der Zukunft die Erfüllung wichtigster Aufgaben in Frage stellt, so daß eine Steuererhöhung ohne Rücksicht auf konjunkturell unerwünschte Nebenwirkungen unumgänglich sei, ist die Ergänzungsabgabe zu kritisieren, und zwar unter steuersystematischem Aspekt. Das deutsche Einkommensteuerrecht zeichnet sich durch große Unübersichtlichkeit aus. Es hätte daher nahegelegen, eine Erhöhung der Einnahmen mit einer Vereinfachung des Steuerrechtes zu verbinden. Ein größeres Aufkommen aus der Einkommensteuer wäre schon aus einer Streichung zahlreicher Sondervergünstigungen zu erreichen gewesen. Dieses Vorgehen hätte den Vorteil einer Verwaltungsvereinfachung unter Heranziehung auch der unteren und mittleren Einkommensschichten zur Deckung des Defizits gehabt. Das Einkommensteuerrecht wäre transparenter geworden, und die tatsächliche Steuerbelastung hätte sich wieder stärker dem nominellen Tarif angeglichen. Eine Steuererhöhung dagegen, die in einer Steuer von der Steuer besteht, trägt keineswegs zur Vereinfachung bei. Es scheint im Gegenteil so, daß sich in der Einbeziehung der Ergänzungsabgabe in die Finanzplanung bis 1971 der Wille der verantwortlichen Instanzen ausdrückt, innerhalb dieses Zeitraumes keinerlei Anstrengungen zu einer grundlegenden Reform des Einkommen- und Körperschaftsteuerrechtes — etwa in der vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium vorgeschlagenen Richtung — vorzunehmen. Es scheint ferner so, als werde durch die Ergänzungsabgabe die dringend notwendige Reform der Gemeindefinanzen in Form einer Gemeindeeinkommensteuer in die fernere Zukunft verschoben.

Auch unter Berücksichtigung der Zwangslage, die durch die relativ großen in den nächsten Jahren auftretenden Haushaltsdefizite entstand, bleibt festzuhalten, daß mit der Ergänzungsabgabe ein Weg beschritten wurde, der möglicherweise der einfachste ist, jedoch nicht die Erfordernisse erfüllt, die an eine moderne Finanzpolitik und an ein rationales Steuersystem zu stellen sind.

## Zwischen Defizitdeckung und sozialen Ansprüchen

### Kritische Bemerkungen zur Tarifgestaltung der Bundesbahn

Klaus Linke, Hamburg

Am 1. bzw. 15. März 1966 sind bei der Deutschen Bundesbahn Tarifierhöhungen in Kraft getreten, welche dazu beitragen sollten, die 400 Mill. DM betragende Lücke zwischen tatsächlichem und von der Regierung bewilligtem Zuschußbedarf zu schließen. Diese Maßnahme wurde als erforderlich angesehen, um die gestiegenen Kosten zu decken und so zum Ausgleich des Bundeshaushalts beizutragen. Nachdem die neuen Tarife nun über ein Jahr Gültigkeit haben, ist zu fragen, ob sich die Erwartungen der Bundesbahngremien erfüllt haben und insbesondere, ob die

aus den Tarifierhöhungen resultierenden Vorteile die Nachteile überwogen haben.

Es ist nicht zu bestreiten, daß die Kostendeckungsquote im Personenverkehr, auf den sich die erhöhten Tarife hauptsächlich erstrecken, mit 70 %, im Personennahverkehr gar mit nur 50 %, relativ niedrig war. (Insbesondere der Schülerverkehr war lediglich zu 10 % kostendeckend, und die sog. Geschwisterkarten erbrachten einen noch geringeren Anteil!) Dennoch wurde die unterschiedliche Tarifierhöhung im Fern- und Nahverkehr (speziell im Sozialverkehr)

kritisiert. Während nämlich der Fernverkehr nur unwesentlich verteuert wurde (0,5 Pf. pro km bei der zweiten und 0,7 Pf. pro km bei der ersten Klasse), erfuhr der Nahverkehr eine vergleichsweise sehr viel stärkere Mehrbelastung.

#### TARIFPOLITIK ÖKONOMISCH GERECHTFERTIGT

Vom ökonomischen Standpunkt aus betrachtet, ist die Tarifgestaltung zu billigen. Das „Messen mit zweierlei Maß“ hinsichtlich der Tarifierhöhung im Nah- und Fernverkehr läßt sich nämlich recht plausibel erklären: Wenn man die Bundesbahn als normalen Dienstleistungsbetrieb ansieht — und es ist nicht recht einzusehen, weswegen sie sich grundlegend von anderen Dienstleistungsbereichen unterscheiden sollte —, dann muß man ihr zugestehen, daß sie danach trachtet, wenigstens ihre Ausgaben zu decken und ihre Preise ökonomisch statt politisch zu kalkulieren. Das würde — entsprechend den Nachfrageelastizitäten in bezug auf die Preise — bedeuten, daß höhere Tarife überall dort gefordert werden können, wo nur eine geringe Abwanderung von Bahnbenutzern zu anderen Verkehrsträgern zu erwarten ist. Gemäß dieser Leitlinie wurde also der Fernreiseverkehr, der infolge der Konkurrenz zu anderen Verkehrsmitteln (Flugzeug, Schiff, Personenwagen) relativ elastisch auf Tarifierhöhungen reagiert, weitgehend geschont, der verhältnismäßig tarifunelastische Personennahverkehr dagegen entsprechend stärker belastet. Allerdings ist zu bedenken, daß auch der Personennahverkehr auf lange Sicht an Tarifelastizität zunehmen könnte, weil seine Benutzer entweder einzeln oder in Fahrtgemeinschaften auf den Personenkraftwagen ausweichen, vom Arbeitgeber in Sammelfahrten in werkseigenen Fahrzeugen zum Arbeitsplatz gebracht werden oder ihren Wohnsitz verlegen. Diese Tendenz zur erhöhten Tarifelastizität im Personennahverkehr mag indessen zum Teil wieder dadurch rückgängig gemacht werden, daß bei den gegenwärtig herrschenden Verhältnissen im Straßenverkehr viele davor zurückschrecken, ihren Arbeitsplatz oder Ausbildungsort täglich mit dem Auto zu erreichen.

Nach ersten vorläufigen Angaben der Bundesbahn konnten die Einnahmen im Jahre 1966 im Personen-, Gepäck- und Expressgutverkehr um 4,3 % gesteigert werden. Demgegenüber betrug die Tarifierhöhung nur im Personenverkehr ab 1. 3. 1966 durchschnittlich 6,25 %. Da die Einnahmen im Gepäck- und Expressgutverkehr annähernd konstant geblieben sind, läßt sich der Schluß ziehen, daß die Einnahmen im Personenverkehr hinter den in die Tarifierhöhung gesetzten Erwartungen zurückgeblieben sind. Selbst wenn man berücksichtigt, daß die neuen Tarife in den ersten Monaten des Jahres 1966 noch nicht wirksam waren und daß sich die Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage, ungünstige Witterung in den Monaten Juli/August 1966 sowie der merkliche Rückgang des Rentnerverkehrs aus der DDR nachteilig ausgewirkt haben, so dürfte ein gewisser Prozentsatz auch der erhöhten Tarifelastizität zuzuschreiben sein.

Aus sozialpolitischer Sicht können die tariflichen Maßnahmen der Bundesbahn nicht ohne Kritik hingenommen werden. Es ist nicht damit getan, pauschal von „maßvollen“ Erhöhungen der Tarife im Schüler- und Berufsverkehr zu reden, wie es die zuständigen Gremien der Bundesbahn wiederholt getan haben, sondern es ist notwendig, die Einzelheiten etwas genauer zu untersuchen.

Zunächst sollen insbesondere die Altersgrenze für Studenten sowie die Einkommensgrenze für Lehrlinge kritisch beleuchtet werden. Nach der neuen Tarifordnung haben sowohl Studenten vor dem 27. Lebensjahr als auch Lehrlinge mit mehr als 150 DM Unterhaltsbeihilfe im Monat die Fahrpreisvergünstigungen weitgehend verloren. Folgendes Beispiel mag dies veranschaulichen: Für eine Strecke von 53 km kostete eine Monatskarte ohne Schnellzugzuschlag für Studenten und Lehrlinge vor dem 1. 3. 1966 23,80 DM. Seit dem 1. 3. 1966 muß ein Student, der über 27 Jahre alt ist, oder ein Lehrling, der mehr als 150 DM monatlich verdient, für die gleiche Karte 78 DM zahlen. Diese Erhöhung von 227 % kann wohl kaum noch als „maßvoll“ gelten.

Wie so häufig, werden von diesen Maßnahmen die Falschen betroffen. In den seltensten Fällen dürfte ein „biblisches“ Alter von 27 Jahren ein Indiz für „ewige“ Studenten oder „verkrachte Existenzen“ sein. Wer sofort nach der Reifeprüfung seinen Wehrdienst absolviert hat, muß sich schon ein vergleichsweise kurzes Studium aussuchen, um noch unter der kritischen Altersgrenze bleiben zu können. Neben zeitlichen Verlusten haben diese Studenten nun auch noch finanzielle Einbußen auf sich zu nehmen.

Das gleiche Schicksal kann denjenigen treffen, der nach dem Abitur erst eine von den wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten und der Industrie so hochgeschätzte kaufmännische Lehre durchgemacht hat, ganz zu schweigen von all denen, deren Verlangen nach Weiterbildung sich erst relativ spät eingestellt hat und deren ohnehin schon hoher finanzieller Ausfall durch die teureren Fahrkarten noch vergrößert wird, oder denjenigen, welche ihr Studienfach nach einigen Semestern gewechselt oder sich für ein Doppelstudium entschieden haben.

Ein weiterer nicht unerheblicher Prozentsatz von Studenten ist über den sog. zweiten Bildungsweg zum Studium gekommen. Bei dem gegenwärtig schulpolitisch wie pädagogisch noch relativ rückständigen und unbefriedigenden Bildungsbetrieb in der Bundesrepublik ist ein derartiger Weg mühsam und zeitraubend und sollte durch finanzielle Hemmnisse nicht noch weiter erschwert werden.

Des weiteren treten nicht alle Hochschulabsolventen sofort in das Berufsleben ein, sondern machen zuvor noch eine Doktorandenzeit durch, befinden sich also weiter in der Ausbildung. Wiederum ist es nicht an-

gezeigt, sie für ihren „Bildungsumweg“ mit höheren Fahrpreisen zu bestrafen.

Schließlich seien all jene Personen erwähnt, die infolge volkswirtschaftlicher Strukturwandlungen oder aus gesundheitlichen Gründen eine Berufsumschulung auf sich nehmen müssen, welche den Besuch von Fachschulen oder -kursen erforderlich macht. Bei ihnen wäre gleichermaßen eine Altersgrenze, die zum Bezuge verbilligter Fahrkarten berechtigt, wenig sinnvoll und würde zu sozialen Härten führen.

Als Gegenargument zu diesen kritischen Anmerkungen wird im Falle der Studenten üblicherweise vorgebracht, daß diese von der Fahrpreiserhöhung — wenn überhaupt — doch nur in den letzten Semestern betroffen werden. Gerade in den Examenssemestern ist die Erhöhung der Lebenshaltungskosten aber besonders gravierend, weil hier jede Möglichkeit entfällt, durch Gelegenheitsarbeiten etwas Geld hinzuzuverdienen.

Schon aus diesen wenigen Beispielen wird ersichtlich, daß das Alter als Kriterium für verbilligte Bahnkarten ungeeignet ist. Bei den Lehrlingen wird dann auch statt dessen das eigene Einkommen zugrunde gelegt. Aber auch die kritische Grenze von 150 DM Unterhaltszuschuß pro Monat scheint nicht unproblematisch zu sein. Wenn ein Angestellter bei ca. 1000 DM Monatseinkommen für die Monatskarte bei einer

Strecke von etwa 60 km rund 80 DM bezahlt, dann dürfte es wohl höchst unadäquat sein, einem Lehrling, der 150 DM verdient, für die gleiche Karte 54 DM abzuverlangen.

Inzwischen scheint sich auch bei der Bundesregierung ein gewisses Unbehagen über die bestehenden Tarifbestimmungen der Bundesbahn im Personennahverkehr eingeschlichen zu haben. Nach einem Vorschlag des zuständigen Ausschusses im Bundestag, dem der Bundesverkehrsminister kürzlich zugestimmt hat, soll die Altersgrenze von 27 Jahren in bestimmten, genau zu bezeichnenden Fällen heraufgesetzt werden. Ein derartiges Verfahren bedeutet aber lediglich ein Kurieren am Symptom und schafft keine grundsätzliche Abhilfe. Die bestehenden Eisenbahn-Personentarife sind also durchaus geeignet, soziale Härtefälle zu schaffen bzw. schon bestehende Härten zu vertiefen.

#### SOZIALPOLITIK DURCH BUNDESBAHN?

Der angedeutete Konflikt zwischen ökonomischen und sozialpolitischen Zielsetzungen belastet die Geschäftspolitik der Bundesbahn außerordentlich. Auf die angeführten sozialpolitischen Argumente ließe sich nun einwenden, daß die Bundesbahn für eine Kritik, die den Tenor auf Zumutbarkeit sowie soziale und kulturelle Auswirkungen legt, der falsche Adressat ist. Auf diese Weise werden die erhöhten Tarife im Personen-

**VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG**

**MAX BIEHL**

## **DIE CHINESISCHE VOLKSKOMMUNE**

im „Großen Sprung“ und danach

Wenn es noch eines Beweises bedurft hätte, daß es zuverlässige Informationen über China gibt, so hätte ihn das Buch von Max Biehl geliefert. Der Faszination dieser großen Gesamtschau kann sich sicher niemand entziehen, den das Geschehen im Reiche Mao Tse-tungs und Lin Piaos interessiert. Auf dem Hintergrund dieses Wissens erscheinen auch die gegenwärtigen Ereignisse in einem klareren Licht.

HANDELSBLATT

245 Seiten und Tabellenanhang, Großoktav, brosch. DM 29,80

nahverkehr auch von den Bundesbahngremien zu rechtfertigen versucht. Es wird nämlich argumentiert, daß die Bundesbahn außer den finanziellen Belastungen im Wege- und Kreuzungsbau sowie den Pensionslasten für heimatvertriebene ehemalige Bahnbeamte, wodurch sie ohnedies bereits im Wettbewerb benachteiligt sei, nicht auch noch den Ländern einen Teil ihrer kulturellen Verpflichtungen abnehmen könne. Damit stellt sich zugleich die Frage, ob die Bundesbahn weiterhin dabei helfen soll und kann, sozialpolitische Ziele zu verwirklichen. Offenbar soll auch künftig von diesem wirtschaftspolitischen Konzept nicht grundsätzlich abgegangen werden. Obwohl der Nahverkehr nach wie vor ausgesprochen defizitär ist, sind die Personentarife hier trotz der Erhöhung weiterhin sozialpolitisch orientiert aus der Vorstellung heraus, daß eine enge positive Korrelation zwischen Bedürftigkeit und Nahverkehr besteht. Diese Korrelation ist zweifellos vorhanden und soll nicht bestritten werden, zu kritisieren sind lediglich die Maßstäbe, welche die Bundesbahn bei der Ermittlung der sozialen Bedürftigkeit zugrunde legt. Kritische Altersgrenzen und pauschale Tarifiermäßigungen führen leicht zu sozialen Ungerechtigkeiten. Es ist durchaus nicht erforderlich, jeden Studenten, Schüler, Lehrling, Arbeiter oder Angestellten in den Genuß verbilligter Fahrkarten kommen zu lassen.

Wie ist nun der Widerspruch zwischen ökonomischen Vorzügen und sozialen Nachteilen zu lösen? Da Subventionen aus dem Staatshaushalt wegen der kritischen Finanzlage des Bundes gegenwärtig nicht opportun sein dürften, bleibt als Ausweg nur der Ansatz über eine veränderte Tarifgestaltung. Eine halbwegs gerechte Bemessungsgrundlage kann nur im Zusammenhang mit der Familie oder dem Haushalt als Leistungseinheit gefunden werden. Eine Änderung würde deshalb sinnvollerweise das Einkommen (bei Studenten, Schülern und Lehrlingen das des Erziehungsberechtigten, bei Angestellten und Arbeitern das eigene) zum sozialpolitischen Maßstab machen, wobei gerechterweise auch der Familienstand mit heranzuziehen wäre. Der Einwand, daß man der Bundesbahn nicht auch noch die Prüfung der Einkommensverhältnisse aufbürden dürfe, ist nicht stichhaltig. Durch eine Differenzierung der Tarife im Sozialverkehr nach Maßgabe des Einkommens könnten sich die Gesamteinnahmen sicherlich derart steigern lassen, daß sie die zusätzlichen Aufwendungen im Zusammenhang mit der Kontrolle überkompensieren dürften. Außerdem ließe sich zumindest ein Teil der zusätzlichen Arbeit auf die Universitäten, Schulen und Betriebe abwälzen.

#### BEEINFLUSSUNG DER STANDORTSTRUKTUR

Sozialpolitisch orientierte Tarife der Bundesbahn könnten, da sie nicht nur Studenten und Schülern, sondern auch Arbeitern und Angestellten (direkt) sowie Unternehmern (indirekt) zugute kommen, Wirkungen auf die Struktur der Produktionsstandorte auslösen, die weder wünschenswert noch beabsichtigt sind.

Unter diesem Aspekt ist die grundsätzliche Frage zu stellen, ob die Förderung der Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit überhaupt ein sinnvolles Ziel der Verkehrspolitik ist, und wenn ja, ob das Mittel der sozialpolitischen Tarifgestaltung geeignet ist, dieses Ziel zu verwirklichen. Es könnte möglicherweise schon deshalb wichtig sein, die Fahrtkosten den tatsächlichen Kosten anzupassen, um den Trend zum Agglomerationsraum zu stoppen. Unternehmer, die sich nur der Transportkosten und Führungsvorteile wegen in einem industriellen Ballungsraum ansiedeln, ihre Arbeitskräfte aber aus einem weiten Einzugsgebiet heranziehen müssen, haben ihren Produktionsstandort trotz allem nicht optimal gewählt. Dann sollten sie aber auch die daraus resultierenden Mehrkosten tragen, d. h. die vollen Reisekosten übernehmen und nicht einen Teil davon über die Sozialtarife der Bundesbahn erlassen bekommen.

Für den Fall, daß Arbeitskräfte von weit her benötigt werden, um neue Zentren aufzubauen bzw. sog. Entleerungsbereiche zu beseitigen, würde sich eine andere Lösung anbieten: Der im Personennahverkehr herrschende Grundsatz der Preisunterschiedslosigkeit im Raum könnte für bestimmte Fälle durchbrochen werden. Eine solche Durchbrechung würde zwar die Markttransparenz schmälern, könnte aber andererseits zu einem recht bedeutsamen raumpolitischen Faktor werden. Eine den Ausnahmetarifen im Güterverkehr angepaßte Regelung im Personennahverkehr seitens der Bundesbahn könnte nämlich ebenfalls raumpolitischen Erwägungen dienstbar gemacht werden. Wirtschaftliche und geographische Grenzgebiete lassen sich eventuell über gewisse Ausnahmetarife im Personennahverkehr noch eher fördern als mit Tarifstaffelungen im Güterverkehr. Abgesehen von dem grundsätzlichen Einwand, daß es sinnwidrig sein könnte, die Produktion dort mühsam zu erhalten, wo sowohl der Bezug als auch der Absatz nicht hinreichend gewährleistet sind, stellen die Transportkosten bei den arbeitsorientierten Industrien einen zu geringen Faktor dar, um standortbestimmend wirken zu können. Hier könnte eine entsprechende Staffelung der Tarife im Personennahverkehr ergänzend wirken; beispielsweise in der Form, daß den Arbeitskräften von förderungswürdigen Industriezweigen oder Einzelbetrieben, sei es in Randgebieten oder in Ballungszentren, je nach der wirtschaftspolitischen Intention entsprechende Fahrpreisvergünstigungen über Ausnahmetarife im Personennahverkehr der Bundesbahn gewährt werden.

Vorerst bleibt als Ergebnis festzustellen, daß die Vorteile der erhöhten Tarife, nämlich die erwarteten Mehreinnahmen, zumindest im ersten Jahr recht bescheiden waren, während die Nachteile, vor allem auf dem sozialen Sektor, voll durchgeschlagen haben. Es werden also andere Mittel und Wege gefunden werden müssen, um die Bundesbahn aus ihrer ungünstigen Lage zu befreien. Auf jeden Fall wäre es unbillig, die Bundesbahn in dem Zwiespalt zwischen sozialpolitischer und ökonomischer Tarifgestaltung zu belassen, durch den auf lange Sicht sozial- und raumpolitischen Fehlentwicklungen Vorschub geleistet wird.