

Willeke, Rainer; Ritschl, Hans

Article — Digitized Version

Leber-Plan - Lösung der Verkehrsprobleme?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Willeke, Rainer; Ritschl, Hans (1967) : Leber-Plan - Lösung der Verkehrsprobleme?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 47, Iss. 11, pp. 547-560

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133777>

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.

Leber-Plan – Lösung der Verkehrsprobleme?

Verkehrspolitik vor der Wende?

Im Zentrum der Verkehrsordnungskrise steht das zu verheerenden Größenordnungen angeschwollene und weiter wachsende Finanzdefizit der Deutschen Bundesbahn. Dieses Defizit ist jedoch kein isolierbares Problem und seine Minderung und schließliche Beseitigung nicht schon das eigentliche Reformziel. Wohl kann die Gesundung der Bahn nur im Gesamtzusammenhang des Verkehrssystems erfolgen. Zugleich aber muß der Sinn der Eisenbahnsanierung als Beitrag zur Herstellung einer im ganzen und im Zusammenspiel der Teile ausreichend funktionierenden Verkehrsordnung erkannt werden. Absurd wäre die Aufbesserung der Eisenbahnfinanzen mit Maßnahmen, die statt eine reale Verbesserung der Aufgabenteilung zu erbringen, kostenaufblähende und qualitätsmindernde Verzerrungen in den Wettbewerb der Verkehrsmittel tragen. Die Gefahr ist durchaus aktuell, daß verkehrspolitische Zielvorstellungen einseitig aus der Enge der mittelfristigen Haushaltsplanung abgeleitet werden oder doch ihre Gewichte erhalten.

ZIELE UND WEGE DER VERKEHRSREFORM

Die Notlage der Bundesbahn resultiert aus einer Vielzahl von Fehleinschätzungen, Versäumnissen und Halbheiten sowohl in der Bestimmung ihres Betriebszwecks wie in der Ausgestaltung und Ausnutzung ihres Handlungsspielraumes. Sie zeigt das geradezu tragische Unvermögen, den seit der Motorisierung angelaufenen und sich beschleunigenden Strukturwandlungen im Bereiche der Transporttechnik sowie im Aufbau der Verkehrsmärkte mit zielsicheren und im Effekt ausreichenden Anpassungsschritten zu begegnen. Dabei war die Aufgabe einer umfassenden Reform der Betriebsausrichtung, Tarifgestaltung und Investitionsplanung schon seit Anfang der dreißiger Jahre erkennbar. Jede entwickelte Volkswirtschaft stand vor dem gleichen Problem, Stellung und Aktivität der in den Substitutionswettbewerb gerückten Eisenbahn neu zu bestimmen. Gewiß, Fehlschläge aus mangelnder Konsequenz gab es zunächst überall. Inzwischen aber konnte die Aufgabe überall dort ganz oder großenteils gelöst werden, wo unter Ausnutzung der Nachkriegsexpansion eine entschieden ökonomische Ausrichtung der Unternehmensführung durchgesetzt wurde. Das Sanierungsprogramm bestand stets aus einer Kombination von Rückzug und Vorstoß: Leistungseinschränkungen, wo überlegener Wettbewerb dies im eigen- wie gesamtwirtschaftlichen Inter-

esse vorschreibt, und gleichzeitige Leistungskonzentration auf diejenigen Aufgabenbereiche, bei denen die Schiene im Kosten- und Qualitätsvergleich einen Eignungsvorsprung besitzt und im Wettbewerb auszuspielen versteht.

Auch in Deutschland hat es weder an sachverständiger Einsicht, noch an Anläufen, noch an entschieden formulierter wissenschaftlicher Orientierungshilfe gefehlt. Die Forderungen nach Betriebsstraffung, Schwerpunktbildung und einem viel beweglicheren kaufmännischen Verhalten — dies alles zur Steigerung der Arbeitsproduktivität — werden seit Jahr und Tag wiederholt. Die Ausführungen des Leber-Plans zur Reorganisation der Bundesbahn geben dazu eine prägnante Zusammenfassung, die aber, wenn etwa an die Rationalisierungsmöglichkeiten im Stückgut- und Personennahverkehr gedacht wird, nicht einmal Anspruch auf Vollständigkeit in der Aufzählung der Ansatzpunkte erheben kann. Wirklich Neues zu sagen, scheint weder möglich noch notwendig zu sein. Um so bohrender bleibt die Frage, warum die bisherigen Anpassungsbemühungen ohne Erfolg geblieben sind, obwohl das Ziel zu Ende der fünfziger Jahre schon einmal in greifbarer Nähe schien.

WETTBEWERB AUF ENTZERRTEN GRUNDLAGEN

Diese Frage kann leicht in eine Sackgasse manövriert werden. Das geschieht, wenn zur Begründung der Fehlschläge in den letzten Jahren auf die sog. kleine Verkehrsordnungsreform vom Sommer 1961 hingewiesen wird, also auf den Versuch, die Aufgabenteilung und das Zusammenspiel im Verkehrsleistungsangebot nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen und mit verstärktem Einsatz der Antriebskräfte des Wettbewerbs zu ordnen. Der Vorwurf gipfelt meistens in der Behauptung, daß „Marktwirtschaft im Verkehr“ bei den hier vorliegenden „Besonderheiten“ notwendig zu ruinöser Zerrüttung führen müsse, also zu jenem Zustand etwa, der heute vor aller Augen stehe: Erlösverfall bei schlecht genutzten Schienen- und Schifffahrtskapazitäten neben einem überlasteten Straßennetz. Für eine sachgerechte Lagebeurteilung ist jedoch kaum ein größeres Mißverständnis möglich. Es ging damals so wenig wie heute um eine Doktrin „freien Wettbewerbs“. Zu lösen ist allein die von den Fakten gestellte Aufgabe, für die sich fortgesetzt weiter auffächernden Verkehrsalternativen — also

für bestehenden und zu nutzenden Substitutionswettbewerb — einen tragfähigen Ordnungsrahmen zu schaffen, der zum einen den Verkehrsmärkten adäquate Stabilisatoren vorsieht, zugleich aber eine fortlaufende Anpassung des Leistungsangebots aller Verkehrsträger an den marktwirksamen Bedarf ermöglicht. Tatsächlich aber, und hier muß die Kritik und Neubestimmung einsetzen, ist der Gesetzauftrag von 1961 nicht erfüllt worden. Weder gelangen ausreichende Fortschritte in der Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen auf den nationalen und internationalen Verkehrsmärkten, noch wurden die Grundzüge einer funktionsfähigen Preisbildung entwickelt, geschweige denn durchgesetzt, noch kam es auch nur zu einer alle Verkehrsbereiche umspannenden und in sich ausgewogenen Infrastrukturplanung. Die seit 1961 eingetretene Verschärfung der Verkehrskrise erklärt sich zum entscheidenden Teil aus Handlungen und Unterlassungen, die den erklärten Zielen des Reformprogramms zuwiderliefen.

Es ist daher zu begrüßen, daß der Leber-Plan keine grundsätzliche Abkehr von der verkehrspolitischen Orientierung des Jahres 1961 fordert, auf die Dauer vielmehr ausdrücklich und betont eine der Marktwirtschaft entsprechende Lösung der Koordinierungsprobleme postuliert. Diese Absichtserklärung zwingt aber dazu, die für den Übergang vorgesehenen verkehrslenkenden Eingriffe mit zweifacher Fragestellung zu überprüfen. Zunächst: Sind sie wirklich die im Hinblick auf die Absichten des Sofortprogramms tauglichen und vergleichsweise besten Mittel? Und dann: Läßt die durch ihren Einsatz ausgelöste bzw. erzwungene Umformung der Verkehrsteilung (mit Auswirkungen auf Organisation, Monopolgrade, Tarife und Investitionen) die Herstellung einer tragfähigen Ausgangslage für die in Aussicht gestellte spätere Liberalisierung der Verkehrsmärkte erwarten? Im Kerne geht es um den Nachweis, daß die vorgesehenen Einzelmaßnahmen nicht nur einer kurzfristigen Erleichterung (u. a. im Blick auf die Finanzplanung des Bundes) dienen, sondern in überschaubaren Reformschritten tatsächlich die Ursachen der Fehlentwicklung zu beseitigen vermögen.

DER AUFTRAG AN DIE DEUTSCHE BUNDESBahn

Welche begründeten Hoffnungen kann der neue verkehrspolitische Vorstoß wecken? Vor allem: Liegt die Herstellung einer rentablen Eisenbahn überhaupt noch im Bereiche des Möglichen? Ohne Zweifel ist die Aufgabe heute schwerer als noch vor einigen Jahren. Beinahe alle Entwicklungen im gütermäßigen und räumlichen Aufbau der deutschen und europäischen Verkehrsströme wirkten sich zuungunsten der Schiene aus. Dagegen steht aber die Tatsache, daß die Eisenbahnpolitik in Deutschland noch nicht über die allerersten Schritte hinausgekommen ist, die Fülle bestehender Erkenntnisse und angehäufter Erfahrungen zu nutzen. Nur deshalb wird es auch verständlich, daß die Ausführungen des Leber-Plans, die die Reorganisation und Rationalisierung im Eisenbahnbe-

reich (einschließlich der Personalkürzungen und Streckenstilllegungen) betreffen, wie neu oder gar revolutionär aufgenommen werden. Tatsächlich aber muß bezweifelt werden, ob die vorgetragenen Absichten schon wirklich ein koordiniertes Ganzes bilden und ob sie dem Umfang nach ausreichend sind.

Zunächst bedarf die vorgesehene Investitionsplanung der Deutschen Bundesbahn dringend einer Präzisierung, und zwar sowohl in der Fixierung des Gesamtvolumens wie vor allem in der Methode, nach der die Rangordnung der Projekte bestimmt werden soll. Einige Tatsachen machen stutzig. So bleiben die für 1968 bis 1972 vorgesehenen jährlichen Investitionsraten von 2,5 Mrd. DM hinter den Investitionen der Jahre 1960 bis 1965 zurück. Damals aber liefen steigende Investitionstätigkeit und anschwellendes Defizit nebeneinander her. Tatsächlich kam es so zur Ausweitung jener Überkapazitäten, die jetzt durch verkehrslenkende Eingriffe besser beschäftigt werden sollen. Die Projektstudien und Wirtschaftlichkeitsrechnungen waren bislang ungenau und illusionär. Vor allem wurden auch dann noch viel zu optimistische Aufkommensprognosen unterstellt (2 % Jahreszuwachs im Güterverkehr), als die die Eisenbahn benachteiligenden Strukturwandlungen des Verkehrsleistungsbedarfs — vor allem die Änderungen im Energiesektor — schon weitgehend überschaubar waren. Was die heute unterbreitete Investitionsplanung betrifft, so mag man zunächst einmal davon absehen, daß die jährlichen Ansätze von 2,5 Mrd. DM durch die mittelfristige Finanzplanung des Bundes noch nicht voll abgesichert sind. Schlimmer ist, daß die Planansätze vorerst noch recht grob gegriffen zu sein scheinen. Vor allem werden die investitionspolitischen Konsequenzen der organisatorischen und verkehrslenkenden Reformabsichten nicht einmal in den Umrissen klar. Damit aber verdichten sich die Befürchtungen, daß die tatsächlich bereitstehenden Investitionsmittel in keiner Weise ausreichen werden, um die anvisierten und angekündigten Maßnahmen einer Neuformierung im Bundesbahnbereich und einer wesentlichen Intensivierung des kombinierten Verkehrs (z. B. Container-Knotenpunktendienste) zu realisieren.

Investitionsplan und Bundeszuschüsse sind aber nicht nur eine Voraussetzung der Eisenbahnsanierung. Auf die Dauer muß die Investitionstätigkeit vielmehr vom Gesundungsprozeß selbst getragen werden. Im Hinblick auf die Zielvorstellung der Eigenwirtschaftlichkeit zeigt der Leber-Plan auffällige Lücken und Schwächen. So fehlt noch immer eine klare, praktikable und überprüfbare Formulierung des Betriebsziels, und damit bleibt die bisherige Kompromißsituation, d. h. die Spannung zwischen „wirtschaftlichem“ und „öffentlichem“ Dienst, bestehen. Mit Nachdruck ist deshalb zu fordern, daß der Auftrag an die Führung des staatlichen Eisenbahnunternehmens unmißverständlich diejenigen Tätigkeitsbereiche absteckt, die in strikter Weise eigenwirtschaftlich zu betreiben und bei denen Erfolg oder Mißerfolg in einer kommerziellen Ergebnisrechnung

darzustellen sind. Dabei geht es aber nicht etwa um die neuerliche Aufzählung der Tätigkeitsbereiche, die heute noch „rentabel“ sind oder dies an Hand der verwendeten Gemeinkostenaufschlüsselung zu sein scheinen. Entscheidend ist vielmehr, dasjenige Betriebsfeld herauszufinden, das bei Ausschöpfung aller organisatorischen und technischen Rationalisierungsmöglichkeiten sowie nach entschlossener Anpassung der Betriebs- und Tarifpolitik an die Gegebenheiten und Tendenzen der Verkehrsmärkte rentabel gestaltet werden kann und deshalb in Zukunft gestaltet werden muß. Von diesem Betätigungskern sind diejenigen Dienste erkennbar abzugrenzen, die mit erfolgsmindernden politischen Auflagen belastet sind bzw. bleiben sollen. Ein Erstattungsanspruch ergibt sich dann in Höhe der bei rationellster Betriebsführung verbleibenden Erfolgsminderung je Auflagebereich. Eine nach dem Stande der betriebswirtschaftlichen Erkenntnis erhärtete Quantifizierung der Erstattungsansprüche erleichtert auch die fortlaufende Überprüfung der Frage, ob das politische Gewicht der einzelnen Auflagen die der Gemeinschaft aufgebürdete Kostendeckungslast rechtfertigt.

Eine ökonomisch ausgerichtete und inhaltlich präzierte Fassung des Betriebsziels schließt die Neuabgrenzung von Kompetenz und Verantwortung zwischen der Bundesbahnleitung und dem Eigentümer „Staat“ ein. Dem Anspruch der Bahn auf eine ihrem Auftrag entsprechende Ausgestaltung des Autonomiebereichs sowie der gleichfalls unabweisbaren Forderung nach einer Normalisierung der Kapital- und Schuldenstruktur steht die gleich gewichtige Notwendigkeit einer wirkungsvollen Kontrolle gegenüber. Diese Kontrolle durch den Eigentümer und Finanzier darf sich aber nicht länger auf behördliche Formalanforderungen beschränken. Sie muß zum entscheidenden Teil eine Wirtschaftlichkeits- und Erfolgskontrolle werden. Dies erfordert als erstes ein gründliches Umdenken und ein neues Selbstverständnis der Eisenbahn. Außerdem kann es aber nur eine Frage der Zeit sein, daß sich die bisherigen Absichtserklärungen zur Reorganisation auch im rechtlich-institutionellen Rahmen des Bundesbahngesetzes niederschlagen müssen. Für die Taktik mag

es sich anbieten, vor solchen Änderungen erste Erfolge (oder Mißerfolge) abzuwarten. Der Durchbruch zur entscheidenden Wende aber wird dies zur unabdinglichen Voraussetzung haben.

Daß der Leber-Plan noch keine fertigen Lösungen zur Form und Richtung der zukünftigen Tarifpolitik anbietet, ist nach der verworrenen Praxis der letzten Jahre verständlich. Daß dieser Fragenkreis gänzlich ausgespart bleibt, muß bedauert werden. Schließlich sind das Bundesbahndefizit und dessen verzerrende Ausstrahlungen auf den Wettbewerb zu einem nicht geringen Teil preispolitisch verursacht. Ohne richtig gezielte und dosierte Änderungen von Tarifniveau und Tarifstruktur sind deshalb nachhaltige Sanierungsschritte undenkbar, ganz abgesehen von der Frage, wie künftige Gehalts- und Lohnanhebungen aufgefangen werden sollen. Wohl wurde in der Vergangenheit die Wirksamkeit einer verkehrswerbenden bzw. verkehrserhaltenden Eisenbahntarifpolitik überschätzt, vor allem weil es an ausreichender Marktforschung und an Verständnis für typische Oligopolagen gefehlt hat. Deshalb ist es richtig, das Schwerkraft jetzt auf eine Verbesserung der Leistungsqualität (vor allem in bezug auf Schnelligkeit und Berechenbarkeit der Eisenbahnbeförderung) und auf akquisitorische Anstrengungen zu legen. Trotzdem, der Erfolg dieser Maßnahmen und überhaupt aller Bestrebungen zur Optimierung der Verkehrsteilung verlangen parallele Schritte auf tarifpolitischem Gebiet. Nutzlos und kurzsichtig wäre es, den Tarifbereich und damit gewiß auch die Frage partieller Tarifanhebungen zum Tabu zu erheben.

FESSELN FÜR DEN KRAFTVERKEHR?

Nach allem kann es keinem Zweifel unterliegen, daß die für den Erfolg ausschlaggebenden Reformschritte von und im Bereiche der Deutschen Bundesbahn zu tun sind. Erst diese Maßnahmen — die, wie gezeigt, noch über die Anregungen des Leber-Plans hinausgreifen müssen — werden das tatsächliche Leistungsvermögen der Eisenbahn erkennen und in die Wahlentscheidungen der Verkehrsnutzer eingehen lassen. Allerdings ist die Frage nicht zu umgehen, ob die

COMMERZBANK
AG
Hauptverwaltungen in Düsseldorf, Frankfurt a. M., Hamburg

C
BANK

Geschäftsstellen überall in der Bundesrepublik und in West-Berlin

Immer haben wir es als unsere vornehmste Aufgabe betrachtet, in allen Zeiten, ob guten oder schlechten, unserer Kundschaft zu dienen. Das Vertrauen, das uns aus allen Kreisen entgegengebracht wird, verpflichtet uns, stets von neuem unsere besten Kräfte für die heimische Wirtschaft einzusetzen.

reale Verbesserung der Verkehrsteilung allein durch Initiativschritte der Bahn erreicht werden kann, in erster Linie also durch eine Verstärkung der Wettbewerbsaktivität im groß- und weitströmigen Knotenpunktverkehr sowie im Nahschnellverkehr der Ballungsräume bei gleichzeitigem unbeirrten Abbau unwirtschaftlicher Betriebszweige vor allem im Flächenendienst und in der Stückgüterabfertigung.

Die Frage nach der ausreichenden Stoßkraft einer neu formulierten Eisenbahnpolitik ist für die bestehende Ausgangslage zu prüfen. Dann aber ergeben sich Vorbehalte teils grundsätzlicher, teils temporärer Art. Zunächst bleibt das Problem der Wettbewerbsbedingungen und hier insbesondere das der Wegekostendeckung aufgeworfen. Des weiteren muß ernsthaft überlegt werden, ob die notwendige Auseinanderentwicklung der Tätigkeitsfelder der Verkehrsträger und damit eine Entkrampfung in den Reibflächen des Wettbewerbs nicht besondere vorübergehende Steuerungsmaßnahmen erfordern.

In den Vorstellungen des Leber-Plans nimmt denn auch der Gedanke einer komplementären Belastung des Güterfernverkehrs auf der Straße einen zentralen Platz ein. Die vorgesehenen Maßnahmen bleiben jedoch in mehrfacher Hinsicht unbefriedigend. So wird der Erfolg zumindest der ersten Reformschritte von der Herstellung eines global konstruierten „Gefälles“ von der Straße zur Schiene abhängig gesehen mit einer erhofften Verlagerungswirkung von 30 Mill. t Güteraufkommen im Fernverkehr. Dabei fehlt aber sowohl für die steuerliche Sonderbelastung des Straßengüterfernverkehrs wie für die vorgesehenen Verkehrsverbote eine überzeugende funktionale Begründung. Statt dessen wird die Absicht, das Straßennetz zu entlasten, in den Vordergrund gerückt und zugleich der Anschein erweckt, es könne „mit volkswirtschaftlicher Begründung“ eindeutig gesagt und festgelegt werden, daß bestimmte Verkehre auf die Schiene gehören.

Nun ist gewiß die Überlastung von Teilen des Straßennetzes eine Tatsache und ein Zeichen von wirtschaftlichkeitsmindernden Disproportionalitäten. Doch dies trifft eben nur für regionale und zeitliche Teilkapazitäten zu, und zwar aus mancherlei Gründen, vor allem aus Mängeln in der Infrastrukturplanung und in der Zulastung der Infrastrukturkosten. — Ferner kann in der Tat die bestehende Verkehrsteilung noch nicht auf der ganzen Linie als optimal gelten. Doch auch hier liegt der entscheidende Grund nicht etwa in Rechenfehlern der verladenden Wirtschaft (oder gar in irrationalen Sympathien oder Antipathien), sondern in ordnungspolitischen Schwächen und Unterlassungen. Dabei ist außer auf die Wegekostenfrage vor allem auf die qualitativen Mängel des Leistungsangebots der Eisenbahn und, was die Expansion des Werkfernverkehrs anbetrifft, auf die Starrheit des Konzessionierungssystems für den gewerblichen Güterfernverkehr hinzuweisen.

Was den Komplex der Wegekosten angeht, so besteht gewiß keine Chance, in einem einzigen Schritt schon zu einer wirklich zureichenden Lösung zu kom-

men. Angesichts der zahlreichen hier zu beachtenden Einflußfaktoren — neben der Abnutzung der Straßendecke verlangt vor allem die auf den Verkehrsfluß bezogene Beanspruchung von Straßenfläche Berücksichtigung — muß Perfektion ohnedies ausfallen. Zu erstreben ist statt dessen eine Konvention mit erkennbaren Vorzügen gegenüber dem bisherigen Belastungsmodus. Dabei dürfte eine leistungsabhängige Sondersteuer in der Art, wie es der Leber-Plan vorsieht, aber nur die wirklich schweren Einheiten treffen, etwa von 16 t Nutzlast an, und zwar in einer Staffelung bis zu 1 Pf/tkm. Diese Sondersteuer für den schweren Fernverkehr müßte dann mit einem System von Straßenbenutzungsgebühren kombiniert werden, das die regionale und möglichst auch zeitliche Belastungsstärke der wesentlichen Teile des Straßennetzes berücksichtigt. Gegen den Gedanken einer „Preisbildung“ für die Nutzung der Straßenkapazitäten mit dem Ziel einer „pretialen Lenkung“ des fließenden und ruhenden Verkehrs wird vor allem eingewandt, daß die Schwierigkeiten der praktischen Durchführung unüberwindlich seien. Dagegen sprechen aber nicht nur Einzelbeispiele von Gebührenstraßen im Ausland, sondern mehr noch die Tatsache, daß in beinahe allen entwickelten Ländern Projekte für eine gestaffelte Erhebung von „Ballungsgebühren“ ernsthaft diskutiert und z. T. praktisch erprobt werden.¹⁾ Gewiß sollte man hierbei schrittweise vorgehen; aber Ansätze sind schon heute zu fordern. Es wäre jedenfalls eine Illusion zu glauben, man könnte der Lösung des Wegekostenproblems auch nur um einen Schritt näherkommen, wenn der Pkw- und Güternahverkehr in den Räumen, Relationen und Zeiten der Verkehrsballung grundsätzlich von Reformschritten ausgespart bleiben. Dies muß nicht nur im Hinblick auf die Wachstumsprognosen für den Pkw-Bestand betont werden, zu beachten ist ferner, daß das Maßnahmenbündel des Leber-Plans eine besonders starke Ausweitung des Straßengüterverkehrs in den Nahzonen der Ballungsgebiete begünstigt. Dies kann den Entlastungseffekt gerade in den Engpaßbereichen mehr als kompensieren.

Die Werkfernverkehrssteuer mit Belastungssätzen von 3, 4 und 5 Pf/tkm ist eindeutig restriktiv bis prohibitiv gedacht. Da sie auch jene Verkehre trifft, die wegen der geforderten Leistungsqualität praktisch nur mit werkseigenen Fahrzeugen durchzuführen sind, fordern die Konsequenzen ernste Bedenken heraus. Ein nennenswerter Verkehrsgewinn der Eisenbahn darf ohnehin nicht erwartet werden. Und für eine Aktivierung des gewerblichen Kraftverkehrs, sich den qualitativen und dispositiven Ansprüchen der Werkverkehr betreibenden Wirtschafts- und Handelszweige besser anzupassen, gibt es weit geeignetere Lösungen. So wäre eine Lizenzierung²⁾ auf Grund eines Anhörverfahrens und die Erhebung einer Lizenzgebühr, die den bisherigen Belastungsstand von

1) Weit fortgeschritten ist z. B. in England von Prof. Beesley entwickeltes elektronisches Meßsystem.

2) Das Beispiel der Niederlande gibt einen Hinweis, ohne daß es einfach kopiert werden könnte. Entscheidend sollte sein, daß durch das Lizenzierungsverfahren der Informationsgrad und damit die Anpassungsfähigkeit bei der Verladerschaft und beim Gewerbe fühlbar aufgebessert wird.

3 Pf/tkm im Schnitt beibehält, vorzuziehen. Sollen reale Kostensteigerungen und Qualitätsverschlechterungen vermieden werden, so muß auch der Fernverkehr vorurteilslos so in das System der Verkehrsteilung einbezogen werden, daß ihm die Aufgaben zufallen, bei denen er einen komparativen Leistungsvorsprung besitzt. Von einer „ungesunden“ Expansion kann nur dann die Rede sein, wenn Art und Ausmaß der Marktzugangsbeschränkungen für das Fernverkehrsgewerbe die Entwicklung eines bedarfsgerechten Leistungsangebots ausschließen. Weil hier das eigentliche Problem liegt, sollte auch an diesem Punkte angesetzt werden.

Gegen die im Leber-Plan ab 1970 vorgesehenen Verkehrsverbote für den Straßengüterfernverkehr sind bereits zahlreiche rechtliche, raumwirtschaftliche und mittelstandspolitische Argumente vorgetragen worden.³⁾ In volkswirtschaftlicher Sicht sollte die Beurteilung jedoch von der eigentlichen Zielsetzung der Reform ausgehen und damit von der Einsicht, daß eine Gesundung des Verkehrs nur auf der Grundlage einer unter Kosten- und Qualitätsaspekten verbesserten Aufgabenteilung und Koordinierung erfolgen kann. Dabei geht es gewiß nicht um einen dogmatischen Bannstrahl gegen „nicht-marktkonforme“ Interventionen. Entscheidend ist vielmehr die Tatsache, daß die Verbote den Kreis tatsächlich bestehender Wahlmöglichkeiten in der Nutzung der Verkehrstechniken künstlich einschränken und so eine schwere zusätzliche Wettbewerbsverzerrung in das Leistungsangebot der Verkehrsmittel tragen, und zwar unter der das Unternehmerrisiko überbürdenden Unsicherheit einer „vorübergehenden“ Maßnahme. Soweit die Eisenbahn diese Verkehre ganz oder teilweise besser und billiger übernehmen kann, muß die Initiative von ihr ausgehen. Soweit bestehende Wettbewerbsverzerrungen Fehlsteuerungen veranlassen, müssen diese ausgeräumt werden, z. B. durch die angedeuteten Schritte zu einer Wegekostenregelung. Gänzlich illusionär ist die Hoffnung, wesentliche Teile der von der Verbotsliste betroffenen

³⁾ Vom Ladungsverkehr des Gewerblichen Güterfernverkehrs wären durch die Verbotsliste im Jahre 1965 gut 34 % des Mengenaufkommens und fast 26 % der Erlöse betroffen.

Güter im kombinierten Verkehr zu erfassen. Und auch für die Vermehrung der privaten Gleisanschlüsse bestehen wirtschaftliche Grenzen, die gerade in der vorliegenden Situation nicht ungestraft überdehnt werden dürfen.

WERDEN URSACHEN DER KRISE BESEITIGT?

Im Grunde spiegelt die Verkehrsordnungskrise — und insbesondere das Bundesbahndefizit — einen Zustand erschreckender Unwirtschaftlichkeit wider. Gesellschaft und Wirtschaft tragen die Last von Verschwendungen und Fehlsteuerungen im Einsatz knapper Produktivkräfte. Die technischen und organisatorischen Möglichkeiten einer expansiven Fortentwicklung des Verkehrssystems sind schlecht genutzt. Hier in überschaubaren Anpassungsschritten Abhilfe zu schaffen, ist das Gebot der nächsten Jahre.

Der Leber-Plan hat das Interesse der breiten Öffentlichkeit wachgerüttelt; er hat zugleich weitgesteckte Erwartungen geweckt. Die zur Sanierung des Schiene-Straßen-Komplexes vorgesehenen Maßnahmen werden der Aufgabe jedoch noch nicht gerecht. Daß die Konzeption Lücken, möglicherweise bewußt ausgesparte Lücken, enthält, die ausgefüllt werden können, ist die weniger wichtige Seite. Offene Kritik fordern jedoch diejenigen Maßnahmen heraus, die scheinbar einfach und anscheinend auch verhältnismäßig leicht durchzusetzen sind, bei denen aber zugunsten kurzfristiger Verlagerungswirkungen eine Verschlechterung in der Disposition über den Verkehrsmittelapparat in Kauf genommen werden muß. So läuft die deutsche Verkehrspolitik ein weiteres Mal Gefahr, den Zugriff auf die Ursachen der Krise zu verfehlen.

Das Letzte aber, was sich die Bundesrepublik angesichts ihrer ohnedies nachlassenden Standortgunst und ihrer zahlreichen strukturellen Anpassungsaufgaben leisten kann, wäre ein realer Kostenauftrieb im Verkehrsbereich. Die gesamtwirtschaftliche Wachstumsintensität wird vielmehr nicht zuletzt davon abhängen, daß alle bestehenden und hinzukommenden Möglichkeiten der Verkehrstechnik und der verkehrswirtschaftlichen Kooperation entschlossen ausgeschöpft werden.

Prof. Dr. Rainer Willeke, Köln

Die DEUTSCHE BUNDESBahn

löst auch Ihr Transportproblem

Unabhängig vom Wetter und zur Zufriedenheit ihrer Kunden befördert die DB die ihr anvertrauten Güter u. a.

- in modernen Güterwagen
- auf Paletten
- in Transcontainern
- in Großbehältern
- im Güterkraftverkehr

Darum



- Transport Ihr Vorteil

Vom Verkehrschaos zur Verkehrsordnung*)

Am 22. September 1967 hat der Bundesverkehrsminister Georg Leber das umfassende „Programm zur Gesundung des deutschen Verkehrswesens“ veröffentlicht und in einer Pressekonferenz begründet und erläutert.

Dieses Programm steht vor der Aufgabe, Versäumnisse nachzuholen und Fehlentwicklungen auszugleichen, die in Deutschland dadurch entstanden sind, daß es seit Jahrzehnten an einer einheitlichen Verkehrspolitik gefehlt hat. Der Staat hat sich im wesentlichen damit begnügt, allen Verkehrszweigen im wahren Sinn des Wortes: den Weg zu bereiten. Gewiß bedeuten der großzügige Ausbau des Straßennetzes, der Bau riesiger Brücken und gewaltiger Kanäle und Schleusen, die Elektrifizierung der wichtigsten Bahnstrecken große wirtschaftliche und technische Leistungen, aber es fehlte die Einordnung der Verkehrszweige in einen festen Rahmen, eben in eine Verkehrsordnung.

Je mehr man der Forderung nachgab, auch das Verkehrswesen dem Spiel der freien Kräfte und einer verabsolutierten Marktwirtschaft zu überlassen, desto schärfer mußte sich auswirken, daß hier sehr ungleiche Wettbewerbsbedingungen bestanden und noch bestehen. Die Gründe für diese ungleichen Wettbewerbsbedingungen sind vor allem die völlig unzureichende Anlastung der Wegekosten für den schweren Lastkraftwagen und das Binnenschiff und die Befreiung der Binnenschifffahrt von allen Kostensteuern. Der Schienenverkehr war hier einseitig benachteiligt.

Seit bald zwanzig Jahren verlangen die unabhängigen Verkehrssachverständigen, gleiche Wettbewerbsverhältnisse für die drei Verkehrsträger Schiene, Straße und Binnenschifffahrt zu schaffen. Diese Formel wurde zwar zum Lippenbekenntnis aller Verkehrsträger, aber sie ernsthaft zu verwirklichen, wurde nicht versucht.

ANSATZPUNKTE FÜR DEN LEBER-PLAN

Die unzureichende Anlastung der Wegekosten auf das Fahrzeug bedeutet im Lastwagen- und Omnibusverkehr, daß die wirtschaftliche Grenze für den Einsatz immer größerer und schwererer Fahrzeuge mit ihrer progressiv ansteigenden Wegekostenverursachung nicht wirksam werden konnte. Dies hätte indes ausgeglichen oder ersetzt werden können durch eine sinnvolle Begrenzung der Maße und Gewichte für die schweren Straßenfahrzeuge. Die Versuche Seebohms im Jahre 1960, die Lkw-Maße auf 14 m Länge und 24 t Gesamtgewicht zu begrenzen, scheiterten am

* Unter diesem Titel erscheint demnächst eine Schrift des Verfassers in der Reihe „Zeitfragen“ des Christian Wegner Verlages in Hamburg.

Widerstand der Interessenten. Inzwischen wurden dann auch noch die „Übermaße“ der EWG in Kauf genommen mit Lastzügen von 18 m Länge und 38 t Gesamtgewicht.

Ferner wurden wiederholt die Kontingente im Güterfernverkehr erhöht und damit der angebotene Laderaum. Zugleich wurde der Werkverkehr durch eine Steuersenkung im Jahre 1962 zu übermäßiger Entfaltung angeregt.

Die Folge all dieser Fehlentscheidungen ist die Überdimensionierung des Straßengüterverkehrs und ein verzerrter Wettbewerb, der sich eindeutig zum Nachteil der Schiene auswirken mußte.

Das Parlament, das so schwerhörig ist gegenüber dem Rat unabhängiger Sachverständiger und so hellhörig für die Pfiße der Interessenten, merkte erst auf, als der Fehlbetrag der Bundesbahn trotz Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Belastungen die Milliarden-grenze überschritten hatte. Und augenfällig für jedermann, selbst für die Minister auf dem Rücksitz ihrer gläsernen Limousinen, zeigt sich die Fehlleitung der Verkehrsströme mit der Überfüllung der Autobahnen und Fernstraßen durch überschwere Lastkraftwagen, von den Ortsdurchfahrten ganz zu schweigen.

Hier nun setzt der neue Verkehrsplan ein. Das Ziel ist, den Straßenverkehr zu entlasten und einen Verkehr mit Schwergut im Umfang von etwa 30 Mill. t auf die Schiene zu verlegen. Dies soll zugleich die Bundesbahn aus den roten Zahlen herausbringen. Die Überleitung der Verkehrsströme soll durch zwei Mittel erreicht werden.

□ Das Bundesverkehrsministerium greift auf den Gedanken des „Straßenentlastungsgesetzes“ zurück¹⁾, dessen erster Entwurf von 1954 im Verkehrsausschuß des Bundestages in aller Stille beige-setzt worden war. Im Güterfernverkehr auf der Straße soll nun der Transport von Kohlen, Erzen, Holz, Getreide, Erden und Steinen, Sand, Kies, Zement, von Eisen, Stahl und Halbzeug, von Schienen und Rohren und einigen weiteren Gütern verboten werden. Die Umstellungsfrist bis zum Inkrafttreten des Gesetzes ist sehr lang bemessen, und zwar bis zum 1. Juli 1970.

Der Bundesverkehrsminister will im Zusammenhang mit dieser Beschränkung keine neuen Genehmigungen im Güterfernverkehr mehr aussprechen. Dies liegt ebenso im Interesse des Gewerbes.

¹⁾ Auf dieses Mittel zurückzugreifen, hatte ich in meinem Artikel „Verkehrschaos oder Verkehrsordnung“ in dieser Zeitschrift im Aprilheft bereits empfohlen, ferner eine vollständige Verlagerung des Güterfernverkehrs auf die Schiene in den beiden Formen des Hucklepackverkehrs und Containertransportes in Zusammenarbeit von Schiene und Straße. — Ebenso im April 1966 in meinem Referat über optimale Verkehrsteilung in einem Verkehrspolitischen Kolloquium, das von der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands in Bonn veranstaltet worden ist.

□ Der Vorschlag zur Neuregelung der bisherigen Beförderungssteuer des Werkverkehrs bringt eine sinnvolle Progression für Lkw bis zu 4 t Gesamtgewicht von 3 Pf je Tonnenkilometer Transportleistung, für Wagen von 4 bis 6 t Gesamtgewicht mit 4 Pf je t/km, für Wagen von mehr als 6 t mit 5 Pf je t/km. Dieser jetzt höchste Satz von 5 Pf je t/km hatte bis 1964 allgemein gegolten und wurde damals auf 3 Pf gesenkt. Diese volkswirtschaftlich völlig unbegründete Steuersenkung hatte in den beiden folgenden Jahren eine sprunghafte Zunahme des Werkverkehrs um fast 24 % zur Folge. Mit Recht befürchtet Minister Leber eine neue Welle schwerer Fahrzeuge des Werkverkehrs, wenn diese Steuer mit dem Übergang zur Nettoumsatzsteuer ersatzlos wegfallen sollte. Für den genehmigten Güterfernverkehr ist die Steuer mit 1 Pf vorgesehen. Die Progression — eigentlich nur eine Degression gegenüber dem ursprünglichen Steuersatz — belastet den Verkehr mit schweren Wagen in bescheidenem Maße progressiv. Unter dem Gesichtspunkt der Anlastung der Wegekosten müßte die Progression weit höher sein und der schwere Wagen im Güterfernverkehr in gleicher Weise belastet werden. Für den Güterfernverkehr fällt die Beförderungssteuer fort, die mit 7 % der Entgelte erhoben wurde, also mit 3 Punkten mehr als die allgemeine Umsatzsteuer, die nun durch die Nettoumsatzsteuer abgelöst wird. Da diese Entlastung aber auch für die Eisenbahn gilt, würde sich hier eine Ungleichheit ergeben, die es wohl rechtfertigt, hier den niedrigeren Satz von nur 1 Pf zu nehmen.

RECHTFERTIGUNG EINER NEUORDNUNG IM GÜTERKRAFTVERKEHR

Minister Leber rechtfertigt die Mehrbelastung, die sich gegenüber der Schiene ergibt, mit der Vorbelastung der Bundesbahn durch Wegekosten und gemeinwirtschaftliche Betriebspflichten.

Die Vorschläge zur Neuordnung der Besteuerung der Verkehrsunternehmen können als Verbesserungen des Systems und als relativ gerecht angesehen werden. Sie bedeuten indes nicht die Lösung der Anrechnung der progressiv steigenden Wegekosten auf den schwereren Wagen.

Der amerikanische AASHO-Road-Test, dessen Ergebnisse für den Güterkraftverkehr ein rotes Tuch bedeuten, läßt bekanntlich die Beanspruchung und Abnutzung der Fahrbahn in der vierten Potenz mit der Erhöhung des Achsdrucks ansteigen. Minister Leber zeigte Entgegenkommen für die Betroffenen, indem er treffend feststellte, selbst wenn man annehme, daß hiervon nur 10 % zutrifft, müßte bei einer Steigerung der Achslast um das Zehnfache die Straßenabnutzung entsprechend um das Tausendfache ansteigen.

Der Verkehrsplan beschreitet nicht den Weg, über eine Anlastung der vollen Wegekosten durch ent-

sprechend hohe Beitragssteuern für den schwereren Wagen die Verkehrsströme umzulenken. Die Steuer würde ja schon dann für den Einsatz von Lkw mittlerer Größe prohibitiv wirken. Der Plan bewirkt die notwendige Umleitung vielmehr mit dem Straßenverkehrsgesetz.

Eine wesentliche Verbesserung ist vorgesehen mit dem Plan, die Konzessionen im Güterfernverkehr nicht auf einen bestimmten Wagentyp, der beantragt ist, sondern auf eine Anzahl von Tonnen zu gewähren und den Austausch von Wagentypen innerhalb dieser Konzession freizustellen.

Die neue Ordnung wird — vor allem auch mit der Staffelung der Beförderungssteuer im Werkverkehr — den leichteren Lastwagen wieder vordringen lassen. Minister Seebohm hatte 1960 den Kampf gegen den überschweren Lkw aufgenommen und sich für niedrigere Maße und Gewichte eingesetzt, weil die schweren Lastwagen von über 9 t Gewicht achteinhalbmals soviel an Unfällen mit Todesopfern beteiligt waren als Lastwagen unter 3,5 t und als Personenwagen. Nachdem die Bundesrepublik statt dessen vor den Übermaßen der EWG kapituliert hat, ist von diesen hohen Blutopfern nicht mehr die Rede, aber sie werden weiterhin erbracht.

Der gesteigerte Straßenbau hat sich nicht als wirksames Mittel gegen die Zunahme der schweren Verkehrsunfälle erwiesen. Die Entlastung der Straßen von schwerem Fernverkehr wird gewiß die Verkehrssicherheit erhöhen. Aber das ist nicht alles, was wir tun können. Dringend geboten ist die Einführung von Geschwindigkeitsbegrenzungen für alle Kraftfahrzeuge, auch und gerade auf den Landstraßen und den Autobahnen. Schweden und England sind mit gutem Beispiel vorangegangen. Allerdings sind dann auch wirksame und häufige Kontrollen notwendig.

Ferner sollen die Straßen vom Schwerverkehr möglichst entlastet werden durch eine Förderung des Huckepackverkehrs und des Containerverkehrs bei der Bundesbahn. Der neue Verkehrsplan will diese höchst wirtschaftliche Form des Güterfernverkehrs zwar nicht, wie ich vorgeschlagen hatte, obligatorisch machen, aber seine Anwendung begünstigen und fördern. Sehr zu begrüßen ist, daß der Werkfernverkehr endlich in die Sondertarifbedingungen der DB für den Huckepackverkehr einbezogen werden soll. Treffend sagte Minister Leber, die Bundesbahn müsse 30 Großbehälter billiger von Hannover nach München in einer Nachtfahrt befördern können, als es 30 Lastwagen mit 30 Motoren und 60 Fahrern auf der Straße vermöchten. Aber er ließ die Frage offen, ob im Huckepackverkehr der große Wurf zu erwarten sei. Ohne Zweifel wäre dies der Fall, sobald dem schweren Lastkraftwagen die vollen Wegekosten auf der Straße angelastet würden. Ob von der heutigen Basis ungleicher Kostenlagen aus Anreize genügen werden, diese höhere und gesamtwirtschaftlich ökonomischere Form der Zusammenarbeit von Schiene und Straße zu erreichen, muß abgewartet werden. Eine

wesentliche Förderung ist aber zu erhoffen von der in Ziffer VI 1 des Verkehrsprogramms verheißenen gemeinsamen Organisation der beiden Verkehrsträger für diesen Dienst.

VORSCHLÄGE ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESBahn

Die Vorschläge zur Modernisierung der Bundesbahn gehen noch immer von der Vorstellung aus, das Heil oder die Heilung könnten gefunden werden in der Anpassung der Staatsbahnen mit ihren vielfältigen gemeinwirtschaftlichen Aufgaben an die Form und Wirtschaftsweise privater Erwerbsunternehmen. Ich halte diese Frage der Form nach nicht für das Entscheidende. Wesentliche und notwendige Verbesserungen der wirtschaftlichen Betriebsführung sind ja längst vollzogen worden — aber gewiß bleiben weitere Rationalisierungen möglich, die zum großen Teil hohe Investitionen erfordern.

Über die Durchführbarkeit eines weiteren starken Personalabbaus kann der Außenstehende schwerlich urteilen.

Die Stilllegung von 6500 km Nebenbahnstrecken entspricht den Vorschlägen, die vom Vorstand der Bundesbahn 1964 vorgelegt worden sind, nachdem die Bundesbahn sich schon unter dem Patronat von Minister Seeborn und auf Wunsch des Gesetzgebers auf kaufmännisches Denken umgestellt hatte.

Hier aber kann wohl nicht allgemein, sondern immer nur für die einzelne Strecke entschieden werden. Der „Rückzug aus der Fläche“ ist aus kaufmännischer Sicht heute rationell; staatswirtschaftlich jedoch ist zu fragen, welche Mehrkosten dann für den weiteren Straßenbau und wahrscheinlich für die Subventionierung von Omnibuslinien notwendig werden. Auch wird die Ballung in den Städten auf diese Weise verstärkt werden mit weiterem Anstieg der „sozialen Kosten“. Der Plan des BVM läßt übrigens die Möglichkeit offen, nach schwedischem Vorbild die Deutsche Bundesbahn in ein rentables Grundnetz und in subventionierte Nebenbahnen aufzuteilen, zu deren Kosten dann auch die interessierten Gemeinden und Landkreise beitragen könnten. Dies hätte allerdings die gleiche gesamtwirtschaftlich unerwünschte Wirkung wie die Aufhebung der Tarifgleichheit im Raum, nämlich die abgelegenen und ärmeren Landstriche mit höheren Kosten für den Anschluß an das Verkehrsnetz zu belasten. Bei Stilllegungen sollten aber jedenfalls die Bahnkörper im Eigentum des Bundes bleiben, um — wie in Holland bereits geschehen — Bahnlinien auch wieder in Betrieb nehmen zu können.

Im Sinne einer schematischen Gleichbehandlung liegt es, wenn der Bundesverkehrsminister empfiehlt, die Bundesbahn nicht nur, wie es selbstverständlich der Fall ist, den gleichen Kostensteuern zu unterwerfen, sondern auch den Gewinnsteuern. Diese Forderung kann unter dem Gesichtspunkt gleicher Wettbewerbsbedingungen gar nicht gestellt werden, da die Gewinn-

steuern nicht die Wettbewerbsbedingungen berühren.²⁾ Auch würde, wenn man hier vergleichen will, der kleine und mittlere Straßenverkehrsunternehmer mit einem mittleren Einkommen einem weit niedrigeren Steuersatz in der Einkommensteuer unterliegen als die Bundesbahn, die den vollen Satz der Körperschaftsteuer zu tragen hätte.

Offenbar handelt es sich hier um eine politische Konzession an die Konkurrenten der Bahn. Und wie stände es dann mit der Steuerpflicht der Bundespost, der Bundesbank und anderer öffentlicher Unternehmen mit staatswirtschaftlichen Aufgaben? Ist dieser Vorschlag mit dem Bundesfinanzministerium abgestimmt worden?

Die Aufhebung der gleichlautenden Befreiungsvorschriften im Körperschaftsteuergesetz (§ 4 und § 8 KStDV), im Vermögensteuergesetz (§ 3, § 21) und im Gewerbesteuerengesetz (§ 3) würde bedeuten, daß die Länder das defizitäre Bundesunternehmen besteuern, bei der Vermögensteuer unabhängig davon, ob ein Ertrag erzielt worden ist oder nicht. Mit der Gewerbesteuer würden die Gemeinden den Bundesbahnverkehr in ihrer Dorfgemarkung besteuern! Mit welchen Maßstäben, welchem Verwaltungsaufwand und welchen Ergebnissen will man hier die Steuer veranlagern?

KLARE UND GUTE LÖSUNG FÜR DIE BINNENSCHIFFFAHRT

Für die Binnenschifffahrt, die sich infolge anhaltender ruinöser Konkurrenz in einer wirklichen Notlage befindet, bringt das Verkehrspolitische Programm eine klare und gute Lösung mit durchgreifenden Maßnahmen, die hier vom Gewerbe selber seit langem gefordert worden sind: eine langfristig wirksame Begrenzung der Kapazitäten, notfalls Abwrackprämien, die Begründung genossenschaftlicher Reedereien der Partikulierschiffer, eine wirksame Kontrolle der Frachten, die nach wie vor von den Frachenausschüssen unter Mitwirkung der Verloader verbindlich festgelegt werden sollen, endlich die Anwendung dieser rechtsverbindlich angesetzten Frachten auch für den deutschen Streckenanteil im grenzüberschreitenden Verkehr deutscher und ausländischer Schiffe.

Andererseits ist schon vor der Veröffentlichung des Verkehrsprogramms mit der Annahme des Haushaltsplanes für 1968 der Beschluß gefaßt worden, den Ausbau der Binnenwasserstraßen trotz der rückläufigen Kohle- und Öltransporte fortzusetzen. Hierfür sind allein für 1968 im ganzen 610 Mill. DM angesetzt, zu denen noch hohe Zuschüsse der Länder hinzutreten — so beim Nordsüdkanal. Vor allem ist der weitere Bau des Main-Donau-Kanals über Nürnberg hinaus eine groteske Kapitalfehleitung, nachdem die italienische Ölleitung bereits die Donau erreicht hat. Diese Kanäle können nur „rentieren“, indem sie der Bundesbahn weiteren Verkehr entziehen.

²⁾ Vgl. hierzu H. Ritschl: Die Besteuerung der Öffentlichen Unternehmen, Berlin 1960, S. 42 und S. 61 f.

Unter Ziffer IV des Verkehrspolitischen Programms ist von der Förderung des Ausbaus der Flughäfen, der Flugsicherung und der Luftfahrt die Rede. Nicht berührt wird die Frage des innerdeutschen Luftverkehrs. Hier besteht die Gefahr, daß wieder — jetzt für den schnellen Personenverkehr — ein neues Verkehrsmittel, mindestens mit Subventionen für den Verkehrsweg, aus öffentlichen Mitteln großgezogen wird, das der Bundesbahn zu ungleichen Bedingungen einen scharfen Wettbewerb bereitet. Die steuerliche Gleichbehandlung des Luftverkehrs wird erst mit der Nettoumsatzsteuer wirksam werden (Belastung der innerdeutschen Strecke im grenzüberschreitenden Verkehr).

Die drei großen Zweige des binnenländischen Verkehrs sind teils im Erwerbsfieber von ruinösem Wettbewerb ausgezehrt oder vom Schüttelfrost der Fehlbeträge befallen. Sie haben in Bundesminister Leber einen tüchtigen und klugen Arzt gefunden, der eine erfolgversprechende Operation vorgeschlagen hat. — Der Verkehrsminister hat seinen Plan als ein einheitliches Ganzes bezeichnet. Der Staatsbürger kann nur wünschen, daß der Plan so auch im Parlament behandelt, in Einzelheiten vielleicht verbessert, aber nur nicht verwässert werde.

Dann wäre ein erster großer Schritt getan vom Verkehrschaos zur Verkehrsordnung.

Prof. Dr. Hans Ritschl, Hamburg

Grundirrtümer moderner Verkehrspolitik

Das Verkehrssystem der Industriestaaten hat sich in den letzten 50 Jahren stark differenziert. Viele neue Möglichkeiten der Produktion und Konsumtion von Verkehrsleistungen sind geschaffen worden. Der Anteil des Verkehrs am Sozialprodukt und an den Haushaltsausgaben insbesondere von Beziehern mittlerer und höherer Einkommen ist erheblich gestiegen. Nichtsdestoweniger werden die Verkehrsverhältnisse vielerorts von breiten Schichten als unzumutbar empfunden, obschon die Öffentlichkeit weithin im unklaren über die Belastungen gelassen wird, die der moderne Verkehr uns und kommenden Generationen auferlegen wird, wenn er sich in der bisherigen Weise weiterentwickelt. Die von der Technik ermöglichten Tendenzen zur fortgesetzten Vergrößerung der Verkehrsgefäße, zur Steigerung der Reisesgeschwindigkeiten der meisten Verkehrsmittel und zur immer weitergehenden Individualisierung der Befriedigung von Verkehrsbedürfnissen stoßen an physiologische, räumliche, güterliche und finanzielle Grenzen. Diese werden von den Verantwortlichen freilich viel zu wenig beachtet, obgleich sie das Paradoxon bewirken, daß im Verkehr häufig technische Fortentwicklung mit nutzenwirtschaftlicher Rückbildung gepaart ist. Derzeit verursacht hauptsächlich die als Tendenz zur Vollmotorisierung in Erscheinung tretende Individualisierung des Verkehrs insbesondere in Verdichtungsgebieten große Unzutraglichkeiten. Zugleich verschlechtern sich viele private und öffentliche Verkehrsdienste mit rejektiver Wirkung. Dadurch wird ihre Brauchbarkeit als Alternative zum individuellen Verkehr reduziert. Infolgedessen tritt zu dem verbreiteten Motorisierungswillen ein starker Motorisierungszwang hinzu. Die weitere Individualmotorisierung führt zu neuerlichem Abbau von Verkehrsdiensten, wo die sie erbringenden Betriebe — so die privaten Verkehrsunternehmungen — ihrer Natur nach auf Rentabilität angewiesen sind oder — so immer mehr öffentliche Verkehrsbetriebe — kraft politischen Entscheids zur naiv verstandenen, mit völliger Zuschußlosigkeit identifizierten Eigenwirtschaftlichkeit angehalten werden.

Das hier nur grob skizzierte Verkehrsbild der Gegenwart wird gern als Ergebnis unaufhaltsamer technischer, ökonomischer und sozialer Strukturänderungen hingestellt. Diese auch von christlichen Politikern gegebene historisch-materialistische Interpretation ist jedoch falsch. Sie beruht entweder auf Irrtum oder sie dient dazu, schwere Fehler der bisherigen Verkehrspolitik zu verdecken. Die Kardinalfehler der bisherigen westdeutschen Verkehrspolitik bestehen in der Tabuierung und Forcierung der individuellen Motorisierung, in der Verpflichtung der öffentlichen Verkehrsbetriebe auf die Eigenwirtschaftlichkeit sowie in der Labilität der staatlich gesetzten Bedingungen, unter denen der private Güterkraftverkehr arbeiten soll. Mit allen drei Merkmalen der Verkehrspolitik zusammen hängt ein Kardinalfehler der westdeutschen Wirtschaftspolitik, nämlich der, die Expansion des Verkehrswesens als eine tragende Säule unserer wirtschaftlichen Fortentwicklung anzusehen. Dadurch wird die Verkehrspolitik in hohem Maße zur Beschäftigungs- und Wachstumspolitik für die Lieferantenindustrien des Verkehrs, also zu einem Zweig der Industriepolitik degradiert. Das kommt gewiß den fraglichen Branchen sehr zugute. Sie können Anlagen weiter beschäftigen und sogar ausbauen, die sich andernfalls als Fehlinvestitionen präsentieren würden. Eine solche Art Wirtschaftspolitik ist jedoch sinnlos, wenn man anerkennt, daß nicht um der Wirtschaft, sondern um metaökonomischer Ziele willen gewirtschaftet wird.

Im folgenden ist zu begründen, warum die genannten Merkmale der bisherigen westdeutschen Verkehrspolitik große Fehler darstellen. Vorab sei gesagt, daß die kritisierten Merkmale, freilich teilweise in anderer Ausprägung als bisher, auch dem Programm des neuen Bundesverkehrsministers eigen sind. Es ist sicherlich aus der richtigen Erkenntnis entstanden, daß wir gleichsam vor einem verkehrspolitischen Trümmerhaufen stehen und daß radikale Maßnahmen notwendig sind, um zu einer rationalen staatlichen

Steuerung des Verkehrswesens zu gelangen. Diese Absicht läßt sich jedoch nicht mit einer Variation herkömmlicher Mittel, sondern nur durch völliges Umdenken verwirklichen. Dazu hat die Verkehrsökonomik leider nur sehr wenig beigetragen, obgleich der Theoretiker in viel stärkerem Maße berufen gewesen wäre als der unter Zeit- und Interessentendruck stehende Praktiker der Verkehrspolitik.

DIE TABUIERUNG UND FORCIERUNG DER INDIVIDUELLEN MOTORISIERUNG

Die Erfindung des Kraftfahrzeugs hat neue Möglichkeiten der Befriedigung herkömmlicher Verkehrsbedürfnisse und neuartige Verkehrsbedürfnisse geschaffen. Bei der Personen- wie bei der Güterbeförderung ist der Kraftverkehr häufig bequemer und schneller als die konkurrierenden Verkehrszweige, und er wird deswegen oft selbst dann bevorzugt, wenn er erheblich teurer ist. Sehr bedeutsam ist auch, daß der Besitz eines Kraftfahrzeuges das Lebensgefühl vieler Menschen erhöht. Den verschiedenen positiven Kennzeichen des modernen Kraftverkehrs steht das negative seiner Lebensfeindlichkeit gegenüber. Sie erfordert, daß die weitere Motorisierung nicht fraglos hingenommen oder gar noch verkehrspolitisch unterstützt, sondern gründlich überdacht wird. Der moderne Kraftverkehr ist vor allem aus drei Gründen lebensfeindlich: seine Unfälle fordern im Vergleich mit denen der anderen Verkehrszweige, absolut und auf die Leistung bezogen, die höchsten Opfer an menschlichem Leben und an Lebenschancen; er trägt in erheblichem Maße zu der Luftverschlechterung bei, mit der die gegenwärtige industrielle Gesellschaft in sehr wahrscheinlich irreparabler Weise sich selbst und künftige Generationen schädigt; er macht das Leben in großen wie in kleinen Zentren aus den zuvor genannten Gründen, wegen des von ihm verursachten Lärms und wegen der von ihm hervorgerufenen Verkehrsverstopfungen mit seiner zunehmenden Verdichtung immer schwerer erträglich. Außer diesen Gründen sind noch andere zu nennen, so die schwer kontrollierbare Verunreinigung von Oberflächen- und von Grundwasser, der verschwenderische Verbrauch unersetzlicher Bodenschätze und der enorme Raumbedarf. Hierauf soll nicht eingegangen werden.

Was die zunehmende Störung des städtischen Lebens durch den massierten Kraftverkehr angeht, so wird heute vielerorts versucht, sie vor allem durch den Bau immer neuer Straßen und Parkgelegenheiten zu bremsen. Dabei wird fortgesetzt verkehrserzeugende Fläche in verkehrstragende Fläche umgewandelt, womit die Fußläufigkeit der Innenstadtbereiche reduziert und ihre Funktionsfähigkeit als Kultur-, Geschäfts- und Verwaltungszentren beeinträchtigt wird. Die verkehrsverdrängten Teile der Bevölkerung lassen sich größtenteils in flächigen Vorortsiedlungen nieder, die Stadtfunktionen nur in sehr beschränktem Maße übernehmen können. Die Frage ist, ob diese Entwicklung siedlungs- und kulturpolitisch erwünscht ist, ob die volle Anpassung unserer Städte an die Bedürfnisse des individuellen Kraftverkehrs

überhaupt finanzierbar ist und ob die dafür benötigten Mittel gegebenenfalls nicht für andere, vielleicht höher zu bewertende Zwecke verwendet werden sollen. Sicherlich ist es möglich, die automobilgerechte Flächenstadt zu wünschen. Heute geht die Entwicklung jedoch in diese Richtung, ohne daß in der Öffentlichkeit gehörig über die Konsequenzen diskutiert worden ist. Zugleich wird großen Teilen der Stadtbevölkerung zugemutet, außer den unmittelbaren Folgen des massierten Kraftverkehrs auch den für ihn in Gang gesetzten ununterbrochenen Umbau der Städte zu ertragen, dessen Ende nicht abzusehen ist.

Die Luftverschlechterung, zu der der Kraftverkehr beiträgt, besteht in Verschmutzung, Vergiftung und Sauerstoffverbrauch. Sie kann infolgedessen auf zwei Ebenen bekämpft werden. Auf der ersten Stufe wird versucht, die Abgase der Verbrennungsmotoren zu reinigen. Wenn das vollständig gelänge, bliebe, abgesehen vom möglicherweise sehr gesundheitsschädlichen Reifen- und Asphaltabrieb, noch die Luftverschlechterung durch hohen Sauerstoffverbrauch. Gegen sie hilft nur der Ersatz herkömmlicher Kraftfahrzeugmotoren durch luftneutrale Antriebe (Elektromotoren). Auf dieser zweiten Stufe scheint die technische Entwicklung des individuellen Straßenverkehrs noch im Anfangsstadium zu stehen. Auf der ersten Stufe sind jedoch Möglichkeiten der Massenfertigung vorhanden, die nicht genutzt werden. Selbst wenn sich die Politiker eines Tages herbeilassen sollten, durch entsprechende Zulassungsvorschriften wenigstens teilweise von den technischen Möglichkeiten Gebrauch zu machen, ist zu fragen, wie sie wohl glauben, die Verzögerung bis dahin verantworten zu können.

Die Unfallopfer des Kraftverkehrs belaufen sich in der Bundesrepublik derzeit auf 15 000 bis 17 000 Tote und rund 450 000 Verletzte jährlich. Von den Verletzten erleiden nahezu ein Drittel schwere Schädigungen. Angenommen, die gegenwärtige Relation zwischen den Zahlen der Kraftfahrzeuge und der Straßenverkehrsoffer bliebe gleich, so ergibt sich aus ihr und aus einem Fahrzeugbestand von 12 bis 13 Millionen, daß im Durchschnitt ein Mensch getötet wird, neun schwer und achtzehn leicht verletzt werden, damit etwa 25 Personen dreißig Jahre lang ein Kraftfahrzeug führen können. Abhilfe wird nur in geringem Maß durch Verbesserung des Straßennetzes geschaffen werden können, ereignen sich doch die schwersten Unfälle dort, wo Menschen oder Fahrzeuge den von guten Straßen ermöglichten hohen Geschwindigkeiten nicht gewachsen sind. Der großzügige Straßenbau der Bundesrepublik wird häufig als völlig unzureichend hingestellt. Weniger beachtet wird, daß viele Ungeeignete ein Kraftfahrzeug führen und daß sich die Sicherheit der Wagen noch sehr verbessern läßt. Die westdeutsche Verkehrspolitik hat in dieser Hinsicht bisher keine entscheidenden rechtlichen und polizeilichen Initiativen ergriffen, obgleich die genannten Zahlenverhältnisse die Politiker wegen der hinter ihnen stehenden tragischen Schicksale eigentlich noch stärker hätten alarmieren sollen als etwa das gewiß große, aber ersetzbare Defizit der Bundes-

bahn und die gewiß lästige, aber für vorsichtige Fahrer nicht lebensgefährliche Behinderung des Personenkraftverkehrs durch Schwerlastfahrzeuge.

Der Trend zur totalen Automobilisierung wird indirekt forciert, indem seine lebensfeindlichen Eigenschaften von den maßgeblichen politischen Kräften weithin tabuiert werden. Würde hingegen beschlossen, seine zerstörerischen Wirkungen ernsthaft zu bekämpfen, so müßten mehrerlei Wege eingeschlagen werden. Erstens wären die Bedingungen der Zulassung zum Kraftverkehr und die Überwachung ihrer Einhaltung erheblich zu verschärfen. Insbesondere müßten Personen ausgeschlossen werden, die physisch oder psychisch nicht fähig sind, ein Kraftfahrzeug sicher zu führen. Die Tauglichkeitsuntersuchungen müßten in mehrjährigen Abständen wiederholt und leichtsinniges oder grob fahrlässiges Fahren müßte — wie bei den öffentlichen Verkehrsmitteln von jeher üblich — durch dauerhaften Entzug der Fahrerlaubnis geahndet werden. Zweitens wären die Sicherheitsanforderungen an die Konstruktion und an die laufende Unterhaltung der Fahrzeuge dem jeweiligen Stand der Technik anzupassen, was für öffentliche Verkehrsmittel schon längst selbstverständlich ist. Drittens müßten die technischen Möglichkeiten der Abgasreinigung voll ausgenützt und die Verwendung luftneutraler Antriebe prämiert werden. Sollte man die historisch-gewachsenen Städte erhalten wollen, so wären viertens dem individuellen Personenkraftverkehr für die Benützung von Straßen und Parkgelegenheiten in den Zentren „Ballungsabgaben“ aufzuerlegen. Sollte man dagegen den Abbruch der Städte und ihren Ersatz durch automobilgerechte, flächige Siedlungen wünschen, so müßten die — noch ungemessenen — Kosten der Umsiedlung zu den von den Kraftfahrern zu erstattenden Wegekosten gerechnet werden. Dies alles würde den individuellen Kraftverkehr spürbar verteuern und damit die finanzielle Zugangsschwelle erhöhen. Die strengere Prüfung der individuellen Eignung würde außerdem viele Menschen auf verkehrsrechtlichem und -polizeilichem Wege vom individuellen Kraftverkehr ausschließen. Da verkehrliche Freizügigkeit in der modernen Industriegesellschaft aber sicherlich ein unverzichtbares Grundrecht des einzelnen ist, wäre fünftens der öffentliche Verkehr so auszubauen, daß er als zumutbare Alternative zum individuellen Personenverkehr gelten kann, was heute in vielerlei Hinsicht nicht der Fall ist. Sollte die Erhöhung der finanziellen Zugangsschwelle zum individuellen Kraftverkehr sozialpolitisch unerwünscht sein, so müßten sechstens verteilungs- und einkommenspolitische Ausgleichsmaßnahmen ergriffen werden. Sie könnten den finanziellen Verdrängungseffekt zwar teilweise aufheben, dürften aber seinetwegen

keinesfalls an das Halten eines Kraftfahrzeugs gebunden sein. Sie müßten vielmehr den Begünstigten die Wahl lassen, die Einkommensverbesserung für diesen oder für einen anderen Zweck zu verwenden. Nur durch Kombination aller vorgeschlagenen Maßnahmen kann mit Aussicht auf näherungsweise Erfolg versucht werden, die hohen gesellschaftlichen Kosten des individuellen Kraftverkehrs teils zu vermeiden, teils in private Kosten der Verursacher umzuwandeln. Darum muß sich auch bemühen, wer glaubt, der Verkehr solle weithin dem Wettbewerb überlassen bleiben; denn fairer Wettbewerb zwischen den Verkehrszweigen setzt die Transformation aller wesentlichen gesellschaftlichen Kosten in einzelwirtschaftliche voraus.

In der Bundesrepublik wird die Motorisierung nicht nur indirekt durch ihre Tabuierung, sondern auch direkt forciert. Einmal wird die Benützung von Kraftfahrzeugen im Berufsverkehr nach wie vor, wenn auch nicht mehr im früheren Ausmaße, lohnsteuerlich begünstigt.¹⁾ Zum anderen werden die als Alternative des individuellen Kraftverkehrs in Frage kommenden öffentlichen Verkehrsdienste vielerorts verschlechtert, soweit sie nicht für rentabel gehalten werden.

DIE VERPFLICHTUNG DER ÖFFENTLICHEN VERKEHRSBETRIEBE ZUR EIGENWIRTSCHAFTLICHKEIT

Öffentliche Dienste werden im Personen- wie im Güterverkehr überall dort verschlechtert, wo die Tarife erhöht, die Fahrplandichten reduziert, komplementäre oder eigenständige Leistungen wie die Gepäck- und die Stückgutbeförderung eingeschränkt oder Schienenverbindungen durch weniger sichere, weniger zuverlässige und teilweise auch unbequemere und langsamere Straßendienste ersetzt werden. In zunehmendem Maße werden öffentliche Verkehrslinien und -stationen auch gänzlich aufgegeben. Die Attraktivität öffentlicher Verkehrsangebote ist vielerorts aber nicht allein infolge von Verschlechterungen gering, sondern auch deshalb, weil sie von jeher miserabel waren. Ihr Tiefstand wurde vom Publikum ohne wirksame Reaktion hingenommen, solange es nicht abwanderungsfähig war. Heute bieten sich ihm aber großenteils Alternativen, die selbst dann häufig ergriffen werden, wenn sie — wie etwa der Personenkraftverkehr in den Zentren und auf den Autobahnen während der Flutzeiten — ihrerseits unangenehme

¹⁾ Die lohnsteuerliche Begünstigung des Berufsverkehrs mit individuellen Kraftfahrzeugen wird vor allem mit dem Argument verteidigt, daß die Arbeitnehmer ein Äquivalent für die Abschreibungsmöglichkeiten der Unternehmer erhalten sollen. Dem könnte durchaus mit einer generellen, nicht kraftfahrtbezogenen Erhöhung des Pauschbetrages für die Werbungskosten entsprochen werden.

VEREINSBANK IN HAMBURG
Zentrale: Hamburg 11, Alter Wall 20-30, Telefon 36 10 61

44 FILIALEN UND ZWEIGSTELLEN IN HAMBURG, CUXHAVEN UND KIEL

Eigenschaften aufweisen. Als herkömmliche Mängel öffentlicher Dienste sind im Güterverkehr insbesondere die Langsamkeit vieler Beförderungsleistungen und im Personenverkehr vor allem das häufige Fehlen eines Tarifverbunds und bequemer Übergangsmöglichkeiten zwischen benachbarten Verkehrsbetrieben sowie die unzureichende Abstimmung von Fahrplänen auch ein und desselben Betriebs zu nennen. Der öffentliche Personenverkehr leidet fernerhin daran, daß der Aufbau seiner Tarife nicht oder nur höchst unzulänglich an die sehr starke Platzausnutzungsdegression der Kosten des konkurrierenden individuellen Kraftverkehrs angepaßt wurde. Insoweit Personenzahldegressionen in ihrem Tarif fehlen, wird die Eisenbahn von privaten Haushalten, die solche Möglichkeiten im individuellen Kraftverkehr ausnützen können, zu Recht als Luxusverkehrsmittel betrachtet, obgleich sie doch, technisch gesehen, ein Massenverkehrsmittel ist. Derartige Vernachlässigungen veränderter Konkurrenzbedingungen sind ebenso wie überkommene Mängel des Kundendienstes Fehler, die nicht oder nicht in erster Linie eigenwirtschaftlichkeitsbedingt sind. Die Verschlechterungen öffentlicher Verkehrsleistungen sind jedoch ausschließlich oder vorwiegend dem Eigenwirtschaftlichkeitspostulat zuzuschreiben, das sich in der Bundesrepublik u. a. in Verkehrsänderungsgesetzen des Jahres 1961 niederschlug und zu dem sich auch der neue Bundesverkehrsminister bekennt. Es steht auch einer besseren Zusammenarbeit zwischen benachbarten öffentlichen Verkehrsbetrieben im Wege. Es veranlaßt die Betriebsleitungen selbst dort, wo Verkehrsnotstände sofortige Aktion verlangen, verständlicherweise dazu, langwierig und oft erfolglos über die Ermittlung und die Abgeltung der jeweiligen Vor- und Nachteile des Zusammengehens zu verhandeln.

Hinter dem Eigenwirtschaftlichkeitspostulat stehen mehrere Ideen. Die eine behauptet, öffentliche Leistungen könnten nur unter seinem Druck wirtschaftlich, d. h. ohne Verschwendung erzeugt werden; die zweite will es dem Personal im Hinblick auf seine Selbstachtung und Arbeitsmoral nicht länger zumuten, Defizitbetrieben anzugehören; die dritte schließlich verlangt, daß zwecks gesamtwirtschaftlich optimaler Verwendung der knappen Produktionsfaktoren jede Gruppe von Verkehrsnutzern alle von ihr verursachten Kosten trägt. Am leichtesten sind die beiden erstgenannten Vorstellungen ad absurdum zu führen: Um Leistungen wirtschaftlich erzeugen zu können, ist es nicht erforderlich, die Kosten voll durch Leistungsentgelte zu erwirtschaften. Es gibt sehr rentable private Unternehmungen, die sich dank monopolistischer Spielräume grobe Unwirtschaftlichkeiten leisten können, und es gibt genügend betriebswirtschaftliche Mittel der Kostenkontrolle, die dafür zu sorgen gestatten, daß selbst unentgeltlich abgegebene öffentliche Leistungen nicht mit verschwenderischem Gütereinsatz produziert werden. Warum es demütigend sein soll, einem öffentlichen Defizitbetrieb anzugehören, ist an sich nicht einzusehen, da sehr viele öffentliche Betriebe,

die sich bei mehr oder weniger breiten Bevölkerungsschichten hohen Ansehens erfreuen, überhaupt nicht eigenwirtschaftlich geführt werden können. Richtig ist allerdings, daß die öffentlichen Verkehrsbetriebe in Westdeutschland in der letzten Zeit von Publikationsorganen aus purem Unverständnis und teilweise vermutlich auch auf Veranlassung geschäftlicher Interessenten beinahe systematisch als unwirtschaftliche Verlustbetriebe diffamiert worden sind. Solchen Manipulationen der öffentlichen Meinung kann und muß jedoch durch Aufklärung über die wirklichen Zusammenhänge gewehrt werden.

Schwieriger ist es, die Idee von der gesamtwirtschaftlichen Steuerungsfunktion des Eigenwirtschaftlichkeitsstrebens richtig zu würdigen. Sie wird von den beiden gegenwärtig herrschenden Hauptströmungen der Verkehrsökonomik verfochten. Die neo-liberale Richtung will den Verkehr möglichst weitgehend dem Wettbewerbsmechanismus und der Selbstverantwortung der Verkehrsbetriebe überlassen. Wenn sie Eigenwirtschaftlichkeit fordert, so ist das, vom System her gesehen, konsequent. Das System negiert jedoch viele Eigentümlichkeiten des Verkehrs überhaupt oder betrachtet sie als verkehrspolitisch wenig bedeutsam. Insbesondere ist zu beanstanden, daß es vornehmlich auf die Ordnung des Wettbewerbs zwischen den Verkehrszweigen und -betrieben abgestellt ist und die Ordnung des vom Verkehr stark tangierten Wettbewerbs zwischen den Siedlungsräumen als Randerscheinung behandelt. Ein solches System ist gewiß praktikabel. Es setzt jedoch u. a. den Entschluß voraus, die Besiedlung der Räume weithin dem freien Spiel des Wettbewerbs zu überlassen und die daraus vermutlich resultierende Bildung von Superballungsräumen und von sozialen Wüsten als Fortschritt zu werten. Eine solche Entscheidung würde in krassem Gegensatz zu den erklärten, auf räumlichen Ausgleich bedachten raumwirtschaftspolitischen Zielsetzungen der Bundesrepublik wie der EWG stehen. — Auch die wohlfahrtstheoretische Richtung der Verkehrsökonomik tritt — wenigstens teilweise — im Prinzip dafür ein, dem Wettbewerb den Vorzug vor Interventionen zu geben. Sie glaubt, in der Maximierung des allgemeinen Nutzens bzw. in der gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeit das Maß gefunden zu haben, an dem sich die Verkehrspolitik unter Beachtung technischer und gesellschaftspolitischer Restriktionen zwecks optimaler Auswahl und Dosierung ihrer Maßnahmen orientieren könnte. Wenn es die gesamtwirtschaftliche Wirtschaftlichkeit gebietet, soll der Wettbewerb manipuliert oder auch ausgeschaltet werden können. Damit sich aber verkehrspolitische Optimalkalkulationen überhaupt anstellen lassen, sollen die öffentlichen Verkehrsbetriebe und womöglich auch die Straßenbauverwaltungen eigenwirtschaftlich geführt werden. Während die neo-liberalen Vorschläge — unter Inkaufnahme ihrer Mängel — durchaus realisierbar sind, sind die wohlfahrtsökonomischen Kalkulationsverfahren erst in einigen Anfängen entwickelt. Schwerwiegende Fragen sind ungelöst, so etwa: die Bewertung der Kosten und des Nutzens

räumlicher Ausgleichsmaßnahmen; die fehlende Transformierbarkeit von Opfern an Menschenleben und Lebenschancen in kalkulationsnotwendige Geldbeträge; die Wahl des Zinssatzes für die Diskontierung künftiger Kosten und Nutzen in Gegenwartswerte; die Berücksichtigung von Schäden, die künftigen Generationen zugefügt werden, sich aber, sofern überhaupt erfaßt, bei der kalkulationsbedingten Abzinsung selbst dann aus der Rechnung verflüchtigen, wenn ein niedriger Zinssatz verwendet wird.

Soll das Ziel der optimalen Allokation der Produktionsfaktoren rational verfolgt werden, setzen sowohl die neo-liberalen als auch die wohlfahrtstheoretischen Konzeptionen voraus, daß die konstitutionellen Imparitäten des Wettbewerbs im Verkehr beseitigt oder durch Ausgleichszahlungen neutralisiert sind, daß gesellschaftliche Kosten entweder vermieden oder in einzelwirtschaftliche Kosten umgewandelt werden und daß dem Verursacher zurechenbarer gesellschaftlicher Nutzen honoriert und damit in einzelwirtschaftlichen Ertrag umgewandelt wird. Bei der Behandlung der sich daraus ergebenden Erfassungs-, Zurechnungs- und Bewertungsaufgaben steht die Theorie, wie bereits angedeutet, noch vor vielen offenen Fragen, von denen vielleicht einige gar nicht lösbar sein werden. Die Praxis ist noch viel weiter als die Theorie davon entfernt, mit der Umwandlung gesellschaftlicher Kosten in einzelwirtschaftliche und mit der Abgeltung gestifteten gesellschaftlichen Nutzens die notwendige breite Basis für fundierte Urteile über die verständig, sachgerecht aufgefaßte Eigenwirtschaftlichkeit öffentlicher Verkehrsbetriebe zu schaffen. Sie behilft sich inzwischen damit, die naiv verstandene oder die nur partiell sachgerechte Eigenwirtschaftlichkeit zu postulieren. Bei der ersteren werden die bestehenden imparitätischen Wettbewerbsverhältnisse im Verkehr und dessen gesellschaftliche Kosten als Daten hingenommen, und von öffentlichen Verkehrsbetrieben gestifteter gesellschaftlicher Nutzen wird ignoriert. Bei der letzteren werden diese Fehler teilweise vermieden, bis heute allerdings nur kleinteils.²⁾

Wenn das Eigenwirtschaftlichkeitsdenken der verkehrspolitischen Praxis vorwiegend naiver Natur ist, so liegt das u. a. einmal daran, daß haushaltswirtschaftliche Schwierigkeiten der Besinnung auf die Aufgaben des öffentlichen Verkehrs hinderlich sind. Zum andern wird der beklagenswerte Zustand dadurch gefördert, daß wissenschaftliche Berater der Praxis glauben, es gäbe keine wesentlichen öffentlichen Aufgaben für öffentliche Verkehrsbetriebe mehr, nachdem diese weithin ihre frühere Monopolstellung verloren hätten. — Was diese Auffassung angeht, so ignoriert sie insbesondere die Bedeutung,

²⁾ In dem Bemühen, Voraussetzungen für sachgerechtes Eigenwirtschaftlichkeitsstreben öffentlicher Verkehrsbetriebe zu schaffen, unterlaufen gelegentlich monströse Fehler. So wird bei der auch vom Bundesverkehrsminister erhobenen Forderung nach steuerlicher Gleichbehandlung öffentlicher und privater Verkehrsbetriebe übersehen, daß Schienenverkehrsbetriebe im Gegensatz zu ihren Substitutionskonkurrenten nunmehr nicht nur wie bisher die Investitionen in ihre Wege und Stationen selbst riskieren, sondern auch noch versteuern müssen. So wird mit der formalen Gleichbehandlung ungleicher Tatbestände eine neue Imparität geschaffen, obgleich die Generaltendenz verfolgt wird, verkehrspolitische Imparitäten abzubauen.

die der öffentliche Verkehr als Alternative zum individuellen Kraftverkehr hat, wenn dessen Ausmaße lebensfeindlich werden. Sie vernachlässigt ferner die gute Eignung öffentlicher Verkehrsdienste, zur Behebung von Verkehrsnotständen in Ballungsgebieten und zur binnenländischen Sanierungs- und Entwicklungshilfe in Gebieten sozialer Erosion beizutragen. Welche Aufgaben öffentliche Verkehrsbetriebe im einzelnen erfüllen sollen, läßt sich freilich nicht aus dem Maßstab der gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeit ableiten. Dieser ist eine Leerformel, solange ihm nicht konkrete wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ziele übergeordnet werden. Es ist eine wissenschaftliche Aufgabe, mögliche Ziele aufzuzeigen und den Praktikern die Notwendigkeit wie die Schwierigkeit ihrer Konkretisierung und ihrer gegenseitigen Abstimmung darzulegen. Konkretisierte öffentliche Aufgaben stellen sachliche Regulatoren der Leistungs politik öffentlicher Verkehrsbetriebe dar, neben die das verständig aufgefaßte Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip als finanzieller Regulator treten kann. Primär sind auf jeden Fall die sachlichen Regulatoren. Das heißt, die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben darf nicht Not leiden, weil es den Beteiligten Schwierigkeiten bereitet, sich über etwaige vom Eigentümerhaushalt zu zahlende Abgeltungen zu einigen. Sollte allerdings tatsächlich beschlossen werden, öffentliche Verkehrsbetriebe hätten keine öffentlichen Aufgaben mehr zu erfüllen, so entfielen damit in unserem Wirtschaftssystem die Rechtfertigung dafür, sie weiterhin in Gemeineigentum zu belassen. — Was die haushaltswirtschaftlichen Schwierigkeiten anbetrifft, so veranlassen sie derzeit den Bund dazu, seinen Unterverbänden durch den auf Bundesbahn- und -post ausgeübten Eigenwirtschaftlichkeitsdruck ohne Entschädigung indirekte Finanzausgleichsleistungen zu entziehen, die sie bisher in Gestalt unrentabler Verkehrsdienste erhalten haben. Diese werden verschlechtert oder gar gänzlich eingestellt. Sollen sie im regionalen und lokalen verkehrspolitischen wie im nationalen raumwirtschaftspolitischen Interesse in der bisherigen Weise fortgeführt werden, so müssen die Unterverbände einspringen. Soweit es sich bei ihnen um Gemeinden und Gemeindeverbände handelt, sind sie dazu jedoch zumeist nicht in der Lage, weil sie bereits mit unrentierlichen Investitionsaufgaben, insbesondere auch für den Straßenverkehr, überlastet sind und außerdem nur über eine sehr beschränkte einnahmepolitische Autonomie verfügen, die der Bund, der sich verkehrspolitisch selbst gemeinschaftswidrig verhält, zudem noch im konjunktur- und wachstumspolitischen Gesamtinteresse weiter verringern will.

DIE LABILITÄT DER VERKEHRSPOLITISCHEN BEHANDLUNG DES PRIVATEN GÜTERKRAFTVERKEHRS

Das verfehlte, weil nur kleinteils sachgerechte Eigenwirtschaftlichkeitsdenken der modernen westdeutschen Verkehrspolitik hängt eng zusammen mit der Labilität der verkehrspolitischen Bedingungen, unter denen der private Güterkraftverkehr arbeiten soll. Das Programm des Bundesverkehrs-

ministers ist vor allem davon bestimmt, die Eigenwirtschaftlichkeit der Bundesbahn wiederherzustellen und einen Teil des Schwerlastverkehrs zugunsten vor allem des Personenkraftverkehrs von den Fernstraßen zu verdrängen. Beide Absichten scheinen einander glücklich zu ergänzen. Im Fernverkehr auf der Straße sollen Transporte bestimmter Güterarten vorübergehend verboten und die Genehmigungskontingente des Gewerbes entsprechend herabgesetzt werden. Außerdem soll eine auf den Schwerlastverkehr beschränkte, den Werkfernverkehr stärker als den gewerblichen Fernverkehr belastende Beförderungssteuer erhoben werden. Insoweit Kraftverkehrsunternehmungen aus dem Fernverkehr verdrängt werden, sollen sie sich im Nahverkehr schadlos halten, aus dem sich die Bundesbahn durch Stilllegung von Nebenstrecken teilweise zurückziehen soll. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind teils als Reparaturen falsifizierter wettbewerbspolitischer Beschlüsse, teils als Schritte zur Verbesserung der Sicherheit im Verkehr und zum Abbau verkehrspolitischer Imparitäten zwischen Schiene und Straße aufzufassen. Auch soweit letzteres gilt, sollen Wirkungen gegenläufiger früherer verkehrspolitischer Setzungen wenigstens partiell aufgehoben werden. Als frühere wettbewerbspolitische Maßnahmen, die falsifiziert wurden, sind insbesondere die zwar in Auflösung begriffene, aber noch nachwirkende formale Parität zwischen Deutschem Eisenbahngütertarif und Reichskraftwagentarif, die Heraufsetzung der Kontingente des gewerblichen Güterfernverkehrs und die Herabsetzung der Beförderungssteuer auf Werkfernverkehrsleistungen zu nennen. Die Sicherheit im Straßenverkehr ist in der Nachkriegszeit durch Änderungen der höchstzulässigen Abmessungen und Gewichte der Nutzkraftfahrzeuge mehrfach beeinflusst worden. So wurden die Höchstmaße 1956 herab- und 1960 sowie 1965 heraufgesetzt. Nunmehr sollen zwar die Heraufsetzungen nicht rückgängig gemacht werden. Aber es wird vorgeschlagen, ihre Ausnützung im Fernverkehr durch die Beförderungssteuer zu verteuern. Damit soll — außer der Bekämpfung von Unfallgefahren — gewiß versucht werden, die in den sehr unterschiedlichen Vorschriften über die Abstimmung von Weg und Fahrzeug zwischen Schiene und Straße bestehende, erst kürzlich verschärfte wettbewerbliche Imparität nun wiederum einmal abzubauen. Paradoxiereise sieht das Programm des Bundesverkehrsministers aber nur im Güterfernverkehr eine steuerliche Belastung vor, der doch im Durchschnitt besser ausgebaute Straßen benutzen dürfte als der Güternahverkehr. Die Imparität wird im Güternahverkehr noch dadurch verstärkt werden, daß ja die im Fernverkehr zu verdrängenden Lastkraftwagen im Nahverkehr beschäftigt werden sollen. Darüber soll hier aber nicht gehandelt werden. Vielmehr soll danach gefragt werden, ob das skizzierte Hin und Her in der verkehrspolitischen Behandlung des Güterkraftverkehrs vertretbar ist.

Die privaten Verkehrsunternehmungen haben in ähnlicher Weise wie die Gemeinden und Gemeindeverbände unter den Folgen der Verkehrspolitik des

Bundes zu leiden. Die Motorisierungspolitik bürdet den Gemeinden, insbesondere den Städten, noch ungewogene Lasten des verkehrlichen Ausbaus und des Umbaus ihrer Siedlungsstruktur auf, von denen der Bund nur einen bescheidenen Teil zu tragen bereit ist. Zugleich müssen kleine Gemeinden und Randgebiete entschädigungslos Verschlechterungen der von den beiden großen Bundesbetrieben geleisteten Verkehrsdienste hinnehmen. Der private Güterkraftverkehr wird ebenfalls von der Motorisierungspolitik des Bundes getroffen; denn auch um deren Fortsetzung willen sollen die Fernstraßen teilweise von schweren Lastkraftwagen geräumt werden. Zugleich wird den Güterfernverkehrsunternehmungen zugemutet, im Beschäftigungs- und Eigenwirtschaftlichkeitsinteresse der Bundesbahn überkommene Marktbeziehungen aufzugeben und sich neue in Konkurrenz mit den vorhandenen Nahverkehrsunternehmungen auf deren angestammten und auf den von der Bundesbahn zu verlassenden Märkten zu schaffen. Zusammen mit der Bundesbahn wird der gewerbliche Güterfernverkehr überdies dadurch beeinträchtigt werden, daß der Werkfernverkehr teils völlig von der Beförderungssteuer befreit, teils lediglich wie bisher oder maximal wie vor der früheren Herabsetzung seiner Beförderungssteuer belastet wird. Bei der Würdigung dieses Sachverhalts ist zu bedenken, daß eine weitergehende Sonderbelastung des Werkverkehrs zwar einem formal und damit falsch verstandenen Gleichbehandlungsprinzip zuwiderlaufen, aber ein sinnvolles verkehrspolitisches Mittel gegen die Aushöhlung des gesamtwirtschaftlich unentbehrlichen und auch von den Werkverkehrtreibenden in der Regel benötigten privaten und öffentlichen Fremdverkehrs sein könnte. Die mit ihr begrenzbar Aushöhlung kommt durch das Anschwellen des Werkverkehrs und dadurch zustande, daß werkverkehrtreibende Unternehmungen ihre Transportkapazitäten auf die kostengünstige „Grundlast“ abzustellen und die kostungünstige Deckung des Spitzenbedarfs dem Verkehrsgewerbe zu überlassen vermögen.

Die Folgen fehlerhafter bisheriger Verkehrspolitik des Bundes müßten bei verursachungsgerechter Zurechnung, deren Idee die Hauptrichtungen der modernen Verkehrsökonomik beherrscht, von ihm selbst getragen werden. Statt dessen bemüht er sich darum, die Lasten größtenteils Dritten aufzubürden. Für private Verkehrsunternehmungen sind verkehrspolitische Setzungen Geschäftsgrundlagen, deren Labilität zu einzelwirtschaftlichen wie zu gesamtwirtschaftlichen Kapitalvernichtungen führt. Das Problem kann im vorliegenden Fall nicht mit Übergangsfristen gelöst werden, bei deren Festsetzung man sich an der durchschnittlichen Lebensdauer obsolet werdender Fahrzeuge orientiert. Bei den vorgesehenen Umstrukturierungsmaßnahmen muß vielmehr auch berücksichtigt werden, daß den zur Umstellung gezwungenen Unternehmern Marktbeziehungen genommen werden, die sie an anderer Stelle nicht ohne weiteres neu zu gewinnen vermögen.

Prof. Dr. Karl Oettle, Mannheim