

anderen Erzeugnissen verschiedener Art aus der gemeinsam mit den Raffinerien emporschwachsenden petrochemischen Industrie. Durch die hierdurch verursachte Erhöhung des Transportbedarfes, besonders an Fertigwaren, werden die Verluste der Binnenschifffahrt voraussichtlich im wesentlichen kompensiert, wahrscheinlich sogar überkompensiert werden.

Hinzu kommt eine wohl begründete Erwartung von vielleicht noch größerem Gewicht: Die Ansiedlung von Raffinerien an den Strömen und das damit verbundene Aufblühen der petrochemischen Industrie werden Einkommens- und Kapazitätseffekte zur Folge haben, die einen sich selbst nährenden Industrialisierungsprozeß auslösen.⁵⁶⁾ Die dadurch hervorgerufene Wirtschaftsbelebung wird das Bedürfnis nach Gütertransporten der verschiedensten Art zur Folge haben, das sich zum großen Teil auf industrielle Massengüter erstrecken wird. Hiervon werden alle Verkehrsmittel — darunter nicht am wenigsten die Binnenschifffahrt — Vorteile haben.

Der Verfasser hält es also mit dem Zitat aus der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 16. 6. 1960 (vgl. S. 205), daß nämlich die Binnenschifffahrt — möglicherweise nach Übergangsschwierigkeiten — im Endergebnis gar nicht schlecht abschneiden muß, vorausgesetzt allerdings, daß sie ihre Chancen rechtzeitig wahrnimmt. Diese Aufgabe kann ihr niemand abnehmen.

⁵⁶⁾ Voigt, F., Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Verkehrssystems (= Verkehrswissenschaftliche Forschungen, Schriftenreihe des Verkehrswissenschaftlichen Seminars der Universität Hamburg, Band 1), Berlin 1960. Eine Vorstellung von der Größe einer Raffinerie gibt die Notiz im Orion, Ausgabe A, Nr. 11/1960. Dort heißt es:

Einer neuen Raffinerie, mit deren Bau im Herbst 1957 begonnen wurde, mußte ein Gelände von 230 Hektar, also 2,3 Mill. Quadratmeter Größe, zur Verfügung stehen. Eine Million Kubikmeter Boden wird bewegt und 13 km Straßen werden gebaut. Für den Bau der Verarbeitungsanlagen werden rd. 48 000 t Stahl benötigt und insges. 600 km Rohrleitungen sowie 8 km Gleis verlegt. Hieraus kann sich vielleicht auch ein Außenstehender eine Vorstellung von den Ausmaßen und von der Bedeutung einer Raffinerie machen. Sie will dank weitgehender Automatisierung mit nur 450 Beschäftigten jährl. zunächst 2,5 Mill. t verarbeiten und dürfte schon nach kurzer Zeit die volle Kapazität von 4 Mill. Jahrestonnen erreichen. Dabei sollen sich die erzeugten Produkte wie folgt verteilen: 55% Heizöle, je 13% Vergaser- und Dieselkraftstoffe, 2% Turbinentreibstoffe, je 7% Benzin und Gase für die chemische Industrie sowie für Eigenverbrauch und Lieferung an andere Shellwerke und 3% Flüssiggas.

Die Wegekosten als verkehrspolitisches Koordinierungsproblem

VON PRIVATDOZENT DR. WALTER HAMM, MAINZ

Die verkehrspolitischen Auseinandersetzungen werden seit einiger Zeit von einem Generalthema beherrscht, nämlich von der Frage, ob und inwieweit die weitreichenden Eingriffe des Staates in diesem Wirtschaftszweig abgebaut werden können und ob im Verkehr eine ähnlich wettbewerbsfreundliche Marktverfassung geschaffen werden sollte wie in den meisten anderen Bereichen unserer Volkswirtschaft. Trotz zum Teil erheblicher Abweichungen in der Begründung besteht in einem Punkte Übereinstimmung: Der Staat kann die Verkehrsmärkte nicht sich selbst überlassen, wenn der Wettbewerb in gesamtwirtschaftlich befriedigender Weise funktionieren soll. Zwei entscheidende Gründe hierfür sind darin zu sehen, daß einzelne Verkehrsmärkte auch heute noch monopolistisch beherrscht sind und daß der Staat die Verkehrsunternehmen in ganz unterschiedlichem Maße finanziell unterstützt oder ihnen kostenverursachende Verpflichtungen auferlegt. Marktbeherrschende Unternehmen müssen aber auch auf den Verkehrsmärkten von staatlichen Organen überwacht und notfalls zu einem Verhalten veranlaßt werden, das mit den Grundsätzen des Leistungswettbewerbs vereinbar ist.

Belastet oder entlastet der Staat miteinander konkurrierende Unternehmen in unterschiedlicher Weise, so werden ungleiche Startbedingungen für den Wettbewerb geschaffen, und es ist klar, daß der Wettbewerb unter diesen Umständen wahrscheinlich nicht zum Ausscheiden der untüchtigsten, sondern der vom Staat am wenigsten begünstigten Unternehmer aus dem Markt führen wird. Ein einwandfreies Funktionieren des Wettbewerbs ist nur dann gesichert, wenn der Staat auf alle konkurrenzverfälschenden finanziellen Be- und Entlastungen verzichtet. Daß die Wegekosten in der verkehrspolitischen Diskussion eine so große Rolle spielen, hängt damit zusammen, daß der Staat die einzelnen Verkehrszweige auf diesem Gebiet gegenwärtig in der Tat sehr verschieden behandelt und die Wettbewerbsbedingungen insoweit verzerrt sind. Die Koordinierungsaufgabe auf dem Gebiet der Wegekosten besteht darin, daß der Staat alle Wettbewerbsverfälschungen beseitigt und die Transportunternehmen in den verschiedenen Verkehrszweigen gleich behandelt, einander gleichstellt. Der Verwirklichung dieses Ziels steht allerdings eine ganze Reihe grundsätzlicher Schwierigkeiten entgegen, deren Hauptgrund in den unterschiedlichen Eigentums- und Nutzungsverhältnissen bei den einzelnen Verkehrsnetzwerken zu sehen ist. Da für das hier behandelte Thema nur die Wegekosten jener Verkehrsmittel interessant sind, die in einem engen Wettbewerbsverhältnis zueinander stehen, und da die weiteren Betrachtungen auf den Güterverkehr beschränkt werden sollen, werden im folgenden nur die Wegekosten der Binnenschifffahrt, der Eisenbahnen und des Straßenverkehrs betrachtet.

Die Forderung, daß alle Wettbewerbsverfälschungen vermieden werden sollten, läßt sich bei den Wegekosten aus vier Gründen einstweilen nur schwer verwirklichen:

1. Die Verkehrswege befinden sich lediglich bei einem Verkehrszweig im Eigentum der Verkehrsunternehmen. Nur die Eisenbahnen tragen unmittelbar die Verantwortung für

ihren Verkehrsweg und können von sich aus über die Ausgaben für Unterhaltung und Instandsetzung, für Ersatz- und Neuinvestitionen bestimmen. Die Land- und Wasserstraßen gehören dagegen nicht den Verkehrsunternehmen, die sie benutzen, sondern dem Staat. Die Binnenschiffahrts- und Kraftverkehrsbetriebe bezahlen zwar an den Staat Benutzungsentgelte – die Binnenschiffahrt Schleusen- und Kanalabgaben, allerdings nur auf den kanalisiertem Flüssen und auf den Kanälen, der Straßenverkehr Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer. Auf die Verwendung dieser Abgaben haben die Binnenschiffahrts- und Straßenverkehrsbetriebe jedoch keinerlei Einfluß. Der Staat kann diese Wegeabgaben für ganz andere Zwecke verwenden als für den Wasser- und Landstraßenbau. Das geschieht mit den Einnahmen des Bundes und der Länder aus den Wegeabgaben des motorisierten Straßenverkehrs in wesentlichem Umfang. Seit vielen Jahren werden von den Mineralölsteuereinnahmen des Bundes jährlich rund 600 Mill. DM, die etwa zur Hälfte vom Straßenverkehr aufgebracht werden,¹⁾ für allgemeine Haushaltszwecke ausgegeben. Da schlechte und verstopfte Fahrwege die Betriebskosten der Verkehrsunternehmen erheblich beeinflussen können, ist es für den Straßenverkehr nachteilig, wenn ein beträchtlicher Teil der Straßenabgaben nicht für das ohnehin unvollkommene und dem zunehmenden Fahrzeugstrom nicht mehr gewachsene Straßennetz ausgegeben wird, sondern in andere Kanäle wandert.

Im Straßen- und Binnenschiffsverkehr können die Verkehrsunternehmer somit zwar den Umfang der Fahrzeuginvestitionen, nicht aber den Umfang der zugehörigen Investitionen in den Fahrwegen bestimmen. Liegt die Entscheidung über einander ergänzende Investitionen in verschiedenen Händen, so können daraus Spannungen entstehen,²⁾ wie sich an dem Mißverhältnis zwischen der Zahl der Fahrzeuge und der Leistungsfähigkeit des Straßennetzes zeigt. Besonders kritisch ist die Lage im innerstädtischen Verkehr.

2. Eine weitere Schwierigkeit, gleiche Wettbewerbsvoraussetzungen für alle Verkehrszweige auf dem Gebiet der Wegekosten zu schaffen, liegt in dem unterschiedlichen Charakter der Wegekosten für die einzelnen Verkehrsunternehmen. In der Kriegs- und Nachkriegszeit hat sich gezeigt, daß die Eisenbahnen ihre Ausgaben für den Fahrweg notfalls ein Jahrzehnt und noch länger in erstaunlichem Maße drosseln können, ohne daß es zu ernststen Störungen kommt. Für die Eisenbahnen sind die Wegekosten nur zu einem geringen Teil out-of-pocket costs, das heißt Kosten, die mit unaufschiebbaren Zahlungsverpflichtungen verbunden sind. Demgegenüber sind die Abgaben, die die Binnenschiffahrt in Form von Kanalabgaben und Schleusengebühren sowie der Straßen-güterverkehr in Form von Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer aufzubringen haben, out-of-pocket costs, die entweder bei jedem Transport oder doch in kurzen Zeitabständen bezahlt werden müssen. Diese Sachlage ist nicht nur für jenen Fall wichtig, daß vorhandene Überkapazitäten über stark gedrückte Preise ausgeschieden werden müssen. Auch bei erheblichen saisonalen oder konjunkturellen Nachfrageschwankungen kann sich dieser unterschiedliche Kostencharakter der Wegekosten als ein Wettbewerbs-nachteil für die Binnenschiffahrt und den Straßenverkehr auswirken.

¹⁾ Vgl. Hettlage, K. M., Gestaltungsaufgaben der öffentlichen Hand, in: Deutscher Straßentag 1961, Tagungsbericht, hrsg. von der Deutschen Straßenliga, Bonn 1961, S. 27 f. – Mineralölzeugnisse werden nicht nur von Kraftfahrzeughaltern verbraucht, sondern dienen auch dem Antrieb stationärer Motoren und anderen industriellen Zwecken.

²⁾ Vgl. hierzu Welter, E., Investitionspolitik im Verkehrswesen, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 25. Jg. (1954), S. 110 ff.

Weil die Wegekosten bei der Bahn zu den fixen Kosten gehören, das heißt zu den Kosten, die sich infolge eines zusätzlichen Transports nicht erhöhen, während die Wegekosten für die Binnenschiffahrts- und Straßenverkehrsunternehmen wegen des vom Staat gewählten Aufbringungsmodus variable Kosten sind, ist es für die Eisenbahn möglich, bei sinkenden Marktpreisen länger als ihre Konkurrenten auf dem Markt als Anbieter aufzutreten. Auch die Liquidität der Verkehrsunternehmen wird durch die Wegekosten unterschiedlich beeinflußt. Solange es bei den jetzigen Erhebungsformen für die Wegeabgaben bleibt, kann die Wettbewerbsauslese im Güterverkehr bei völlig freier Preisbildung nicht richtig funktionieren.³⁾

3. Wettbewerbsfälschungen auf dem Gebiet der Wegekosten lassen sich auch deswegen schwer vermeiden, weil die Land- und Wasserstraßen nicht ausschließlich Verkehrszwecken im allgemeinen und schon gar nicht allein den Zwecken des abgabepflichtigen Verkehrs im besonderen dienen und deshalb die dem Verkehr zuzurechnenden Kosten schwer abzugrenzen sind. Viele Wasserstraßen erfüllen beispielsweise energiewirtschaftliche Aufgaben. Die Entnahme von Wasser für öffentliche und industrielle Zwecke sowie die Möglichkeit der Einleitung von Abwässern geben den Wasserstraßen außerdem eine wachsende wasserwirtschaftliche Bedeutung. Auch der Hochwasserschutz und die Beeinflussung des Grundwasserspiegels als Folge der Kanalisierung von Flüssen können eine beträchtliche Rolle spielen. Nach Angaben der Neckar-AG beliefen sich die Wertsteigerungen bei dem Grund und Boden, der durch die Neckarkanalisierung vor Überschwemmung geschützt worden ist, auf rund 200 Millionen DM.⁴⁾

Auch die Landstraßen dienen nicht allein dem privaten und kommerziellen Kraftfahrzeugverkehr. Napp-Zinn hat in seiner Frankfurter Antrittsvorlesung über „Prinzipien der Verkehrspolitik“ mit vollem Recht von „der wirtschaftspolitischen Aufgabe möglichst gleichmäßiger Erschließung des Staatsraumes“ gesprochen.⁵⁾ Auch dann, wenn neu zu bauende Verkehrswege auf Dauer unter rein ökonomischen Gesichtspunkten nicht vertretbar wären, kann aus staatspolitischen Erwägungen dennoch der Bau solcher Verkehrswege zweckmäßig sein. Viel zu wenig wird beachtet, daß wir auch in unserem Land noch unterentwickelte Gebiete haben. Die Straßen, vor allem die kommunalen Straßennetze, dienen ferner zahlreichen anderen nicht abgabepflichtigen Benutzern wie Fußgängern, Radfahrern und landwirtschaftlichen Fahrzeugen. Die Leitungen der Versorgungsunternehmen und die Kabel der Post werden unter die Straßen oder neben den Straßen verlegt. Auch die öffentlichen Versorgungsunternehmen und die Post sind also Nutznießer der Straßen. Für die Aufrechterhaltung der inneren und äußeren Sicherheit und Ordnung in einem Lande ist ein gut ausgebautes Straßennetz ebenfalls unentbehrlich. Auch Straßen, die vorwiegend dem Fremdenverkehr dienen, werden gebaut.

Welcher Teil der Wegekosten auf die abgabepflichtigen Wegebenutzer entfällt und welcher Teil von der Allgemeinheit getragen werden muß, ist wegen der unterschiedlichen Motive für den Straßenbau und wegen der zahlreichen Benutzergruppen sicherlich nicht einfach zu entscheiden. Eine einigermaßen zutreffende Lösung dieser Frage

³⁾ Hierauf hat mit Nachdruck J. R. Sargent in seinem Buch „British Transport Policy“, Oxford 1958, hingewiesen. Vgl. insbesondere S. 87 und S. 157.

⁴⁾ Vgl. Seiler, E., Zum Problem der Wegekosten der Binnenschiffahrt (= Schriftenreihe des Zentral-Vereins für deutsche Binnenschiffahrt, Heft 87), Duisburg-Ruhrort 1959, S. 6.

⁵⁾ Abgedruckt in: Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 12. Jg. (1957), S. 287 ff.

ist jedoch notwendig, wenn es nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommen soll. Dabei muß beachtet werden, daß Straßen, die früher möglicherweise zu ganz anderen Zwecken gebaut worden sind, heute weit überwiegend von dem abgabepflichtigen Straßenverkehr benutzt werden und daß die Kosten dieser Straßen deswegen auch zu einem beträchtlichen Teil von den motorisierten Straßenbenutzern getragen werden sollten. Der Funktionswandel der Straßen in den letzten Jahrzehnten muß auch seinen Ausdruck bei der Anrechnung der Straßenkosten finden.

4. Auf eine weitere Schwierigkeit, Wettbewerbsverfälschungen auf dem Gebiet der Wegekosten zu verhindern, sei nur kurz hingewiesen. Ist der Gesamtbetrag an Wegekosten ermittelt, der von den abgabepflichtigen Wegebenutzern aufzubringen ist, so muß dieser Kostenblock wiederum auf die einzelnen Wegebenutzer aufgeteilt werden. Es entstehen hierbei so schwierige Fragen wie die Aufgliederung in zeit- und benutzungsabhängige Kosten. Man hat beispielsweise die Erfahrung gemacht, daß ein nie befahrener Autobahnabschnitt nach zwanzig Jahren erhebliche Verfallserscheinungen zeigte. Auch Straßen, die nicht oder nur wenig benutzt werden, verursachen also Kosten, nämlich zeitabhängige Kosten. Die Frage der benutzungsabhängigen Kosten, zum Beispiel, welchen Einfluß die Geschwindigkeit und die Achslast verschiedener Fahrzeugkategorien auf die Straßenabnutzung haben, ist ebenfalls noch nicht ausreichend erforscht. Schließlich muß auch die Inanspruchnahme des Straßenraums bei der Zurechnung der Kosten berücksichtigt werden. Das gilt ganz besonders für die höchst kostspieligen Straßen in den Kernen unserer Großstädte, aus denen die schweren Lastkraftwagen in aller Regel verbannt sind.

Wie können diese vier Schwierigkeiten, die der Lösung des Koordinierungsproblems auf dem Gebiet der Wegekosten entgegenstehen, überwunden werden? Bei der als erstes erwähnten Schwierigkeit geht es im wesentlichen darum, wie die in verschiedenen Händen liegenden Entscheidungen über Komplementärinvestitionen auf dem Gebiet der Binnenschifffahrt und des Straßenverkehrs miteinander koordiniert werden können. Da es ausgeschlossen erscheint, das auch vielfältigen öffentlichen Bedürfnissen dienende Land- und Wasserstraßennetz allein nach privatwirtschaftlichen Maßstäben der Verkehrstreibenden zu erhalten und auszubauen, kann es nicht den Transportunternehmen im Straßenverkehr und in der Binnenschifffahrt überlassen werden, von sich aus über Art und Umfang der Verkehrswegeinvestitionen zu bestimmen. Der umgekehrte Weg, die Sozialisierung der Straßenverkehrs- und Binnenschifffahrtsunternehmen, scheidet aus, weil diese mit den herrschenden wirtschaftspolitischen Grundauffassungen nicht zu vereinbarende Maßnahme in keinem angemessenen Verhältnis zum erstrebten Erfolg stünde. Es ist daher zu prüfen, welche anderen Wege zur Verfügung stehen, damit die Investitionen der Fahrzeughalter so mit den staatlichen und kommunalen Verkehrswegeinvestitionen abgestimmt werden, daß sich möglichst geringe Spannungen, Engpässe und Verzerrungen in den Wettbewerbsbedingungen der verschiedenen Verkehrszweige und -unternehmen ergeben.⁶⁾ Diese Aufgabe ist durchaus lösbar, sofern sich der Staat an wenige Grundregeln hält.

Zunächst einmal müssen die vom Staat erhobenen Wegebenutzungsabgaben grund-

sätzlich⁷⁾ so hoch festgesetzt werden, daß sie die dem betreffenden Verkehrszweig zuzurechnenden Gesamtkosten⁸⁾ decken. Ferner ist dafür Sorge zu tragen, daß die derart aufgebracht Mittel auch tatsächlich für die Verkehrswege ausgegeben werden. Schließlich muß der Staat — und darin besteht zweifellos die schwierigste Aufgabe — die weitere Verkehrsentwicklung vorausschätzen und seine Investitionspläne rechtzeitig auf den erkennbaren zukünftigen Verkehrswegebedarf einstellen. Freilich wird man sich die Befolgung der dritten Grundregel nicht allzu schwierig vorstellen dürfen. Die Leistungsfähigkeit eines Verkehrsweges ist keine starre Größe; außerdem ist aus technischen und wirtschaftlichen Gründen der Ausbau von Verkehrswegen im allgemeinen nur in großen Kapazitätssprüngen möglich oder sinnvoll (beispielsweise Übergang von zwei- zu drei- oder vierspurigen Autostraßen, von Einfach- zu Doppelschleusen an kanalisiertem Flußstrecken und Kanälen). Wegen der fast durchweg beträchtlichen Elastizität in der Aufnahmefähigkeit zusätzlichen Verkehrs führen bereits recht rohe Vorstellungen von der künftigen Verkehrsentwicklung zu einer ausreichenden Koordinierung der Fahrzeug- und Verkehrswegeinvestitionen in der Binnenschifffahrt und im Straßenverkehr. Daß es dennoch zu Engpässen, vor allem beim innerstädtischen Straßennetz gekommen ist, hängt maßgeblich mit den Kriegereignissen und den Nachkriegswehen zusammen. Seit einigen Jahren ist die öffentliche Hand sichtlich bemüht, den Investitionsrückstand beim Verkehrswegenetz aufzuholen.

Die drei Grundregeln, deren Befolgung die wechselseitige Abstimmung der in verschiedenen Händen liegenden komplementären Verkehrsinvestitionen zu sichern vermag, stehen in engem Abhängigkeitsverhältnis. Werden etwa die Wegebenutzungsabgaben zu niedrig festgesetzt, so ist damit zu rechnen, daß ein stärkerer Verkehr als ökonomisch gerechtfertigt auf die subventionierten Verkehrswege gezogen wird und infolgedessen möglicherweise falsche Investitionsentscheidungen getroffen werden. Auf alle drei Grundregeln muß daher gleichermaßen geachtet werden, wenn dieser Teil des Koordinierungsproblems befriedigend gelöst werden soll.

Die unter Punkt 2 erwähnte Koordinierungsschwierigkeit folgt aus dem unterschiedlichen Charakter der Wegekosten von Eisenbahnen einerseits, des Straßenverkehrs und der Binnenschifffahrt andererseits. Den Unternehmen der beiden letzteren Verkehrszweige sind Entscheidungen darüber entzogen, inwieweit vorübergehend auf Instandsetzungs-, Unterhaltungs- und Erneuerungsarbeiten verzichtet werden kann, und es ist im Hinblick auf die große Zahl von Verkehrstreibenden und wegen des öffentlichen Charakters der Wasser- und Landstraßen kaum eine Regelung denkbar, die den Fahrzeughaltern einen Einfluß auf den Umfang der in einem Jahr vorzunehmenden Arbeiten an den Verkehrswegen und die Höhe der Benutzungsabgaben einräumt. Die Wegekosten von Binnenschifffahrt und Straßenverkehr müssen daher im Gegensatz zu denen der Eisenbahnen den Charakter von out-of-pocket costs behalten.

Da eine Gleichstellung des Straßenverkehrs und der Binnenschifffahrt mit der Eisenbahn insofern unmöglich erscheint, muß nach einem Verfahren gesucht werden, das den Vorteil der Eisenbahnen im Anpassungswettbewerb und bei erheblichen saisonalen und konjunkturellen Nachfrageschwankungen neutralisiert. Zur Lösung dieses Koordinierungsproblems hat *Sargent* einen beachtenswerten Vorschlag gemacht, der darauf

⁶⁾ Vgl. *Seidenfus, H. St.*, Zur Problematik der Investitionen im deutschen Verkehrswesen, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 26. Jg. (1955), S. 199 ff. *Ders.*, Die „Eigengesetzlichkeit“ des Verkehrs — ein Anpassungsproblem, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 32. Jg. (1961), S. 169.

⁷⁾ Vergleiche zu den Ausnahmen von der Regel S. 219.

⁸⁾ Vergleiche S. 218 f.

hinausläuft, daß auch die Eisenbahnen ihre Wegekosten so in ihre Kalkulationen einsetzen, als ob es sich um out-of-pocket costs handele. Die Eisenbahnen sollen einen festen Wegekostenbeitrag je Personen- und Tonnenkilometer ermitteln, und zwar derart, daß die Summe dieser Wegekostenbeiträge innerhalb eines Jahres den gesamten Wegekosten in dieser Periode entspricht.⁹⁾ Auch im Straßenverkehr denkt *Sargent* an eine Form der Erhebung von Mineralölsteuern, die auf eine feste und gleich hohe Abgabe je Personen- und Tonnenkilometer hinausläuft. Wie *Schmitt* überzeugend nachgewiesen hat, ist eine solche Konstruktion der Mineralölsteuer jedoch unmöglich, vor allem deshalb, weil der Benzin- und Dieselmotorenverbrauch auch nicht annähernd proportional zur transportierten Nutzlast steigt.¹⁰⁾ Abgesehen von diesem grundsätzlichen Zweifel würden die Vorschläge *Sargents* in der Praxis nur schwer zu verwirklichen sein. Eine Lösung wäre allenfalls in der von *Ottmann* vorgeschlagenen Richtung denkbar. Danach wäre die finanzielle Verantwortung für die Schienenwege, ebenso wie bei den Land- und Wasserstraßen, auf den Staat zu übertragen,¹¹⁾ und es müßte nach einer zweckmäßigen Erhebungsform gesucht werden, die die Eisenbahnen genauso wie die anderen Verkehrszweige dazu verpflichtet, ihre eigenen Wegekosten in Form einer speziellen Abgabe an den Bund zu decken. Ob derartige Vorschläge gegen den heftigen Widerstand der Eisenbahnen durchzusetzen sein werden, ist jedoch zweifelhaft.

Es gibt jedoch noch ein anderes Verfahren, das geeignet ist, den unterschiedlichen Charakter der Wegekosten wettbewerbspolitisch unerheblich zu machen. Die verkehrspolitischen Pläne sowohl der Bundesregierung als auch der Europäischen Kommission in Brüssel sehen Margenpreise für Transportleistungen vor, das heißt Mindest- und Höchstpreise, zwischen denen die Verkehrsunternehmer Beförderungsentgelte frei vereinbaren dürfen. In den Anfang August 1961 in Kraft getretenen westdeutschen Verkehrsänderungsgesetzen ist die Möglichkeit, Margenpreise im Eisenbahn-, Binnenschiffs- und Straßengüterfernverkehr einzuführen, bereits ausdrücklich verankert worden. Derartige Höchst- und Mindestpreise sind, insbesondere wegen der monopolistischen Struktur mancher Verkehrsmärkte, auch nach „neoliberaler“ Auffassung (nach der ein vom Staat unbeaufsichtigter „freier Preiswettbewerb“ entschieden abzulehnen ist) im Verkehr die zweckmäßige Ordnungsform. Margenpreise machen es jedoch dem Staat möglich, die Preisuntergrenze so festzulegen, daß der unterschiedliche Charakter der Wegekosten in den drei großen Binnenverkehrszweigen wettbewerbspolitisch irrelevant wird. Nicht die out-of-pocket costs, die auf Grund der vom Staat gewählten Erhebungsformen bei den Wegekostenabgaben keine befriedigende Wettbewerbsauslese ermöglichen, sondern die vom Staat festzusetzenden Mindestpreise bilden die Preisuntergrenze.

Da die out-of-pocket costs im Verkehr zum Teil sehr niedrig liegen, werden die Einflüsse von Margenpreisen auf die Investitionsentscheidungen der Verkehrsunternehmer — und damit ein entscheidender Lenkungseffekt beweglicher Beförderungsentgelte — selbst dann nicht nennenswert beeinträchtigt, wenn die Mindestpreise eine gewisse Spanne oberhalb der out-of-pocket costs festgesetzt werden. Deshalb ist es auch nicht erforderlich, in subtilen Kostenberechnungen die genaue Höhe der durchschnittlichen out-of-

pocket costs in den einzelnen Verkehrszweigen zu ermitteln; je nach Art der Finanzierung und je nachdem, ob ein Verkehrsunternehmen familieneigene oder fremde Arbeitskräfte beschäftigt, schwanken die out-of-pocket costs erheblich, weswegen ein Durchschnittskostenwert ohnehin wenig Aussagekraft und praktische Bedeutung hätte.

Es soll nicht verschwiegen werden, daß die Festlegung der wettbewerbspolitisch vertretbaren Preisuntergrenze durch den Staat wohl die schwierigste verkehrspolitische Frage ist. Sie wird jedoch auf absehbare Zeit deswegen kaum akut werden, weil der Übergang von den staatlich vorgeschriebenen Festpreisen zu Margenpreisen mit einer großen Preisspanne nur in Etappen vollzogen werden wird, und in dieser Zeit können die Verkehrsmärkte — auf Grund des Verzichts auf Ersatzinvestitionen sowie der durch niedrige Beförderungsentgelte angeregten vorzeitigen Verschrottungen — von vorhandenen Überkapazitäten gereinigt sein, so daß sich dann das Problem der Preisuntergrenze nicht mehr in der alten Schärfe stellt. Zweifellos gibt es also Wege, die wettbewerbsverzerrenden Auswirkungen zu beseitigen, die von dem unterschiedlichen Charakter der Wegekosten in den miteinander konkurrierenden Zweigen des Binnenverkehrs ausgehen.

Für die unter Punkt 3 erwähnte Schwierigkeit, nämlich die Aufgliederung der Gesamtkosten von Land- und Wasserstraßen auf die Verkehrstreibenden und andere Nutznießer, gibt es keine wissenschaftlich eindeutige Lösung. Die Kosten von Wasserstraßen beispielsweise können nur insoweit einwandfrei auf verkehrs-, wasser- und energiewirtschaftliche Zwecke aufgeschlüsselt werden, als es sich um eindeutig nur einem Nutzungszweck dienende Einrichtungen und Anlagen handelt. Das gilt beispielsweise für die Kraftwerksanlagen (Energiewirtschaft), aber auch für die Schleuseneinrichtungen und die Niedrigwasserregulierung (Verkehrswirtschaft). Bei dem Landstraßennetz gibt es so gut wie überhaupt keine Anlagen, die ausschließlich den Zwecken des abgabepflichtigen Verkehrs dienen, und nicht zugleich auch von Fußgängern, Radfahrern, landwirtschaftlichen und Militär-Fahrzeugen benutzt werden oder den Leitungen der Post und der Versorgungsunternehmen zugute kommen. Soweit eine unbezweifelbare Zuordnung bestimmter Wegekosten auf einen bestimmten abgabepflichtigen Nutzerkreis nicht möglich ist, liegt verbundene Produktion vor, und es gibt in diesem Fall keinen logisch zwingenden Aufteilungsschlüssel. Eine noch so exakte Kostenrechnung kann hier nicht weiterhelfen.

Freilich bleibt es dem Staat unbenommen, zusammen mit den verschiedenen Benutzergruppen nach allgemein akzeptierten Maßstäben für die Aufteilung der Gemeinkosten von öffentlichen Verkehrswegen zu suchen. Allerdings sollte man sich bewußt sein, daß derartigen Kostenverteilungsschlüsseln stets eine gewisse Willkür anhaften wird. Vor allem aber würde es zu wirtschaftlich unsinnigen Folgen führen, wenn der Staat den so ermittelten Kostenanteil des Verkehrs auf jeden Fall von den Transportunternehmen einzutreiben trachtete. In der Binnenschifffahrt, die für die Benutzung bestimmter Wasserstraßenabschnitte spezielle Entgelte bezahlen muß, liegen die Verhältnisse dabei anders als im motorisierten Straßenverkehr, der pauschalierte Abgaben zu entrichten hat, gleichgültig, welche Straßen benutzt werden.

Zweifellos wäre es falsch, wenn der Staat mit dem Ziel, gleiche Startbedingungen für konkurrierende Verkehrsunternehmen zu schaffen, die Wegekostenbeiträge der Binnenschifffahrt auf einzelnen Wasserstraßenabschnitten so stark erhöhte, daß diese Wasserstraßen nicht mehr benutzt werden würden. Verhinderte der Staat auf diese Weise

⁹⁾ Vgl. *Sargent, J. R.*, British Transport Policy, a.a.O., S. 88 ff. und S. 158 f.

¹⁰⁾ Vgl. *Schmitt, A.*, Systemgerechte Sonderbesteuerung des Kraftwagens — ein Beitrag zu marktkonformer Verkehrspolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 25. Jg. (1954), S. 204 ff.

¹¹⁾ Vgl. *Ottmann, K.*, Ein Vorschlag zur Verwirklichung marktwirtschaftlicher Grundsätze im Verkehr, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, 12. Jg. (1960), S. 90 f.

die weitere Nutzung noch leistungsfähiger Wasserstraßen, so wäre Kapitalverschwendung die Folge.

Eine solche Einstellung des Staates darf freilich nicht so ausgelegt werden, daß die Binnenschifffahrt damit die Handhabe für Anträge auf Senkung ihrer Wegebenutzungsentgelte erhielt. Zunächst einmal ist es ökonomisch gerechtfertigt, eine Wasserstraße dann für den Binnenschiffsverkehr zu schließen, wenn die Einnahmen des Staates aus den Wegekostenabgaben unter den speziell für Verkehrszwecke entstehenden Ausgaben liegen. Hierzu sind keineswegs nur die Ausgaben für den Betrieb zu rechnen, sondern auch die für Unterhaltung, Instandsetzung und Erneuerung. Drängte die Binnenschifffahrt auf Senkung ihrer Wegekosten, so setzte sie sich leicht dem Risiko aus, daß sie sich selbst das Wasser abgrübe.

Im Straßenverkehr können die Abgaben der Kraftfahrzeughalter nicht bestimmten Straßenabschnitten zugerechnet werden. Die Frage, ob die Kosten eines Straßenstücks durch Wegeabgaben gedeckt sind, läßt sich daher nicht beantworten, ist aber auch ohne praktische Bedeutung. Der Straßenverkehr hat zunächst ein Wegenetz mitbenutzt, das nicht für ihn gebaut worden ist. Als die öffentliche Hand daran ging, das Straßennetz den Bedürfnissen des Kraftfahrzeugverkehrs anzupassen und zu erweitern, waren Straßeninvestitionen so dringlich geworden, daß jeweils nur die ärgsten Engpässe beseitigt werden konnten und die Gefahr von Fehlinvestitionen deswegen gering war und ist. Überdies kann auf absehbare Zeit im Straßenverkehr nicht der Fall der „weichenden Konkurrenz“ (A. Schmitt) entstehen, der es allein rechtfertigte, daß der Staat auf einen Teil der dem motorisierten Straßenverkehr zuzurechnenden Kosten verzichtete. Es widerspricht „der ökonomischen Zweckmäßigkeit, daß ein am Markt neu auftretender Anbieter zu Lasten anderer bereits bestehender Mitbewerber sein Feld erobert, ohne daß er die vollen, ihm zuzurechnenden Kosten trägt“.¹²⁾

Für Erweiterungs- und Neuinvestitionen in Verkehrswegen sollten dagegen grundsätzlich der Nachweis und ausreichende Garantien dafür verlangt werden, daß die vollen Kosten aus den Benutzungsabgaben gedeckt werden können, zumindest aber, daß in der überschaubaren Zukunft sicher mit einer solchen Kostendeckung zu rechnen ist. Andernfalls besteht die Gefahr, daß der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Verkehrszweigen über die staatliche Investitionspolitik auf Dauer verzerrt wird und die Steuerzahler eine besondere Form des Nicht-Leistungswettbewerbs finanzieren müssen, der sich zwischen den Lobbyisten der Verkehrsinteressenten abspielt. Zwar gibt es keine logisch zu begründende Lösung des Problems, wie die Gesamtkosten von Land- und Wasserstraßen auf die verschiedenen großen Benutzergruppen aufgeteilt werden können. Immerhin gibt es Wege, die zu einer befriedigenden Antwort zu führen vermögen. Sowohl für den Straßenverkehr als auch für die Wasserstraßen besteht über den Prozentsatz der dem Verkehr zuzurechnenden Wegekosten bereits weitgehend Einigkeit.¹³⁾

¹²⁾ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium, Grundsätze für die Aufbringung der Kosten der Verkehrswege (= Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium, Heft 3), Bielefeld 1954, S. 8.

¹³⁾ Vgl. insbesondere: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium, Grundsätze für die Aufbringung der Kosten der Verkehrswege, a.a.O.; Ritschl, H., Die Deckung der Straßenkosten und der Wettbewerb der Verkehrsmittel, Berlin-Köln 1956; Adamek, R., Straßenwirtschaft und Straßenverwaltung, Wiesbaden 1956; Hassler, P., Das Problem der Straßenkostenrechnung, Wien 1957; Otto, H. u. Krause, R., Verkehrs- und finanzpolitische Aspekte zur fiskalischen Belastung von Kraftfahrzeugen und Kraftverkehr, Berlin 1959; Seiler, E., Zum Problem der Wegekosten der Binnenschifffahrt, a.a.O.

Die unter Punkt 4 erwähnte Schwierigkeit, das Koordinierungsproblem auf dem Gebiet der Wegekosten zu bewältigen, besteht aus einer Fülle praktischer Einzelfragen technischer und ökonomischer Natur, auf die in diesem vorwiegend grundsätzlich methodischen Erörterungen gewidmeten Beitrag nicht eingegangen werden soll. Auch hier erheben sich jedoch im Grunde die gleichen Fragen, die bereits unter Punkt 3 behandelt worden sind. Nur ein recht geringer Teil der Wegekosten kann eindeutig bestimmten Wegebenutzern zugerechnet werden. Wie der weitaus überwiegende Block der Gemeinkosten auf die einzelnen Fahrzeughalter aufzuschlüsseln ist, kann nicht logisch zwingend ermittelt werden. Auch hier müssen plausible Verteilungsschlüssel für die Gemeinkosten gefunden werden, wobei die nicht eindeutig zurechenbaren zeit- und leistungsabhängigen Kosten ebenso wie die vom beanspruchten Straßenraum abhängigen Kosten zweckmäßig gesondert betrachtet werden sollten. Im übrigen werden die zu Punkt 3 gemachten Bemerkungen auch hier zu berücksichtigen sein.

Die unterschiedliche Vermögens- und Betriebsstruktur macht die Wegekosten zweifellos zu einem heiklen und schwierigen Koordinierungsproblem. Daher soll noch ein kurzer Blick auf eine bestechend einfache Lösung geworfen werden, die vor allem in Frankreich, in modifizierter Form aber auch in Deutschland vertreten wird und unter dem von Ottmann geprägten Schlagwort „Neutralisierung der Wegekosten“ bekannt geworden ist.¹⁴⁾ Die Gedankengänge Ottmanns laufen darauf hinaus, daß die Wegekosten aller drei Binnenverkehrszweige gepoolt und dann gleichmäßig auf die Fahrzeughalter aufgeteilt werden, wobei die oben unter Punkt 3 behandelte Abgrenzung der den Transportunternehmen zuzurechnenden Wegekosten als gegeben betrachtet wird. Für substituierbare Verkehrsleistungen, also für die Leistungen verschiedener Verkehrsmittel, die das gleiche Transportbedürfnis zu befriedigen vermögen, soll der Staat danach gleich hohe Wegekostenabgaben erheben. Andernfalls könne eine möglichst produktive und volkswirtschaftlich zweckmäßige Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Verkehrszweigen nicht erzielt werden. Die gesamten Wegekosten stellten nämlich, volkswirtschaftlich gesehen, fixe Kosten dar, die so oder so entstünden. Deshalb sei es zweckmäßig, den Einfluß dieser fixen Kosten auf die Höhe des Preises und damit auf die Entscheidungen der Verkehrskunden ganz auszuschalten.

Für die Verkehrsteilung maßgebend sollten allein die Grenzkosten der Transporte sein, weil dann der volkswirtschaftliche Gesamtaufwand für den Verkehr am geringsten sei. Die Verkehrsnachfrage müsse über den Preis dorthin gelenkt werden, wo die Grenz-

¹⁴⁾ Vgl. hierzu vor allem Ottmann, K., Neutralisierung der Wegekosten, in: Archiv für Eisenbahnwesen, 69. Jg. (1959), insbes. S. 502 ff.; ferner: Krömmelbein, G., Verkehrskoordinierung als Grenzkostenproblem, in: Archiv für Eisenbahnwesen, 69. Jg. (1959), S. 82 ff.; ders., Der Mythos der Eigenwirtschaftlichkeit, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, 11. Jg. (1959), S. 331 ff.; Hutter, R., Das Grenzkostenprinzip in der Preisbildung der Verkehrsträger und seine Bedeutung für die Verkehrsteilung, Vortrag, gehalten am 3. März 1960 vor dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln (als Manuskript gedruckt); Ottmann, K., Ein Vorschlag zur Verwirklichung marktwirtschaftlicher Grundsätze im Verkehr, a.a.O., S. 90 f.; Krömmelbein, G., Zur Verteilung der Wegekosten, in: Der Güterverkehr, 12. Jg. (1961), S. 9 ff. Zur Kritik an der französischen Lehre von den Grenzkosten als Preisbildungsprinzip und von der Gleichheit der Tarifzuschläge vergleiche: Löw, A., Die Transportkosten und die Koordinierung der Verkehrsträger (= Forschungsberichte des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Köln, Heft 6), Düsseldorf 1959, vor allem S. 25 ff.; Samtleben, K. F., Über das Problem der Anlastung der Wegekosten, in: Die Bundesbahn, 34. Jg. (1960), S. 421 ff.; Bundesverband der Deutschen Industrie, Grundsätze und Aufgaben einer neuen Verkehrspolitik (= Drucksache Nr. 52), März 1960, S. 27 f.; Oort, G. J., Der Marginalismus als Basis der Preisbildung in der Verkehrswirtschaft (= Schriftenreihe der Stiftung Verkehrswissenschaften, Bd. 2), Rotterdam 1961.

oder Zusatzkosten der Verkehrsunternehmen am geringsten seien. Die Wegekosten sollten deswegen in Form eines gleich hohen Aufschlages auf die Zusatzkosten der Verkehrsunternehmen erhoben werden. Dann könnten die Unterschiede zwischen den Grenzkosten der verschiedenen Verkehrszweige nicht verwischt werden. Auf diese Weise werde sichergestellt, daß die Verkehrskunden keine volkswirtschaftlich „schlechte Wahl“ trafen und stets nur das Verkehrsunternehmen mit den jeweils niedrigsten Betriebskosten beauftragten. Der Einfluß der unterschiedlich hohen Wegekosten von Eisenbahn, Binnenschifffahrt und Straßenverkehr auf den Wettbewerb der Verkehrszweige untereinander würde auf diese Weise neutralisiert.

Gegen diesen zunächst einleuchtenden Vorschlag lassen sich einige grundsätzliche Bedenken vorbringen, die das Konzept von der „Neutralisierung der Wegekosten“ als unzweckmäßige Lösung erscheinen lassen. Zunächst einmal können die Wegekosten einer Volkswirtschaft nicht schlechthin als fixe Kosten bezeichnet werden. Das gilt bereits für die kurzfristige Betrachtung und erst recht auf längere Sicht. Jahr für Jahr wird nämlich in Westdeutschland weit mehr als eine Milliarde DM für die Unterhaltung und Instandsetzung sowie für Ersatzinvestitionen auf dem Gebiet der Verkehrswege ausgegeben. Das vorhandene Verkehrswegenetz ist keineswegs ein Datum, das unverändert in die Wirtschaftspläne einzugehen hat, sondern eine aktiv zu gestaltende Größe. Die Vorstellung, die Wegekosten müßten als unbeeinflussbarer Kostenblock hingenommen werden, ist besonders unbefriedigend, weil das westdeutsche Verkehrswegenetz in seinem gegenwärtigen Zustand keineswegs voll erhaltungswürdig ist. In der Wegekostenrechnung muß dieser Sachlage Rechnung getragen werden. Nicht die Erhaltung des Bestehenden, sondern die Strukturänderung muß Ziel der staatlichen Verkehrswegepolitik sein, und die Wegekostenrechnung muß darauf abgestellt werden, dem Staat die notwendigen Maßstäbe hierfür zu liefern.

Wirft man die Wegekosten aller Verkehrszweige ohne zwingenden Grund in einen Topf und legt diese Kosten dann nach einem einheitlichen Schlüssel auf die Benutzer der verschiedenen Verkehrsmittel um, dann können eindeutige Aussagen über die ökonomische Zweckmäßigkeit von Ersatzinvestitionen und über die Erhaltungswürdigkeit der verschiedenen Verkehrsnetze und ihrer Teile nicht mehr gemacht werden. Da die Preise für die einzelnen Transportleistungen keinen exakten Beitrag für die Kostendeckung des jeweils benutzten Verkehrsnetzes mehr enthalten, fehlt der einwandfreie Maßstab dafür, welche Verkehrszweige und Wegenetze nach dem Urteil der Marktkontrahenten am wichtigsten sind. Die Preise verlieren ihre Lenkungsfunction auf dem Gebiet der Investitionssteuerung und verführen leicht zu einer Fehlleitung knapper Produktionsmittel. Man sollte die Wegekosten so weit wie irgend möglich nach Kostenstellen und Kostenträgern aufteilen und nicht den umgekehrten Weg gehen, nämlich zurechenbare Kosten zusammenwerfen und dann nach einem notwendig groben Verteilungsschlüssel umlegen. Sicherlich ist es richtig, daß der Staat nicht unter allen Umständen bei jedem Transportvorgang die Bezahlung der anteiligen vollen Wegekosten verlangen darf und daß unter Umständen von den Zusatzkosten abgesehen werden muß.¹⁵⁾ Diese Regelung ist jedoch auch dann möglich, wenn auf die Poolung der Wegekosten aller drei Verkehrszweige verzichtet wird. Es wird dann sogar möglich, eindeutig zu sagen, bei welchen Verkehrswegen eine volle Kostendeckung

¹⁵⁾ Vergleiche oben S. 219.

nicht möglich ist. Damit wird ein Warnungszeichen gegeben: Die Berechtigung von Reinvestitionen muß in diesen Fällen besonders sorgfältig geprüft werden.

Schließlich entfällt auf die Wegekosten in den einzelnen Verkehrszweigen ein ganz unterschiedlicher Anteil an den Gesamtkosten. Die Binnenschifffahrt hat mit weitem Abstand die niedrigsten Wegekosten, weil sie überwiegend natürliche Wasserläufe benutzt. Über die Wegekosten des Straßengüterverkehrs besteht zwar noch keine letzte Klarheit, aber es kann jetzt schon gesagt werden, daß die Wegekosten pro Leistungs- und Umsatzeinheit auf Schiene und Landstraße ungleich höher liegen als in der Binnenschifffahrt. Unter diesen Umständen ließe die Poolung der Wegekosten für alle Verkehrszweige und die Erhebung einer gleich hohen Wegekostenabgabe für substituierbare Transportleistungen eindeutig darauf hinaus, daß zumindest die Benutzer der Binnenschifffahrt einen Teil der Wegekosten von Eisenbahn und Straßenverkehr aufgebürdet erhalten würden. Alle einseitigen finanziellen Hilfen für einzelne Unternehmen verfälschen jedoch den Wettbewerb und machen eine optimale Arbeitsteilung zwischen den Verkehrsmitteln unmöglich.

Die Hauptaufgabe, nämlich eine volkswirtschaftlich befriedigende Koordinierung auf dem Gebiet der Wegekosten, wird also durch die Vorschläge zur Neutralisierung der Wegekosten nicht gelöst. Verzichtet man auf die Forderung, daß jeder Verkehrszweig für die Deckung seiner Wegekosten voll verantwortlich ist, dann wird eine gesamtwirtschaftlich befriedigende Lösung des Koordinierungsproblems unmöglich. Die Subventionierung von Teilen des Verkehrsleistungsangebots hätte zur Folge, daß ein Teil der Produktivkräfte — auch soweit sie in Verkehrswegen gebunden sind — in vergleichsweise unergiebigsten Kombinationen festgehalten und das Sozialprodukt geschmälert wird. Solange in den am Markt erzielbaren Preisen nur ein Teil der bei der Produktion aufgewandten Werte ersetzt wird, bedeutet dies, daß die Produktionsfaktoren an anderer Stelle der Volkswirtschaft einen höheren Beitrag zum Sozialprodukt leisten könnten und daß die Produktion in den unrentablen Unternehmen eingeschränkt werden sollte. Nicht Nivellierung und Gleichmacherei, sondern möglichst exakte Ermittlung der Wegekosten jedes einzelnen Verkehrszweiges und möglichst genaue Zurechnung dieser Kosten auf die einzelnen Benutzergruppen führen also zum Ziel, nämlich zu der gesamtwirtschaftlich vorteilhaftesten Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Verkehrszweigen.