

Die Knappheitsrenten des Güterfernverkehrs werden heute nur der Bundesbahn und dem Bundeshaushalt zuliebe in Kauf genommen. Andernfalls wäre beim besten Willen nicht zu verstehen, weshalb ein so wesentlicher Unterschied zwischen Güterfern- und Güternahverkehr gemacht wird. Der Verzicht auf das zusätzliche Preisbindungs-Plus, abzüglich der vom Gewerbe zu tragenden Tarifüberwachungskosten, wäre der Preis, den das Güterfernverkehrsgewerbe für die Abschaffung der Preisbindung zu zahlen hätte, für eine Regelung also, die es keineswegs wünscht. Wenn aber ein Gewerbebezweig schon einen wesentlichen Vorteil besitzt, auf den er eigentlich keinen Anspruch hat, dann geschieht ihm kein Unrecht, wenn ihm ein weiterer Vorteil, der im wesentlichen auch noch auf dem ersten Vorteil beruht, entzogen wird. So weit darf der Besitzstandsschutz nicht ausgedehnt werden, daß jede Politik als ausgeschlossen betrachtet wird, die nicht lediglich in der Gewährung von Vergünstigungen besteht. Das muß umso mehr gelten, wenn gleichzeitig ungewollte Nebenwirkungen und schließlich und endlich Zweifel an der Glaubwürdigkeit der staatlichen Preis- und Stabilitätspolitik beseitigt werden sollen.

42. Um einen gewissen, wenn auch sicher keinen vollen Ausgleich zu schaffen, wäre in Erwägung zu ziehen, ob nicht den Frachenausschüssen der Binnenschifffahrt und den Tarifkommissionen des Güterkraftverkehrs oder ähnlichen Gremien ein Preisempfehlungsrecht eingeräumt werden sollte. Was den Sammelgut-Spediteuren recht ist, das sollte den Verkehrsunternehmern billig sein. Erfahrungen werden aus dem Bereich des Sammelgutverkehrs in absehbarer Zeit vorliegen. Sie sollten genutzt werden.

Summary

For different reasons and in different form freight transport-prices are subject to administrative regulations. The leading motif thereof is to protect the Bundesbahn (Federal Railways) against the competition of the commercial transportation firms. The Bundesbahn's financial situation does not show any persistent result. Secondary motif is the protection of the commercial transportation sector against a »ruinous« interior competition. The basic idea of it that road-haulage has tendency to »ruinous« competition cannot be justified by facts. The development within partial sectors of the commercial transport which are exempt from price-fixation pleads more for the fact that the competition is running quite normally. The carriers-collecting road-haulage is working more and more and with good results on the basis of not engaging standard prices. One day, one should draw conclusions thereof also for the remaining branches of freight transportation.

Résumé

Par des raisons différentes et d'une forme variée les prix du trafic marchandises sont soumis à une réglementation administrative. Le motif principal en est de protéger la Bundesbahn (Chemin de fer fédéral) contre la concurrence du métier de transport. La situation financière de la Bundesbahn ne laisse pas connaître un succès continu. Comme motif secondaire figure la protection du métier de transport contre une concurrence »ruineuse« à l'intérieur. Le fondement de cette idée que le trafic marchandises aurait la tendance d'une concurrence »ruineuse« n'est toutefois pas justifié par les faits. Le développement dans les secteurs partiels du trafic marchandises qui sont exceptés de la fixation des prix prouve plutôt que la concurrence fonctionne normalement. Dans le domaine du trafic expéditeur-transport de marchandises collectif on opère de plus en plus et avec de bons résultats avec des prix directeur et sans engagement. Un jour, on pourrait en conclure de même pour les autres branches du trafic marchandises.

Verkehrspolitik unter planwirtschaftlichen Bedingungen

— dargestellt am Beispiel der DDR und Sowjetunion —

VON PROFESSOR DR. JOHANNES F. TISMER, BERLIN

I.

Die Wirtschaftswissenschaft verbindet in wohlfahrtstheoretischer Argumentation mit dem Begriff »Optimum« einen Zustand, in dem das günstigste Wirkungsverhältnis der zur Gütererzeugung und Leistungserstellung verfügbaren Produktivkräfte einer Volkswirtschaft (Erzeugungsmaximum) gegeben ist. Eine andere Nutzung vermag den wirtschaftlichen Wohlstand nicht zu erhöhen.

Eine Identifizierung des Wirtschaftlichkeitsziels mit dem ordnungspolitischen Ziel der Bundesregierung »Ordnung der Märkte des Binnengüterverkehrs nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen« liegt nahe, wenn es im Bericht des Bundesministers für Verkehr heißt:

»1951 und erneut 1957 (wird) als gleichlautendes Ziel aufgezeigt, den Verkehr so zu ordnen, daß der größte volkswirtschaftliche Nutzen mit möglichst geringem Kostenaufwand erreicht wird. Diese Hervorhebung des sogenannten »ökonomischen Prinzips« bestätigt, daß die Bundesregierung ... die Privatinitiative und ein vernünftiges betriebswirtschaftliches Handeln der Verkehrsunternehmen für unerlässlich gehalten hat«¹⁾.

Zur Realisierung eines Koordinationsoptimums im Binnengüterverkehr, wonach jeweils derjenige Verkehrsträger (Eisenbahn, Binnenschifffahrt, Kraftwagen) zum Einsatz kommt, der bei substitutiven Leistungen die niedrigsten marginalen volkswirtschaftlichen Transportkosten verursacht, wird der Wettbewerb als geeignetes Mittel angesehen. Der davon ausgehende Kostendruck bewirkt tendenziell, daß Verkehrsleistungen zu Grenzkosten angeboten werden und das Produktionsmaximum erreicht wird. Allerdings bereitet die notwendige Dosierung der Kapazitäten bei Infrastrukturinvestitionen, anders als bei Verkehrsmittelinvestitionen, unüberwindliche Schwierigkeiten. Dieser Umstand gab Veranlassung, geeignete Verfahren zu entwickeln, um rationale Investitionsentscheidungen zu treffen, wie z. B. für den Bau von Verkehrswegen²⁾. Unter den in Frage kommenden Kalkulationsmethoden ist auch das sogenannte Totalprinzip zu erwähnen. In Abweichung von der Wohlfahrtstheorie ist es nicht an Marginalbedingungen gebunden, sondern stellt ab auf Gesamtwerte und Gesamtkosten homogener Leistungen³⁾. Diese Zusammenhänge sind im Rahmen der verkehrswissenschaftlichen Diskussion zur Frage der optimalen Verkehrscoordination in aller Breite erörtert worden, so vor allen

¹⁾ Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1965. Ein Bericht des Bundesministers für Verkehr; Bd. 29, Hof/Saale 1965, S. 24 f.

²⁾ Vgl. hierzu die Ausführungen von Froböse, H.-J., Optimale Verkehrscoordination, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 40. Jg. (1969), S. 18 ff.

³⁾ Peschel, K., Die Koordinierung von Schiene und Straße im Binnengüterverkehr Belgiens, Frankreichs und der Niederlande — unter Berücksichtigung der europäischen Integration (= Vorträge und Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 31), Göttingen 1964, S. 27 ff.

Dingen mit Bezug auf die sogenannte Marginalismustheorie, die eine enge Verbindung zur Wohlfahrtstheorie aufweist.

Soweit die von diesen Theorien abgeleiteten Thesen Anerkennung finden und die Orientierungsbasis für die praktische Verkehrspolitik zur Ordnung der Binnengüterverkehrsmärkte bilden, müssen institutionelle Regelungen und organisatorische Maßnahmen getroffen werden, die geeignet sind, das Ziel der optimalen Verkehrsordination zu realisieren.

In sozialistischen Planwirtschaften, wie in der DDR und in der Sowjetunion wird z.B. der Organisationsform des Unternehmerwettbewerbs als Mittel der volkswirtschaftlichen Koordination aus grundsätzlichen Erwägungen mißtraut. Die gegenüber Marktwirtschaften ganz anders gearteten Entscheidungsstrukturen und die ihnen entsprechenden organisatorischen und institutionellen Gegebenheiten grenzen den betrieblichen Handlungsspielraum beträchtlich ein. Es muß deshalb durch das übergeordnete Verwaltungshandeln des Staates investitionspolitisch und preispolitisch auf eine ökonomisch optimale Aufgabenteilung zwischen den Verkehrsarten hingewirkt werden.

Gleichgültig, ob unternehmerisches Marktverhalten im Rahmen eines funktionsfähigen Wettbewerbs (marktwirtschaftliche Ordnung des Verkehrs) oder staatliches Verwaltungshandeln (planwirtschaftliche Ordnung des Verkehrs) im Vordergrund stehen, wesentlich kommt es darauf an, das Kriterium der volkswirtschaftlichen Kosten zu berücksichtigen, damit die Verkehrsbedienung mit der größten volkswirtschaftlichen Effizienz erfolgt.

II.

Zur Beantwortung der Frage, ob die Verkehrspolitik in der DDR und in der Sowjetunion unter planwirtschaftlichen Bedingungen zu einer optimalen Aufgabenteilung zwischen den Verkehrsarten führt, ist zunächst zu klären, welche Bedeutung einem solchen ordnungspolitischen Ziel überhaupt beigemessen wird.

Folgt man der Unterscheidung *Predöbels* zwischen Ordnungspolitik und Strukturpolitik, so bewirken Bindungen des Verkehrs an wachstumspolitische, finanzpolitische, raumordnungspolitische oder sozialpolitische Ziele in der Regel Verzerrungen im Leistungsfüge des Binnengüterverkehrs, die nicht vereinbar sind mit dem Ordnungsziel »optimale Verkehrsordination«. Verkehrsleistungen werden dann nicht zu den niedrigsten volkswirtschaftlichen Kosten erbracht, und der Ausrichtung des Verkehrs auf übergeordnete volkswirtschafts- und gesellschaftspolitische Ziele kann eine so große Bedeutung beigemessen werden, daß eine Ordnungspolitik im definierten Sinne weitgehend in den Hintergrund treten muß.

In der DDR und in der Sowjetunion ist die Verkehrspolitik der industriellen Wachstumspolitik untergeordnet. Das betrifft die Infrastrukturpolitik ebenso wie die Verkehrsbetriebspolitik. So wurde z. B. stets besondere Zurückhaltung gegenüber dem Ausbau des Verkehrswegenetzes geübt, vor allem in der großräumigen Sowjetunion. Die dafür aufzubringenden Produktionsmittel wären industriellen Schwerpunktvorhaben, an deren Durchführung strukturpolitisch ein besonderes staatliches Interesse besteht, entzogen worden. Überall dort, wo die verkehrsmäßige Raumerschließung unumgänglich war, traten relativ lange Ausreifungszeiten der Verkehrsweginvestitionen in Erscheinung. In der DDR vollzieht sich die Wiederherstellung der einst zweigleisig befahrenen Eisenbahnstrecken immer noch sehr zögernd. Generell gab man zur Bewältigung des wachsen-

den Verkehrsbedarfs kapitalsparenden Varianten der Kapazitätserweiterung, wo immer dies möglich war, den Vorzug⁴⁾.

Die Verkehrsbetriebspolitik fand die besten Ansatzmöglichkeiten zur Intensivierung des Leistungsvollzuges im Verkehr bei der zentral organisierten Eisenbahn. Bemerkenswert ist eine relativ hohe Verkehrsdichte, wie sie durch den Einsatz von Schwerlastzügen und einen schnellen Güterumschlag, verbunden mit möglichst kurzen Standzeiten des rollenden Materials, erreicht wird. 1970 entfielen im Netzdurchschnitt je Kilometer Betriebslänge in der DDR 3,2 Mill. tkm, in der Sowjetunion 18,5 Mill. tkm und, im Vergleich dazu, in der BRD 2,3 Mill. tkm⁵⁾.

Mit der Unterordnung der Verkehrspolitik unter die Belange der Industrialisierungspolitik wird durch die Eisenbahn übergeordneten wirtschaftspolitischen Erfordernissen Rechnung getragen. Eine Beschränkung des Investitionsbedarfs im Verkehrswesen erfolgt zugunsten einer Förderung industrieller Schwerpunktvorhaben. Ökonomische Nachteile für die Verkehrsbedienung werden damit bewußt hingenommen. Die betriebliche Minimalkostenkombination bleibt außer Betracht, wenn die Kapazitätsnutzung hauptsächlich am technischen Maximum orientiert wird⁶⁾. Man prüft jede Möglichkeit zur »Mobilisierung innerer Reserven«, um ein größeres Investitionsvolumen für Kapazitätserweiterungen zu umgehen.

Solange die Eisenbahn imstande war, in erster Linie durch intensive Nutzung der vorhandenen Anlagen den wachsenden gesamtwirtschaftlichen Verkehrsbedarf zu übernehmen, sah man zumindest keine zwingende Notwendigkeit, den Güterkraftverkehr und die Binnenschifffahrt in technischer Hinsicht sowie durch Zuweisung von Produktionsmitteln besonders zu fördern. Abgesehen von Beschränkungen der Ladekapazität im Güterkraftverkehr, die über Festlegungen des Produktionsvolumens von Kraftfahrzeugen erfolgen können, besteht der Lastkraftwagenpark, z. B. in der Sowjetunion, annähernd zu 90% aus Fahrzeugen mit einer Nutzlast bis zu 5 Tonnen⁷⁾. Auch in der DDR gilt der Bestand an Spezialfahrzeugen für den Straßenverkehr als unzureichend.

Unter diesen Bedingungen erbringen die Eisenbahnen in beiden hier betrachteten Ländern Transportleistungen bei extremer Kapazitätsauslastung. Wegen der nur begrenzten Möglichkeiten der Leistungssubstitution durch andere Binnenverkehrsträger ist der Druck zur Kostenminimierung wenig ausgeprägt. Die Eisenbahnen produzieren jenseits ihres Betriebsoptimums. Die volkswirtschaftliche Verkehrsbedienung kann demzufolge nicht flexibel genug sein. Das führt zu Dispositionsschwierigkeiten bei der Verladung, fehlende Kapazitätsreserven vermindern einen angemessenen Ausgleich auftreten-

4) Einzelheiten hierzu vgl. *Burmester, H.*, Probleme und Möglichkeiten einer planwirtschaftlichen Verkehrsordnung (=: Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 52), Göttingen 1968; *Hunter, H.*, Soviet Transportation Policy, Cambridge 1957; *Tismer, J. F.*, Die Transportentwicklung im Industrialisierungsprozeß der Sowjetunion (=: Osteuropa-Institut an der Freien Universität Berlin, Wirtschaftswissenschaftliche Veröffentlichungen, Band 19), Berlin 1963; *derselbe*, Das technisch-ökonomische Erscheinungsbild des Verkehrswesens im Ostblock (= Osteuropa-Institut an der Freien Universität Berlin, Wirtschaftswissenschaftliche Folge, Heft 65), Berlin 1964.

5) Für die Sowjetunion: Narodnoe chozjajstvo SSSR v 1970g. Statističeskij čezgodnik; dt.: Die Volkswirtschaft der UdSSR im Jahre 1970. Statistisches Jahrbuch, S. 434; für die DDR errechnet nach Angaben in: Statistisches Jahrbuch der Deutschen Demokratischen Republik 1972, S. 256, 258; für die Bundesrepublik errechnet nach Angaben in: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1972, S. 318, 320.

6) Die Durchlaßfähigkeit einer eingleisigen Eisenbahnstrecke wird mit 15 Mio und einer zweigleisigen Eisenbahnstrecke mit 40 Mio Netto-tkm p. a. angenommen. Vgl. *Hofmann, H.*, Ökonomik, Organisation und Planung der Eisenbahn, Berlin 1968, S. 116.

7) Problemy razvitiya transporta; dt.: Probleme der Transportentwicklung, in: Planovoe chozjajstvo, 4/1971, S. 93.

der Verkehrsspitzen, und eine gleichrangige Behandlung von Transportgut ist nicht gewährleistet, d. h. volkswirtschaftlich als wichtig anerkannte Güter haben bei der Beförderung den Vorzug. Die Unterversorgung des Verkehrs mit Produktionsmitteln, welche sich wachstumshemmend auswirken muß, verursacht überhöhte volkswirtschaftliche Kosten der Verkehrsbedienung. Auf ihre optimale Organisation ist die Verkehrspolitik nicht ausgerichtet, solange sie zur Erfüllung übergeordneter wirtschaftspolitischer Aufgaben beizutragen hat. Die mit ihnen verbundenen Zielsetzungen gelten als unerfüllbar, würde man den Leistungsvollzug und die Leistungscoordination im Binnengüterverkehr allein von der Höhe der volkswirtschaftlichen Kosten bestimmt sein lassen.

Man kommt zu dem Ergebnis, daß weder in der DDR noch in der Sowjetunion die Verkehrspolitik zu einer optimalen Arbeitsteilung zwischen den Verkehrsarten führt, weil dieses Ziel aus den genannten Gründen völlig in den Hintergrund tritt.

III.

Inzwischen eingetretene Veränderungen der allgemeinen Verkehrssituation in beiden hier behandelten sozialistischen Planwirtschaften rechtfertigen es jedoch, der Frage weiter nachzugehen, ob die Verkehrspolitik zu einer optimalen Aufgabenteilung zwischen den Verkehrsarten führt. Eine Situationsänderung wurde durch den zunehmenden volkswirtschaftlichen Verkehrsbedarf erzwungen, den die stark ausgelastete Eisenbahn mit der herkömmlichen Betriebsweise nicht mehr zu bewältigen vermochte. So kam es zur Umstellung des Zugförderungsdienstes auf Dieseltraktion und vor allen Dingen in der Sowjetunion auch auf Elektrotraktion. Damit ging ein verstärkter Ausbau von Verkehrswegenetzen einher, einschließlich Rohrfernleitungen für den Öltransport.

Aufgrund der veränderten Verkehrssituation hat man bei Investitionsentscheidungen mehr denn je zuvor Veranlassung zu prüfen, ob Kapazitätseffekte weiterhin überwiegend bei der Eisenbahn zu erzielen sind, oder ob nicht künftig die Leistungskapazität anderer Binnenverkehrsträger stärker zu fördern ist. In der DDR wurde ein Generalverkehrsschema entwickelt, das für die Zeit bis 1990 u. a. Orientierungen für die Entwicklungsplanung der beiden Verkehrsweige Eisenbahn und Kraftverkehr enthält. Vorgesehen ist der Ausbau des Autobahnnetzes auf ca. 1.900 Kilometer sowie eines Schnellverkehrsnetzes für die Eisenbahn. In der Sowjetunion wird am Institut für komplexe Transportplanung, das der staatlichen Plankommission (Gosplan) angegliedert ist, ein Generalplan zur Entwicklung eines einheitlichen Transportnetzes der UdSSR erarbeitet. In dem Maße, wie diese Planungen zur Entscheidungsgrundlage für die praktische Verkehrspolitik werden, wird die Infrastrukturpolitik im Vergleich zur bisherigen Übung zwangsläufig eine andere Qualität erhalten müssen⁸⁾. In unmittelbarem Zusammenhang mit den Bemühungen zur Schaffung eines integrierten Transportsystems steht die Organisation des Knotenpunktverkehrs und des Containerverkehrs. Letzterer soll nach dem Generalverkehrsschema der DDR zu einem umfassenden Leistungsbereich ausgebaut werden. Diese Organisationsformen des Gütertransports machen eine koordinierte Planung zwischen den einzelnen Verkehrsträgern unentbehrlich. Es ist bemerkenswert, daß selbst in der Sowjetunion mit der längsten Erfahrung auf dem Gebiet der Volkswirtschaftsplanung bislang, wie es heißt, ein System koordinierter, komplexer

⁸⁾ Vgl. hierzu Richter, G., Langfristige Planung des Verkehrs im Rahmen der volkswirtschaftlichen Reproduktion, in: DDR Verkehr, Teil I, Heft 7/73, S. 276–280; Teil II, Heft 8/73, S. 339–346. Hier wird besonders auf Teil II Bezug genommen.

Transportplanung, das alle Transportarten umfaßt, fehlt. Die Gründe hierfür sind zweifellos auf die bevorzugte Eisenbahnpolitik zurückzuführen. Um so mehr wird nun von verkehrswissenschaftlicher Seite eine vereinheitlichte Planungstechnik und Planungsorganisation für den gesamten Binnengüterverkehr befürwortet⁹⁾.

Auf dem Hintergrund der veränderten allgemeinen Verkehrssituation, die zuvor kurz umrissen wurde, muß die erhobene Forderung verstanden werden, nach der eine optimale Arbeitsteilung zwischen den Verkehrsarten anzustreben sei.

»Kriterium der Zuordnung zu einem Transportmittel muß die volkswirtschaftliche Effektivität sein. Sie ist am höchsten, wenn die gesellschaftlichen Aufwendungen für den Transport zu einem Minimum werden«¹⁰⁾.

oder an anderer Stelle:

»Die Aufgabenabgrenzung (zwischen den Verkehrsarten d. V.) muß sich künftig aus der unterschiedlichen Höhe des volkswirtschaftlichen Aufwands (für Verkehrsleistungen d. V.) ergeben«¹¹⁾.

Diese verkehrswissenschaftliche Argumentation berührt die theoretischen Grundlagen einer Verkehrsordnungspolitik, die auf eine optimale Aufgabenteilung zwischen den Verkehrsarten auf der Grundlage des volkswirtschaftlichen Aufwands abzielt. Eine andere Frage ist es dagegen, inwieweit die staatlichen Entscheidungsträger bereit und in der Lage sind, ihre Politik auf solche Grundlagen zu stützen, damit die Ordnungspolitik gegenüber der Strukturpolitik ein größeres Gewicht erhalten könnte. Da Verkehrspreise ein wichtiges volkswirtschaftliches Koordinierungsinstrument sind, das auch in einer sozialistischen Planwirtschaft trotz bevorzugter Mengenplanung als unverzichtbar gilt, verdienen die verkehrswissenschaftlichen Aussagen z. B. in der DDR zur Bestimmung der Preisbildungsgrundlagen im Verkehr eine besondere Beachtung.

Der volkswirtschaftliche Aufwand setzt sich aus den Beförderungselbstkosten¹²⁾ und dem Reingewinn zusammen. Die Gewinnkalkulation ist ein Erfordernis der Investitionsfinanzierung. Es ist allerdings ungeklärt, wie hoch der Gewinn als Zuschlag zu den Beförderungselbstkosten sein muß, damit der Gesamtwert dem sogenannten gesellschaftlich notwendigen Aufwand exakt entspricht. Ein anschauliches Beispiel für die Berechnung der Gewinnrate bietet die 1964 in der DDR eingeleitete und sich über mehrere Jahre hinweg erstreckende Industriepreisreform. Sie sollte zu einer Annäherung der Preise, einschließlich der Verkehrspreise, an die Produktionskosten führen und außerdem für den Zeitraum 1964–1970 die

»... zur Weiterentwicklung des Verkehrswesens planmäßig vorgesehenen Mittel decken«¹³⁾.

Der Preisbildung im Verkehr hatte die Ermittlung der Rentabilität für das Jahr 1967 voranzugehen. Als Kalkulationsbasis wurde das Jahr 1960 gewählt. Diese Werte ergaben sich nach Änderung der Einsatzgüterpreise und Abschreibungssätze. Wichtige Informationen für die vorzunehmenden Kalkulationen waren jedoch unzulänglich. Abgesehen davon, daß für einige Kostengüter die neuen Werte noch nicht bekannt waren,

⁹⁾ Safirkin, B. J., Koordinacija transporta i planirovanie gruzovyh perevozok; dt.: Verkehrscoordination und Gütertransportplanung, Moskva 1966, S. 82 f.

¹⁰⁾ Autorenkollektiv: E. Kramer, F. Badt, G. Mieth, G. Teßmann, Die Gütertransportpreise im ökonomischen System, Berlin (DDR) 1969, S. 20. Zitiert nachfolgend: Die Gütertransportpreise . . .

¹¹⁾ Die Gütertransportpreise . . . , a. a. O., S. 64.

¹²⁾ Energiekosten, sonstige Materialkosten, Kosten für fremde Leistungen, Kosten für (eigene) Reparaturen, Abschreibungen, Lohnkosten, Beschaffungs- und Absatzkosten, Verwaltungskosten, Kosten für kulturelle und soziale Betreuung.

¹³⁾ Die Gütertransportpreise . . . , a. a. O., S. 54.

fehlten zuverlässige Angaben über die Entwicklung des Verkehrsbedarfs für den genannten Planungszeitraum.

Das Verfahren zur Kalkulation der Gewinnrate vollzog sich in großen Zügen wie folgt: Man schätzte den Investitionsbedarf (Erweiterungsinvestitionen) 1964–1970 zunächst getrennt für die drei Binnenverkehrsträger Eisenbahn, Binnenschifffahrt und Güterkraftverkehr. Nach getrennter Berechnung der jahresdurchschnittlichen Investitionssummen, arithmetisch gemittelt, wurden sie zum Jahresdurchschnitt für den gesamten Binnenverkehr addiert.

Unter der unrealistischen Annahme gleichbleibender jährlicher Expansionsraten ergab sich für das mittlere Jahr 1967 der für erforderlich gehaltene Investitionsbedarf. Um diese Größe in Beziehung zu setzen zu den bereinigten Ist-Kosten des Basisjahres 1960, mußte sie im Verhältnis zur Leistungssteigerung 1967 zu 1960 verringert werden.

Das Resultat ergab eine durchschnittliche Gewinnrate für den gesamten Binnengüterverkehr in Höhe von 15,1%. Man mußte jedoch feststellen, daß bei dieser einheitlichen Gewinnrate über den Eisenbahngütertarif nur 88%, über den Binnenschifffahrtstarif nur 52% und über den Kraftverkehrstarif jedoch 300% der jeweils erforderlichen Mittel für Erweiterungsinvestitionen realisiert würden. Dem entsprachen Durchschnittsbeträge je Leistungseinheit (tkm) von 1,25 Pf bei der Eisenbahn, 0,58 Pf bei der Binnenschifffahrt und 4,98 Pf beim Kraftverkehr statt 1,43 Pf, 1,06 Pf und 1,62 Pf, wenn der angenommene Investitionsbedarf über die Verkehrspreise von jedem Binnenverkehrsträger voll gedeckt werden sollte. Das würde jedoch eine Differenzierung der Gewinnrate erfordern mit folgenden Abweichungen von der Durchschnittsrate: Eisenbahn 17,6%, Binnenschifffahrt 25,8% und Kraftverkehr 5,4%¹⁴⁾.

Es bedarf wohl keiner besonderen Erwähnung, daß so ungenaue Preiskalkulationen keine brauchbaren Orientierungsdaten für das Zustandekommen einer optimalen Verkehrscoordination ergeben können.

Ebenso umstritten wie die Höhe der Gewinnrate ist die Bemessungsgrundlage des Gewinns. Zur Zeit ist der fondsbezogene Preistyp im Gespräch, dessen Durchsetzung im laufenden Planungszeitraum 1971–1975 vorbereitet und im Planungszeitraum 1976–1980 eingeführt werden soll¹⁵⁾. Die Gewinnrate ergibt sich dann nicht aus dem Verhältnis Gewinn zu Selbstkosten, sondern Gewinn zu Betriebskapital. Es bildet bereits die Bemessungsgrundlage für die Produktionsfondsabgabe, die nach offizieller Lesart als Vorabverfügung eines Teils des Gewinns im Verhältnis zu den in Anspruch genommenen Produktionsfonds (Anlagegüter und Umlaufmittel) anzusehen sei.

Bei dieser Abgabe handelt es sich faktisch um eine Mindestverzinsung, die an und für sich den Kosten zuzurechnen ist, jedoch aus marxistisch-dogmatischen Erwägungen als ein Bestandteil des zu erwirtschaftenden Gewinns betrachtet wird.

In der theoretischen Preisdiskussion beschränkt man sich nicht nur darauf, das Betriebskapital zur Bemessung der Gewinnrate zu berücksichtigen, sondern auch das betriebliche Arbeitskräftepotential (u. a. den Bildungsaufwand als Qualifikationserfordernis) sowie die Transportwege als Bestandteil der sogenannten materiell-technischen Territorialstruktur (Wegeaufwand)¹⁶⁾.

Da es sich bei dem gesellschaftlichen Transportaufwand stets um einen Durchschnitts-

¹⁴⁾ Die hier gemachten Angaben wurden entnommen aus: Die Gütertransportpreise . . . , a.a.O., S. 59.

¹⁵⁾ Es gibt allerdings Anzeichen, daß diese Absichten nicht mehr verfolgt werden.

¹⁶⁾ Mieth, G., Die Durchsetzung fondsbezogener Gütertransportpreise im Prognosezeitraum, in: DDR Verkehr (1971), Heft 1, S. 13–16, S. 14f.

wert handelt, impliziert er notwendig die Tarifgleichheit im Raum. So führte auch die Industriepreisreform in der DDR nur zu einer allgemeinen Anhebung des Tarifniveaus im Binnengüterverkehr – bei der Reichsbahn z. B. um 72%. Eine Überprüfung der Kostendifferenzierungen zwischen einzelnen Leistungsbereichen, zu denen der Ladungsverkehr, der Stückgutverkehr und der Anschlußverkehr zählen, ist nicht erfolgt. Von verkehrswissenschaftlicher Seite wird eine wichtige Aufgabe darin gesehen, durch Preisdifferenzierung dem volkswirtschaftlichen Aufwand auch für Einzelleistungen der Binnenverkehrsträger Rechnung zu tragen¹⁷⁾.

Die vorangegangenen Ausführungen zum Problem der Verkehrspreisbildung in der DDR sollten einmal andeuten, wie unbestimmt die Preisbasis, der volkswirtschaftliche Aufwand, tatsächlich ist und zum anderen, in welcher Richtung die verkehrswissenschaftlichen Bemühungen gehen, um bessere Voraussetzungen für die Preisbildung im Verkehr zu schaffen.

Abweichungen vom realen volkswirtschaftlichen Aufwand sind zweifellos keine Besonderheit einer sozialistischen Planwirtschaft. Andererseits ist von diesen Verzerrungen und ihren besonderen Erscheinungsformen Kenntnis zu nehmen, wenn es wie hier um die Klärung der Frage geht, ob unter planwirtschaftlichen Bedingungen die Verkehrspolitik zu einer optimalen Aufgabenteilung zwischen den Verkehrsarten führt.

Unzulängliche Maßstäbe zur Fixierung der Gewinnrate, Außerachtbleiben einer so wichtigen Kostenposition wie der Zins, Abschreibungssätze, die auch nach der Industriepreisreform zu niedrig bemessen blieben, Vernachlässigung der Wegekosten¹⁸⁾ bei Kraftverkehr und Binnenschifffahrt, Festhalten an der Durchschnittskostenrechnung sind wichtige Fakten, die Beachtung finden müssen, wenn von einer Annäherung der Güterverkehrspreise an den volkswirtschaftlichen Aufwand für bestimmte Verkehrsleistungen die Rede ist, oder wenn Abweichungen davon festgestellt werden.

Die pauschal vorgenommene Anhebung des Tarifniveaus für den Binnengüterverkehr im Rahmen der Industriepreisreform in der DDR konnte Diskrepanzen zwischen Tarif und leistungsspezifischem Aufwand gar nicht vermeiden. Das wird grundsätzlich bemängelt. Die Achsgebühr wurde ohne Rücksicht auf den Aufwand für Anfangs- und Endoperationen bei der Zusammenstellung sowie Abfertigung von Zügen verdoppelt. Der Anschlußtarif Werk/Station bleibt beträchtlich unter der Aufwandsdeckung. Das sogenannte Belastbarkeitsprinzip kommt in den Ladungstarifen der Eisenbahn und der Binnenschifffahrt noch zur Anwendung. Im gebrochenen Verkehr Schiene/Binnenwasserstraße werden die anteiligen Eisenbahnleistungen im Vor- und Nachlauf nach dem niedrigeren Binnenschifffahrtstarif vergütet. Der Tarifabstand zur Eisenbahn mußte stets besonders groß gehalten werden, um Transporte überhaupt schiffsgünstig zu machen¹⁹⁾. Nachdem eine durch die Industriepreisreform in Aussicht genommene Erhöhung des Kraftstoffpreises auf 1,40 DM/l nicht wirksam wurde, sah man trotzdem von einer Korrektur des Kraftverkehrstarifs ab mit der Begründung, auf diese Weise Kraftverkehrsbetrieben einen Wegekostenbeitrag anzulasten²⁰⁾.

¹⁷⁾ Autorenkollektiv: P. Franke, G. Mieth, Ch. Schumann, G. Teßmann, Transportpreise, Berlin (DDR) 1971, S. 60.

¹⁸⁾ In den Tarifkalkulationen für den Kraftverkehr und die Binnenschifffahrt werden Wegekosten grundsätzlich nicht berücksichtigt; vgl. Die Gütertransportpreise . . . , a.a.O., S. 55.

¹⁹⁾ Vgl. Bade, F., Lenkung und Aufgabenteilung zwischen den Verkehrsträgern im Güterverkehr durch Tarifkoordinierung, in: Hochschule für Verkehrswesen »Friedrich List« Dresden (Hrsg.), Wege zur Rationalisierung des Transportwesens. 43 ausgewählte Vorträge der 6. Verkehrswissenschaftlichen Tage, Berlin (DDR) 1967, S. 255.

²⁰⁾ Die Gütertransportpreise . . . , a.a.O., S. 54 und 57.

In diesem Zusammenhang soll auch die sogenannte staatliche Transportpreisstellung als Preisbildungsverfahren Erwähnung finden. Mit ihr wird festgelegt,

»... in welchem Umfang und in welcher Weise der Lieferer bzw. der Bezieher der Waren für die Abgeltung der mit der Ortsveränderung der Erzeugnisse verbundenen Transportleistungen finanziell verantwortlich ist«²¹⁾.

Es werden Transportpreisstellungen unterschieden ab Werk bzw. Versandstation, wie z. B. überwiegend für Erzeugnisse des Maschinenbaus, der Zellstoffindustrie, Papierindustrie, Holzindustrie und der Kulturwarenindustrie, sowie Transportpreisstellungen frei Empfangsstation bzw. frei Empfänger, hauptsächlich für Erzeugnisse des Bergbaus, der Metallurgie, der Chemieindustrie und der Textilindustrie.

Bei dem zuletzt genannten Preisbildungsverfahren wird ein einheitlicher, d. h. durchschnittlicher Transportkostenanteil in den Industrieabgabepreis (Großhandelspreis für Industrieerzeugnisse) eingerechnet. Die effektiven, d. h. die leistungsspezifischen Transportkosten bleiben demzufolge außer Betracht, so daß eine ökonomisch rationale Wahl der Transportmittel gar nicht möglich ist. So kann z. B. ein Lieferant seine Erzeugnisse mit der Eisenbahn statt mit dem Kraftwagen befördern lassen, wenn ihm über den Industrieabgabepreis ein relativ hoher Frachtanteil zurückerstattet wird. Die industrielle Standortverteilung wirkt sich bei einer Preisstellung frei Empfänger bzw. Empfangsstation nicht auf den zu entrichtenden Transportpreis aus.

Solche Transportkostenverzerrungen werden durch Zonenfrachten, die im Zuge der Industriepreisreform z. B. für Braunkohlenerzeugnisse eingeführt wurden, zwar abgeschwächt, jedoch nicht aufgehoben.

In den Fällen, in denen die Differenz zwischen den Durchschnittstarifen und den effektiven Transportkosten verrechnet wird (Frachtausgleich), erfolgt dieser Ausgleich zentral, wie z. B. über die Verwaltungszentren der Vereinigungen Volkseigener Betriebe (VVB). Von dem Verfahren zum Frachtausgleich heißt es

»... er schließt... jedes lieferseitige materielle Interesse an der rationellen Gestaltung der Transportbeziehungen aus«²²⁾.

In der großräumigen Sowjetunion muß sich eine solche Preispolitik besonders nachteilig auswirken. Deshalb überrascht die Feststellung nicht, nach der es der

»... Gesellschaft... nicht gleichgültig ist... mit welchem Aufwand ein Erzeugnis zu Verbrauchsarten befördert wird. Die Handhabung der ‚Verdurchschnittlichung‘ (usrednenije) bedeutet faktisch eine Absage an ökonomisch begründete Preise zugunsten vereinfachter Verrechnungen (einheitliche Großhandelspreise, d. V.)«²³⁾.

Die Verkehrspreisbildung weist demnach in beiden planwirtschaftlich organisierten Ländern DDR und Sowjetunion beträchtliche Mängel auf, die dem Zustandekommen einer bestmöglichen Verkehrsordnung entgegenstehen. Seit die Kooperation zwischen den Binnenverkehrsträgern, insbesondere zwischen Schiene und Straße, an Bedeutung gewonnen hat, besteht wie gesagt das verkehrswissenschaftliche Anliegen darin, die Grundsätze der Verkehrspreisbildung zu verdeutlichen und abzugrenzen. Soweit die Tarife vom gesellschaftlichen Aufwand bestimmt sein sollen, ist von ihrer Meßfunktion die Rede. Die Aufgabenabgrenzung zwischen den Verkehrsträgern, heißt es, müsse sich künftig aus der unterschiedlichen Höhe des volkswirtschaftlichen Aufwands ergeben²⁴⁾.

²¹⁾ Die Gütertransportpreise..., a.a.O., S. 75.

²²⁾ Die Gütertransportpreise..., a.a.O., S. 79.

²³⁾ Safirkin, B. J., a.a.O., S. 215 (Übersetzung d. V.).

²⁴⁾ Die Gütertransportpreise..., a.a.O., S. 71.

»Eine willkürlich überhöhte Grundgebühr (überhöht gemessen am tatsächlichen Aufwand, d. V.) muß... zwangsläufig die ökonomische Aufgabenabgrenzung zu anderen Verkehrsträgern verschieben und eine volkswirtschaftlich nicht vertretbare Aufgabenteilung fördern«²⁵⁾.

Sowohl die relativ hohe Anfangsfracht im Eisenbahn-Gütertransport als auch eine zeitweise geltende Beschränkung des Güterkraftverkehrs auf einen Aktionsradius von 50 km bewirken zwangsläufig eine ökonomisch unzuverlässige Aufgabenteilung zwischen den Verkehrsarten.

Bei bewußten Abweichungen der Transportpreise vom gesellschaftlichen Aufwand sollen sie eine Hebelwirkung (Lenkungsfunktion) erfüllen. Dieser Fall könne dann eintreten, wenn es z. B. zu einem dringlichen Anliegen werde, die verfügbaren Transportkapazitäten voll auszulasten²⁶⁾. Von diesem Erfordernis war die Verkehrstarifpolitik bisher in beiden hier betrachteten Ländern auf Grund der bestehenden und fortwirkenden Engpaßsituation nachteilig geprägt. Denn die Verkehrspreise sollten zur Unterstützung der Industrialisierungspolitik, von der oben gesprochen wurde, die maximale Kapazitätsnutzung der Eisenbahn stimulieren.

Die sogenannte Preisbildungsarbeit für den Verkehr, wie sie in der DDR verstanden wird, berührt auch Fragen der Vereinheitlichung der Tarifsysteme. Unter einem einheitlichen Transportpreissystem wird

»... die gleichartige Anwendung der Preisbildungsfaktoren bei allen Gütertransporten der Eisenbahn, des Kraftverkehrs und der Binnenschifffahrt (verstanden)«²⁷⁾.

Nach den bestehenden Regelungen liegen z. B. der Frachtberechnung im Eisenbahngütertarif Mindestgewichte (mittlere Wagenauslastung) zugrunde, im Binnenschifffahrtstarif ist dafür die wirklich verladene Menge ausschlaggebend und im Kraftverkehrsbetrieb statt der Menge des zu verladenden Transportgutes die zulässige Nutzlast des Fahrzeugs. Bei Eisenbahn und Binnenschifffahrt wird die Laststreckenentfernung berücksichtigt, bei dem Güterkraftverkehr außerdem die Leerstreckenentfernung.

Die beabsichtigte Vereinheitlichung der Tarifsysteme soll nicht zur Nivellierung der Tarifsätze für substituierbare Leistungen der einzelnen Transportarten führen, die wegen voneinander abweichenden Verkehrswertigkeiten Transportkosten in unterschiedlicher Höhe verursachen²⁸⁾.

Die Tarife sind einheitlich in einen von der Entfernung unabhängigen sowie in einen von der Entfernung abhängigen Teil des Aufwands zu gliedern. Der Aufwand für entfernungsunabhängige Anfangs- und Endoperationen eines Transportvorgangs soll durch eine Nutzungsgebühr abgegolten werden, deren Höhe sich nach der wirklich verladenen Frachtmenge bemißt. Für beide Tarifelemente ist eine stark differenzierte Mengenstaffel vorgesehen, um anders als bei pauschalierten Mindestgewichten oder Achsgebühren den realen Aufwand der verladenen Gutmenge möglichst exakt erfassen zu können. Von einer Einteilung der Gutartern nach dem Prinzip der Belastbarkeit möchte man künftig ganz absehen und stattdessen die Klassifikation der Güter unter dem Gesichtspunkt ihrer Eignung zur Transportraumnutzung (Raumnutzungsprinzip) bestimmt sein lassen. Als ein weiteres Grundelement einer vereinheitlichten Verkehrstarifstruktur wird die Fahrzeugart genannt. Die Unterscheidung nach Universal- und Spezial-

²⁵⁾ Die Gütertransportpreise..., a.a.O., S. 64.

²⁶⁾ Vgl. Die Gütertransportpreise..., a.a.O., S. 35.

²⁷⁾ Die Gütertransportpreise..., a.a.O., S. 55.

²⁸⁾ Vgl. Die Gütertransportpreise..., a.a.O., S. 55.

transportmitteln soll ihren rationellen Einsatz gewährleisten. Schließlich ist daran gedacht, die Transportweite in Luftkilometer zu messen und sie zur Grundlage der Aufwandsermittlung zu machen. Dieses Verfahren läßt jedoch die natürlichen Hemmnisse der Raumüberwindung außer Betracht, so daß zur aufwandsgerechten Tarifbemessung Korrekturkoeffizienten Berücksichtigung finden müßten.

Ist die Transportmittelwahl von den geltenden Verkehrspreisen bestimmt, sei es, daß sie den Planungsbehörden selbst als Orientierung dienen oder aber die verladende Wirtschaft ihre Verkehrsnachfrage nach ihnen ausrichtet, so vereiteln ganz offensichtlich die groben Investitionsplanungen und unvollkommenen Preisbildungsverfahren eine rationale Aufgabenteilung zwischen den Verkehrsarten unter den hier aufgezeigten planwirtschaftlichen Bedingungen in der DDR und in der Sowjetunion.

IV.

Es ist eine bekannte Erfahrungstatsache, daß verkehrswissenschaftliche Erkenntnis und verkehrspolitische Praxis häufig nur wenig Gemeinsamkeiten aufweisen. Die von der Verkehrswissenschaft gemachten Annahmen über das Verhalten der am Verkehrsgeschehen beteiligten Parteien sind nur begrenzt auf die Realität übertragbar und wenig geeignet, um als Entscheidungsgrundlage für das übergeordnete verkehrspolitische Handeln zu dienen. In der Bundesrepublik hat die sogenannte Liberalisierung der Verkehrspolitik als Bekenntnis zur marktwirtschaftlichen Ordnung des Verkehrs nur sehr zögernde Fortschritte gemacht, gemessen an einem Zeitraum von mehr als zwei Jahrzehnten²⁹⁾. Diese Fortschritte nehmen sich äußerst bescheiden aus gegenüber den Vorstellungen der Verkehrswissenschaft über die mögliche Funktionsweise der Wettbewerbsordnung im Verkehr. Diejenigen, die besonders strenge Maßstäbe an die verkehrspolitischen Ordnungsbemühungen der Bundesregierung anlegen, qualifizieren sie nach wie vor als einseitig ausgerichtete (strukturkonservierende) Eisenbahnpolitik³⁰⁾. Die Bundesregierung ist nicht bereit gewesen, konsequent die institutionellen und organisatorischen Voraussetzungen für eine Wettbewerbsordnung zu schaffen, weil man befürchtet, daß Kräfte, die das Marktgeschehen beherrschen, zu Koordinationsergebnissen führen, die nicht dem, wie auch immer begründeten, Verkehrsinteresse des Staates entsprechen. Um diesem Interesse jederzeit Rechnung tragen zu können, mußte es sich der Staat vorbehalten, in das Verkehrsgeschehen mittels der Investitionsplanung, der Preispolitik und der Kapazitätspolitik einzugreifen. Solche Eingriffe sind dann in der Regel nicht vereinbar mit der sogenannten bestmöglichen Verkehrsordnung im Sinne des Wohlfahrtsoptimums. Das staatliche Verkehrsinteresse konkurriert mit anderen Verkehrsinteressen. Da auch diese keineswegs immer im Marktwettbewerb ihre Erfüllung finden, ist der Staat gar nicht in der Lage, ohne weiteres zu einer liberalen Marktordnung im Verkehr überzuleiten.

In gleicher Weise stellt sich aber auch die Frage, inwieweit unter planwirtschaftlichen Bedingungen durch die praktische Verkehrspolitik einmal die Bereitschaft und zum anderen die Möglichkeit besteht, die institutionellen und organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen, um Planung und Nutzung des Verkehrs von den Preisen (Verkehrstarifen) bestimmt sein zu lassen, deren Höhe sich nach den volkswirtschaftlichen Kosten und gegebenenfalls nach der Dringlichkeit des Bedarfs bemißt.

²⁹⁾ Vgl. Die Verkehrspolitik . . ., a.a.O.

³⁰⁾ Aberle, G., Eine neue Eisenbahnkrise, in: Internationales Verkehrswesen, 24. Jg. (1972), S. 224.

Was die Bereitschaft des Staates dazu betrifft, so neigt man in der DDR, aber auch in der Sowjetunion erst recht nicht dazu, das Entscheidungshandeln an objektive ökonomische Erfordernisse durch entsprechende administrative Datensetzung (planwirtschaftliche Ordnung des Verkehrs) auszurichten, weil das, so wird befürchtet, einen weitgehenden Verzicht auf die Berücksichtigung subjektiver Präferenzen der Staatsführung mit sich bringen würde. Auf diesen immer wieder hartnäckig behaupteten Anspruch der politischen Führung sowohl in der DDR als auch in der Sowjetunion ist es zurückzuführen, daß die Wirtschaftsrechnung nur sehr zögernd von der Mengenrechnung zur Wertrechnung als Planungsgrundlage übergeleitet wird. Korrekturen der Abschreibungssätze für Anlagegüter, die Einführung einer Produktionsfondsabgabe, eine stärkere Reduzierung von Subventionszahlungen und eine im Zusammenhang damit auf wesentlich breiterer Basis möglich gewordenen Berücksichtigung von Kostenpreisen haben die Kostenrechnung ‚aufgewertet‘. Andererseits bleiben aber noch wesentliche Mängel bestehen. Wie bereits erwähnt, sind die Kapitalkosten zu niedrig, solange keine Zinsen berechnet werden und geltende Abschreibungssätze eine Erneuerung von Anlagen in angemessener Frist nicht zulassen. Dagegen werden die Lohnkosten von einem relativ hohen Konsumgüterpreisniveau bestimmt, in dem die differenzierte Umsatzsteuer von beträchtlicher Größenordnung enthalten ist. Die Beibehaltung der Durchschnittskostenrechnung für ganze Branchen bzw. Leistungsbereiche bewirkt, daß die Verwendung produktiver Kräfte nicht in jedem Falle sicherstellt, daß der erzielte Ertrag die zu seiner Hervorbringung gemachten Aufwendungen übersteigt. Außerdem wird der Druck zur betrieblichen Kostensenkung erheblich verringert. Man könnte noch weitere Mängel der Wirtschaftsrechnung nennen. Da aber keine Bereitschaft besteht, die Entscheidungsstrukturen dahingehend zu ändern, den Wirtschaftsbetrieben größere Handlungsbefugnisse zu übertragen, wird auch die Bedeutung der auf Werte bezogenen Wirtschaftsrechnung zur volkswirtschaftlichen Koordinierung begrenzt bleiben. Die bisher in der DDR und in der Sowjetunion durchgeführten Wirtschaftsreformen lassen daran keinen Zweifel aufkommen.

Es kann auch nicht unterstellt werden, der Staat sei in sozialistischen Planwirtschaften wegen der Verfügungsmacht über Produktionsmittel und der damit verbundenen Machtkonzentration autonom in der Bestimmung seiner wirtschaftspolitischen Ziele sowie in der Wahl der Mittel zur Realisierung der Ziele. Die Interessengebundenheit der Staatsführung ist in mancherlei Hinsicht evident. Das gilt in erster Linie für die vielfältigen Ressortinteressen, die H. K. Schneider, allerdings unter Bezugnahme auf ein demokratisches Staatswesen, als »unkoordinierte Exekutive« bezeichnet³¹⁾. So sind z. B. die Eisenbahnverwaltungen daran interessiert, ihre transportwirtschaftliche Stellung zu behaupten und nach Möglichkeit zu stärken, wenn durch die Organisation des Knotenpunktverkehrs und des Containerverkehrs neue Kooperationsbeziehungen zwischen Schiene und Straße zustandekommen. Ressortrivalitäten können Ausdruck divergierender Zielvorstellungen sein, die in ihrer Widersprüchlichkeit einer optimalen Aufgabenteilung zwischen den Verkehrsarten abträglich sind.

In grober Vereinfachung käme man zu dem Ergebnis, daß in Planwirtschaften gleichermaßen wie in Marktwirtschaften die Staatsführung mit dem Verkehrswesen ganz bestimmte Vorstellungen über dessen Funktionsweise und Aufgabenbereiche, d. h. über

³¹⁾ Schneider, H. K., Zielbestimmung für die Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft, in: Besters, H. (Hrsg.), Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Köln 1967, S. 48 ff.

seine volkswirtschaftliche Bedeutung verbindet. Folglich können nicht nur ökonomische Kriterien (Kosten) für Planung und Nutzung des Verkehrswesens ausschlaggebend sein. Eine einheitliche und kontinuierlich zielbezogene Verkehrspolitik wird durch konkurrierende Verkehrsinteressen behindert. Schließlich beeinträchtigen Verzerrungen im Preis-Kostengefüge, hervorgerufen durch administrativ ungleich auf die einzelnen Verkehrsträger verteilte Kostenlasten, eine optimale Verkehrsordination bereits im Ansatz.

Auf der anderen Seite jedoch unterscheiden sich beide Wirtschaftssysteme wesentlich hinsichtlich der Art staatlicher Präferenzen zur Planung und Ordnung des Verkehrs, der Entstehung und des Wirkens konkurrierender Interessen, die auch unter totalitären Herrschaftsbedingungen existent sind, der Entscheidungsstrukturen, in dem das Verwaltungshandeln und nicht der Unternehmerwettbewerb ausschlaggebend ist, sowie schließlich der Wirtschaftsrechnung, was ihre Ausgestaltung und Anwendung zur sektoralen Leistungskoordination anbetrifft.

Die eingegangenen Bindungen des Staates an die sozialistische Produktionsweise mit ihren hohen Ansprüchen an das Verwaltungshandeln zur Bewältigung umfangreicher und sehr komplizierter volkswirtschaftlicher Koordinierungsaufgaben, Ansprüche, die bisher nur unvollkommen erfüllt werden konnten, verbessern gegenüber Marktwirtschaften keineswegs die Möglichkeiten für eine rationale Verkehrsordnung.

V.

Die vorangegangenen Erörterungen zur Frage, ob die Verkehrspolitik unter planwirtschaftlichen Bedingungen zu einer optimalen Aufgabenteilung zwischen den Verkehrsarten führt, hat auch deutlich werden lassen, daß eine Wohlfahrtspolitik offensichtlich keinen Ausgleich zwischen divergierenden Verkehrsinteressen (Verkehrsträger, Verladerschaft, Administration etc.) herbeizuführen vermag, wenn die mit solchen Interessen verbundenen transportwirtschaftlichen Präferenzen verworfen werden müssen, sofern sie inkompatibel sind mit dem Wirtschaftlichkeitsziel. Um dieser Enge verkehrspolitischer Zwecksetzung zu entgehen, durch die andere Zielvorstellungen gegebenenfalls unberücksichtigt bleiben müßten, will man das Wirtschaftlichkeitsziel im allgemeinsten Sinne des Wortes verstanden wissen.

Die zu verfolgenden verkehrspolitischen Ziele müssen so gewählt, inhaltlich bestimmt und zueinander in Beziehung gesetzt sein (Gestaltung des Gesamtzielsystems),

»... daß es unmöglich ist, die gleichen Ergebnisse durch wirtschaftlichere Mittel zu erreichen, d.h. unter Verwendung von weniger Produktivkräften...«

oder es soll ausgeschlossen sein,

»daß ein höherer Wohlstand durch eine wirtschaftlichere Nutzung der Produktivkräfte der Volkswirtschaft erreicht werden kann«³²⁾.

Jede verkehrspolitische Aktion ist dann daraufhin zu analysieren, welche Handlungsalternative der Ordnung des Binnengüterverkehrs nach den Regeln des ökonomischen Prinzips unter den gegebenen entscheidungsrelevanten Bedingungskonstellationen am besten entspricht, d. h. die geringste Wohlstandseinbuße bewirkt.

Zur Bestimmung verkehrspolitischer Handlungsalternativen müssen alle wesentlichen,

³²⁾ *Allais, M. u. a.*, Möglichkeiten der Tarifpolitik im Verkehr (= Europäische Gemeinschaft, Reihe Verkehr), Brüssel 1965, S. 64.

die verkehrspolitische Entscheidungsfindung beeinflussenden Kräfte berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck empfiehlt es sich, das hier betrachtete Entscheidungsproblem »optimale Koordination des Binnengüterverkehrs« strukturell und prozessual nach entscheidungsrelevanten Gesichtspunkten zu systematisieren. Das hat für beide Wirtschaftssysteme zu erfolgen.

Die strukturelle Systematisierung von Entscheidungsproblemen knüpft an die Bedingungen an, unter denen sich die verkehrspolitische Entscheidungsfindung in einer Marktwirtschaft und in einer sozialistischen Planwirtschaft vollzieht. Diese Bedingungen sind von gegebenen Entscheidungsstrukturen abhängig. Sie bestehen aus Elementen, die bei der verkehrspolitischen Entscheidungsfindung durch den übergeordneten Entscheidungsträger ‚Staat‘ zu berücksichtigen sind, wie Organisationen, Kompetenzen, Verhaltensweisen organisierter Individuen und ihrer Repräsentanten, institutionelle Regelungen, Informationssysteme, gesellschaftlich verankerte Werte usw. So betrachtet, kann unter einer Entscheidungsstruktur die Gesamtheit von Kräften und Gegebenheiten verstanden werden, die bei der verkehrspolitischen Entscheidungsfindung, jeweils für sich genommen wie in ihren Beziehungs- und Sinnzusammenhängen, im Interesse der Rationalität der Verkehrspolitik Berücksichtigung finden müssen. Art, Bedeutung und Wirkungsweise der genannten Strukturelemente sowie ihre Beeinflussbarkeit variieren in Abhängigkeit von dem konkreten Entscheidungsproblem. Geprägt von zahlreichen interagierenden Gestaltungskräften, stellt es sich als ein mehr oder weniger komplexes Gebilde dar.

Die prozessuale Systematisierung gliedert das Entscheidungsproblem in einzelne Entscheidungsphasen, wie die der Zielbestimmung, der Mittelwahl und der Zielrealisierung. Es kommt nun darauf an, die Einflüsse der unterschiedlichen entscheidungsrelevanten Kräfte in den einzelnen Phasen des problembezogenen verkehrspolitischen Entscheidungsprozesses zu bestimmen.

Die Systematisierung von verkehrspolitischen Entscheidungsproblemen in der ange deuteten Weise dient dem Zweck, Zielkonflikte nach ihren Entstehungsursachen, Erscheinungsformen und Beherrschungsmöglichkeiten zu analysieren, um diejenige Entscheidungsalternative zu bestimmen, die für das ordnungspolitische Ziel den bestmöglichen Erfüllungsgrad zu erreichen verspricht. Die Behandlung von Entscheidungsproblemen in marktwirtschaftlich und in planwirtschaftlich organisierten Ländern nach einheitlichen Gesichtspunkten soll eine vergleichende Konfliktanalyse ermöglichen³³⁾.

Zur bestmöglichen Abstimmung der Komponenten eines so komplexen Entscheidungsproblems wie »optimale Koordination der Verkehrsarten«, mag sich z.B. die Erfüllung der Marginalbedingungen als Handlungsalternative in einer gegebenen Entscheidungssituation überhaupt nicht eignen. Die Entscheidungsstrukturen im definierten Sinne stehen einer Realisierung solcher Bedingungen für die Verkehrsordnung sowohl in der Bundesrepublik als auch in der DDR und in der Sowjetunion entgegen. Diese Alternative ist nicht problemgerecht.

Es ist eine weiterführende Aufgabe, das hier skizzierte methodische Verfahren zu praktizieren, um verkehrspolitische Handlungsalternativen zu bestimmen sowie Maßstäbe zur Urteilsbildung darüber zu entwickeln, ob sie als problemgerecht anzusehen sind oder nicht und welche von ihnen den geringsten Wohlstandsverlust verursacht. Auf diesem

³³⁾ Vgl. *Tismer, J.F.*, Wirtschaftspolitische Entscheidungsfindung unter marktwirtschaftlichen und planwirtschaftlichen Bedingungen, in: Information, Motivation und Entscheidung. Studien zum Vergleich von Wirtschaftssystemen (= Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 70), Berlin 1973, S. 99–140.

Hintergrund wären dann die Bemühungen zur Verkehrscoordination und deren Ergebnisse in den hier betrachteten Volkswirtschaften erneut vergleichend einander gegenüberzustellen.

Summary

In the field of the scientific inquiry of traffic within the Federal Republic of Germany and not only there we meet ardent sympathizers for a free market regulation as to inland goods traffic. Herein one sees the most favorable assumptions for an optimum of economical traffic facilities. The traffic-political formation of a scope of order conforming with the market as well as the restriction on political activities for securing the chosen order make considerable difficulties in first line because of the manifold and varied traffic interests. With regard to such facts the question meets interest, if under planned economy conditions an optimum of distribution of duties between the different kinds of traffic may be facilitated. Within the German Democratic Republic (DDR) and the Soviet Union public property as to the means of production is prevailing, and the coordination of numerous economical activities is centrally regulated by planning commissions of the state. It turns however out that the socialistic shape of production and its high pretensions to the administration to cope with complex economical coordination tasks does not, compared with the free market system, improve the possibilities of forming and securing an order of inland goods traffic being able to safeguard the optimum of economical traffic facilities.

Moreover it is pointed out that a traffic policy which is strictly adjusted to system conceptions runs the risk to exclude alternative activities dealing with the problems. It follows a concised treatise of the consequences which raise there of in relation to traffic policy.

Résumé

Sur le domaine de l'étude scientifique du trafic dans la BRD (République Fédérale de l'Allemagne) et ailleurs il y a des défenseurs d'un ordre de marché libre du trafic marchandises intérieur. On y trouve les conditions les plus favorables d'un service de circulation optimal du point de vue de l'économie politique. La formation trafico-politique d'un cadre d'ordre se conformant aux besoins du marché ainsi qu'une restriction aux activités procédé-politiques dans le but de conserver l'ordre une fois choisi réservent des difficultés énormes dûes surtout aux intérêts multiples et variés du trafic. En face de tels facteurs la question paraît intéressante, si sous des conditions d'une économie planifiée le mode de répartition optimal des tâches entre les systèmes du trafic est facilité. Dans la DDR (République Démocratique de l'Allemagne) et l'Union Soviétique domine la propriété publique aux moyens de production, et la coordination de nombreuses activités économiques est centralement effectuée par la commission de planification. Par contre, il en appert que le système socialiste de production avec ses exigences élevées par rapport aux actions administratives pour la subjugation de tâches complexes de coordination politicoéconomique n'est pas en état d'améliorer les possibilités de former et assurer un ordre de trafic marchandises intérieur tel à garantir un service de trafic optimal du point de vue de l'économie politique en comparaison avec l'ordre d'un marché libre.

En dessus, il devient manifeste qu'une politique de trafic strictement alignée sur des conceptions d'ordre implique le danger d'exclure des activités alternatives correspondant aux problèmes qui se posent. Les conséquences qui en résultent en général en vue de l'activité trafico-politique sont succinctement esquissées.

Offene Fragen zur Kostenverteilung bei Wegekrenzungen mit Anschlußbahnen

VON PROFESSOR DR. DR. WILHELM BÖTTGER, KÖLN

I.

Nach § 1 des Gesetzes über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen (EKrG) — Bekanntmachung der Fassung vom 21. März 1971, BGBl. I. S. 337 — zählen die Anschlußbahnen zu den Eisenbahnen im Sinne dieses Gesetzes, sofern ihre Betriebsmittel auf Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs übergehen können. Straßen im Sinne dieses Gesetzes sind die öffentlichen Straßen, Wege und Plätze. Kreuzungen sind entweder höhengleich (Bahnübergänge) oder nicht höhengleich (Überführungen). Beteiligt an einer Kreuzung sind einerseits die Unternehmen, die die Baulast des Schienenweges der kreuzenden Eisenbahn tragen, andererseits die Träger der Baulast der kreuzenden Straßen.

Die Verteilung der Kosten bei Neuherstellung von Kreuzungen stützt sich auf das Veranlassungsprinzip. Nach § 11 EKrG hat der Beteiligte, dessen Verkehrsweg neu hinzukommt, die Kosten der Kreuzungsanlage zu tragen. Sofern eine Eisenbahn und eine Straße gleichzeitig neu angelegt werden, tragen die Beteiligten die Kosten der Kreuzungsanlage je zur Hälfte.

§ 14 Abs. 1 Satz 1 EKrG besagt, daß die Anlagen an Kreuzungen, soweit sie Eisenbahnanlagen sind, vom Eisenbahnunternehmer, soweit sie Straßenanlagen sind, vom Straßenbaulastträger kostenpflichtig zu erhalten sind. Eisenbahnüberführungen gehören nach § 14 Abs. 3 EKrG zu den Eisenbahnanlagen, Straßenüberführungen zu den Straßenanlagen. Bei Bahnübergängen gehören zu den Eisenbahnanlagen nach § 14 Abs. 2 EKrG das sowohl dem Eisenbahnverkehr als auch dem Straßenverkehr dienende Kreuzungsstück, begrenzt durch einen Abstand von 2,25 m jeweils von der äußeren Schiene und parallel zu ihr verlaufend, ferner die Schranken, Warnkreuze und Blinklichter sowie andere der Sicherung des sich kreuzenden Verkehrs dienende Eisenbahnzeichen und -einrichtungen. Zu den Straßenanlagen gehören die Sichtflächen, die Warnzeichen und Merktafeln sowie andere der Sicherung des sich kreuzenden Verkehrs dienende Straßenverkehrszeichen und -einrichtungen.

Im § 14a — eingefügt durch das Änderungsgesetz zum EKrG vom 8. März 1971 (BGBl. I. S. 167) ist die Kostenverteilung bei Beseitigung von Kreuzungsanlagen geregelt. Bei Einziehung einer Straße oder bei dauernder Betriebseinstellung der Eisenbahn bleiben die Beteiligten wie bisher verpflichtet, die Kreuzungsanlagen auf dem bleibenden Verkehrsweg verkehrssicher und verkehrsabwicklungsfähig zu erhalten. Erfordert aber die Sicherheit oder Abwicklung des Verkehrs die Beseitigung von Kreuzungsanlagen, dann tragen die Beteiligten die Kosten je zur Hälfte. Sofern dem Unternehmen einer stillgelegten Eisenbahnstrecke die Erhaltung einer Straßenüberführung obliegt (§ 19 Abs. 1 Satz 4), kann er die Erhaltungspflicht ablösen.

Im übrigen wurden durch das Änderungsgesetz vom 8. März 1971 notwendige Korrekturen vorgenommen. Das Bundesverfassungsgericht hatte durch Beschluß vom 15. Juli 1969