

Oeftering, Heinz Maria

Article — Digitized Version

Die Bundesbahn in der EWG

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Oeftering, Heinz Maria (1970) : Die Bundesbahn in der EWG, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 50, Iss. 1, pp. 104-107

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134080>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

hat, weiter ansteigen wird. Darüber hinaus ist zu erwarten, daß der Container in der Form des genormten und auf allen Verkehrsmitteln einsetzbaren Behälters, aber auch in der für die Binnenschifffahrt besonders interessanten Schwimmcontainerform zunehmend Verwendung finden wird.

Das Bild der künftigen europäischen Verkehrssysteme wäre unvollständig, ohne die wachsende Bedeutung der Rohrleitungen hervorzuheben. Sie haben in den letzten Jahren eine stürmische Aufwärtsentwicklung genommen. Heute dominieren Gas, Erdöl und Erdölprodukte in den immer größere Dimensionen annehmenden Röhren. Es ist jedoch nicht auszuschließen, daß Produktpipelines bald auch andere Rohstoffe und Erzeugnisse zu den Verarbeitungsstätten und zu den Verbrauchern befördern werden.

Moderne Verkehrspolitik, so sagte Bundeskanzler Brandt in seiner Regierungserklärung, bedarf einer umfassenden Planung, zu der die Verkehrswissenschaft noch mehr als bisher heranzuziehen ist. Die wachsende Integration Europas und der nicht unbedeutliche Bedarf an Kapital zur Realisierung dieses Verkehrs der Zukunft macht es in den kommenden Jahren mehr denn je notwendig, Verkehrsplanung, Forschung und Entwicklung intensiv zu betreiben und im europäischen Rahmen zu koordinieren. Nur durch eine langfristige gesamteuropäische Verkehrspolitik wird es in den dichtbesiedelten Industrieländern Europas möglich sein, den künftigen Anforderungen von Wirtschaft und Gesellschaft an den Verkehr gerecht zu werden. Die Bundesrepublik Deutschland will das Ihre dazu tun, dieses künftige Verkehrsbild mitzugestalten.

Die Bundesbahn in der EWG

Prof. Dr. Heinz Maria Oeffering, Frankfurt/M.

Der Verkehr ist seiner Natur nach auf Integration gerichtet und kann in besonderem Maße zur Verstärkung wirtschaftlicher und sozialer Bindungen beitragen. Der EWG-Vertrag macht sich diese Wirkung nutzbar, indem er vorschreibt, die Vertragsziele im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik zu verfolgen. Diese beschränkt sich allerdings zunächst auf den Schienen-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr¹⁾. Die Meinungsverschiedenheiten zwischen den sechs Verkehrsministerien waren bei den Beratungen so schwerwiegend, daß sie bis zur Unterzeichnung des Vertrages im Jahre 1957 keine Einigung über den Inhalt einer gemeinsamen Verkehrspolitik zuließen. Auch in den Jahren danach kam es nur zu wenigen, verhältnismäßig bedeutungslosen Vorschriften mit meist programmatischem Charakter. Das als Leber-Plan bekannt gewordene, am 22. 9. 1967 veröffentlichte Verkehrspolitische Gesamtprogramm der Bundesregierung gab dann der verkehrspolitischen Auseinandersetzung einen kräftigen Impuls, der auch in Brüssel zu einer

verstärkten Aktivität führte. Am Ende der für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes vorgesehenen Übergangszeit²⁾ kann man nun feststellen, daß für die Verkehrswirtschaft, und damit auch für die Deutsche Bundesbahn, der Geltungsbereich isolierter nationaler Vorschriften spürbar eingengt ist. In zunehmendem Maße gewinnen Rechtsakte und politische Richtlinien aus supranationaler Quelle an Bedeutung.

Dualistische Verkehrskonzeption der EWG ...

Bei den Auseinandersetzungen um die Festlegung einer gemeinsamen Verkehrspolitik bestanden bereits unterschiedliche Auffassungen über die Stellung des Verkehrs in der Gesamtwirtschaft. Die eine Seite vertrat die Ansicht, der Verkehr müsse wie andere Bereiche der Wirtschaft dem vom Verträge vertretenen Wettbewerbsprinzip ohne Ausnahme unterworfen werden. Die andere Seite betonte die „Besonderheiten des Verkehrssektors“ unter Hinweis auf seine gemeinwirtschaftli-

¹⁾ Art. 3 e) und 74 ff. EWG-Vertrag.

²⁾ Art. 8 des Vertrages sieht eine Übergangszeit von 12 Jahren ab Inkrafttreten (1. 1. 1958) vor.

chen Aufgaben. Der Vertrag hat sich weder für die Forderung nach einer uneingeschränkten Kommerzialisierung des Verkehrs ausgesprochen noch ausdrücklich zum Prinzip der „gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung“ bekannt. Er unterstellt den Verkehr zwar grundsätzlich den Regeln des Wettbewerbs, räumt ihm jedoch eine Sonderstellung ein. Er stimmt nämlich zu, daß besondere Maßnahmen zur Ordnung des Wettbewerbs der Verkehrsträger und die Berücksichtigung der außerökonomischen Funktionen des Verkehrs mit den Wirtschaftsprinzipien vereinbar sind. Damit öffnet er den Weg für eine europäische Verkehrspolitik, die neben erwerbswirtschaftlichen auch gemeinwirtschaftliche Züge aufweist. Die Konkretisierung der außerökonomischen Zielsetzungen bleibt dabei der Politik der Mitgliedstaaten überlassen. Denn der EWG-Vertrag ist ein rein wirtschaftlicher Vertrag, der die Kompetenzen der Kommission bewußt auf ökonomische Tatbestände beschränkt.

... und der Deutschen Bundesbahn

Für die Deutsche Bundesbahn ist diese Verkehrskonzeption von grundlegender Bedeutung. Nach den Vorschriften des geltenden deutschen Verkehrsrechts und den Absichten des Leber-Plans ist die Deutsche Bundesbahn ein Instrument der staatlichen Politik zur Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge. Sie werden gewiß auch in einem integrierten Gemeinsamen Markt keinen geringeren Umfang als heute haben. Dabei ist die Deutsche Bundesbahn jedoch wie ein Wirtschaftsunternehmen nach kaufmännischen Gesichtspunkten und im Wettbewerb mit den anderen Verkehrsträgern zu führen. Diese bisher schon gegebene Doppelstellung wird die Rolle der Deutschen Bundesbahn sicher auch in Zukunft innerhalb des Gemeinsamen Marktes charakterisieren. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften wird darüber zu wachen haben, daß die doppelte Aufgabe der DB die Entwicklung des EWG-Handelsverkehrs nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft.

Aber auch umgekehrt muß dafür Sorge getragen werden, daß dem mit öffentlichen Aufgaben betrauten Unternehmen DB aus der Wahrnehmung dieser Aufgaben im Wettbewerb keine Nachteile entstehen. Der Deutschen Bundesbahn ist eine universelle Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht auferlegt. Sie prägte in der Vergangenheit die Struktur des ganzen Eisenbahnnetzes, und ihre Auswirkungen erweisen sich im Wettbewerb zum Teil als erhebliche wirtschaftliche Nachteile.

Nachdem bereits die letzte Novelle zum Bundesbahngesetz hier einen weitgehenden Ausgleich

vorgesehen hatte³⁾, ist seit dem 1. 7. 1969 für diesen Komplex eine EWG-Verordnung⁴⁾ maßgebend. Sie sieht die grundsätzliche Aufhebung der belastenden öffentlichen Verpflichtungen vor und läßt ihre Aufrechterhaltung nur zu, wenn dies zum Zwecke ausreichender Verkehrsbedienung erforderlich ist. Für hiermit verbundene wirtschaftliche Nachteile soll ein finanzieller Ausgleich gewährt werden. Diese Verordnung räumt allerdings ebensowenig wie das Bundesbahngesetz der Deutschen Bundesbahn ein Klagerecht zur Durchsetzung ihres Anspruchs gegen den Staat ein.

Neue Koordinierungsverordnungen ...

Eine auf dem Wettbewerbsprinzip fußende Wirtschaftsverfassung – wie die des EWG-Vertrages – muß in umfassender Weise um eine Angleichung der Wettbewerbsbedingungen für die miteinander im Wettbewerb stehenden Unternehmen bemüht sein. Über die Verpflichtung der Daseinsvorsorge hinaus hat die Deutsche Bundesbahn im Verhältnis zu ihren Konkurrenten noch weitere einseitige Lasten zu tragen. Sie sind in hohem Maße für ihren Verlustausweis verantwortlich. Einen solchen Komplex bilden die sich aus Rechts- oder Verwaltungsvorschriften ergebenden Lasten wie z. B. Kinder- und Familienzulagen, Pensionszahlungen, Rückwirkung von Lohn- und Gehaltserhöhungen, Kriegsschädenbeseitigung usw. Während der Bund nach der bisherigen Praxis nur für einige Positionen Normalisierungszahlungen geleistet hat, bringt nunmehr eine EWG-Verordnung⁵⁾ eine gewisse Systematik in diesen Bereich. Sie enthält einen Katalog von obligatorischen und fakultativen Normalisierungstatbeständen und einen Anhang mit Berechnungsmethoden.

... und Wegekostenuntersuchungen

In dem sehr vielschichtigen Bereich der Verkehrsinfrastruktur hat die EWG die ersten Schritte in Richtung auf eine gleichmäßigere Belastung der Verkehrsträger gemacht. Eine Enquête und eine Musteruntersuchung über die Wegekosten sind durchgeführt worden. Vorschriften über die abgabefreie Einfuhr von Mineralöl in den Treibstoffbehältern der Lastkraftwagen, zur Vermeidung der Doppelbesteuerung der Kraftfahrzeuge und zur Harmonisierung der nationalen Systeme der Kraftfahrzeugsteuern sollen die Einführung einer gemeinsamen Straßenbenutzungsabgabe vorbereiten. Jedoch ist inzwischen deutlich geworden, daß eine volle Anlastung der Wegekosten bei den Konkurrenten der Eisenbahn, insbesondere der Binnenschifffahrt, vor allem aus politischen Gründen nicht zu erwarten ist. Straßen und Kanäle

³⁾ § 28 a Bundesbahngesetz.

⁴⁾ Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 vom 26. 6. 1969.

⁵⁾ Verordnung (EWG) Nr. 1192/69 vom 26. 6. 1969.

werden den Unternehmen des Straßengüterfernverkehrs und des Binnenschiffsverkehrs zu Gebühren zur Verfügung gestellt, die erwiesenermaßen nicht genügend, oft nicht annähernd an den Kosten orientiert sind. Dagegen muß die Deutsche Bundesbahn ihren Fahrweg selbst vorthalten, finanzieren und das Risiko der unzureichenden Auslastung bei einem Rückgang des Verkehrs tragen. Um diese massive Wettbewerbsverzerrung zu beseitigen, müßte die Situation der Eisenbahn derjenigen der konkurrierenden Straßen- und Binnenschiffahrtsunternehmen wirtschaftlich angeglichen werden. Das könnte z. B. in der Weise geschehen, daß der Staat die finanzielle Verantwortung für die Schienenwege ganz übernimmt. Die Eisenbahn wäre dann zur Deckung ihrer Wegekosten nur in dem Umfang heranzuziehen, in dem der Staat ihre Wettbewerber mit den Kosten von Straßen und Wasserstraßen tatsächlich belastet. Damit würde auch das Problem der Koordinierung von Infrastrukturinvestitionen einer Lösung zugeführt werden. Das Postulat, die öffentlichen Fahrwege nach dem Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit zu erstellen, ist heute nur bei den Eisenbahnen verwirklicht. Für alle übrigen Wege (Straßen, Binnenwasserstraßen und -häfen, Luftstraßen und -häfen) gilt Eigenwirtschaftlichkeit nicht als Maßstab für die Investitionsentscheidungen ihrer Baulastträger. Die Auswahl der Investitionen der verschiedenen Verkehrswege sollte aber künftig nach einheitlichen Kriterien erfolgen.

DB erwartet Kompetenzerweiterung ...

Den sachlichen Zusammenhang für die Behandlung dieser Fragen auf Gemeinschaftsebene bietet eine zur Zeit in Vorbereitung befindliche Gemeinschaftsverordnung⁶⁾. Sie soll die finanziellen Beziehungen zwischen Eisenbahn und Staat neu regeln und harmonisieren. Ziel ist, die finanzielle Eigenständigkeit der Eisenbahnunternehmen bis spätestens am 31. 12. 1972 herzustellen. Hierdurch wird das Eigentum des Bundes an der Deutschen Bundesbahn nicht in Frage gestellt werden; denn der EWG-Vertrag läßt die nationalen Eigentumsordnungen ausdrücklich unberührt. Auch ist nicht mit einem EWG-Musterstatut für eine europäische Eisenbahngesellschaft zu rechnen. Die Deutsche Bundesbahn erwartet von der Verordnung — neben der erwähnten Regelung des Infrastrukturproblems — aber eine Ausweitung der Geschäftsführungsbefugnisse der Unternehmensleitung und eine ausreichende Ausstattung mit Eigenkapital.

Der Mangel an Eigenkapital hat bisher dazu geführt, daß die Wirtschaftsführung der Deutschen Bundesbahn durch den Zwang zur Fremdverschul-

⁶⁾ Durchführungsverordnung zu Art. 8 der Harmonisierungsentcheidung vom 13. 5. 1965.

dung in starkem Maße vorbelastet ist. Die Modernisierung der Bahnanlagen, z. B. durch die automatische Kupplung und die elektronische Signaltechnik, erfordert auch in Zukunft hohe Investitionsbeträge. Eine Kapitalaufstockung seitens des Eigentümers ist hierfür erforderlich. Solche Eigentümerzuwendungen dürfen nicht als Beihilfen i. S. des Art. 77 des Vertrages angesehen werden. Die Bereitstellung von Investitionskapital zur Einführung der neuen Techniken und für andere Zwecke seitens des Bundes müssen aber zulässig sein. Denn auch für einen privaten Unternehmer bestehen keine Beschränkungen, sein Verkehrsunternehmen mit Eigenkapital auszustatten.

... bei Wettbewerbsgleichheit

Die gemeinsame Verkehrspolitik muß einen liberalen Charakter haben, da sie in erster Linie auf eine Überwindung der nationalen Schranken und eine Einschränkung der Kompetenzen der nationalen Behörden gerichtet ist. Trotz Errichtung des Gemeinsamen Marktes bleibt die Wirtschaftspolitik Hoheitsaufgabe der Mitgliedstaaten. Es ist nur eine Koordinierung vorgesehen. Daher muß die EWG-Politik zwangsläufig ihren Hauptakzent auf die Wettbewerbspolitik legen, um Diskriminierungen der Partnerländer zu verhindern. Der Wettbewerb ist aber kein Selbstzweck, sondern nur ein Mittel zur Erreichung eines volkswirtschaftlichen Optimums, dem sich auch der Vertrag lt. seiner Zielsetzung verpflichtet fühlt. Bei den Maßnahmen zur Koordinierung der Verkehrsträger, insbesondere aber auch vor der Planung und Durchführung von Investitionen, sollten daher volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analysen durchgeführt werden. Gegen dieses Postulat wird bei den Mitgliedsländern zur Zeit noch in augenfälliger Weise verstoßen. So ist z. B. erwiesen, daß die Benutzer der Binnenwasserstraßen nur in besonders geringem Maße zu ihren Wegekosten beitragen und beitragen können. Dennoch werden kostspielige Kanalneubauten beschlossen und in Angriff genommen. Den für die neuen Wasserstraßen erwarteten Verkehr kann außerdem die Eisenbahn — bei oft nicht voll ausgelasteten Strecken — mit unvergleichlich geringerem Mittelaufwand bewältigen. Hier werden ständig neue und folgenschwere Wettbewerbsverzerrungen hervorgerufen, denen die EWG ihre Aufmerksamkeit widmen sollte. Zur Zeit besitzt sie noch keine Instrumente, um gegen sie vorzugehen. Es ist jedoch mit Bedenken festzustellen, daß sie solche Instrumente auch nicht vorbereitet.

Außerökonomische Ziele

Die wirtschaftlichen Motivationen der EWG-Politik werden auch dort sichtbar, wo sie sich Tatbeständen aus Bereichen widmet, in denen außer-

ökonomische Ziele verfolgt werden. Zum Beispiel erfolgt die Harmonisierung der Sozialvorschriften für den Straßenverkehr⁷⁾, die der Vereinheitlichung der Arbeitsbedingungen, der Arbeits- und Ruhezeitregelungen sowie der persönlichen Berufsvoraussetzungen für das Fahrpersonal dient, auch zur Angleichung von Wettbewerbsbedingungen. Die Überlastung des Straßennetzes wird nicht unter dem Gesichtspunkt der Gefährdung von Leben und Gesundheit der beteiligten Menschen betrachtet, sondern dem Gesetz von Angebot und Nachfrage unterstellt. So hat die Kommission in ihrer Stellungnahme zum Leber-Plan im vergangenen Jahr der Bundesregierung empfohlen, die restriktiven Maßnahmen des deutschen Gesetzentwurfes durch einen regulierenden Preismechanismus zu ersetzen. Trotz dieser überwiegend wirtschaftlichen Betrachtungsweise beschäftigt sich die Kommission aber auch mit außerwirtschaftlichen Zielsetzungen. So hat sie ausdrücklich bestätigt, daß die Ziele „richtig“ sind, die die deutsche Regierung mit den verschiedenen Maßnahmen ihres Programms zur „Gesundung“ des Verkehrs verfolgt. Darüber hinaus läßt sie auch den Mitgliedstaaten für jene Vorhaben freien Raum, die in verschiedenen Bereichen aus Gründen des Allgemeinwohls notwendig sind: z. B. für den Verkehr in Ballungsräumen, den öffentlichen Personenverkehr und für die Verkehrsmaßnahmen im Rahmen der Regional- und Strukturpolitik. Sie beschränkt sich darauf, über die Einhaltung des Gemeinschaftsinteresses zu wachen.

Unvollständiges Tarifsysteem

Ein für die Verkehrsunternehmen sehr wichtiger Sektor der gemeinsamen Verkehrspolitik ist die Preispolitik. Der Montan-Vertrag schränkt die

⁷⁾ Verordnung (EWG) 543/69 vom 25. 3. 1969.

Eisenbahnen in ihrer Tariffreiheit stark ein, was erhebliche Einnahmeverluste verursacht; über ein gemeinsames Tarifsysteem der EWG ist noch keine Entscheidung getroffen. Ein Margentarifsysteem ist zunächst nur für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr vorgesehen. Nach dem EWG-Vertrag bedürfen lediglich die Unterstützungstarife der Genehmigung durch die Kommission. Insbesondere den französischen und italienischen Eisenbahnen sind solche Genehmigungen wiederholt erteilt worden. Für Deutschland ist durch eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs die Frage der Saartarife akut geworden.

Bei den Seehafentarifen der DB handelt es sich dagegen nicht um Unterstützungstarife. Die DB hat ein eigenwirtschaftliches Interesse, auch ihr Streckennetz zu den deutschen Nordseehäfen im Wettbewerb z. B. zum Lastkraftwagen gut auszulasten. Diese Tarife, die gerade jetzt wieder aufgrund einer Anfrage der italienischen Regierung an die Kommission diskutiert werden, sind echte Wettbewerbstarife der DB.

Die Errichtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bedeutete für die Deutsche Bundesbahn, daß neben Rechtsordnungen und Interessen von Bund, Ländern und Gemeinden supranationale von seiten der EWG getreten sind. Sie beanspruchen in ihrem sachlichen Geltungsbereich zunehmend den Vorrang. Die Aufgaben, vor die sich die Unternehmensleitung der DB damit gestellt sieht, werden daher noch schwieriger und komplexer. Wie sich jedoch gezeigt hat, weist und erleichtert die gemeinsame Verkehrspolitik der EWG der Deutschen Bundesbahn in manchen Bereichen den Weg zu einer modernen, den technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten entsprechenden Unternehmensführung. Die DB hat daher den Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern in keiner Weise zu scheuen.

Kapitalflucht aus Entwicklungsländern

Ein Beitrag zur theoretischen und empirischen Diagnose
 Von Dr. Walter Krämer
 mit einem Vorwort von Prof. Dr. Hans Besters

1969. 128 S. mit Tabellen und Literaturverzeichnis. Format 15,5 x 22,6 cm.
 Kart. 19.80 DM/Geb. 26.- DM
 (Bochumer Schriften zur Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik, Bd. 4)

Fordern Sie ein ausführliches Gesamtverzeichnis unserer Veröffentlichungen an.

**BERTELSMANN
 UNIVERSITÄTS-
 VERLAG**

483 Gütersloh, Postfach 555