

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG
(INSTITUT FÜR KONJUNKTURFORSCHUNG)

Wochenbericht

24. Jahrgang

Berlin, den 20. September 1957

Nummer 38

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — ohne Quellenangabe nicht zulässig

Über den Strukturwandel des Verkehrswesens und die Grundsätze der Verkehrspolitik in den USA

Immer wieder richten europäische Verkehrspolitiker ihren Blick auf die Verkehrsentwicklung in den USA, die der Europas um viele Jahre voraus ist, um gewisse Tendenzen für das künftige eigene Verkehrsgeschehen und einen zu erwartenden Europaverkehr abzuschätzen. Soweit hierbei den beträchtlichen Unterschieden in der Alten und Neuen Welt Rechnung getragen wird — erwähnt seien nur die Unterschiede in den geographischen Gegebenheiten und im Einkommensniveau — ist hiergegen kaum etwas einzuwenden. Die Hauptprobleme des modernen Verkehrswesens in den USA unterscheiden sich nicht wesentlich von den deutschen und europäischen Verkehrsproblemen. Insbesondere für die Entwicklung des Automobilverkehrs gilt, daß die Erfahrungen Amerikas von heute die Konsequenz für den europäischen Verkehr von morgen sind.

Der Dirigismus in der amerikanischen Verkehrspolitik

Bei der so in gewissem Sinne vorbildlichen Entwicklung in den USA dürften einige grundlegende Gedanken von Interesse sein, die ein vom Präsidenten der USA zu seiner Unterrichtung eingesetzter Ausschuß vor einiger Zeit hinsichtlich der gegenwärtigen amerikanischen Verkehrspolitik äußerte¹⁾. Die wichtigsten Ergebnisse der Arbeit gipfeln in den Feststellungen, daß die staatliche Verkehrspolitik den Verkehrspreisen eine größere Freiheit bei der Entwicklung zu Wettbewerbspreisen zubilligen muß und daß zweitens sowohl aus wirtschaftlichen als auch aus militärischen Gründen auf die Aufrechterhaltung eines modernen und wirtschaftlich gesunden der Öffentlichkeit zur Verfügung stehenden Verkehrsbereichs (Common Carrier) innerhalb der verschiedenen Verkehrsträger besondere Rücksicht zu nehmen ist²⁾.

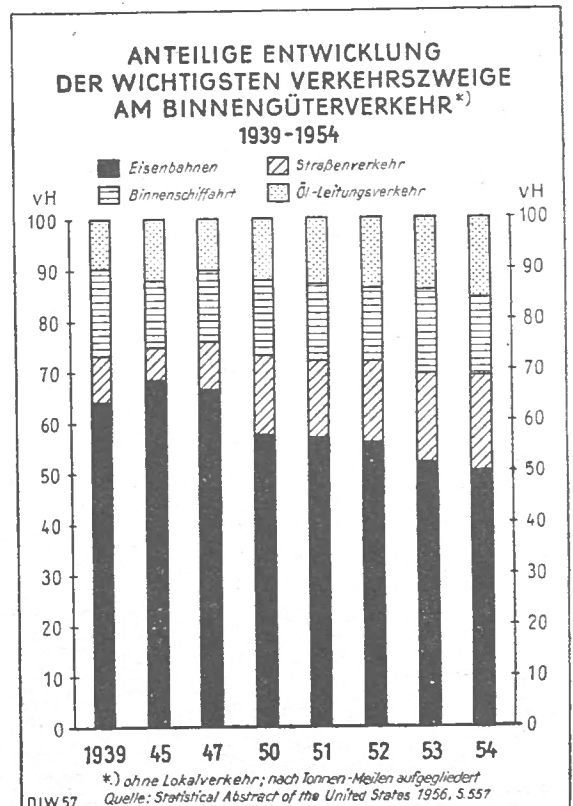
Bemerkenswert ist vor allem, daß in den Vereinigten Staaten der öffentliche Verkehr nicht in den Dienst der Wirtschaftspolitik gestellt wird, wie dies in Europa besonders beim Eisenbahnverkehr häufig der Fall ist (Standorts-, Bevölkerungs-, Sozialpolitik usw.). Diese Eigenart besagt aber keinesfalls, daß staatliche Eingriffe in das Verkehrswesen in den USA nicht vorkämen. Abgesehen von der staatlichen Finanzierung von Verkehrsanlagen der verschiedensten Art wie

¹⁾ Revision of Federal Transportation Policy, Report to the President, 1955. Die Empfehlungen sind in einen Gesetzentwurf gefaßt. In seiner Haushaltsvorlage vom Februar 1957 empfahl der Präsident, auf Grund des Berichts die Notwendigkeit einer neuen Eisenbahnpolitik zu prüfen.

²⁾ Als öffentliches Verkehrsunternehmen gilt jede Einrichtung, die sich der Öffentlichkeit für die Ausführung von Transporten aller Art gegen Vergütung bereithält.

³⁾ Der Einfluß der Interstate Commerce Commission (ICC), ursprünglich geschaffen für die Beaufsichtigung von Eisenbahnen und Binnenschifffahrt, ist bei den Eisenbahnen umfassender als bei der Schifffahrt und dem Straßenverkehr, der erst Mitte der 30er Jahre dem Amt unterstellt wurde.

Häfen, Kanälen, Flugplätzen, Landstraßen spielt die ICC, eine Art Bundesverkehrsamt, eine große Rolle, weil sie gewissermaßen ein Tarifgericht mit Rechtsprechung darstellt, dem die Eisenbahnen, die Binnenschifffahrt und der Straßenverkehr unterliegen³⁾. Ihre



Tätigkeit, die sich auf die Auslegung, Durchführung und Überwachung der Anwendung der amerikanischen Verkehrsgesetze erstreckt, ist auf den zwischenstaatlichen Bereich beschränkt. Im Verkehrsgesetz von 1940 sind die Grundlinien der nationalen Verkehrspolitik festgelegt worden. Ihr Ziel besteht in der Entwicklung, Koordinierung und Erhaltung eines nationalen Transportsystems; eine gerechte und unparteiische Behandlung aller Verkehrsmittel gilt als erstes Erfordernis. Hiermit ist bereits der interventionistische Charakter der amerikanischen Verkehrspolitik angedeutet.

Obwohl der mittelbare oder unmittelbare Wettbewerb im Verkehrsbereich die Monopolwirtschaft immer weiter zurückgedrängt hat, hat, wie der Bericht feststellt, die offizielle Verkehrspolitik mit dieser Wandlung nicht Schritt gehalten und statt dessen die Reglementierung verstärkt, weil sie von überholten Grundsätzen ausgeht. Dieser Gegensatz zwischen dem zunehmenden Wettbewerb einerseits und der hemmenden öffentlichen Verkehrspolitik andererseits hat die Volkswirtschaft nach Auffassung des Ausschusses im Laufe der Jahre um Milliarden Dollar geschädigt.

Weil der öffentliche Verkehrsbereich⁴⁾ sowohl aus wirtschaftlichen als auch aus verteidigungspolitischen Aspekten im Interesse der Nation als unentbehrlich angesehen wird, gehört es zu den wichtigsten Zielen der Verkehrspolitik, ein leistungsfähiges und wirtschaftlich gesundes öffentliches Verkehrssystem zu erhalten. Dies gilt auch für den Fall, daß die Wirtschaftslage einiger größerer Verkehrsträger schlecht ist und ihnen heute noch die Möglichkeit fehlt, bessere Leistungen anzubieten und technische Verbesserungen kurzfristig durchzuführen. Die Konkurrenz der öffentlichen Verkehrssparten untereinander und des privaten Verkehrs erfordert den Abbau aller Auflagen (z. B. des Eisenbahnverkehrs), deren Notwendigkeit teils nicht mehr gegeben, teils in wesentlichen Teilen abgewandelt ist. Ist es auch unmöglich, den Tätigkeitsbereich der einzelnen Verkehrsmittel genau abzustecken, so kann in Anbetracht der schnellen technischen Entwicklung und der damit verbundenen großen Investitionsnotwendigkeit aber eine optimale Verkehrsabwicklung nur im Zeichen größerer Wettbewerbsfreiheit erreicht werden, bei der erst der Konsument von Verkehrsleistungen Nutzen und Kosten der Verkehrsgelegenheiten mit seinen Erfordernissen in Einklang bringen kann und damit die Entwicklung der einzelnen Verkehrsträger beeinflusst.

Die Leistungen im amerikanischen „intercity“ Güterverkehr

	1 9 3 9		1 9 5 4	
	Mrd. tkm	vH	Mrd. tkm	vH
Eisenbahn ¹⁾	540,789	64,39	843,770	50,40
Straßenverkehr . . .	77,171	9,19	⁵⁾ 313,569	18,74
Binnenschifffahrt ²⁾	140,620	16,74	⁵⁾ 253,745	15,16
Ölleitungen	81,235	9,67	261,816	15,64
Luftfahrt ³⁾	0,017	0,002	0,580	0,035
Insgesamt	839,832	100	1 673,479	100

¹⁾ Einschl. elektr. Eisenbahnen, Expres und Post.— ²⁾ Einschl. der Großen Seen; die Schifffahrt auf den Großen Seen machte 1954 133 Mrd. tkm aus.— ³⁾ Inlanddienst (einschl. Post, Expres- u. Sondergepäck).— ⁴⁾ Ab 1953 neue Berechnung.— ⁵⁾ Nicht voll vergleichbar mit 1939.

Der Wandel in der Verkehrsabwicklung

Innerhalb der letzten Jahrzehnte haben auch die USA eine Veränderung ihres Transportwesens durch-

⁴⁾ „Öffentlich“ im Sinne der Fußnote ²⁾.

gemacht, die auf fast alle Wirtschaftsbereiche ausstrahlte. Nach dem ersten Weltkrieg hatten die Eisenbahnen noch ein faktisches Monopol im zwischenstaatlichen Verkehr der Bundesstaaten, sieht man von gewissen Ausnahmen in bezug auf die Binnenschifffahrt ab. Aber auch nach dem zweiten Weltkrieg (1945) bewältigten die Eisenbahnen noch fast zwei Drittel des binnenländischen Güterverkehrs; seitdem ist ihr Anteil auf etwa 50 vH zurückgegangen. Im Jahre 1954 erreichte der Eisenbahngüterverkehr einen besonderen Tiefstand, absolut gesehen trat 1955 und 1956 eine Erholung ein.

Im Vergleich zu der Verkehrslage vor etwa einem Menschenalter gibt es heute sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr eine große Auswahl zwischen Verkehrsmitteln unterschiedlicher Wirtschaftlichkeit, Sicherheit und Geschwindigkeit der Transporte. Das Hauptproblem ist auch hier die Abwanderung der Transporte von der Schiene auf die Straße, die nur schwer diese Umlagerungen neben dem Neuverkehr aus der Motorisierung bewältigen kann.

Die Vielfalt der Verkehrsmöglichkeiten ist in den USA auch größer als in Europa, weil in der neuen Welt einige Verkehrsarten, wie z. B. der Rohrleitungsverkehr und der Luftfrachtverkehr, wesentlich stärker als in Europa entwickelt sind. In Westdeutschland wird heute etwa die Hälfte des Güterverkehrs auf der Schiene abgewickelt, in die andere Hälfte teilen sich Kraftverkehr und Binnenschifffahrt im gleichen Verhältnis.

Die Grunddaten

des amerikanischen Transportapparates

Im amerikanischen Eisenbahnnetz von rund 350 000 km Länge arbeiteten 1954 rund 35 000 meist Diesellokomotiven, 33 000 Personenwagen und 1,7 Millionen Güterwagen, diese mit einer Durchschnittskapazität von etwa 54 Tonnen. Die Zahl der Fahrzeuge hat eine rückläufige Tendenz. Von 1946 bis 1956 wurden über 12 Mrd. Dollar für die Erweiterung und Verbesserung der Anlagen aufgewendet. Den rund 60 Mill. Kraftfahrzeugen⁵⁾, davon 10,6 Mill. Lastkraftwagen und Omnibusse, steht ein Straßennetz von fast 6 Mill. km, von dem etwa 10 vH Stadtstraßen sind, zur Verfügung⁶⁾. Das Eisenhower-Clay-Programm ist ein Versuch, die Kapazität des Netzes innerhalb von zehn Jahren zu verdoppeln. Die Binnenschifffahrt wickelt sich auf fast 50 000 km Wasserstraßen ab. Die Flotte umfaßt rund 14 000 Kähne und etwa 4 000 Schlepper. Zu diesen drei Hauptverkehrsträgern kommt noch ein inneramerikanisches Luftstreckennetz von rund 100 000 km, das von etwa 1 500 Flugzeugen bedient wird. Schließlich ist in diesem Zusammenhang noch das große Pipelinenetz zu nennen, das z. Z. auf rund 1,1 Mill. km Länge, davon rund ein Viertel für den Ölverkehr, zu schätzen ist. 1957 wurde die erste Pipeline für Kohletransporte, eine 176 km lange Leitung mit einer Tageskapazität von rund 3 500 t, in Betrieb gesetzt. Insgesamt sind etwa 3 Mill. Menschen im amerikanischen Verkehrswesen, davon über ein Drittel bei den Eisenbahnen, beschäftigt. Das Jahreseinkommen dieser „Verkehrswerker“ beträgt etwa 12 Mrd. \$. Der

⁵⁾ Insgesamt sind auf der Erde etwa 100 Mill. Kraftfahrzeuge im zivilen Gebrauch, etwa sechs Zehntel entfallen davon auf die USA, der Anteil der Personenkraftwagen am Gesamtbestand ist in den USA mit über $\frac{1}{4}$ bei weitem am größten.

⁶⁾ Etwa 3 Mill. km des Netzes sind „surfaced“ Straßen, aber nur ein kleiner Teil der oberflächenbehandelten Straßen hat Unterbau und feste Decken, daneben gibt es Betondecken ohne festen Unterbau, Splitt-, Kies- usw. Oberflächen sowie wassergebundene Fahrbahnen.

für 1955 geschätzte Beitrag des Verkehrs zum Volkseinkommen beläuft sich auf 15,5 Mrd. \$ oder 5 vH.

Die Vorschläge des Ausschusses und ihre Aufnahme

Die wichtigsten Reformvorschläge liegen auf tarifpolitischem Gebiet. Nach dem Bericht des Ausschusses soll die Zuständigkeit der ICC für die Tarife beschränkt werden. Es sollen einerseits Mindestpreise festgesetzt werden, die wenigstens die unmittelbaren Kosten decken. Höchstpreise für die der Öffentlichkeit dienenden Verkehrsmittel sollen andererseits verhindern, daß Platz für die Übernahme von Verlusten aus defizitären Verkehrssparten bleibt oder eine ungebührliche Verteuerung in Bereichen vorgenommen wird, die nicht der Konkurrenz anderer Verkehrsmittel unterliegen. Darüber hinaus soll es Aufgabe des „Bundesverkehrsamtes“ bleiben, unrechtmäßige Benachteiligungen einzelner Verlager zu verhindern sowie gegen die Bildung unlauterer Wettbewerbspreise einzuschreiten. Bei all diesen Maßnahmen soll aber der Leitgedanke gewahrt bleiben, daß die Verkehrspreise in erster Linie von den Verkehrsträgern gebildet werden und nicht ihren Ursprung in Verwaltungsanordnungen haben.

Eng zusammen mit der Preisbildung hängt die Frage der Genehmigungen der Tarife, die heute auf Grund einer alten Bestimmung so geregelt ist, daß Verzögerungen seitens der ICC bis zu sieben Monaten möglich sind. Außerdem ist den Verkehrsunternehmungen die Beweislast für die Rechtmäßigkeit der Tarifbildung aufgebürdet. Diese Schwerfälligkeit in der Preisbildung soll durch Einschränkung des Einspruchsrechts auf ein erträgliches Maß und eine Umkehrung der Beweislast zu Lasten des Einsprucherhebenden sowie eine Verkürzung der Aussetzungsfrist eingedämmt werden. Auch die wichtige Bestimmung des Interstate Commerce Act, nach der für Güter von und nach einem Zwischenpunkt auf einer bestimmten Strecke keine höheren Preise gefordert werden dürfen als für die ganze Strecke, engt die Handlungsfreiheit der Eisenbahnen und Binnenschifffahrt stark ein und führt dazu, daß sich der Straßenwettbewerb finanziell viel weiter auswirkt als sein örtliches Auftreten erwarten läßt, weil für gewisse Verkehrsrelationen gewährte Preise zwangsläufig auch für alle Zwischenabschnitte übernommen werden müssen, die unter Umständen gar nicht von anderen Verkehrsmitteln beeinträchtigt werden. Es wird daher vorgeschlagen, diese „long-and-short-haul-clause“ so zu mildern, daß berechnete Wettbewerbspreise zugelassen werden, wenn ein Mindestpreis nicht unterschritten wird.

Abgesehen von diesen preispolitischen Erwägungen wird für die Aufrechterhaltung eines schlagkräftigen öffentlichen Transportsystems zu Wasser und zu Lande nicht eine Einschränkung des echten Werkverkehrs empfohlen, sondern eine Beschränkung des sogenannten Vertragsverkehrs⁷⁾ durch eine größere Offenlegung der Vertragsbedingungen und Beförderungsentgelte verlangt. Außerdem soll der Massengutverkehr der Binnenschifffahrt, der von der Industrie mehr und mehr belebt wird, soweit er bisher außerhalb der Zuständigkeit der ICC steht, d. h. solange der Schiffsraum für nicht mehr als drei verschiedene Massengüter benutzt wird, künftig entsprechend den anderen Verkehrszweigen behandelt werden, weil er vielfach in

⁷⁾ Der Vertragsverkehr steht hinsichtlich seiner Aufgabe zwischen Werk- und öffentlichem Verkehr. Er wird auf Grund von Einzelverträgen mit bestimmten Verladern durchgeführt. Die Zahl der Verträge ist nach oben begrenzt (30). Im Bereich des Land- und Wasserstraßenverkehrs ist die Bedeutung des Werk- und Vertragsverkehrs größer als die des öffentlichen Verkehrs.

Konkurrenz mit den der öffentlichen Kontrolle unterliegenden Verkehrsarten erfolgt.

Neben dem Vordringen des Straßenverkehrs, das sich in größeren Fahrzeugen, größeren Transportmengen, längeren Versandweiten und einem steilen Anstieg der Einnahmen — im Gegensatz zur Entwicklung bei den Eisenbahnen — ausdrückt, gehört der Auftrieb der Binnenschifffahrt zu den wichtigsten Wandlungen des amerikanischen Transportsystems. Das gilt besonders für die Schifffahrt außerhalb der „Großen Seen“, die knapp die Hälfte des gesamten Binnenschiffsverkehrs bestreitet (1955 etwa 120 Mrd. tkm). Diese Umkehr einer etwa 100 Jahre währenden Entwicklung ist nicht zuletzt auf die Dezentralisierungsmaßnahmen der Industrie und die Verwendung des Dieselmotors im Schubtrieb sowie den zunehmenden Gebrauch größerer Schiffseinheiten und Spezialfahrzeuge zurückzuführen. Bergwerke und Industrieanlagen, Umschlageneinrichtungen für Getreide usw. wurden längs der Kanäle, die gebührenfrei benutzt werden können und daher der Binnenschifffahrt einen Kostenvorsprung gegenüber den anderen Verkehrsmitteln einräumen, errichtet. Die Förderung dieses Verkehrs erfolgt in erster Linie durch den Ausbau der Binnenwasserwege, z. B. die Kanalisierung des Missouri auf einer Länge von 1 200 km.

Auch in den USA besteht das Problem der unwirtschaftlichen Dienste bei den öffentlichen Verkehrsträgern, besonders bei den Eisenbahnen. So muß der Personenverkehr, der heute etwa den zehnten Teil der Güterverkehreinnahmen erbringt, seit 1930 durch die Benutzer der Güterverkehrsdienste subventioniert werden. Im Jahre 1953 wurde bei den Bahnen „1. Klasse“⁸⁾ ein Verlust aus dem Personenverkehr in Höhe von 705 Mill. Dollar festgestellt, bei Einnahmen dieses Verkehrszweiges in Höhe von knapp 850 Mill. Dollar. Das Verbot, unwirtschaftliche Dienste einzustellen, ist eine ernste Belastung der öffentlichen Verkehrsbetriebe, seitdem die monopolistische Struktur des Verkehrsmarktes durchbrochen ist. In Amerika wie in anderen Ländern stemmen sich zumeist lokale Interessenten gegen jede Änderung, oft selbst dann, wenn andere Verkehrsmittel zur Übernahme des Verkehrs vorhanden sind und ihn teilweise auch bereits an sich gezogen haben. 1954 wurde der Personenverkehr (gemessen in Pkm) außerhalb der Städte der USA nur noch zu knapp 5 vH von der Eisenbahn bedient, über neun Zehntel entfielen auf den Kraftverkehr, der fast ausschließlich Privatverkehr ist. Gegenwärtig dürfte der binnenländische Luftverkehr den Verkehrsumfang der Eisenbahnen erreicht haben. Bei dieser Verteilung des Personenverkehrs entsteht die Frage, ob die Eisenbahnen diesen Verkehrszweig mit der Zeit nicht ganz einstellen bzw. auf wenige Strecken beschränken werden⁹⁾.

Die vom Ausschuss vorgeschlagenen Änderungen der Tarifpolitik werden besonders von den Eisenbahnen begrüßt, die von einer freizügigeren Geschäftsgebarung eine Stärkung ihrer Konkurrenzlage erwarten. Die Verfrachter teilen überwiegend diese positive Ein-

⁸⁾ Alle Eisenbahngesellschaften mit einer Jahreseinnahme über 1 Mill. \$; sie betreiben über neun Zehntel des Gesamtnetzes.

⁹⁾ Vergleichbare Statistiken für die Bundesrepublik Deutschland liegen nicht vor. Der gewerbliche Personenverkehr leistet jährlich etwa 80 Mrd. Pkm, davon entfällt die Hälfte auf die Eisenbahn. Auf etwa den gleichen Umfang ist der Privatverkehr mit Personenkraftwagen zu veranschlagen. In allen Fällen ist aber der städtische Verkehr einbezogen. Trotzdem erhärten diese Zahlen die Tatsache, daß in Deutschland die Bedeutung des Personenkraftwagens im gesamten Personenverkehr weit geringer ist und die Aussichten des Eisenbahnpersonenverkehrs erheblich bessere sind als in den USA.

stellung gegenüber den Vorschlägen. Das Straßenverkehrsgewerbe und die Binnenschifffahrt beurteilen die Forderung aus den gleichen Gründen, aus denen sie von der Eisenbahn befürwortet werden, ungünstig. Die ICC steht zwischen den Fronten, ist aber um die Einschränkung ihrer Vollmachten besorgt. Ob es daher zu einer Gesetzesrevision, die wenigstens die Eisenbahnpolitik der USA auf neue Fundamente stellen müßte, kommt, bleibt ungewiß. Der Kongreß, dessen Legislaturperiode 1956 endete, hatte sich nicht entschließen

können, die Anregungen des Berichts aufzunehmen. Als mittelbarer Erfolg ist aber festzustellen, daß Entscheidungen über Tarifierhöhungen schneller gefällt werden als in früheren Jahren. Es dürfte jedoch feststehen, daß dem starken Bedeutungswandel der Eisenbahnen vom beherrschenden Verkehrsträger zum gerade noch gleichrangigen Konkurrenten im Güterverkehr eine Verkehrs- bzw. Eisenbahnpolitik aus einem überholten Verkehrszeitalter nicht mehr verfolgt werden kann.

Dr. Albert Wissler,

Abteilungsleiter im Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, ist am 17. September 1957 jäh von uns geschieden.

Dr. Wissler hat dem Institut seit fast 25 Jahren angehört; als besonders befähigter und eifriger Schüler und Mitarbeiter Ernst Wagemanns hat er sich frühzeitig mit der Problematik des Auf und Ab in der Wirtschaftsentwicklung befaßt und ist auf diesem Gebiet einer der leitenden Köpfe der Forschung geworden. Von uner-sättlichem Wissensdurst und Arbeitsdrang beseelt, verarbeitete er das anschwellende in- und ausländische Schrifttum nicht nur seines engeren Arbeitsgebietes, sondern auch Fragen geschichtlicher, politischer, theologischer und philosophischer Art, die er in ihrer Bedeutung für das wirtschaftliche Geschehen würdigte. Seine Erkenntnisse unterbreitete er rastlos der Fachwelt und der breiteren Öffentlichkeit, meist in den Publikationen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung selbst, aber auch darüber hinaus in mancherlei mündlicher und gedruckter Form. Als besonderes Sprachrohr schuf er sich vor drei Jahren die Zeitschrift „Konjunkturpolitik“, der er rasch Gewicht, Ansehen und Beachtung verschaffte.

Auch dort, wo Wissler leidenschaftlich und eifern für das von ihm als richtig Erkannte eintrat, kämpfte er stets mit reinem Herzen um der Sache selbst willen, und fand daher auch wohl immer freundschaftliches Verständnis bei denen, gegen die er sich kämpferisch gewandt hatte. Sein Idealismus, sein unbestechlicher Erkenntnisdrang, sein Wissen, sein Scharfsinn und seine Schaffensfreudigkeit haben ihm bis zuletzt eine besonders angesehene, leitende Stellung in unserem Institut und die Achtung aller Mitarbeiter gesichert.

Viele von uns verlieren einen Freund, dessen Wert und Bedeutung uns allen bewußt ist. Unser Institut verliert einen Mitarbeiter, der nicht leicht zu ersetzen sein wird.

Für das Kuratorium, den Vorstand, die Mitarbeiter
und die Freunde
des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung

Prof. Dr. Ferdinand Friedensburg

