

Die voraussichtliche Entwicklung der Schweineproduktion

Die hohen Erzeugerpreise für Schlachtschweine lassen erwarten, daß die im Rahmen der Mastaktion gebotene Möglichkeit der Intensivierung weitgehend ausgenutzt wird. Dadurch wird zunächst eine verstärkte Nachfrage nach Ferkeln einsetzen, so daß der überhöhte Ferkelpreis vermutlich auch bei wachsendem Ferkelangebot zunächst noch gehalten werden kann. Die Preiskonjunktur der Ferkelzucht wird jedoch nach einiger Zeit abklingen und einer Preiskonjunktur der Schweinemast Platz machen, die, gleichbleibende Schweinepreise vorausgesetzt, umso rentabler wird, je mehr die überhöhten Ferkelpreise auf ein normales Maß reduziert werden. Der erhöhte Preisanreiz wird der Schweinemast einen weiteren Auftrieb verleihen, so daß bei ausreichenden Futtermittelimporten voraussichtlich bereits in einem Jahr mit einer bedeutend besseren Schweinefleischversorgung der städtischen Bevölkerung gerechnet werden kann.

Es darf indessen nicht übersehen werden, daß eine übermäßige Preiskonjunktur in der Schweinehaltung auch entscheidende Nachteile aufweist. Nicht

nur daß die übrige Viehzucht zu Gunsten der Schweinemast vernachlässigt wird, birgt sie auch die Gefahr einer Überkonjunktur, der später zwangsläufig ein Produktionsrückschlag folgen muß. Die offiziellen Schweinefleischpreise liegen bereits heute nur noch wenig unter den Schwarzmarktpreisen, so daß sich die Bewirtschaftung bereits bei einer verhältnismäßig kleinen Angebotssteigerung erübrigen dürfte. Eine weitere Zunahme des Angebotes müßte vor allem dann, wenn sie stoßartig erfolgt, zu einem stärkeren Rückgang der Schweinepreise führen, der auch die auf hohe Schweinepreise eingestellte Produktion beeinträchtigen würde. Es wäre daher durchaus möglich, daß der gegenwärtige starke Preisanreiz die Ursache für spätere Produktionsschwankungen nach dem Muster des „Schweinezyklus“ wird. Unter diesen Umständen fragt es sich, ob nicht auf längere Sicht gesehen eine geringere Erhöhung des Preises für Schweinefleisch vorteilhafter gewesen wäre. Der Produktionsanreiz wäre dann zwar geringer gewesen, der Vorteil einer auf längere Sicht stetigen Aufwärtsentwicklung der Schweinezucht hätte jedoch den Nachteil einer etwas langsameren Aufzucht mehr als wettgemacht.

Zur Kommerzialisierung der Österreichischen Bundesbahnen

Die Österreichischen Bundesbahnen sind seit Kriegsende stark passiv. Der Betriebsabgang (Defizit in der laufenden Gebarung) stieg von 168 Mill. S im Jahre 1946 auf 292 Mill. S im Jahre 1947 und 375 Mill. S im Jahre 1948. Für das Jahr 1949 erwartet man sogar ein Defizit von 450 Mill. S, das selbst durch die beachtlichen Tarifierhöhungen des dritten Preis-Lohn-Abkommens (die Güertarife wurden bekanntlich um 76,3%¹⁾ und die Personentarife um 25% erhöht) nur unbedeutend vermindert werden dürfte, da gleichzeitig die Kosten des Bahnbetriebes (erhöhte Kohlen- und Strompreise, höhere Löhne und Gehälter, 13. Monatsgehalt) stark gestiegen sind.

Angesichts des hohen Defizits, das dem Fiskus und damit am Ende den Steuerzahlern jährlich hohe finanzielle Lasten aufbürdet, wird vielfach die Forderung nach einer „Kommerzialisierung“ der Bundesbahnen erhoben. Die seit 1945 bestehende „unmittel-

bare“ Verwaltung¹⁾ solle aufgehoben und dafür ein selbständiger Wirtschaftskörper („mittelbare“ Verwaltung) geschaffen werden, der nach „kaufmännischen Grundsätzen“ zu führen sei. Man verspricht sich davon eine wirtschaftlichere Betriebsführung und eine bedeutende Verringerung, wenn nicht gar die vollständige Beseitigung des Betriebsdefizits. Die Entscheidung für einen selbständigen Wirtschaftskörper „Österreichische Bundesbahnen“ ist jedoch

¹⁾ Mittelbare Verwaltung liegt dann vor, wenn die Leitung einem besonderen, autonomen Wirtschaftskörper übertragen ist. Im unmittelbaren System dagegen sind die Staatsbahnen direkt der Hoheitsverwaltung eingeordnet. Das Behördenüberleitungsgesetz vom 20. Juli 1945 führte die unmittelbare Verwaltung der Bundesbahnen ein, wie sie vor 1923 bestanden hat. Die Möglichkeit, die Bundesbahnen zu einem späteren Zeitpunkt in einen selbständigen Wirtschaftskörper umzuwandeln, wurde jedoch offen gelassen. Bis dahin hat die dem Verkehrsministerium angegliederte Generaldirektion die Staatsbahnen nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen.

durchaus nicht so eindeutig, wie ihre Verfechter meist annehmen. Im folgenden wird versucht, die grundsätzliche Problematik der Betriebsführung von Staatsbahnen zu beleuchten und aufzuzeigen, wie weit eine Autonomie der Bundesbahnen unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten zweckmäßig erscheint.

Die grundsätzliche Problematik

Bahnen sind konjunkturrempfindliche Betriebe, die in hohem Maße den Schwankungen des Wirtschaftsablaufes sowie einer wachsenden Konkurrenz anderer Verkehrsmittel ausgesetzt sind. Sie müssen daher grundsätzlich nach anderen Gesichtspunkten und in einem anderen Geiste geführt werden als die allgemeine Hoheitsverwaltung. Der lange Instanzenweg, die bürokratische Umständlichkeit, die starre Gebundenheit an die im Budget veranschlagten Ausgaben sowie der eher zu einer ruhigen und gleichförmigen Beschäftigung neigende Beamtentyp mögen dort am Platze sein, wo nur verwaltet wird. In einem Wirtschaftsbetrieb indessen, der Initiative, Elastizität und Anpassung an Schwankungen der Marktverhältnisse, also rasches, verantwortungsbewußtes Handeln erfordert, müssen die der öffentlichen Verwaltung eigentümlichen Wesensmerkmale zwangsläufig hinderlich, wenn nicht gar lähmend wirken. Dazu kommt der bei unmittelbarer Verwaltung oft verhängnisvolle Einfluß politischer Parteien oder regionaler Körperschaften, der die Schlagkraft und Wendigkeit der Bahnen ebenso hemmt wie ein übertriebener Bürokratismus¹⁾. Die Folgen sind eine unwirtschaftliche Betriebsführung, die mit stark überhöhten Kosten arbeitet. Die hohen Kosten des Bahnbetriebes sind dann entweder die Ursache bedeutender Defizite, die vom Steuerzahler getragen werden müssen, oder von außerordentlich hohen Tarifen, die sowohl die Entwicklung der Wirtschaft im Inneren als auch ihre Konkurrenzfähigkeit gegenüber dem Auslande beeinträchtigen.

Auf den ersten Blick scheint es am besten, allen diesen Gefahren dadurch zu begegnen, daß man die Bahnen mit weitgehender oder völliger wirtschaftlicher und rechtlicher Selbständigkeit ausstattet und sie nach rein kommerziellen Grundsätzen führt. Dagegen bestehen aber gesamtwirtschaftliche Bedenken. Die Bundesbahnen sind das weitaus wichtigste Verkehrsmittel und das einzige mit unbedingter Beför-

¹⁾ In den meisten Eisenbahngesetzen finden sich daher Bestimmungen, die die Betrauung führender politischer Persönlichkeiten mit leitenden Funktionen in den Staatsbahnen verbieten.

derungspflicht. Eine „nationale“ Verkehrspolitik, die neben wirtschaftlichen auch politische, soziale und soziologische Gesichtspunkte zu berücksichtigen hat, könnte daher nur durch eine den Gesamtinteressen dienende Betriebspolitik der Bundesbahnen verwirklicht werden. Überläßt man die Bahnen jedoch einer rein kommerziellen Geschäftsführung, so besteht die Gefahr, daß sie ihre Monopolstellung ausnützen und alle nicht kommerziellen Gesichtspunkte zum Schaden der Gesamtheit vernachlässigen. Dies gilt insbesondere für die Tarifpolitik. Die Höhe und die Staffelung der Eisenbahntarife ist für den Standort der Betriebe, für die Entwicklung ganzer Wirtschaftszweige und Wirtschaftsgebiete von so entscheidender Bedeutung²⁾, daß die Tarifgestaltung nicht einer bloß kommerzielle Erfolge anstrebenden Geschäftsführung übertragen werden kann. Die Verstaatlichung der Bahnen verlöre jeden Sinn, wenn sie die gleiche Geschäftspolitik verfolgten wie private Monopolunternehmungen, öffentliche Interessen also reprivatisiert würden.

Die Vor- und Nachteile, die sowohl eine selbständige Geschäftsführung als auch eine der Hoheitsverwaltung angegliederte und dem Weisungs- und Aufsichtsrecht der Regierung und des Parlamentes unterworfenen Leitung aufweisen, legen es nahe, ein *Kompromiß* zwischen den beiden Verwaltungsformen zu suchen. Der Staat muß einerseits auf die Bahn so weit Einfluß nehmen können, daß die Belange einer „nationalen“ Verkehrspolitik gewahrt bleiben³⁾, er muß jedoch andererseits der Leitung der Bahnen so viel Selbständigkeit und Beweglichkeit lassen, daß sie wirtschaftlich geführt werden können.

Aus dieser grundsätzlichen Problematik haben sich in den einzelnen Staaten mannigfache juristische und organisatorische Formen der Staatsbahnen herausgebildet, die jedoch alle auf einen, dem wirtschaftspolitischen System (freie Wirtschaft, gelenkte Wirtschaft oder Planwirtschaft) und den besonderen verkehrsgeographischen Verhältnissen eines Landes angepaßten Mittelweg zwischen völliger Freiheit und Eigenverantwortlichkeit der Staatsbahnleitung einerseits und starrer Eingliederung in die Hoheitsverwal-

²⁾ Eine stärkere Änderung der Tarife würde z. B. die Standortbedingungen grundlegend verschieben und erhebliche Anpassungsschwierigkeiten auslösen, da der einmal gewählte Standort eines Betriebes oder eines Wirtschaftszweiges meist nur unter großen Verlusten geändert werden kann.

³⁾ Es muß allerdings vermerkt werden, daß die Postulate einer „nationalen“ Verkehrspolitik meist ver schwommen und umstritten sind. Vielfach verbergen sich unter dem Schlagwort nur die besonderen Interessen bestimmter Bevölkerungsgruppen, die mit Hilfe eines solchen Interventionismus Sondervorteile erlangen wollen.

tung und weitgehender parlamentarischer Kontrolle der Geschäftsgebarung andererseits hinauslaufen¹⁾.

„Finanziell-wirtschaftliche“ oder „formal-juristische“ Autonomie

Der Forderung nach einer beweglichen kommerziellen Betriebsführung bei gleichzeitiger Wahrung gesamtwirtschaftlicher Interessen kann sowohl durch eine mittelbare als auch durch eine unmittelbare Verwaltung der Staatsbahnen entsprochen werden. Wird eine juristische Körperschaft („mittelbare Verwaltung“) geschaffen, so müßte ihre wirtschaftliche Selbständigkeit in entscheidenden Punkten — wie etwa in der Tarif- und Besoldungspolitik — stark eingeschränkt werden. Behält man jedoch die unmittelbare Verwaltung bei, so könnten die Nachteile dieses Systems dadurch gemildert werden, daß der Leitung der Bahnen weitgehend wirtschaftliche Selbständigkeit und Dispositionsfreiheit eingeräumt wird. Im ersten Fall spricht man von „formal-juristischer“ Autonomie und im zweiten Fall von „wirtschaftlich-finanzieller“ Autonomie. Von diesen beiden Formen, die beide so ausgestaltet werden können, daß entweder die Selbständigkeit der Bahnen oder aber die staatliche Aufsicht überwiegt²⁾, scheint unter den bestehenden österreichischen Verhältnissen die „wirtschaftlich-finanzielle“ Autonomie unter Beibehaltung der unmittelbaren Verwaltung die zweckmäßigere zu sein.

Gegen eine „formal-juristische“ Autonomie der ÖBB. spricht vor allem, daß sie auch bei wirtschaftlicher Betriebsführung in absehbarer Zeit kaum in der Lage sein werden, sich finanziell selbst zu erhalten. Das Unvermögen der Bundesbahnen, ihre Selbstkosten zu decken, ist hauptsächlich auf die ungünstigen verkehrsgeographischen Verhältnisse der österreichischen Wirtschaft zurückzuführen, wie auf die relativ geringe Bevölkerungs- und Wirtschaftsdichte, die großen Höhenunterschiede des Terrains,

¹⁾ Ein Aufsichtsrat des Staates besteht auch in Ländern mit Privatbahnen. Es erstreckt sich vorwiegend auf „Bau und Betrieb“ (Sicherheit, Verkehrsanforderungen, Genehmigung von Neubauten oder Stilllegung alter Linien), das Tarifwesen und die Überwachung der Geschäftsführung sowie der Finanzgebarung.

²⁾ Es ist durchaus möglich, das juristisch selbständige Bahnen weniger wirtschaftliche Handlungsfreiheit besitzen als solche, die unmittelbar dem staatlichen Hoheitsbereich eingegliedert sind. So besitzen die Schweizer Bundesbahnen formell keine Autonomie, da sie von Behörden (Generaldirektion, Kreisdirektion) verwaltet werden, wirtschaftlich hingegen ein hohes Maß von Selbständigkeit. Demgegenüber hatte z. B. die ÖBB. vor 1938, obwohl sie als juristische Körperschaft konstituiert war, bedeutend weniger wirtschaftliche Selbständigkeit, da sie einer umfangreichen Staatsaufsicht unterlag.

den kostensteigernden Gebirgschafakter, die gebietsweisen zivilisatorischen Unterschiede und die geringe Verkehrsdichte zwischen landwirtschaftlichen und industriellen Gebieten³⁾. Dazu kommen die hohe Zinslast, die die Bundesbahnen tragen müßten, falls sie finanziell unabhängig geführt werden sollen, und der riesige Investitionsbedarf für die dringende Erneuerung des überalterten Fahrparkes, die Wiederherstellung der zerstörten Hochbauten, Strecken und Brücken sowie für die Elektrifizierung, der durch kommerzielle Anleihen finanziert werden müßte.

Die Gesteungskosten des Bahnbetriebes können auch deshalb nicht voll gedeckt werden, weil die Monopolstellung der Bahnen durch die Konkurrenz der Straße beeinträchtigt, nicht voll ausgenützt und die Tarife nicht bis zum betriebswirtschaftlichen Optimum erhöht werden können. Einer auf die Maximierung der Verkehrseinnahmen ausgerichteten monopolistischen Tarifpolitik ständen auch sonst ernste volkswirtschaftliche Bedenken entgegen. Die Staatsbahnen werden daher auch in Zukunft unvermeidlich mit einem Defizit arbeiten, das vom Staat und damit von den Steuerzahlern gedeckt werden muß. Seine volkswirtschaftliche Rechtfertigung liegt einmal darin, daß auch die übrigen Verkehrsmittel in verschiedenster Weise, meist versteckt, aus allgemeinen Steuermitteln subventioniert werden (Bau und Erhaltung von Landstraßen, Wasserstraßen, Hafenanlagen und Flugplätzen aus öffentlichen Mitteln). Die Forderung nach finanzieller Selbsterhaltung der Bahnen liefe daher auf eine willkürliche Diskriminierung zu ihren Ungunsten hinaus. Zum anderen ist zu berücksichtigen, daß gerade im Verkehrswesen der allgemeine ökonomische Grundsatz, daß die Kosten einer Leistung von jenen getragen werden sollen, die sie beanspruchen, nur beschränkt Gültigkeit hat⁴⁾.

³⁾ Die Bundesbahnen arbeiteten daher sowohl unter der unmittelbaren Verwaltung von 1876—1923 als auch unter der mittelbaren von 1923—1938 fast durchwegs mit Defizit. Im Jahre 1930 waren sie sogar außerstande, die gegenüber 1947 wesentlich niedrigeren Personalkosten zu decken, so daß die Pensionsbezüge vom Bund übernommen werden mußten. Auch die österreichischen Privatbahnen vor 1876 waren vielfach auf staatliche Garantievorschüsse angewiesen, die oft die Hälfte des Aktienkapitals erreichten und schließlich den Anstoß zur Verstaatlichung gaben (Sequestrationsgesetz vom 14. Dezember 1877).

⁴⁾ Ohne auf die subtile Problematik des Kostendeckungsprinzips im Verkehr näher einzugehen, sei hier nur auf das in der theoretischen Nationalökonomie unter dem Begriff „social economics“ bekannte Phänomen hingewiesen, daß es neben den in den Wirtschaftsrechnungen der Betriebe aufscheinenden Kosten und Erträge auch „soziale“ Kosten und Erträge gibt. Diese werden zwar in den Kalkulationen der Betriebe nicht erfaßt, müssen jedoch

Bei einer mehr oder minder starken finanziellen Abhängigkeit der Staatsbahnen von der Hoheitsverwaltung ist eine „formal-juristische“ Autonomie problematisch. Abgesehen davon, daß eine juristische Verwaltungsautonomie sinngemäß die finanzielle Selbstverwaltung einschließt, hat sie vor allem den Nachteil einer Doppelgeleisigkeit der Verwaltung. Der Staat kann die Bundesbahnen nur dann subventionieren, wenn er sich davon überzeugt, daß das Defizit tatsächlich unvermeidlich ist. Dazu gehört jedoch ein umfangreicher Kontrollapparat — etwa in Form einer eigenen Abteilung im Verkehrsministerium —, der neben der selbständigen Direktion der Bundesbahnen bestehen müßte und dessen Aufgabe es wäre, die staatlichen Interessen gegenüber der selbständigen Bundesbahnverwaltung wahrzunehmen.

Hingegen wäre eine „finanziell-wirtschaftliche“ Autonomie der Staatsbahnen, die sich bereits in anderen Staaten bewährt hat, wohl zu erwägen. Ihr Wesen besteht, wie bereits kurz angedeutet wurde, darin, daß der Verwaltung der Bundesbahnen eine Sonderstellung im Gefüge der allgemeinen Staatsverwaltung mit weitgehender Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit eingeräumt wird, ohne sie ganz aus dem staatlichen Bereich zu lösen. Da die unmittelbare Staatsaufsicht weiter besteht, kann die bei einer eigenen juristischen Körperschaft notwendige Doppelgeleisigkeit der Verwaltung vermieden werden. Die für einen Wirtschaftsbetrieb notwendige Beweglichkeit und Anpassungsfähigkeit wird dadurch gewährleistet, daß der Leitung der Staatsbahnen vor allem in der Personalpolitik, in der Führung des laufenden Bahnbetriebes und in technischen Belangen weitgehende Dispositionsfreiheit zugestanden wird. Die Leitung der Staatsbahnen kann unabhängig von den für die übrigen Staatsbeamten geltenden Vorschriften und unbelastet von politischen Erwägungen Bedienstete befördern, versetzen, entlassen und neu einstellen, und sich auf diese Weise einen leistungsfähigen Beamtenkörper schaffen, der den kommerziellen und technischen Anforderungen eines Wirtschaftsbetriebes gewachsen ist. Gleichzeitig genießt sie größte Freizügigkeit in der Führung des laufenden Betriebes. Es ist ihr gestattet, den Voranschlag, zumindest soweit er die laufende Gebarung betrifft, zu ändern und die einzelnen Rechnungs- bei einer volkswirtschaftlichen Betrachtung ebenso berücksichtigt werden wie jene.

ansätze so zu verschieben, wie es die konkrete Wirtschaftslage erfordert. Schließlich wird durch die Entscheidungsfreiheit in technischen Belangen erreicht, daß für die Rationalisierung und Modernisierung des Betriebes allein fachliche Gesichtspunkte ausschlaggebend sind.

Die Selbständigkeit in der Wirtschaftsführung findet ihre Korrelation in einer von der starren kameralistischen Staatsrechnung losgelösten Wirtschaftsrechnung. Die Bahn wird dadurch in die Lage versetzt, nach kaufmännischen Grundsätzen gegliederte Jahresabschluß- sowie Gewinn- und Verlustrechnungen zu erstellen und ihr Rechnungswesen so auszubauen, wie es für eine sorgsame Kontrolle der Betriebsgebarung erforderlich ist.

Für die organisatorische Form einer derartigen finanziell-wirtschaftlichen Autonomie bestehen vielfältige Möglichkeiten. Ein Vorbild für eine zweckmäßige Organisation bieten die *Schweizer Bundesbahnen*. Ihre Geschäftsleitung, bestehend aus drei General- und drei Kreisdirektoren, wird vom Bundesrat eingesetzt und ist für die Auswahl und Beförderung des Personals sowie für die kommerzielle und technische Leitung verantwortlich. Der mit Aufsichtsfunktionen betraute Bundesrat (bzw. das Eisenbahn-Departement) genehmigt das Budget und wahrt die öffentlichen Interessen in der Tarif- und Besoldungspolitik. Eine Gegenüberstellung der Verkehrsdaten der schweizerischen und der österreichischen Bundesbahnen zeigt trotz dem beschränkten Erkenntniswerte eines Vergleiches von Betrieben, die unter völlig anders gearteten wirtschaftlichen Bedingungen arbeiten, eindrucksvoll die Leistungsfähigkeit der Schweizer Bundesbahnen.

Verkehrsdaten der Bundesbahnen

	in der Schweiz ¹⁾	in Österreich ²⁾
Streckennetz (km)	2.925	6.057
davon elektrisch	2.807	1.001
Personalstand	37.700	83.306
Beförderte Reisende (1000)	212.990	78.636
Beförderte Gütertonnen (1000)	18.213	31.084
Zugskilometer (1000)	57.152	43.088
Betriebseinnahmen		
in Landeswährung (1000)	634.787	1.228.950 ³⁾
Betriebsausgaben		
in Landeswährung (1000)	437.223	1.583.390 ³⁾

¹⁾ Daten für das Jahr 1947 (ohne Privatbahnen und Schmalspur). — ²⁾ Daten für das Jahr 1948; das Jahr 1947 kann mit Rücksicht auf den Kohlenmangel nicht zum Vergleich herangezogen werden. — ³⁾ Laufende Gebarung.