

## Koordinierung des europäischen Verkehrs

### Gedanken zum Kapteyn-Bericht

VON DR. F. J. SCHROIFF, UNIVERSITÄT MÜNSTER/WESTF.

Nach der Errichtung der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) soll mit der Errichtung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ein gemeinsamer Markt für alle Güter errichtet werden. Ziel der europäischen Wirtschaftsintegration ist es, die internationale Arbeitsteilung in den Mitgliedsstaaten zu verstärken, alle sie behindernden Faktoren abzubauen.

#### A) Die gemeinsame europäische Verkehrspolitik

Durch die Gründung der EWG wird selbstverständlich auch die Verkehrspolitik erfaßt. Zum Unterschied zur EGKS hat die EWG sich mit verkehrspolitischen Grundsätzen nicht nur zum Funktionieren des gemeinsamen Marktes zu befassen, sondern darüber hinaus ist eine europäische Verkehrspolitik mit dem Ziel anzustreben, die Ordnung des Verkehrswesens zu verbessern. Die gemeinsame Verkehrspolitik der EWG soll sowohl die Interessen des Marktes als auch die Interessen der Verkehrsträger selbst beachten.

Zum Schutze der Verkehrsträger sieht der EWG-Vertrag vor, daß jede Maßnahme auf dem Gebiet der Beförderungsentgelte, die im Rahmen des Vertrages getroffen wird, der wirtschaftlichen Lage der Verkehrsunternehmen Rechnung zu tragen hat. Darüber hinaus erklärt die EWG Beihilfen, die den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs oder der Abgeltung bestehender, mit dem Begriff der öffentlichen Dienste zusammenhängender Leistungen entsprechen, als mit dem Vertrag vereinbar. Damit wird die Eigenwirtschaftlichkeit des Verkehrs als Grundsatz proklamiert und zugleich die Notwendigkeit einer Koordinierung, einer Ordnung des Verkehrs als eine europäische Aufgabe herausgestellt.

Mit dem Hinweis auf die Koordinierung bringt der EWG-Vertrag zum Ausdruck, daß ein freier, schrankenloser Wettbewerb im Verkehr nicht möglich ist. Auch der Umstand, daß man den Verkehr in einem besonderen — absichtlich von den allgemeinen Grundsätzen des Vertrages getrennten — Abschnitt des Vertrages behandelt, zeigt, daß man seiner Eigenständigkeit, seiner Besonderheiten Rechnung tragen will.

So offen bei der noch fehlenden gemeinsamen Verkehrskonzeption der materielle Inhalt der künftigen europäischen Verkehrspolitik nach dem Vertragstext geblieben ist, so ist diese Verkehrspolitik aber insofern in ihrer Ausrichtung gebunden, als sie den allgemeinen Tendenzen der EWG — der Verhinderung der Beschränkung des Wettbe-

werbes, der Beseitigung von Verzerrungen im Wettbewerb — nicht entgegenwirken darf. Die Prüfung muß in einer zweifachen Hinsicht erfolgen: einmal in der Auswirkung der Verkehrspolitik auf die Verkehrsnutzer und den Verkehr als integrierendes Element der europäischen Wirtschaft, und zum andern in ihrer Wirkung auf die Koordinierung der Wettbewerber im Verkehr und damit auf den Verkehr selbst als zu integrierendem Wirtschaftssektor.

Die Grundsätze des freien Wettbewerbes, die als Spielregeln für den warenwirtschaftlichen Bereich der EWG gelten sollen, sind im Verkehrssektor wegen der unvermeidlichen staatlichen Interventionen nicht ohne wesentliche Einschränkungen anwendbar. Aus den unterschiedlichsten Motiven und Zielsetzungen sind im Verkehr ordnende staatliche Eingriffe erforderlich. Diese staatlichen Interventionen auf dem Verkehrssektor haben in der bisher getrennten Entwicklung der Verkehrswirtschaften und der Verkehrsgesetzgebung der sechs Mitgliedstaaten zu grundverschiedenen Systemen geführt. In einer europäischen Verkehrspolitik können diese auf die Dauer nicht nebeneinander bestehen bleiben. Bei der künftigen europäischen Verkehrspolitik gilt es daher, die Ordnungsprinzipien für den Verkehr zu klären und sie mit den für die EWG aufgestellten gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen in Einklang zu bringen.

Diese Ordnung des Wettbewerbes zwischen den Verkehrsträgern ist ohne Zweifel die größte gemeinsam zu lösende Aufgabe der Verkehrspolitik der EWG. Es ist aber auch die schwierigste Aufgabe. Die deutsche Verkehrspolitik hat bisher nicht einmal in dem begrenzten nationalen Raum diese Aufgabe zu lösen versucht, wie die fehlenden Koordinierungsgrundsätze beweisen. Nun soll die Aufgabe in dem großen Wirtschaftsraum gelöst werden. Die Montan-Union konnte auf diesem Gebiet keinen Beitrag leisten, weil es bei der Koordinierung der Verkehrsträger keine Teilintegration, beschränkt auf den Sektor von Kohle- und Stahltransporten, geben kann und weil in bezug auf den Wettbewerb und die Koordinierung der Verkehrsträger untereinander die Souveränität und rat der EWG die Grundsätze der europäischen Verkehrspolitik souverän und autonom festlegen kann.

#### B) Der Kapteyn-Bericht

Für die Lösung der hiernach anstehenden Aufgabe der europäischen Verkehrspolitik ist es dankbar zu begrüßen, daß sich der Ausschuß für Verkehrsfragen der Hohen Behörde mit diesen Problemen befaßt und der interessierten Öffentlichkeit einen Bericht Gutachten von Sachverständigen der drei Verkehrsträger Eisenbahn, Binnenschifffahrt und Kraftwagen beruht<sup>1)</sup>. Dieses inhaltsreiche Dokument, das sich sehr bescheiden als eine erste Untersuchung bezeichnet, befaßt sich im Grundsatz mit dieser schwierigen Frage der Verkehrspolitik und tut dies in einer Weise, die höchste Anerkennung verdient.

<sup>1)</sup> „Bericht im Namen des Ausschusses für Verkehrsfragen über die Koordinierung des europäischen Verkehrs.“ Berichterstatler P. J. Kapteyn, Dokument Nr. 6 der Europ.-Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Gemeinsame Versammlung Nov. 1957.

Ich will mich hier mit seinem Inhalt nur soweit befassen, als dieser die Koordinierung und ihre Grundsätze behandelt, und hierzu einige Gedanken und Fragen vortragen, die der weiteren Klärung des Problems dienlich sein sollen.

### 1. Die Notwendigkeit der Koordinierung

Anlaß für den Bericht war die Feststellung, daß die Hohe Behörde der EGKS bisher bei der Beseitigung flagranter Diskriminierungen und der Einführung direkter internationaler Tarife Erfolge aufweisen kann, aber keine befriedigende Lösung der Harmonisierungs- und Koordinierungsfrage finden konnte. Aufgabe des Berichtes ist es, über den Rahmen von Kohle und Stahl hinaus die gemeinsamen Maßnahmen auf dem gesamten Verkehrssektor zu erörtern, die im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik im EWG-Raum bei der Koordinierung des Verkehrs zu treffen sind. Der Bericht vertritt die Auffassung, daß eine gemeinsame Verkehrspolitik nicht möglich ist, wenn ihre Regelungen sich nur auf die internationalen Verkehre beziehen.

Die Koordinierungsmaßnahmen müßten sich auf die internen und die internationalen Verkehrsbeziehungen erstrecken. Die Notwendigkeit der Koordinierung werde im EWG-Vertrag in seinen Artikeln 77 und 78 implizite anerkannt. Die Koordinierungsvorschläge fügten sich nicht nur im Rahmen des Vertrags ein, sondern stellten seine notwendige Ergänzung dar.

Die drei Gutachter gingen bei ihren Stellungnahmen übereinstimmend davon aus, daß die gegenwärtigen Wettbewerbsverhältnisse zwischen den Verkehrsträgern das Funktionieren des gemeinsamen Marktes beeinträchtigen, daß eine Teilkoordinierung, die sich nur auf die Transporte von Kohle und Stahl bezöge, weder wünschenswert noch durchführbar wäre und daß im Rahmen der nationalen Volkswirtschaften eine Lösung der europäischen Verkehrskoordinierung nicht möglich sei.

Der Bericht unternimmt es nun, aufgrund dieser Ausgangsstellung die Erfordernisse der Verkehrskoordinierung zu prüfen und zu erörtern, welche Möglichkeiten für ihre Durchsetzung vorhanden seien.

Wir wollen uns hier auf die erstgenannte Teilaufgabe beschränken.

### 2. Die Mängel der bisherigen Koordinierungsmaßnahmen

Die Notwendigkeit der Koordinierung und die Mängel der bisherigen Koordinierungsmaßnahmen werden aus der Entwicklung des Verkehrs erklärt. Vor der Entwicklung des Eisenbahnverkehrs habe die Fluß- und Kanalschiffahrt im Wettbewerb mit der Straße gestanden, wobei auch innerhalb dieser beiden Verkehrsträger Wettbewerb geherrscht habe. Das Eisenbahnmonopol, das dann den Straßenverkehr verdrängte und den Wasserstraßenverkehr auf die Gebiete beschränkte, wo die Natur die Voraussetzungen gab, hätte zum Schutz der Öffentlichkeit vor einem Mißbrauch seines Monopols mit den staatlichen Auflagen der Betriebs- und Beförderungspflicht, des Tarifzwanges mit einheitlichen Tarifen, ohne Rücksicht auf die Verkehrsfrequenz, belegt werden müssen. Nur aus dieser Monopolsituation erkläre sich die Theorie der Gemeinwirtschaftlichkeit und die Auffassung, daß die Verkehrsinteressen den öffentlichen Interessen unterzuordnen seien, wobei dann tatsächlich an die Stelle der Gesamtinteressen

häufig eine Vielzahl von privaten und regionalen Interessen getreten seien mit der Folge einer Verzerrung des Wettbewerbs.

Die Eisenbahn als Instrument der Wirtschafts- und Sozialpolitik mit ihren Möglichkeiten, die Verkehrslasten zwischen wirtschaftsschwachen und wirtschaftsstarken Gebieten zu Gunsten der ersteren und zu Lasten der letzteren auszugleichen, stehe nun bei der geänderten Marktlage einer verstärkten Konkurrenz gegenüber. Diese zerstöre die Ausgleichsmöglichkeiten. Die Lasten der öffentlichen Dienste seien aber der Bahn verblieben.

Die vom Staat ergriffenen negativen Koordinierungsmaßnahmen, die darauf abzielen, die Eisenbahn vor den Wettbewerbern abzuschirmen und zu schützen, seien ohne den gewünschten Erfolg geblieben. Trotz der Mannigfaltigkeit der verschiedenen Koordinierungsmethoden seien keine befriedigenden Koordinierungslösungen gefunden worden. Die Bemühungen, das Bahndefizit zu beseitigen, seien – von Sonderverhältnissen in den Niederlanden und der Schweiz abgesehen – ohne Erfolg geblieben. Das Nebeneinander der Methoden führe aber nicht nur zu untragbaren Verzerrungen des gemeinsamen Marktes, sondern belaste auch die Zusammenarbeit der Verkehrsträger.

### 3. Die positiven Koordinierungsmaßnahmen

Die europäische Verkehrspolitik müsse daher zu positiven Koordinierungsmaßnahmen kommen. Anstelle der durch staatliche Eingriffe verzerrten Transportpreisbildung mit ihren Begünstigungen örtlicher, regionaler und nationaler Interessen, die mit dem gemeinsamen Markt nicht vereinbar seien, wird eine Koordinierung gefordert, deren Ziel es ist, die Verkehrswirtschaft mit höchstmöglicher Produktivität durchzuführen, im Verkehr so billig wie möglich zu arbeiten und dabei eine optimale Verkehrsteilung dadurch zu erreichen, daß jeder Transport von dem Verkehrsträger durchgeführt wird, der am kostengünstigsten arbeitet.

Für die Ordnung des Verkehrswesens, für die einerseits eine internationale Abstimmung der Beförderungsbedingungen und Schaffung einer Ordnung innerhalb eines Verkehrsträgers – die Harmonisierung – für notwendig gehalten wird, und andererseits die Schaffung einer internationalen Wettbewerbsordnung zwischen den Verkehrsträgern – die Koordinierung –, wobei Harmonisierung und Koordinierung Hand in Hand gehen müßten, werden die Kosten als das gemeinschaftliche und maßgebende Kriterium bezeichnet.

Unter Ablehnung einer behördlichen Regelung der Verkehrsteilung wird bei freier Wahl der Verkehrsnutzer als einem unersetzlichen Steuerungsmittel die Steuerung durch kostenechte Tarifsysteine verlangt. Die Frachten müßten auf Grund der Betriebs- und Gesamtkosten der Verkehrsträger berechnet werden. Zur größtmöglichen Senkung des Transportkostenaufwandes und zur Erreichung des wirtschaftlichen Optimums müßten die Unterschiede in den Transportpreisen ungefähr den Unterschieden in den Kosten entsprechen.

Verkehrsverlagerungen, die sich auf Grund dieser Koordinierungsgrundsätze ergäben, seien bewußt in Kauf zu nehmen. Bei Verkehrszuwachs müsse der billige Verkehrszweig seine Kapazität ausdehnen, und die zu teuren Verkehrsmittel müßten stillgelegt werden. Der hierbei entstehende Kapitalverlust dürfe bei den Kostenvergleichen nicht

berücksichtigt werden, weil dies eine Behinderung des kostengünstigen Verkehrsmittels bedeute. Vorübergehend könnten zwar bei solchen Verkehrsverlagerungen höhere Kosten entstehen. Trotzdem müsse aber ohne Rücksicht auf die zu teuren Verkehrsmittel bei den billigeren eine Investition vorgenommen werden, wenn dies zu Kosteneinsparungen führe. Wenn man mit den Investitionen warten wolle, bis daß der teure Verkehrsträger seine festen Anlagen abgeschrieben habe, würde der technische Fortschritt auf unbestimmte Zeit behindert, da zur Betriebssicherheit die Anlagen des teuren Verkehrszweiges in brauchbarem Zustand gehalten werden müßten. Deshalb dürfe die Koordinierung nicht im Hinblick auf etwaige Verkehrsverlagerungen gebremst und der Betrieb der bedrohten Unternehmungen nicht durch preispolitische Maßnahmen aufrechterhalten werden.

Damit wird eindeutig jede Besitzstandstheorie, die volkswirtschaftlich unhaltbar ist, abgelehnt.

#### 4. Die notwendige Änderung des bisherigen Tarifbildungssystems

Mit einer solchen Verkehrskoordinierung nach den Selbstkosten wird das bisherige Tarifbildungssystem als nicht vereinbar abgelehnt. Die einheitliche Tarifierung im Raum, ohne Rücksicht auf die Verkehrsdichte und sonstige Kostenunterschiede, die ursprünglich Diskriminierungen zwischen den Verkehrsnutzern ausschalten sollten, inzwischen aber durch Ausnahmetarife ausgehöhlt wurde, wird abgelehnt. Ebenso müßten die Werttarifierung, eine von der Kostenstaffelung abweichende Entfernungsstaffelung und die Ausnahmetarife zur Förderung wirtschaftlicher, sozialer und nationaler Belange, abgeschafft werden, weil auch sie die Ziele des gemeinsamen Marktes störten und eine rationelle Verkehrsteilung hinderten. An Stelle des gegenwärtigen Tarifsystems, das den Kostenüberlegungen nur unvollständig Rechnung trage und auf der überholten Monopolstellung der Eisenbahn beruhe, müsse eine Tariffdifferenzierung nach den Selbstkosten treten. Bei den sehr unterschiedlichen Selbstkosten auf den verschiedenen Strecken (Verhältnis 1 : 10) könnten unter Berücksichtigung der Differenzierung nach Zuggröße, Verkehrsdichte, Rückfrachtmöglichkeiten die Frachten sehr weit gespannt werden. Eine solche Ausrichtung der Eisenbahntarife nach den Selbstkosten führe zu Verkehrsverlagerungen zu Gunsten des Kraftwagens dort, wo die Eisenbahn bisher unzureichende, ihre Kosten nicht deckende Tarife erzielte, und zu Verkehrsverlagerungen zu Gunsten der Eisenbahn dort, wo sie infolge des notwendigen Ausgleichs bisher zu teuer war. Die künstliche Stärkung der Wettbewerbslage der Eisenbahn auf den ungünstigen Strecken und ihre Schwächung auf den guten Strecken würde damit beseitigt. Die notwendige Tarifierhöhung auf den schlechten und verkehrsschwachen Strecken könnte dort, wo ein Einsatz des Kraftwagens möglich sei, durch diesen korrigiert werden. Die raumpolitischen Ziele der Förderung der Dezentralisierung könnten nicht mehr über die Tarifpolitik erreicht werden. Diese Ziele müßten durch finanzielle, fiskalische und sozialpolitische Mittel erreicht werden, durch Verlagerung der Einkommen, nicht durch Sonderbelastungen des Verkehrs. Im übrigen würden die bei einem Übergang zu einer Tariffdifferenzierung nach Selbstkosten zu befürchtenden Schäden zu leicht übertrieben. Man dürfe die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft nicht unterschätzen. Wie der systematische Abbau der Werttarifierung zeige, träten keine Katastrophen auf.

Das europäische Verkehrswesen müsse sich auf einen Transportmarkt ausrichten, der

auf Selbstkosten beruhe. Die Tarifaussgleiche, die einer harmonischen Entwicklung des Marktes im Wege stünden und zu Verzerrungen in der Arbeitsteilung des Verkehrs führten, müßten beseitigt werden. Eine solche Tarifbildung wird natürlich nicht nur für die Eisenbahn verlangt, sondern auch für die Verkehrsträger Binnenschifffahrt und Kraftwagen.

Bei einer Tarifbildung auf Grund harmonisierter Selbstkosten hält der Bericht das wesentliche Ziel der Koordinierung für erreicht. Jeder Verkehrsträger verhalte sich dann wie bei absolut freiem Wettbewerb.

### C) Kritische Bemerkungen und Fragen zum *Kapteyn*-Bericht

#### 1. Einheitliche Tarifbildungsprinzipien trotz unterschiedlicher Marktformen?

Es muß zunächst die Frage geprüft werden, ob es überhaupt ein einheitliches Preisbildungssystem bei allen Verkehrsträgern geben kann, bzw. ob angesichts der unterschiedlichen Marktformen im Verkehr, die auch unterschiedliche Preisbildungssysteme zur Folge haben, die Preisbildung nicht verzerrt und den immanenten Tendenzen der Verkehrsträger zuwider festgesetzt werden muß, wenn man nach einem einheitlichen Tarifbildungsprinzip im Verkehr strebt.

Die Anwendung der empfohlenen Koordinierungsgrundsätze dürfte bei Binnenschifffahrt und Kraftwagen keine Schwierigkeiten bereiten. Betrachten wir einmal die deutschen Verhältnisse. Hier hat die Binnenschifffahrt im Prinzip selbstkostenorientierte Frachten. Grundlage der Frachtenbildung sind die individuellen tatsächlichen Selbstkosten in den einzelnen Standardrelationen. Hierbei muß natürlich mit Durchschnittskosten gerechnet werden<sup>\*)</sup>. Im übrigen ist man im innerdeutschen Binnenschifffahrtsverkehr bemüht, alle Faktoren, die kostensenkend oder kostenerhöhend wirken, in der Frachtlage zum Ausgrundsätzen des *Kapteyn*-Berichtes vereinbar.

Voraussetzung für das Funktionieren einer so orientierten Frachtenbildung ist eine organisatorische Zusammenfassung der Binnenschifffahrt, die diese in ihren Teilen und Partnern zusammenschließt, die sich durch Beschäftigungsabkommen, Konventionen, Pools über die Aufteilung der anfallenden Verkehrsmengen einigen können.

Diese Frachtenbildung ist auch im grenzüberschreitenden Binnenschifffahrtsverkehr zu realisieren, sobald hier die entsprechenden organisatorischen Voraussetzungen getroffen sind, wie dies für den innerdeutschen Verkehr der Fall ist. Es ist bekannt, daß die Versuche, auf diese Weise den grenzüberschreitenden Verkehr frachtlich dauerhaft zu regeln, in erster Linie an dem Umstand gescheitert sind und scheitern mußten, daß der Großteil der holländischen Partikulierschifffahrt, die über einen beachtlichen Flottenanteil verfügt, nicht fest organisiert ist. Eine solche selbstkostenorientierte Frachten-

<sup>\*)</sup> Auch der *Kapteyn*-Bericht hält es nicht für unbedingt notwendig, daß den Tarifen in jedem einzelnen Fall die Selbstkosten jeder einzelnen Leistung zugrunde gelegt werden. Man könnte sich zunächst mit einer Einteilung der vergleichbaren Strecken, die hinsichtlich der Tarife als homogen betrachtet werden können, in Klassen zufrieden geben.

bildung ist dabei zu ihrem Funktionieren nicht an eine staatliche Mitwirkung gebunden, sondern kann den Selbstverwaltungsorganen der Schifffahrt und Wirtschaft zur Regelung übertragen werden.

Das frachtpolitische Problem in der Binnenschifffahrt ist die frachtpolitische Neutralisierung der Transportraumreserve, die bekanntlich in der Binnenschifffahrt — abgesehen von den saisonalen und konjunkturellen Schwankungen — schon wegen der Wasserstandsschwankungen besonders groß sein muß. Es handelt sich damit um das Problem der Verhütung ruinöser Frachtenbildung infolge des unelastischen Angebotes in Zeiten nicht ausreichender Nachfrage, ein Problem, das nur gelöst werden kann, wenn auf der Grundlage der angedeuteten organisatorischen Voraussetzungen Verständigungen über die Verkehrsteilung innerhalb der Schifffahrt, und ggf. Verständigungen über vorübergehende Stilllegungen von Schiffsraum zustande kommen.

Die Binnenschifffahrt hat bei ihrer Struktur — von Sonderfällen abgesehen — nicht die Möglichkeit, ihre Frachten nach der Nachfrageelastizität auszurichten. Sie kann nicht in ihrem unbestrittenen Verkehr durch über den Selbstkosten liegende Frachten entsprechende Differenzialgewinne erzielen, um sich damit in den bestrittenen Märkten durch unter den Selbstkosten liegende Frachten künstlich stark zu machen. Bei ihr fehlen die Voraussetzungen für eine solche monopolistische Preisgestaltung. Der innere Wettbewerb der Binnenschifffahrt, bedingt durch das Nebeneinander von Reedereien unterschiedlichster Größe, mit und ohne horizontale und vertikale Kombinationen, daneben die Vielzahl der Einzelschiffer, läßt dies nicht zu. Auch der latent stets vorhandene Wettbewerb der Werkschifffahrt verhindert eine solche Preisdifferenzierung, ebenso der dazu kommende Wettbewerb der ausländischen Schifffahrtsunternehmen auf den nationalen Verkehrsmärkten.

Die Binnenschifffahrt weicht von den kostenorientierten Frachten nach unten nur ab, wenn die Konkurrenzfrachten anderer Verkehrsmittel oder anderer Verkehrswege sie dazu zwingen. Deshalb ist es für die Binnenschifffahrt so wichtig, daß diese Konkurrenzfrachten so gebildet werden, daß sie einen fairen, unverfälschten Wettbewerb ermöglichen.

Diese deutschen Verhältnisse stellen mithin unter Beweis, daß in der Binnenschifffahrt selbstkostenorientierte Frachten möglich sind, wenn die entsprechenden organisatorischen Voraussetzungen geschaffen und sich auf dieser Basis die Schifffahrtstreibenden über die Verkehrsteilung verständigen können.

Im Prinzip gilt für den Güterkraftverkehr das gleiche: Wenn er nicht durch staatlichen Zwang im Güterfernverkehr an die Eisenbahnpreisbildung gebunden und wenn er nicht durch staatliche Beschränkungen im freien Zugang zum Markt behindert wäre, hätte er aus den gleichen Gründen, wie bei der Binnenschifffahrt angeführt — innerer Wettbewerb, Werksverkehr, Wettbewerb durch ausländische Kraftwagenunternehmen — keine Möglichkeiten zu einer nach der Nachfrageelastizität ausgerichteten Tariffdifferenzierung. Er würde auf der Grundlage der auch hier unentbehrlichen organisatorischen Voraussetzungen mit selbstkostenorientierten Tarifen arbeiten können.

Anders liegen aber die Verhältnisse bei der Eisenbahn, weil man hier bei aller Berücksichtigung der geänderten Marktlage nicht von einem Verlust, sondern nur von einer Einschränkung der Monopolstellung sprechen kann. Ein Wettbewerb verschiedener Frachtführer auf der Schiene ist nicht gegeben. Dieser ist wirtschaftlich unrationell und

verbietet sich aus technischen Gründen und Gründen der Betriebssicherheit. Aber auch eine Konkurrenz mehrerer Linien nebeneinander ist unökonomisch. Die Fixkostenstruktur, die mangelnde Sättigung der Betriebseinheit, die Kapazitätsreserve, die Kuppelproduktion von Hin- und Rückfahrt, alle diese Umstände würden einen solchen Wettbewerb so ruinös machen, daß es zu einer Verständigung oder Verschmelzung, in jedem Fall zu einer Ausschaltung des Wettbewerbes kommen muß, es sei denn, daß dies zwangsweise vom Staat verhindert wird, wie es jahrzehntelang das Bestreben der ICC in Amerika war.

In Europa hat der Staat derartige Zusammenschlüsse nie verhindert. Überall bildete sich ein einheitliches Betriebsnetz, das sich auf den nationalen Raum des betreffenden Staates ausdehnte. Je nach der Größe dieses Nationalraumes und je nach seiner Wirtschaftsstruktur haben daher die Eisenbahnen große interne Kosten- und Preisausgleichsmöglichkeiten, die ihre Wettbewerbsposition gegenüber den anders strukturierten Verkehrsmitteln stärken.

Praktisch gibt es bei der Bahn das Problem des internen Wettbewerbes nicht. Dank dem Schienenmonopol gibt es aber auch keine Probleme des Werkverkehrs auf der Schiene. Schließlich kennt die Eisenbahn auch keine Probleme eines ausländischen Wettbewerbes auf ihrem Schienennetz. Bei der Eisenbahn ist durch die Staatsgrenze ihr monopolistischer Bereich abgesteckt und garantiert. Sie kann weder auf fremdes Gebiet übergreifen, noch hat sie Übergriffe auf ihr Gebiet zu erwarten. Der internationale Wagenaustausch stellt eine kostensenkende Rationalisierungsmaßnahme dar, die gleichfalls die Wettbewerbsposition der Eisenbahn gegenüber den anderen Verkehrsmitteln stärkt. Bei Binnenintegration die Verkehrsmittel und die Verkehrsunternehmen einer Volkswirtschaft im Gebiet einer anderen Volkswirtschaft zuzulassen sind, so erstreckt sich dies bei der Eisenbahn nur auf die Zulassung fremder Betriebsmittel mit der oben angedeuteten Wirkung, aber nicht auf die Zulassung fremder Verkehrsbetriebe, die zusätzliche Konkurrenz bereiten. Binnenschifffahrt und Kraftwagen, die prinzipiell durch Wettbewerb gekennzeichnet sind, sehen sich hier Übergriffen ausländischer Verkehrsbetriebe gegenüber. Je nach dem Wettbewerbsvermögen ergibt sich hier aus der Zulassung fremder Verkehrsbetriebe eine verschärfte Lage des Wettbewerbes<sup>3)</sup>.

Diese Unterschiede in den Marktformen, die auch durch die zunehmende Konkurrenz auf dem Verkehrsmarkt nicht beseitigt werden, führen nach den ökonomischen Tendenzen zu unterschiedlichen Tarifbildungsprinzipien, die man nicht ohne Vergewaltigung wirtschaftlicher Tatbestände gleichrichten kann.

Trotz aller Konkurrenz der anderen Verkehrsträger bleibt der Eisenbahn in der Regel eine teilmonopolistische Marktposition mit weitgehenden Möglichkeiten differenzierter Preisgestaltung. Unter Ausnutzung der verschiedenen Nachfrageelastizitäten ist die Eisenbahn daran interessiert, die gleichen Leistungen zu verschiedenen Preisen zu verkaufen, und zwar ganz unabhängig von dem Ziel ihres Wirtschaftens, ob sie eine Gewinnmaximierung oder nur eine Gesamtkostendeckung anstrebt.

Die Ausrichtung ihrer Tarifpolitik nach der Nachfrageelastizität unter Herausbildung bestimmter Tariffdifferenzierungsprinzipien sachlicher und regionaler Art, Wertstaffelung,

<sup>3)</sup> Vergl. A. F. Napp-Zinn: „Die Integration des Verkehrs“, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 1958, Seite 8.

Entfernungsstaffelung, Ausnahmetarifpolitik ist ihr immanent. Sie entspricht ihrer Betriebsökonomie und ist nicht Ausdruck einer künstlichen Beeinflussung ihrer Transportpreise durch den Staat.

Durch diese Tariffdifferenzierung ist die Eisenbahn vielmehr bemüht, ihr Transportvolumen zu vermehren, ihre Kapazität besser auszunutzen, indem sie tiefer in den Produktionsbereich mit abnehmenden Selbstkosten pro Leistungseinheit eindringt. Damit kann sie ihre Kosten je Leistungseinheit senken und damit zugleich ihre Wettbewerbsposition gegenüber anderen Verkehrsmöglichkeiten stärken.

Eine solche Preisbildung liegt aber auch im Interesse der Volkswirtschaft, weil durch sie der Transportkostenaufwand geringer gehalten werden kann als bei einem Verbot solcher Differenzierungen und einer strikten Ausrichtung der Tarife nach den Selbstkosten. Wenn man sich bei der europäischen Verkehrskoordinierung das Ziel setzt, den Verkehr mit höchstmöglicher Produktivität durchzuführen, darf man dann eines einheitlichen Tarifbildungsprinzips wegen auf diese die Frachtkosten senkenden Wirkungen verzichten?

Natürlich kann sich die Koordinierung nicht darauf beschränken, nur bei der Eisenbahn die höchstmögliche Produktivität, nur bei ihr ein Optimum in der Kapazitätsausnutzung zu erreichen. Das geht praktisch wiederum auf die in dem Bericht kritisierten negativen Koordinierungsmaßnahmen hinaus, die lediglich das Ziel haben, die Eisenbahn künstlich vor der Konkurrenz der anderen Verkehrsträger abzusichern und auf Kosten dieser Wettbewerber ihr Monopol künstlich im früheren Ausmaß zu erhalten. Aber es gibt nicht überall Wettbewerb; es bleiben Möglichkeiten, wo eine Tariffdifferenzierung nach der Nachfrageelastizität keine die anderen Verkehrsträger behindernden Wirkungen auslöst. Worauf es bei der veränderten Marktlage ankommt, ist zu verhindern, daß die Eisenbahn ihre Tariffdifferenzierungsmöglichkeiten besagter Art als Mittel im Wettbewerbskampf anwendet.

## 2. Selbstkostenorientierte Frachten in den Wettbewerbsbereichen

Gerade in dieser Hinsicht kommt den Koordinierungsgrundsätzen des *Kapteyn*-Berichtes bei der veränderten Marktlage eine besondere Bedeutung zu. Durch die veränderte Marktlage, durch die verstärkte Konkurrenzierung der Eisenbahn durch die anderen Verkehrsträger und die anderen Verkehrsmöglichkeiten wird die Eisenbahn gezwungen, ihre Tariffdifferenzierung nicht mehr allein nach der Nachfrageelastizität, nach der Frachtbelastbarkeit des Gutes auszurichten. Sie muß ihre Tariffdifferenzierung einschränken – ohne sie aber aufgeben zu müssen –, weil sie nunmehr auf die Wettbewerbsgefährdung Rücksicht nehmen und neben der Nachfrageelastizität jetzt auch die Substitutionselastizität beachten muß. Mit den hierdurch eingeschränkten Tariffdifferenzierungsmöglichkeiten werden zwangsläufig ihre Tarife stärker kostenorientiert. Die Kosten, die die Eisenbahn bisher nur als Tariffuntergrenze interessierten, rücken jetzt zwangsläufig stärker in den Mittelpunkt ihrer Tarifpolitik. Sie muß nunmehr die Mengengesichtspunkte, wie Wagenausnutzung, Zugausnutzung, Verkehrsdichte, Verhältnis von Hin- und Rückfracht, die kostenorientierte Tarifbildungsmerkmale sind, stärker bei ihrer Tarifgestaltung berücksichtigen.

Solange aber nicht alle Verkehrsmärkte der Bahn, jedes Gut und jede Verkehrsrelation wettbewerbsgefährdet sind, bleiben der Eisenbahn weitgehende Möglichkeiten, bei denen sie unter Berücksichtigung der Nachfrageelastizität ihre Tarife mit der Wirkung einer Senkung ihrer Kosten differenzieren kann.

Eine solche stärkere Kostenorientierung infolge der veränderten Marktlage, unter gleichzeitiger Beibehaltung einer Tariffdifferenzierung nach der Nachfrageelastizität in dem nunmehr beschränkten Rahmen, braucht die Zusammenarbeit der Verkehrsträger nicht zu stören. Sie braucht einer ökonomisch sinnvollen Arbeitsteilung im Verkehr nicht hinderlich zu sein, wenn sie unter Kontrolle genommen wird.

Diese muß sich vor allem darauf erstrecken sicherzustellen, daß die Eisenbahn in der veränderten Marktlage die ihr bleibenden Möglichkeiten der Tariffdifferenzierungen, die nicht reines Spiegelbild einer Kostendifferenzierung sind, als Mittel des Wettbewerbskampfes nicht mißbraucht. Geschieht dies, so muß hierdurch der Wettbewerb verzerrt und jede Verkehrskoordinierung von vornherein gefährdet, wenn nicht unmöglich gemacht werden, weil die anderen Verkehrsträger bei ihrer anderen Marktform dieses Mittel nicht anwenden können und es nach allen Erfahrungen nicht ratsam ist, ihnen künstlich eine teilmonopolistische Marktform mit solchen Tariffdifferenzierungsmöglichkeiten aufzuzukroyieren.

Hier scheint mir das eigentlich zu lösende Problem zu liegen, und hierin sehe ich den besonderen Wert der Koordinierungsvorschläge, die in dem *Kapteyn*-Bericht gemacht werden. Dort, wo ein Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern vorliegt, können nur die Kosten das Kriterium für die Ordnung des Verkehrswesens sein.

## 3. Das Problem der Tariffuntergrenze

In dem *Kapteyn*-Bericht wird als Koordinierungsgrundsatz die Forderung erhoben, die Transportpreise nach den tatsächlichen Selbstkosten auszurichten und von jeder künstlichen Beeinflussung freizumachen. Dabei soll der Transportpreis alle mit dem Transport zusammenhängenden Kosten enthalten, d. h. alle Transporte müssen die ihnen zuzumessenden variablen und festen Kosten tragen<sup>1)</sup>.

Zur Erreichung eines wirtschaftlichen Optimums sollen die angebotenen Transportpreise zueinander Unterschiede aufweisen, die ungefähr den Unterschieden in den Kosten entsprechen.

Zur Erreichung einer optimalen Teilung des Verkehrsaufkommens soll jeder Transport von dem Verkehrsträger ausgeführt werden, der gesamtwirtschaftlich am günstigsten ist. Nach den vorstehenden Leitsätzen heißt das, daß die Transporte von dem Verkehrsträger auszuführen sind, der die Transportleistung – bei den nach den Gesamtkosten der Transportführung ausgerichteten Frachten – am kostengünstigsten durchführt, also mit dem volkswirtschaftlich geringsten Kostenaufwand.

M. E. kann man diese generellen Forderungen anerkennen für die Wettbewerbstarife,

<sup>1)</sup> Im Bericht wird unterschieden „zwischen den variablen Kosten, aus denen der Begriff der Grenzkosten abgeleitet wird, die aus den mit jedem Transport entstehenden und wieder verschwindenden Ausgaben gebildet werden – und den vollständigen Selbstkosten, die man erhält, wenn den variablen Kosten der Teil, der von dem einzelnen Transport unabhängigen Kosten – Kosten für die Infrastruktur, Gemeinkosten etc. –, die man üblicherweise auf jeden Transport anrechnet, zugeschlagen wird“. – *Kapteyn*-Bericht a.a.O. Seite 37.



und hier muß man sie sogar anerkennen, wie nachstehend begründet werden soll. Aber gerade in dieser Hinsicht wird in dem Bericht eine abweichende Auffassung vertreten. Der Bericht erklärt es für unbedenklich, daß die Tarife nach der Lage auf dem Transportmarkt einen unterschiedlichen Teil der festen Ausgaben decken, wobei in jedem Falle der Tarif mindestens die betreffenden variablen Kosten decken muß.

Mit dem Hinweis auf die Lage auf dem Transportmarkt ist wohl auch — vielleicht sogar ausschließlich — die Wettbewerbslage zu den anderen Verkehrsträgern gemeint, wie die Ausführungen über den Wettbewerbsstarif zeigen. Hierzu wird in dem Bericht gesagt, daß die Angleichung an den Wettbewerb nicht dazu führen dürfe, daß die Tarife unterhalb der variablen Kosten liegen.

Besteht hier nicht ein gewisser Widerspruch zu dem Koordinierungsgrundsatz, der die Selbstkosten zum Ordnungsfaktor für die Verkehrswirtschaft proklamiert? Müssen nicht gerade im Wettbewerbsfall die Transportpreise alle mit dem Transport zusammenhängenden Kosten decken, sowohl die variablen als auch die zuzumessenden festen Kosten?

Nehmen wir den Fall, daß ein Verkehrsträger in seinen Transportpreisen seine variablen und festen Kosten deckt und dabei die Transporte ausführt, weil er mit dem volkswirtschaftlich geringsten Kostenaufwand arbeitet. Nun versucht ein anderer Verkehrsträger, der auf diesem Verkehrsmarkt mit volkswirtschaftlich höherem Kostenaufwand arbeitet, dadurch bei diesen Transporten zum Zuge zu kommen, daß er einen Wettbewerbsstarif erstellt, durch den er zwar seine variablen Kosten deckt, nicht aber die der Transportleistung zuzumessenden festen Kosten. Da die festen Kosten den größten Teil seiner Kosten ausmachen, kann er mit seinem so gebildeten Transportpreis so tief heruntergehen, daß er den Transportpreis des erstgenannten Verkehrsträgers, der mit diesem seine variablen und festen Kosten deckt, unterbietet. Er kann also auf diese Weise die Transporte an sich ziehen.

Nach diesem Beispiel kommt also bei einer Tarifierung bis herab zu den variablen Kosten nunmehr der Verkehrsträger zum Zuge, der mit volkswirtschaftlich höherem Kostenaufwand arbeitet, während der kostengünstigere Verkehrsträger ausgeschaltet wird.

Dem oben zitierten Grundsatz, über kostenorientierte Transportpreise zu einer optimalen Aufteilung des Verkehrs zu kommen, wird mithin zuwidergehandelt.

Die der Transportleistung zuzumessenden festen Kosten, die der Verkehrsträger in seinem nach den variablen Kosten ausgerichteten Tarif nicht deckt, entstehen aber der Volkswirtschaft in jedem Falle.

Werden sie über ein hierdurch entstehendes Defizit dieses Verkehrsträgers von der öffentlichen Hand, dem Steuerzahler, getragen, wird gegen den Grundsatz verstoßen, daß ein Gleichgewicht zwischen den Transportpreisen und den Gesamtkosten des Verkehrsunternehmens bestehen muß.

Werden diese hier durch den Transportpreis nicht gedeckten festen Kosten anderen Transportleistungen dieses Verkehrsunternehmens angelastet, so treten gerade die Wirkungen ein, die nach dem Bericht zu Diskriminierungen der Produzenten führen müssen, die das reibungslose Funktionieren des gemeinsamen Marktes beeinträchtigen.

Der Bericht vertritt hierzu den folgenden Grundsatz: Eine richtige Standortwahl für

die Industrie wird illusorisch gemacht und die rationellste Verteilung der Produktion auf dem höchsten Leistungsstand beeinträchtigt, wenn im überspitzten Wettbewerb auf den bedrohten Strecken zu niedrige Preise gewährt und die betreffenden Verbraucher bevorzugt werden, während zum Ausgleich die Tarife dort übermäßig angehoben werden, wo der Wettbewerb weniger scharf ist, was zur Beeinträchtigung anderer Verbraucher führt.

Aber gerade bei einer Wettbewerbsstarifizierung bis herab zu den variablen Kosten tritt infolge des hohen Ausmaßes der festen Kosten diese Wirkung ein, die für unerwünscht gehalten wird. Auf diese Frage wird noch weiter unten einzugehen sein.

Hier gilt es, zunächst in bezug auf die Koordinierung der Wettbewerber, noch ein weiteres Bedenken gegen die genannte Tarifuntergrenze zu erwähnen.

Wenn man den Grundsatz aufstellt, daß bei Wettbewerbsstarifen bis zu den variablen Kosten tarifiert werden darf, muß dieser Grundsatz natürlich für alle Verkehrsträger gelten. Man kann daher in unserem Beispiel dem durch den besagten Wettbewerbsstarif aus dem Markt gedrängten Verkehrsträger nicht verwehren, seinerseits mit seinen Tarifen bis auf seine variablen Kosten herunterzugehen.

Damit haben wir aber die unerwünschte Form des Wettbewerbs, die es nach dem Bericht zu verhindern gilt. Wir haben dann den überspitzten Wettbewerb, der zur Unrentabilität führt, zu ungewöhnlich niedrigen Frachten, die zu volkswirtschaftlichen Störungen führen, welche kostspieliger sind als die Einsparungen, die gewissen Verkehrsnutzern entstehen.

M. E. kann dies nur dadurch verhindert werden, daß alle Verkehrsträger bei den Wettbewerbsstarifen verpflichtet sind, in ihren Tarifen sowohl ihre variablen als auch ihre festen Kosten zu decken. Nur dann ist ein echter Leistungswettbewerb und eine ökonomisch sinnvolle Arbeitsteilung im Verkehr möglich.

Die Überwachungsinstanz, die nach dem Bericht die Zulässigkeit von Wettbewerbsstarifen sicherzustellen hat, muß also auch in der Lage sein, festzustellen, daß hiergegen nicht verstoßen wird.

Der Bericht hat diese Zusammenhänge keinesfalls übersehen oder nicht erkannt. Das beweisen die Ausführungen über die Verkehrsverlagerungen, die sich auf Grund seiner sind. Wir erwähnten diese Ausführungen bereits in einem anderen Zusammenhang.

Wenn hiernach bei Verkehrszuwachs der billige Verkehrszweig seine Kapazität ausdehnen hat, während das zu teure Verkehrsmittel unter Inkaufnahme der hierbei entstehenden Kapitalverluste stillzulegen ist, so basieren diese Ausführungen auf der Überlegung, daß in den Wettbewerbsrelationen durch die Transportpreise die variablen und die festen Kosten gedeckt werden müssen. Sonst ist gar nicht die Frage nach dem kostengünstiger arbeitenden Verkehrsmittel zu beantworten.

#### 4. Zulässigkeit von Kopplungs- und Mindestmengentarifen?

In bezug auf die Koordinierung der Verkehrsträger muß in diesem Zusammenhang noch ein anderes Problem angeschnitten werden, das der *Kapteyn*-Bericht nicht erwähnt, das aber gerade dann behandelt werden muß, wenn man mit den aufgestellten Koordi-

nierungsgrundsätzen das Ziel verfolgt, zu einer Verhaltensweise der Verkehrsträger zu kommen, wie bei freiem Wettbewerb. Es sind dies die der Eisenbahn auf Grund ihrer Marktstellung gegebenen Möglichkeiten, den auf ihre Dienste angewiesenen Verkehrsnutzern Bedingungen zu diktieren, die in der übrigen Wirtschaft durch Kartellgesetze verhindert, bzw. nicht gestattet werden, um die Grundfunktionen einer möglichst freien Marktwirtschaft nicht zu verschütten. Dieser Gedanke ist auch die Leitlinie der europäischen Wirtschaftspolitik nach dem EWG-Vertrag. Kann nicht die Eisenbahn im Wege ihrer Globalrechnung und ihrer Tariffdifferenzierungen praktisch jeden Verkehrskonkurrenten aus dem Markt drängen, indem sie Dumpingfrachten in den Relationen einführt, in denen noch andere Verkehrsträger tätig sind, oder indem sie Kopplungs- und Mindestmengentarife erstellt?

In dem *Kapteyn*-Bericht bleibt die Frage unbeantwortet, ob und inwieweit solche Tarifpraktiken mit den aufgestellten Koordinierungsgrundsätzen vereinbar sind.

Es ist hier der Tatbestand gemeint, daß ein Verkehrsträger die Einräumung eines Tarifs für Rohstoffe an die Bedingung knüpft, daß in einem bestimmten Verhältnis zu den hiernach gefahrenen Rohstoffmengen auch Halb- und Fertigwaren der betreffenden Industrie zu einem anderen Frachtsatz demselben Verkehrsunternehmer zur Verfrachtung aufgegeben werden müssen (Kopplungstarif).

Zum andern ist der Tatbestand gemeint, daß ein Verkehrsträger die Einräumung eines Tarifes an die Bedingung knüpft, daß die betreffenden Verkehrsnutzer sich verpflichten, in einer Zeiteinheit — z. B. innerhalb eines Jahres — die gesamte zum Versand kommende Menge oder aber den größten Teil nur mit dem betreffenden Verkehrsträger zu verfrachten (Mindestmengentarif).

M. E. können sich auch aus solchen Tarifpraktiken Verstöße gegen die in dem Bericht entwickelten Koordinierungsgrundsätze ergeben, und zwar sowohl hinsichtlich der optimalen Teilung des Verkehrs unter den Verkehrsträgern, als auch hinsichtlich daraus resultierender Diskriminierungen von Verkehrsnutzern, die die reibungslose Durchführung des gemeinsamen Marktes beeinträchtigen.

Hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Wettbewerber ist folgendes zu beachten: Durch diese Tarifbedingungen werden bestimmte Verkehrsmengen aus dem Markt gezogen und dem Leistungswettbewerb der übrigen Verkehrsträger entzogen. Die Forderung, daß bei der Transportpreisbildung das Spiel des Wettbewerbs mitwirken soll, wird nicht erfüllt.

Dabei kann zugleich der Grundsatz verletzt werden, daß die Transporte von dem Verkehrsträger ausgeführt werden sollen, der gesamtwirtschaftlich am kostengünstigsten arbeitet.

Dies ist z. B. dann der Fall, wenn vor Einführung eines Kopplungstarifes das eine oder andere der beiden tarifarisch gekoppelten Güter von einem anderen Verkehrsträger mit volkswirtschaftlich geringerem Kostenaufwand, also unter Deckung seiner vollen Gesamtkosten, zu einem entsprechend niedrigen Transportpreis gefahren wurde, ihm aber nun durch die Tarifkopplung von dem mit volkswirtschaftlich höheren Transportkosten arbeitenden Verkehrsträger durch die im Zuge der Tarifkopplung durchgeführte Frachtensenkung entzogen wird.

Das gleiche kann bei einem Mindestmengentarif für ein Gut eintreten. Wir setzen den Fall, daß ein Teil der Menge dieses Gutes vor der Einführung des Mindestmengentarifes

für bestimmte Empfänger zu volkswirtschaftlich geringerem Gesamtkostenaufwand und entsprechend niedrigeren Transportpreisen befördert worden ist als sie der Verkehrsträger, der jetzt zur Mindestmengentarifizierung übergeht, wegen seiner höheren volkswirtschaftlichen Gesamtkosten bieten konnte.

Der andere Teil dieser Gütermenge wurde von dem letztgenannten Verkehrsträger in seinem unbestrittenen Markt zu Tarifen transportiert, die seinen höheren Gesamtkosten entsprechend höher lagen oder die sogar wegen des unbestrittenen Wettbewerbs so erhöht waren, daß sie größere Gewinne abwarfen.

Mit der Einführung des Mindestmengentarifes erklärt sich nun dieser Verkehrsträger bereit, in seinem unbestrittenen Verkehr seine Tarife zu senken, indem er auf seine hier erzielten Gewinne verzichtet oder gar auf seine volle Kostendeckung, unter der Bedingung, daß ihm zum Ausgleich die Transportmengen gegeben werden, die der andere Verkehrsträger dank seiner niedrigeren Gesamtkosten zu entsprechend niedrigeren Tarifen durchführt.

Die unter die Mindestmengen fallenden Verkehrsnutzer werden sich mit einem solchen Mindestmengentarif dann einverstanden erklären, wenn hierdurch ihr Gesamtkostenaufwand niedriger wird als vor der Einführung dieses Wettbewerbstarifes, und zwar selbst dann, wenn sie nun für die bisher von dem anderen Verkehrsträger transportierten Mengen nun höhere Frachten zahlen müssen.

Auch in diesem Fall wird der mit volkswirtschaftlich geringerem Kostenaufwand arbeitende Verkehrsträger über die Mindestmengenbindung aus dem Markt ausgeschlossen. Damit wird dem Grundsatz der optimalen Verkehrsteilung zuwidergehandelt. Hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Verkehrsnutzer können sich bei derartigen Tarifmanipulationen durchaus Diskriminierungen zwischen den Verkehrsnutzern ergeben, die die reibungslose Durchführung des gemeinsamen Marktes stören, weil bestimmte Verbrauchergruppen bevorzugt und andere benachteiligt werden.

Es stellt sich auch hier die Frage, ob bei derartigen Tarifbedingungen nicht gleiche Wirkungen eintreten wie bei den geheimen Tarifabsprachen, die nach dem Bericht das reibungslose Funktionieren des gemeinsamen Marktes erschweren, weil praktisch hierdurch gewisse Produzenten auf Kosten anderer bevorzugt werden.

Es ist hierbei auch noch die Frage zu klären, ob nicht allein schon durch die Art der Festsetzung der Mindestmengen Diskriminierungen zwischen den Verkehrsnutzern insofern eintreten können, als durch die Begrenzung nur bestimmte Verbraucher in den Genuß des Mindestmengentarifes mit seinen günstigeren Tarifsätzen kommen, die andern aber davon ausgeschlossen werden, weil die Bedingungen so gesetzt sind, daß sie sie nicht erfüllen können.

##### 5. Zusammenfassende Gedanken zu den Koordinierungsgrundsätzen des *Kapteyn*-Berichtes

Die Gedanken und Fragen zu den vorstehend erörterten Koordinierungsgrundsätzen des Berichtes lassen sich dahingehend zusammenfassen:

Muß es nicht gerade das Ziel der Koordinierung sein sicherzustellen, daß in den Wettbewerbsrelationen von allen Verkehrsträgern mit selbstkostenorientierten Frachten

gearbeitet wird, die die variablen und festen Kosten decken, wenn jeweils der Verkehrsträger zum Zuge kommen soll, der mit dem volkswirtschaftlich geringsten Aufwand arbeitet?

Müssen dabei nicht alle monopolartigen Absprachen und Praktiken in diesen Wettbewerbsbereichen vermieden werden, die diesem Ziel entgegenwirken?

Ist es bei der strukturellen Verschiedenheit der Verkehrsmittel und ihren unterschiedlichen Marktformen überhaupt möglich, ein einheitliches Tarifbildungsprinzip für alle Verkehrsträger anzuwenden zu wollen?

Die Schwierigkeit bei der Lösung der Verkehrskoordinierung dürfte weniger in dem Umstand liegen, daß es nach der Struktur der Verkehrsträger verschiedene Preisbildungsprinzipien gibt, die ihrer Marktform immanent sind. Das Problem liegt vielmehr darin, daß auf den gemeinsam umstrittenen Verkehrsmärkten für alle Verkehrsträger es nur ein Tarifbildungsprinzip geben kann und daß hier für alle Tarife aller Verkehrsträger die vollen Selbstkosten den Ordnungsfaktor abgeben müssen. Soweit kann man den Koordinierungsgrundsätzen des Berichtes folgen.

Es dürfte dagegen nicht notwendig sein, der Eisenbahn dieses Kostenorientierungsprinzip generell aufzunötigen. Welche volkswirtschaftlichen Schäden und Fehlentwicklungen im Verkehrssektor eintreten können, wenn man einem Verkehrsmittel generell ein seinen ökonomischen Tendenzen widersprechendes Tarifbildungsprinzip aufzwingt, hat deutlich die staatlich angeordnete tarifliche Zwangsehe zwischen Eisenbahn und Kraftwagen im deutschen Verkehr bewiesen. Wie schwierig es dabei ist, die durch diesen Fehler verälschte Wettbewerbslage wieder rückgängig zu machen, zeigen die Schwierigkeiten und Widerstände bei der Auseinanderentwicklung der Tarife der beiden nach ihrer Marktform und Kostenstruktur so unterschiedlichen Verkehrsträger.

Verfallen wir nun nicht wieder in einen solchen Fehler, wenn man der Eisenbahn, die ihr Monopol nicht verloren hat, sondern ihre monopolistische Preisbildung nach dem Auftreten der Konkurrenz nur modifizieren muß, eines einheitlichen Koordinierungsprinzips wegen eine Preisbildung aufzwingt, die ihrer ökonomischen Eigenart zuwiderläuft?

Selbstkostenorientierte Eisenbahntarife sind dort sinnvoll, wo sich die Eisenbahn mit ihrem Gesamtverkehr dem Wettbewerb anderer Verkehrsträger gegenüber sieht, wo also praktisch ihre monopolistische Marktform aufgehört hat zu existieren. Dafür bedarf es keiner Koordinierungsvorschriften. In einer solchen Situation kann die Eisenbahn gar nicht anders, als ihre Tarife nach ihren Kosten auszurichten, weil sie unter dieser Prämisse keine Ausgleichsmöglichkeiten mehr hat.

Die Idee von den selbstkostenorientierten Eisenbahntarifen dürfte nicht zuletzt durch die amerikanischen Verhältnisse beeinflusst sein. Hier hat aber die Gesetzgebung aus dem Antitrust-Gedanken heraus an dem Gedanken der Konkurrenz der Eisenbahnunternehmen festgehalten. Hier ist der Staat bemüht, künstlich den Zustand dieser Konkurrenz in den Hauptrelationen aufrechtzuerhalten, indem er den Zusammenschluß der Eisenbahn zu Verkehrsteilungsgemeinschaften und Ertragsgemeinschaften verbietet, wenn er auch tatsächlich schrittweise in dieser Hinsicht immer mehr nachgeben mußte.

Im EWG-Raum liegen aber diese Verhältnisse völlig anders. Hier gibt es nicht diese

Konkurrenz der Eisenbahnlinien untereinander; hier haben sich in dem nationalen Raum die Eisenbahnen zu großen Eisenbahnnetzen zusammengeschlossen. Hier bilden die Eisenbahnen in den meisten Ländern — die Niederlande machen hiervon vielleicht bei dem dort stark entwickelten Wasserstraßennetz eine Ausnahme — das Rückgrat des Verkehrs und sind volkswirtschaftlich so unentbehrliche Verkehrsträger, daß bekanntlich der Staat bei der defizitären Lage der Eisenbahn mit seinen Steuermitteln zur Aufrechterhaltung des Eisenbahnbetriebes einspringen muß, gleichgültig, ob er es für wünschenswert hält oder nicht. Hier verfügen diese Eisenbahnen auch bei der gewandelten Marktlage noch über große Ausgleichsmöglichkeiten. In diesem Rahmen ist die unterschiedliche Tarifierung — auch bei Kostengleichheit — aus der Natur ihrer Angebotsposition des Teilmonopolisten die gegebene Tarifierung. Die Eisenbahnen tendieren nach dieser Preisdifferenzierung, um auf diese Weise ihre optimale Beschäftigung und damit die für sie beste Kostensituation zu erreichen. Mit dieser aus ihrer Betriebsökonomie motivierten Tarifierung dienen sie zugleich dem volkswirtschaftlichen Ziel einer höchstmöglichen Senkung des Tarifkostenaufwandes.

Wegen der geänderten Marktlage müssen aber die Eisenbahnen gerade deshalb einer besonderen Kontrolle unterliegen, weil die Konkurrenten auf dem Verkehrsmarkt über derartige Tarifausgleichsmöglichkeiten nicht verfügen und es daher durch die Kontrolle in den Wettbewerbsbereichen zu verhindern gilt, daß diese vorhandenen Ausgleichsmöglichkeiten die Verkehrsordnung gefährden.

Die Montan-Union, die sich mit der Verkehrspolitik nur unter dem Aspekt des Funktionierens des gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl befaßt, braucht sich mit den Wettbewerbstarifen nicht näher zu befassen. Wenn diese Tarife die Parität gegenüber dem Wettbewerber korrekt aufnehmen, werden die Standorte der Erzeuger und Verbraucher des gemeinsamen Marktes nicht berührt, weil ihre Frachtlage nicht beeinflusst wird. Die frachtparitätlich erstellten Wettbewerbstarife führen insofern nur zu einer anderen Aufteilung des Verkehrsaufkommens zwischen den verschiedenen Verkehrswegen und Verkehrsträgern.

Die EWG hat aber darüber hinaus bei ihrer Verkehrspolitik auch für die Ordnung des Verkehrs zwischen den Verkehrsträgern zu sorgen. Sie kann sich daher nicht auf den Nachweis einer korrekten Frachtparität beschränken, sondern muß zugleich beachten, ob bei der Höhe der Wettbewerbsfrachten den für erforderlich gehaltenen Koordinierungsgrundsätzen Rechnung getragen wird. Hierbei wird man an einer Überprüfung der Selbstkosten und ihrer Berücksichtigung als ein maßgebendes Kriterium für die Ordnung des Verkehrswesens nicht vorbeikommen.

Unter Würdigung des Vorstehenden ist daher zu prüfen, ob die Tarifbildung der Eisenbahn nicht nach dem Grundsatz vorgenommen werden kann: So viel Tarifiedifferenzierung nach der Nachfrageelastizität wie möglich, ohne daß dadurch die anderen Verkehrsträger in ihrer Entwicklung künstlich gehindert werden, und so viel Tarifiedifferenzierung nach den Selbstkosten in den Wettbewerbsrelationen wie nötig, um sicherzustellen, daß unter Ansatz der vollen Selbstkosten der jeweils kostengünstigste Verkehrsträger zum Zuge kommen kann. Dann kann auch nicht mehr durch Unkostentarife ein kostengünstiger Verkehrsträger künstlich aus dem Markt gedrängt werden. Ebenso ist es dann nicht mehr möglich, daß in den gebrochenen Verkehren ein Verkehrsmittel durch übersetzte Tarife bestrebt ist, ein anderes Verkehrsmittel künstlich in seiner



Betätigungsmöglichkeit einzuengen. Auch durch solche in den Wettbewerbsbereichen unzulässige Praktiken kann dem Prinzip der optimalen Verkehrsteilung entgegen gearbeitet werden.

Wird nach diesen Grundsätzen verfahren, dann braucht auch keine generelle Forderung erhoben zu werden, die Gleichheit der Tarife in räumlicher Hinsicht ganz aufzugeben. Diese Tarifgleichheit bedeutet im Prinzip einen Verzicht auf die Berücksichtigung der unterschiedlichen Kosten je nach Verkehrsdichte, Wagen- und Zugausnutzung. Eine solche Tarifgleichheit, die der wesentlichste Bestandteil einer gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung ist, kann durchaus im Interesse der Eisenbahn liegen. Solange die Eisenbahn über Ausgleichsmöglichkeiten verfügt, hat sie kein Interesse daran, für jede einzelne Strecke und für jedes Gut die Frachten nach den spezifischen Transportkosten auszurichten. Sie würde dann nur gezwungen, in den Relationen, in denen kein Wettbewerb besteht oder in denen der Wettbewerb nicht so stark ist, ihre Frachten unter Aufgabe erzielbarer Differenzialgewinne auf das Kostenniveau zu ermäßigen, ohne durch eine solche Frachtsenkung mehr Verkehr zu gewinnen. Wenn sie für Ganzzüge oder Zuggruppen kostenmäßig gerechtfertigte Frachtnachlässe gewährt, muß sie die verbleibenden Bundzüge immer unrentabler fahren. Bei der hier notwendigen Anpassung der Frachten an diese kostengünstigere Situation läuft sie Gefahr, Verkehre zu verlieren, die sie bisher wegen der internen Ausgleichsmöglichkeiten bedienen konnte und die dazu beitrugen, die Fixkosten auf mehr Beförderungsleistungen verteilen zu helfen und sie dadurch je Leistungseinheit zu senken.

Nur dort, wo die Eisenbahn im scharfen Wettbewerb liegt, kann die Gleichheit der Tarife im Raum, der Verzicht auf Kostengesichtspunkte, ihren eigenwirtschaftlichen Überlegungen zuwiderlaufen, wenn sie daran gehindert würde, ihre kostenmäßigen Vorteile in ihren Wettbewerbsfrachten auszudrücken. Davon kann aber im Grundsatz keine Rede sein. Im Wege der Ausnahmetarife kann sich die Eisenbahn diesen Wirkungen entziehen und tut es auch, indem sie dort, wo sie der Wettbewerb bedrängt, durch Ausnahmefrachten ihr Prinzip der Gleichtarifierung im Raum entsprechend durchlöchert.

Wo dieser Wettbewerbsdruck nicht gegeben ist, ist die gleiche Tarifierung im Raum trotz unterschiedlicher Kosten nur das Gegenstück zu der Differenzierung der Frachten nach der Nachfrageelastizität trotz Gleichheit der Kosten.

Auch dies dürfte zeigen, wie jeder Perfektionismus in den Tarifbildungsprinzipien gefährlich ist und man immer auf die Marktform, auf Ausmaß und Grad der Wettbewerbsgefährdung achten muß.

#### 6. Störungen des gemeinsamen Marktes durch unterschiedliche Tarifbildungsprinzipien

Das Nebeneinander einer Tarifierung nach den Selbstkosten und einer Tarifierung nach der Nachfrageelastizität braucht auch nicht zu Störungen im gemeinsamen Markt zu führen. Solange hierfür nicht der schlüssige Beweis geliefert wird, ist nicht einzusehen, inwiefern eine Tariffdifferenzierung nach der Nachfrageelastizität für den gemeinsamen Markt mit untragbaren Diskriminierungen verbunden sein soll, wenn man zugleich bereit ist, eine Tariffdifferenzierung bis herab zu den variablen Kosten, die aus der

Wettbewerbslage gerechtfertigt wird, als nicht störend und als nicht diskriminierend anzuerkennen. Weshalb wird eine Differenzierung nach der Nachfrageelastizität anders beurteilt als eine Differenzierung nach der Substitutionelastizität?

In beiden Fällen gibt es begünstigte und belastete Verkehrsnutzer, wenn der aufgestellte Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit, des Ausgleichs zwischen Aufwand und Ertrag des betreffenden Verkehrsunternehmens gewahrt wird. In dem einen Fall werden bestimmte Verkehrsnutzer stärker belastet, weil ein Verkehrsträger mit monopolistischer Marktform mit Rücksicht auf die Nachfrageelastizität andere Verkehrsnutzer mit geringeren Fixkosten und die erstgenannten dafür zum notwendigen Ausgleich mit entsprechend höheren Fixkosten belegt. In dem anderen Fall werden bestimmte Verkehrsnutzer stärker belastet, weil andere Verkehrsnutzer, die die Wahl zwischen mehreren Verkehrsmöglichkeiten haben, Tarife eingeräumt bekommen sollen, die im Grenzfall nur die variablen Kosten decken. Zum Ausgleich müssen auch hier die nicht gedeckten Fixkosten von den erstgenannten Verkehrsnutzern getragen werden. In beiden Fällen muß also der nicht begünstigte Verkehrsnutzer wegen des notwendigen Ausgleichs mit entsprechend höheren Kosten belegt werden, als er sie zu tragen hätte, wenn die beiden gegenübergestellten Tariffdifferenzierungen unterblieben. Die Wirkung für die Begünstigten und Belasteten dürfte in beiden Fällen die gleiche sein.

Es muß nochmals betont werden, daß die hier gemeinte Tariffdifferenzierung nach der Nachfrageelastizität nichts mit einer künstlichen Beeinflussung der Tarife durch den Staat, etwa im Wege gemeinwirtschaftlicher Auflagen, zu tun hat. Hier handelt es sich um eine Preisbildung eines Verkehrsunternehmens, die seiner monopolistischen oder teilmonopolistischen Marktform entspricht und damit Ausdruck einer natürlichen ökonomischen Verhaltensweise ist, die durchaus marktkonform ist. Worauf es ankommt, ist, daß dieses Tarifbildungsprinzip gegenüber den anderen Verkehrsträgern, die es nach ihrer Struktur und Marktform nicht anwenden können, nicht als Mittel im Wettbewerbskampf angewandt werden darf.

Hierfür geeignete Mittel und Wege zu finden dürfte eine wichtige Aufgabe der europäischen Verkehrs koordinasiung auf dem tarifpolitischen Sektor sein.

#### 7. Weitere Voraussetzungen für eine kostenorientierte Frachtenbildung

Voraussetzung ist hierbei, daß die Kosten der Verkehrsträger in einer Weise erfaßt, aufbereitet und der Kontrollinstanz gegenüber offengelegt werden, die einen Vergleich zwischen den Verkehrsträgern gestattet. Nur dann ist in den wirklich wichtigen strittigen Fällen — und auf diese sollte sich überhaupt die zentrale Kontrolle der Tarifpolitik beschränken — die Frage zu beantworten, welches Verkehrsmittel tatsächlich bestimmte Verkehrsleistungen zu den volkswirtschaftlich günstigsten Bedingungen erstellen kann. Hinsichtlich der Anforderungen an diese notwendige Kostenrechnung gibt der Bericht wichtige und aufschlußreiche Hinweise.

Natürlich können die Selbstkosten in den Wettbewerbsbereichen nur dann als ein maßgebendes Kriterium für die Ordnung des Verkehrswesens angesehen werden, wenn keine künstlichen Kostenverzerrungen bestehen. Auch in dieser Hinsicht ist es dankbar zu begrüßen, daß sich der Bericht eingehend mit der Frage der Harmonisierung der Kosten befaßt. In der deutschen Verkehrsdebatte wird diese Frage mit dem Schlag-

wort der Angleichung der Startbedingungen zu sehr unter dem Aspekt der defizitären Lage der Bundesbahn gesehen. Diese Frage kann aber nicht einseitig aus der Sicht eines Verkehrsträgers beantwortet werden. Dann kommt es wiederum zu den negativen Koordinierungsmaßnahmen, die der Bericht mit Recht wegen ihrer fragwürdigen Erfolge kritisiert. Will man wirklich eine Harmonisierung der Kosten, dann muß diese Frage allen Verkehrsträgern gegenüber neutral gestellt werden. Dann dürfen nicht nur die Belastungen isoliert gesehen werden, sondern nur im Zusammenhang mit den Begünstigungen. Nur dann kann nach vorn zu positiven Koordinierungsmaßnahmen vorgestoßen werden.

Es ist erfreulich, daß der Bericht unter diesem Blickwinkel die Angleichung der Kostenentwicklung behandelt. Hiermit wird ein wesentlicher Beitrag zur Klärung der verkehrspolitischen Situation geliefert. Es wäre reizvoll, sich auch mit den hier gebrachten Gedanken des Berichtes kritisch auseinanderzusetzen, ergänzende Bemerkungen zu machen und Fragen zu stellen, die noch der Erklärung bedürfen. Dies würde jedoch über den Rahmen dieser Abhandlung hinausgehen und bedarf einer besonderen Würdigung.

Abschließend gilt es noch folgendes zu bemerken: Die im Mittelpunkt unserer Bemerkungen zu dem *Kapteyn*-Bericht stehenden preispolitischen Maßnahmen dürfen nie isoliert gesehen werden. Die Tarifpolitik ist nur ein Instrument der europäischen Verkehrspolitik. Die daneben unerläßlichen reglementarischen Maßnahmen auf dem Verkehrssektor und die nicht minder wichtigen investitionspolitischen Maßnahmen, deren Bedeutung als Mittel der Verkehrspolitik allzu leicht unterschätzt wird, dürfen dabei nicht aus dem Auge gelassen werden<sup>5)</sup>. Diese drei Instrumente der Verkehrspolitik dürfen nicht unabhängig voneinander, sondern nur wohl aufeinander abgestimmt eingesetzt werden.

<sup>5)</sup> Vergl. *Heeckt, H.*, Grundsatzfragen einer europäischen Verkehrspolitik, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, I 1958 S. 19 ff.

## Verkehrswirtschaftliche Fragen der Neckarkanalisation

VON PROFESSOR DR.-ING. HABIL. K. LEIBBRAND, ZÜRICH

### Vorbemerkung

Das Land Baden-Württemberg erteilte dem Verfasser den Auftrag, verschiedene verkehrswirtschaftliche Fragen für die kanalisierte Teilstrecke des Neckars bis Stuttgart zu untersuchen. Über das Ergebnis der 1957 abgeschlossenen Arbeit wird nachstehend auszugsweise berichtet.

Verkehrswirtschaftliche Untersuchungen sind immer mit gewissen Schwierigkeiten behaftet. Oft reichen die statistischen Unterlagen nicht ganz aus. Manchmal ist die Abgrenzung der Angaben oder ihre Aufteilung auf verschiedene Teilgebiete unsicher. Dann müssen die Zahlen durch Schätzungen ergänzt werden.

Der Verfasser hat sich bemüht, seine Annahmen ohne jede Voreingenommenheit zu treffen. Er ist sich bewußt, daß manche Angaben bei dem Mangel an statistischen Daten angezweifelt werden können. Es läßt sich darüber streiten, ob bei manchen Schätzungen nicht höhere oder niedrigere Ziffern eingesetzt werden sollen, die das Gesamtbild ein wenig nach der einen oder anderen Seite verschieben. Nach Möglichkeit wurden die einzelnen Ergebnisse auf verschiedenen Wegen ermittelt. Es ist erfreulich, daß die Streuung der ermittelten Zahlen recht gering ist. Vielleicht entwickelt sich daraus eine fruchtbare Aussprache, die zur weiteren Klärung der verkehrswirtschaftlichen Zusammenhänge beiträgt.

### A. Frachtausfälle der Bundesbahn

Zu dieser Frage wurden in den letzten Jahren von verschiedenen Seiten Schätzungen vorgenommen, die weiter unten in einer Tabelle wiedergegeben sind.

Die Angaben gehen beträchtlich auseinander. Deshalb wurde der Versuch unternommen, unabhängig von diesen Schätzungen aus den Verkehrsstatistiken Werte für die Größe der Verkehrsverlagerung abzuleiten, die durch die Kanalisation des Neckars eingetreten ist.

In den folgenden Untersuchungen wird von den Verhältnissen des Jahres 1953 ausgegangen, weil es das letzte Jahr ist, für das gegenwärtig vollständige statistische Unterlagen zur Verfügung stehen. Es hätte keinen Sinn, auf die Vorkriegsverhältnisse zurückzugreifen, weil sich die Wirtschaftsstruktur seitdem stark verändert hat. Auch entspricht dieses Vorgehen der Fragestellung.