

DVZ/Deutsche Verkehrs-Zeitung; Deutscher Verkehrs-Verlag GmbH., Hamburg, 1958, 285 Seiten, DM 11,80.

Nach ähnlichen Ausgaben für den Seeverkehr, den Luftverkehr und die Binnenschiffahrt legt der Verlag nun das „ABC des Schienenverkehrs“ vor. Es erläutert in rund 1700 Stichworten die im Eisenbahn-Güterverkehr vorkommenden Begriffe und Bestimmungen und hilft damit wesentlich, durch die Fülle der vorhandenen Fach-Ausdrücke hindurchzufinden.

Daß nebensächliche Angaben (Aufhebung des Beschleunigten Eilgutes bei der DB bereits ab 1. Januar 1958 — nicht 1. Februar 1958 — S. 41; Inkrafttreten der EGKS-Tarife für einige Güterarten bereits ab 1. Mai 1955 — nicht für alle ab 1. Mai 1956 — S. 68) gelegentlich nicht ganz korrekt sind, mindert den Wert des Handbuchs in keiner Weise.

Widerspruch rufen allerdings die Erläuterungen einiger Stichworte hervor, die über das Technische-Fachliche hinausgehen, wie z. B. bei „Gemeinwirtschaftlichkeit der Gütertarife“ (S. 97/98) oder „Tarifpolitik“ (S. 188). Sie sind in dieser Form nicht haltbar; außerdem sprengen sie wohl auch den gesetzten Rahmen der im ganzen notwendigen und vorzüglichen Veröffentlichung.

Dr. Löw

**Lehuhn, J., Das Linienkonossement. Heft 3 der Schriftenreihe: Recht der internationalen Wirtschaft, Heidelberg 1959, Verlags-gesellschaft „Recht der Wirtschaft“ m. b. H., Karlsruhe, 200 Seiten, DM 12,80.**

Die in der Praxis auftretenden Schwierigkeiten bei der Benutzung von Konnossementen-klauseln verschiedener Kategorien will diese Schrift vermeiden helfen. Dabei erschien es dem Verfasser zunächst wichtig, auf die geschichtliche Entwicklung solcher Vertragsbedingungen einzugehen, um die Voraussetzungen für das Verständnis der Klauseln zu schaffen. Daran anschließend wird in gut gliedertem Form auf die juristische und wirtschaftliche Bedeutung solcher Konnossementen-klauseln eingegangen und damit allen an der Schifffahrt Interessierten und Beteiligten eine Kommentierung dieser Klauseln in die Hand gegeben.

Das im Anhang wiedergegebene Konnossement ergänzt in vortrefflicher Weise die zum vor gemachten Ausführungen. An diesem Beispiel erkennt man besonders die großen Nachteile, die die Benutzung längst veralteter Konnossementformulare mit sich bringt, da sie weder dem geltenden Recht noch den wirtschaftlichen Verhältnissen entsprechen.

Dipl.-Volksw. Stabenau

**Franz F. Schwarzenstein und Dr. Hans Ludwig Zankl, Jahrbuch der Fremdenverkehrspraxis. Darmstadt 1958, Verlag Erwin Jaeger, Preis DM 13,80.**

Die vorliegende erste Ausgabe (1958/59) des Jahrbuchs für die Fremdenverkehrspraxis hat sich zum Ziel gesetzt, ein Nachschlagewerk für die Fremdenverkehrsarbeit zu werden. Diesen guten Willen muß man loben. Ob er von Erfolg sein wird, muß die Zukunft lehren.

Zunächst werden in dem Abschnitt „Forum der Experten“ eine Reihe von Fachaufsätzen dargeboten. Georg Nave schreibt über den „Beruf des Kur- und Fremdenverkehrs-fachmannes in Deutschland und anderen europäischen Ländern“, Dr. Paul Bernecker behandelt den Fremdenverkehr als wirtschaftliche Erscheinung. Über Fremdenverkehr und Steuerkraft berichtet Peter W. Titzhoff. Die Entwicklung und Organisation des Fremdenverkehrs in Deutschland schildert Mathias Thümmes, und Dr. Arno Starks gibt einen Überblick über die deutsche Fremdenver-kerbswerbung im Ausland. Dr. M. Hoffmann schreibt über Hotels und Gaststätten im Dienste des Fremdenverkehrs und Günther Nohl behandelt deutsche Heilbäder im Dienste der Volksgesundheit. Aktuelle Probleme der Deutschen Fremdenverkehrspraxis stellt unter besonderer Berücksichtigung statistischer Gesichtspunkte Privatdozent Dr. G. Menges dar. Über Kongresse in Vorbereitung und Organisation schreibt K. F. Schweig. Dr. Werner Kämpfer fügt einen Aufsatz unter dem Titel „Von der Stadtwerbung zur Städterwerbung“ bei.

Sodann folgen Übersichten über die Organisationen und Einrichtungen des Fremdenverkehrs, über Werbeschriften, Zeitungen und Zeitschriften.

Prof. Böttger

## Neue Wege der Verkehrspolitik?<sup>\*)</sup>

VON PRIV.-DOZ. DR. HELLMUTH ST. SEIDENFUS, KÖLN

Lebe mit deinem Jahrhundert, aber sei nicht sein Geschöpf;  
leiste deinen Zeitgenossen,  
aber was sie beäugen, nicht, was sie loben.  
F. Schiller (Über die ästhetische Erziehung des Menschen, 9. Brief)

Verkehrspolitik, das bedeutet offenbar immer zweierlei: Zunächst eine bewußte und planvolle Gestaltung des Verkehrsgeschehens durch die Institution, an die der Herrschaftsanspruch auf die Beeinflussung des Handelns der Verkehrsunternehmer und Verkehrsnutzer delegiert ist. Dann aber ein Mindestmaß an Rationalität, die darauf abzielt, eine bestimmte Ordnung im Verkehrswesen sicherzustellen, und zu diesem Zwecke verkehrspolitische Ziele und Mittel aufeinander abstimmt. Die Möglichkeit, das Verhalten der wirtschaftenden Menschen so zu lenken, daß ihre Handlungen, „in einem sozial relevanten Grade, so“ ablaufen, „als ob die Beherrschten den Inhalt des Befehls, um seiner selbst willen, zur Maxime ihres Handelns gemacht hätten“ (Gehorsam<sup>1)</sup>), ist von verschiedenen Voraussetzungen abhängig, über die an anderer Stelle einiges gesagt worden ist<sup>2)</sup>. Ungemein wichtig für das Gelingen der Herrschaftsaufgabe ist ohne Frage die Lösung des zweiten Problems jeder Verkehrspolitik: Die Rationalisierung ihrer „Befehle“, für die Eucken eine einleuchtende Interpretation gibt, wenn er den klassischen Ordnungsbegriff aufgreift: Der ORDO-Gedanke „bedeutet die sinnvolle Zusammenfügung des Mannigfaltigen zu einem Ganzen“<sup>3)</sup>. Mithin eine Ordnung, „in der Maß und Gleichgewicht bestehen“, eine Ordnung, „die dem Wesen des Menschen und der Sache entspricht“<sup>4)</sup>.

Diese sehr allgemeine Formulierung läßt freilich die Frage nach den konkreten Zielsetzungen, hier im Bereich der Verkehrspolitik, noch völlig offen. Man kann aus ihr lediglich ersehen, daß eine rationale Verkehrspolitik sich nur aus einer Gesamtvorstellung über eine wünschbare Ordnung des Verkehrswesens ableiten läßt. Fehlt deren Zusammenhang und damit auch die Rationalität der verkehrspolitischen Anordnungen, so wird eine Wirtschaftspolitik der Experimente betrieben, die den Widerstand der Beherrschten hervorruft und die Herrschaftsgewalt der beherrschenden Institution schwächt.

<sup>\*)</sup> Nach einem Vortrag vor der Industrie- und Handelskammer zu Köln und der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e. V., Bezirksvereinigung Köln.

<sup>1)</sup> Weber, M., Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1956, S. 544.

<sup>2)</sup> So zuletzt bei v. Beckerath, E., Politik und Wirtschaft: Ist eine rationale Wirtschaftspolitik möglich? In: Einkommensbildung und Einkommensverteilung, Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Köln 1956, Berlin 1957, S. 25 ff.; dann zu den speziellen Problemen der Verkehrspolitik: Seidenfus, H. St., Rationale Verkehrspolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 29 (1956), S. 192 ff., und Klöten, N., Thesen zu einer rationalen Tarifpolitik im Verkehr, in: Kyklos, XII (1959), S. 454 ff.

<sup>3)</sup> Eucken, W., Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen-Zürich, S. 372 f. und S. 55 ff.

Man kann also sagen: *Der Wille zur bewußten und planvollen Gestaltung des Verkehrsgeschehens setzt Herrschaft voraus. Zielt der Gestaltungswille nicht auf die Herstellung einer Verkehrsordnung ab, in der Maß und Gleichgewicht bestehen, so wird der Widerstand der Beherrschten die Macht der Herrschaft in Frage stellen*<sup>1)</sup>.

Welcher Ordnungsgedanke aber ist nun in der Lage, den Widerspruch zwischen den Ordnungsvorstellungen der Verkehrspolitik und den Interessen der Verkehrsunternehmer und Verkehrskunden zu minimalisieren? Eucken hat die Vorstellung von einer Ordnung, „die dem Wesen des Menschen und der Sache entspricht“, und erwähnt mit Recht: „Vor allem zu Zeiten versagender oder ungerechter positiver Ordnungen gewinnt diese Idee der Wesensordnung oder der Naturordnung oder des Ordo regelmäßig eine große Kraft. Die Absurdität der konkreten Zustände gibt den Anstoß dazu. Die Ordnung wird gesucht, welche – anders als die gegebenen Ordnungen – der Vernunft oder der Natur des Menschen und der Dinge entspricht“).

Die beiden Extreme, die das Dilemma, vor das sich jede verkehrspolitische Entscheidung gestellt sieht, umreißen, sind zuletzt von Predöhl sehr klar herausgestellt worden<sup>2)</sup>: Es gibt eine „Ordnung um der Ordnung willen“, die gewissermaßen darauf abzielt, eine möglichst reibungslose Koordination der Interessen der Verkehrsunternehmer mit den Wünschen der Verkehrsnutzer zu ermöglichen. Er bezeichnet sie als eigentliche *Ordnungspolitik*. Sie hat zwei Sachverhalte zu berücksichtigen: Ihr metaökonomischer Ausgangspunkt wird in der westlichen Welt ohne Frage der eines Höchstmaßes an individueller Freiheit sein. In die Sprache der Verkehrspolitik übersetzt heißt das: Die Verkehrspolitik wird zuerst und vor allem eine Ordnung anstreben müssen, in der den Verkehrsunternehmern ein Maximum an freiheitlicher Betätigung, den Verkehrsnutzern faktisch die freie Wahl des Verkehrsunternehmens, dessen Dienste sie in Anspruch zu nehmen wünschen, gewährleistet wird. Dieses Maximum wird eingeschränkt durch die Erkenntnis, daß der Koordinations-„mechanismus“ der Verkehrsmärkte „zur Unordnung führt im Sinne einer ständigen, nicht nur gelegentlichen oder zyklischen Abweichung vom Gleichgewicht“. Der ökonomische Ausgangspunkt der reinen Ordnungspolitik postuliert demnach das Marktgleichgewicht als die Situation, in der allein ein Maximum der Versorgung, hier mit Verkehrsleistungen, erreicht werden kann. Freiheit, soweit sie Ordnung, d. h. langfristig gleichgewichtige Märkte, verbürgt. Die „ordnende Hand der staatlichen Verkehrspolitik“ relativiert sie subsidiär da, wo permanente Störungen der Gleichgewichtslage auf den Verkehrsmärkten zu beobachten sind, um ein Höchstmaß an wirtschaftlicher Effizienz verwirklichen zu helfen.

Neben oder anstelle der reinen Ordnungspolitik kann Verkehrspolitik *Strukturpolitik* sein. Auch hier wird eine Verkehrsordnung angestrebt. Aber ihr geht es nicht um eine Korrekture der Friktionen und Ungleichgewichte, die eine liberale Wirtschaftsverfassung klassischer Prägung in aller Regel nach sich zieht. Das Verkehrswesen wird vielmehr in den Dienst „öffentlicher Aufgaben“ gestellt. Das bedeutet, daß die Verkehrspolitik den allgemeinen Zielen der Wirtschafts-, Sozial-, Kultur- und gar Militärpolitik untergeordnet wird. Bedarf es im Falle der reinen Ordnungspolitik nach aller Erfahrung keiner

<sup>1)</sup> Die verschiedenen Vorschläge, die zur Neuordnung der Verkehrspolitik von den „Beherrschten“ sowohl aus eigener Initiative als auch im Auftrage der Institution die Verkehrspolitik zu treiben hat, im Jahre 1959 gemacht wurden, lassen sich aus der Unzufriedenheit mit dem geltenden Ordnungssystem erklären.

<sup>2)</sup> Eucken, Grundsätze . . . a. a. O., S. 372.

<sup>3)</sup> Predöhl, A., Verkehrspolitik, Göttingen 1958, S. 264 ff. passim.

zentralen Lenkung des gesamten Verkehrsgeschehens, so wird natürlich das Ausmaß der Herrschaftsaufgaben im Falle der Strukturpolitik eine wesentlich straffere und umfassendere Lenkung des Verkehrsgeschehens erfordern, eine Lenkung, die im extremen Falle bis zu einer Verstaatlichung des nationalen Verkehrsapparates gehen kann.

Schließen Ordnungs- und Strukturpolitik einander aus? Oder lassen sich beide innerhalb einer freiheitlich geordneten Wirtschaft in glücklicher Weise vereinigen, so daß das Interesse des einzelnen Wirtschaftssubjekts durch strukturpolitische Maßnahmen nicht nur nicht verletzt, sondern auf lange Sicht sogar gefördert wird? Angesichts der Existenz eines „illegitimen Pluralismus“ der gesellschaftlichen Kräfte neben dem legitimen Pluralismus, auf dem eine Demokratie aufgebaut ist, fällt die Antwort auf diese Grundfrage der Wirtschaftsordnung nicht leicht<sup>3)</sup>. Man wird jedenfalls mit einigem Mißtrauen den wirtschaftspolitischen Systemen zu begegnen haben, die vorgeben, gewissermaßen den „goldenen Schnitt“ zwischen dem Konkurrenzprinzip und einer Wirtschaftspolitik der Realisierung eines sehr unterschiedlich interpretierbaren Gemeinwohls gefunden zu haben.

Dieser Hinweis mag hier genügen; im Folgenden soll es ausschließlich um reine Verkehrspolitik gehen. Die Aufgabe rationaler Verkehrspolitik ist dann in erster Linie ordnungspolitisch. Die Aufgabe rationaler wettbewerblicher Koordination „lediglich“ die, Korrekturinstrument einer mangelhaften wettbewerblichen Nachfragenden der unternehmerischen Entscheidungen mit den Wirtschaftsplanen der Nachfrage nach Verkehrsleistungen zu sein. Es ist zwar Tradition geworden, den Grund mag der Wirtschaft-, Sozial-, Kultur- und Militärpolitik anzusehen. Der Grund mag vor allem darin zu sehen sein, daß sich mit seiner Hilfe, insonderheit soweit der Verkehrsinstrument der Verfügungsmacht des Staates befindet, ohne die Schwierigkeiten demokratischer Abstimmung „allgemeine Ziele“ intendieren lassen. (Ob Intention und Realität übereinstimmen, ist freilich eine andere Frage. Es scheint so, als werde die mögliche Differenz zwischen beiden Sachverhalten zuweilen unbedingt mit sachgerechter Gestaltung des Verkehrsgeschehens ist nun allerdings nicht unbedingt mit diesen Mittel beim Verfolg von Zielsetzungen außerverkehrllicher Provenienz der ihm gemäßen Mittel der öffentlichen Be- und Entlastungen und öffentlicher Zuschüsse bedienen solle. Dies schon aus dem Grunde, daß lediglich auf diese Weise öffentliche Begünstigungen der Wettbewerbserordnung deutlich ausgewiesen und damit kontrollierbar werden. So sei hier als Maßstab der Ziele und Mittel der Verkehrspolitik die Aufgabe unterstellt, eine Wettbewerbsordnung zu sichern, die dem Grundsatz der Subsidiarität wirtschaftspolitischer Maßnahmen Rechnung trägt. Das Kriterium für die Grenzen, die der Verkehrspolitik damit zugeordnet ist die sog. Funktionsfähigkeit der Marktorgänge. Gelingt es der freien Kooperation der wirtschaftlichen Menschen nicht, langfristig einen Marktausgleich auf den Verkehrsmärkten herbeizuführen, dann wird die ordnende Hand der Verkehrspolitik notwendig, anderzusetzen haben, daß der Markt allemal die beste Koordination der wirtschaftlichen Pläne zuwege bringt und daß der Wettbewerb auf lange Sicht eine günstigste Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen garantiert. Denn nur wenn man diese These akzeptiert, kann man sich mit reiner Ordnungspolitik begnügen und darüber hinaus behaupten, daß

<sup>3)</sup> Vgl. hierzu Röpke, W., Jenseits von Angebot und Nachfrage, Erlangen-Zürich und Stuttgart 1958, inbes. S. 239 ff. Damit soll nicht gesagt sein, daß Verf. den Skeptizismus Röpke's in puncto „moderne Massen-demokratie“ in allen Punkten teilt.

auf diesem Wege zugleich dem Streben nach einer Förderung des Wirtschaftswachstums Rechnung getragen wird<sup>9)</sup>.

Es bleibt damit die Frage zu beantworten, inwieweit der Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten eine günstigste Versorgung der Volkswirtschaft mit Verkehrsleistungen zu sichern vermag. Das Ziel selbst ist immer eine solche Lösung des Allokationsproblems, mithin eine solche Ausnutzung der produktiven Kräfte in der Verkehrswirtschaft, daß auf dem Wege über den individuellen Kosten- und Nutzenvergleich der Verkehrsleistungen anbietenden und nachfragenden Wirtschaftssubjekte eine Versorgung zustande kommt, die man als optimal bezeichnen kann. Diese Versorgungsgröße läßt sich zwar nicht theoretisch messen und bewerten, da die dazu notwendigen interpersonellen Nutzenvergleiche nicht durchführbar sind. Aber die These gilt dennoch, wenn man mit Schumpeter dieses Maximum-Theorem auf die Definition des rationalen Handelns des Wirtschaftssubjekts als das Bestreben, stets „das Beste aus einer gegebenen Situation herauszuholen“<sup>10)</sup>, reduziert. Man kann dann nämlich die Hypothese aufstellen, daß das Güter und Dienstleistungen nachfragende Wirtschaftssubjekt in einer Wettbewerbswirtschaft die größte Chance hat, die gegebene Situation zu nutzen, sind doch nur bei einer derartigen Wirtschaftsverfassung die „Unternehmer unter dem Druck des Wettbewerbs gezwungen, die jeweils kostengünstigsten Produktionsmethoden anzuwenden ... der Wettbewerb muß daher gesamtwirtschaftlich den besten Einsatz der Erzeugungsfaktoren sicherstellen“<sup>10)</sup>. Diese Hypothese kann empirisch überprüft werden, und auch hier lehrt die Erfahrung, daß kein Ordnungssystem in der Wirtschaft durch eine ähnlich hohe ökonomische Effizienz ausgezeichnet ist, wie eben die Wettbewerbswirtschaft. Soll der Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten dieses Ziel erreichen, so muß er, wie dargelegt, eine Ordnung zeitigen, die eine umfassende Koordination der Verkehrsunternehmungen und Verkehrskunden auf der Basis gleicher Wettbewerbsbedingungen darstellt.

Nun ist diese Ordnung ohne Frage keine Selbstverständlichkeit. Es gibt keine *hidden hand*, die sie quasi-automatisch herzustellen und ihren Bestand zu sichern vermöchte, wie ein Adam Smith und nach ihm der ethische Utilitarismus glaubte. Die Menschheitsgeschichte läßt erkennen, daß sich das Zusammenleben der Menschen immer in der dialektischen Spannung zwischen Ordnung und Chaos vollzieht. Die Wirtschaft und ihr integrierender Bestandteil, der Verkehr, machen hier keine Ausnahme. *Ist aber diese Ordnung permanent gefährdet, dann wird es einer Ordnungspolitik im Verkehr bedürfen, die eine günstigste Versorgung der Volkswirtschaft mit Verkehrsleistungen bei möglichst wirtschaftlicher Entscheidungsfreiheit der Verkehrsunternehmer und Verkehrskunden anstrebt.* Die Gefahren für die Verkehrsordnung ergeben sich aus zweierlei Sachverhalten, die auf den Verkehrsmärkten zu beobachten sind: Es ist dies einmal die institutionelle Ungleichheit des Rahmens, innerhalb dessen gewirtschaftet wird; dann aber die ökonomische Ungleichheit der Ausgangspositionen auf den Verkehrsmärkten.

Der Bereich *institutioneller Ungleichheiten* ist gekennzeichnet durch die *Unterschiede der öffentlichen Be- und Entlastungen*, denen die Verkehrsunternehmen ausgesetzt sind.

<sup>9)</sup> *Frödlit*, a. a. O. S. 269, bezeichnet „die auf das Wachstum der Wirtschaft ausgerichtete Verkehrspolitik“ bereits als dynamische Strukturpolitik.

<sup>10)</sup> Schumpeter, J. A., *Kapitalismus, Sozialismus, Demokratie*, Bern 1946, S. 228.

<sup>11)</sup> *Wassler, Th.*, Die Stellung der Energiewirtschaft in der Wettbewerbswirtschaft, Tagungsberichte des Energie-wirtschaftlichen Instituts, Heft 10, Oldenburg 1959, S. 2.

Unterschiedliche Markteintrittsbedingungen, Betriebs- und Beförderungspflichten, soweit diese eine Auflage darstellen, d. h. den wirtschaftlichen Zielsetzungen der Verkehrsunternehmer widersprechen, Preisbildungsbestimmungen, die Verfügungs- und Beförderungsmacht über und die wirtschaftliche Verantwortung für den Verkehrsweg, Beförderungssteuer, Sozial- und Versorgungsleistungen können in diesem Zusammenhang darstellen. Diese öffentlichen Be- und Entlastungen, die zumeist nur aus ihrer historischen Entwicklung heraus begreifbar sind, jedoch kein in sich geschlossenes System darstellen, eine Veränderung für die Verkehrsunternehmen, nicht minder für die Verkehrskunden, eine Veränderung der „Startchancen“ auf den Verkehrsmärkten, die für eine auf die bestmögliche Verwendung der Produktionsfaktoren abzielende Wettbewerbswirtschaft deshalb bedenklich ist, weil diese herrschaftlichen Eingriffe in das Verkehrsgeschehen ungleich ökonomische Wirkungen zur Folge haben. Es ist hier also der Staat selbst, der im Verfolg seiner Herrschaftsaufgaben die Verkehrsordnung stört. Würden alle Verkehrsunternehmen in gleicher Weise von diesen gestaltenden Eingriffen betroffen, wobei es nur auf deren ökonomische Auswirkung, nicht jedoch auf ihre Form ankommt, dann wäre damit lediglich der Kreis der Voraussetzungen, unter denen die Verkehrsunternehmer auf den Märkten auftreten können, geändert, ohne daß sich dadurch Unterschiede für die einzelnen Unternehmen ergeben. Insoweit die verkehrs- und durch Unterschiede für die einzelnen Unternehmen Charakter tragen, nicht jedoch durch politische Maßnahmen heute interventionistischen Charakter tragen, nicht jedoch Bestandteil einer in sich geschlossenen, gewissermaßen homogenen Ordnungs- und Verordnungsstellung, ist es der Staat selbst, der die *wünschbare Verkehrsordnung in Frage stellt*. Es wächst ihm daraus die Aufgabe, *echte Ordnungspolitik* gegen die in entscheidenden Bereichen *interventionistische Verkehrspolitik* zu setzen.

Ist aber die interventionistische Verkehrspolitik eine der Hauptgefahrenquellen für die Verkehrsordnung, dann liegt zwangsläufig der Gedanke nahe, Verkehrsordnung durch eine größtmögliche Abstinenz von herrschaftlichen Eingriffen zu sichern. Das Ziel rationaler Verkehrspolitik wäre dann nicht der Ausgleich der unterschiedlichen Be- und Entlastungen in Richtung auf Vereinheitlichung der Belastungen, die aus dem Gestaltungs-willigen der Verkehrspolitik fließen, sondern eine Minimalisierung der Belastungen auf ein Niveau, das dem der übrigen Wirtschaftsbereiche entspricht.

Kann man auf diesem Wege eine dauerhafte Verkehrsordnung als gesichert ansehen? Offenbar nicht; denn neben den institutionellen Ungleichheiten spielen eine noch größere Rolle die *ökonomischen Ungleichheiten* in den Ausgangspositionen der Unternehmer istnehmer auf den Verkehrsmärkten. Das Wettbewerbsverhalten<sup>11)</sup> ohne Frage wesentlich neben vielen ökonomisch allein nicht begründbaren Faktoren<sup>11)</sup> ohne Frage wesentlich abhängig von der Unternehmensgröße und der Unternehmensverfassung.

Es ist leicht einzusehen, daß ein Unternehmen, das ob seiner Größe über einen bedeutenden Marktanteil verfügt, einen ganz anderen Einfluß auf die Preisbildung an einem bestimmten Markt und damit auf seine Konkurrenten ausüben kann als ein kleines<sup>12)</sup>. Es ist in aller Regel in der Lage, den Spielraum des Marktverhaltens seiner Konkurrenten einzuzengen, wenn nicht gar auf eine bestimmte Richtung festzulegen. Die Unternehmensgröße ist eine Quelle der Marktmacht, die der Forderung *Eucken's* widerspricht: „Niemand

<sup>11)</sup> Vgl. hierzu *Seidenfus, H. St.*, Verkehrsmärkte, Marktform - Marktbeziehung - Marktverhalten, Tübingen 1959, S. 22 ff.

<sup>12)</sup> Natürlich können Unternehmenszusammenschlüsse (Konventionen und andere Kartellformen) dieselben Wirkungen ausüben.

darf mehr und darf weniger wirtschaftliche Macht besitzen als notwendig ist, um eine Wettbewerbsordnung zu verwirklichen<sup>13)</sup>. Die sehr stark differierenden Unternehmensgrößen in der Verkehrswirtschaft stellen also einen Störfaktor für die Realisierung der Ziele einer Wettbewerbswirtschaft dar.

Von nicht geringerer Bedeutung sind die Unterschiede der Unternehmensverfassung. Eine fast spezifische Eigentümlichkeit des Verkehrswesens ist darin zu sehen, daß auf praktisch allen Verkehrsmärkten private und öffentliche Unternehmer ihre Leistungen anbieten. Faßt man allein die privaten Unternehmungen ins Auge, so fällt auf, daß es Unternehmungen gibt, die auf sich selbst angewiesen sind, andere jedoch, die in einem Konzernverbund stehen. Das Wettbewerbsverhalten bleibt von diesen Unterschieden nicht unbeeinflusst: Alle Unternehmen werden unbeschadet ihrer Unternehmensziele Gewinne und Verluste als Lohn bzw. Strafe für richtige bzw. falsche unternehmerische Entscheidungen zu verzeichnen haben. Nur werden die Verluste im Falle des konzerngebundenen Unternehmens in aller Regel nicht die Konsequenzen zeitigen, die ein freies, d. h. kapitalmäßig nicht mit anderen Unternehmen verflochtenes Verkehrsunternehmen in Kauf nehmen muß. Das gleiche gilt natürlich für den Fall, daß sich ein Verkehrsunternehmen in anderen, mit dem Verkehr in einem gewissen Zusammenhang stehenden Bereichen betätigt (etwa der Spedition, dem Lagerwesen usw.). Die Gefahr einer Unternehmensliquidation wird in diesem Falle offensichtlich wesentlich geringer einzuschätzen sein. Das ist ein Umstand, der ohne Frage einen Einfluß auf das Wettbewerbsverhalten auf den Verkehrsmärkten ausübt, wie sich an vielen Beispielen zeigen läßt. Die Folgen der Unterschiede der Unternehmensverfassung sind noch offensichtlicher, wenn man das Nebeneinander von Staats- und Privatunternehmung ins Auge faßt. Ein Staatsunternehmen ist nach realistischer Auffassung nicht konkursfähig. Es ist, wenn es dazu noch ein Großunternehmen darstellt, also in der Lage, in einem Umfang Marktstrategie zu betreiben, der weit über die wettbewerbliehen Fähigkeiten der privaten Unternehmen hinausgeht. Es ist natürlich eine Tatfrage, ob dies geschieht. Die Möglichkeit als solche, die der Vorstellung von einer funktionsfähigen Wettbewerbswirtschaft widerspricht, kann jedoch nicht gelehrt werden.

Greift die ordnende Hand der Verkehrspolitik in dieser Situation nicht ein, so wird also aus diesen ökonomischen Ungleichheiten ein Marktverhalten möglich sein, dessen Ergebnis den Zielsetzungen der angestrebten Verkehrsordnung nicht genügt. Die Folge wird sein, daß auf den Verkehrsmärkten, die morphologisch gesehen als Teilmonopole oder Teoligopole anzusprechen sind, keine langfristigen Gleichgewichtssituationen entstehen, sondern ein Verdrängungswettbewerb Platz greift, der eine günstigste Ausnutzung der produktiven Kräfte im Verkehrswesen verfehlt; denn er ist ja nicht das Ergebnis eines echten Wettbewerbs bei gleichen Wettbewerbsbedingungen, sondern vielmehr das Ergebnis ungleicher Fähigkeiten, Marktstrategie zu betreiben. Diese Fähigkeit wird wesentlich bestimmt von der Größe des Unternehmens. Man kann im allgemeinen annehmen, daß ein großes Verkehrsunternehmen auf vielen Verkehrsmärkten, ein kleines auf wenigen operiert. Da auf allen Verkehrsmärkten je nach der Intensität des Wettbewerbs und der Elastizität der Nachfrage bei den Verkehrsunternehmen unterschiedliche Kosten- und Ertragsverläufe zu beobachten sind, wird das große Unternehmen im Verfolg marktstrategischer Maßnahmen zunehmende Verluste auf stark umstrittenen Verkehrsmärkten durch die größere Zahl der Märkte mit Gewinnchancen, auf denen es

<sup>13)</sup> Eucken, Grundsätze . . . a.a.O., S. 372.

operiert, leichter alimentieren können als das kleine Unternehmen. Gleichlautend bemerkt Wessels in diesem Zusammenhang<sup>14)</sup>: „Stellt ein Betrieb mehrere Produkte her oder verfügt er über mehrere voneinander getrennte Teilmärkte für den Absatz seiner Erzeugnisse, so wird er auf den einzelnen Absatzmärkten einen verschiedenen großen Spielraum für die Preisbildung besitzen. Die auf einem Teilmarkt mit hoher Konkurrenz erzielt Erlöse können dann den Unternehmer veranlassen, auf einem anderen Markt unter Verzicht auf volle Kostendeckung anzubieten. Kommt es dann zur Verdrängung von Unternehmungen, so wird sie nicht durch eine echte Kostenüberlegenheit des unter Verzicht auf volle Kostendeckung hervorgerufen, sondern durch Preise, die dieser auf dem Betriebes mit hoher Monopolmacht erzielt konnte. Der Aufbau der Grund seiner Machtstellung auf einem anderen Markt entspricht nicht den Kosten-Produktion in der Volkswirtschaft, der dann entsteht, entspricht nicht den Unterschieden, die in der Wettbewerbswirtschaft für die Behauptungen der Unternehmungen maßgebend sein sollen.“

Dieser Prozeß wird verschärft dadurch, daß die ökonomischen Konsequenzen der Verluste bei den Unternehmen je nach ihrer Verfassung unterschiedlich zu bewerten sind. Nicht allein daraus jedoch resultieren verschiedene Marktverhaltensweisen. Es kommt hinzu, daß die Zielsetzungen der Unternehmungen seines Umsatzgewinns<sup>15)</sup> streben wird, ist das Privatunternehmen eine Maximierung der Gewinnmaximierung der Motor einer Wettbewerbswirtschaft, steht die Wirtschaftsführung staatlicher Verkehrsunternehmen häufig unter dem Signum der Umsatzmaximierung. Mehr noch, sie kann auf eine Verzichtung des Kapitals verzichten und damit niedrigere Kosten, d. h. Preisforderungen auf dem Markt einbringen.

Die unterschiedliche Fähigkeit der Verkehrsunternehmen, Marktstrategie zu betreiben, beschwört grundsätzlich die Gefahr von Diskriminierungen der Verkehrskunden herauf. Diskriminierung im ökonomischen Sinne einer Wettbewerbswirtschaft ist immer dann gegeben, wenn für vergleichbare Leistungen Preisdifferenzen vorgenommen werden. Ohne daß hier die Probleme der Marktvolkommenheit, der unvollkommenen Märkte, der Marktspaltung usw. im einzelnen erörtert werden sollen<sup>16)</sup>, kann man ganz generell sagen: Wird es möglich, mit Hilfe von Marktmacht Verkehrskunden Preise abzuverlangen, die langfristig über den Selbstkosten der betreffenden Verkehrsleistung liegen bzw. Preise zuzugestehen, die diese Kosten langfristig unterschreiten, dann findet eine Kriminierung statt, die im Widerspruch zu einer besten Lenkung der produktiven Kräfte in der Verkehrswirtschaft steht.

Welche Folgerungen lassen sich aus diesen beiden Gefahrenquellen für eine Verkehrsordnung ziehen? Die institutionellen Divergenzen sind von der Verkehrs-, Wirtschafts- und Finanzpolitik verursacht. Sie können deshalb auch von daher ausgeglichen werden. Diese Herrschaftsaufgabe, häufig als „Ausgleich der Startbedingungen“ gedeutet, ist nach es sich freilich nur um die institutionellen Be- und Entlastungen handelt, über das allgemeine Auffassung unbestritten, mögen hinsichtlich ihres konkreten Inhalts auch noch Meinungsverschiedenheiten bestehen. Sie stellt jedoch kein Problem dar, über das eine grundsätzliche Auseinandersetzung lohnte. Anders im Falle der ökonomischen

<sup>14)</sup> Wessels, Die Stellung . . . a.a.O., S. 7.

<sup>15)</sup> Vgl. Nerzu Schneider, E., Einführung in die Wirtschaftstheorie, II. Teil, Tübingen 1937, S. 52 ff.

<sup>16)</sup> Eine auch heute noch gültige Darstellung des Problems gibt z. B. v. Stackelberg, H., Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre, Berlin 1948, IV. Teil.



Beförderungsbedingungen orientieren können. Ein Druck des Wettbewerbs, der den Unternehmer dazu zwingt, die jeweils kostengünstigsten Produktionsverfahren anzunehmen, kommt nur zustande, wenn die Unternehmer Marktpreise mit ihren Kosten vergleichen können und die Verkehrskunden auf einem bestimmten Markt das günstigste Preisangebot auswählen können. Nur auf diese Weise ist jene *Preisunterschiedslosigkeit* denkbar, die Kennzeichen für einen vollkommenen Wettbewerbsmarkt ist. Schließlich bedarf es einer laufenden Kontrolle der Einhaltung dieses Wettbewerbsrahmens, den die Verkehrspolitik gesetzt hat. *Arbeitsfähiger Wettbewerb ist immer zugleich kontrollierter Wettbewerb.*

Daraus lassen sich im einzelnen nachstehende Folgerungen für die notwendigen und dem Ziel einer arbeitsfähigen Konkurrenz entsprechenden Mittel rationaler Verkehrspolitik ableiten:

- Festlegung einer flexiblen Preisordnung (Tarifgenehmigung)
- Sicherung der Markttransparenz (Tarifveröffentlichung)
- Schaffung geeigneter Einrichtungen zur Überwachung der Einhaltung der Preisordnung und Preisöffentlichkeit (Tarifkontrolle).

\* \*

Verschiedene Vorschläge zu einer Neuordnung der Verkehrspolitik sind im Jahre 1959 an die Öffentlichkeit herangetragen worden. Besonders Aufsehen haben erregt die „Gedanken des Vorstandes zur wirtschaftlichen Gesundung der Deutschen Bundesbahn“ und das „Gutachten zu einer Neuordnung des Tarifkoordinierungs“, Tarifgenehmigungs- und Tariffestsetzungsverfahren sowie zur Lockerung des Tarifzwangs“, erstattet vom Sachverständigenausschuß für die Weiterentwicklung der deutschen Gütertarife und Verkehrsfragen im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“. Beide Vorschläge suchen nach „neuen“ Wegen der Verkehrspolitik. Beide seien in ihren grundsätzlichen Thesen an dem vorstehenden Konzept rationaler Verkehrspolitik überprüfbar. Vorweg mag bemerkt werden, daß beide Stellungnahmen indirekte die Auffassung zum Ausdruck bringen, den Verkehr stärker aus dem Geflecht allgemeiner wirtschaftlicher und sonstiger staatlicher Zielsetzungen herauszulösen, mehr Wettbewerb zuzulassen, um ihm seine ökonomischen Entfaltungsmöglichkeiten in vollem Umfang zurückzugeben. Insofern besteht demnach nahezu Übereinstimmung zwischen den hier dargelegten Grundsätzen rationaler Verkehrspolitik und den beiden Vorschlägen.

Die Gedanken des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn gehen von der Forderung aus, „einen echten Wettbewerb im Verkehr“ zu ermöglichen. Die hierzu erforderlichen Maßnahmen sind nach seiner Auffassung:

- eine Angleichung der Startbedingungen im Verkehr,
- eine Lockerung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Deutschen Bundesbahn und
- eine Neuordnung der rechtlichen und finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Deutscher Bundesbahn.

Der erste Weg betrifft die Bereinigung der institutionellen Ungleichheiten im Verkehrswesen. Er ist unproblematisch und, wie bereits bemerkt, eine unbestreitbare Notwendig-

keit. Es kann darauf verzichtet werden, vom grundsätzlichen her auf diese Forderung einzugehen. Das gleiche gilt für die Vorschläge zur Neuordnung der rechtlichen und finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Deutscher Bundesbahn. Von geradezu entscheidender Bedeutung für die Herstellung einer Verkehrsordnung sind dagegen die *Vorschläge zur Lockerung der gemeinwirtschaftlichen Pflichten*, die der Deutschen Bundesbahn einen größeren Spielraum für ihr Wettbewerbsverhalten einräumen sollen. Es ist nicht notwendig, sich hier mit dem umstrittenen Begriff der „Beförderungs- und Bahn einanderzusetzen und die Frage zu prüfen, inwieweit der Betrieb insoweit einseitig der facta gemeinwirtschaftliche Lasten darstellen. Ökonomisch gesehen ist lediglich von Belang, daß hier ein Verkehrsunternehmen seinen Betrieb unter wirtschaftlichen Umständen nicht mehr vertreten werden kann (Betriebspflicht), und daß Sonderschätzungen möchte, als seine Fortführung nach dem geltenden Tarifsystem auf eine wirtschaftlichen Grundsätzen nicht mehr vertreten werden können (Betriebspflicht), und daß es weiterhin eine Teilautonomie der Tarifbildung anstrebt und dabei tarifliche Sonderschätzungen wünscht, die nicht mehr unter dem Zeichen der Preisöffentlichkeit stehen. Die Forderung nach einer Einschränkung der Betriebspflicht, die vor allem das Problem der sog. Nebenbahnen betrifft, ist mit einer Verkehrsordnung auf der Basis des Wettbewerbs durchaus kompatibel. Man darf gewiß sein, daß das Verkehrsunternehmen bei seinen Entscheidungen über aus wirtschaftlichen Gründen berücksichtigen wird. Die Bestimmungen des Zubringer- und Abfuhrwert der Nebenbahnen in der Verkehrs-Macht man es ihm unmöglich, durch ein Tarifsystem, das die Kosten des spezifischen Verkehrsakts berücksichtigt, die Aufwendungen auf den Nebenbahnen nach neuen Verkehrsformen preis hereinzuholen, so wird man ihm nicht verwehren nach gleichen Unternehmen zu suchen. (Etwas in der Weise, daß der Personenverkehr von gleichen Leitplätzen auf der Straße durchgeführt wird.) Sicher scheint jedoch folgendes: Gelingt es für die Eisenbahnen, ein Tarifsystem zu finden, das etwa den tarifpolitischen Leitplätzen mit der Betriebs-Knoten entspricht<sup>(24)</sup>, dann werden vermutlich sehr viele Nebenbahnen, die heute defizitär sind, ihre Kosten decken. In einem System elastischer Tarifordnung wird es keiner Betriebspflicht bedürfen. Das Betriebsinteresse daran bestehen, die Transporte auf Neben-pflicht decken. Sollte ein öffentliches Interesse daran bestehen, die relativ wirtschaftsschwache Strecken, die häufig in dünnbesiedelte, gelegentlich auf den Hauptstrecken nicht zu verteuern Räume führen, gegenüber den Transporten auf den Hauptstrecken auf eine Entlastung so mag man mit Hilfe herrschaftlicher Maßnahmen, die unmittelbar auf eine Entlastung

<sup>24)</sup> Die Bedingungen einer rationalen Tarifordnung (a. a. O., S. 458) seien wegen ihrer grundlegenden Bedeutung zitiert:

1. Die verwirklichte Tarifordnung muß elastisch sein; das heißt, sie muß eine vergleichsweise rasche Anpassung an Datenänderungen erlauben.
2. Die Preisbestimmung muß in Orientierung an die jeweiligen Strukturmerkmale von Angebot und Nachfrage aus dem Verkehrsmarkt, also unter Wahrnehmung der jeweiligen persönlichen Diskriminierungen jeder Art, auf dem Tarifaufbaues findet ihre Grenze allein a) in der Marktlage, b) in der Nachfrage.
3. Die Differenzierung des Tarifaufbaues findet ihre Grenze allein a) in der Marktlage, b) in der Nachfrage.
4. Die Tarife sind im Falle einer autonomen Tarifbildung so zu bemessen, daß die Verkehrsmittel in den Strecken hinreichenden Klarheit und c) in dem Verbot persönlicher Diskriminierungen, daß sie sich ein Erlösen ihrer Kosten einschließend einer angemessenen Verzinsung decken, und zwar derart, daß sie ein minimales Tarifniveau bei optimaler Verkehrsbedingung herausstellt.
5. Die Festsetzung der Tarife hat durch staatliche, aber auch geeignete private Institutionen zu erfolgen, es sei denn, der Markt tendiert von sich aus zu konkurrenzwirtschaftlichen Preisen.
6. Die Tarife sind zu veröffentlichen, sofern nicht, wie zum Beispiel im gewerblichen Güternahverkehr, der Wettbewerbsgrad so hoch ist, daß ein Verzicht auf öffentliche Preisverzeichnisse keine Instabilität des Marktes verursacht.
7. Die Einhaltung der Tarife bedarf überall dort einer besonderen Kontrolle durch zweckentsprechende Organe, wo der Markt eine Preiselastizität nicht erzwingt.

der dort ansässigen Menschen abzielen, diesen Ausgleich herstellen<sup>25)</sup>. Bei allem ist zu bedenken, daß es sich bei den Verkehrsleistungen auf Nebenstrecken, abgesehen vom Personenverkehr, meist um Transporte handelt, die ebenfalls die Hauptstrecken betreffen. Da in einem Tarifsysteem, das die spezifischen Streckenkosten berücksichtigt, die Tarife auf den Hauptstrecken aber niedriger sein werden als heute, ist es denkbar, daß die zu erwartenden Tarifierhöhungen auf den Nebenstrecken u. U. zur Gänze durch die Tarifsenkungen auf den Hauptstrecken kompensiert werden. Man muß ja stets die Aufwendungen auf einen spezifischen Verkehrsmarkt abstellen, der durch den Transport eines bestimmten Gutes von A nach B gekennzeichnet ist. Eine Aufhebung der Betriebspflicht ist im Falle eines selbstkostenorientierten Tarifsystems unbedenklich. Unter den gegebenen Verhältnissen jedoch spricht der Umstand dagegen, daß das Verkehrsunternehmen durch die partiell noch bestehende Tarifgleichheit im Raum gar nicht in der Lage ist, einen echten Wirtschaftlichkeitsvergleich, mithin einen Vergleich seiner Kosten mit den erzielbaren Preisen anzustellen. Es wird daher mehr Nebenstrecken als defizitär ansehen als ökonomisch notwendig. Aus diesem Grunde ist es ebenfalls nicht möglich, eine Schadenersatzpflicht des Bundes zu begründen, wenn heute defizitäre Nebenstrecken weiterhin dem Betrieb offengehalten werden müssen. Es ist vielmehr zunächst notwendig, ein Tarifsysteem zu schaffen, das es erlaubt, die Kosten dieser Nebenstrecken in den Preisforderungen zum Ausdruck zu bringen.

Das Kernproblem der Vorschläge des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn stellt die Forderung nach einer *Einschränkung der Tarifpflicht und der Tariföffentlichkeit* dar. Und hier scheiden sich nun in der Tat die Geister. Die ökonomische Auswirkung der erstrebten „beschränkten Tarifautonomie“, von der die Stellungnahme des Verwaltungsrates der Deutschen Bundesbahn zu den Gedanken des Vorstandes in befürwortendem Sinne spricht, läßt sich kurz folgendermaßen umreißen: Rund 70% der Güter, nämlich jene, die zu Ausnahmefällen befördert werden, sollen der *Genehmigungspflicht*, d. h. dem Hoheitsrecht des Staates entzogen werden. (Das gleiche gilt für Änderungen der Gütereinteilungen im Regeltarif und für die Einstufung bestimmter Güter in bestimmte Güterklassen.) Darüber hinaus soll der Bundesbahn das Recht auf *Sonderabmachungen* zugestanden werden, die lediglich einer Anzeigepflicht unterliegen, jedoch nicht mehr veröffentlicht werden. Erinnert man sich des Ausgangspunktes der Gedanken des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn, der „edchten Wettbewerb“ forderte, um eine anhaltende Wirtschaftlichkeit der Deutschen Bundesbahn sicherzustellen, so liegt die Vermutung nahe, daß hier nicht an einen arbeitsfähigen Wettbewerb, sondern an eine Konkurrenzordnung gedacht ist, die dem Prinzip des *laissez faire* bedenklich nahe kommt. Freilich ist diese Tendenz eines unbehinderten und stark wettbewerbsorientierten Verhaltens öffentlicher Unternehmungen häufig zu beobachten<sup>26)</sup>. Sie ist aus zwei Gründen im vorliegenden Falle jedoch als ungemein bedenklich zu beurteilen<sup>27)</sup>.

<sup>25)</sup> So kann man beispielsweise daran denken, das Personalsteuersystem nach Ortsklassen abzustufen, unmittelbare Ausdeustahlungen an Gemeinden in Notstandsgebieten zu entrichten, die einen Verzicht auf die Erhebung von Gemeindesteuern ermöglichen u. a. m. Mögen derartige unmittelbare Entlastungen auch schwieriger zu realisieren sein, so sind sie jedoch in einer Wettbewerbswirtschaft systemgerechter als globale Entlastungen, wie sie die Tarifgleichheit im Raum bedeuten kann, deren praktischer Förderungswert zudem generell nicht als gegeben unterstellt werden kann.

<sup>26)</sup> Vgl. hierzu die demnächst erscheinende Schrift von *Hamm, W.*, *Verhaltenweisen öffentlicher Unternehmungen*, Schriftenreihe des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz.

<sup>27)</sup> Vgl. zu diesen Überlegungen auch die Fragen, die *Halfrich, P.*, *Sanierung über eine Liberalisierung der Tarifpolitik*, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 30 (1959), S. 235 ff., in diesem Zusammenhang aufw.

Die Delegation eines Teils der Tarifhoheit an die Deutsche Bundesbahn bedeutet eine *Aufspaltung der Kompetenzen*, die hinsichtlich ihrer Begrenzung sachlich nicht begründet werden kann. Daraus resultiert eine Unklarheit über das Ausmaß hoheitlicher Gestaltungsmöglichkeiten, indes. hoheitlicher Korrekturmöglichkeiten, die auch mit dem Hinweis auf das Recht zu „tariflichen Auflagen“, das dem Herrschaftsträger weiterhin verbleiben soll, nicht ausgeräumt ist. Dieses Recht ist nämlich praktisch eine schwache Waffe gegen eine „Tariffortbildung“ der Deutschen Bundesbahn, wenn sich daraus die Schadenersatzansprüche geltend machen lassen sollen, wird doch die Entscheidung über die Schadenersatzpflicht aller Voraussicht nach nicht ohne Zustimmung des Bundesfinanzministeriums zu fällen sein, das den Schaden ja letztlich bezahlen müßte. Daneben wird wahrscheinlich genau das Gegenteil von dem, was die Deutsche Bundesbahn anstrebt, nämlich „die Beförderungskosten schnell und beweglich den Gegebenheiten des Marktes, der Kosten- und Wettbewerbslage anzupassen“, eintreten: Beantwortet das Verkehrsministerium zum Beispiel eine ihm unerwünschte „Tariffortbildung“ mit Tarifauflagen, die ihre Wirkungen neutralisieren sollen, so wird ein umständliches Untersuchungsverfahren eingeleitet werden müssen, das die ökonomischen Auswirkungen der Tarifauflagen feststellt und evtl. eine Schadenersatzpflicht begründet. Wenn es aber nach den Vorstellungen des Vorstands letztlich nur darum gehen soll, das Genehmigungsverfahren zu beschleunigen, so wird man hierzu nicht gleich eine Teilamputation des Hoheitsrechts vorzunehmen haben, sondern die Modalitäten des Verfahrens selbst ändern müssen. Erst ein Mißlingen auch dann an Bedenklichkeit nichts verliert, wenn man sich daran erinnert, daß dieses Unternehmen in der Lage ist, Marktmacht auszuüben und in seiner Tarifgebung daher kontrolliert werden muß. Jedenfalls ist die *Statuierung einer Schadenersatzpflicht* eine juristisch denkbar unglückliche Forderung, die das unabhängige Gremium, das darüber zu befinden hat, vor eine unlösbare Aufgabe stellt. Sie ist deshalb unlösbar, weil die Schadensbemessung letztlich von den möglichen Reaktionen der Verkehrskunden auf eine Situation ohne tarifliche Auflagen abhängt. Würden sie z. B. bei einer von der Deutschen Bundesbahn angestrebten, aber durch die Verkehrspolitik verhinderten Tarifierhöhung von der Schiene abwandern oder nicht? Welches wären die Folgen einer Tarifsenkung, die durch Hoheitsakt neutralisiert wird? Wer kann hoffen, diese hypothetischen Fragen exakt zu beantworten, wo empirische Überprüfung (etwa eine Befragung der Verkehrskunden) Ergebnisse zeitigt, deren Wahrheitsgehalt problematisch ist! Und wiederum bleibt nichts, als den einzigen Ausweg aus diesem Dilemma in einem rationalen Tarifsysteem zu sehen.

Die Forderung nach *Einschränkung der Tariföffentlichkeit* im Falle der *Sonderabmachungen* schließlich zeigt, daß hier offensichtlich das *Wesen eines arbeitsfähigen Wettbewerbs* an Markttransparenz wird. Funktionierender Wettbewerb fordert ohne Frage ein Höchstmaß an Markttransparenz! Anbieter wie Nachfrager müssen sich an Marktpreisen orientieren können, wenn der Erfolg des Wettbewerbs, nämlich eine tendenzielle Senkung der Transportpreise auf die Grenzkosten des für die Befriedigung der Nachfrage gerade noch notwendigen kostengünstigsten Leistungsangebots, realisiert werden soll. Erst bei Preisöffentlichkeit können die Nachfrager auf einem bestimmten Verkehrsmarkt aus dem Leistungsangebot die günstigsten, d. h. billigsten Leistungen auswählen, und erst auf diese Weise haben die Anbieter die Möglichkeit, im Vergleich ihres Preisangebots mit dem ihrer Konkurrenten Entscheidungen zu treffen, die Kosten- und

Preissenkungen zur Folge haben können. Preise sind in einer Wettbewerbswirtschaft die Signale für sachgerechtes unternehmerisches Verhalten. Es ist undenkbar, einen Teil dieser Signale der Öffentlichkeit der Märkte zu entziehen, ohne damit die kosten- und lenkungs- und preisbildende Wirkung des Wettbewerbs und die durch ihn vermittelte bestmögliche Umwandlung der Erzeugungsfaktoren nachhaltig zu stören. Wiederum tritt verschärfend hinzu, daß diese Sonderabmachungen, bei denen es sich vernünftiger Weise nur um Preiszeugstände handeln kann, von einem Unternehmen durchgeführt werden, das über seine Ausgleichrechnung praktisch jeden Verkehr kurzfristig an sich heranziehen kann. „Die Bundesbahn betrachtet Sondervereinbarungen als eines der Mittel, die ihr eine Geschäftsführung nach kaufmännischen Grundsätzen ermöglichen soll. Sie will damit bestehenden Verkehr erhalten oder Neuverkehr gewinnen.“<sup>5)</sup> Die Kraft in der Waagschale werfen, die sie bei einzelnen Marktoperationen gegenüber ihren Konkurrenten begünstigt<sup>6)</sup>. Ein solches Verhalten führt ohne Frage nicht zu einer rationalen Verkehrsordnung, die den oben aufgezeigten Bedingungen genügen könnte.

Die Folgen dieses preiselastischen Verhaltens für die in Konkurrenz zu der Deutschen Bundesbahn stehenden Verkehrsunternehmer und das Gesamt der Verkehrskunden sind so schwerwiegend, daß damit die Grundlagen einer Verkehrsordnung zerstört würden. So müßte dann nämlich dem Straßenverkehr und der Binnenschifffahrt ähnliche Freiheiten einräumen, wie sie in dem Recht zu Sonderabmachungen niedergelegt sind. Die Befreiung dieser beiden Verkehrsträger von ihren heutigen Bindungen führt, wie die Erfahrungen der dreißiger Jahre zeigen, ganz ohne Zweifel zu einer Situation der *cut-throat-competition*, die auch auf lange Frist keine Verkehrsordnung hervorbringen wird. Blicke also der andere Weg, einer Zusammenfassung der beiden Verkehrsträger jeweils in einem Zwangs-kartell, um ihnen damit die Möglichkeiten zu geben, ein der Deutschen Bundesbahn ebenbürtiges Marktgewicht im Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten ausspielen zu können. Daß ein solches Kartell in der Binnenschifffahrt wegen der Internationalität eines wesentlichen Teils ihrer Märkte unwirksam ist, bedarf keiner weiteren Erläuterung. Greift man für den gewerblichen Straßenverkehr auf die Institution des RKB zurück, so müßte man dabei nicht nur die Tarifparität zwischen Schiene und Straße aufgeben, was an sich nicht zu bedauern wäre, sondern man müßte das Recht zu Sondervereinbarungen an das einzelne Straßenverkehrsunternehmen delegieren. Damit ist auch ein „arteigener“ Tarif praktisch nicht mehr wirksam.

Ein letzter Einwand: Die Verkehrsunternehmen befinden sich in einem Verkehrssystem, dessen Kapazitäten voll entwickelt, d. h. auf die Befriedigung der Spitzennachfrage abgestellt sind, temporär gegenüber den Verkehrskunden in der schwächeren Marktposition. Immer wenn der Bedarf an Verkehrsleistungen eine volle Auslastung dieser Kapazitäten verhindert, tritt die Erscheinung auf, daß insbesondere sog. Großverladern die „Käufermarkt“-Situation rigoros ausnutzen. Die illegalen Festpreisunterbreitungen der jüngeren Vergangenheit sind nur unter dem Druck der Verkehrskunden zustande gekommen, die nunmehr, d. h. nach Aufgabe des Festpreissystems im Rahmen der Sonderabmachungen, ohne jeglichen Zweifel versuchen werden, die Verkehrsträger

<sup>5)</sup> Daß gegenüber der Motivierung, damit „auch zugunsten des Mittelstands“ wirksam zu werden, einiger Skeptizismus angebracht ist, hat *Helfrich*, a.a.O., S. 127, am Beispiel der Sonderabmachungen der SNCF in Frankreich immer nur um Mengenrabatte handeln, für die die Bezugs- und Absatzmengen selbst des industriellen Mittelstands wohl nur sehr selten in Frage kommen werden.

gegenseinander auszuspüren. Dieses Verfahren ist wettbewerblich durchaus legitim, wenn dieser Wettbewerb institutionell zugelassen ist. Bedenken erheben sich nur dagegen, daß dann die sachgerechte Preisuntergrenze, die langfristigen Grenzkosten, auf einzelnen Verkehrsmärkten langfristig unterschritten werden kann.

Faßt man diese Gedanken zusammen, so kommt man zu einer Ablehnung der Forderungen des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn. Den Zielsetzungen „echter Wettbewerb“ und größere Möglichkeiten, sich marktwirtschaftlichen Erfordernissen anpassen zu können“ sollte man ohne weiteres verpflichtet. Die Wege, die der Vorstand vorschlägt, führen jedoch nicht zu einer Verkehrsordnung, die gegenüber der heute gewiß sehr unvollkommenen Ordnung irgendwelche Vorzüge hätte. Im Gegenteil: Bestehende Ordnungsformen werden dadurch wahrscheinlich aufgelöst werden.

Es ist offensichtlich ein Mißverständnis dessen, was man unter einem echten Wettbewerb zu verstehen hat, das diesen Gedanken zugrunde liegt, und es ist ebenfalls ein Irrtum zu meinen, „kaufmännische Betriebsführung“ sei abhängig von „Preisheimlichkeit“. Insoweit die Nichteinhaltung der Festpreise der anderen Binnenverkehrsträger veranlaßt haben mag, sollte man strengere Kontrollinstitutionen schaffen, nicht jedoch ausanlaß haben mag, sollte man strengere Kontrollinstitutionen bei allen Verkehrsträgern nicht-legitimen Preiselastizität, für die es freilich Beispiele bei allen Verkehrsträgern gibt, diese Konsequenzen ziehen. Man darf ebenfalls die Absicht der Deutschen Bundesbahn, Sonderabmachungen „nur“ zu „treffen“, „wenn sie unter Berücksichtigung der Selbstkosten eigenwirtschaftlich vertretbar sind“, als durchaus redlich und ernst gemeint, akzeptieren. Was aber ist bei einem so riesigen Unternehmen mit einer Kostennachrechnung, in der das Ermessen bei der Abgrenzung zwischen Durchschnittskosten und kurzfristigen Grenzkosten eine nicht unbedeutende Rolle spielt, eigenwirtschaftlich vertretbar? Und schließlich: Wer gibt eine Garantie, daß die Sondervereinbarungen nicht doch irgendwann zu einem Tariffumping führen werden? Welcher Unternehmer ist vor der Versuchung sicher, Marktmarkt, die ihm kraft Unternehmensgröße auf bestimmten Märkten zukommt, nicht auszunutzen? Die Gedanken des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn scheinen uns aus diesen Gründen kein gangbarer „neuer“ Weg für unsere Verkehrspolitik.

\* \*

Das Gutachten zu einer Neuordnung des Tarifkoordinatorungs-, Tarifgenehmigungs- und Tariffestsetzungsverfahrens sowie zur Lockerung des Tarifzwangs möchte offensichtlich gewissen Bedenken hinsichtlich der Abgrenzung der Teilautonomie Rechnung tragen<sup>7)</sup>.

Was die Genehmigungspflicht anlangt, so wird von Ausnahmetarifen gesprochen, „die eine besonders weitreichende wirtschaftliche Bedeutung haben.“ Welches ist nun aber das Kriterium für Verkehrsmärkte besonders weitreichender Bedeutung? Die Höhe der Einnahmen, die für Bundesbahn und gewerblichen Straßenverkehr in einem Jahr aus diesem Tarif fließen. Den Verkehrsmärkten kommt also eine wirtschaftliche Begründung zu, wenn die Einnahmen 45 Mill. DM im Jahr übersteigen. Welche ökonomische Begründung gibt es für dieses Kriterium? Offenbar keine. Ist es gleichgültig, ob diese 45 Mill.

<sup>7)</sup> Es befährt sich darüberhinaus mit einem vereinfachten Koordinierungsverfahren durch eine ständige Koordinierungskommission, das hier ebenso wie die Frage, inwieweit überhaupt eine Tarifkoordinierung bei einer rationalen Tarifordnung notwendig sein wird, nicht erörtert werden soll. Es ist keine Grundratsfrage.





Ein letztes: Für den Begriff des „ruinösen Wettbewerbs“ wird eine Interpretation gegeben: „Existenzvernichtende Auswirkungen“. Wann ist die Existenzbedrohung feststellbar? Häufig doch erst, wenn der Fall akut geworden ist, und es sich gezeigt hat, daß der Unternehmer trotz Ausnutzung der ihm gegebenen Rationalisierungsmöglichkeiten den Wettbewerb aufgeben mußte. Ein „Nachweis“ einer zu erwartenden existenzbedrohenden Situation ist immer ungemein problematisch, wie die Erfahrungen mit Denkschriften, Protesttelegrammen und den Gesprächen in den Lobbies und den Salles des pas perdue gezeigt haben<sup>21)</sup>. Schließlich aber: Soll jedes Verkehrsunternehmen, dessen Existenz bedroht ist, erhalten werden? Die Spielregeln einer auch sozial gesteuerten Marktwirtschaft kennen keine Unternehmenskonservierung à tout prix, wie sie in diesen Gedanken zum Ausdruck kommt. Diese Wirtschaftsverfassung ist aber die Realität, von der man ausgehen muß. Unternehmer, die Fehlinvestitionen vorgenommen haben oder nicht in der Lage sind, dem technischen Fortschritt bei gleichen ökonomischen Bedingungen des Rahmens, innerhalb dessen sie wirtschaften, zu folgen, werden in aller Regel die Konsequenzen aus diesem im Hinblick auf den Wettbewerb nicht sachgerechten Verhalten zu ziehen haben, wenn man nicht die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung in einen statischen Verlauf zwingen will.

Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß das Sachverständigengutachten im Grunde viele der hier vorgetragenen Bedenken teilt, dann aber versucht, den Wünschen des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn in einer Kompromißform gerecht zu werden. Die vorliegenden Vorschläge haben jedoch eine gewisse Ähnlichkeit mit dem Versuch, die Quadratur des Kreises zu lösen. Sie sind dem Ziel der Herstellung und Sicherung einer rationalen Verkehrsordnung im vorgenannten Sinne nicht adäquat. Auch sie vermochten sich nicht von der *mystischen Formel* zu befreien, daß Teilautonomie in der Tarifgebarung und partieller Verzicht auf Preisöffentlichkeit die Vorbedingung für ein kaufmännisches Verhalten und damit eine Besserung der wirtschaftlichen Lage der Deutschen Bundesbahn sei.

Nun ist es freilich verständlich, daß der in den letzten Jahren angestaute Widerstand über unbestreitbar unzulängliche und oft nicht eben sachliche Tarifkoordinierungsverfahren, überholte Bindungen u. a. m. eines Tages akut werden mußte. Aber die hier vorgeschlagenen Wege der Verkehrspolitik sind doch offenbar nicht die einzigen, die man ins Auge fassen kann. Es ist nicht recht verständlich, warum man nicht auf den naheliegenden Gedanken kam, anstelle der Flucht in eine nicht richtig verstandene Freiheit das anzuzutaten, was geboten scheint: Nämlich ein zeitgemäßes Tarifsystem zu fordern, das selbstkostenorientiert, wie oben gezeigt, der Deutschen Bundesbahn die Möglichkeit gibt, bei Öffentlichkeit der Tarife und einem allerdings schnell und reibungslos funktionierenden Genehmigungsverfahren in einem *fairen*, d. h. *arbeitsfähigen Wettbewerb* ihre Leistungsfähigkeit zu entfalten und damit in Abstimmung mit der Leistungsfähigkeit der anderen Binnenverkehrsträger eine solche Verkehrsteilung zu erzielen, die mit Recht als optimal bezeichnet werden kann. Ein derartiges Tarifsystem, das eine Fortentwicklung der Mengentabelle und an den langfristigen Grenzkosten der spezifischen Verkehrsleistungen orientierte Tarife aufweisen müßte, dürfte den Bestrebungen dieses größten und ohne Frage wichtigsten Verkehrsträgers unserer Volkswirtschaft nach

<sup>21)</sup> Vgl. hierzu die Bemerkungen von Schmülers, G., Finanzpolitik, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1955, im § 56 „Der vorparlamentarische Raum“, sowie die dort angeführte Literatur; dazu: Eschenburg, Th., Herrschaft

größerer Wirtschaftlichkeit eher Rechnung tragen und zugleich die erwünschte Verkehrsordnung verwirklichen helfen als die erörterten Vorschläge, die eine Unklarheit des Herrschaftsbereichs und darüber hinaus eine faktisch weitgehende Beschränkung der herrschaftlichen Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten heraufbeschwören.

Es sei der Hoffnung Ausdruck verliehen, daß es im Grunde unnötig ist darauf hinzuweisen, daß sich diese kritischen Bemerkungen nie ad personam, immer nur ad rem richten. Es sei dennoch gesagt, da fruchtbare Diskussion nur möglich ist, wenn man zwischen der Person und der Sache unterscheidet. Angesichts der ungemein wichtigen Aufgabe, nach zeitgemäßen Wegen der Verkehrspolitik da zu suchen, wo ihre Mittel — der Tradition verhaftet — einer produktivitätsfördernden Verkehrsordnung nicht mehr zurechnen, schien es geboten, diese kritischen Anmerkungen in aller Deutlichkeit darzulegen. Dabei gilt auch hier freilich das, was Marc Aurel in seinen Selbstbetrachtungen schreibt: „Wenn mich jemand widerlegen und überzeugen kann, daß meine Ansicht oder mein Tun nicht richtig ist, werde ich mit Freuden meinen Standpunkt ändern. Denn ich suche die Wahrheit, von der noch niemals jemand geschädigt wurde. Schaden erleidet ja nur der, der in seinem Irrtum und Unverstand verharrt.“