

terielle Vorschriften des Vertrages angewandt werden, soweit der Vorbehalt des Ratsbeschlusses nach Art. 84 Abs. 2 nicht umgangen bzw. die nationale Zuständigkeit für die See- und Luftverkehrspolitik nicht wesentlich beeinträchtigt werden.

Erkennt man die mit wissenschaftlicher Exaktheit gezogenen Schlußfolgerungen des Verfassers an, so bedeutet dies, daß eine gemeinsame Luft- und Seeverkehrspolitik der EWG-Staaten die bisherigen Grundzüge der nationalen Tarif- und Investitionspolitik kaum wesentlich verändern dürfte.

Dr. A. Rommel, Köln

Jahrbuch der Luft- und Raumfahrt 1964, hrsg. von K. F. Reuss, Südwestdeutsche Verlagsanstalt GmbH, Mannheim, 467 S., DM 19,80.

Mit der neuen Ausgabe des Jahrbuches der Luft- und Raumfahrt liegt der dreizehnte Band dieser Jahrbuchreihe vor. Wie bereits in den Vorjahren zeichnet sich das leicht zu handhabende Buch durch eine klare Übersichtlichkeit und Gliederung des Stoffes aus. Neben den bereits traditionellen Abschnitten des Buches wie „Die behördliche Organisation der Luftfahrt in der Bundesrepublik“, „Luftverkehr“, „Deutscher Luftsport“ etc. ist in dem vorliegenden Jahrbuch die bisherige Entwicklung der Raumfahrt in der BRD in einem besonderen Abschnitt zusammengefaßt worden.

Wenn auch — wie es dem Charakter eines derartigen Buches entspricht — zunächst der Eindruck entstehen kann, man habe es mit einem Adreßbuch der deutschen Luft- und Raumfahrt zu tun, so darf doch nicht übersehen werden, daß es durch seine Berichte und Sonderaufstellungen ein umfassendes Bild des Geschehens in der Luft- und Raumfahrt der BRD im letzten Jahr vermittelt. Durch die Sammlung der einzelnen Bände dieses Jahrbuches ergibt sich dann ein lückenloses Bild der Entwicklung der Luft- und Raumfahrt. Als Beispiele hierfür mögen die

Berichte über die Deutsche Lufthansa im Abschnitt „Luftverkehr“ sowie über die Tätigkeit der Abteilung Luftfahrt des Bundesverkehrsministeriums im Abschnitt „Die behördliche Organisation der Luftfahrt in der Bundesrepublik“ angesehen werden.

Da es den Rahmen dieses Buches sprengen würde, wollte man aus ihm ein internationales Jahrbuch machen, so ist es verständlich, daß nur die internationalen Institutionen in diesem Band berücksichtigt sind, die unmittelbar mit der deutschen Luft- und Raumfahrt verbunden sind, wie z. B. die ausländischen Luftverkehrsgesellschaften, die Flughäfen der BRD bedienen, und Verbände wie ICAO und IATA.

Dieser dreizehnte Band des Jahrbuches wird denen, die mit der Luft- und Raumfahrt in der BRD zu tun haben, ebenso unentbehrlich sein wie die vorangegangenen Ausgaben.

W. Hermsen, Köln

Lorenz, W., Leitfaden für die Berufsausbildung des Spediteurs, Erster Teil, 4. Auflage (= *Verkehrswirtschaftliche Schriftenreihe der DVZ/Deutsche Verkehrs-Zeitung, Heft 3*), Deutscher Verkehrs-Verlag GmbH, Hamburg 1962, 436 S., DM 19,80.

Der Leitfaden will junge Menschen, die den Spediteurberuf erlernen wollen, in klarer, leichtverständlicher Sprache über ihr spezielles Sachgebiet unterrichten. Die schon bei früheren Auflagen bewährte Stoffeinteilung ist beibehalten worden. So wird eingehend über die rechtliche Stellung des Spediteurs und die Organisation des Speditions- und Lagergewerbes berichtet. Dazu tritt eine breite Schilderung der Rechtsverhältnisse des Tarifwesens, des Frachtvertrages, der Einrichtungen, Anlagen und Betriebsmittel der Verkehrsträger (Eisenbahn, Kraftwagen, Binnenschiffahrt, Seeschiffahrt, Luftfahrt). Insoweit eignet sich die Schrift auch als Nachschlagewerk.

B.

Margenttarife — ein Weg zur Wettbewerbsordnung des Verkehrs?*)

VON PROF. DR. RAINER WILLEKE, KÖLN

I.

In allen Bereichen des Wirtschaftslebens wechseln ruhige und unruhige Zeiten, und ich weiß nicht recht, welche für den Wissenschaftler, der beobachten, deuten und erklären soll, die ersprießlicheren sind. Sicher ist jedenfalls, daß die gegenwärtige verkehrspolitische Szene von Unruhe, Unsicherheit und heftigen Meinungskämpfen überschattet wird. Dieser Herausforderung darf sich der Verkehrswissenschaftler nicht entziehen, zumal der Meinungsstreit, mag er sich auch immer wieder an Teilfragen festbeißen, in Wirklichkeit doch um das Ganze geht, um die Grundlagen und Grundzüge einer im Werden begriffenen neuen Verkehrsordnung.

Die Verkehrswissenschaft muß sich dieser Tatsache stellen und ihren Beitrag leisten. Doch ist es ihr Recht, sogar ihre Pflicht, dabei ein wenig Distanz zu nehmen. Sie muß die größeren, umfassenden Zusammenhänge aufzeigen. Sie muß vor allem auch den längerfristigen Entwicklungsgängen nachspüren und darf deshalb manche Schwierigkeiten überspringen, die heute noch und ganz zu recht das A und O des täglichen Kampfes an der Verkehrsfront bilden, aber eben doch Schwierigkeiten des Übergangs und der Anpassung sind.

Diese Vorbemerkung sei mir gestattet, denn ich habe ein etwas waghalsiges Thema gewählt; ein Thema, das mich fast zwangsläufig dazu verurteilt, so ziemlich zwischen allen Stühlen Platz zu nehmen. Das Kunterbunt der Meinungen um die Margenttarife muß in der Tat erschrecken. Bei flüchtigem Zuschauen könnte es so scheinen, als ob die Einführung dieser Preisbildungsform, die nicht einmal neu ist, zum Eckstein der Verkehrsreform geworden sei, und als ob alle Hoffnungen und Erwartungen und auch alle Zweifel und Befürchtungen, die sich um einen verstärkten Wettbewerb im Verkehr ranken, auf die Gretchenfrage reduziert werden könnten: Wie hast Du's mit den Margenttarifen? Doch nichts wäre falscher als eine solche einseitige Blickrichtung; ja, es besteht heute die ernste Gefahr, daß die Einengung der Auseinandersetzung auf das Thema Margenttarife beginnt, das eigentliche Ziel und die wirkliche Aufgabe der Verkehrsordnungsreform zu verdunkeln. Ich möchte diese Aufgabe deshalb ganz betont an den Anfang stellen. Gesucht wird eine Ordnung des Verkehrs, die folgende Bedingungen erfüllt: Sie soll im Ganzen einer Marktwirtschaft den optimalen Leistungsbeitrag des Verkehrs sichern. Sie soll deshalb solche Steuerungs- und Kontrollelemente enthalten, die angesichts der besonderen Struktur- und Marktgegebenheiten im Verkehr die Voraussetzungen für die Erreichung des angestrebten Funktionszieles schaffen. Und diese Ordnung soll endlich in dem Maße Bestandteil einer gemeinsamen europäischen Verkehrspolitik sein, wie dies zur Erreichung des Integrationszieles der EWG erforderlich erscheint. Eine solche umfassende Fixierung der Ordnungsabsicht muß eindeutig Vorrang behalten vor allen Teilproblemen. Aus ihr ergeben sich dann erst die Fragen nach den zielentsprechenden Mitteln, Wegen und Techniken sowie nach der rechten Zeitwahl für die notwendigen Schritte und Einzelmaßnahmen.

*) Vortrag, gehalten auf der Veranstaltung der Gesellschaft für Verkehrswissenschaft an der Universität Freiburg i. Br. am 21. 11. 1963 in Freiburg i. Br.

II.

Bei der Neuorientierung der deutschen Verkehrspolitik, die ihren Niederschlag in den Gesetzesnovellen vom 1. August 1961 fand, bleibt diese Sicht und Rangordnung auch grundsätzlich gewahrt. Als Ziel wird die bestmögliche Verkehrsbedienbarkeit angestrebt. Ein Mittel zur Verwirklichung dieses Zieles ist der Preiswettbewerb, der in den Grenzen eines lautereren und billigen Wettbewerbs zur Herstellung marktgerechter Entgelte und — auf der Basis marktgerechter Entgelte — zu einer volkswirtschaftlich sinnvollen Aufgabenteilung zwischen den Verkehrsträgern führen soll.¹⁾ Für die Form, in der sich dieser in kontrollierten Grenzen gehaltene Preiswettbewerb entfalten kann, stehen den rivalisierenden Verkehrsträgern grundsätzlich Festtarife und Margentarife zur Wahl. Durch diese Alternative kommt ganz richtig zum Ausdruck, daß eine wettbewerbsorientierte Preispolitik auch auf der Basis von Festtarifen möglich ist; denn die bestehenden Festtarife können und müssen jetzt in der Regel auf Antrag der Verkehrsträger geändert werden, wenn der Tarifantrag die Bedingungen eines lautereren und billigen Wettbewerbs nicht verletzt. Denkt man hier etwa an die zahlreichen Ausnahmetarife der Eisenbahn, dann zeigt sich sofort, daß auch mit diesen sog. Festtarifen in sehr beachtlicher Feineinstellung Preiswettbewerb aufgenommen werden kann.

Eine Intensivierung des Preiswettbewerbs setzt also nicht notwendig einen Übergang zu Margentarien voraus. Allerdings zeigen die auf Antrag veränderlichen Festtarife doch wesentliche Beschränkungen der Wettbewerbsintensität. Sie setzen zunächst verkehrsträger-einheitliche Preise — also sog. Verkehrsträger-Tarife — voraus. Für die Eisenbahn als regionales Einheitsunternehmen liegt darin natürlich kein Problem, wohl aber für die in sich zersplitterten Angebotsgruppen der Binnenschifffahrt und des Straßenkraftverkehrs. Der Festtarif schließt einen Preiswettbewerb zwischen den Unternehmen des gleichen Verkehrsträgers aus. Außerdem ist eine Änderung von Festtarifen wegen der Genehmigungsprozedur immer zeitraubend, und sie steht notwendig im vollen Licht der Publizität. Hier würden Margentarife eine Auflockerung bringen. Sie eröffnen bei Binnenschifffahrt und Kraftverkehr die Aufnahme eines von den einzelnen Unternehmungen getragenen Preiswettbewerbs innerhalb der Spanne zwischen den festgelegten Höchst- und Mindestsätzen. Sie gestatten im Spielraum der Marge zudem eine prompte und elastische Preisgestaltung, die nicht der Veröffentlichungspflicht unterliegt. Diese letztgenannten Möglichkeiten sind natürlich auch und gerade für die Eisenbahn von Interesse.

Das kleine Einmaleins der Margentarife ist auf den ersten Blick bestechend. Sie gestatten einen elastischen Preiswettbewerb, und das ist erwünscht, soweit er funktioniert. Und diese Funktionsfähigkeit soll eben durch die Begrenzung des Preisbildungsspielraumes sichergestellt werden, die auf die Besonderheiten der Verkehrsmärkte Rücksicht nimmt. Die Obergrenze soll monopolistischen Marktmißbrauch verhindern, die Untergrenze den Schrecken ruinöser Wettbewerbsentartung bannen. Diese Argumentation ist jedoch viel zu simpel; sie beruht auf Annahmen, die keineswegs notwendig und in allen Verkehrsbereichen gegeben sind. Offenbar liegt dem Gedankengang doch folgende Idee zugrunde: Durch die Festlegung der Tarifachse wird das Gravitationszentrum einer zum Gleichgewicht strebenden Preisbil-

¹⁾ Diese m. E. zwingende Zweck-Mittel-Logik ist dem Wortlaut der Gesetzesnovellen nicht eindeutig zu entnehmen. Sie bleibt umstritten vor allem wohl wegen der Konsequenzen für die Kriterien und Ansatzpunkte der Tarifgenehmigung. Der oben entwickelten Zweck-Mittel-Abfolge entsprechen jetzt aber auch die Formulierungen im dritten Absatz der Präambel zu der „Diskussionsgrundlage für die Aufstellung von Richtlinien über die Genehmigung der Verkehrstarife“ des Bundesministers für Verkehr vom 18. März 1964.

dung ge Griffen — also in etwa die Normallage fixiert.²⁾ Durch die Bestimmung der Margenbreite nach oben und unten sind dann jedoch noch begrenzte Preisschwankungen zugelassen, die den immer wirksamen Schwankungen im Angebots-Nachfrageverhältnis folgen sollen, die aber nicht Ausdruck der Marktstruktur und gegebenenfalls struktureller Ungleichgewichte sind. Beständen z. B. die oft geäußerten Befürchtungen zu Recht, daß ein strukturbedingter Kapazitätsüberhang auf den wichtigsten Verkehrsmärkten zu einer unvermeidlichen Preisgravitation zur Margenuntergrenze und zu einem Festkleben der Preise an der jeweiligen Untergrenze führen müsse, so wäre das kleine Einmaleins der Margentarife schon am Ende. Nun bin ich freilich nicht der Meinung, daß diese Befürchtung so allgemeingültig begründet ist. Immerhin zeigt der genannte und in Teilbereichen des Verkehrs durchaus gewichtige Einwand, daß für die Herstellung gleichgewichtiger Verkehrsmärkte zur Preisbildungsordnung eine Ordnung der Kapazitätsanpassung treten muß und daß zur Regulierung der marktwirksamen Kapazität besondere Vorkehrungen erforderlich sind, wenn die Bemessung des Angebots durch die Marktautomatik allein nicht ausreichend gesteuert werden kann.

III.

Schon dieser erste, cursorische Überblick dürfte klargemacht haben, daß Margentarife kein in sich einheitliches und isoliert zu sehendes Problem bilden. Ihre Anwendung kann sinnvoll nur im Zusammenhang mit allen konstitutiven Elementen der Verkehrsordnung diskutiert werden. Dabei muß zunächst natürlich geklärt sein, unter welchen Voraussetzungen und ergänzenden Bedingungen sowie innerhalb welcher Grenzen ein Preiswettbewerb überhaupt befähigt ist, eine funktionsgerechte Koordination im Verkehrsmiteinsatz herbeizuführen. In diese ganz umfassende Fragestellung schiebt sich sodann die engere und präzisierende Frage, ob ein Übergang von veränderlichen Festtarifen zu Margentarien eine Verbesserung der Koordinationsfähigkeit des Preiswettbewerbs herzustellen vermag oder nicht. — Die Marge eröffnet ja einen bestimmten Spielraum freier marktlicher Preisbildung. Und deshalb muß die Beurteilung des Margentariensystems als Alternative zum System der Festtarife sofort das Problem der Bandbreite und insbesondere das Problem der Untergrenze für die Wettbewerbstarifizierung in den Vordergrund rücken. In jedem Falle, auch bei einer wettbewerbsorientierten Senkung von Festtarifen, soll ja eine Grenze nach unten gezogen werden und für ihre Bestimmung ein systemgerechtes Kriterium Anwendung finden. Kann aber, so wäre zu fragen, bei einem Übergang von Festtarifen zu Margentarien diese Untergrenze gleichsam noch einmal gesenkt werden?

Ich denke dabei nicht konkret an die heute gegebene Tariflage und nicht an die Frage, wie eventuell kommende Margentarife an dieser Tariflage anknüpfen sollen. Ich möchte das Problem vielmehr allgemeinbedeutsam stellen: Kann die Untergrenze einer Tarifmarge nach anderen Kriterien bestimmt werden und gegebenenfalls niedriger liegen als die Untergrenze für eine wettbewerbsorientierte Senkung von Festtarifen? Nun, für diese Frage gibt es keine einheitliche, für alle Anwendungsfälle gleichermaßen gültige Antwort. Wir stoßen hier auf einen ganz entscheidenden Punkt: Weil die Marktstellungen und Aktionsmöglichkeiten der

²⁾ Dies ist als Orientierungsmarke auch dann vorauszusetzen, wenn nicht die Tarifachse (Richtpreis), sondern nur die Ober- und Untergrenze „festgelegt“ sind. Selbst wenn die Marge bewußt zu dem Zweck eingerichtet wird, daß sich innerhalb der gesteckten Grenzen der noch nicht bekannte marktgerechte Preis erst herausstellen soll, ist von der gedanklichen Orientierung an einem Gravitationszentrum auszugehen. Ohne einen solchen Punkt ist eine dem Konstruktionsziel der Margentarife entsprechende, bewußt kalkulierte Eingrenzung des Preisbildungsspielraumes unmöglich.

drei Verkehrsträger voneinander abweichen, bedeuten Margenttarife für Eisenbahn, Binnenschiffahrt und Kraftverkehr durchaus Unterschiedliches. Auf diese Feststellung werde ich zurückkommen; ich möchte sie aber schon hier an einem Beispiel erläutern.

Angenommen, die Eisenbahn bildet gegen das Transportaufkommen der Binnenschiffahrt oder des Straßenverkehrs einen Wettbewerbstarif. Kann dann, so frage ich, die Untergrenze für eine solche Wettbewerbsaktion nach dem gleichen Kriterium bestimmt werden wie die Untergrenze der ausgelösten Wettbewerbsreaktion etwa der Binnenschiffahrt oder des Güterkraftverkehrs? Sicherlich nicht. Dem Angegriffenen muß es erlaubt sein, die Preise notfalls bis zu jener untersten Grenze der direkten Kosten zu senken, die überhaupt noch ein Verbleiben im Markte ermöglicht. Er wird in einen solchen Preiskampf natürlich nur eintreten, wenn sich ihm keine bessere Alternative — etwa durch eine Angebotsverlagerung — bietet. Für den Angreifer aber muß die Grenze eines leistungsechten Preiswettbewerbs nach anderen Maßstäben bestimmt werden; und gerade hier — bei der Begrenzung des initiativen Wettbewerbsdrucks — liegt die kritische und noch immer nicht einheitlich beantwortete Frage.³⁾

IV.

Auch dieser Ausblick zeigt, daß Margenttarife nicht ein uniformes Problem, sondern eine Vielzahl miteinander verknüpfter Probleme stellen. Ein großer Teil der Verwirrung und des Meinungsstreits resultiert einfach aus der Tatsache, daß diese Vielschichtigkeit, die eine differenzierte Urteilsfindung erfordert, nicht immer ausreichend klar gesehen und gewürdigt wird. Vieles erklärt sich dabei leicht als Reaktion auf die verkehrspolitischen Vorstellungen und Vorschläge der EWG-Kommission.

In den seit 1961 aus Richtung Brüssel vorgelegten verkehrspolitischen Programmen und Initiativen spielt der einheitliche Übergang zu Margenttarifen eine entscheidende Rolle, wobei dieser Übergang möglichst gleichzeitig in den sechs Partnerländern von allen drei binnenschiffahrtlichen Verkehrsträgern, und zwar sowohl für den nationalen wie für den grenzüberschreitenden Verkehr, erfolgen soll. Dieser Vorstoß der EWG-Kommission, der in einem Verordnungsvorschlag vom 10. Mai 1963 gipfelt, begegnet nach wie vor härtester Kritik, nicht nur, aber vor allem in Deutschland. Am entschiedensten ist die Ablehnung der Binnenschiffahrt, nur wenig freundlicher die Stellungnahme des Straßenverkehrs. Fast alle Einwendungen sind verständlich, zu einem guten Teil auch berechtigt, besonders was den ursprünglich geplanten Terminkalender und die Reihenfolge der insgesamt angestrebten Reformschritte anbetrifft.

Dieser letzte Punkt, die vorgesehene Reihenfolge: zunächst schon Liberalisierungsschritte und wesentlich später erst Abbau der bestehenden, z. T. sehr groben Wettbewerbsverzerrungen, ist nicht nur grundsätzlich höchst unbefriedigend, sie stellt zudem in der heute bestehenden Lage eine gravierende Vorbelastung der deutschen Wettbewerbsposition dar. Hier haben wir eine ganz eigentümliche Situation vor uns. In Deutschland reichen die Versuche schon verhältnismäßig lange zurück, die Wettbewerbsbedingungen der Verkehrsträger einander anzunähern. Die Maßnahmen zur Kostenharmonisierung sind viel älter als der Start zu einem intensivierten Preiswettbewerb. Auf Teilgebieten, besonders in der Zulastung der Infra-

³⁾ Wesentliche Anregungen zu diesem Gedankengang, der gewiß noch nicht als in jeder Hinsicht abgeklärt und anwendungsfähig gelten kann, verdanke ich einem Vortrag von Harald Jürgensen über „Supranationale und nationale Verkehrspolitik“, gehalten am 14. 10. 1963 auf einer verkehrswissenschaftlichen Tagung der Deutschen Bundesbahn in Lübeck. — Vgl. den veröffentlichten Text in: Beiträge zur supranationalen und nationalen Verkehrspolitik (= Schriftenreihe Die Bundesbahn, Folge 12), Darmstadt (1963), S. 14 f.

strukturkosten konnten auch unbestreitbare Erfolge erzielt werden. Dies brachte uns auf einem Teilgebiet der Verkehrsordnungsreform um eine Runde weiter als unsere EWG-Partner; aber gerade dieser Vorsprung in der internen Harmonisierung bewirkt jetzt zu unseren Ungunsten Wettbewerbsverzerrungen auf den Märkten, wo deutsche und ausländische Unternehmen verstärkt in Wettbewerb treten. Hiervon ist besonders der Straßenkraftverkehr bei Wechsel- und Transittransporten betroffen.

Doch über allen Teilproblemen, so lastend sie gegenwärtig auch sind, sollte nicht vergessen werden, daß zwischen der Konzeption der deutschen Verkehrspolitik seit den Reformgesetzen und dem verkehrspolitischen Programm der EWG-Kommission ein beträchtliches Maß an Vereinbarkeit, ja an Übereinstimmung besteht. Ich meine, daß wir gerade deshalb nicht in der Verneinung und in der Defensive stecken bleiben dürfen. Wir müssen mit positiven Vorstellungen den Bau der Verkehrsordnungsreform mitzugestalten suchen. Gerade dann dürfte auch über den Terminplan und die Abfolge der Teilschritte das letzte Wort noch nicht gesprochen sein.

Das gilt im besonderen für die Einführung von Margenttarifen. Die Beurteilung wird entscheidend davon abhängen, in welchen ordnungspolitischen Gesamtrahmen Margenttarife als Teilelement eingebaut werden. Die meisten der bislang ablehnenden Stellungnahmen beziehen sich auch im Grunde nicht auf Margenttarife als solche, sondern auf die Voraussetzungen und Begleitbedingungen ihrer Anwendung. Ich glaube, daß es sich lohnt, hier klarer zu unterscheiden. Dann wird auch die Diskussion erfolgversprechender am jeweils richtigen Punkte ansetzen.

V.

Die umfassende Frage, welche Ordnungskonzeption für die Gestaltung des Verkehrs überhaupt möglich und erstrebenswert ist, kann von mir hier gewiß nicht erschöpfend beantwortet werden. Ich muß mich auf eine Reihe von Anmerkungen beschränken, die dann wieder in das Thema der Margenttarife einmünden sollen.

Am Anfang wird für uns immer noch der Streitpunkt stehen, ob die alte deutsche Verkehrsordnung mit ihrem ausgeprägt interventionistischen und konservierenden Koordinationschema tatsächlich versagt hat. Das ist auch angesichts der Reformgesetze keine nutzlose Frage, denn noch steht dahin, in welchem Geist die neuen Möglichkeiten auf längere Sicht ausgeschöpft werden. Diese Frage, die Frage nach der Reformnotwendigkeit, sollte aber wirklich und über alle Streitpunkte hinweg mit Klarheit beantwortet werden. Ich möchte es mit Nachdruck sagen: Die Neuorientierung der deutschen Verkehrspolitik war keine Mode-laune, kein Werk praxisfremder Doktrinäre und auch kein Ergebnis außerdeutscher Einflüsse. Sie wurde vielmehr durch den offenkundigen Erfahrungstatbestand einer untragbar gewordenen Desorientierung erzwungen. Ursache der Reformnotwendigkeit sind die krassen Fehlentwicklungen in der Steuerung und Aufgabenteilung des Verkehrsmittleinsatzes.

Auch eine zweite Feststellung dürfte unbestreitbar sein, die Feststellung nämlich, daß die eingetretene Fehlentwicklung kein zufälliger Schicksalsschlag war, sondern das Resultat einer unzureichenden Ordnung, die in ihren wesentlichen Elementen noch aus Improvisationen bestand, die im Schatten der Weltwirtschaftskrise als Notmaßnahmen erdacht waren. Der entscheidende Fehler dieses Interventionswerkes lag in der zum System erhobenen Unterlassung von Anpassungen — besonders auch von Preisanpassungen —, die durch den rapiden Wandel in den Verkehrstechniken und damit in den Substitutionsbereichen und Strukturen der Verkehrsmärkte schon seit langem geboten waren. Die Erstarrung der Ver-

kehrpreisstruktur hat nicht nur fortlaufend falsche Koordinationsentscheidungen provoziert, sondern auch der Entfaltung des verkehrstechnischen Fortschritts und der Ausrichtung der Verkehrsinvestitionen fehlerhafte Signale gesetzt.

Das krassste Symptom ist hier die sattsam bekannte Tatsache überfüllter Straßen bei gleichzeitig unausgenutzten Schienenkapazitäten, soweit diese Erscheinung mitverursacht ist durch unterlassene Preisanpassungen der Eisenbahn. Ein zweites Beispiel könnte eine Kanalbaupolitik sein, die sich statt an einem echten volkswirtschaftlichen Kostenvergleich an falschen oder falsch gewordenen Verkehrspreisrelationen orientiert. Diese Hinweise müssen zur Stützung der These genügen, daß eine Korrektur im Gefüge der Verkehrspreise unumgänglich geworden ist und daß zweitens diese Korrektur in Richtung auf markttechnische Preise zu erfolgen hat. Dies schließt dann aber selbstverständlich Veränderungen in der Wettbewerbsstellung zwischen den Verkehrsträgern ein, denn was real erreicht werden soll, sind ja Teilverlagerungen im Verkehrsaufkommen. Man kann auch hier den Pudel nicht waschen, ohne ihn naß zu machen.

Wenn man diese Feststellung als Startpunkt akzeptiert, dann stellt sich die Frage, wie die notwendigen Preiskorrekturen durchgesetzt werden sollen? Konkret: Soll die Anpassung primär durch staatliche Anweisung erfolgen, oder soll man sie sich weitgehend selbst vollziehen lassen? Der erste Weg ist über mehr als ein Dutzend von Jahren versucht worden. Unendliche Mühen wurden auf Kostenermittlungen und Kostenvergleiche gerichtet. Das Resultat war zwar nicht gleich null, aber doch ganz unzureichend. Warum soll man eigentlich auch eine solch schwierige Rechenaufgabe im Kopf zu lösen versuchen, wenn eine Rechenmaschine zur Hand ist, selbst wenn diese Rechenmaschine auf den meisten Verkehrsmärkten nicht so exakt und zweifelsfrei arbeitet wie auf einfacher strukturierten Märkten?

Das jedenfalls ist die Idee der seit 1961 angelaufenen neuen deutschen Verkehrspolitik, und insoweit besteht in der Richtung durchaus Übereinstimmung mit den verkehrspolitischen Vorstellungen der EWG-Kommission. Die Initiative zu Tarif- oder Frachtenänderungen ist den Verkehrsträgern übertragen, und das heißt m. a. W.: ihnen ist eigenverantwortlich die Möglichkeit zur Aufnahme von Preiswettbewerb eingeräumt. Solche Tarifänderungswünsche bedürfen allerdings der staatlichen Genehmigung, wodurch insbesondere eine als unbillig angesehene Wettbewerbsverschärfung verhindert werden soll. Gewiß, dieser Begriff des „unbilligen Wettbewerbs“ ist ausfüllungsbedürftig, und er scheint mir noch vertraukter als der vertraute, aber ebenfalls undeutlich schillernde Begriff des „ruinösen Wettbewerbs“. Ich will deshalb auch gar nicht expliziert in die laufende Begriffskontroverse eingreifen. Man sollte hier nur eines nicht aus dem Auge verlieren: nämlich das Ziel, das was erreicht werden soll, also die Anpassung der Verkehrspreisstruktur in Richtung marktgerechter Entgelte, die als solche selbstverständlich in Beziehung stehen müssen zu den echten volkswirtschaftlichen Kostenerfordernissen der im Wettbewerb angebotenen Verkehrsleistungsgruppen. Von dieser Zielsetzung will ich ausgehen und fragen, ob eine solche Korrektur durch selbstverantwortlich geplanten Preiswettbewerb der Verkehrsträger möglich ist und zweckgerecht erscheint.

VI.

Auf Grund der bei uns bestehenden Ausgangslage und Marktstruktur liegt die Anpassungsinitiative vorerst bei der Eisenbahn und die Anpassungsreaktion bei Binnenschifffahrt und Straßenkraftverkehr. Die Eisenbahn beabsichtigt — konkreter gesagt —, durch gezielte Tarifnachlässe zusätzliches Verkehrsaufkommen zu gewinnen oder drohende Verkehrsverluste

zu verhindern. Das von ihr angestrebte Wirtschaftsziel darf sich aber selbstverständlich nicht in einer Mengenbetrachtung erschöpfen: die geplante Tarifpolitik muß vielmehr auf eine Verbesserung der Ertragslage ausgerichtet sein; etwas anderes wäre bei einem im Verlust stehenden Unternehmen widersinnig und würde zudem — da die staatlichen Eisenbahnunternehmen nicht konkursfähig sind — eine schwere Benachteiligung der konkurrierenden Verkehrsträger bedeuten. Tarifsenkungen der Bahn, die statt dessen eine nachhaltige Vergrößerung des Defizits bewirken, sind abzulehnen. Aber, muß nicht gerade dies als in vielen Fällen wahrscheinlich befürchtet werden? Sind nicht die Konkurrenten der Bahn gezwungen, auch ihrerseits mit Tarifsenkungen in den Preiswettbewerb einzutreten, so daß es zu einem Druck auf das gemeinsame Verkehrspreisniveau kommt, ohne daß die angestrebte Entzerrung der Tarifstruktur verwirklicht würde?

Nun, bei der Klärung dieses entscheidend wichtigen Problems empfiehlt es sich, Genauigkeit des Denkens und konstruktive Phantasie zu verbinden. Denn es sind hier eine ganze Reihe von Fällen und Möglichkeiten zu unterscheiden. Zunächst, die Eisenbahn könnte die Preise der Konkurrenten soweit unterlaufen, daß für diese auch kurzfristig ein Verbleiben im umkämpften Markte ausgeschlossen erscheint. Zum zweiten: der Eintritt in den Preiswettbewerb ist für die Angegriffenen nur befristet möglich, weil sie bei den noch erzielbaren Erlösen eine volle Kostendeckung nicht mehr erreichen. Und drittens endlich: ein Eintritt in den Preiswettbewerb wäre für den betrachteten Verkehrsfall zwar denkbar, es kommt aber nicht dazu, weil für die dem Wettbewerbsdruck ausgesetzten Verkehrsunternehmen eine Verlagerung des Angebots möglich und günstiger ist.

Nun will ich gleich zugeben, daß diese Möglichkeiten für viele Verkehrsbeziehungen — und insbesondere für die Wettbewerbsstellung zwischen Eisenbahn und Binnenschifffahrt — hochtheoretisch klingen, vielleicht sogar als Provokation aufgefaßt werden könnten. Jetzt muß ich aber an die konstruktive Phantasie appellieren. Das anvisierte Problem würde auch mir praktisch unlösbar erscheinen, wenn wir es in der Wirklichkeit tatsächlich nur mit einer Neuverteilung eines gegebenen Verkehrsaufkommens zu tun hätten. So ist es aber gottlob nicht. Das gesamte Verkehrsaufkommen wächst ja mit der wirtschaftlichen Expansion, und gerade auch die Herstellung des gemeinsamen Marktes bringt zusätzliche Wachstumsimpulse, was die Größe und Zusammensetzung der induzierten Verkehrsströme anbetrifft. Daß hierin positive Chancen liegen, die eine Verbesserung der Aufgabenteilung erleichtern, kann wohl nicht bestritten werden. Und an diesen Möglichkeiten werden gewiß auch die deutschen Verkehrsunternehmen partizipieren, zumal wenn es gelingt, die größten Wettbewerbsverzerrungen abzubauen.

Doch damit ist noch nicht alles und nicht einmal das Wichtigste gesagt. Die Entzerrung des Verkehrspreisgefüges soll ja nur ein Mittel zum Ziel, nicht aber schon das Ziel selber sein. Die im Wettbewerb hergestellten Preisanpassungen können bei gleichzeitigem Wachstum des gesamten Verkehrsaufkommens zu einer neuen und besseren Schwerpunktbildung in der Betätigung der Verkehrsträger hinführen. Der reale Zweck und die wirkliche Chance der Verkehrsordnungsreform werden gar nicht erfaßt, wenn immer nur der gerade anstehende Kampf um die eine oder andere Scheibe des Verkehrskuchens in den Vordergrund gerückt wird. Im Gesamtbild sieht es anders aus, jedenfalls auf längere Sicht. Hier wird in bezug auf die anfallenden Transportaufgaben durch Hinwendung zu den lohnenden und gleichzeitige Abkehr von den nicht mehr lohnenden Aufgaben eine Auslüftung der Produktionsprogramme und damit für alle Verkehrsträger eine verstärkte Spezialisierung erzwungen. Und diese Tendenz zu einer Funktionskonzentration bringt nicht nur für sich gesehen schon

Produktivitätsfortschritte, sie eröffnet erst den ganzen Umfang der bestehenden technischen und organisatorischen Rationalisierungsmöglichkeiten. Die anstehende Verkehrsordnungsreform müßte jedenfalls verpuffen, wenn sie sich auf der Ebene tarifpolitischer Maßnahmen erschöpfen würde. Trotzdem, die Tarifierpassungen sind unumgänglich; sie haben den Weg zu bahnen für die erwünschten organisatorischen Umstellungen und technischen Verbesserungen. Dieser Hinweis ist bei der Eisenbahn aktuell z. B. für den Stückgüterverkehr. Verstärkte Anstrengungen sind ferner besonders geboten für bestimmte Bereiche der Personenbeförderung, und hier muß es auch zu einer verstärkten Zusammenarbeit mit den Unternehmungen des öffentlichen Orts- und Nahverkehrs kommen.

Daß auch der Wasserstraßenverkehr über beträchtliche Rationalisierungsreserven verfügt, darüber geben die jüngst erschienenen „Gedanken zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Binnenschifffahrt“ sehr instruktiven Aufschluß.

Nimmt man alle diese Hinweise zusammen und ist damit das Problem in die Wachstumodynamik der Wirtschaft gestellt, dann erscheint das Koordinationsvermögen des Preiswettbewerbs doch in einem verheißungsvolleren Licht, als es beim ersten Blick auf die Verkehrsmärkte erscheinen mag.

VII.

Eine entscheidende Frage ist dabei aber noch offen geblieben, die Frage nach der Untergrenze des Preiswettbewerbs und im Zusammenhang damit endlich wieder die Frage nach der Funktion von Margentariifen. Ich möchte diese Fragestellung etwas vereinfachen und auf die Aspekte reduzieren, die vorerst bei uns in Deutschland im Mittelpunkt der Diskussion stehen. Ich nehme deshalb bei meinen Überlegungen an, daß die Initiative für wettbewerbsorientierte Tarifierkürzungen bei der Eisenbahn liegt, die konkurrierenden Verkehrsträger Binnenschifffahrt und Straßenkraftverkehr also die Betroffenen sind. Dann heißt die Frage: Wie weit darf die Eisenbahn bestimmte Einzeltarife senken, wenn das Ziel bester Verkehrsversorgung auf der Basis marktgerechter Entgelte erreicht werden soll?

Nun, hierüber bestehen zahlreiche und oft recht einseitige Vorstellungen. Mit der Meinung z. B., es dürften keine Unternehmungen bedroht werden, die vorher, vor Aufnahme des Wettbewerbs, als existenzfähig galten, kann ich beim besten Willen nichts anfangen. Aber auch ein alleiniger Hinweis auf bestimmte einzuhaltende Kostengrenzen führt zu keinem eindeutigen und praktischen Ergebnis. Mir scheint, daß hier nur ein Mehrfachtest weiterführen kann, der zumindest drei Komponenten enthält: 1. die Kostenlage der Eisenbahn in dem umstrittenen Verkehrsausschnitt; 2. die Auswirkung der geplanten Tarifierkürzung auf das Wirtschaftsergebnis der Eisenbahn und 3. die Ausstrahlungen des Wettbewerbschrittes auf die langfristigen Leistungsbedingungen der konkurrierenden Verkehrsträger.

Die beiden ersten Bedingungen gehören notwendig zusammen; sie bilden im Grunde eine Einheit. Dies zu sehen ist überaus wichtig; denn dann kann — wie mir scheint — die leidige Kontroverse um „Vollkostenorientierung“ oder „Grenzkostenorientierung“ weitgehend entschärft werden. Der oft vertretenen Auffassung, die Eisenbahn dürfe als Angreifer im Wettbewerbsbereich die vollen Anteilskosten des betrachteten Verkehrs im geforderten Tarif nicht unterschreiten, vermag ich nicht beizutreten. Nach der Marktstellung der Eisenbahn und der ihr eigentümlichen Kostengestaltung kann die Zulastung der Fixkostendecke nicht schematisch, sondern nur als ein marktstrategisches Problem gelöst werden, d. h.: die Fixkostenzuteilung muß der Tragfähigkeit der Teilmärkte folgen. Nun wäre es aber ein totales Mißverständnis, daraus eine allgemeine Tarifierausrichtung nach den Grenzkosten abzuleiten,

was ja notwendig zu einem Dauerdefizit und damit auch zu einer untragbaren Wettbewerbsverzerrung führen müßte. Das Erfordernis, daß jeder Tarifieränderungsschritt auf die Wiedergewinnung der Eigenwirtschaftlichkeit des Gesamtverkehrs ausgerichtet sein muß, wird durch den zweiten Teilstest gefordert. Er soll Tarifierenkungen ausschließen, die das Defizit der Eisenbahn nachhaltig erhöhen, und zwar ganz unabhängig von der isoliert gesehenen Kostenlage in dem umstrittenen Verkehrsbereich.

Die dritte Forderung, auch die Ausstrahlungen auf die Leistungsfähigkeit der betroffenen Konkurrenten zu berücksichtigen, mag im Sinne der Steuerungslogik des Wettbewerbs problematisch klingen. Gewiß liegt es im Wesen des Wettbewerbs und der an ihn geknüpften positiven Erwartungen, daß er für den jeweils Betroffenen eine Beeinträchtigung bringt. Trotzdem muß man aber vor Radikalismen warnen. Den betroffenen Verkehrsträgern ist in jedem Fall Gelegenheit gegeben, diejenigen marktlichen und organisatorischen Anpassungen einzuleiten, die nun auch ihren optimalen Leistungsbeitrag sicherstellen. Man sollte dabei auch nicht übersehen, daß das Verhältnis zwischen Eisenbahn und Binnenschifffahrt dyopolistische Elemente enthält, die jedenfalls auf die Dauer eine bewußte und auch organisatorisch gestützte Koordination nahelegen.

Wenn ich somit für behutsame Schritte plädiere, dann rede ich damit keiner Abkehr von einer wettbewerbsorientierten Verkehrsreform das Wort. Ich selbst habe mich schon zu einer Zeit für marktwirtschaftliche Reformschritte in der Verkehrspolitik eingesetzt, als das in Theorie und Praxis noch fast einhellig verpönt war. Und gerade deshalb möchte ich nicht, daß ein fruchtbares Prinzip, das gewiß nicht alle, aber doch einige der wesentlichen Probleme lösen kann, durch eine Kurzschlußanwendung diskreditiert und zu Tode geritten wird.

VIII.

Nach diesem sehr gedrängten Aufriß dessen, was Wettbewerbsordnung im Verkehr anstrebt, voraussetzt und zu erreichen vermag, bleibt die Frage nach der Funktion von Margentariifen in diesem System. Ich glaube, daß sich die Antwort aus den vorangegangenen Überlegungen zwanglos ableiten läßt. Margentariife bedeuten zusätzliche Preisflexibilität über die Änderungsmöglichkeiten von Festtarifen hinaus. So ist die Sicht jedenfalls, wenn man von der heute in Deutschland noch gegebenen Lage ausgeht.

Im Gegensatz zu zahlreichen anderslautenden Meinungsäußerungen möchte ich den Margentariifen im Anwendungsbereich der Eisenbahn die vergleichsweise geringste Bedeutung zu messen; denn offensichtlich muß bei ihr die Bestimmung der Margenuntergrenze nach den gleichen Kriterien erfolgen wie die Beurteilung von wettbewerbsorientierten Ausnahmetarifen in der heute üblichen Form. Margentariife können sich aber aus Zweckmäßigkeitsgründen empfehlen, und zwar als Ersatz für eine weitere Aufsplitterung der Ausnahmetarife, als Ersatz vielleicht für außertarifliche Sonderabmachungen, als Ersatz endlich für ein abgekürztes Genehmigungsverfahren und verringerte Publizitätspflichten. Die Wirkung könnte jedenfalls für das Einheitsunternehmen Eisenbahn nur in einer zusätzlichen Feineinstellung der Preisdifferenzierung bestehen, wobei es aber ganz im Ermessen der Eisenbahnverwaltungen liegt, ob und in welchem Ausmaß von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird. In jedem Fall treten dabei aber keine wirklich neuen Beurteilungsmaßstäbe auf. Es wäre deshalb auch abwegig zu meinen, ein System von Margentariifen könnte ein für allemal festgelegt und dann die gesamte Tarifierstrategie auf Bewegungen innerhalb der gegebenen Margen beschränkt werden. Das wäre nur bei sehr großen Bandbreiten denkbar, die dann aber

eine für die Einzelfälle notwendige Tarifkontrolle illusorisch machen würden. Umgekehrt aber: je enger die Bandbreite und je geringer damit der Unterschied gegenüber Festtarifen ist, desto häufiger werden auch Änderungen im Gefüge des Margentarifsystems notwendig werden. Weil die Obergrenze der Margen für die Eisenbahn nach Lage der Dinge keine größere praktische Bedeutung besitzt, bleibt das kritische Problem im wesentlichen der Preispielraum nach unten. Anders liegen die Dinge bei der Binnenschifffahrt und beim Straßenkraftverkehr.

Für die Binnenschifffahrt sind die Möglichkeiten der Frachtgestaltung durch die Konkurrenztarife der Eisenbahn eindeutig nach oben begrenzt. Trotzdem unterliegen die Binnenschifffahrtsmärkte aber einer Eigendynamik, die Preisfluktuationen möglich und innerhalb bestimmter Grenzen auch erwünscht macht. Die Abneigung der Binnenschifffahrt gegenüber Margentarifen richtet sich — wenn ich recht sehe — primär auch nicht so sehr gegen die eigenen Margen, sondern gegen die zusätzlichen preisstrategischen Möglichkeiten, die Margentarife der Eisenbahn bringen könnten. Die Grenzen, die hier von den Bahnen eingehalten werden müssen, habe ich aber bereits eindeutig abgesteckt.

Das zweite Gegenargument der Binnenschifffahrt resultiert aus der Furcht, daß es eben doch zu keinen nennenswerten Preisfluktuationen nach unten und oben kommen werde; daß die Preise vielmehr auf der jeweiligen Untergrenze einfrieren würden. Hinter diesem Argument steht die Auffassung, daß für das Binnenschifffahrtsangebot mit einem chronischen Kapazitätsüberhang zu rechnen sei, so daß der interne Wettbewerb und die Marktmacht der Großverlader eine stete Preisgravitation zur untersten Frachtengrenze erzwingen werde. Es scheinen dann an den Eisenbahntarifen orientierte, nach Art von Zwangskartellen gesicherte Festfrachten günstiger zu sein, selbst wenn als Folge ein etwas geringeres Maß an Beschäftigung in Kauf genommen werden müßte.

Dieses Problem kann und darf aber nicht isoliert betrachtet und beurteilt werden. Wichtig ist zunächst das tatsächlich zugelassene Ausmaß des Eisenbahnwettbewerbs, dann die weitere Kapazitätsentwicklung im Verhältnis zur Entwicklung des gesamten Verkehrsaufkommens und im Zusammenhang damit die privaten oder öffentlich gestützten Vorkehrungen im Sinne einer Investitionskontrolle oder auch zeitweiliger Kapazitätsreduktionen. Diese Dinge sind gewiß kompliziert, und die Probleme der praktischen Verwirklichung erscheinen noch schwieriger als die grundsätzliche Abklärung der Tatbestände und Gestaltungsmöglichkeiten. Man sollte aber trotz dieser Schwierigkeiten nicht übersehen, daß Gleichgewicht und Stabilität auf den Binnenschifffahrtsmärkten letztlich nur von der Kapazitätsseite und von der Organisation des Angebots her erreicht werden können. Und ich glaube, daß hier unter dem Druck der Verhältnisse Lösungen möglich werden, die früher als unmöglich galten. Es ist jedenfalls zu hoffen, daß die wiederaufgenommene Wirtschaftskonferenz der internationalen Rheinschifffahrt zu größerer Einmütigkeit und zu weitertragenden Vorschlägen findet als die ersten beiden Tagungsabschnitte. Denn eins steht wohl fest: Wenn die Stützung des Marktes von der Kapazitätsseite gelingt, dann liegt ein Spielraum freier elastischer Frachtenbildung und Frachtaufächerung sowohl im Interesse der Binnenschifffahrt wie auch im Interesse einer volkswirtschaftlich zweckdienlichen Koordination. Und außerdem: eine Angleichung zwischen der innerdeutschen Festfrachtenordnung und der freizügigen Frachtenbildung im internationalen Binnenschiffsverkehr wird kommen. Es wäre deshalb nur weitsichtig, parallel mit den Überlegungen zur Kapazitäts- und Organisationsfrage auch die positiven Ansätze zu verfolgen, die in einer zunächst schrittweise vollzogenen Anwendung von Margentarifen liegen.

Das gleiche gilt im Grundsatz für den gewerblichen Güterfernverkehr auf der Straße, wenn gleich hier neben der Kapazitätsfrage das Problem unzumutbarer Vorbelastungen gegenüber ausländischen Wettbewerbern einer vorranglichen Lösung bedarf. Doch auch in diesem Anwendungsbereich sollte unterschieden werden zwischen notwendigen Voraussetzungen und wünschenswerten Ergänzungen einerseits und den längerfristigen Vorteilen einer in Grenzen elastischen Preisgestaltung andererseits. Der komparative Leistungsvorsprung des Kraftverkehrs liegt doch gerade in der Individualisierung, und das wird im Zangengriff des Wettbewerbs von Eisenbahn und ausländischen Frachtführern noch klarer, noch existenzentscheidender werden.

IX.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß der Durchbruch zu einer Wettbewerbsordnung im Verkehr notwendig war und bleibt. Der Akzent sollte aber auf beiden Wortteilen liegen und weder das Element der freigesetzten Wettbewerbsaktivität noch das Element notwendiger Marktstützen einseitig herausgestellt werden.

Die Probleme und Schwierigkeiten, die weiterhin bestehen und die vorerst nicht einmal alle überschaubar sind, können bestimmt nicht mit einem einzigen Geniestreich gelöst und abgebaut werden. Dazu sind in der Zielsetzung gleichgerichtete und in der zeitlichen Abfolge sinnvoll gekoppelte Anstrengungen auf verschiedenen Problemebenen erforderlich. In dieser Dynamik einer sich formenden Gesamtordnung des Verkehrs hat auch das Element des Preiswettbewerbs seinen Platz, und erst hier wiederum können Margentarife einen ergänzenden Beitrag leisten.

Gewiß übersehen wir noch nicht alle Möglichkeiten und Konsequenzen. Das sollte niemand bestreiten. Deshalb empfiehlt sich ein schrittweises Vorgehen. Dann lassen neue Erfahrungen die Möglichkeit zu Korrekturen und Berichtigungen offen. Auch dazu wächst das Maß an Bereitschaft auf der deutschen und auf der europäischen Ebene der Verkehrspolitik.

Es erfordert Mut, zum Wettbewerb ja zu sagen. Doch dieser Mut erst und die Bereitschaft zu Eigeninitiative geben das Recht, Fairneß und Leistungsgerechtigkeit für die eigene Sache zu fordern. Sie begründen dann aber auch den Anspruch, daß nur das Ordnung heißen darf, was die Grundlagen und Leistungsbedingungen aller Glieder unseres Verkehrssystems wieder in Ordnung bringt.