

	Seite
Kühne, H., Analyse des Güteraufkommens in Wirtschaftsschwerpunkten (<i>Vogt</i>)	58
Kukielka, A., Betriebliche Lösungsmöglichkeiten für den kombinierten Verkehr (Behälter und Paletten) im Rahmen eines Schwerpunktverkehrs auf der Straße (<i>Aberle</i>)	59
Kress, H., Entwicklung, Arbeitsweise und Struktur der Schifffahrtsgenossenschaften (<i>Aberle</i>)	211
Lambert, W. und Skubinna, E., Bedarf und Aussichten eines Nahluftverkehrs im südwestdeutschen Raum (<i>Porger</i>)	65
Löbe, K., Verkehrspolitik gegen Seehäfen und Verkehr? (<i>Rommel</i>)	209
Lorenz, W., Leitfaden für die Berufsausbildung des Spediteurs (<i>Böttger</i>)	217
Metge, P., Die Struktur der Hafenschifffahrt – dargestellt am Beispiel Hamburgs (<i>Klimke</i>) .	162
Nebelung, H., Bauliche Gestaltung von Schwerpunktbahnhofen (<i>Kaufmann</i>)	216
Peschel, K., Die Koordinierung von Schiene und Straße im Binnengüterverkehr Belgiens, Frankreichs und der Niederlande (<i>Klaus</i>)	206
Peters, R., Der Beginn der Liegezeit nach See- und Binnenschiffahrtsrecht unter Berücksichtigung gebräuchlicher Charterformulare (<i>Böttger</i>)	214
Priebe, W., Strukturanalyse ausgewählter Verkehrsmärkte für Montangüter in der Bundesrepublik Deutschland (<i>Aberle</i>)	273
Rattat, K.-H., Die Wirtschaftlichkeit bahnamtlicher Rollfuhrunternehmen (<i>Böttger</i>)	217
Siebke, J., Die Automobilnachfrage. Die Nachfrage nach Personenkraftwagen in der Bundesrepublik Deutschland mit einer Prognose bis zum Jahre 1970 (<i>Löw</i>)	60
Taschenbuch der Eisenbahngesetze (<i>Stuber</i>)	277
Tismer, J. F., Die Transportentwicklung im Industrialisierungsprozeß der Sowjetunion (<i>Klatt</i>)	204
Treibel-Haitz, Fluggastaufkommen und Einzugsgebiete der Verkehrsflughäfen in der Bundesrepublik Deutschland (<i>Brodbeck</i>)	212
Der Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen im Vergleich mit dem Bundesgebiet, Bericht über das 1. Halbjahr 1964 (<i>Klimke</i>)	63
Der Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen im Vergleich mit dem Bundesgebiet, Bericht über das 1. bis 4. Vierteljahr (<i>Brodbeck</i>)	160
Wegener, H., Transportmöglichkeiten für Schütt- und Flüssigkeitsgüter in Silobehältern (<i>Schmitz</i>)	213
Wilkins, V., Erstellung eines Verfahrens zur Ermittlung der Güte von Verkehrsflugzeugen (<i>Porger</i>)	64
Zonenbildung im Verkehr (<i>Schirmer</i>)	58
Die zweite Ebene des schienengebundenen öffentlichen Nahverkehrs (<i>Kaufmann</i>)	162

Das Ziel-Mittel-System der Verkehrsänderungsgesetze

VON DR. WALTER PRIEBE, DÜSSELDORF UND DIPL.-VOLKSW. PETER HÖHNDORF, DORTMUND

Überträgt man die Umschreibung des Begriffsinhaltes der allgemeinen Wirtschaftspolitik, wie sie *Giersch*¹⁾ vorschlägt, auf den Verkehrssektor, so kann man den Gedankengang mit folgender Formulierung einleiten: Die Verkehrspolitik des Staates ist die Gesamtheit aller seiner Bestrebungen, Handlungen und Maßnahmen, die darauf abzielen, den Ablauf des verkehrswirtschaftlichen Geschehens zu ordnen, zu beeinflussen oder unmittelbar festzulegen.

Die Annahme ist wirklichkeitsnah, daß als gesamtwirtschaftliches Grundziel die Maximierung eines irgendwie zu verteilenden realen Sozialproduktes angestrebt wird. Die Faktorenknappheit zwingt diejenigen, die Kapital und Arbeit kombinieren, entweder den Ertrag bei gegebenen Faktoren zu maximieren oder bei gegebenem Ertragsziel den Faktoreneinsatz so gering wie möglich zu halten. Dem Staat, gleichermaßen mit der Realität der Knappheit konfrontiert, sind für seine Eingriffstätigkeit Grenzen gesetzt, deren Überschreiten eine Abkehr vom genannten Grundziel zur Folge hätte.

Daher ergibt sich auch für die öffentliche Hand die Notwendigkeit, ihre wirtschaftspolitische Aktivität in allen Bereichen dem Rationalprinzip zu unterwerfen. Damit Wirtschaftspolitik in der Lage ist, diesen Grundsatz zu realisieren, muß sie auf ein System von Einzelzielen und deren Realisierung bewirkenden Mitteln zurückgreifen können, in dem die vorgegebenen (verkehrspolitischen) Zielinhalte auf Grund ihrer Konsistenz der angestrebten Rationalität nicht entgegenstehen.

Diese Ausgangsposition legt die Ablauflinie der Untersuchung fest: Sie beginnt mit der Darstellung des Systems; es folgt der Versuch, dessen Elemente zu interpretieren; den Abschluß bildet die Prüfung der Systemkonsistenz.

I.

Die Exekutive bedarf für ihr wirtschaftspolitisches Handeln der rechtlich fixierten Grundlage. Eingriffe in den Gütertransportprozeß stützen sich auf Verkehrsgesetze, aus denen der Gegenstand der Analyse zu ermitteln ist.

Am 1. August 1961 sind Novellen zum Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG), zum Bundesbahngesetz (BbG), zum Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG) sowie zum Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr (BSchVG) verkündet worden.²⁾ Weiterhin wurde zum 7. 11. 1961 die Eisenbahnverkehrsordnung (EVO) geändert.³⁾ Diesen sogenannten Verkehrsänderungsgesetzen liegt die Konzeption zugrunde, »zu einer Einsparung vermeidbarer . . . Produktionskosten zu kommen. Das scheint . . . nur auf dem Wege über einen

¹⁾ Vgl. *Giersch, H.*, Allgemeine Wirtschaftspolitik, I. Band: Grundlagen, Wiesbaden 1960, S. 17.

²⁾ Bundesgesetzblatt 1961, Teil I, S. 1157 ff.

³⁾ Bundesgesetzblatt 1961, Teil II, S. 1655.

verstärkten Wettbewerb möglich zu sein, bei dem die Preise nicht behördlich festgesetzt sind, sondern in Eigenverantwortung der Verkehrsträger unter Berücksichtigung der Kosten und der Marktlage zustande kommen.«⁴⁾ Das in diesen Vorstellungen wurzelnde verkehrspolitische Wollen des Gesetzgebers hat eine Diskussion ausgelöst, die darum bemüht ist, strittige Legalformulierungen zu konkretisieren. Die wesentlichen Beiträge⁵⁾ lassen aber ein vom Begriffsinhalt der Wirtschaftspolitik her entscheidendes Erfordernis unberücksichtigt, nämlich die Beachtung eines als Ziel-Mittel-System konstruierten Beziehungszusammenhanges, in dem einzelne Begriffe stehen.

Die Elemente dieses Systems sind in folgender Übersicht zusammengestellt:

a) Ziele:

- Beste Verkehrsbedienung⁶⁾
- Volkswirtschaftlich sinnvolle Aufgabenteilung⁷⁾
- Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Verkehrsunternehmer⁸⁾
- Beachtung der Bedürfnisse des allgemeinen Wohls⁹⁾
- Verhinderung unbilliger Benachteiligungen landwirtschaftlicher und mittelständischer Wirtschaftskreise sowie wirtschaftlich schwacher und verkehrungünstig gelegener Gebiete bei Festsetzung von Mindest-Höchstentgelten¹⁰⁾

b) Mittel:

- Angleichung der Wettbewerbsbedingungen¹¹⁾
- Abstimmen der Leistungen und Entgelte der Verkehrsträger, soweit es die Verhinderung unbilligen Wettbewerbs erfordert¹²⁾
- Marktgerechte Entgelte¹³⁾
- Lauterer Wettbewerb¹⁴⁾
- Fest- oder Mindest-Höchstentgelte¹⁵⁾

Ein Überprüfen der Formulierungen auf ihre Leistungsfähigkeit als ökonomische Kategorien ergibt, daß der größere Teil der Begriffe wie etwa

- »beste Bedienung«
- »sinnvolle Aufgabenteilung«

4) MdB Müller-Hermann in der 165. Sitzung der 3. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages; Protokoll vom 29. Juni 1961, S. 9632.

5) Most, O., Gutachten zu Begriffen der Verkehrsneovellen vom 1. August 1961 (= Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 25), Bad Godesberg 1963.
Fikentscher, W., Rechtsgutachten über Fragen des Wettbewerbs der Verkehrsträger (= Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 24), Bad Godesberg 1963.
Storsberg, G., Die Bedeutung der Kleinen Verkehrsreform für die Preis- und Tarifbildung im Güterverkehr, Gutachten, erstattet am 10. September 1963 im Auftrag des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, hrsg. vom Bundesminister für Wirtschaft.

6) § 8, 1 AEG; § 7, 1 GüKG; § 33, 1 BSchVG.

7) Ebenda.

8) § 6, 1 AEG; § 22, 1 GüKG; § 21, 2 BSchVG.

9) § 6, 1 AEG; § 20 a, 6 GüKG; § 29, 2 BSchVG; § 16, 4 BbG.

10) § 6, 2 EVO; § 22, 1 GüKG; § 21, 2 BSchVG.

11) Fußnote 6.

12) § 8, 2 AEG; § 7, 2 GüKG; § 33, 2 BSchVG.

13) Fußnote 6.

14) Fußnote 6.

15) § 6, 1 EVO; § 22, 1 GüKG; § 21, 2 BSchVG.

- »Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse«
- »allgemeines Wohl«
- »unbillige Benachteiligung«
- »marktgerechte Entgelte«

nicht a priori als wirtschaftstheoretisch begründete Tatbestandfixierung verwendbar ist. Dadurch entsteht die Aufgabe, vage erscheinende Konzeptionen zu präzisieren; denn sonst ist es überaus schwierig, wenn nicht gar unmöglich, die Konsistenz oder Inkonsistenz des Systems nachzuweisen.¹⁶⁾ — Damit erfordert jetzt die Frage eine Antwort, nach welchen begründeten Gesichtspunkten zu präzisieren ist.

Es bedarf kaum der Erwähnung, daß die Effizienz, die ein wirtschaftspolitisches System entwickeln soll, bei gegebenen Zielen nicht durch beliebige Mittel zu erreichen ist. Es läßt sich die allgemeine axiomatische Feststellung treffen, daß zwischen Zielverwirklichung und Mitteleinsatz eine Korrelation besteht, die über kategoriale Entsprechung der Begriffsinhalte erkennbar wird. — Die Ziele sind gegeben. Sie bestehen — für diese Analyse — zunächst nur als Worthülsen. Wenn es gelingt, den kategorialen Bereich abzustecken, in dem sich die Mittel befinden, denen die Steuerungsfunktion des Systems zufällt, dann wird es möglich, die Korrelate für die Zielinhalte zu ermitteln.

Unbeschadet der Tatsache, daß die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen auf nur schwer zu meisternde Schwierigkeiten stößt und gegenwärtig eines der wichtigsten verkehrspolitischen Themen ist, muß diese Untersuchung davon ausgehen, daß zu einem bestimmten Zeitpunkt die politisch bedingten Wettbewerbsverzerrungen für alle Verkehrsträger beseitigt sein werden. Es besteht somit nur ein zeitlich begrenzter Anlaß, Angleichungsmaßnahmen zu ergreifen. Sie sind nicht zu den Instrumenten zu zählen, die aufgrund eines ständigen Anwendungserfordernisses das Zentrum des Mittelkomplexes bilden können. Trotz der peripheren Position, die sich demnach einstellen muß, ist der Einsatz dieses Mittels unabdingbar; denn die erfolgreiche Durchführung der Maßnahmen ist — wie aus der Konsistenzdiskussion hervorgeht — zwingende Voraussetzung für das Erreichen der gesetzten Ziele. Sie greift nicht mehr auf einen verkehrswirtschaftlichen Prozeß über, der von Verzerrungen befreit ist.

Eine ebenfalls nachgeordnete Bedeutung hat das Abstimmen der Leistungen und Entgelte der Verkehrsträger, jedoch aus anderen Gründen und in anderer Weise, als es bei der Angleichung der Wettbewerbsbedingungen der Fall ist. Die gesetzlichen Vorschriften beschränken den Einsatz dieses Mittels, indem sie an ein sachliches Kriterium anknüpfen: Abgestimmt darf allein dann werden, wenn es gilt, unbilligen Wettbewerb zu verhindern. Das zeitliche Moment als limitierender Faktor spielt hier also keine Rolle. Von der Verhaltensweise der Marktteilnehmer, einer im Zeitablauf variablen Größe, hängt die Wettbewerbsform und damit auch die Möglichkeit ab, daß der Tatbestand der Unbilligkeit erfüllt wird. Daher kann sich in allen Phasen des wirtschaftlichen Geschehens die Tendenz zur Unbilligkeit entwickeln, die eine stets vorhandene Abwehrbereitschaft der verkehrspolitisch verantwortlichen Instanzen — auf einem allerdings engen Bereich — erfordert.

Der bisherige Gedankengang spitzt sich auf die These zu, daß allein der Verkehrspreis zeitlich und sachlich uneingeschränkte Funktionsfähigkeit besitzt. Die These wird abschließend belegt durch die §§ 8, 1 AEG, 7, 1 GüKG und 33, 1 BSchVG: »(Die Bundes-

¹⁶⁾ Vgl. Giersch, H., a.a.O., S. 47.

regierung hat) darauf hinzuwirken, . . . daß durch marktgerechte Entgelte und einen lautereren Wettbewerb der Verkehrsträger eine volkswirtschaftlich sinnvolle Aufgabenteilung ermöglicht wird.« Die Novellen knüpfen die Instrumentalisierung des Tarifs an die Prämisse, daß dieser »marktgerecht« sein muß. Wenn er die genannte Qualität erlangt hat, ist ihm kontinuierlich die Aufgabe zugewiesen, im Rahmen »lauteren Wettbewerbs« den verkehrswirtschaftlichen Prozeß auf bestimmte, bereits aufgezählte Ziele hinzusteuern. Das Gebot der Aufgabenkontinuität ergibt sich aus dem Umstand, daß der vom Gesetzgeber befohlene tarifgesteuerte Wettbewerb morphologische Veränderungen der einzelnen Märkte zu bewirken vermag. Sie dürfen aber nur zu solchen Sachverhalten führen, die nicht den Tatbestandsrahmen der vorgegebenen Ziele sprengen. Das Gesetz erteilt der Bundesregierung den verbindlichen Auftrag, Sorge zu tragen, daß ein marktgerechtes Entgelt zustande kommt, d. h. also eine sachliche Voraussetzung geschaffen wird, aufgrund derer die ständige Funktionsfähigkeit des tarifarischen Mittels gewährleistet ist. Dadurch, daß hier eine zwingende Vorschrift geschaffen wurde (» . . . hat darauf hinzuwirken . . . «), bleibt der Möglichkeit kein Raum, das Entgelt aus seiner zentralen Position innerhalb des Mittelkomplexes zu verdrängen.

Dieser als analytische Vorarbeit dienende Gedankengang sollte klären, auf welchen sachlichen Bereichen undeutliche Begriffe auszulegen sind. Er führt als Voraussetzung der eigentlichen Diskussion zu der allgemeinen Erkenntnis, daß die Novellen durch Tarife gesteuerte Gütertransportprozesse vorschreiben. Damit ist für eine Ziel- und Mittelinterpretation die Basis festgelegt, die den bekundeten Willen des Gesetzgebers zum Ausdruck bringen kann.

II.

Der Basisparagraph der Novellen (§ 8 AEG, § 7 GüKG, § 33 BSchVG) wird mit der Zielsetzung der besten Verkehrsbedienungs eingeleitet. Der Begriff »Bedienung« darf nicht zu der früher vorherrschenden Ansicht verleiten, es handele sich dabei um staatlich eingerichtete, fürsorgerisch orientierte Dienstleistung. Vielmehr verbirgt sich dahinter die Kategorie des realisierten Angebots, d. h. der Leistungserstellung, deren Motivation im Gewinnstreben der Verkehrstreibenden liegt. Die geforderte Qualität einer »besten« Bedienung erweckt zunächst den Anschein, als sei das Ziel nicht als Leistungsmaximierung zu begreifen, sondern als eine Gestaltung des Produktionsprozesses, die auf bestimmten Optimalvorstellungen beruht. Mit Blick auf den — noch zu belegenden — preisgesteuerten Wettbewerb als Mittel dieses Systems wird ein solcher Standpunkt korrigiert. Die beste Verkehrsbedienungs soll nämlich durch ein Verhalten der Anbieter bewirkt werden, das von allen Verfahrensweisen, Verkehrsleistungen zu produzieren, diejenige verwirklicht, in der nach dem Rationalprinzip gehandelt wird. Das Maximierungsproblem wird auf Grund der Tatsache erkennbar, daß es in der Regel nicht möglich ist, durch Veränderungen der Verkehrskapazitäten und Verkehrspreise direkte Nachfrageveränderungen zu induzieren. Bahn, Lkw-Gewerbe und Schifffahrt werden insgesamt gezwungen, die Totalnachfrage als gegeben zu betrachten und die Produktionskapazität an einer Realisationsgrenze auszurichten, die durch die Nachfrage gesetzt wird. Da die Produktion auf dem Rationalprinzip basiert, befriedigen die Anbieter die für sie gegebene

Nachfrage mit geringstmöglichem Faktoreinsatz. Dessen Minimierung bedeutet aber nichts anderes als das Erstellen eines durch die Nachfrage relativierten Leistungsmaximums.

Der Versuch zu klären, wie Güterverkehr in der »besten« Form durchzuführen ist, zeigt, daß diese Zielangabe nicht mehr als das Prinzip beinhalten kann, aufgrund dessen der Nettoproduktionswert dieses Wirtschaftssektors zu erzeugen ist. Noch läßt sich nicht die Frage beantworten, ob jeder Anbieter zur Produktion beitragen soll, der seine Betriebswirtschaft rational organisiert, oder ob nur derjenige das Kriterium des »Besten« erfüllt und demzufolge Leistung anbieten darf, der die relativ günstigsten Ergebnisse rationalen Handelns erreicht.

Dieser noch nicht abgedeckte Bereich wird durch die Angabe eines zweiten Zieles im Basisparagraphen gesichert: »Mit dem Ziel bester Verkehrsbedienungs hat die Bundesregierung darauf hinzuwirken, daß . . . eine volkswirtschaftlich sinnvolle Aufgabenteilung ermöglicht wird.« Als »volkswirtschaftlich sinnvoll« sind Maßnahmen zu bezeichnen, die dazu dienen, bei gegebenem Faktorangebot die Knappheit der nachgefragten Güter und Dienste auf ein Mindestmaß zu beschränken. Das bedeutet Maximierung des Bruttosozialproduktes bzw. hier des durch die Nachfrage relativierten Bruttoproduktes des Verkehrssektors, die nur dann erreichbar ist, wenn das Rationalprinzip realisiert wird. Als »volkswirtschaftlich sinnvoll« gestaltet sich also ein Bemühen, das die Produktionsfaktoren an die Stelle leitet, an der sie maximales Einkommen erzielen. (Es ist festzuhalten, daß »beste Verkehrsbedienungs« und »volkswirtschaftlich sinnvolle Aufgabenteilung« gleichermaßen nur durch rationales Handeln zu bewirken sind.) Demzufolge ist eine Aufgaben-, d. h. Angebotsteilung volkswirtschaftlich dann sinnvoll, wenn zur Produktion einer substituierbaren Leistung der Verkehrsträger mit den niedrigsten aller ihm anlastbaren Kosten zum Zuge kommt.

Der Gesetzgeber legt in den §§ 6, 1 AEG, 22, 1 GüKG und 21, 2 BSchVG fest, daß bei der Tarifgestaltung die wirtschaftlichen Verhältnisse der Verkehrsunternehmer zu wahren sind (» . . . unter Wahrung . . .«, AEG) bzw. ihnen »Rechnung getragen werden soll« (GüKG, BSchVG). Die Formulierung »Verhältnisse der beteiligten Eisenbahnen« bzw. »der Unternehmer« gibt den Hinweis darauf, daß ein irgendwie gearteter Status der einzelnen Betriebswirtschaften, nicht aber derjenige ihrer Aggregate (Verkehrsträger) zu beachten ist. Das dem weitläufigerem Terminus »Verhältnis« beigegebene Attribut »wirtschaftlich« muß als Richtlinie verstanden werden, derzufolge durch ökonomische Kategorien für diesen Begriff ein Inhalt zu gewinnen ist.

Demnach verbergen sich hinter der Legalformulierung die rechenhaften Elemente Menge und Preis, die auf der Beschaffungsseite zum Aufwand, auf der Absatzseite zum Ertrag werden. Die Beifügung »wirtschaftlich« soll auf die Beziehung zwischen Ertrag und Aufwand verweisen. Diese Relation gibt in der Gewinn- und Verlustrechnung jedoch nur an, zu welchem Ergebnis die wie auch immer beschaffene Tätigkeit des Unternehmers geführt hat. Die Aussagekraft des Begriffs »wirtschaftlich« kann deshalb noch nicht erschöpft sein. Ihm muß eine zweite qualifizierende Aufgabe zukommen. Die Begriffsqualität der Ertrags-/Aufwand-Beziehung beansprucht, daß eine Rentabilität der im Betrieb eingesetzten Faktoren festzustellen ist. Die von den Verkehrsänderungsgesetzen apostrophierten wirtschaftlichen Verhältnisse eines Unternehmens liegen also nur dann vor, wenn seine Existenzfähigkeit nicht in Frage gestellt ist. — Das AEG schreibt zwingend vor, daß der Bestand der Eisenbahnen durch die Tarifpolitik nicht gefährdet werden darf. Weit aus

weniger streng sind die Bestimmungen des GüKG und des BSchVG, die mehr die Form einer Empfehlung haben, die Rentabilitätsbedingungen der Gewerbetreibenden nicht außer acht zu lassen. Offenbar kann damit eine Existenzgarantie für den einzelnen nicht verbunden sein.

Die Tarife der öffentlichen Eisenbahnen sind den »Bedürfnissen des allgemeinen Wohls ... anzupassen« (§ 6, 1 AEG). Der Bundesverkehrsminister kann Änderungen der Bundesbahntarife verlangen, »wenn dies aus Gründen des allgemeinen Wohls erforderlich ist« (§ 16, 4 BbG). »Wenn das allgemeine Wohl es erfordert« (§ 20a, 6 GüKG) bzw. »aus Gründen des allgemeinen Wohls« (§ 29, 2 BSchVG) kann der Bundesminister für Verkehr die Rechtsverordnungen aufheben, durch die genehmigte Tarife erlassen werden.

Dieses Ziel, das anzustreben teils zwingend vorgeschrieben (AEG), teils in das Ermessen der politischen Instanzen gestellt ist (übrige Gesetze), läßt sich am besten dadurch beschreiben, daß zuerst festgestellt wird, was sicher nicht sein Inhalt sein kann. — Dem »allgemeinen Wohl« ist nicht dann Genüge getan, wenn die volkswirtschaftlichen Kosten des Verkehrs minimiert werden; denn dieses Problem wird schon durch die sinnvolle Aufgabenteilung gelöst. Ebenso wenig wird das »allgemeine Wohl« gewahrt, wenn die Verkehrsleistungsanbieter zur Maximierung des Sozialproduktes beitragen; dieser Prozeß wickelt sich bereits bei bester Verkehrsbedienung ab. Das Rationalprinzip bei Produktion der Verkehrsleistung verwirklichen heißt demzufolge nicht a priori den Zustand des allgemeinen Wohls herbeiführen. Vielmehr ist die Kongruenz dieser beiden Tatbestände ein Sonderfall. Eine generelle Formel des vom Gesetzgeber angesprochenen allgemeinen Wohles verbleibt gewissermaßen als Restrechnung der negativen Auslese der Begriffsinhalte: Die Gesetze meinen nur das allgemeine Wohl der Verkehrsnutzer, wobei nach den Vorschriften des AEG (§ 6) besonders »wirtschaftlich schwache und verkehrungünstig gelegene Gebiete« zu berücksichtigen sind. Weil das allgemeine Wohl nach dem Gesetz allein mit Hilfe der Tarifpolitik herbeizuführen bzw. zu sichern ist, muß sich mit Blick auf die Tatsache, daß staatlich beeinflusste Höhe und Veränderung der Angebotspreise bei den Verkehrsnutzern zu einer entsprechenden Höhe und Veränderung der Transportkosten führen, das allgemeine Wohl in ganz bestimmten Richtwerten der betrieblichen Ertrags-/Aufwand-Beziehungen der Verkehrsnachfrager manifestieren. Allgemeines Wohl ist also in diesem System eine Einkommenskategorie, die bei einer bestimmten, politisch festgelegten Einkommenshöhe realisiert wird.

Bei Anwendung von Mindest-Höchstentgelten »sind unbillige Benachteiligungen landwirtschaftlicher und mittelständischer Wirtschaftskreise sowie wirtschaftlich schwacher und verkehrungünstig gelegener Gebiete zu verhindern« (§§ 6, 2 EVO, 22, 1 GüKG, 21, 2 BSchVG). Es muß in dieser Untersuchung dahingestellt bleiben, wie landwirtschaftliche und mittelständische Wirtschaftskreise abzugrenzen sind. Ebenso würde der Gedankengang durch eine Diskussion der Kriterien überlastet, denen zufolge Gebiete als »wirtschaftlich schwach« oder »verkehrungünstig gelegen« erkennbar wären. In diesem Zusammenhang sind die Bereiche als definiert angenommen. — Mindest-Höchstentgelte gewähren einen allein vom Verhalten der Anbieter und Nachfrager beherrschten Spielraum der Preisbildung. Dadurch, daß er geschaffen wird (»Bei der Festsetzung ... ist zu verhindern«), dürfen keine »unbilligen Benachteiligungen« entstehen. Ökonomisch heißt »Benachteiligung« nichts anderes als Einkommensminderung, die in absoluten Beträgen oder

relativ zum Einkommenszuwachs nicht betroffener Subjekte zum Ausdruck kommt. Die Ausschöpfungsmöglichkeit des durch die Marge eingegrenzten Bereiches der Preiselastizität der Nachfrage soll nicht so bemessen sein, daß eine Einkommensreduktion der im Gesetz gemeinten Wirtschaftssubjekte überhaupt unterbleibt. Sie ist nur dann und dort zu unterbinden, wo sie »unbillig« ist. Das heißt ökonomisch gar nichts; in der juristischen Sprache bedeutet es »nicht gerechtfertigt«. Das Kriterium für die fehlende Rechtfertigung einer Einkommensreduktion läßt sich indes weder juristisch noch wirtschaftstheoretisch ableiten. Es zu formulieren, ist allein eine Angelegenheit der politischen Pragmatik.

III.

Nach dem Wortlaut der §§ 8, 1 AEG, 7, 1 GüKG, 33, 1 BSchVG »hat die Bundesregierung darauf hinzuwirken, daß die Wettbewerbsbedingungen der Verkehrsträger angeglichen werden«. Bei dieser Forderung hat das Mittel des Wettbewerbs den Charakter eines Axioms. Es sind nicht die Bedingungen für eine irgendwie — etwa dirigistisch — gesteuerte Auseinandersetzung anzugleichen, sondern allein für eine solche, die sich aus den am Markte realisierten Beziehungen der Anbieter untereinander ergibt. Die Formulierung enthält weiterhin die Voraussetzung, daß die Wettbewerbsbedingungen als verzerrt zu gelten haben. Diese Prämisse fixiert einen heute unbestrittenen Sachverhalt. Umstritten allerdings bleibt, zu wessen Gunsten und in welchem Umfang die Bedingungen verzerrt sind.¹⁷⁾

Daraus resultiert eine weitere Erkenntnis. Konkurrieren, sich im Wettbewerb messen ist im Sinne eines »fair play« nur möglich nach angeglichenen Startbedingungen. Künstlich geschaffene, d. h. vom Staat verursachte politische Belastungen oder Begünstigungen müssen beseitigt werden, damit sich Wettbewerb unverfälscht entfalten kann. Nivellierung von Vorzügen und Nachteilen der verschiedenen Verkehrsträger aufgrund ihrer spezifisch technischen, wirtschaftlichen oder organisatorischen Eigenheiten kann dagegen nicht Aufgabe der Angleichungsmaßnahmen sein. Diese Feststellung stützt zugleich die vorangeschickte These von der peripheren Position der Angleichung innerhalb des Mittelkomplexes. Wäre nämlich, so läßt sich im Umkehrschluß folgern, Einebnung aller Artunterschiede zu fordern, würde sich ein dauernder Angleichungsprozeß als notwendig erweisen, da Technik, Kostenlage und Marktposition sowie Organisation der Binnenverkehrsmittel im Zeitablauf ständigem Wandel unterworfen sind.

Abs. 2 des Basisparagraphen enthält folgenden Auftrag: »Die Leistungen und Entgelte der verschiedenen Verkehrsträger hat der Bundesminister für Verkehr insoweit aufeinander abzustimmen, als es die Verhinderung unbilligen Wettbewerbs erfordert.« Das Abstimmen ist in der Rangskala der Mittel ebenfalls — und zwar aus sachlichen Gründen — als ein Instrument sekundärer Bedeutung eingestuft worden. — Abstimmen der Entgelte bedeutet eine administrative, an gesetzlich beschriebene Prämissen gebundene Tarifkorrektur, die ihren Platz im Genehmigungsverfahren hat. Leistung ist nichts anderes als realisiertes Transportangebot, das die Produzenten allein an dem auf dem

¹⁷⁾ Vgl. Bericht über die Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen im binnenländischen Güterverkehr nach Art und Ausmaß und Vorschläge zu ihrer Beseitigung, Deutscher Bundestag, 4. Wahlperiode, Drucksache IV/1449.

einzelnen Verkehrsmarkt erzielbaren Preis, dem Entgelt für ihr Produkt, ausrichten. Abstimmen der Entgelte bedeutet gleichzeitig Beeinflussen der Leistung. Somit ist auch das Leistungsangebot Gegenstand des (korrigierenden) Tarifgenehmigungsverfahrens.

Die Abstimmungsbefugnis des Bundesministers für Verkehr wird zweifach eingeschränkt. Einmal darf er nicht die Leistungen und Entgelte zwischen den Unternehmen eines Verkehrsträgers, sondern nur zwischen Bahn, Binnenschifffahrt und Güterkraftverkehr abstimmen. Die zweite Einschränkung besteht darin, daß das Abstimmen nur für die Fälle vorgesehen ist, in denen es unbilligen Wettbewerb zu verhindern gilt.

Die erste Beschränkung bleibt auf den Märkten bedeutungslos, auf denen Verkehrsträgerfesttarife existieren. Dort aber, wo Verkehrsträgermargentarife angewendet werden, zeigt sich die Wirksamkeit der limitierenden Gesetzesvorschrift darin, daß sich interner Wettbewerb frei von ministeriellen Korrekturereingriffen abspielt. — Um die zweite Beschränkung deutlich werden zu lassen, ist es erforderlich, einen Maßstab für den Begriff des »Unbilligen« zu finden. Unbilliger Wettbewerb ist nicht inhaltsgleich dem unlauteren Wettbewerb.¹⁸⁾ Letzterer korrespondiert allein mit dem lautereren Wettbewerb, den die Verkehrsänderungsgesetze explizit fordern. Nimmt man das bereits verwendete Synonym des Begriffes »unbillig« auf, so ist »unbilliger« Wettbewerb ein »nicht gerechtfertigter« Wettbewerb. Das Kriterium seiner Inhaltsbestimmung wird nicht wie beim Verhindern »unbilliger Benachteiligungen« im politischen Raum definiert, sondern es muß mit Blick auf die verkehrspolitischen Ziele entwickelt werden, um deren Realisation willen ein solches Mittel in das System eingefügt ist. Bei dieser Positionsfestlegung ist dann zu sagen: Hinsichtlich der an der unabdingbar gebotenen Rationalität des verkehrspolitischen Handelns ausgerichteten Zielkonsistenz sind Wettbewerbsmethoden dann nicht gerechtfertigt, also unbillig, wenn sie verhindern, widerspruchsfreie Zielbereiche zu realisieren. Das Gesetz baut also eine Sicherung ein, die zu gewährleisten hat, daß das zentrale Mittel seine Wirksamkeit nicht einbüßt.

Die Tarife, seien es Fest- oder Mindest-Höchstentgelte, müssen — so fordert Abs. 1 des Basisparagrafen — »marktgerecht« sein. Diese vom Gesetzgeber an Regierung und Verkehrswirtschaft gegebene Order ist Mißverständnissen ausgesetzt. Es lassen sich offenbar aus dem Adjektiv »marktgerecht« die Lesarten »Marktgerechtigkeit« und »Marktgerechtigkeit« ableiten. Die zweite ist sicherlich auszuschließen; denn weil »Markt« eine ökonomische, »Gerechtigkeit« eine sozial-ethische Kategorie ist, kann Marktgerechtigkeit im Sinne eines *iustum pretium* nicht Gegenstand der Diskussion sein, die bestimmten Begriffen lediglich wirtschaftstheoretisch begründete Inhalte zuzuweisen sucht. Vielmehr wird ein Entgelt dann marktgerecht sein, wenn es in der Lage ist, das Marktgeschehen richtig widerzuspiegeln. Die Termini »Marktgeschehen« und »richtig« müssen demnach in den Gedankengang einbezogen werden. Aber da sie im Sinne der ökonomischen Theorie und der verkehrspolitischen Konzeption noch nicht hinreichend präzisiert sind, bedürfen sie weiterer Auslegung, die beim Markt begriff selbst zu beginnen hat.

Als irrig muß die immer wieder präsentierte Vorstellung von einem geschlossenen Gesamtmarkt für Verkehrsleistungen zurückgewiesen werden, die offenbar an die Sektorbetrachtung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung anknüpft. An ihre Stelle hat das Bild einer Vielzahl von Einzelmärkten zu treten. Nimmt man ihre Abgrenzung derart

¹⁸⁾ Vgl. § 1 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb.

vor, daß sie jeweils alle aus der Sicht der Nachfrage vergleichbaren und substituierfähigen Verkehrsleistungen umschließen, erhält man nach Transportgut und -relation getrennte Verkehrsleistungsmärkte,¹⁹⁾ auf denen sich die Angebots- und Nachfrageprozesse (Marktgeschehen) abspielen.

Wirtschaftstheoretisch zugänglich und als »richtig« zu begründen ist die Resultante dieser Markt Vorgänge dann, wenn die Verhaltensqualität der Beteiligten nur von den Kategorien »Aufwand« und »Ertrag«, also der Rationalität bestimmt ist. Das bedeutet im einzelnen: Die Marktaktivität der Anbieter ist — wie sich versteht — nur rational, wenn diese für ihre Produkte solche Preise erzielen, durch die die gesamten zuzurechnenden Kosten gedeckt werden. Im Hinblick auf einige Ziele, deren Verwirklichung vom rationalen Handeln der Wirtschaftssubjekte, also auch der Anbieter abhängt, muß eine Prinzipverletzung zur Systeminkonsistenz führen. — Rationalverhalten der Nachfrager manifestiert sich meßbar nur in der Existenz der von Null verschiedenen Preiselastizitäten. Zu den Bestimmungsgründen der die Nachfrage auslösenden Nutzenfunktionen gehören nämlich u. a. auch organisations- und präferenzbedingte Faktoren, bei denen nur schwer zu belegen ist, ob und inwieweit sie unmittelbar aus rechenhaften Gründen wirksam werden. Hingegen ist eine mit Hilfe des Preises getroffene Produktionswahl eine Handlung, die nur von dem Bestreben geleitet sein kann, den auf den einzelnen Märkten entstehenden Aufwand zu minimieren.

Die Analyse der für diesen Zweck geeigneten Formel von der »richtigen Widerspiegelung des Marktgeschehens« läßt sich für den identischen Begriff »marktgerecht« zu folgendem Ergebnis zusammenfassen: Marktgerecht sind an der Nachfrageelastizität ausgerichtete Tarife, die auf den nach Transportgut und -relation abgegrenzten Einzelmärkten für jeweils einheitliche Leistungen mindestens die aus dem Angebot auf diesen Märkten resultierenden Gesamtkosten decken. Ein marktgerechter Tarif schöpft also die Preiselastizität der Nachfrage aus (in Wettbewerbsrelationen bis zum Substitutionspunkt), zugleich aber deckt er die totalen Durchschnittskosten des Verkehrsleistungsangebotes.

Neben die marktgerechten Entgelte stellt der Gesetzgeber das Mittel des »lauteren Wettbewerbs der Verkehrsträger«. Für die Abgrenzung zwischen lauterem und unlauterem Wettbewerb ist ein Rückgriff auf die Normen des allgemeinen Wettbewerbsrechtes erforderlich. Das »Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb« verbietet Maßnahmen, die gegen die guten Sitten verstoßen. Grundsätze für die so allgemein umschriebene Unlauterkeit hat die ständige Rechtsprechung entwickelt.²⁰⁾ Danach ist sowohl die Preisunterbindung von Wettbewerbern als auch die Existenzvernichtung einzelner Konkurrenten und das Anbieten von Leistungen unter den Selbstkosten an sich noch nicht unlauter. Hinzukommen muß, daß solche Verhaltensweisen als Kampfmaßnahmen systematisch betrieben werden mit dem Ziel, die Konkurrenz auszuschalten. Auch das »Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen« stellt nur auf den gezielten Vernichtungswettbewerb marktbeherrschender Unternehmen ab.

Die Verbindung, die zwischen marktgerechten Entgelten und lauterem Wettbewerb besteht, läßt sich wie folgt charakterisieren: Die Beförderungsentgelte erfüllen nicht das Kriterium der Marktgerechtigkeit, wenn sie auf Einzelmärkten zu einer Unterdeckung der

¹⁹⁾ Vgl. Funck, R., Koordinierung und Harmonisierung der Transporttarife in wohlstandsökonomischer Sicht, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 34. Jg. (1963), S. 73.

²⁰⁾ Vgl. ausführliche Quellenzitate bei Fikentscher, a.a.O.

totalen Durchschnittskosten führen. Sie sind als unlautere Wettbewerbsmethode aber erst dann einzustufen, wenn dieses systematisch und gezielt betrieben wird. Demzufolge sind nicht-marktgerechte Entgelte nur notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für unlauteren Wettbewerb. — Die positive Beschreibung des Zusammenhanges zeigt den Sachverhalt, daß lauterer Wettbewerb und marktgerechte Entgelte gleichermaßen kostendeckende Preise erfordern. Diese partielle Kongruenz der Begriffsinhalte verbindet sich mit der Korrespondenz der Kategorien »Wettbewerb« und »Preiselastizität der Nachfrage«, die als Element des marktgerechten Entgeltes nachgewiesen ist. Eine derartige Verschränkung läßt deutlich werden, daß der Gesetzgeber den preisgesteuerten Wettbewerb als Instrument vorschreibt.

In der Wahl der Tarifform stellen die Novellen die Verkehrsträger vor die Alternative »Festentgelte oder Mindest-Höchstentgelte« (§§ 6, 1 EVO, 22, 1 GüKG, 21, 1 BSchVG). Die Wahlmöglichkeit impliziert kein Gebot darüber, ob Wettbewerb herrschen soll oder nicht. Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern ist grundsätzlich sowohl bei Festtarifen als auch bei Margentarifen möglich.

So kann schon seit Jahren, besonders von der Deutschen Bundesbahn, mit einem Fächer von Ausnahmefesttarifen Preiswettbewerb betrieben werden. Allerdings schließen Festtarife, die gegenwärtig noch Verkehrsträgertarife sind, Preiswettbewerb zwischen den Unternehmen ein und desselben Verkehrsträgers aus. Dieser Sachverhalt erlangt weniger für das Einheitsunternehmen Bundesbahn als vielmehr für die stark zersplitterten Angebotsgruppen der Binnenschifffahrt und des Straßengüterverkehrs Bedeutung.²¹⁾

Mit der bloßen Feststellung zumindest wirkungsanaloger Wahlmöglichkeit zwischen beiden Tarifformen wird der Weg für die Konsistenzprüfung geebnet. Da das Thema durch diesen Teilaspekt begrenzt ist, kann in die Diskussion von Detailproblemen der vorstehenden Tarifformen nicht eingetreten werden.

IV.

Als Abschluß des Versuches, die relevanten Elemente des Ziel-Mittel-Systems der Verkehrsänderungsgesetze ökonomisch zu interpretieren, ist die Frage zu beantworten, ob und inwieweit Konsistenz zwischen den einzelnen Zielen und im Verhältnis von Mitteln zu Zielen herrscht. Kriterium der Prüfung der Zielkonsistenz ist das Rationalprinzip. Die Frage muß hier also lauten: Welche Ziele werden bei rationalem Handeln erreicht?

Wie die Erörterung gezeigt hat, gilt dies uneingeschränkt nur für die beste Verkehrsbedienung und für die volkswirtschaftlich sinnvolle Aufgabenteilung. Im Gegensatz dazu steht die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Verkehrsunternehmer. Rationales Handeln ist auf einen Erfolg abgestellt, dessen Grenzen durch maximalen Gewinn bzw. minimalen Verlust gesteckt sind. Demnach können auch die Begriffe »Verlust« und »Rationalprinzip« miteinander korrespondieren. Administrative Existenzsicherung ist darauf gerichtet, Verluste zu verhindern bzw. abzudecken, selbst wenn sie das Ergebnis rationalen Verhaltens sind. Demnach sind also wirtschaftliche Verhältnisse

nur unter Umgehung des Rationalprinzips zu wahren. — Die Ziele, das allgemeine Wohl zu beachten und unbillige Benachteiligungen zu verhindern, zeichnen sich dadurch aus, daß ihre konkrete Gestaltung allein im politischen Raum vollzogen wird. Die daraus resultierende Manipulierbarkeit der Zielinhalte erfordert auf ihre Realisierung gerichtete Verhaltensweisen, die — bis auf bestenfalls eine — nicht am Rationalprinzip orientiert sind.

Die zweite Frage lautet: Welche Mittel sind geeignet, die als konsistent erwiesenen Ziele zu realisieren? — Die vorgesehenen Tarifformen (Fest- und Mindest-Höchstentgelte) selbst sind zielneutral. Als Objekte einer Entscheidung bieten sich dagegen ihre vom Gesetzgeber genannten Qualifikationen an, wonach sie marktgerecht und in lauterem Wettbewerb zustande gekommen sein müssen. In diesen Begriffsinhalten, die Kostendeckung und Erzielung des höchstmöglichen Preises umfassen, konkretisiert sich das Rationalprinzip. Das System enthält also Mittel, die gleichzeitig Elemente des Konsistenzkriteriums sind. Hier liegt der Idealfall der Geeignetheit vor. — Rationales Verhalten der Wirtschaftler ist unabhängig von den Daten, denen sie sich gegenübersehen. Es dient also nicht als Maßstab für die Beantwortung der Frage, ob angegliche Wettbewerbsbedingungen dazu beitragen, die konsistenten Ziele zu erreichen. Hier ist vielmehr davon auszugehen, daß in deren Definition die volkswirtschaftlich anlastbaren, d. h. alle wirtschaftstheoretisch begründbaren Kosten eingehen. Von dieser Basis wird abgewichen, die Ziele werden also nicht erreicht, wenn politisch bedingte, ungleiche Kostenbelastungen von den Verkehrsleistungsproduzenten zu tragen bzw. zu überwälzen sind. Die Beseitigung solcher Lasten ist offenkundig unabdingbar. Man kann sich nicht vorstellen, daß ein Tarif anders als nicht marktgerecht und Wettbewerb anders als unlauter sein muß, um zu verhindern, daß die widerspruchsfreien Ziele erreicht werden. — Da es nicht des Kriteriums des unbilligen Wettbewerbs bedarf, um Abweichungen vom Marktgerechten und Lauteren festzustellen, ist dieses Mittel nicht geeignet, der besten Verkehrsbedienung und der volkswirtschaftlich sinnvollen Aufgabenteilung zu dienen. — Die Eignung in Bezug auf die nichtkonsistenten Ziele entzieht sich der Nachprüfbarkeit.

²¹⁾ Vgl. Willeke, R., Margentarife — ein Weg zur Wettbewerbsordnung des Verkehrs? in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 35. Jg. (1964), S. 72.