

kehr²²⁾ ist jedoch, wenn auch einige Widersprüche und Unklarheiten bestehen bleiben, eine gewisse Einsicht festzustellen. In der Einleitung und Begründung zu diesem Vorschlag wird in der Tat nicht nur ausdrücklich auf Art. 75 verwiesen, sondern auch eingeräumt, »daß es angebracht ist, Änderungen gegenüber der allgemeinen Wettbewerbsregelung vorzusehen, soweit dies aufgrund der Erfordernisse der gemeinsamen Verkehrspolitik notwendig ist« und »daß bestimmte Arten von Vereinbarungen vom Verbot des Art. 85 ausgenommen werden können, soweit die Besonderheiten des Verkehrs bestimmte Abweichungen von den allgemeinen Regeln rechtfertigen«. Leider finden diese sehr richtigen Grundsätze im maßgeblichen Teil nur eine untergeordnete und doppelsinnige Anwendung.

In Art. 1 Abs. 2 ff. sind in der Tat nur einfache Änderungen der in den vorhergehenden Verordnungen, Durchführungsbestimmungen und Verfahren vorgesehenen Fristen vorgenommen worden. Nur in Art. 3 werden einige Befreiungen von der Anwendung von Art. 85 Abs. 1 gestattet, dies aber nur mehr scheinbar als in Wirklichkeit. Die dort in Betracht gezogenen angeblichen Besonderheiten betreffen nicht die Merkmale des Marktes im Sinne von Artikel 75²³⁾, sondern technische und funktionelle Charakteristika, die jeden Wirtschaftssektor kennzeichnen, und die aufgrund dieser Besonderheiten erlaubten Vereinbarungen stellen keine Tatbestände dar, die sich von denen unterscheiden, die in Art. 85 Abs. 3 schon allgemein vorgesehen sind.

Über die Möglichkeit, bestimmte Vereinbarungen zur Vermeidung eines ruinösen Wettbewerbs unter den Verkehrsunternehmen (Kern des Problems) zuzulassen, gibt es — abgesehen von der Absichtserklärung künftiger Regelungen in Artikel 4 — keinerlei Hinweis. In der Zwischenzeit wird die aufgrund der Verordnung Nr. 141 widerspruchsvolle und unsichere Lage, die mit dem neuen Ordnungsvorschlag nicht gelöst werden kann, weiterbestehen, und zwar insofern, als die Verkehrsunternehmen weiterhin nach einheitlichen Regeln für die Beförderung, die Marktaufteilung und die Preispolitik suchen. Sofern die ungeordnete Wettbewerbslage zwischen den Mitgliedstaaten es erfordert, müßten nach Art. 88 des Vertrages solche Vereinbarungen als unzulässig gelten, und es müßte vorgesehen werden, daß nicht die Mitgliedstaaten, sondern der Ministerrat der EWG allein ermächtigt ist, abweichende Regeln nach Art. 75 zu genehmigen. Die hierfür bereits in Art. 4 des Ordnungsvorschlages empfohlene Verordnung würde eine solche widerspruchsvolle Lage ausschalten, was jedoch günstigenfalls in einigen Jahren geschehen könnte.

Inzwischen sieht der Verfasser keine andere Möglichkeit zur Besserung der Lage, als dem Vorschlag der Kommission eine zeitweilige Bestimmung hinzuzufügen, die die Verschiebung bis zum Erlaß der endgültigen Vorschriften im Rahmen einer effektiven gemeinsamen Verkehrspolitik und der Anwendung der allgemeinen Wettbewerbsregeln, insbesondere des genannten Art. 88 auf den Verkehr, verfügt.

²²⁾ Bulletin Sonderbeilage 7/64 S. 11 ff.

²³⁾ *Kapiteyn*, 224.

Kapazitätsbeschränkung als Instrument der Verkehrspolitik*)

VON PROF. DR. RAINER WILLEKE, KÖLN

Man spricht gerne von den drei Säulen der Verkehrspolitik und meint damit die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen, die Ordnung der Preisbildung und die Regulierung der Angebotskapazität. Das ist gewiß keine erschöpfende Liste. Vor allem die Investitionsplanung für den Verkehrswegebau hat heute zumindest gleichrangiges Gewicht. Mir geht es aber nicht um eine Bestandsaufnahme, sondern um die Feststellung, daß die genannten Ansatzpunkte der Verkehrspolitik in einem engen und notwendigen Zusammenhang stehen. Sie müssen deshalb auch, wenn sie wirklich Elemente einer tragfähigen Ordnungskonzeption sein sollten, in ihrem Zusammenwirken betrachtet und beurteilt werden. Das gilt ganz eindeutig für die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen, also für die heiß umstrittene Verzahnung und Parallelschaltung von Harmonisierung und Liberalisierung. Doch davon soll im folgenden nur beiläufig die Rede sein. Mein heutiges Thema zielt vielmehr auf den Zusammenhang zwischen der Regelung der Preisbildung und des Preiswettbewerbs einerseits und der Kontrolle der Angebotskapazität andererseits. Daß diese Ansatzpunkte ineinandergreifen, ist leicht zu sehen. Denn beide Interventionsbereiche wirken auf den Marktausgleich und auf die Ertragslage der Verkehrsunternehmen, beide beeinflussen die Formen, den Spielraum und die Resultate des Wettbewerbs. Soweit in der praktischen Verkehrspolitik Kapazitätsregulierungen bestehen oder diskutiert werden, sind sie auch stets in einen Zusammenhang zur Preispolitik gestellt.

Allerdings, und das möchte ich ganz betont herausstellen: die Art der Kombination beider Ordnungselemente kann ganz unterschiedlich begründet und ganz unterschiedlich gestaltet sein. Das hängt zunächst und in erster Linie von dem insgesamt angestrebten Ordnungsziel ab, also von dem, was man konkret erreichen will. Zum weiteren ist die Kombination natürlich auch von dem Urteil darüber abhängig, was man dem einen und anderen Mittel zutraut, was man also durch seinen Einsatz glaubt verlässlich erreichen zu können. Und bei dieser letzten Frage kommt es schließlich entscheidend auf die Ausgestaltung der Maßnahmen an. Das gilt ganz besonders für die Wirksamkeit und Wirkung von Kapazitätsregulierungen, für die ja bekanntlich die unterschiedlichsten Methoden in Frage kommen; und nicht genug damit, diese Methoden können in der Praxis dann auch noch ganz verschiedenartig angewendet werden. Man muß diese Tatsache ganz klar und hart aussprechen, gerade weil die Frage der Kapazitätskontrolle so brennend aktuell geworden ist. Wie Sie wissen, haben sich in den letzten Monaten im Hinblick auf den Entwurf einer gemeinsamen europäischen Verkehrspolitik die Akzente gründlich verschoben. Das gilt jedenfalls, wenn man die Entwicklung aus deutscher Sicht und von den Grundlagen der bisherigen deutschen Verkehrspolitik aus betrachtet. Sollte zunächst das Margentarifsystem — also eine aufgelockerte Form öffentlicher Preiskontrolle — im Zentrum der verkehrlichen Marktordnung stehen, so ist dieser Anlauf zu-

*) Vortrag, gehalten am 11. Mai 1965 vor der Bezirksvereinigung Köln der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft

nächst einmal gescheitert, und gleichsam als Alternative ist jetzt die Kapazitätsregulierung in den Mittelpunkt gerückt, während die Fragen der Preiskontrolle anscheinend zurücktreten oder hinter dem zunächst noch ganz unklaren Begriff der Unternehmens-tarife versteckt werden. Wenn sich damit der bekannte niederländische Standpunkt durchzusetzen scheint, dann braucht darin noch nichts Schlimmes und Schlechtes zu liegen, gewiß nicht. Aber man wird doch die Frage stellen müssen: Sind wir — ist die deutsche Verkehrspolitik auf diese Entwicklung vorbereitet? Sind die Vorstellungen über die Methodik einer Kapazitätskontrolle und über die zu erwartenden Wirkungen abgeklärt und ausgereift? Mit größter Sicherheit werden wir hier wieder auf die gleiche Schwierigkeit stoßen wie bei den Margentariifen, daß es nämlich kein einfaches, vor allem kein einheitliches Schema gibt, das man für alle Verkehrsträger und Verkehrsarten in allen Ländern zum gleichen Zeitpunkt anwenden könnte. Ich will gewiß nicht andeuten, daß dies die Idee und Absicht der EWG-Kommission ist. Aber jede Politik, die betont nach Vereinheitlichung strebt, ist eben doch der Gefahr ausgesetzt, daß die bestehenden Unterschiede unterschätzt werden oder daß man sie überspielen möchte, weil nun einmal ein Kompromiß zustande kommen muß.

Wenn wir uns in Deutschland den Fragen der Kapazitätsregulierung zuwenden, dann gehen wir selbstverständlich zunächst von unseren Erfahrungen aus, und die liegen beim gewerblichen Güterfernverkehr. Man muß sich dabei aber sofort klarmachen, daß dieses Kontingentierungssystem von Anfang an eine ganz andere Funktion hatte als das, was heute für den EWG-Bereich angestrebt wird.

Als ab 1931 neben einer schrittweise ausgeweiteten Tarifbindung auch eine Kontingentierung der im Fernverkehr einsetzbaren Fahrzeuge eingeführt wurde, sollte diese Kombination von Eingriffen den gegen die Eisenbahn wirkenden Wettbewerbsstoß des Straßenverkehrs abfangen, und zwar auf der einen Seite den Wettbewerb durch Preisunterbietung und auf der anderen Seite den Wettbewerb durch ungehemmte Kapazitätsausdehnung. Das war zunächst als vorübergehende Krisenmaßnahme gedacht. Aus dem Provisorium wurde aber die Norm, und diese hat, wie wir heute wissen, versagt. Es zeigte sich schnell, daß die Kontingentierung dazu bestimmt war, eine im Ansatz falsche, auf verzerrten Grundlagen stehende und deshalb wirtschaftlich widersinnige Tarifpolitik so gut wie möglich abzusichern. Aber nicht einmal das zunächst im Vordergrund stehende Ziel, der Eisenbahn einen Schutz oder zumindest eine Atempause zu geben, ist erreicht worden. Ich möchte diese Behauptung hier nicht weiter begründen, sondern folgendes feststellen: Das deutsche Kontingentierungssystem war gedacht — und entsprechend konstruiert — als ergänzende Stütze im Rahmen einer dirigistischen Verkehrsordnungskonzeption. Vor allem sollten die Kontingentierung und die Tarifbindung als eine Einheit gesehen werden.

Ganz anders ist die Beurteilung einer Kapazitätsregulierung in der gegenwärtigen verkehrspolitischen Situation. Kapazitätsregulierung erscheint jetzt als eine Alternative zu starren Preisbindungen, als ein elastischer wirkendes Instrument für eine unter Kontrolle gehaltene Liberalisierung der Verkehrsordnung. Und es besteht die — an sich auch ganz zutreffende — Meinung, daß, je wirkungsvoller die Kapazitätsregulierung spielt, um so eher auf öffentliche Preisbindungen, vielleicht sogar — langfristig gesehen — auf jegliche Preiskontrolle verzichtet werden kann.

Für eine solche Ausrichtung der Kapazitätspolitik ist das deutsche Kontingentierungssystem offensichtlich nicht geeignet. Der größte Mangel besteht darin, daß dieses System

keine elastische Anpassung der Laderaumkapazität an den Verkehrsleistungsbedarf zuläßt, selbst wenn es einmal in bester Absicht auf dieses Ziel hin angewendet werden sollte. Denn eine Globalkontingentierung kann dieser Aufgabe einfach nicht gerecht werden. Der Bedarf an Kraftverkehrsleistungen ist in einer dynamischen, wachsenden Wirtschaft keine Größe, die einfach im Durchschnitt für die ganze Bundesrepublik oder gar für den ganzen EWG-Raum an Hand gesamtwirtschaftlicher Kriterien und Kennziffern ermittelt werden könnte. Ich will selbstverständlich nicht bestreiten, daß auch diese Gesamtzusammenhänge wichtig und interessant sind. Das Gutachten der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr zur Vorbereitung der Kontingentsaufstockung des letzten Jahres hat in dieser Hinsicht Bemerkenswertes geleistet. Und doch, im Grunde und in den Schlußfolgerungen konnte auch dabei nur gezeigt werden, daß diese Aufgabe unlösbar ist, daß sie notwendig in eine intuitive Meinungsbildung und dann in den politischen Kompromiß mündet. Unser deutsches System ist eben gar nicht zu dem Zweck konstruiert, eine fortlaufende elastische Kapazitätsanpassung zu ermöglichen; es war und ist vielmehr ein grobes Instrument bewußter Kapazitätsbegrenzung, eingebaut in eine dirigistische Verkehrskoordinierung, also eine Notlösung, um noch Schlimmeres zu verhindern, aber kein Element einer marktgerechten Verkehrsordnung.

Dieses Urteil wird durch einen weiteren Mangel unterstrichen. Unser Kontingentierungssystem bietet keine Garantie dafür, daß die jeweils neuen Kontingente wirklich an die Stellen des dringlichsten Bedarfs und des höchsten Leistungserfolges gelangen. Das wird immer dann ganz deutlich, wenn es zu einer nennenswerten Kontingentsaufstockung kommt. Uns ist das im ganzen recht befriedigende Ergebnis der jüngsten Runde noch in frischer Erinnerung. Es mag hier Verbesserungsmöglichkeiten in der Handhabung geben; aber die Aufgabe einer nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten wirklich optimalen Kapazitätssteuerung ist im Rahmen der bestehenden Regelung einfach unlösbar; die Behörden sind überfordert; man kann eben die ökonomische Zweckmäßigkeit nicht einfach mit einer Prozedur gerechter Zuteilung oder mit falsch verstandener Mittelstandsförderung verquicken. Eine Feineinstellung der Kapazitätsanpassung war vielleicht nicht so wichtig, als die Kontingentierung im Grunde nur eine globale Knapphaltung des Laderaumangebots bezweckte. Sobald die Kapazitätsregulierung jedoch zu einem Instrument gesteuerter Liberalisierung werden soll, kommt es entscheidend auf den wirtschaftlich zweckmäßigsten Einsatz der vorhandenen und der zuwachsenden Laderaumkapazität an. Die Frage der optimalen Angebotsstruktur tritt gleichrangig neben die Frage der gesamten Kapazitätsbemessung. Wir benötigen deshalb eine Regelung, in der sich alle Möglichkeiten einer nachhaltigen Strukturverbesserung auswirken können.

Wie sollte eine solche Kapazitätsordnung aussehen? Zunächst muß wirklich klar sein, was man will, was man erreichen bzw. verhindern will. Das zu betonen, ist im gegenwärtigen Zeitpunkt unbedingt notwendig. Wenn Kapazitätsordnungen als Element einer schrittweise liberalisierten Verkehrsordnung entworfen werden, dann bedeutet dies einen Gedankensprung in die Zukunft. Wir sehen uns damit zunächst wieder einmal einer Reihe von Vorbedingungen gegenüber, die erfüllt sein müssen, bevor ein elastisches System der Kapazitätsanpassung spielen kann. Das Thema der Harmonisierung, der Entzerrung, der Gleichstellung im Wettbewerb ist nicht zu umgehen. Ich darf daran erinnern, daß z. B. die Deutsche Bundesbahn bei ihrem Widerstand gegen die letzte Kapazitätsaufstockung stets betont hat, sie sei nicht grundsätzlich gegen eine Anpassung auch der Straßenverkehrskapazität an die Bedarfsentwicklung, diese Anpassung müsse

aber auf der Basis ausgeglichener Wettbewerbsbedingungen erfolgen. Nun werden Art und Gewichte der heute noch bestehenden Wettbewerbsverzerrungen gewiß umstritten bleiben. Trotzdem dürfte zu einigen der wichtigsten Punkte, ich denke vor allem an die Fragen, die die Bereinigung des Eisenbahndefizits betreffen, eine Klärung möglich sein. Die Vorarbeiten sind im Grunde abgeschlossen; die praktischen Schlußfolgerungen erfordern jetzt politische Entscheidungen. Und diese Entscheidungen müssen getroffen werden, wenn es überhaupt Sinn behalten soll, über die Umrisse einer funktionsfähigen Kapazitätsordnung nachzudenken.

Ich nehme mir deshalb die Freiheit vorzusetzen, daß der Fragenkreis der Harmonisierung — ohne hier unrealistischen Perfektionismus fordern zu wollen — in den Grundzügen gelöst ist. Ich halte diese ausreichenden Lösungen in überschaubaren Zeitspannen für erreichbar und bin dann allerdings auch der Meinung, daß tragfähige Systeme einer Kapazitätsregulierung ohne große Schwierigkeiten hergestellt werden können. Um das zu sehen, sollte das Problem zunächst klar herausgearbeitet werden.

Die Forderung nach Kapazitätsregulierung geht stets von der Annahme aus, daß es ohne besondere Vorkehrungen überbetrieblicher Art zu erheblichen Überkapazitäten kommen werde, die eine Wettbewerbsübersteigerung und einen ruinösen Preisverfall auslösen und schließlich eine nachhaltig gesicherte Marktversorgung in Frage stellen. Kapazitätsregulierungen sollen also der Stabilität und dauerhaften Leistungsfähigkeit des Marktes dienen. Nun besteht die Gefahr von Überkapazitäten nicht nur im Verkehr. Im Bereiche der Schwerindustrie sind nennenswerte Kapazitätsreserven durchaus die Regel. Das Problem verschärft sich erst bei besonders starker Unterauslastung infolge nachlassender Konjunktur oder struktureller Wandlungen. Zeitweilige Überkapazitäten — oder auch das Gegenteil: zeitweilige Engpässe — sind eine ganz natürliche und normale Erscheinung in der Dynamik wachsender Volkswirtschaften. Denn Wachstum schließt immer auch Änderungen und Anpassungsnotwendigkeiten ein. Doch in der Regel reichen die Kräfte des Marktes aus, um Überkapazitäten abzubauen und Engpässe zu beseitigen.

Für den Verkehr — oder genauer: für bestimmte Verkehrsbereiche — müssen deshalb besondere Argumente durchschlagen. Um zunächst beim Kraftverkehr zu bleiben, so sind die Übersetzungstendenz wegen der Leichtigkeit des Marktzutritts und die Anziehungskraft auch auf wirtschaftlich unqualifizierte Bewerber die entscheidenden Punkte. Demgegenüber ist die Gefahr gering, daß die schon im Markte stehenden Betriebe eine übermäßige Kapazitätsausdehnung vornehmen. Hier darf die Bedeutung des fluktuierenden Gelegenheitsverkehrs nicht überschätzt werden; sie ist m. E. weiter rückläufig. Die Masse des gewerblichen Kraftverkehrs steht in faktisch abgegrenzten Märkten, d. h. in enger Tuchfühlung zu bestimmten Kreisen von Auftraggebern. Die Beurteilung des Kapazitätsbedarfs steht deshalb auf ziemlich sicheren und überschaubaren Grundlagen. Gewiß wird es auch hier gelegentlich zu Fehlentscheidungen kommen. Aber die Gefahr ist bestimmt nicht größer und die Folgen sind gewiß nicht schlimmer als in anderen Bereichen der Wirtschaft. Die Investitionsentscheidungen werden praktisch durch die Nachfrageäußerungen der Verlagerer induziert. Es spricht deshalb kaum etwas dafür, daß die im Markte stehenden Kraftverkehrsbetriebe ihre Ladekapazität überziehen. Damit verengt sich das Problem aber wesentlich, und zwar auf die Sicherung der Marktstabilität einmal gegenüber dem Zutritt neuer Betriebe und dann gegenüber Störungsmöglichkeiten vom fluktuierenden Gelegenheitsverkehr her.

Betrachtet man das Problem in dieser Sicht, dann zwingt sich der Gedanke auf, daß das

Hauptgewicht der Kapazitätsordnung auf der Formulierung subjektiver Zulassungskriterien liegen sollte, wobei die Zulassungsbedingungen aber durchdacht und schärfer gefaßt werden müßten, als das bislang bei uns der Fall ist. Was den Nachweis der technischen und wirtschaftlichen Sachkenntnis anbetrifft, so haben wir in den Niederlanden eine strenge und im ganzen bewährte Prozedur, die man in ihren Grundzügen als Vorbild heranziehen könnte. Hier sind übrigens die subjektiven Kriterien durch individuell-objektive Zulassungsbedingungen ergänzt, wobei eine Prüfung der einzelbetrieblichen Beschäftigung und Ertragslage im Mittelpunkt steht. Dieses System eines gesiebten Marktzutritts ist aber noch durchaus ergänzungs- und verbesserungsfähig. So sollte m. E. der Nachweis der Kreditwürdigkeit durch die Forderung nach einer ausreichenden Eigenkapitaldecke verschärft werden.

Nun will ich allerdings nicht verschweigen, daß Regelungen, die sich hauptsächlich auf subjektive Zulassungskriterien stützen, eine Schwäche haben: sie können nur funktionieren, wenn die Zulassungsbedingungen überall wirklich in der gleichen Weise und mit gleicher Schärfe angewendet werden. Das wird besonders dann problematisch, wenn das gleiche System im ganzen EWG-Raum verwirklicht werden soll. Was in Holland gelingt und tragfähig ist, das kann z. B. in Italien restlos versagen. Ich meine deshalb, daß die subjektiven Zulassungsbedingungen durch ein elastisches System objektiver Auflagen ergänzt werden sollten. Dazu käme etwa das seit einigen Jahren in Belgien zur Erprobung stehende Verfahren in Betracht, den genehmigten Betätigungsumfang stufenweise auszudehnen. Auf diese Weise können die Betriebe und die Unternehmer in Schritten an den Markt und an wachsende Marktaufgaben herangeführt werden. Außerdem sollte das amerikanische System der Betriebskonzessionen neuerlich auf seine Anwendbarkeit auch bei uns überprüft werden. Ohne daß ich es hier in den Einzelheiten entwickeln kann, möchte ich meinen, daß sich aus Elementen der niederländischen, belgischen und amerikanischen Regelungen ein sehr leistungsfähiges System der Kapazitätskontrolle aufbauen läßt. Wir können uns auf viele Erfahrungen stützen und auch aus manchen Fehlern lernen. Die Aufgabe muß dabei aber immer ganz klar bleiben: Es geht nicht um eine willkürliche Knapphaltung der Kapazität, und es geht auch nicht darum, die Kraftverkehrsunternehmer aus dem marktwirtschaftlichen Risiko herauszunehmen. Im Hinblick auf die anzustrebende Gesamtordnung des Verkehrs kann es auch nicht um einen einseitigen Wettbewerbsschutz der Eisenbahn oder um eine dirigistische Anpassung des Fahrzeugbestandes an das verfügbare Straßennetz gehen. Das alles sind Argumente, deren Bedeutung in einer Übergangszeit abgebaut werden muß.

Entscheidend ist auf die Dauer allein, daß Bedingungen für den Marktzutritt und für den Betätigungsumfang geschaffen werden, die folgende drei Forderungen erfüllen: 1. Die Gesamtkapazität des Güterkraftverkehrs muß sich fortgesetzt und elastisch der Bedarfsentwicklung anpassen können. 2. Die Anpassung darf aber nicht nur global erfolgen; sie kann letztlich auch gar nicht an Hand globaler Kriterien gesteuert werden. Die Anpassung muß vielmehr aus der Tuchfühlung mit der Bedarfsstruktur und mit den sich wandelnden Bedarfsschwerpunkten zustande kommen. Die Beurteilung hat deshalb in erster Linie durch die Betriebe selbst zu erfolgen, die dann auch das Investitionsrisiko tragen. Die Verkehrspolitik muß dabei aber sicherstellen, daß nur ausreichend befähigte Bewerber tätig werden können und daß die Investitionsentschlüsse auf einer klaren Beurteilung der Marktlage und der Marktentwicklung erfolgen können. Dazu bieten sich zahlreiche Möglichkeiten für eine Information und Beratung, aber auch für marktkonforme

Auflagen an. 3. Die Regelungen der quantitativen und qualitativen Kapazitätsgestaltung sind darauf auszurichten, daß sie der Strukturverbesserung des Angebots dienen. Dazu gehört gewiß, daß der Zustrom unqualifizierter Bewerber abgefangen wird. Dazu gehört aber auch, daß die im Markte stehenden Betriebe dem latenten Wettbewerbsdruck befähigter Außenseiter ausgesetzt bleiben.

Alle Marktzutritts- und Kapazitätsregelungen, auch wenn das Schwergewicht auf den subjektiven Anforderungen liegt, sollen eine Auswahl bewirken, genauer gesagt, sie sollen die spontane marktwirtschaftliche Selektion verbessern. Sie führen damit in der Regel auch zu gewissen Verzögerungen, was in Grenzen durchaus der Marktstabilität dienen kann. Dabei muß aber absolute Gleichbehandlung gewährleistet sein. Das System würde entarten, wenn es im Sinne einer willkürlichen Angebotsrestriktion gehandhabt würde oder auch nur in diesem Sinne gehandhabt werden könnte.

Diese Grundsätze gelten natürlich nicht nur für den Straßenkraftverkehr. Bei der Binnenschifffahrt und bei der Eisenbahn liegen die Probleme und die heute bestehenden Ausgangsbedingungen jedoch anders. Für die deutsche Binnenschifffahrt sind Kapazitätsregelungen Neuland. Trotzdem ist auch hier, besonders durch die Vorschläge der Wirtschaftskonferenz der Rheinschifffahrt, diese Ordnungsmöglichkeit in den Mittelpunkt der Diskussion gestellt. Dabei zeichnet sich aber sofort ein wesentlicher Unterschied zu den Regelungen im Straßenkraftverkehr ab. Das Ordnungsziel richtet sich vorerst nicht auf die Kontrolle der nachhaltig wirksamen Kapazitätsgestaltung, sondern auf die Schaffung organisatorischer Vorkehrungen für eine zeitweilig wirksame Angebotsreduktion mit Hilfe von Stillegeekassen. Der Gedanke läuft auf ein vorsorglich konzipiertes Krisenkartell hinaus, das im Bedarfsfall, also bei einer wesentlichen Beschäftigungsschrumpfung, wirksam werden kann. Ich halte recht viel von diesem Gedanken, obwohl der Verwirklichung noch sehr beträchtliche praktische Hindernisse im Weg stehen. Ein kritischer Punkt von grundsätzlicher Bedeutung muß jedoch herausgestellt werden. Es drängt sich die Frage auf, ob nicht gerade dieses elastische System eines nach Bedarf spielenden Reduktionskartells Impulse auslöst, die eine nachhaltige und langfristig wirksame Überkapazität fördern. Geht das einzelbetriebliche Investitionsrisiko zurück, indem dieses Risiko auf alle Schultern gelegt wird, dann fehlt ein wesentliches Element vorsichtiger Investitionsplanung. Dieser Einwurf ist nicht neu, aber die Meinungsäußerungen der Praxis sind bislang uneinheitlich und etwas unklar. Es scheint die Auffassung vorzuherrschen, daß sich auf der Basis des vorliegenden Ordnungsentwurfs ein so verbessertes Maß an Markttransparenz und auch an freiwilliger Abstimmung ergeben werde, daß eigentliche Kapazitätsregelungen unentbehrlich bleiben. Dieser Punkt bedarf aber noch eingehender Überlegungen. Es ist an der Zeit, in einer langfristigen Marktanalyse den Kapazitätsbedarf realistisch abzuschätzen, vor allem für den Bereich der internationalen Rheinschifffahrt. Dabei müssen auch die technischen Rationalisierungen und Strukturverbesserungen berücksichtigt werden, die sich gegenwärtig durchsetzen. Denn so erfreulich und zukunftsweisend diese Vorgänge sind, sie führen notwendig zu einer Ausweitung der Leistungskapazität. Ich habe den Eindruck, daß die bisherigen Vorstellungen der Binnenschifffahrt zur Frage der Kapazitätsordnung dem Umfang des Problems noch nicht voll gerecht werden.

Wollte ich mein Thema auch nur in den Grundzügen erschöpfen, dann müßte die Kapazitätsfrage auch für die Eisenbahn gestellt werden. Gewiß sind hier die organisatorischen Voraussetzungen ganz anders als bei den privaten, aus einer Vielzahl von Unternehmen

zusammengesetzten Verkehrsträgern. Andererseits muß aber die gesamte Verkehrsleistungskapazität bis zu einem gewissen Grad als eine Einheit betrachtet werden, und zwar vor allem in den Bereichen, in denen die Verkehrsteilung im Wettbewerb umstritten bleibt. Überkapazitäten stören nicht nur die Märkte der einzelnen Verkehrsträger für sich gesehen, sondern gerade auch den Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern.

Mit diesem Hinweis, den ich hier nicht weiter verfolgen kann, kehre ich zu den Gedanken zurück, die ich an die Spitze meines Referates gestellt hatte. Maßnahmen der Kapazitätsregulierung können sinnvoll nur als Elemente einer den Gesamtverkehr betreffenden Koordinationspolitik begriffen und beurteilt werden. Das bedeutet selbstverständlich nicht, daß gleiche Methoden für alle Verkehrsbereiche einheitlich angewendet werden sollten oder auch nur könnten. Aber jede Teilregelung muß im Hinblick auf die angestrebte Gesamtordnung des Verkehrs entworfen und angewendet werden. Und dies setzt voraus, daß die zur Diskussion stehenden Maßnahmen der Kapazitätskontrolle stets auch in ihrem Zusammenhang zum Fragenkreis der Tarif- und Frachtenpolitik gesehen werden.

Ich bin in der Tat der Meinung, daß ein funktionsfähiges System der Kapazitätssteuerung starre Preisbindungen überflüssig macht, ja daß ein von der Kapazitätsseite stabilisiertes Ordnungsgefüge entscheidende Vorzüge hat. Ich glaube allerdings nicht, daß auf diesem Wege allein das Koordinationsproblem in seiner ganzen Breite gelöst werden kann. Aber die Lösung würde doch wesentlich leichter sein. Trotz der Vielfalt der Meinungen glaube ich, daß die Preisordnung des Güterkraftverkehrs auf die Dauer tatsächlich am besten in Form von Margentarifern erfolgen kann. Es ist nicht schwer, sich hier ein Zusammenspiel von Kapazitätskontrollen und Margentarifern vorzustellen, das in jeder Hinsicht befriedigend arbeitet. Viel größeres Kopfzerbrechen macht auf längere Sicht die Koordinierung des Wettbewerbsverhältnisses zwischen Eisenbahn und Binnenschifffahrt. Dieses Verhältnis nimmt immer mehr die Form eines Oligopols an – eine Entwicklung, die sich noch verstärken würde, wenn das vorgeschlagene Ordnungswerk für die internationale Rheinschifffahrt zustande kommt. Eine solche Marktlage verlangt aber bewußte Abstimmung. Ich habe das Gefühl, daß schon heute die Verkehrsteilung zwischen Schiene und Schifffahrt weithin das Ergebnis bewußter, auch von der Verladerschaft geförderter Kompromisse ist. Es bleibt aber die große Frage, ob dieses System ohne verkehrspolitische Stützen stabil bleiben kann, besonders dann, wenn die europäischen Binnenschifffahrtsmärkte noch stärker zusammenwachsen und die Regelungen des internationalen Verkehrs auch die innerdeutschen Märkte ergreifen.

Hier zeichnen sich die Umriss eines Koordinierungsproblems ab, das m. E. von der Kapazitätsseite allein nicht gelöst werden kann. Dafür sind die konkurrierenden Kapazitäten von Schiene und Schifffahrt viel zu starr und unhandlich. Die Koordination muß deshalb doch wohl von seiten der Tarifpolitik unterstützt werden. Ich wäre froh, wenn der Optimismus der internationalen Rheinschifffahrt berechtigt ist und man tatsächlich im wesentlichen mit Maßnahmen freier Abstimmung auskommen würde. Ich verhehle hier freilich meine Skepsis nicht. Aber eines ist sicher, und das gilt nicht nur für die Binnenschifffahrt, sondern für alle Verkehrsbereiche: die Zeit der Rückzugsgefechte ist vorbei. In dem Maße, in dem das Verständnis für die besonderen Probleme und Schwierigkeiten des Verkehrs wächst, in dem gleichen Maße verstärkt sich das berechtigte Verlangen der Öffentlichkeit nach expansiven Lösungen. Was immer man auch gegen die Verkehrspolitik seit den Reformgesetzen von 1961 im einzelnen vorbringen mag, es ist ein Ver-

dienst der damals eingeleiteten Entwicklung, daß der Protektionsgedanke zurücktritt und die Forderung nach Strukturverbesserungen immer mehr in den Mittelpunkt der Überlegungen tritt. Ich habe mich deshalb auch bemüht, die Verzahnung zwischen Maßnahmen einer sinnvollen Kapazitätsregulierung und der Herstellung leistungsfähiger Angebotsstrukturen herauszuarbeiten. Wenn es über alle Schwierigkeiten des Tages hinweg gelingt, die auf den Verkehr wartenden Wachstumsmöglichkeiten zu sehen und zum Orientierungspunkt zu machen, dann kann wirklich ein neues und besseres Kapitel der Verkehrspolitik begonnen werden.

Am 28. 6. 1965 fand in Köln eine Diskussion über das von Herrn Prof. Dr. R. Willeke gehaltene Referat »Kapazitätsbeschränkung als Instrument der Verkehrspolitik« statt, zu der Herr Präsident E. Eichhoff als Vorsitzender der Bezirksvereinigung Köln der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft eingeladen hatte. An der Diskussion beteiligten sich u. a. die Herren Dr. W. Geile (Geschäftsführer der Reederei Braunkohle GmbH, Wesseling), Dr. G. M. Precht (Vorstandsmitglied der ADREKA eGmbH, Bonn), Dr. Tiemann (Bundesbahnoberrat bei der Bundesbahndirektion Köln), Dr. S. Eichler (Leiter der Verkehrsabteilung im Bundesverband der Deutschen Industrie), Dr. W. Brewer (Bundesbahndirektor bei der Bundesbahndirektion Köln) und Dr. F. Dole (Leiter der Verkehrsabteilung der Industrie- und Handelskammer zu Köln). Die Leitung der Diskussion lag in Händen von Herrn Prof. Dr. Dr. W. Böttger. Wir geben im folgenden eine Zusammenfassung der wesentlichen in der Diskussion zum Ausdruck gekommenen Gedanken und Auffassungen wieder.

Die Schriftleitung

Dr. Geile machte als erster Diskussionsredner geltend, daß er aus der Sicht der Binnenschifffahrt das Thema eingeschränkt wissen möchte, und zwar auf die Formulierung: »Die Kapazitätsregulierung als ein Mittel zur Vermeidung eines ruinösen Wettbewerbs in der Binnenschifffahrt«. Geile hob hervor, daß die Binnenschifffahrt wohl als einziger Verkehrsträger im binnenländischen Bereich auch die Schattenseiten einer absolut freien Preisbildung kennenlernte, und betonte, daß die Binnenschifffahrt in den letzten vier Jahrzehnten zweimal vor einer sehr ernsten Situation stand, die ein Eingreifen des Staates zur Folge hatte. Es wurde einerseits auf die Vielzahl der gesetzlichen Regelungen in den 30er Jahren sowie auf das Binnenschiffsverkehrsgesetz nach dem II. Weltkrieg hingewiesen, andererseits auf die vielfältigen Bemühungen des Binnenschifffahrtsgewerbes selbst, Möglichkeiten zur Beseitigung der latenten Krise zu schaffen. Mit Hinweisen auf die Arbeiten und Ergebnisse der Wirtschaftskonferenzen der Rheinschifffahrt wurde unterstrichen, daß sich das Gewerbe seit langem mit kapazitätsregelnden Maßnahmen befaßt. Geile ging dann auf die Denkschrift der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Grundausrichtung der Gemeinsamen Verkehrspolitik ein, in der u. a. für alle Binnenverkehrsträger die Einführung eines Margentarifsystems vorgeschlagen worden war. »Die Binnenschifffahrt ist auf Grund der bisherigen sich über Jahrzehnte erstreck-

kenden Erfahrungen der festen Überzeugung, daß eine Kontrolle des Wettbewerbs allein über den Preis im Verkehr nicht möglich ist und daß aus diesem Grunde auch das von der Kommission vorgeschlagene Margentarifsystem nicht zu dem gewollten Ziel einer Ordnung bzw. Beschränkung des Wettbewerbs führen kann. Sie glaubt daher, daß jede Art von Preisordnung durch eine Kapazitätsregelung unterstützt werden muß, wenn sich innerhalb der Binnenschifffahrt nicht wie in der Vergangenheit wieder ruinöse Tendenzen bemerkbar machen sollen.«

Bei der Forderung des Binnenschifffahrtsgewerbes nach einer Regelung der Kapazität handele es sich nicht um die Frage des Zuganges zum Markt, wie z. B. beim Straßenverkehr: »Die Binnenschifffahrt will keine Kontingentierung in diesem Sinne, sondern vielmehr ein System einer Anpassung des Tonnageangebotes an die jeweilige Nachfrage, und zwar sowohl langfristig wie kurzfristig.«

»Langfristige Vereinbarungen müßten sich auf die Neubautätigkeit, eventuell auch auf die Abwrackung ohne und mit staatlicher Unterstützung (gedacht ist dabei an sog. Strukturhilfen für den Austausch veralteter Tonnage gegen kostensparende moderne Transportmittel, ohne daß dadurch wieder eine Kapazitätsmehrung entsteht) erstrecken. — Wichtiger aber als die langfristige Regelung scheint mir die kurzfristige Anpassung der Tonnage an die Nachfrage bzw. die zeitweilige Neutralisierung der Reservetonnage zu sein. In dieser Beziehung hat die III. Wirtschaftskonferenz der Rheinschifffahrt mit dem UIR-Plan den Regierungen der Rheinuferstaaten über die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt einen Vorschlag unterbreitet, der nach meiner Auffassung praktisch durchaus realisierbar ist, wenn der Beitritt für alle Schifffahrtstreibenden durch gesetzliche Bestimmungen obligatorisch wird.«

Geile wandte sich sodann gegen die Ausführungen des Referenten, der darauf hingewiesen hatte, daß die Gefahr von Überkapazitäten nicht nur im Bereich des Verkehrs, sondern auch z. B. in der Schwerindustrie auftrete. Er begründete seine Auffassung, daß die Reservetonnage im Verkehr, insbesondere in der Binnenschifffahrt, anders beurteilt werden müsse als die Reservekapazitäten in der Industrie, damit, daß die Binnenschifffahrt mit Rücksicht auf nicht übersehbare Schwankungen in der Ausnutzung der Transportmittel (Wasserstand) und auf Grund saisonaler Schwankungen der Nachfrage nach Verkehrsleistungen gezwungen sei, ständig eine größere Tonnage als Reserve vorzuhalten, um allen Transportbedürfnissen gerecht zu werden. Es bestünde keine Möglichkeit, die bei der Binnenschifffahrt ausfallenden Kapazitäten über längere Zeit durch andere Verkehrsmittel zu ersetzen.

Durch die vorgesehene Art der Kapazitätsregelung bei der Binnenschifffahrt ließen sich Eingriffe in die Preisbildung weitgehend vermeiden. Selbst Unternehmertarife würden die Binnenschifffahrt bei einer solchen Regelung nicht mehr schrecken. »Man sollte aber der Binnenschifffahrt in bestimmten Verkehrsbereichen neben der Kapazitätsregelung auch die Möglichkeit von Vereinbarungen — allerdings auf freiwilliger Basis und unter Kontrolle — zubilligen.«

Zum Schluß seines Diskussionsbeitrages hob Geile hervor, daß er der Auffassung des Referenten, nach der das elastische System eines nach Bedarf spielenden Reduktionskartells Impulse auslöst, die eine nachhaltige und langfristig wirksame Überkapazität fördern, nicht zuzustimmen vermöge. Denn: Über die Stillevergütung, die in ihrer Höhe

variiert werden kann, sei man in der Lage, »eine langfristig wirksam werdende Überkapazität zu verhindern. Mit Hilfe der Stilllegungsvergütung kann auch die einzelbetriebliche Investitionsplanung in vorsichtiger Weise gesteuert werden. Im übrigen ist auch im UIR-Plan eine Regelung der Neubautätigkeit, also eine langfristige Kapazitätsregelung, vorgesehen, die eben eine Überkapazität auf lange Sicht verhindern soll.«

Dr. *Precht* ging einleitend von der Erkenntnis aus, daß es auf vielen Märkten zu unerwünschten Erscheinungen komme, wenn man sie völlig dem freien Spiel der Kräfte überlassen würde, und daß man deshalb gewisse Stützungsmaßnahmen und Eingriffsmöglichkeiten gelten lassen müsse. Es wurde in diesem Zusammenhang die gesetzliche Regelung der Kartelle in ihren vielfältigen Erscheinungsformen erwähnt.

Precht wies sodann auf die Problematik der Regulierung des Verkehrs hin, die sich aus der Vielzahl der sich zum Teil sehr kontrastreich gegeneinander abgrenzenden Teilmärkte ergibt. Es sei ein differenziertes Instrumentarium erforderlich, um diese Märkte an eine Stabilität heranzuführen. Die Eingriffsmöglichkeiten bewegten sich aber nicht nur auf dem Sektor der Angebotsregulierung und der Preispolitik, sondern berührten ebenso die Nachfrageseite.

Anschließend wandte sich *Precht* ausführlich den Problemen des Zugangs zum Straßen-güterverkehr zu und hob die starke Fluktuation auf diesen Märkten, insbesondere auf den Nahverkehrsmärkten, hervor. Anhand von Unterlagen aus den Vereinigten Staaten von Amerika läßt sich nachweisen, daß beispielsweise im Staat Kalifornien im letzten Jahrzehnt der Zugang von Unternehmern zum Nahverkehrsmarkt alljährlich fast genauso hoch war wie die Zahl der aus dem Markt ausscheidenden Unternehmer. Die Gründe für das Ausscheiden aus dem Markt mögen im einzelnen betrachtet unterschiedlich sein; anhand der durchaus typischen Verhältnisse des Jahres 1962 kann jedoch festgestellt werden, daß nur 13 % der Unternehmer »ohne Not« aus dem Markt schieden, z. B. aus Altersgründen oder weil sie freiwillig ihr Geschäft aufgaben, daß aber 87 % der Unternehmer aus wirtschaftlichen Gründen wieder aus dem Markt ausscheiden mußten. »Sie sehen aus diesem Beispiel, daß es zweifellos Teilmärkte — insbesondere im Kraftverkehrsbereich — gibt, denen von Natur aus eine so starke Fluktuation zu eigen ist, daß man damit rechnen muß, daß die Unternehmer aus Unkenntnis der wirklichen Situation des Marktes während des Zeitraums der Lizenzierung sehr stark wirtschaftlich experimentieren und auf Glück hoffen; man kann unterstellen, daß die kaufmännischen Qualitäten dieser Unternehmer vielfach zu wünschen übrig lassen.«

Im Prinzip wird daher der Linie, die Prof. *Willeke* in seinem Referat entwickelt hat, zugestimmt. Allerdings gäbe es wohl keine schematische Antwort darauf, wie man die auf den einzelnen Verkehrsteilmärkten entstehenden Unstabilitäten beseitigen könnte, da die Teilmärkte auf die verschiedenen Regelungen unterschiedlich reagierten. »Infolgedessen sollte man das Instrumentarium nicht darauf abstellen, mit einigen schematischen Regeln den Markt als solchen zu stützen, sondern mehrere Möglichkeiten der Stützung vorsehen und sie dort gezielt einsetzen, wo die effektiven Ergebnisse es als wünschenswert im öffentlichen Interesse erkennen lassen. Ich bin der Auffassung, daß wir diese Dinge keineswegs überall mit einer generellen Kapazitätsregelung angehen können, so wie wir es etwa seit 1931 in Deutschland mit der fiktiven Festsetzung einer Höchstzahl von Genehmigungen im gewerblichen Güterfernverkehr getan haben.«

Dieses Instrument sei heute schon deshalb völlig unzureichend angesichts der beträcht-

lichen Zunahme des Anteils des internationalen Straßenverkehrs, aber auch angesichts des sich in den letzten Jahren abzeichnenden Strukturwandels auf dem Sektor des gesamten Güterverkehrs. »Ich glaube, sowohl auf der Angebotsseite als auch auf der Seite der Nachfrage sind so viele Wandlungen im Gange, die keineswegs zu einer neuen Ruhelage hinführen, sondern in Richtung auf eine ständige Unruhesituation tendieren, daß man bestrebt sein muß, im konkreten Teilmarkt Kapazitätswirkung, Nachfragewirkung und Preisverhalten zu kennen. Ich glaube nicht, daß die Schematik eines allgemeinen Margentaris langfristige diesen Verhältnissen gerecht wird. Ich bin davon überzeugt, daß die Tarifschematik so unsystematisch bleiben wird, wie sie seit Jahrzehnten ist. Auch der Reichskraftwagentarif, dem man im allgemeinen den Charakter eines absolut starren Tarifs nachsagt, ist heute schon in bestimmten Teilmärkten kein Festtarif, sondern ein Margentarif, zum Teil sogar ein frei vereinbarter Preis. Wenn man die Entwicklung auf den Verkehrsteilmärkten im Interesse einer gewissen Stabilität dieser Märkte und im Interesse einer Unterbindung von Zusammenbrüchen größeren Ausmaßes beeinflussen will, dann wird man wohl nicht umhin können, ein ausgefächertes und wirksames Instrumentarium von Stützungs- und Nachhilfemöglichkeiten zu schaffen.«

Abschließend wies *Precht* in seinem Diskussionsbeitrag darauf hin, daß sowohl die von der EWG-Kommission in den Jahren 1961 und 1962 gemachten Vorschläge zur Gemeinsamen Verkehrspolitik als auch die jüngsten französischen Vorstellungen vom 22. Juni 1965 noch eingehender Diskussionen bedürften. »Es ist gar keine Frage, daß die bisherigen Vorstellungen, man könne in Europa alles über einen Leisten scheren, indem man eine einheitliche Verkehrspolitik und ein einheitliches Instrumentarium mit einheitlichen Anwendungsregeln für den Verkehr der Gemeinschaft (d. h. für den Verkehr innerhalb der einzelnen Staaten der Gemeinschaft, für den Verkehr zwischen den Staaten der Gemeinschaft und für den Verkehr zwischen der Gemeinschaft und den sog. Drittländern) schafft, noch keineswegs als endgültig zu betrachten sind. Ich glaube, daß man allein aus verfassungsrechtlichen Gründen sowie aus Gründen, die im Zusammenhang mit der Konstituierung eines künftigen Europas als Zentralstaat oder als ein organisch wachsender Bundesstaat gesehen werden müssen, auch auf dem Gebiet der Regelung des Verkehrs noch einiges wird hinzulernen müssen.«

Precht betonte noch einmal in diesem Zusammenhang, daß man im Verkehrsbereich eine Vielzahl von Teilmärkten vor sich habe, daß jeder dieser Teilmärkte wie ein kompliziert organisiertes Individuum mit arteigener Konstitution und mit spezifischer Verhaltensweise in Erscheinung trete und daß man deshalb ein Instrumentarium für alle Möglichkeiten vorsehen muß, dieses Instrumentarium jedoch je nach Marktstruktur mit unterschiedlicher Intensität zum Einsatz bringen sollte. Die organisatorischen Möglichkeiten einer Kapazitätsregulierung in der Binnenschifffahrt könnten nicht ohne weiteres auf den Bereich des Straßenverkehrs übertragen werden. »Vielleicht ist es auch gar nicht nötig, sondern man muß diesen Effekt durch eine zumindest über die Schwankungen einer Rechnungsperiode ausgleichende Tarifierung, d. h. gleiche Preisstellung, bewältigen. Ich möchte hier ausdrücklich feststellen, daß für konkrete Objekte des Straßenverkehrsmarktes sicherlich noch sehr konkret und ins einzelne gehend eingegriffen werden muß.«

»Auch auf Teilmärkten des Güterverkehrs besteht das Ziel der marktwirtschaftlichen Ordnung nicht in einer dauernden Instabilität der Preise, sondern in der langfristigen optimalen volkswirtschaftlichen Faktornutzung, Angebot und Nachfrage sollen sich mög-

lichst weitgehend entsprechen. Der Preis soll diesen Anpassungsprozeß herbeiführen helfen. Soweit er dies durch Beweglichkeit zu bewirken vermag, sollte man ihm die notwendige Beweglichkeit einräumen. Soweit er diesen Effekt nicht oder nur unvollkommen zu bewirken vermag, soweit er insbesondere unerwünschten Diskriminierungsneigungen unter den Nutzern Vorschub leistet, wird man nicht umhin können, durch Eingriff in die Kapazität, durch gewisse Steuerungsmaßnahmen auf der Nachfrageseite und durch ergänzende Spielregeln für das Preisverhalten den Effekt zu bewirken, welchen das Prinzip des Marktmechanismus anstrebt.«

Dr. *Tiemann* hob einleitend hervor, daß das Problem der Kapazitätsregulierung die Eisenbahnen bei weitem nicht in einem solchen Maße betrifft wie die Verkehrsträger Binnenschifffahrt und Güterkraftverkehr. Es wurde jedoch der Auffassung von Prof. *Willeke* zugestimmt, daß diese Frage grundsätzlich auch für die Eisenbahn gestellt werden müsse. »Während es in den Mitgliedstaaten der EWG für die Betätigung in der Binnenschifffahrt und im Straßenverkehrsgewerbe unterschiedliche Regelungen gibt, die vereinheitlicht werden sollten, haben die Eisenbahnen freien Zugang zum Markt. — Betrachten wir zunächst das Problem im Zusammenhang mit der Binnenschifffahrt. Gerade zwischen der Binnenschifffahrt und den Eisenbahnen gibt es zumindest in Teilbereichen eine gewissermaßen naturgegebene Verkehrsteilung, die überwiegend sogar außerhalb des Wettbewerbs steht. Hierbei ist vor allem an die Ausfallzeiten aus witterungsbedingten Gründen zu denken.«

Tiemann griff sodann die Bemerkung von *Geile* auf, daß der Ausfall der Binnenschiffkapazität auf längere Sicht nicht durch Transportmittel anderer Verkehrsträger ersetzt werden könne, und hielt ihr entgegen, daß man in diesem Zusammenhang an diejenigen Fälle denken müsse, in denen die Binnenschifffahrt total ausfiele. »Wenn ein solcher Fall eintritt, dann bedingen die Struktur des Laderaumes und die Masse des anfallenden Gutes, daß der Verkehrsträger Eisenbahn einzuspringen hat.«

Hieran anknüpfend wurden die Schwierigkeiten hervorgehoben, die für die Eisenbahnen mit der Zurverfügungstellung zusätzlichen Transportraumes verbunden sind, und die Wagenhilfe der europäischen Eisenbahnverwaltungen erwähnt. Die Tatsache, daß die Deutsche Bundesbahn immer wieder in größerem Umfang Güterwagen im Rahmen des Europäischen Übereinkommens bzw. des RIV-Abkommens in Anspruch nehmen muß, wertete *Tiemann* als Beweis dafür, daß von einer echten Überkapazität, wie sie von seiten des Straßenverkehrs immer wieder behauptet wurde, nicht gesprochen werden könne. Ferner wurde darauf hingewiesen, daß sich die Wagenlaufzeiten unter der Einwirkung der Fünf-Tage-Woche laufend vergrößert haben und daß als ein weiterer Faktor für die Kapazitätsbemessung bei der Bundesbahn die bevorzugte Ent- bzw. Beladung der Lastzüge anzuführen sei. Darüber hinaus würde die Laderaumkapazität nachhaltig durch den hohen Anteil an sperrigen Gütern beeinflusst. Die Bundesbahn sei zwar bestrebt, ihren Wagenpark so gering wie möglich zu halten; sie müsse aber über den Normalbedarf hinaus gewisse Leistungsreserven für den Spitzenverkehr im Frühjahr und im Herbst — selbst bei Einkalkulierung der internationalen Wagenhilfe — vorhalten. Anders lägen dagegen die Verhältnisse beim Straßenverkehrsgewerbe: »Stillstandszeiten sind in Zeiten der Hochkonjunktur absolute Ausnahmeerscheinungen. Allerdings ist das der Segen der Angebotsbeschränkung beim Gewerbe.«

Tiemann wandte sich dann der Feststellung des Referenten zu, daß die Angebotsbe-

schränkung beim Straßenverkehrsgewerbe seinerzeit zum Schutze der Eisenbahnen eingeführt worden sei. »Selbstverständlich paßt eine solche Begründung nicht mehr in eine Zeit, in der die verkehrspolitischen Auffassungen von einem geordneten Wettbewerb bis zu einem völlig freien Wettbewerb reichen. Die Frage ist allerdings, ob man wirklich hierbei von einem einseitigen Protektionismus sprechen kann, also von einer Regelung, die den gewerblichen Straßenverkehr schädigt.«

Es fanden zwei Beispiele Erwähnung, die offensichtlich gegen eine solche Auffassung sprechen. Erstens: Die Erklärung des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn im Januar des Jahres 1959, man solle vorübergehend auf den Einsatz der damals 280 bundesbahneigenen Lastzüge auf der Straße verzichten, wäre von den Vertretern des Straßenverkehrsgewerbes begrüßt und als eine freundliche Geste der Bundesbahn empfunden worden. »Diese Maßnahme wurde deshalb begrüßt, weil dadurch — wenn auch in bescheidenem Umfang — die Wirtschaftlichkeit bei den anderen Unternehmern durch beschleunigten Umlauf der Fahrzeuge und durch Einsparung von Leerkilometern erhöht werden konnte.« — Zweitens: Der im Jahre 1964 von der Bundesregierung geplanten Kontingentsaufstockung wäre die Bundesbahn mit scharfen Protesten entgegengetreten. Wegen dieser Proteste hätte sie sich zunächst den Vorwürfen der anderen Verkehrsträger ausgesetzt gesehen. »Aber eine Minute nach Zwölf, als die Würfel bereits gefallen waren, kam es zu dem bekannten Protesttelegramm des Gewerbes.« *Tiemann* wies darauf hin, daß sich das Straßenverkehrsgewerbe aufgrund des externen und des internen Wettbewerbs zweifellos in einer ganz anderen Lage befindet als die Deutsche Bundesbahn. Diese Tatsache wäre die einfache Erklärung dafür, daß »man seitens des Gewerbes eine zu große Dosis an Kapazitätsausweitung oder gar eine völlige Freigabe aller Beschränkungen genau so ablehnt wie eine zu knapp gehaltene Kapazität.«

Tiemann wandte sich noch einmal der grundsätzlichen Auffassung der Deutschen Bundesbahn zur Frage des Zugangs zum Markt zu: Die DB wende sich gegen jede einseitige Protektion, sie bejahe den Gedanken eines möglichst weitgehenden Wettbewerbs und habe sich nie grundsätzlich gegen die Anpassung der Kapazität des Straßenverkehrsgewerbes an die Entwicklung des echten Bedarfs ausgesprochen. Sie stimme vielmehr einer solchen Anpassung unter der unabdingbaren Voraussetzung zu, daß vorher die Wettbewerbsbedingungen einander angeglichen werden müssen. »Angesichts der von Prof. *Willeke* mehrfach herausgestellten engen Verzahnung der wichtigsten Elemente der Verkehrspolitik hätte die Bundesregierung gut daran getan, in der Rangfolge der von ihr getroffenen Entscheidungen die Maßnahmen zur Beseitigung der Wettbewerbsverfälschungen an die Spitze zu stellen oder sie wenigstens gleichlaufend zu behandeln. Erst wenn alle diese Voraussetzungen erfüllt sind, mag ein funktionsfähiges System der Kapazitätssteuerung starre Preisbindungen überflüssig machen.«

Tiemann brachte abschließend zum Ausdruck, daß ohne vorherige Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen eine über das heutige Maß hinausgehende Lockerung des Marktzugangs im Straßenverkehr oder gar eine völlige Freigabe bei weiter fortschreitender Liberalisierung zu einem völligen Preisverfall führen würde, nicht zuletzt aufgrund der vom Werkfernverkehr ausgehenden Einflüsse.

Dr. *Eichler* als Vertreter der Verkehrsnutzer betonte, daß die Verladerseite grundsätzlich an einem leistungsfähigen Verkehrsapparat und an einer preisgünstigen Verkehrsbedien- ung interessiert sei. »Aus diesem Interesse heraus leitet sich zwangsläufig der Zweifel

licht weitgehend entsprechen. Der Preis soll diesen Anpassungsprozeß herbeiführen helfen. Soweit er dies durch Beweglichkeit zu bewirken vermag, sollte man ihm die notwendige Beweglichkeit einräumen. Soweit er diesen Effekt nicht oder nur unvollkommen zu bewirken vermag, soweit er insbesondere unerwünschten Diskriminierungsneigungen unter den Nutzern Vorschub leistet, wird man nicht umhin können, durch Eingriff in die Kapazität, durch gewisse Steuerungsmaßnahmen auf der Nachfrageseite und durch ergänzende Spielregeln für das Preisverhalten den Effekt zu bewirken, welchen das Prinzip des Marktmechanismus anstrebt.«

Dr. *Tiemann* hob einleitend hervor, daß das Problem der Kapazitätsregulierung die Eisenbahnen bei weitem nicht in einem solchen Maße betrifft wie die Verkehrsträger Binnenschifffahrt und Güterkraftverkehr. Es wurde jedoch der Auffassung von Prof. *Willeke* zugestimmt, daß diese Frage grundsätzlich auch für die Eisenbahn gestellt werden müsse. »Während es in den Mitgliedstaaten der EWG für die Betätigung in der Binnenschifffahrt und im Straßenverkehrsgewerbe unterschiedliche Regelungen gibt, die vereinheitlicht werden sollten, haben die Eisenbahnen freien Zugang zum Markt. – Betrachten wir zunächst das Problem im Zusammenhang mit der Binnenschifffahrt. Gerade zwischen der Binnenschifffahrt und den Eisenbahnen gibt es zumindest in Teilbereichen eine gewissermaßen naturgegebene Verkehrsteilung, die überwiegend sogar außerhalb des Wettbewerbs steht. Hierbei ist vor allem an die Ausfallzeiten aus witterungsbedingten Gründen zu denken.«

Tiemann griff sodann die Bemerkung von *Geile* auf, daß der Ausfall der Binnenschiffkapazität auf längere Sicht nicht durch Transportmittel anderer Verkehrsträger ersetzt werden könne, und hielt ihr entgegen, daß man in diesem Zusammenhang an diejenigen Fälle denken müsse, in denen die Binnenschifffahrt total ausfiele. »Wenn ein solcher Fall eintritt, dann bedingen die Struktur des Laderaumes und die Masse des anfallenden Gutes, daß der Verkehrsträger Eisenbahn einzuspringen hat.«

Hieran anknüpfend wurden die Schwierigkeiten hervorgehoben, die für die Eisenbahnen mit der Zurverfügungstellung zusätzlichen Transportraumes verbunden sind, und die Wagenhilfe der europäischen Eisenbahnverwaltungen erwähnt. Die Tatsache, daß die Deutsche Bundesbahn immer wieder in größerem Umfang Güterwagen im Rahmen des Europäischen Übereinkommens bzw. des RIV-Abkommens in Anspruch nehmen muß, wertete *Tiemann* als Beweis dafür, daß von einer echten Überkapazität, wie sie von seiten des Straßenverkehrs immer wieder behauptet wurde, nicht gesprochen werden könne. Ferner wurde darauf hingewiesen, daß sich die Wagenlaufzeiten unter der Einwirkung der Fünf-Tage-Woche laufend vergrößert haben und daß als ein weiterer Faktor für die Kapazitätsbemessung bei der Bundesbahn die bevorzugte Ent- bzw. Beladung der Lastzüge anzuführen sei. Darüber hinaus würde die Laderaumkapazität nachhaltig durch den hohen Anteil an sperrigen Gütern beeinflusst. Die Bundesbahn sei zwar bestrebt, ihren Wagenpark so gering wie möglich zu halten; sie müsse aber über den Normalbedarf hinaus gewisse Leistungsreserven für den Spitzenverkehr im Frühjahr und im Herbst – selbst bei Einkalkulierung der internationalen Wagenhilfe – vorhalten. Anders lägen dagegen die Verhältnisse beim Straßenverkehrsgewerbe: »Stillstandszeiten sind in Zeiten der Hochkonjunktur absolute Ausnahmereisnerungen. Allerdings ist das der Segen der Angebotsbeschränkung beim Gewerbe.«

Tiemann wandte sich dann der Feststellung des Referenten zu, daß die Angebotsbe-

schränkung beim Straßenverkehrsgewerbe seinerzeit zum Schutze der Eisenbahnen eingeführt worden sei. »Selbstverständlich paßt eine solche Begründung nicht mehr in eine Zeit, in der die verkehrspolitischen Auffassungen von einem geordneten Wettbewerb bis zu einem völlig freien Wettbewerb reichen. Die Frage ist allerdings, ob man wirklich hierbei von einem einseitigen Protektionismus sprechen kann, also von einer Regelung, die den gewerblichen Straßenverkehr schädigt.«

Es fanden zwei Beispiele Erwähnung, die offensichtlich gegen eine solche Auffassung sprechen. Erstens: Die Erklärung des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn im Januar des Jahres 1959, man solle vorübergehend auf den Einsatz der damals 280 bundesbahneigenen Lastzüge auf der Straße verzichten, wäre von den Vertretern des Straßenverkehrsgewerbes begrüßt und als eine freundliche Geste der Bundesbahn empfunden worden. »Diese Maßnahme wurde deshalb begrüßt, weil dadurch – wenn auch in bescheidenem Umfang – die Wirtschaftlichkeit bei den anderen Unternehmern durch beschleunigten Umlauf der Fahrzeuge und durch Einsparung von Leerkilometern erhöht werden konnte.« – Zweitens: Der im Jahre 1964 von der Bundesregierung geplanten Kontingentsaufstockung wäre die Bundesbahn mit scharfen Protesten entgegengetreten. Wegen dieser Proteste hätte sie sich zunächst den Vorwürfen der anderen Verkehrsträger ausgesetzt gesehen. »Aber eine Minute nach Zwölf, als die Würfel bereits gefallen waren, kam es zu dem bekannten Protesttelegramm des Gewerbes.« *Tiemann* wies darauf hin, daß sich das Straßenverkehrsgewerbe aufgrund des externen und des internen Wettbewerbs zweifellos in einer ganz anderen Lage befindet als die Deutsche Bundesbahn. Diese Tatsache wäre die einfache Erklärung dafür, daß »man seitens des Gewerbes eine zu große Dosis an Kapazitätsausweitung oder gar eine völlige Freigabe aller Beschränkungen genau so ablehnt wie eine zu knapp gehaltene Kapazität.«

Tiemann wandte sich noch einmal der grundsätzlichen Auffassung der Deutschen Bundesbahn zur Frage des Zugangs zum Markt zu: Die DB wende sich gegen jede einseitige Protektion, sie bejahe den Gedanken eines möglichst weitgehenden Wettbewerbs und habe sich nie grundsätzlich gegen die Anpassung der Kapazität des Straßenverkehrsgewerbes an die Entwicklung des echten Bedarfs ausgesprochen. Sie stimme vielmehr einer solchen Anpassung unter der unabdingbaren Voraussetzung zu, daß vorher die Wettbewerbsbedingungen einander angeglichen werden müssen. »Angesichts der von Prof. *Willeke* mehrfach herausgestellten engen Verzahnung der wichtigsten Elemente der Verkehrspolitik hätte die Bundesregierung gut daran getan, in der Rangfolge der von ihr getroffenen Entscheidungen die Maßnahmen zur Beseitigung der Wettbewerbsverfälschungen an die Spitze zu stellen oder sie wenigstens gleichlaufend zu behandeln. Erst wenn alle diese Voraussetzungen erfüllt sind, mag ein funktionsfähiges System der Kapazitätssteuerung starre Preisbindungen überflüssig machen.«

Tiemann brachte abschließend zum Ausdruck, daß ohne vorherige Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen eine über das heutige Maß hinausgehende Lockerung des Marktzugangs im Straßenverkehr oder gar eine völlige Freigabe bei weiter fortschreitender Liberalisierung zu einem völligen Preisverfall führen würde, nicht zuletzt aufgrund der vom Werkfernverkehr ausgehenden Einflüsse.

Dr. *Eichler* als Vertreter der Verkehrsnutzer betonte, daß die Verladerseite grundsätzlich an einem leistungsfähigen Verkehrsapparat und an einer preisgünstigen Verkehrsbedien-
ung interessiert sei. »Aus diesem Interesse heraus leitet sich zwangsläufig der Zweifel

ab, ob das bestehende System im Straßenverkehr optimal ist, sowie die Überlegung, ob bei einem anderen Verkehrsträger (z. B. der Binnenschifffahrt) etwas Zusätzliches zu dem Bestehenden auf dem preispolitischen Gebiet oder alternativ dazu möglich oder zweckmäßig wäre.«

Eichler wies darauf hin, daß heute die Frage der Angebotsbeschränkung anders zu beurteilen sei als in den Jahren 1931 oder 1935. Seinerzeit hatte man die in 100 Jahren gewachsene Eisenbahn vor Augen, es spielten die katastrophalen Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise eine Rolle und nicht zuletzt die Vorstellungen, daß der Staat bestimmte Dinge im Wirtschaftsleben regeln müsse. Er teilte die Auffassung, daß die Marktwirtschaft aus sich selbst heraus nicht funktionsfähig sei: »Wenn die Marktwirtschaft sich selbst überlassen bleibt, dann frißt sie sich quasi auf.« Es müßte daher von einem vorgegebenen Ziel der zuständigen politischen Instanzen ausgegangen werden, und es bliebe die Aufgabe dieser Instanzen, die erwünschte Ordnung mit den adäquaten Instrumenten anzugehen. Er pflichtete seinen Vorrednern und auch den Ausführungen von Prof. *Willeke* bei, daß die einzelnen Verkehrsteilmärkte sehr verschieden sind und daß infolgedessen die Interventionsmöglichkeiten unterschiedlich, d. h. die Instrumente auf die voneinander abweichenden Gegebenheiten der einzelnen Märkte abgestellt sein müßten. Diese Märkte zeichneten sich heute durch eine mangelhafte Markttransparenz aus, so daß eine staatliche Aufgabe in der Herstellung einer besseren Transparenz zu sehen wäre.«

Eichler pflichtete ebenfalls *Willeke* in der Auffassung bei, daß 1931 und 1935 völlig unterschiedliche Ansatzpunkte im verkehrspolitischen Vorgehen bestanden als heute und daß die Kontingentierung dazu bestimmt war, eine im Ansatz falsche, auf verzerrten Grundlagen stehende und deshalb wirtschaftlich widersinnige Tarifpolitik so gut wie möglich abzusichern. Aber nicht einmal das zunächst im Vordergrund stehende Ziel, der Eisenbahn einen Schutz oder zumindest eine Atempause zu geben, wäre erreicht worden; im Gegenteil: der gewerbliche Güterfernverkehr hätte sich dabei zu einer ungeahnten Leistungsfähigkeit entwickelt.

Eichler hob noch einmal die Ausführungen von *Willeke* hervor, nach denen unser Kontingentierungssystem keine Garantie dafür biete, daß die jeweils neuen Kontingente wirklich an die Stellen des dringlichen Bedarfs und des höchsten Leistungserfolges gelangen und daß die Aufgabe einer nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten optimalen Kapazitätssteuerung gelöst werden könne. »Ich unterstreiche diese Aussage auch im Hinblick auf das Experiment mit der Verteilung der zusätzlichen Konzessionen im Jahre 1964. Dr. *Precht* hat diese Kritik grundsätzlich anerkannt. Sehr beachtlich war auch der Hinweis, daß das Instrument aus der Hand gerutscht ist, weil sich die Länder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bereits zu 10 % am Verkehr beteiligen. Und: wenn die EWG das erfüllt, was sie verspricht, werden in absehbarer Zeit die Nachbarländer wahrscheinlich einen noch größeren Anteil haben.«

Auf das bestehende Konzessionssystem eingehend, wurde auf die bisherige Entwicklung seit der ersten Höchstzahlenverordnung¹⁾ hingewiesen: Von 1952 bis 1964 erhöhte sich die Anzahl der Genehmigungen um 50 %. In dieser Zeit stieg das Sozialprodukt von 100 auf 265. »Aus dieser Gegenüberstellung können Sie ersehen, daß wir vor einer außerordentlich schwierigen Aufgabe stehen, d. h. der Gesetzgeber und mit ihm die Bundes-

¹⁾ Verordnung über die Höchstzahlen der Genehmigungen für den Güterfernverkehr v. 17. Juli 1952.

anstalt für den Güterfernverkehr, wenn der § 9 des Güterkraftverkehrsgesetzes ausgeführt werden soll.²⁾

Eichler stellte abschließend die Frage, ob — nach Angleichung der sog. Startbedingungen — die ordnungspolitischen Maßnahmen in den einzelnen Bereichen (Marktzutrittsbeschränkung im Bereich des gewerblichen Güterfernverkehrs, Kapazitätsregulierungen im Bereich der Binnenschifffahrt) sich selbst überlassen werden oder ob auch dann noch mit den Teilmaßnahmen eine Ordnung des Gesamtverkehrs angestrebt wird. »Letzteres würde ich aus meiner Sicht verneinen. Ich bin zu der Überzeugung gelangt, daß wir vor einer fortschreitenden Spezialisierung der Nachfrage stehen und daß wir auf diese Art und Weise weitgehend autonome Teilmärkte bekommen.«

Auf die Frage von Dr. *Kastner*, inwieweit er eine Realisierung der Vorstellungen des Binnenschifffahrtsgewerbes für möglich halte, gab Dr. *Geile* seiner Überzeugung Ausdruck, daß sich die im UIR-Plan vorgeschlagenen Regelungen in der Praxis durchaus durchführen ließen, obwohl diesen Regelungen z. Z. noch erhebliche gesetzmäßige Schwierigkeiten entgegenstünden. »Der UIR-Plan — ein erster großer Plan für eine Kapazitätsregelung in der Binnenschifffahrt — ist in der internationalen Rheinschifffahrt geboren worden. Wie Sie wissen, unterliegt die internationale Rheinschifffahrt der Mannheimer Akte, und ich bin der Auffassung, daß die Mannheimer Akte einen Plan, der eine Lösung als Obligatorium vorsieht (jeder Schifffahrtstreibende muß dieser Organisation beitreten) nicht zuläßt. Es müßte also für die internationale Rheinschifffahrt zumindest aufgrund eines Staatsvertrages die gesetzliche Möglichkeit für die Rheinuferstaaten geschaffen werden. Eine erste Umfrage, insbesondere bei unseren holländischen und schweizerischen Freunden, hat ergeben, daß die Regierungen dieser Länder bereit wären, einem solchen Staatsvertrag zuzustimmen. Wenn das der Fall ist, wenn also eine gewisse gesetzliche Grundlage geschaffen würde, sehe ich keine allzu großen Schwierigkeiten, einen solchen Plan in die Praxis umzusetzen.«

Dr. *Brewer* wies in seinem Diskussionsbeitrag darauf hin, daß Prof. *Willeke* bei seinen Ausführungen über die Kapazitätskontrolle gewissermaßen von dem Endzustand der Verkehrspolitik ausgehe, nachdem die Fragen der ungleichen Startbedingungen und der Wettbewerbsverzerrungen geregelt sind. »Der Zweck der Kapazitätskontrolle soll alsdann eine Koordination der Verkehrsträger sein. Diese Kontrolle soll sich möglichst auf bisher gewonnene Erfahrungen (im wesentlichen holländische, belgische und amerikanische) stützen und im wesentlichen auf eine Art Eignungsprüfung aufbauen, die unqualifizierten Bewerbern den Zutritt zum Verkehrsmarkt verwehren soll.«

Brewer machte geltend, daß bis zur Erreichung dieses Endzieles noch ein Zeitraum von etwa ein bis zwei Jahrzehnten vergehen würde. Unter Hinweis auf die Brüsseler Beschlüsse vom 22. Juni 1965 wurde auf den Zwischenzustand aufmerksam gemacht, der bei zunehmender stufenweiser Liberalisierung der Frachten eintreten könnte. Es müsse

²⁾ Der § 9 des Güterkraftverkehrsgesetzes vom 17. Oktober 1952 hat folgenden Wortlaut:
 »Mit Zustimmung des Bundesrates setzt der Bundesminister für Verkehr unter Berücksichtigung des öffentlichen Verkehrsbedürfnisses und der Verkehrssicherheit auf den Straßen die Höchstzahlen der Kraftfahrzeuge für den allgemeinen Güterfernverkehr und den Bezirksgüterfernverkehr (§ 13 Abs. 2) sowie die Höchstzahlen der Fahrzeuge für den Möbelfernverkehr (§ 37) fest und teilt sie auf die Länder auf.
 Soweit die nach Absatz 1 für die Länder festgesetzten Höchstzahlen in einem Land überschritten sind, dürfen in diesem Land Genehmigungen erst dann wieder erteilt werden, wenn und soweit die Höchstzahlen unterschritten sind. Dies gilt nicht, wenn ein Unternehmen im ganzen auf einen Dritten übertragen werden soll und die Dauer der Genehmigung nicht über die Dauer der ursprünglich erteilten Genehmigung erstreckt wird.«

angenommen werden, daß die im Endeffekt gewollte Liberalisierung ihre Schatten bereits in der täglichen Tarifpraxis weit vorauswerfe. »Unter diesen Umständen scheint es erforderlich, schon für den Zwischenzeitraum für alle Verkehrsträger eine Kapazitätskontrolle oder ein Kontingentierungssystem durchzuführen, die die vermutlich schmerzlichen Vorgänge der Konzentration bei den Verkehrsträgern abzumildern imstande wären. Es ließe sich auf diese Weise auch ein gewisser Schutz der Partikuliere und der mittelständischen Unternehmer des Güterkraftverkehrs erreichen.«

Wie ein solches System auszusehen hätte, wäre schwer zu sagen, da im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erst eine neue Ordnung eingeführt werden müßte, die die einzelnen Länder und deren Verkehrsträger zur strengen Befolgung der erarbeiteten Vorschriften anhielte.

»Die so gefundene Handhabung der Kapazitätskontrollen könnte dann bei zunehmender Liberalisierung der Preise und der Funktion des Marktes gelockert werden und in den von Prof. Willeke beschriebenen Zustand einmünden. Qualifikationsnachweise wird es sicherlich auch im Endzustand geben; sie werden notwendig bleiben — insbesondere beim Güterkraftverkehr —, allerdings wohl weniger unter dem Gesichtspunkt einer dann noch notwendigen Koordinierung der Verkehrsträger als vielmehr aus Gründen der polizeilichen Ordnung und der Gefahrenabwehr.«

Es wurde abschließend darauf hingewiesen, daß in das Kapazitätskontrollsystem für den Übergangszeitraum auch die Ideen des UIR-Planes eingebaut werden müßten. »Eine ›fleet in being‹ allein in der Hand der Binnenschifffahrt würde nicht genügen. Ich glaube, daß eine ›fleet in being‹ gar nicht so nachhaltig eingemottet bleibt, sondern daß sie praktisch jederzeit greifbar wieder auf den Markt geworfen würde, so daß der Preisdruck erhalten bliebe, der der Binnenschifffahrt einen ständigen Vorteil im Wettbewerb sichert. Aus all diesen Gründen wäre eine Handhabung der Kapazitäten durch neutrale, von den unmittelbaren Einflüssen der Verkehrsträger losgelöste Gewalten vorzuziehen.«

Dr. Dole brachte zum Ausdruck, daß er die Schwierigkeiten der Kapazitätsregulierung weniger bei den Eisenbahnen und bei der Binnenschifffahrt, sondern beim gewerblichen Güterkraftverkehr sehe, und richtete an Dr. Precht die Frage, welche Vorstellungen er über ein zukünftiges System der Kapazitätsregelung habe.

Dr. Precht betonte, daß es möglich sein würde, »die verschiedenen Kategorien von Teilmärkten des Straßenverkehrs in einen Zustand zu bringen, in dem die Betriebe nach erstmaliger grundlegender Entscheidung über ihre Zulassung die Steuerung ihrer Kapazität selbst in die Hand nehmen können.« Er hielt allerdings eine Mischung aus Elementen der holländischen und der amerikanischen Regelung nicht für zweckmäßig. Dazu wären die beiden Systeme zu unterschiedlich. Die holländische Regelung setzt den Nachweis der Gewinnerzielung vor Genehmigung zusätzlicher Kapazität voraus. Im zwischenstaatlichen Verkehr in den USA kann der Unternehmer im Antrag sein Aufgabengebiet selbst wählen; nach der Genehmigung bleibt es ihm überlassen, mit welcher Kapazität und zu welchen Tarifen er sich auf diesem Markt betätigen will. Hierbei bedarf der Unternehmer allerdings einer Billigung seiner geplanten Tarife nach dem gesetzlichen ICC-Tarifgenehmigungsverfahren. »Nach den Erfahrungen der Amerikaner zu urteilen, hat sich dieses System für den Interstate-Verkehr bewährt, auch wenn es manchmal etwas schwerfällig erscheint. Denn die Unternehmungen, die auf diesem Markt tätig sind, wachsen offensichtlich organisch.«

Das könnte man jedoch von der Entwicklung des Fernverkehrs in Deutschland nicht sagen. Allerdings wäre dies offensichtlich vom Staate bzw. von den Koordinierungsbehörden so gewollt, da man vielleicht vermeiden möchte, daß der Umbruch auf den Märkten so schnell abläuft, wie das bei natürlichen Substitutionsvorgängen geschehen würde.

Auf die Ausführungen von Dr. Eichler eingehend wies Dr. Precht darauf hin, daß man bei einem Vergleich der Entwicklung der Zahl der Konzessionen und des Brutto-sozialproduktes nicht nur die Kapazitäts- und Mengenentwicklung des konzessionierten Güterfernverkehrs berücksichtigen müsse, sondern die Entwicklung der gesamten Beförderungsleistung. Aber selbst dann müßte man die Einschränkung machen, daß eine unmittelbare Korrelation zwischen den beiden Entwicklungsreihen keineswegs bestehen muß. Denn: innerhalb des gesamten Transportvolumens hätten sich vielfältige strukturelle Veränderungen und Umschichtungen vollzogen; man könnte deutlich die unterschiedlichen Ströme erkennen.

»Mit dem jetzigen System der fahrzeugmäßigen Einzelkonzessionierung läßt sich zweifellos ein natürliches Wachstum in annähernder Korrelation zur Entwicklung des Brutto-sozialproduktes nicht herstellen. — Die Amerikaner sind — praktisch seit dem Jahre 1935 — konsequent den Weg gegangen, die echten Teilmärkte als solche zur Kenntnis zu nehmen und die Ausrichtung der Kapazität den Unternehmern zu überlassen. Das Ergebnis ist jedenfalls besser als in der Bundesrepublik; denn Schwarzmarktpreise für Konzessionen gibt es in den Vereinigten Staaten von Amerika nicht.«

Prof. Böttger bemerkte abschließend zur Diskussion, daß es sicherlich nicht nur nachteilig sei, wenn sich die Neuordnung auf dem Gebiet des Verkehrs langsamer vollziehen würde, als es ursprünglich beabsichtigt gewesen sei.

»Alle Beschleunigung kann immer dazu führen, daß schließlich auch etwas Unechtes und Unsolides geschaffen wird. Das aber sollte nach Möglichkeit vermieden werden. Für die Aufgaben, die vor uns stehen, muß man auch reif werden oder reif geworden sein. Die Freiheit kann doch nur so verstanden werden, daß man sich selbst die Grenzen setzt, innerhalb deren man die Freiheit auszuüben gedenkt. Man muß sich an den Gedanken gewöhnen, daß alle ein Daseinsrecht haben und daß sich insbesondere der Staat, von dem wiederholt heute als mitwirkende Instanz die Rede war, sich dazu hergeben muß, dieses Recht der Daseinsberechtigung des einzelnen zu gewährleisten.«