

Ungewöhnlich wie seine wissenschaftliche Laufbahn ist auch der Werdegang des Verstorbenen gewesen. Geboren als Sohn des Senators und späteren Regierenden Bürgermeisters der freien und Hansestadt Hamburg, Dr. jur. *Max Predöhl*, war ihm von Hause aus alles andere als eine wissenschaftliche Karriere vorbestimmt. Aber so wie er sich durchsetzte, seinen Wehrdienst bei den Husaren abzuleisten, Volkswirtschaftslehre zu studieren anstelle von Juristerei, die Reiterei nach Kriegsausbruch an den Nagel zu hängen und Flieger zu werden, so zielbewußt vollendete er nach dem Kriege seine volkswirtschaftlichen Studien.

Andreas Predöhl promovierte zum Abschluß seines Studiums mit einer wirtschaftstheoretischen Arbeit bei dem damaligen Direktor des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel, *Bernhard Harms*. Angeregt durch diesen Lehrer, habilitierte er sich drei Jahre später für wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Universität Kiel. Stipendien ermöglichten dem begabten jungen Gelehrten längere Forschungsreisen nach England, in die USA, nach Kanada sowie in die Sowjetunion. Die dabei erworbenen Kenntnisse und Einblicke sowie die angeknüpften Verbindungen mit ausländischen Gelehrten haben den weiteren Lebensweg von *Andreas Predöhl* entscheidend geprägt. Zwar führte ihn die erste Berufung 1930 nach Königsberg, aber bereits 2 Jahre später erhielt er einen Rückruf nach Kiel und leitete hier mit großem Geschick von 1934–1945 das Institut für Weltwirtschaft, eine der größten und bedeutendsten Forschungseinrichtungen in Deutschland. Das Institut für Weltwirtschaft war in diesen Jahren eine internationale Begegnungsstätte für Gelehrte und eine der letzten Verbindungspunkte zum wissenschaftlichen Ausland, ehe politische Eingriffe und der Kriegsausbruch diese Beziehungen zerschnitten.

Eine besondere Rolle im Leben des Gelehrten *Andreas Predöhl* spielten die häufigen Anforderungen, die an ihn als Wissenschaftsorganisator gestellt wurden. Schon 1942–1944 war er neben seiner Tätigkeit als Direktor des Instituts für Weltwirtschaft gleichzeitig Rektor der Universität Kiel. 1955 war er für mehrere Jahre Mitglied des Wissenschaftsrates der Deutschen Forschungsgemeinschaft, er war in der ersten Aufbauphase Vorsitzender des Gründungsausschusses der Universität Bremen und Gründer und langjähriger Präsident des Deutschen Überseeinstitutes in Hamburg. Auch die Universität Münster wählte ihn für 2 Jahre zu ihrem Rektor. Während der Rektoratszeit sind besonders die Bemühungen des Verstorbenen um das Zustandekommen einer neuen Verfassung für die Universität hervorzuheben.

Auch die Wirtschafts- und Verkehrspolitik hat sich bei vielfachen Anlässen der Mitwirkung des Gelehrten versichert. Im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und als Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Verkehr, dem er lange Jahre als Vorsitzender diente, war sein Rat hoch geschätzt. Seine Verdienste um Staat und Gesellschaft wurden bereits 1963 durch die Verleihung des Großen Bundesverdienstkreuzes gewürdigt, der Stern zum Großen Bundesverdienstkreuz wurde Professor *Predöhl* 1969 verliehen.

Der Verstorbene hatte sich im Bereich von Wissenschaft, Wirtschaft und Politik zahlreiche Freunde erworben, eine große Schar von Schülern hat seine Gedanken in die Praxis hinausgetragen, sie alle werden *Andreas Predöhl* als bedeutenden Gelehrten und objektiven Sachwalter in Erinnerung behalten.

Harald Jürgensen

Die ökonomische Problematik administrierter Preise im Güterverkehr

VON DR. GÜNTHER STORSBERG, BONN

I. Vorbemerkungen

1. Die Wirtschaftspolitik, die seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges in der Bundesrepublik Deutschland betrieben wird, ist eine pragmatische. Ihr Leitbild ist die Soziale Marktwirtschaft, ohne daß jedoch Abweichungen vom Modell stets als systemwidrig empfunden würden.

Marktwirtschaft bedeutet nach allgemeinem Verständnis Freiheit von unmittelbarer Einflußnahme des Staates auf Angebot und Nachfrage. Die deutsche Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit hat sich jedoch nie auf »Globalsteuerung« beschränkt, wobei direkte staatliche Eingriffe keineswegs immer durch die soziale Komponente bedingt waren oder mit ihr begründet wurden.

Die Verkehrswirtschaft ist in besonders starkem Maße durch staatliche Interventionen gekennzeichnet. Im Personenverkehr werden die Preise weitgehend auf Grund von gesellschaftspolitischen Überlegungen im außerökonomischen Raum gebildet. Auch im Güterverkehr gibt es aus unterschiedlichen Gründen zahlreiche zwingende Rechtsvorschriften, die das freie Spiel der Kräfte einschränken. Während aber im Personenverkehr gesellschaftspolitisch motivierte Lenkung eher noch im Zunehmen begriffen ist, hat der Gesetzgeber im Jahre 1961 den Versuch unternommen, den Güterverkehr stärker an die Marktwirtschaft heranzuführen. Diese Tendenz hat sich bis heute erhalten. Der Bericht der Bundesregierung zum Gesamtverkehrswegeplan (Bundestagsdrucksache 7/1045) enthält in mehreren Abschnitten ein partielles Bekenntnis zur Marktwirtschaft (vergl. Zff. 21, 27).

2. Nach der Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Bundesregierung ist der Verkehr ein verselbständigter Teil der Wirtschaft, ähnlich wie die Landwirtschaft und der Wohnungsbau. Das ist nicht notwendigerweise so. In den meisten Bundesländern haben Verkehr und Wirtschaft ein gemeinsames Dach. Das garantiert zwar noch keine einheitliche politische Linie, erleichtert sie aber.

Ressortmäßige Trennung führt dagegen ziemlich zwangsläufig zum Entstehen unterschiedlicher Ressortegoismen, aus denen früher oder später, sei es aus Überzeugung, sei es aus Gründen der Selbsterhaltung, eigenständige politische Philosophien entwickelt werden. Es ist also kein Zufall, daß es immer mehr oder weniger große Unterschiede zwischen der wirtschaftspolitischen und der verkehrspolitischen Betrachtung gleicher Sachverhalte gegeben hat.

3. Dies war und ist nicht nur ein politischer Streit. Es hat nie an Bestrebungen gefehlt, das verkehrspolitische »Ist« wissenschaftlich zu untermauern. Jeder mit der Materie Vertraute kennt die These von den »Besonderheiten des Verkehrs«, die sogar Eingang in den EWG-Vertrag gefunden hat: Nach Artikel 75 Absatz 1 EWGV ist die gemeinsame

Verkehrspolitik »unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Verkehrs« zu verwirklichen.

Auf der anderen Seite wird seit vielen Jahren versucht, mit wirtschaftswissenschaftlicher Begründung ein verkehrspolitisches »Soll« zu formulieren, ohne daß es hierfür bereits ein geschlossenes Konzept gäbe.

Diese Auseinandersetzung spielte sich zunächst im wesentlichen ab zwischen Verkehrswissenschaftlern, die das Bestehende verteidigten, und Wirtschaftswissenschaftlern, die auch im Verkehr auf den Wettbewerb setzten. Heute ist das wissenschaftliche Spartendenken weniger stark ausgeprägt, zumal die Erkenntnis zugenommen hat, daß es falsch ist, unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten von »dem Verkehr« zu sprechen. Genau so wenig, wie für die übrige Wirtschaft völlig gleiche Maßstäbe gelten — man braucht nur einen Blick in den Subventionsbericht der Bundesregierung zu werfen, um das zu erkennen — ist der Verkehr gleichen oder auch nur gleichartigen Gesetzen unterworfen. Das Gleichbehandlungsgebot ist deswegen noch keineswegs verletzt, denn es gilt nur für vergleichbare Tatbestände. Der Verkehr ist aber kein homogenes Gebilde. Das wiederum macht die Marktordnung im Verkehr und speziell die Preisregelung besonders problematisch.

II. Ausgangslage

4. Unter »administrierten« Preisen werden im folgenden solche verstanden, die durch Gesetz oder Rechtsverordnung oder auf Grund eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung festgesetzt oder genehmigt werden und deren Nichteinhaltung öffentlich-rechtliche Sanktionen nach sich zieht. Abweichungen vom Prinzip bedürfen der Begründung. Da in der Marktwirtschaft frei gebildete Preise die Regel, administrative Preise die Ausnahme sind, verlangt das gestellte Thema die Beantwortung von drei Fragen:

- Warum sind Preise für Verkehrsleistungen reglementiert?
- Welche gewollten und ungewollten Wirkungen hat die Reglementierung?
- Ist die Reglementierung im Hinblick auf den erstrebten Erfolg und unter Berücksichtigung der ungewollten Nebenwirkungen zweckmäßig?

5. Vor der Beantwortung dieser Fragen soll ein kurzer Blick auf die Preisregelungen selbst geworfen werden unter Beschränkung auf den Güterverkehr der Bundesbahn, der Binnenschifffahrt und des Kraftverkehrs- und Speditionsgewerbes. Hier lassen sich noch am ehesten Vergleiche anstellen, während der gesamte Personenverkehr schon von der verkehrspolitischen Zielsetzung her und der See- und Luftfrachtverkehr wegen der internationalen Verflechtung von vornherein anders zu beurteilen sind.

6. Die Gütertarife der Bundesbahn bedürfen nach § 16 des Bundesbahngesetzes der Genehmigung des Bundesministers für Verkehr. Die »Rahmengenemigung«, die neuerdings der Bundesbahn erlaubt, ihre Tarife nach eigenem Ermessen bis zu 20% zu erhöhen, ändert nur das Verfahren; die Genehmigung wird nicht erst nach Antragstellung, sondern schon im voraus, gewissermaßen »blanko« erteilt.

Während die Tarife der Bundesbahn dem Privatrecht zuzuordnen sind, haben wir es bei der Binnenschifffahrt und beim Güterkraftverkehr mit Verordnungsstarifen, also mit öffentlich-rechtlichen Normen zu tun. Zwar geht der jeweiligen Tarif-Verordnung eine »Genehmigung« voraus, aber diese »Genehmigung« ist ein aus Gründen falsch verstandener Gleichbehandlung eingefügter Scheinakt ohne rechtliche Wirkung. Erst die Rechtsverordnung, mit der der Bundesminister für Verkehr einen von ihm »genehmigten«

Beschluß eines Frachtausschusses oder einer Tarifkommission in Kraft setzt, macht aus einer gewerbepolitischen Überlegung einen verbindlichen Tarif.

Einer besonderen Art des Verordnungsstarifs begegnen wir beim Spediteur-Sammelgutverkehr. Die Verkaufspreise der Sammelgut-Spediteure, die »Kundensätze«, sind nur noch teilweise gebunden, und zwar durch eine auf Grund des vorläufigen Preisgesetzes von 1948 vom Bundesminister für Wirtschaft erlassenen Preisverordnung. Diese Preisbindung, die im Laufe der Jahre schrittweise immer weiter aufgelockert worden ist, wird voraussichtlich gegen Ende dieses Jahres durch ein Preisempfehlungsrecht, das dann für den gesamten Spediteur-Sammelgutverkehr gelten soll, abgelöst werden.

7. So viel zum formellen Aspekt der Preisbindung. Schon in dieser Hinsicht hat der Gesetzgeber den Güterverkehr nicht einheitlich behandelt. Weitere wesentliche Unterschiede gibt es in der Tarifüberwachung. Die Bundesbahn kontrolliert sich beispielsweise selbst, während das Verkehrsgewerbe von Behörden kontrolliert wird, von verschiedenartigen Behörden, wohlgemerkt. Auch führen Tarifverstöße bei der Bundesbahn lediglich zu einer Nachforderung oder Rückzahlung, während beim Verkehrsgewerbe Unternehmen und Verladern außerdem Bußgelder drohen, von Spezialitäten wie der Nachforderungs-Enteignung beim Güterfernverkehr ganz abgesehen.

Weitere Unterschiede innerhalb des Verkehrsgewerbes: Bei der Binnenschifffahrt werden Tarifbeschlüsse von paritätisch aus Schifffahrtsvertretern und Verladern zusammengesetzten Frachtausschüssen gefaßt; die Entscheidung liegt allein beim Bundesminister für Verkehr. Beim Güternahverkehr beschließt ebenfalls eine paritätisch besetzte Kommission, aber die Entscheidung treffen der Bundesminister für Verkehr und der Bundesminister für Wirtschaft gemeinsam. Letzteres gilt auch für die Tarifbeschlüsse des Güterfernverkehrs, aber bei der Beschlußfassung haben die Verloader, anders als beim Güternahverkehr, nur beratende Stimme.

8. Nur materiell ist die Preisbildung für die Bundesbahn, die Binnenschifffahrt und den Güterkraftverkehr seit der »Kleinen Verkehrsreform« von 1961 einheitlich geregelt oder besser gesagt mit einheitlichen Richtlinien ausgestattet: Oberste Richtschnur ist das allgemeine Wohl. Im einzelnen hat, nach wörtlich übereinstimmenden Vorschriften im Allgemeinen Eisenbahngesetz (§ 8), im Binnenschiffsverkehrsgesetz (§ 33) und im Güterkraftverkehrsgesetz (§ 7),

- die Bundesregierung mit dem Ziel bester Verkehrsbedienung darauf hinzuwirken, daß die Wettbewerbsbedingungen der Verkehrsträger angeglichen werden und daß durch marktgerechte Entgelte und einen lautereren Wettbewerb der Verkehrsträger eine volkswirtschaftlich sinnvolle Aufgabenteilung ermöglicht wird, und
- der Bundesminister für Verkehr die Leistungen und Entgelte der Verkehrsträger insoweit aufeinander abzustimmen, als es die Verhinderung eines unbilligen Wettbewerbs erfordert.

Weitere, teilweise gleichlautende Vorschriften in allen drei Gesetzen besagen, daß die Beförderungsentgelte den wirtschaftlichen Verhältnissen der Verkehrsunternehmen Rechnung tragen sollen und daß unbillige Benachteiligungen wirtschaftlich schwacher und verkehrungünstig gelegener Gebiete zu verhindern sind.

9. Diese gutgemeinten, aber nicht eben restlos klaren Anweisungen an alle an der Tarifbildung und -genehmigung Beteiligten sind in der Folgezeit unterschiedlich interpretiert worden. Das Tariffgefüge, das sich mittlerweile ergeben hat, ist so beschaffen, daß der Betrachter schon einer gewissen Glaubensbereitschaft bedarf, um Anzeichen einer ver-

kehrspolitischen Systematik zu erkennen: bei der Bundesbahn ein breiter Spielraum für selbständige Tarifgestaltung, genutzt mitunter zu gewagten Offerten (Stückgut-Ausnahmetarif); bei der Binnenschifffahrt fast ausschließlich Branchen-Festpreise, beim Güterfernverkehr ganz überwiegend Margentarife, aber mit so hohem Niveau, daß die Tarifuntergrenzen weitgehend Festpreiskarakter haben, beim Güternahverkehr mehrere teils wahlweise, teils ausschließlich anzuwendende Tariftafeln, die trotz mehr als 15-jähriger Geltungsdauer des Güternahverkehrstarifs noch immer in keinem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen, daneben, was die tatsächlich gezahlten Preise betrifft, Dunkelziffern, die je nach der Sparte von null bis unendlich reichen, wenn man alles für bare Münze nimmt, was geredet wird.

Nur bei den Kundensätzen des Spediteur-Sammelgutverkehrs ist eine deutliche Hinwendung zur Marktwirtschaft festzustellen, obgleich gerade für diese Sparte des Güterverkehrs die Verkehrsgesetze von 1961 nicht gelten. Das führt zurück zu den drei Fragen, die eingangs gestellt wurden.

III. Motive für die Preisbindung

1. Theorie der Besonderheiten des Verkehrs

10. Ein einheitliches Motiv für die geltenden Tarif- und Preisregelungen ist schwerlich zu finden. In dieser Hinsicht ist die Entstehungsgeschichte einzelner Vorschriften aufschlußreich. Beispielsweise ist der Bundesminister für Wirtschaft am 1. 1. 1969 aus dem Tarifgenehmigungsverfahren der Binnenschifffahrt ausgeschieden, weil er seine Mitwirkungsrechte im Sinne der von ihm zu vertretenden Wirtschaftspolitik ausgeübt hatte – was hätte er auch anderes tun sollen – und damit einigen unbequem geworden war. Im Verlauf der Beratungen des Bundestages über eine Novelle zum Binnenschiffsverkehrsgesetz setzte sich jedenfalls die Auffassung durch, daß die neu eingeführte paritätische Mitbestimmung der Verlader marktgerechte Tarife garantiere und der Bundesminister für Wirtschaft für diesen Bereich der Preispolitik, anders als im Regierungsentwurf vorgesehen war, nicht mehr im unmittelbaren Auftrag des Gesetzgebers, sondern nur noch nach Maßgabe der Geschäftsordnung der Bundesregierung mitverantwortlich sein solle. Die Folge: Noch heute hat die Binnenschifffahrt als einziger Zweig des Güterverkehrs fast ausnahmslos Festtarife (siehe oben).

Bei der etwas später anstehenden Beratung über ein neues Tarifgenehmigungsverfahren für den Güternahverkehr fielen die Gegenvorstellungen des Bundesministers für Wirtschaft auf fruchtbareren Boden, so daß seine gesetzlichen Mitwirkungsrechte unangetastet blieben, obgleich im übrigen die neuen Verfahrensvorschriften, einschließlich der paritätischen Mitbestimmung der Verlader, weitestgehend denen der Binnenschifffahrt angeglichen wurden.

Beim Güterfernverkehr, um auch das zu erwähnen, blieb alles beim alten, weil diesem Gewerbezug die Mitbestimmung des Bundesministers für Wirtschaft immer noch lieber war als die der Verlader.

11. Eine solche durch Einflußnahme von Interessengruppen mitgeformte Politik ist vielleicht nicht immer befriedigend im Sinne von Bestrebungen, dem Rat der Wissenschaft bei den Politikern mehr Gehör zu verschaffen. In unserer pluralistischen Gesellschaft ist aber Einflußnahme durchaus legitim und bewirkt möglicherweise sogar eine größere Wirklichkeitsnähe, als bloße Orientierung am Modell dies vermöchte.

Der Staat ist kein Betrieb und kann nicht ausschließlich ökonomischen Regeln folgen, wenn er wirtschaftliche Probleme zu lösen hat. Auch ist natürlich nicht jeder Rat Goldes wert, nur weil er aus wissenschaftlicher Quelle stammt. Jedenfalls hatte die Verkehrswissenschaft vor ihrer Annäherung an die Wirtschaftswissenschaft kaum plausible Vorschläge für eine harmonische Ordnung der Verkehrsmärkte zu bieten. Das gilt auch und insbesondere für die schon erwähnte Theorie der Besonderheiten des Verkehrs.

12. Diese Theorie wurde lange Zeit von der traditionellen Verkehrswissenschaft vertreten und besagt, daß der Wettbewerb aus vielerlei Gründen, von denen hier nicht die Rede sein soll, weil schon genug darüber geschrieben worden ist, nicht funktionsfähig sei und freie Preisbildung deswegen zu ruinösem Wettbewerb führen müsse. Ihr ist vorzuwerfen, daß sie auf die erheblichen tatsächlichen und rechtlichen Unterschiede zwischen den einzelnen Verkehrszweigen nicht eingeht, sondern sich mit Pauschalurteilen begnügt. Nicht einmal ein konkretes Preisbildungs- und Preisbindungsmodell haben ihre Anhänger entwickelt.

Insbesondere unterblieb jeder Versuch, zwischen den tatsächlichen oder vermeintlichen Besonderheiten und den daraus abgeleiteten Schlußfolgerungen irgendeine Kausalzusammenhänge aufzuspüren oder gar nachzuweisen. Es ist sicher richtig, daß Verkehrsleistungen nicht auf Lager produziert werden können, um eine der meistgenannten »Besonderheiten« zu erwähnen. Aber zwischen dieser etwas banalen Feststellung des Unterschiedes zwischen Produktion und Dienstleistung und der Behauptung, der Wettbewerb sei im Verkehr nicht funktionsfähig, fehlt das logische Bindeglied, das es rechtfertigen würde, von einer wissenschaftlichen Erkenntnis statt von einer bloßen Behauptung zu sprechen. Da hilft es auch wenig, wenn auf »zahlreiche weitere Besonderheiten« verwiesen wird, denn auch eine noch so große Summe von Behauptungen ergibt keinen schlüssigen Beweis.

Deswegen besteht der Eindruck, daß die Besonderheitentheorie nicht so sehr eine wissenschaftliche Erklärung für wirtschaftliche Vorgänge ist, sondern sehr viel mehr eine zweifellos geschickte gewerbepolitische Schutzkonstruktion, die von anderen Stellen ohne ausreichende Prüfung übernommen wurde. Für denjenigen, der der Wirtschaftspolitik nahe steht, war die Gefahr des Aufsitzens vielleicht weniger groß, weil es in der wirtschaftspolitischen Praxis gang und gäbe ist, daß einzelne Sparten ihre Sonderinteressen unter Berufung auf branchenübliche Eigenheiten an den Staat herantragen. Solche Wünsche müssen »hinterfragt« werden, wie es heute heißt, bis die Interessenlage klar ist. Dann urteilt es sich leichter.

2. Marktmacht der Verlader

13. Ein interessanteres Argument für staatliche Preisbindung ist das des fehlenden Gleichgewichts der Kräfte im Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage. So etwas gibt es. Das fehlende Gleichgewicht der Kräfte läßt es beispielsweise noch heute dem Staat geraten erscheinen, verbindliche Entgelte für Heimarbeit festzusetzen.

Nun sind die Verkehrsunternehmer nicht unbedingt in der Position von Heimarbeitern. Gleichwohl heißt es, die Verlader seien durchweg stärker und würden die Verkehrsunternehmer, gäbe es keine Preisbindung, unter das Existenzminimum drücken. Dies wird aus der unstrittigen Tatsache gefolgert, daß die Preise der Güternah- und -fernverkehrsunternehmer zumindest zeitweilig überwiegend an der Tarifuntergrenze liegen und daß amtliche Festpreise, wie sie in der Binnenschifffahrt noch die Regel sind, im wesentlichen nur gegen Unterbietung geschützt werden müssen.

Aus marktwirtschaftlicher Sicht beweist dieser Umstand gar nichts. Wenn nämlich die Tarifuntergrenze über den Preisen liegt, die sich ohne Preisbindung aus Angebot und Nachfrage ergeben würden, dann muß der Wettbewerbspreis — innerhalb der Marge spielt ja der Wettbewerb — auf die Untergrenze absinken, so daß diese zum Quasi-Festtarif wird. Wer dies leugnet, tut so, als spiele das Tarifniveau, um das mit Kostenargumenten erbittert gekämpft wird, unter Wettbewerbsgesichtspunkten keine Rolle. Die Verkehrsunternehmer können sich natürlich um so leichter mit Preisen an der Tarifuntergrenze zufrieden geben, je mehr es ihnen vorher gelungen ist, die Tarifuntergrenze nach oben zu drücken.

14. Einen objektiven Maßstab dafür, ob wirklich von der Marktlage her gesehen überhöhte Fest- oder Mindesttarife notwendig sind, um das Verkehrsgewerbe am Leben zu erhalten, gibt es nicht. Kostenrechnungen besagen wenig, seitdem es üblich geworden ist, Ertragsersparungen, die, wenn sie eintreffen, steuerpflichtigen Gewinn darstellen, als Kosten zu deklarieren (Eigenkapitalverzinsung, Unternehmerlohn, Unternehmerwagnis, Unterwegsrisiko). Natürlich spielen diese Dinge in der Preiskalkulation eine wichtige Rolle. Wenn aber bereits von »roten Zahlen« gesprochen wird, sobald eine so errechnete Kostendeckung nicht voll erreicht wird, dann ist es kein Wunder, wenn Unternehmer trotz roter Zahlen gute Steuerzahler sind und gar nicht daran denken, ihr Gewerbe aufzugeben. Wer zweifelt, lese nach in der »Verkehrsrundschau« (Heft 11/1974, S. 15). Dort ist vorgerechnet worden, daß für einen Güterfernverkehrsunternehmer mit zwei Konzessionen im Jahre 1972 der betriebswirtschaftlich definierte Gewinn erst oberhalb eines steuerpflichtigen Jahreseinkommens von DM 74.000 begann.

Es mag ja sein, daß in unserer nicht eben unternehmerfreundlichen Zeit »Kostendeckung« unverfänglicher klingt als »Gewinn«. Nur muß man sich dann damit abfinden, daß »Kostenunterdeckung« und »rote Zahlen« nicht mehr als Alarmzeichen verstanden werden.

15. Für die wahre Ertragslage gibt es andere Anhaltspunkte. Für eine Güterfernverkehrskonzession werden nach wie vor und mit steigender Tendenz hohe Beträge gefordert und bezahlt. Man spricht zur Zeit von 80–100.000 DM. Erfahrungsgemäß findet ein Konzessionshandel nur statt, wenn mit Hilfe der Konzession ein höherer als der übliche Ertrag erwirtschaftet werden kann. Die Erinnerung an die frühere Apothekenkonzessionierung ist noch wach, und auch die Argumente, mit denen sie verteidigt wurde, sind noch nicht vergessen. Die Volksgesundheit war angeblich in Gefahr. Nun, das war eine Sprachregelung, die man als solche werten mußte und die das Bundesverfassungsgericht ja auch so gewertet hat. Daran muß man denken, wenn im Zusammenhang mit der Kontingentierung des Güterfernverkehrs allzu häufig von der Verkehrssicherheit die Rede ist.

16. Ein weiteres Indiz ist das unterschiedliche Tarifniveau im Güterfernverkehr einerseits und im Güternahverkehr andererseits. Daß wir keinen einheitlichen Güterkraftverkehrstarif haben, liegt vor allem daran, daß der Überschneidungsbereich von Güterfern- und Güternahverkehr sich einer für beide Sparten gleichermaßen brauchbaren Regelung entzieht, weil die Marktbedingungen für Unternehmen mit Angebotsbeschränkung und für Unternehmen ohne Angebotsbeschränkung zu verschieden sind. Das läßt aber wiederum darauf schließen, daß Knappheitsrenten auch gegen Verladermacht immun sind.

17. Nicht zu übersehen ist ferner, daß es im Güternahverkehr zahlreiche Landessondertarife gibt, besonders für Baustoffe aller Art, die in der Regel von Verkehrsunternehmern und Verladern gemeinsam beantragt werden und im Niveau häufig noch unter den

Untergrenzen der Tafeln III und V des Güternahverkehrstarifs liegen. Wenn diese Untergrenzen zur gleichen Zeit als zu niedrig bezeichnet werden, dann fragt man sich manchmal, wer sich eigentlich woran orientiert.

18. Aufschlußreich ist auch die Entwicklung im Spediteur-Sammelgutverkehr. Im Hinblick auf die in Aussicht genommene »Kartelllösung«, das Preisempfehlungsrecht, haben die Sammelgut-Spediteure im Jahre 1973 erstmals, wenn auch nicht ohne Bedenken, eine Anhebung der Kundensätze riskiert, die die Preisuntergrenzen unverändert ließ. Inzwischen haben auch bisherige Zweifler unter den Sammelgut-Spediteuren anerkannt, daß sich mit marktorientierten Richtpreisen recht gut und vielleicht sogar besser arbeiten läßt, seitdem die Preisuntergrenzen so weit vom Marktgeschehen entfernt sind, daß sich die Verlader nicht mehr ernsthaft darauf berufen können.

So war es beinahe schon eine Selbstverständlichkeit, daß bei der nächsten Erhöhung der Kundensätze, die am 15. 3. 1974 in Kraft trat, in gleicher Weise verfahren wurde, das heißt, daß die Preisuntergrenzen eingefroren blieben. Interessant war in diesem Zusammenhang nur, daß im Anhörverfahren keine einzige Verladerorganisation der von den Sammelgut-Spediteuren beantragten und später in die Änderungsverordnung übernommenen Regelung zugestimmt hatte. Sicher, die Richtsätze wurden für Sendungen über kürzere Entfernungen und in den niedrigen Gewichtsstufen relativ stark angehoben. Aber dafür war die Anhebung der Kundensätze, eben wegen der eingefrorenen Untergrenzen, in keinem Falle zwingend. Kurioserweise wurde das Argument der Marktmacht nun plötzlich von der Gegenseite vorgebracht, von Verladerverbänden, die vom offensichtlich erstarkten Selbstbewußtsein der Sammelgut-Spediteure fast ein bißchen erschreckt zu sein schienen.

19. Ein letztes Indiz aus dem Bereich der Binnenschifffahrt: Während die Schleppschiffahrt zu Ende geht und die Motorschiffahrt nach alter Binnenschiffahrtstradition über schlechte Zeiten klagt, expandiert die Schubschiffahrt kräftig. Ihre Kapazität hat sich von 1965 bis 1972 fast verfünffacht, und ihr Anteil an der Gesamttonnage der Binnenschifffahrt stieg im gleichen Zeitraum von 2,5 auf mehr als 13%.

In solchem Maße wird nicht investiert, wenn sich das Geschäft nicht lohnt. Dabei fällt auf, daß die Schubschiffahrt auch und gerade im grenzüberschreitenden Verkehr eingesetzt wird, der nicht durch amtliche Festfrachten gegen Verladerdruck abgesichert ist. Das spricht dafür, daß der Verladerdruck nicht die große Rolle spielt, die ihm vom Verkehrsgewerbe und *sono* zugeschrieben wird. Dem steht auch nicht entgegen, daß Schubschiffe vielfach im Werkverkehr fahren. Im Gegenteil: Werkschiffahrt wird nicht betrieben, wenn ihre längerfristigen Kosten über den vergleichbaren Frachten der gewerblichen Schifffahrt liegen. Also muß die gewerbliche Schifffahrt in der Lage sein, Frachten zu behaupten, die die längerfristigen Kosten der Schubschiffahrt zumindest decken.

20. Insgesamt ist also die Marktmacht der Verlader bei näherer Betrachtung kein überzeugendes Argument für die Notwendigkeit staatlicher Preisbindung. Trotzdem läßt sich nicht bestreiten, daß dieses Argument politisch wirksam geworden ist. Das gilt zwar nicht mehr für den Spediteur-Sammelgutverkehr, seitdem sich die Sammelgut-Spediteure, die früher selbst so dachten, nach guten Erfahrungen mit vorsichtigen Versuchen zur Marktwirtschaft »bekehrt« haben. Was aber das Güterkraftverkehrsgewerbe betrifft, so gab es bis in die jüngste Zeit keine Tariferhöhungsverhandlung, in der nicht auch von der Marktmacht der Verlader die Rede gewesen wäre — und nicht gegeben, wie der Umstand

beweist, daß die Tarife regelmäßig angehoben wurden, auch wenn sich die Preise zuvor ganz überwiegend am unteren Margenrand bewegt hatten.

3. Schutz der Bundesbahn

21. Es ist freilich anzunehmen, daß die tatsächliche oder vermeintliche Verladermacht nicht so leicht beeindruckt würde, wenn dieses Argument nicht in die gleiche Richtung zielte wie ein anderes Motiv, das in der offiziellen Verkehrspolitik inoffiziell, aber unübersehbar eine entscheidende Rolle spielt, nämlich der Schutz der Bundesbahn. Allen Wettbewerbsüberlegungen und -betuerungen zum Trotz gibt in der amtlichen Tarifpolitik letztlich immer wieder die Sorge um den Bundeshaushalt den Ausschlag: Damit die Bundesbahn ihre Preise erhöhen kann und ihr Defizit nicht noch größer wird, muß eine entsprechende Anhebung der Preise der Konkurrenten folgen oder besser noch vorausgehen.

Das Gewerbe profitiert hier von ganz anders gearteten Überlegungen, und umgekehrt ist es der Notgemeinschaft von Verkehrs- und Finanzpolitikern nicht unlieb, daß sie sich auf gewerbepolitische Argumente stützen und das etwas eigennützige eigentliche Motiv ihrer Politik in den Hintergrund treten lassen kann. An dieser kartellartigen Situation hat auch das neue Unternehmenskonzept der Bundesbahn nichts geändert, was übrigens kein Widerspruch ist, denn welche Branche wäre nicht bereit, sich vom Staat zu abgestimmtem Verhalten drängen zu lassen!

IV. Wirkungen der staatlichen Preisbindung

1. Gewollte Wirkungen

22. Die Frage nach den Motiven der staatlichen Preisbindung im Güterverkehr ergab, daß Gewerbeschutz und Bundesbahnschutz gleichzeitig angestrebt werden, wobei letzterer das Haupt- und ersterer das Nebenziel ist. Bei der Untersuchung der Wirkungen der Preisbindung muß zwischen den beiden verfolgten Zielen unterschieden werden.

a) Schutz des Gewerbes

23. Da das Verkehrsgewerbe noch existiert und sein Anteil am Verkehrsaufkommen sich laufend vergrößert, hatte die Preisbindung offenbar Erfolg. So sieht es auf den ersten Blick aus. Richtig wäre das freilich nur dann, wenn man davon auszugehen hätte, daß die Entwicklung ohne Preisbindung wesentlich anders verlaufen wäre. Hier dürften jedoch Zweifel angebracht sein.

Die Binnenschifffahrt ist nach wie vor unzufrieden. Freilich ist das ein Zustand, in den nolens volens jeder verfällt, der mit dem Staat paktiert. Das motivierende Gefühl, Not zu lindern, bedarf der Pflege, damit es den politisch Verantwortlichen nicht abhanden kommt. So schaffte es die Binnenschifffahrt dennoch, ihre Flotte weitgehend zu modernisieren, und die publizitätspflichtigen Gesellschaften zahlen Jahr für Jahr Dividende. Rückschlüsse auf nicht publizitätspflichtige Unternehmen dürften nicht unzulässig sein. Gleichzeitig wissen wir vom grenzüberschreitenden Verkehr, daß es trotz freier Frachten möglich war, eine äußerst leistungsfähige Schubschifffahrt insbesondere für den Erzverkehr aufzubauen. Nimmt man alles zusammen, dann könnte es auch so sein, daß die Binnenschifffahrt sich unabhängig von der Preisbindung zu dem entwickelt hat, was sie heute ist.

Für diese These spricht, daß die Festfrachten, wenn sie überzogen waren wie vor allem Mitte der sechziger Jahre, nur auf dem Papier standen und folglich zur Verbesserung der Ertragslage der Binnenschifffahrt nichts beisteuern konnten.

Übereinstimmung zwischen verordneten und gezahlten Frachten gibt es praktisch erst wieder, seitdem die Frachenausschüsse auf Grund der erwähnten Novelle zum Binnenschiffsverkehrsgesetz paritätisch aus Schifffahrts- und Verladervertretern zusammengesetzt sind. Diese Art der Frachtenbildung, gegen die unter kartellpolitischen Gesichtspunkten natürlich eine Menge einzuwenden ist (vgl. unten Ziffer 33), hat immerhin für ein realistischeres Tarifniveau gesorgt. Insgesamt dürfte die Binnenschifffahrt heute im Rahmen einer gewissen »Oberflächenspannung« ein leichtes Preisbindungs-Plus erzielen. Dafür spricht auch, daß die Binnenschifffahrt selbst das Festfrachtensystem behalten möchte.

24. Nicht einheitlich zu beurteilen ist die Situation im Güterkraftverkehr. Auf der einen Seite wünscht weder das Güterfern- noch das Güternahverkehrsgewerbe eine Lockerung des Tarifzwanges. Das Güternahverkehrsgewerbe möchte im Gegenteil die Tarifüberwachung verschärft sehen. Nicht zuletzt auf Grund seiner Vorstellungen soll die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr jetzt durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Güterkraftverkehrsgesetzes in die Überwachung der Güternahverkehrstarife eingeschaltet werden.

Auf der anderen Seite haben wir nun schon seit dem Jahre 1958 im Güternahverkehr verbindliche Preisuntergrenzen, und trotzdem wird nicht nur über unzureichende Preise, sondern vor allem auch über eine starke Fluktuation geklagt. Konkurse und Vergleiche sind zwar selten, aber, wie es heißt, nur mangels Masse; Wechsel des Inhabers soll an der Tagesordnung sein.

Letzteres ist nicht nachprüfbar, weil statistische Unterlagen nicht verfügbar sind. Immerhin ist unbestritten, daß im Güternahverkehr das Tarifniveau niedriger und die Ertragslage weniger gut ist als im Güterfernverkehr. Allerdings ist das nicht die Folge einer »ungerechten« staatlichen Tarifpolitik, denn mit Erhöhungsprozents wurden die verschiedenen Zweige des Verkehrsgewerbes immer ziemlich gleichmäßig bedacht. Möglicherweise hat die zugegebenermaßen unterschiedlich intensive Tarifüberwachung einen gewissen Einfluß. Ausschlaggebend dürfte aber die Kontingentierung des Güterfernverkehrs sein, die früher zusätzlich durch die Werkfernverkehrssteuer abgesichert war und heute noch durch die Lizenzierung des Werkfernverkehrs flankiert wird. Die Kontingentierung ermöglicht dem Güterfernverkehr Knappheitsrenten, die zwangsläufig im Tarif und in der Ertragslage ihren Niederschlag finden.

Im Güternahverkehr kommt hinzu, daß die zumindest teilweise überhöhten Mindestpreise wahrscheinlich Außenstehende zum Eintritt ins Gewerbe verleiten. Wenn das richtig ist, dann ist die beklagte Fluktuation ebenso systemimmanent wie eine ständige Überkapazität, die im Durchschnitt zu Minderauslastung führen muß und dadurch ein etwaiges Preisbindungs-Plus wieder aufzehrt oder sogar überkompensiert.

Da Preiskartelle erfahrungsgemäß am besten dann funktionieren, wenn ein Nachfrageüberhang besteht, wie er im Güterfernverkehr durch die Kontingentierung des Angebots praktisch garantiert ist, dürften die Vorteile der Preisbindung im wesentlichen beim Güterfernverkehr liegen, während es im Güternahverkehr, abgesehen von falschen Vergleichen mit dem Güterfernverkehr, wohl mehr eine Wunschvorstellung als gute Erfahrung ist, was an der Preisbindung festhalten läßt.

b) Schutz der Bundesbahn

25. Die Leistungen des Bundes an die Bundesbahn zur Abgeltung bestimmter Lasten und zur Finanzierung des Defizits drohen in diesem Jahr das erschreckende Ausmaß von 10 Mrd DM zu erreichen oder gar zu übersteigen. Und sie werden mit Sicherheit weiter wachsen. Das läßt es zweifelhaft erscheinen, ob die staatliche Preisbindung überhaupt eine Schutzwirkung zugunsten der Bundesbahn erzeugt hat.

Natürlich läßt sich leicht sagen, daß der Bund ohne Preisbindung noch mehr hätte zahlen müssen. Aber das wäre wohl zu statisch gesehen. Die ja nicht völlig unbegründete Hoffnung, auf diese Weise einen größeren Teil der steigenden Kosten über den Preis hereinholen zu können, hat die Rationalisierungsbestrebungen der Bundesbahn vermutlich nicht beflügelt. Denkbar ist, daß das neue Unternehmenskonzept der Bundesbahn, das bekanntlich die Wettbewerbsfähigkeit der Bundesbahn im Güterverkehr unterstellt, anders ausgefallen wäre, wenn man von vornherein auch im Wagenladungsverkehr Kostenunterdeckung hätte einkalkulieren müssen. Für eine Expansionsphilosophie wäre dann unter kaufmännischen Gesichtspunkten mit Sicherheit kein Raum gewesen.

26. Die staatliche Preisbindung bei allen Zweigen des Güterverkehrs ermöglicht eine staatliche Koordinierung der Tarife. Der Vorteil der Tarifkoordinierung für die Bundesbahn kann prozentual nicht größer sein als der Vorteil, der den anderen Zweigen des Güterverkehrs daraus erwächst. Ein solcher Vorteil wurde oben für die Vergangenheit beim Güternahverkehr verneint, bei der Binnenschifffahrt gering veranschlagt und beim Güterfernverkehr in einer gewissen Aufstockung der Knappheitsrenten gesehen. Nur in diesem Rahmen verschaffte die Tarifkoordinierung der Bundesbahn tatsächliche Preiserhöhungsspielräume.

Es kann dahingestellt bleiben, was erwartet worden war. Schon von der Theorie her ist die Tarifkoordinierung anfechtbar. Nach den Angaben in der statistischen Übersicht des Bundesverkehrsministeriums »Verkehr in Zahlen« (Ausgabe 1973), betrug der Gesamtumsatz im deutschen Güterverkehr der Eisenbahn, der Binnenschifffahrt, des Kraftverkehrsgewerbes und der Spedition im Jahre 1972 rund 40 Mrd DM ohne Mehrwertsteuer. Daran hatte die Bundesbahn mit 8,5 Mrd DM, in denen noch fast 1,5 Mrd DM Bundesleistungen enthalten waren, einen Anteil von wenig mehr als 20%. Das heißt: Bei lückenloser und einwandfrei funktionierender Tarifkoordinierung, also wenn die Preise des gesamten Güterverkehrs der Bundesbahn zuliebe über das Niveau angehoben worden wären, das sich ohne Tarifkoordinierung und Preisbindung ergeben hätte, wäre von dem gesamten dem Güterverkehr auf diese Weise zugeflossenen Mehrertrag nur ein reichliches Fünftel auf die Bundesbahn entfallen. Anders ausgedrückt: Die verladende Wirtschaft hätte für jede Mark, die sie der Bundesbahn zusätzlich gezahlt hätte, weitere 4 Mark an die Konkurrenten der Bundesbahn zahlen müssen.

Das Verhältnis von 1:4 verbessert sich, wenn man berücksichtigt, daß die Preisbindung im Güternahverkehr nicht auf die Erträge durchschlägt und die verbindlichen Preisuntergrenzen im Spediteur-Sammelgutverkehr keine praktische Bedeutung haben. Muß man aber einräumen, daß die Bundesbahn im Nahverkehrsbereich und im Kleingüterverkehr durch die Preisbindung faktisch nicht geschützt wird, das heißt, daß die Tarifkoordinierung insoweit nicht funktioniert, dann verringert sich dementsprechend auch die Basis, von der aus tarifkoordinierungsbedingte Mehrerlöse errechnet werden können. Wie dem auch sei, eine Flankenschutzmaßnahme mit so geringem Nutzeffekt kann nicht als rationell bezeichnet werden. Wenn die Wirtschaft schon zugunsten der Bundesbahn

zusätzlich belastet werden soll, dann müßte der Bundesbahn vom Gesamtertrag wesentlich mehr zufließen als ein bescheidener Bruchteil.

Wohlgemerkt: Für solche Maßnahmen wird hier nicht plädiert. Wenn aber bewertet werden soll, was die Bundesbahn von der staatlichen Preisbindung und Tarifkoordinierung gehabt hat, dann muß festgestellt werden, daß Aufwand und Ertrag in keinem angemessenen Verhältnis zueinander standen und daß die von der Wirtschaft aufgebrauchten Mittel überwiegend in falsche Kanäle geflossen sind.

2. Ungewollte Wirkungen

a) Fehlinvestitionen

27. Der Umstand, daß die staatliche Preiskoordinierung der Bundesbahn bei jeder Tarifierhöhung eine gewisse, wenn auch nur vorübergehende Erleichterung verschaffte, trug wahrscheinlich dazu bei, daß sich die Bundesbahn trotz ihrer schwierigen finanziellen Lage Expansionschancen ausrechnete. Ein Unternehmen, das expandieren will, muß aber anders investieren als ein Unternehmen, das sich auf ein Leistungsangebot zurückzieht, das mit möglichst geringer Kostenunterdeckung erstellt werden kann (Letzteres hätte die Bundesbahn unter kaufmännischen Gesichtspunkten schon seit langem tun müssen.).

In dem Maße, in dem die staatliche Preiskoordinierung die Expansionsabsichten der Bundesbahn gefördert hat, leistete sie gleichzeitig Investitionen Vorschub, die unter kaufmännischen Gesichtspunkten als Fehlinvestitionen bezeichnet werden müssen, weil betriebswirtschaftliche Rentabilität offensichtlich nicht gegeben ist.

Damit soll keine Aussage über gesellschaftspolitische Aufgaben der Bundesbahn gemacht werden. Es mag durchaus sein, daß es gesellschaftspolitische Gründe gibt, die die Geschäftspolitik der Bundesbahn rechtfertigen. Gesagt wurde nur, daß es kaufmännische Gründe hierfür nicht gibt. Wenn es aber ein Ziel der Verkehrspolitik war, die Bundesbahn stärker an kaufmännische Grundsätze zu binden, dann fragt sich allerdings, ob nicht die 27 Mrd DM, die die Bundesbahn in den letzten 10 Jahren brutto investiert hat, zumindest teilweise betriebs- und volkswirtschaftlich zweckmäßiger verwendet worden wären, wäre nicht die Ertragslage der einzelnen Geschäftsbereiche der Bundesbahn mit Hilfe der staatlichen Preiskoordinierung »geschönt« worden.

b) Stärkung der Konkurrenten der Bundesbahn

28. Soweit die Preisbindung motivgerecht funktioniert hat, das Verkehrsgewerbe also gewolltermaßen gefördert worden ist, ist gleichzeitig die Konkurrenz der Bundesbahn gestärkt worden. Die Bundesbahn und ihre Konkurrenten sitzen nicht in einem Boot. Das Verkehrsgewerbe hat natürlicherweise die ihm dank der Preisbindung zugeflossenen Mehrerträge dazu benutzt, seine Leistungen zu steigern. Daß Güterfernverkehrsunternehmen, die sich ein Netz von Relais-Stationen aufgebaut haben und nun rund um die Uhr fahren können, ein entsprechend größeres Stück aus den Verkehrskuchen für sich herauszuschneiden versuchen, liegt auf der Hand. Man kann es ihnen nicht verdenken. Im Zweifel hat aber die Bundesbahn das Nachsehen. Selbst wenn keine unmittelbare Verlagerung von der Schiene zur Straße eintritt, weil die erweiterte Kapazität des Güterkraftverkehrs aus dem Zuwachs des gesamten Verkehrsaufkommens gespeist wird, sinkt der Verkehrsanteil der Bundesbahn und vermindern sich ihre Möglichkeiten, steigende Kosten durch Mehrverkehr aufzufangen.

So gesehen hat die Preisbindung der Bundesbahn und damit dem Bundeshaushalt lang-

fristig vermutlich mehr geschadet als genützt. Bei kurzfristiger Betrachtung ist es sicher richtig, daß ein höheres Preisniveau in der ganzen Branche auch dem einzelnen Unternehmen einen höheren Ertrag verschafft. Aber wir wissen aus anderen Branchen, in denen so verfahren wurde, daß das die Fußkranken nicht rettet, sondern nur ihren Leidensweg verlängert. Dadurch bleiben Produktivkräfte an falscher Stelle gebunden, und volkswirtschaftliche Verluste sind die Folge.

c) Behinderung der »Emanzipation« der kleinen und mittleren Unternehmer

29. Das zuletzt Gesagte gilt nicht nur im Verhältnis zwischen Bundesbahn und Verkehrsgewerbe, sondern auch innerhalb des Verkehrsgewerbes, vor allem im Güternahverkehr, dessen Vertretung die Gefahr der Fehleinschätzung von Verdienstmöglichkeiten sehr wohl sieht und alle Anstrengungen unternimmt, um den kleineren Unternehmern kaufmännisches Rechnen beizubringen. Aber warum sollten diese Unternehmer selbst rechnen, wenn ihnen doch der Staat das Denken in Preisen abnimmt und nach den Vorstellungen der Gewerbevertretung auch künftig abnehmen soll? Wer das Wasser scheut, hält nichts vom Schwimmenlernen. Also bleiben kaufmännische Fähigkeiten und Unternehmerbewußtsein wahrscheinlich auch künftig unterentwickelt, wenn sich im übrigen nichts wesentliches ändert.

Es kann nur immer wieder auf das Beispiel der Sammelgut-Spediteure verwiesen werden, die lange Zeit wohllosierter praktischer Erfahrung benötigten, ehe sie sich zutrauen, ohne staatliche Preisbindung auszukommen. Im Güterfern- und besonders im Güternahverkehrsgewerbe, das am unteren Ende der Betriebsgrößenskala des Verkehrsgewerbes rangiert, wird die erforderliche Anlaufzeit sicherlich nicht kürzer sein, wenn erst einmal ein erster Versuch in Richtung preispolitischer »Emanzipation« gemacht ist, der immer noch aussteht. Vielleicht trägt die Buchführungspflicht, die durch die schon erwähnte Novelle zum Güterkraftverkehrsgesetz für das Güternahverkehrsgewerbe eingeführt werden soll, dazu bei, das preispolitische Klima zu verbessern.

d) Schwierigkeiten im Verhältnis zur Kundschaft

30. Unterentwickelt wie das Selbstbewußtsein der Güterverkehrsunternehmer ist auch ihr Verhältnis zur Kundschaft. Das jahrzehntelange Gerede von der Marktmacht der Verlader ist nicht ohne Folgen geblieben und hat so manchen Unternehmer dazu gebracht, den Verlader nur noch mit Bocksfuß und Hörnern zu sehen. Statt Geschäftsfreunden hat man Tariffeinde, gegen die nur der Staat helfen kann. Das ist ein psychologisches Moment, das aber ökonomisch wirksam geworden ist.

Natürlich wird auch das Verständnis der Verlader für betriebswirtschaftliche Notwendigkeiten der Unternehmer nicht gerade gefördert, wenn die Verlader feststellen müssen, daß der Staat, der ja erklärtermaßen das Gewerbe schützen will, auf der anderen Seite steht. Solange doch nicht normal verhandelt werden kann, will man nicht mehr bezahlen, als man unbedingt muß, zumal ja nicht nur die Unternehmer, sondern auch die Verlader meinen, der Staat habe sich bei der Festsetzung der Tarifuntergrenzen etwas gedacht. Daher wird sich an dem gespannten Verhältnis zwischen Verkehrsgewerbe und Verladerschaft kaum etwas Grundsätzliches ändern, solange die Preisbindung aufrechterhalten wird.

e) Begünstigung tarifabhängigen Nebenerwerbs

31. Es gibt freilich auch ungewollte Nebenwirkungen, die für die Verkehrsunternehmer durchaus vorteilhaft sind. Vom Staat verordnete Tarife müssen überwacht werden.

Der Staat tut dies auch, aber teilweise nur indirekt, indem er sich gewerbeeigener Einrichtungen bedient. Gemeint ist hier nicht die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr (BAG), die eine staatliche Einrichtung ist, auch wenn ihre Kosten vom Gewerbe und den Werkverkehrstreibenden getragen werden und an der Spitze ihres Verwaltungsrates ein Verkehrsunternehmer steht. Gemeint sind vielmehr die Straßenverkehrsgenossenschaften, die unter der Obhut der BAG als Frachtenprüfstellen arbeiten – gegen ein Entgelt, das im Laufe der Jahre zu einer der wichtigsten Einnahmequellen der Straßenverkehrsgenossenschaften geworden ist. Theoretisch könnten die Unternehmer, für deren tarifliche Überwachung die BAG zuständig ist, ihre Unterlagen direkt bei der BAG einreichen. Aber das wäre teurer, denn die BAG berechnet höhere Prüfgebühren als die Straßenverkehrsgenossenschaften, was zu einer offenbar beiderseits gewünschten Aufgabenteilung führt.

Auch gegen private Konkurrenz sind die Straßenverkehrsgenossenschaften geschützt, und zwar durch die »Richtlinien für die Zulassung von Frachtenprüfstellen«. Nach diesen Richtlinien, beschlossen vom Verwaltungsrat der BAG, also unter maßgeblicher Mitwirkung von Gewerbevertretern, ist die Zulassung als Frachtenprüfstelle ausgeschlossen, wenn im Betrieb des Antragstellers zugleich Frachtenprüfaufträge der verladenden Wirtschaft ausgeführt werden. Eine Frachtenprüfstelle kann also nur entweder für Verlader oder für Unternehmer tätig werden. Da die Verkehrsunternehmer natürlicherweise zur Straßenverkehrsgenossenschaft tendieren, in der sie selbst Mitglied sind und deren Erträge ihnen folglich auch in irgendeiner Form wieder zugute kommen, hätte eine gewerbeunabhängige Frachtenprüfstelle, die sich um Aufträge von Verkehrsunternehmern bemühen wollte und sich dann ausschließlich auf solche Aufträge stützen müßte, von vornherein keine Marktchancen.

32. Hier ist ein kunstvolles Gebäude errichtet worden. Sein Fundament ist die Preisbindung. Es ist kein Wunder, daß die Nutzer des Gebäudes auf Erhaltung und Ausbau der Preisbindung sinnen. Das Interesse an der Einbeziehung des gesamten Güternahverkehrs in eine Tarifkontrolle, an der sich die Straßenverkehrsgenossenschaften beteiligen können, liegt auf der Hand. Es gibt schon eine Reihe von Landessondertarifen, in denen die Frachtenprüfung durch die Straßenverkehrsgenossenschaften ausdrücklich vorgeschrieben ist.

Und ein umgekehrtes Beispiel: Sendungen, die nach der EWG-Verordnung Nr. 1174 über bilaterale Tarife im grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr nicht preisgebunden sind – Sendungen im Gewicht bis zu 5 to und Sendungen auf Entfernungen bis zu 50 km, um die wichtigsten zu nennen – unterliegen gleichwohl der deutschen Preisbindung. Nach der Rechtsauffassung der BAG, die durch die Rechtsprechung bestätigt worden ist, gelten auf dem deutschen Streckenanteil bis zur ausdrücklichen Freistellung die deutschen Tarifvorschriften, einschließlich der Prüfgebühren abwerfender Tarifüberwachung. Das Gewerbe hätte die Freistellung beantragen können, hat dies aber begreiflicherweise nicht getan. So sieht erst die zur Zeit laufende Novelle zum Güterkraftverkehrsgesetz die Möglichkeit einer Freistellung von Amts wegen vor.

Hier ist ein unproduktiver Verwaltungsaufwand zum Selbstzweck geworden, aus Gründen, die mit den Motiven der staatlichen Preisbindung nichts zu tun haben. Wenn man bedenkt, wieviele teure Arbeitskräfte dadurch gebunden sind, daß Tarife nicht zuletzt deshalb eingeführt oder aufrechterhalten werden, weil sich aus ihrer Überwachung Einnahmen erzielen lassen, dann könnte man auch das für einen Aspekt halten,

der eigentlich in die Diskussion um die Wettbewerbsverzerrungen im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr einzubeziehen wäre.

f) Begünstigung von Verlager-Kartellen

33. Aber nicht nur Verkehrsunternehmer, auch Verlager gewinnen der Bindung der Güterverkehrspreise manchen Reiz ab, an den der Gesetzgeber kaum gedacht hat. Die Auffassung, ein Tarif sei unter Markt- und Wettbewerbsgesichtspunkten in Ordnung, wenn sich Unternehmer und Verlager geeinigt haben, ist nur bedingt richtig. Tatsächlich sind die Verlager unter Umständen bereit, etwas mehr zu zahlen, wenn sie dafür die Gewißheit oder wenigstens einen rechtlichen Anspruch darauf eintauschen, daß keiner von ihnen billiger bedient wird als der andere.

Das gilt nicht nur für die Festfrachten der Binnenschifffahrt, sondern auch für die Tarifuntergrenzen im Güterkraftverkehr, die wegen ihres hohen Niveaus wie Festtarife wirken. Zur Begründung von Tarifierhöhungszugeständnissen fällt dann mitunter sogar ein Wort des Verstehens für die schwache Verhandlungsposition der Verkehrsunternehmer. Mit Hilfe solcher Tarifpolitik läßt sich unter Umständen ein beachtlicher Kostenfaktor aus der Wettbewerbsrechnung für die Märkte der betreffenden Beförderungsgüter ausklammern, was bei frachtempfindlichen Gütern wie Kies, Sand oder anderen Baustoffen wie ein Gebietskartell wirken kann. Daß diese Überlegung nicht aus der Luft gegriffen ist, dafür spricht der Umstand, daß in manchen Verlagerkreisen die Abneigung gegen den nicht preisgebundenen Werkverkehr größer ist als im Verkehrsgewerbe selbst. Der wirtschaftspolitische Kampf gegen die Preisbindung ist also mitunter ein Zweifrontenkrieg.

V. Beurteilung der Zweckmäßigkeit der Preisbindung

1. Wirtschaftspolitische Betrachtungsweise

34. Preisvorschriften können ein Instrument der Wirtschaftspolitik sein. Das zeigte erst kürzlich wieder der Ruf nach amtlichen Höchstpreisen im Zusammenhang mit der Ölkrise. Daß dieser Ruf zum Vorteil der Verbraucher ungehört blieb, weil Höchstpreisvorschriften, wie die Erfahrung in Nachbarländern gelehrt hat, angebotsverkürzend wirken, wenn die betreffende Ware nicht im Geltungsbereich des Gesetzes produziert wird, sei hier nur am Rande vermerkt.

Als Instrument gegen überhöhte Preise ist im Jahre 1948 das vorläufige Preisgesetz geschaffen worden. Die Rechtsprechung hat später anerkannt, daß auch eine Preisstabilisierung nach oben mit Sinn und Zweck des Preisgesetzes vereinbar sein kann. Dadurch ist der Anwendungsbereich des Preisgesetzes auf Fest- und Mindestpreisvorschriften erweitert worden. Die praktische Bedeutung des Preisgesetzes hat mittlerweile stark abgenommen. Eine der letzten auf das Preisgesetz gestützten Verordnungen aus dem Bereich des Verkehrs ist die demnächst auslaufende Kundensatzverordnung.

Aus marktwirtschaftlicher Sicht taugen Preisvorschriften zur Preisstabilisierung weder in der einen noch in der anderen Richtung. Mindestpreise regen zur Vergrößerung des Angebots an, auch wenn die Nachfrage dafür keinen Anlaß bietet — so im Güternahverkehr — und müßten deswegen logischerweise mit einer staatlichen Angebotsbeschränkung verbunden werden. Für eine solche Kombination müßte es freilich triftige Gründe geben, soziale Erwägungen etwa, wie sie im Güterfernverkehr, wo diese Kombination praktiziert wird, sicherlich nicht angebracht sind.

Höchstpreise führen, wenn sie wirklich preisdämpfend festgesetzt werden, zu grauen

Märkten und sind deswegen nur in Verbindung mit einer staatlichen Bewirtschaftung der betreffenden Waren oder Leistungen sinnvoll, vorausgesetzt, die Bewirtschaftung selbst ist sinnvoll.

Festpreise schließlich passen im Grunde nur zu einem Monopolbetrieb, der auf diese Weise zur Gleichbehandlung aller Kunden gezwungen werden soll. Hier stellt sich jedoch zunächst die Vorfrage, ob das Monopol notwendig oder unvermeidlich ist. Typisches Beispiel ist die Post und war die Eisenbahn vor dem Aufkommen des Kraftverkehrs in Verkehrsverbindungen, in denen die Binnenschifffahrt nicht zur Verfügung stand.

35. Nimmt man das vorstehend Gesagte als Rahmenbedingung für sinnvollen Gebrauch von Preisvorschriften, so gibt es heute im Güterverkehr weder für Fest- noch für Mindest- noch für Höchstpreise überzeugende wirtschaftspolitische Gründe. Um so mehr stört, daß die bestehenden Preisvorschriften die Bundesregierung meist im falschen Moment zum Handeln zwingen.

Schäumt die Konjunktur über oder gibt es aus anderen Gründen einen inflatorischen Schub, dann steigen die Kosten auch in den preisgebundenen Wirtschaftsbereichen. Auch dort möchte man die gestiegenen Kosten über den Preis abwälzen. Folglich werden Preiserhöhungen beantragt, und das im gleichen Moment, in dem die Bundesregierung pflichtgemäß darüber nachdenkt, wie sie den Preisauftrieb bremsen kann. In der Regel gelingt es nicht, solche Preiserhöhungswünsche abzuwehren, weil die Kostensteigerungen nicht bestritten werden können und die an sich notwendige Grundsatzdebatte über Sinn oder Unsinn der Preisbindung in solchen Augenblicken aus Zeitmangel vertagt zu werden pflegt. Die Regierung muß dann im Bereich der administrierten Preise das vorexerzieren, was sie der nicht preisgebundenen Wirtschaft vorwirft. Daß darunter die Glaubwürdigkeit der offiziellen Wirtschaftspolitik leidet, ist eine Folge, die zu beklagen zwecklos ist, solange an den Ursachen nichts geändert wird.

36. Nicht zuletzt solche Überlegungen haben zu den »Grundsätzen für staatliche Preisregelungen« vom 24. 6. 1970 (Bundesanzeiger Nr. 118 vom 3. 7. 1970) geführt, deren erklärtes Ziel es ist, noch bestehende staatliche Preisbindungen abzuschaffen, zumindest aber immer wieder auf ihre Notwendigkeit überprüfen zu lassen. Seitdem ist einiges geschehen, im Verkehr freilich nur dort, wo die Federführung beim Bundesminister für Wirtschaft lag, nämlich bei den Kundensätzen im Spediteur-Sammelgutverkehr, deren verbindliche Untergrenzen schon seit zwei Jahren nicht mehr erhöht worden sind.

Dagegen ist im Bereich originärer Verkehrspolitik aktive Wirtschaftspolitik kaum anders als im bewußten Konflikt möglich. Solche Konflikte werden tunlichst vermieden, wenn es sich um weniger wichtige Anlässe handelt, und sonst eher politisch als fachlich gelöst. Das führt zurück zum Ausgangspunkt, der verteilten Zuständigkeit und ihren Folgen — primär ein politisches Problem, zugleich aber, wie zu zeigen versucht wurde, Ursache ökonomischer Widersprüche.

2. Verkehrspolitische Betrachtungsweise

37. Wer die staatliche Preisbindung schon aus wirtschaftspolitischer Sicht beurteilt hat, tut sich schwer, besondere verkehrspolitische Aspekte zu finden oder gar zu vertreten, von der Frage der »Zuständigkeit« ganz abgesehen. Trotzdem soll es versucht werden. Das verkehrspolitische Hauptziel, Sanierung oder wenigstens Stabilisierung der Finanzlage der Bundesbahn, ist mit den bisherigen Mitteln, zu denen auch die staatliche Preisbindung und -koordinierung gehörte, nicht erreicht worden. Die gelegentlich zu hörende

Behauptung, das liege daran, daß die Bundesbahn in der Vergangenheit wiederholt an Tariferhöhungen gehindert worden sei, ist in dieser Form unzutreffend. Zwar gab es solche »Hinderungen«, aber bei Licht besehen handelte es sich jeweils um eine zeitliche Verschiebung, deren finanzielle Auswirkungen beileibe nicht den Umfang der im gleichen Zeitraum eintretenden Kostensteigerung erreichten. Letzteres folgt schon aus der Tatsache, daß die Bundesbahn nun schon seit Jahren ihren Kostenzuwachs allenfalls zur Hälfte durch Tariferhöhung abdecken kann.

Insbesondere wäre es falsch anzunehmen, Kumulierungschancen seien verpaßt worden. Wenn eine Tariferhöhung von 10% um 6 Monate hinausgezögert wurde, um ein ganz abstraktes Beispiel zu bilden, dann hieß das nicht, daß auch die nächste Tariferhöhung automatisch um 6 Monate verschoben werden mußte oder daß bei Ausführung des ursprünglichen Plans nach 6 Monaten schon die nächste Tariferhöhung möglich gewesen wäre. Auch bei administrierter Preisbildung entscheiden über Preiserhöhungsmöglichkeiten letztlich Angebot und Nachfrage, vor allem auf Märkten mit Wettbewerb.

Die Tariferhöhungen im Güterkraftverkehr, die die Marktlage regelmäßig mehr oder weniger stark überziehen und nicht einmal durch Androhung von Sanktionen voll durchzusetzen sind, zeigen der Bundesbahn deutlich genug, was der Markt bestenfalls hergibt. Die überdurchschnittlichen Zuwachsraten des Werknah- und -fernverkehrs sind ein weiterer Hinweis auf das relativ hohe Niveau der innerstaatlichen Gütertarife. Nur naive Marktvorstellungen können zu dem Schluß verleiten, daß Häufigkeit und zeitliche Staffelung von Tariferhöhungen das jeweils erreichbare Preisniveau nennenswert zu beeinflussen vermögen.

Bei ihren Bemühungen um ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen Preis, Menge und Kosten war die Bundesbahn eher in Gefahr, infolge von Preiserhöhungen überproportionale Verkehrsverluste hinnehmen zu müssen, als daß ihren Tarifeuren vorzuwerfen gewesen wäre, Preiserhöhungsspielräume nicht genutzt zu haben. Wenn Mehrkosten trotzdem nicht durch Tariferhöhungen aufgefangen werden konnten, dann war die staatliche Preisbindung und -koordinierung hierfür eben nicht das richtige Instrument.

38. Ehe auf Grund solcher Erkenntnisse die Instrumente gewechselt werden, ist allerdings zu überlegen, was beim Gewerbe passieren würde oder geschehen müßte, wenn die Preisbindung abgeschafft würde. Die Verfechter der Preisbindung prophezeien, daß dann »ruinöser Wettbewerb« einsetzen würde, also ein Preisverfall, vor dem die Preisbindung das Gewerbe gerade schützen soll. Diese Behauptung ist früher auch für den Bereich des Spediteur-Sammelgutverkehrs aufgestellt und dort durch die seitherige Entwicklung eindeutig widerlegt worden. Aber auch bei der Binnenschifffahrt und beim Güterkraftverkehr gibt es in Bezug auf »ruinösen Wettbewerb« mehr Furcht als Erfahrung, es sei denn, man läßt Reminiszenzen an die Weltwirtschaftskrise und ihre Folgen in den dreißiger Jahren als ausreichende Erfahrung gelten.

39. Die Binnenschifffahrt muß schon heute damit fertig werden, daß der nicht preisgebundene grenzüberschreitende Verkehr Kombinationen erlaubt, die auf ganz legale Weise Festpreise im innerstaatlichen Verkehr variabel machen. Andererseits setzen langfristige Verträge, wie sie im Interesse sowohl der Schifffahrttreibenden als auch der Verladener liegen, keine Preisbindung voraus. Vielmehr ist zu vermuten, daß mancher Frachtausschußbeschuß nur die Aufgabe hat, einen vorher abgeschlossenen Beförderungsvertrag hinsichtlich der vereinbarten Frachtraten in das bestehende Tariffsystem einzuordnen. Im übrigen könnte mit der Preisbindung nur wegfallen, was sie vorher

bewirkt hatte, also ein leichtes Raten-Plus, von dem noch die Kosten der Tarifüberwachung abzuziehen wären, soweit sie heute vom Gewerbe zu tragen sind.

Gewerbepolitische Äußerungen aus der letzten Zeit lassen darauf schließen, daß die Binnenschifffahrt selbst über eine Preisbindung ohne Staat nachdenkt. Schritte in diese Richtung werden aber mit der Forderung abgeblockt, zuvor müsse eine europäische Kapazitätsregelung installiert werden. Gemeint ist damit die »Stillegungsregelung«, über die nun schon fast 20 Jahre lang diskutiert wird, so daß man vermuten könnte, dieses Thema rege mehr zur Entdeckung schwieriger Probleme an als zur Erzielung konkreter Fortschritte. Wenn sich nicht bald eine Lösung zeigt und die Alternative »Festfrachten oder Stillegungsregelung« nicht zum bloßen Vorwand für eine Aufrechterhaltung des Status quo werden soll, dann werden neue Überlegungen anzustellen und andere Möglichkeiten zur Ablösung des Festfrachtsystems in Erwägung zu ziehen sein.

40. Der Güternahverkehr ist in diesem Zusammenhang wegen der großen Zahl der Kleinbetriebe der schwierigste Fall. Hier ist der objektive Vorteil der Preisbindung aus den oben dargelegten Gründen besonders niedrig und möglicherweise sogar mit einem negativen Wert zu veranschlagen. Das subjektive Urteil eines wesentlichen Teils der Unternehmer lautet jedoch ganz anders. Das wäre rein ökonomisch gesehen unbeachtlich. Aber Meinung und Stimmung der Regierten sind nun einmal wichtige politische Faktoren. Deswegen müßte zunächst versucht werden, das Selbstbewußtsein der Güternahverkehrsunternehmer zu stärken, wozu freilich auch Testmöglichkeiten gehören. Dabei erweist sich als Hindernis, daß schon die tarifrechtlichen Kompetenzen nicht in einer Hand liegen. Im Laufe der Jahre haben die Länder für wesentliche Teilbereiche des Güternahverkehrs Landessondertarife erlassen, was ohne Zustimmung des Bundes möglich war, weil der Güternahverkehrstarif so konstruiert ist, daß Landesrecht Bundesrecht bricht. Infolgedessen besteht keinerlei Gewähr dafür, daß auf Bundesebene geschaffene tariffreie Räume auf Landesebene ebenfalls ausgespart werden. Dieser tarifpolitisch unbefriedigende Zustand macht einen auf Abbau der Preisbindung gerichteten verkehrspolitischen Gesamtplan für den Güternahverkehr abhängig von einer entsprechenden Gesetzesänderung.

Eine Möglichkeit, Abhilfe zu schaffen, wäre ein Verzicht der Länder auf ihre prioritäre Mitzuständigkeit in Tariffragen. Wenn die Länder dazu nicht bereit sind, so wäre daran zu denken, den Güternahverkehr ebenso zu behandeln wie den öffentlichen Personennahverkehr, das heißt, die Tarifzuständigkeit ganz auf die Länder zu übertragen und dem Bund nur die Preisbildung für den Güternahverkehr der Bundesbahn vorzubehalten, damit die Bundesbahn insbesondere die bahnamtliche Rollfuhr weiterhin nach ihren Bedürfnissen regeln könnte. Dann müßte ein »Ideenwettbewerb« der Länder für praktische Erfahrungen mit neuen Modellen sorgen, freilich bei erheblich verminderten Chancen, Güterfern- und Güternahverkehr jemals zu einem einheitlichen Güterkraftverkehr zusammenzuführen.

41. Beim Güterfernverkehr würde die Kontingentierung von einem etwaigen Wegfall der Preisbindung nicht berührt. Die ertragsverbessernde Wirkung der Kontingentierung bliebe erhalten. Zugleich wäre damit auch für die Ängstlichen »ruinöser Wettbewerb« weiterhin ausgeschlossen, denn dazu kann es selbst nach Auffassung jener nur bei Überkapazitäten kommen, die die Kontingentierung mehr als verhindert. Verloren ginge nur das zusätzliche Preisbindungs-Plus, das aber sicherlich kleiner ist als das Plus, das aus der ständigen Angebotsknappheit resultiert.

Die Knappheitsrenten des Güterfernverkehrs werden heute nur der Bundesbahn und dem Bundeshaushalt zuliebe in Kauf genommen. Andernfalls wäre beim besten Willen nicht zu verstehen, weshalb ein so wesentlicher Unterschied zwischen Güterfern- und Güternahverkehr gemacht wird. Der Verzicht auf das zusätzliche Preisbindungs-Plus, abzüglich der vom Gewerbe zu tragenden Tarifüberwachungskosten, wäre der Preis, den das Güterfernverkehrsgewerbe für die Abschaffung der Preisbindung zu zahlen hätte, für eine Regelung also, die es keineswegs wünscht. Wenn aber ein Gewerbebezweig schon einen wesentlichen Vorteil besitzt, auf den er eigentlich keinen Anspruch hat, dann geschieht ihm kein Unrecht, wenn ihm ein weiterer Vorteil, der im wesentlichen auch noch auf dem ersten Vorteil beruht, entzogen wird. So weit darf der Besitzstandsschutz nicht ausgedehnt werden, daß jede Politik als ausgeschlossen betrachtet wird, die nicht lediglich in der Gewährung von Vergünstigungen besteht. Das muß umso mehr gelten, wenn gleichzeitig ungewollte Nebenwirkungen und schließlich und endlich Zweifel an der Glaubwürdigkeit der staatlichen Preis- und Stabilitätspolitik beseitigt werden sollen.

42. Um einen gewissen, wenn auch sicher keinen vollen Ausgleich zu schaffen, wäre in Erwägung zu ziehen, ob nicht den Frachenausschüssen der Binnenschifffahrt und den Tarifkommissionen des Güterkraftverkehrs oder ähnlichen Gremien ein Preisempfehlungsrecht eingeräumt werden sollte. Was den Sammelgut-Spediteuren recht ist, das sollte den Verkehrsunternehmern billig sein. Erfahrungen werden aus dem Bereich des Sammelgutverkehrs in absehbarer Zeit vorliegen. Sie sollten genutzt werden.

Summary

For different reasons and in different form freight transport-prices are subject to administrative regulations. The leading motif thereof is to protect the Bundesbahn (Federal Railways) against the competition of the commercial transportation firms. The Bundesbahn's financial situation does not show any persistent result. Secondary motif is the protection of the commercial transportation sector against a »ruinous« interior competition. The basic idea of it that road-haulage has tendency to »ruinous« competition cannot be justified by facts. The development within partial sectors of the commercial transport which are exempt from price-fixation pleads more for the fact that the competition is running quite normally. The carriers-collecting road-haulage is working more and more and with good results on the basis of not engaging standard prices. One day, one should draw conclusions thereof also for the remaining branches of freight transportation.

Résumé

Par des raisons différentes et d'une forme variée les prix du trafic marchandises sont soumis à une réglementation administrative. Le motif principal en est de protéger la Bundesbahn (Chemin de fer fédéral) contre la concurrence du métier de transport. La situation financière de la Bundesbahn ne laisse pas connaître un succès continu. Comme motif secondaire figure la protection du métier de transport contre une concurrence »ruineuse« à l'intérieur. Le fondement de cette idée que le trafic marchandises aurait la tendance d'une concurrence »ruineuse« n'est toutefois pas justifié par les faits. Le développement dans les secteurs partiels du trafic marchandises qui sont exceptés de la fixation des prix prouve plutôt que la concurrence fonctionne normalement. Dans le domaine du trafic expéditeur-transport de marchandises collectif on opère de plus en plus et avec de bons résultats avec des prix directeur et sans engagement. Un jour, on pourrait en conclure de même pour les autres branches du trafic marchandises.

Verkehrspolitik unter planwirtschaftlichen Bedingungen

— dargestellt am Beispiel der DDR und Sowjetunion —

VON PROFESSOR DR. JOHANNES F. TISMER, BERLIN

I.

Die Wirtschaftswissenschaft verbindet in wohlfahrtstheoretischer Argumentation mit dem Begriff »Optimum« einen Zustand, in dem das günstigste Wirkungsverhältnis der zur Gütererzeugung und Leistungserstellung verfügbaren Produktivkräfte einer Volkswirtschaft (Erzeugungsmaximum) gegeben ist. Eine andere Nutzung vermag den wirtschaftlichen Wohlstand nicht zu erhöhen.

Eine Identifizierung des Wirtschaftlichkeitsziels mit dem ordnungspolitischen Ziel der Bundesregierung »Ordnung der Märkte des Binnengüterverkehrs nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen« liegt nahe, wenn es im Bericht des Bundesministers für Verkehr heißt:

»1951 und erneut 1957 (wird) als gleichlautendes Ziel aufgezeigt, den Verkehr so zu ordnen, daß der größte volkswirtschaftliche Nutzen mit möglichst geringem Kostenaufwand erreicht wird. Diese Hervorhebung des sogenannten »ökonomischen Prinzips« bestätigt, daß die Bundesregierung ... die Privatinitiative und ein vernünftiges betriebswirtschaftliches Handeln der Verkehrsunternehmen für unerlässlich gehalten hat«¹⁾.

Zur Realisierung eines Koordinationsoptimums im Binnengüterverkehr, wonach jeweils derjenige Verkehrsträger (Eisenbahn, Binnenschifffahrt, Kraftwagen) zum Einsatz kommt, der bei substitutiven Leistungen die niedrigsten marginalen volkswirtschaftlichen Transportkosten verursacht, wird der Wettbewerb als geeignetes Mittel angesehen. Der davon ausgehende Kostendruck bewirkt tendenziell, daß Verkehrsleistungen zu Grenzkosten angeboten werden und das Produktionsmaximum erreicht wird. Allerdings bereitet die notwendige Dosierung der Kapazitäten bei Infrastrukturinvestitionen, anders als bei Verkehrsmittelinvestitionen, unüberwindliche Schwierigkeiten. Dieser Umstand gab Veranlassung, geeignete Verfahren zu entwickeln, um rationale Investitionsentscheidungen zu treffen, wie z. B. für den Bau von Verkehrswegen²⁾. Unter den in Frage kommenden Kalkulationsmethoden ist auch das sogenannte Totalprinzip zu erwähnen. In Abweichung von der Wohlfahrtstheorie ist es nicht an Marginalbedingungen gebunden, sondern stellt ab auf Gesamtwerte und Gesamtkosten homogener Leistungen³⁾. Diese Zusammenhänge sind im Rahmen der verkehrswissenschaftlichen Diskussion zur Frage der optimalen Verkehrskoordination in aller Breite erörtert worden, so vor allen

¹⁾ Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1965. Ein Bericht des Bundesministers für Verkehr; Bd. 29, Hof/Saale 1965, S. 24 f.

²⁾ Vgl. hierzu die Ausführungen von Froböse, H.-J., Optimale Verkehrskoordination, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 40. Jg. (1969), S. 18 ff.

³⁾ Peschel, K., Die Koordinierung von Schiene und Straße im Binnengüterverkehr Belgiens, Frankreichs und der Niederlande — unter Berücksichtigung der europäischen Integration (= Vorträge und Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 31), Göttingen 1964, S. 27 ff.