

Summary

This study demonstrates that considerable savings in journey-to-work costs for each participating individual could be effected by car-pooling and social benefits as well. One should think particularly of the reductions in congestion due to private car traffic and in the dependence on mineral oil. However, an analysis of car-pooling programs has shown that the concept has not made any appreciable progress so far, despite the obvious advantages it entails. In the empirical part of the study, based on the distribution of the homes of employees of larger companies, the existence of a sizeable potential for car-pooling has been demonstrated. But car pools generally miscarry because of the joint timetable this mode of transport involves. Aside from that, there are emotional reasons too which speak against car pools and get in the way of their more widespread use. Finally, there are the problems of taxation and liability law apparently weighing upon participants and hampering the success of car pooling programs. Apart from an improvement of the basic legal conditions, the removal of information deficits and obstacles to communication, consideration might be given to the establishment, at a community agency, of a position for a car-pooling representative who, at no major additional costs, could promote the concept by initiating car-pooling programs at larger companies within the region, thus contributing to a step-by-step familiarization with the car-pooling idea.

Résumé

La présente étude montre que des car pools mis en place aux heures de pointe entraînent des économies de frais individuels notables et offrent des avantages sociaux. Il faut notamment penser à une diminution des embouteillages dans le trafic individuel et à une réduction de la dépendance du pétrole. En dépit de ces avantages, une analyse des programmes de car pools montre que ces car pools ne se sont pas encore implantés de façon appréciable. La partie empirique de l'étude prouve que, d'après la distribution donnée des domiciles du personnel de grandes entreprises, il existe un potentiel objectif considérable pour de tels car pools. La création de car pools échoue avant tout en raison de l'horaire commun qu'exige ce type de transport pour les personnes concernées. Ce sont également des raisons émotionnelles qui entravent la propagation de ces car pools. Un handicap présentent finalement les problèmes d'impôts et de responsabilité relatifs aux car pools. Outre une amélioration des conditions de base légales et la suppression du déficit d'information et des obstacles à l'information, une mesure d'encouragement de car pools auprès des communes serait la mise en fonction d'un représentant des car pools qui pourrait, sans frais supplémentaires importants, initier les employeurs aux programmes de car pools et ainsi contribuer à une expansion progressive du concept des car pools.

ZEITSCHRIFT FÜR VERKEHRS- WISSENSCHAFT

INHALT DES HEFTES:

- | | |
|--|-----------|
| Ziele und Mittel der Verkehrswegepolitik
Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr
– Gruppe Verkehrswirtschaft – | Seite 207 |
| Mehr Wettbewerb im Post- und Fernmeldewesen
Von Günther Storsberg, Bonn | Seite 217 |
| Die Marktstrukturen im Linienseeverkehr
in ihrer Bedeutung für die verladende Wirtschaft
Von Waltraud Steinweg, Köln | Seite 233 |
| Bewertung der Güterverkehrsströme
– Zusammenhänge zwischen wertmäßiger Produktion
und Transportaufkommen –
Von Bernd Törkel, Bonn | Seite 247 |
| Buchbesprechung | Seite 255 |

Zuschriften für die Redaktion sind zu richten an
Prof. Dr. Rainer Willeke
Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln
Universitätsstraße 22, 5000 Köln 41

Schriftleitung:
Prof. Dr. Herbert Baum
Institut für Wirtschaftspolitik
Hochschule der Bundeswehr Hamburg
Holstenhofweg 85, 2000 Hamburg 70

Herstellung - Vertrieb - Anzeigen:
Verkehrs-Verlag J. Fischer, Paulusstraße 1, 4000 Düsseldorf 14,
Telefon: (02 11) 67 30 56, Telex: 8 58 633 vvf

Einzelheft DM 16,-, Jahresabonnement DM 58,-,
zuzüglich MWSt und Versandkosten.

Für Anzeigen gilt Preisliste Nr. 7 vom 1. 1. 1978.

Erscheinungsweise: vierteljährlich.

Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, photographische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrophotos u. ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Ziele und Mittel der Verkehrswegepolitik

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr
– Gruppe Verkehrswirtschaft*) –

0. Vorbemerkung

In der verkehrspolitischen Diskussion über die weitere Verkehrswegeplanung überlagern sich Spannungen im Zielsystem und einschneidende Haushaltsrestriktionen. Die starke Reduzierung der Investitionsausgaben für die Verkehrsinfrastruktur kann sich schon auf mittlere Sicht als ein Hindernis für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und für die Realisierung vor allem auch beschäftigungspolitisch erwünschter Wachstumsraten erweisen. Schwachstellen in der Verkehrsinfrastruktur verhindern die Ausnutzung von Produktivitätsfortschritten, die der Verkehr durch die Erleichterung arbeitsteiliger Produktionsprozesse, durch die Verkürzung von Entfernungen, durch die Intensivierung interregionalen Wettbewerbs und durch die konkurrenzfähige Anbindung abgelegener Räume zu erschließen vermag.

Ferner ist abzusehen, daß durch die besonders drastischen Kürzungen der Straßenbaumittel eine Änderung der Ausgabenverteilung herbeigeführt wird, die sich von den vorliegenden Prognosen der Nachfrage deutlich abhebt. Es kann dann zu Improvisationen kommen, bei denen das haushaltspolitische Vorgehen die Leistungs- und Entfaltungsmöglichkeiten der einzelnen Verkehrsbereiche einseitig verändert, ohne dafür auf fundierte Wirtschaftlichkeitsvergleiche Bezug zu nehmen.

Dagegen sollte aber Übereinstimmung darüber bestehen, daß für die Mittelaufteilung der Maßstab wirtschaftlicher Prioritäten um so wichtiger ist, je enger sich die Finanzierungsspielräume darstellen. Ferner sollte in Zeiten struktureller Wachstumsschwäche mit Unterbeschäftigung und großen Leistungsbilanzdefiziten die Infrastrukturpolitik des Verkehrs deutlicher denn je mit den angebotsorientierten Zielen und Entwicklungsstrategien der allgemeinen Wirtschaftspolitik verknüpft werden.

Der Wissenschaftliche Beirat hält es deshalb für geboten, die folgende Stellungnahme zur aktuellen Diskussion über die Ziele und Mittel der Verkehrswegepolitik abzugeben.

1. Aktuelle Ziele der Bundesverkehrswegepolitik

1.1. Die grundlegenden und langfristigen Ziele der allgemeinen Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland haben sich trotz gravierender Änderungen der gesamt-

*) Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Verkehr – Gruppe Verkehrswirtschaft – sind die Professoren *Dr. Rainer Willeke*, Köln (Vorsitzender), *Dr. Gerd Aberle*, Gießen, *Dr. Helmut Diederich*, Mainz, *Dr. Rolf Funck*, Karlsruhe, *Dr. Walter Hamm*, Marburg, *Dr. Harald Jürgensen*, Hamburg, *Dr.-Ing. Wilhelm Leutzbach*, Karlsruhe, *Dr. Rainer Mackensen*, Berlin, *Dr. Paul Riebel*, Frankfurt am Main, *Dr. Hellmuth St. Seidenfus*, Münster.

wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen im vergangenen Jahrzehnt kaum verändert. Formeln wie:

- Sicherung der Freiheit der Wahl des Verkehrsmittels in einer kontrollierten Wettbewerbsordnung,
- Erhaltung und Förderung der Mobilität von Bürger und Wirtschaft,
- Förderung einer volkswirtschaftlich sinnvollen Aufgabenteilung der Verkehrsträger,
- Vorhaltung einer angemessenen Verkehrsinfrastruktur für eine sich stetig weiterentwickelnde Wirtschaft

gelten, mit geringfügigen Abwandlungen, heute wie vor zehn und mehr Jahren.

Die Tatsache, daß seit Ende der 60er Jahre die praktische Verkehrspolitik durchaus wesentlichen Änderungen unterworfen war, ohne mit den konstanten Generalzielen deshalb in Konflikt zu geraten, ist ein Indiz dafür, daß diese Zielformulierungen in ihrer Auslegungsbreite den Charakter von Leerformeln haben. Ihre Funktion besteht eher in ihrer Konsensfähigkeit und politischen Unverbindlichkeit. Was die Eigenschaft der Aktualität anbetrifft, so besitzen sie diese – je nach Einstellung des Betrachters – in einer Hinsicht immer, in anderer hingegen nie.

1.2. Die im engeren Sinne und im Sinne dieser Vorlage aktuellen Ziele sind eher erkennbar aus Gewichtungverschiebungen in der nächstniedrigeren Zielebene, auf der sich auch die wirklichen politischen Auseinandersetzungen und Frontbildungen vollziehen. Auf dieser Ebene geht es um die Konkretisierung der ständig geltenden Generalziele in realitätsnähere und verbindlichere Einzelziele.

1.3. Diese konkretisierten Ziele der Verkehrspolitik des Bundes, die naturgemäß die Grundlage für eigene Zielsetzungen von Teilbereichen dieser Politik, wie hier der Verkehrswegepolitik, bilden, waren niemals ausschließlich sektorbezogen etwa in der Weise, daß sie die Optimierung des gesamten Verkehrssystems nach ökonomisch-technischen Kriterien zum Inhalt hatten. Vielmehr wurde Verkehrspolitik stets auch als Gesellschaftspolitik betrachtet. Das bedeutet, daß die jeweils aktuellen verkehrspolitischen Ziele sich schon immer aus zwei Teilen zusammensetzten:

- einerseits aus den originär verkehrssektorbezogenen Teilzielen sowie
- andererseits aus Zielkomponenten, die aus anderen Sektorpolitiken wie etwa der Raumordnungspolitik oder der Umweltpolitik abgeleitet sind.

Es ist müßig zu fragen, inwieweit letztere tatsächlich als Ziele der Verkehrspolitik angesehen werden können. Tatsache ist, daß sie die konkrete Ausprägung der Verkehrspolitik in wesentlichem Ausmaß mitbestimmen, so daß ihr faktischer Zielcharakter völlig ungeachtet ihrer ressortmäßigen Herkunft außer Frage stehen dürfte.

1.4. In der Vergangenheit lag nun (bei temporär durchaus wechselnder Bedeutung einzelner Zielkomponenten) das Schwergewicht sinnvollerweise bei den originär verkehrlichen Zielen. Hinzu kam, daß zwischen letzteren und den aus anderen Politikbereichen, etwa der Wachstumspolitik oder der Raumordnungspolitik, abgeleiteten Zielen überwiegend Zielharmonie oder -neutralität herrschte, wohingegen der konfliktäre Bereich (z. B. zwischen originär verkehrlichen und umweltpolitischen Zielen) noch relativ klein war.

Bei beiden Sachverhalten hat sich in neuerer Zeit ein gravierender Wandel ergeben.

1.5. Entsprechend den obigen Ausführungen lassen sich die aktuellen, offiziell erklärten Ziele der Bundesverkehrswegepolitik in zwei Hauptgruppen aufspalten (siehe Schaubild).

Der originär verkehrliche Teilbereich kann mit dem Schlagwort „Effizienzsteigerung der Transportabläufe“ überschrieben werden. Hiermit werden vier Einzelziele zusammengefaßt, die in der gegenwärtigen Diskussion dieser Thematik immer wieder in den Vordergrund gestellt werden:

- Verbesserung der Kooperation der Verkehrsträger,
- selektiver Ausbau des gegenwärtigen Verkehrswege-netzes,
- Verbesserung der Kapazitätsausnutzung,
- Hebung der Verkehrssicherheit.

Im Bereich der sich aus anderen Sektorpolitiken ergebenden Ziele der Verkehrswegepolitik haben gegenwärtig die drei Einzelziele

- Energieeinsparung und Energiesubstitution,
- Umweltschonung,
- Entlastung des Bundeshaushalts

die verkehrspolitisch relevanten Ziele aller übrigen Sektoren weitgehend in den Hintergrund gedrängt.

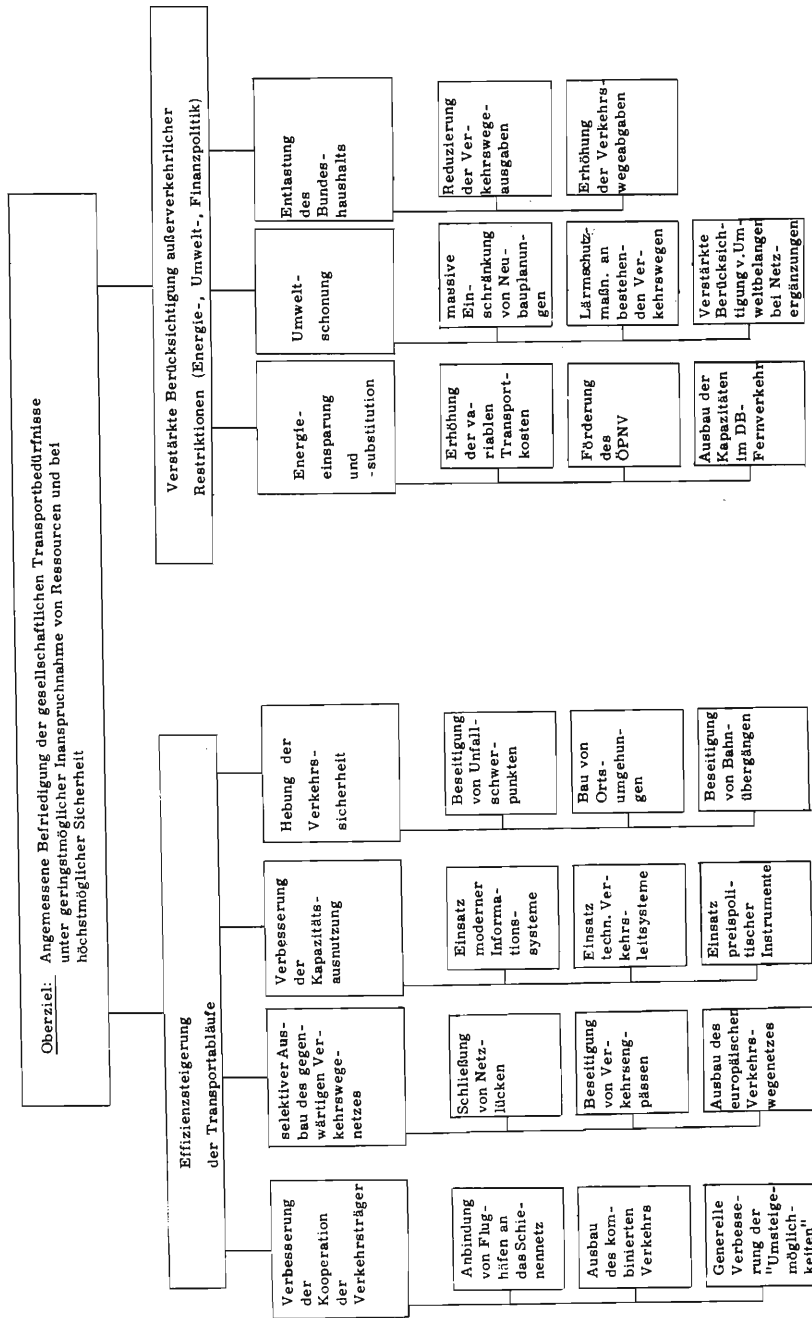
Diese offiziell erklärten Ziele sind es jedoch nicht allein, welche die praktische Bundesverkehrswegepolitik festlegen. Aus den in der jüngsten Vergangenheit erfolgten Verschiebungen der Ausgabenansätze gegenüber dem bereits durchgerechneten Bundesverkehrswegeplan '80 läßt sich z. B. auf eine Bevorzugung des Infrastrukturausbaus im Schienenverkehr schließen, ohne daß vergleichende Nutzen-Kosten-Untersuchungen für diese Verschiebungen bekannt geworden wären. Solche die Bundesverkehrswegepolitik mitbestimmenden Hintergrundziele lassen sich – mehr oder weniger deutlich – nur aus dem faktischen Handeln ableiten. Sie sind jedoch bei einer Bewertung der Ziel-situation in keinem Falle zu vernachlässigen.

1.6. Untersucht man die Zielbeziehungen, die zwischen den gegenwärtig aktuellen Einzelzielen bestehen, so ergeben sich überraschende Ergebnisse.

Einerseits sind die offiziell genannten Einzelziele des originär verkehrlichen Bereichs erstaunlich kompatibel. So wird etwa ein selektiver Ausbau des gegenwärtigen Verkehrswege-netzes (speziell die Beseitigung von Verkehrsengpässen) gleichzeitig auch die Verkehrssicherheit heben, und eine verbesserte Kapazitätsausnutzung läßt sich zumindest in Teilbereichen über eine verbesserte Kooperation der Verkehrsträger erreichen. Zu Konflikten kommt es in diesen Bereichen freilich dann, wenn die Politik sich faktisch von diesen Zielen löst und etwa Gewichtsverschiebungen zugunsten der DB vornimmt, die nicht den zu erwartenden verkehrswirtschaftlichen Verhältnissen entsprechen.

Andererseits ergibt sich eine ebenfalls weitgehende Kompatibilität zwischen den originär verkehrssektorexternen Einzelzielen. Es bedarf keiner ausführlichen Begründung, daß die Ziele „Energieeinsparung“ und „Umweltschonung“ zum weit überwiegenden Teil harmonisch sind. Soweit aus Umweltgründen auf Neubauplanungen verzichtet wird, ergibt sich ebenfalls eine Zielharmonie zu der angestrebten Entlastung des Bundeshaushalts; dies gilt allerdings dann nicht mehr, wenn z. B. teure Lärmschutzmaßnahmen an

Schaubild: Aktuelle Ziele der Bundesverkehrswegebpolitik



bestehenden bzw. neu geschaffenen Verkehrswegen durchgeführt werden. Zwar können die Ziele der Energieeinsparung und der Haushaltssicherung kurzfristig miteinander kollidieren, wenn die Einsparung von Kraftstoffen zu verminderten Steuereinnahmen führt, d. h. wenn diese Tendenz nicht schon durch eine Anhebung der Steuersätze überkompensiert wurde. In der längerfristigen Sicht muß das Urteil je nach der Ausgangslage und den Entwicklungsgegebenheiten aber unterschiedlich ausfallen. Falls der Verzicht auf Straßenbaumaßnahmen Engpaßlagen und Stauungserscheinungen verschärft sowie zu Umwegfahrten veranlaßt, entsteht aus dem Kraftstoffmehrverbrauch ein Widerspruch zwischen der energiepolitischen und fiskalischen Zielsetzung. Besteht die Gefahr solcher Rückwirkungen nicht, so ist jede Energieeinsparung grundsätzlich auch konjunktur- und wachstumsförderlich. Dies entlastet den Staatshaushalt infolge vermiedener Steuerausfälle, verminderter Ausgaben für Arbeitslosenunterstützungen und rückläufiger Leistungsbilanzdefizite.

Im Gegensatz zu den bisherigen Feststellungen ergeben sich bei der Untersuchung der formalen, offiziell artikulierten, wie faktischen Beziehungen zwischen den im engeren Sinne verkehrlichen Zielen einerseits und den originär verkehrssektorexternen Einzelzielen andererseits nur sehr wenige Zielharmonien (Energieeinsparung läßt sich z. B. in beschränktem Maße über eine verbesserte Kooperation der Verkehrsträger sowie über eine verbesserte Kapazitätsausnutzung erreichen), dafür aber gravierende Zielkonflikte: fast alle originär verkehrlichen Ziele führen eher zu einer Be- denn zu einer Entlastung des Bundeshaushalts, weiterhin sind die Ziele „Energieeinsparung“ und „Umweltschonung“ letztlich auf eine Reduzierung der Verkehrsmengen gerichtet, was dem rein verkehrlichen Zielbereich, speziell im Hinblick auf die Oberziele „Mobilitätsförderung“ und „Wachstumssicherung“, direkt zuwiderläuft.

1.7. Wie bereits angedeutet, hat sich in der Gewichtung der beiden Haupt-Zielbereiche in neuerer Zeit eine bedeutende Verlagerung ergeben. Die frühere Dominanz der originär verkehrlichen Ziele ist einer Gleichrangigkeit beider Zielkomplexe gewichen, ja teilweise haben die aus verkehrssektorexternen Politikbereichen abgeleiteten Teilziele heute sogar schon das Übergewicht erlangt. Es ist bezeichnend, daß in der offiziellen Begründung der derzeit weitreichendsten verkehrspolitischen Maßnahme, nämlich der massiven Erhöhung der Mineralölsteuer, nicht ein einziges originär verkehrliches Ziel genannt wird.

1.8. Diese Gewichtungsverschiebung gibt zu größter Sorge Anlaß. Es wurde gezeigt, daß zwischen den offiziell genannten Haupt-Zielbereichen gravierende Zielkonflikte auftreten. Eine Verlagerung des Schwergewichts von einem auf den anderen Zielbereich führt damit zwangsläufig zu Zieleinbußen bei dem bisher im Mittelpunkt stehenden Zielkomplex. Die damit in Kauf genommene suboptimale Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur wird dann zusätzlich durch intrasektorale Verzerrungen belastet, wenn etwa unter dem Vorwand von Energieeinsparung und Umweltschutz der Ausbau der Infrastruktur in Netzteilen vorangetrieben wird, auf die sich die zu erwartende Verkehrsnachfrage nicht richten wird.

Vor einer solchen Entwicklung muß eindringlich gewarnt werden. Gerade in Zeiten erhöhter weltwirtschaftlicher Strukturwandlungen und eines massiven Anpassungsdrucks auf die deutsche Wirtschaft wäre eine suboptimale Erweiterung des Verkehrswegenetzes

– im ganzen wie in seinen Teilen – besonders bedenklich. Zwar wird niemand ernsthaft bestreiten wollen, daß dieses VerkehrswegeNetz ein qualitativ hohes Niveau erreicht hat und daß ein weiterer Ausbau im gleichen Tempo wie in den 60er und 70er Jahren nicht möglich und auch nicht nötig ist. Dennoch darf nicht übersehen werden, daß das heutige VerkehrswegeNetz noch bei weitem nicht allen Anforderungen genügt und immer noch beträchtliche Lücken und Engpässe aufweist. Nach wie vor gibt es periphere Gebiete, die über keinerlei Anschluß an das hochwertige VerkehrswegeNetz verfügen. Weiterhin muß immer wieder darauf hingewiesen werden, daß die Bedarfsgerechtigkeit des Verkehrswegesystems nicht statisch, sondern dynamisch beurteilt werden muß. Eine heute noch befriedigende Situation kann sich in wenigen Jahren in ihr Gegenteil verkehren, wenn der Blick stets nur auf die aktuelle Verkehrsnachfrage oder auf „Zielprognosen“ gerichtet ist, die eine Beeinflussung der Nachfrage gemäß aktuellen politischen Präferenzen beinhalten.

1.9. Die genannten Gründe machen es notwendig, daß in der Verkehrspolitik die originär verkehrlichen Ziele wieder mehr in den Vordergrund gestellt werden. Zwar kann sich die Verkehrspolitik den gesamtwirtschaftlichen Notwendigkeiten wie etwa dem Zwang zum Energiesparen oder den haushaltspolitischen Restriktionen nicht entziehen, aber es darf nicht dahin kommen, daß die Beitragslieferung zur Erfüllung dieser Notwendigkeiten zu ihrem Hauptinhalt gemacht wird, wie es heute schon teilweise den Anschein hat. Die zwangsläufige Folge einer solchen „Zielüberfremdung“ wäre nämlich ein Identitätsverlust der gesamten Verkehrspolitik mit gravierenden negativen Konsequenzen sowohl für die Gesamtwirtschaft wie auch für jeden einzelnen.

2. Aktuelle Mitteleinsätze der Bundesverkehrswegepolitik

2.1. Anhebung der Mineralölsteuer

Zum 1. April 1981 ist die Mineralölsteuer kräftig angehoben worden. Im Vordergrund steht dabei das fiskalische Interesse an Mehreinnahmen. Außerdem sollen über den Preissprung energiewirtschaftlich erwünschte Spar- und Substitutionswirkungen ausgelöst oder verstärkt werden. Dem dient auch die vergleichsweise niedrigere Zusatzbelastung bei Dieselkraftstoff. Die beiden genannten Ziele stehen an sich in einem Spannungs- und Rivalitätsverhältnis. Dies muß aber im Ergebnis nicht unlogisch sein; denn die Kraftstoffverteuerung trifft noch immer auf eine insgesamt wenig elastische Nachfrage. Es werden bei einer mäßigen mengenmäßigen Einsparung Mehreinnahmen von jährlich über 2,5 Mrd. DM erwartet.

Gleichwohl ist die Maßnahme mit Skepsis zu betrachten, weil sie der erwünschten Verstärkung des Marktgeschehens entgegengewirkt hat. Angesichts der längerfristig absehbaren Preisentwicklung dürfte sie zudem energiepolitisch unnötig sein, solange eine im wesentlichen ungestörte Versorgungslage unterstellt werden kann. Als Vorkehrung für den Fall einer Mengenkrise sind Maßnahmen dieser Art dagegen unzureichend.

Steuer- und einkommenspolitisch stört die sehr ungleichmäßige Verteilung der zusätzlichen Belastung je nach der besonderen Standort- und Beschäftigungssituation der

Betroffenen sowie der regionalen Unterschiede in den Einkommensniveaus und in den Abwälzungsmöglichkeiten.

Ferner gibt es gesamtwirtschaftliche Bedenken gegen eine künstliche Forcierung der Preissteigerungstendenzen bei einigen Mineralölprodukten, die starke Diskrepanzen zwischen Treibstoffen und Heizölen entstehen läßt. Die OPEC-Strategie und die preispolitischen Schritt-für-Schritt-Aktionen der Mineralölgesellschaften im ersten Halbjahr 1981 scheinen im übrigen darauf hinzudeuten, daß die Befürchtungen nicht ungerechtfertigt waren, stärkere Mineralölsteueranhebungen würden als Signal für einen Verteilungskampf um den jeweiligen marktmöglichen Preisanhebungsspielraum wirken. Der Schritt in der Bundesrepublik steht ja nicht allein da, sondern entspricht weltweit verbreiteten steuerpolitischen Neigungen und Vorstößen. Wenn sich heute im internationalen Vergleich die Belastung in vielen Fällen noch immer als relativ günstig ausnimmt, so dürfen bei der Beurteilung die grundlegenden Unterschiede zwischen den Steuersystemen nicht übersehen werden. Während nach der deutschen Finanz- und Steuerordnung die direkte Besteuerung seit langem gewollt und tatsächlich dominant ist, haben in den Steuersystemen vor allem der romanischen Länder die Verbrauchssteuern noch immer eine Basisstellung.

Aus der Sicht des Verkehrs und der Verkehrspolitik ist vor allem die Tatsache zu bedauern, daß mit der Mineralölsteueranhebung und den dazu gegebenen Begründungen die Einordnung dieser Abgabe als Wegekostenentgelt völlig verloren gegangen ist. Damit sind die verkehrsorientierten Ziele des Verkehrsfinanzgesetzes von 1955 und des Straßenbaufinanzierungsgesetzes von 1960 aufgegeben worden, ohne daß dies in der Begründung und Diskussion der Maßnahme erkennbar Beachtung gefunden hätte. Immerhin ist hier aber der Fragenkreis der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen berührt, auf den auch in letzter Zeit noch Bezug genommen wurde, etwa um Liberalisierungsvorschlägen der EG-Kommission entgegenzutreten.

2.2. Änderung der Kraftfahrzeugsteuer

Eine Reform der Kfz-Steuer ist seit langem überfällig. Dies gilt insbesondere für die Pkw-Besteuerung. Hubraumklassen als Bemessungsgrundlage sind Konstruktionsvorgaben mit negativen Wirkungen sicherheits- und umweltpolitischer Art. Außerdem erfordert die Steuererhebung einen hohen Verwaltungsaufwand. An Verbesserungsvorschlägen hat es nicht gefehlt.

Schon vor den Ölpreisschüben ist unter anderem das Modell diskutiert worden, die Kfz-Steuer ganz in die Mineralölsteuer zu integrieren und die Bundesländer an dem angehobenen Aufkommen dieser Steuer partizipieren zu lassen. Konstruktiver, weil dem Ansatz von Wegenutzungsentgelten besser entsprechend, erschien der Vorschlag, einen Teil der Kfz-Steuer in die Mineralölsteuer einfließen zu lassen und für die verbleibende Kfz-Steuer ein vereinfachtes Veranlagungs- und Erhebungsverfahren einzuführen.

Heute sollten aber alle Vorschläge als obsolet gelten, die in die zumindest langfristig weiterlaufende Anstiegstendenz einen neuerlichen und dann ganz massiven Preissprung hereintragen müßten. Wegen der Größenordnungen gelten die im Vorabschnitt gegebenen

Hinweise auf eine kraß divergierende Belastungsstreuung in entsprechend verstärktem Maße. Forderungen nach einer Entlastung der Pendler wären dann kaum noch abzuwehren. Hinzu treten die Fragen einer Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern sowie die Fragen aus internationalen Doppelbesteuerungsabkommen. Was bleibt, ist die Forderung nach einer Neugestaltung der Kfz-Steuer, bei der eine möglichst konstruktionsneutrale Ausgestaltung und eine weniger verwaltungsaufwendige Form anzustreben wären.

2.3. Bewußter Verzicht auf Anpassung der Infrastruktur an die Nachfrage

Der Gedanke ist nicht neu, die Entfaltung des Straßenkraftverkehrs durch die Herstellung oder Hinnahme leistungsmindernder und kostentreibender Engpässe zu bremsen und so Überlaufzwänge zum Schienenverkehr auszulösen. Für die politischen und planerischen Grundlagen des Fernstraßenbaus wurde diese Strategie allerdings nicht als seriös betrachtet und bislang wohl auch noch nicht praktiziert.

Anders lagen und liegen die Dinge bei der Verkehrsplanung in Großstädten und Verdichtungsräumen. Hier konnte vielerorts, z. T. mit sehr knappen politischen Mehrheiten, der Weiterbau von Stadtautobahnen, die Fertigstellung von Autobahnringen und die Anlage zusätzlicher Parkmöglichkeiten in den Innenstädten verhindert werden. Es gibt also bereits eine gegenüber dem Individualverkehr restriktive Tradition, die sich auch in bestimmten Maßnahmen der Verkehrsberuhigung, der Anlage von Wohn- und Spielstraßen usw. niederschlagen kann.

Stadtplanerische Bestrebungen dieser Art können sehr wohl mit den Erfordernissen des Verkehrs in Einklang gebracht werden. Dies zeigen gelungene Beispiele einer Kombination von Fußgängerzonen und Straßen, die der Verkehrsbündelung dienen. Höchst bedenklich ist es aber, daß die Auseinandersetzungen über die Vor- und Nachteile der Durchführung oder Nichtdurchführung bestimmter Projekte oft ziemlich oberflächlich, weil punktuell und ohne Berücksichtigung der längerfristigen Konsequenzen geführt werden. Daß gezielte Restriktionen aber durchaus unerwünschte Neben- und Folgewirkungen haben können, scheint eine wichtige Erkenntnis aus den bisherigen Versuchen zur Verkehrsberuhigung zu sein. Es ist deshalb zu begrüßen, daß die neueren Konzepte weitflächiger Verkehrsberuhigung vorweg einer umfassenden Überprüfung unterzogen werden sollen, bei denen die vielfältigen Wirkungen gegeneinander abzuwägen sind.

Es wäre erwünscht, wenn in entsprechender Weise auch bei der Diskussion anderer Hindernisse und Einschränkungen für den Individualverkehr vorgegangen würde. In vielen Fällen wird es in den Ballungsgebieten gewiß sinnvoll und möglich sein, weitere Teile des Berufsverkehrs auf öffentliche Verkehrsmittel zu leiten. Mit gleicher Deutlichkeit muß aber auf die inzwischen breit getestete Aussage hingewiesen werden, daß Innenstädte, und hier auch die City-Bereiche der Hauptverdichtungen, die vom Individualverkehr praktisch nicht mehr erreichbar sind, Einbußen an Wirtschaftskraft und kultureller Attraktivität hinnehmen müssen.

Negative Folgen haben vor allem rigide Beschränkungen der Parkmöglichkeiten für den Versorgungs-, Einkaufs- und Besuchsverkehr. Massierte Such- und Umwegfahrten führen zu Verstopfungen und unkalkulierbaren Zeitverlusten, die energie- und umweltpolitisch,

mit ihren die weitere Suburbanisierung fördernden Rückwirkungen aber auch stadtplanerisch höchst unerwünscht sind. Dem könnte durch zusätzliche Abstellmöglichkeiten in Hoch- oder Tiefgaragen, kombiniert mit Parkleitsystemen, begegnet werden, und zwar bei geeigneten Zeit- und Gebührenregelungen ohne zusätzliche Attraktion für den Berufs- und Ausbildungsverkehr.

2.4. Abbau der Gasöl-Betriebsbeihilfe für den ÖPNV

Der Wissenschaftliche Beirat beabsichtigt nicht, zum Gesamtkomplex des Subventionsabbaugesetzes Stellung zu nehmen. Nicht einmal die verkehrlich bedeutsamen Teile können hier behandelt und diskutiert werden. Wenn als einziger Punkt die Beseitigung der Gasöl-Betriebsbeihilfe für den ÖPNV kritisch herausgestellt werden soll, so hat dies einen allgemeinen und einen speziellen Grund.

Zunächst einmal muß es als unbefriedigend gelten, daß von seiten der Initiatoren auf eine angemessene verkehrswirtschaftliche und verkehrspolitische Diskussion verzichtet worden ist. Es hätte erwartet werden dürfen, daß die Frage geprüft worden wäre, ob hinsichtlich der mit der Beihilfe in der Vergangenheit angestrebten Ziele und deren Gewichten zwischenzeitlich Änderungen eingetreten sind. Auch die härtesten fiskalischen Fakten können nicht von der Aufgabe entbinden, den Abbau gezielter Begünstigungen auch vom Einzelzweck her zu begründen und die eintretenden Wirkungen zu analysieren und zu bewerten. Nur so bleibt eine rationale Abstimmung zwischen der Finanz- und Haushaltspolitik einerseits und der Gestaltung der öffentlichen Leistungsbereiche andererseits gewährleistet.

Es kommt hinzu, daß die durch die Maßnahme ausgelöste Mehrbelastung den Gesamtbereich des ÖPNV keineswegs gleichmäßig trifft, sondern zu fragwürdigen Lastverschiebungen mit negativen mittelbaren Folgen führen wird. Den stärksten Ausgabenanstieg hat der mit Bussen betriebene Verkehr hinzunehmen; davon sind in erster Linie die ländlichen Gebiete und die Randzonen der Verdichtungsräume betroffen. In der Vergangenheit war es statthaft, die Beihilfe unter anderem als eine Teilkompensation gegenüber den Finanzierungsvorteilen zu betrachten, die dem schienengeführten ÖPNV in den Ballungsgebieten zufallen. Da bei den Zielen und Leistungsverhältnissen keine erkennbaren Änderungen eingetreten sind, wird der Wegfall der Gasöl-Betriebsbeihilfe eine paradoxe Wirkung haben. Denn zusammen mit der Anhebung der Mineralölsteuersätze verstärkt er die Mittel für den Verkehrswegebau in den Gemeinden. Damit werden also die vergleichsweise wenig geförderten Teile des ÖPNV die Investitionsautomatik des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes speisen, die nahezu ausschließlich dem Orts- und Nachbarortsverkehr in den Hauptverdichtungen mit U-, S- und Stadtbahnen zugute kommt.

Summary

While in the past primarily transport aims had been pursued in the infrastructure planning of the Federal Republic of Germany, this emphasis, in the meantime, has partly shifted to aims from policy areas outside the transport sector. The change in emphasis is expected to result in conflicts of goals and forfeiture of some of them with unfavorable consequences for the economy as a whole. The situation, in particular with respect to the future development of the infrastructure, demands that we recollect our basic aims, i. e., essentially the aims of primary significance for the transport sector. The advisory board criticizes the appropriation of funds under the current infrastructure policy because of the purely fiscal orientation of the mineral oil tax increase and the breaking away from the question of infrastructure costs. For the reform of the motor vehicle tax it is suggested that part of the tax is included into the mineral oil tax and a simplified procedure worked out for the rest. The conscious efforts made to do without adjusting the infrastructure to the demands should not be continued. The advisory board points out that cuts in the gas oil subsidies to public transportation would not affect the whole sector to the same extent. Together with the increase in the mineral oil tax rate the measure will have the consequence that the public transportation units which receive little assistance will be the ones financing investments from which major contributions will derive the greatest, if not all the share.

Résumé

Alors que dans le passé, les objectifs de la planification de l'infrastructure de la part du Gouvernement fédéral allemand ont à l'origine été du domaine des transports, les objectifs ont entretemps dépassé les secteurs des transports. De ce décalage de priorités peuvent résulter des conflits et des abandons d'objectifs avec des conséquences négatives pour l'économie globale et pour le particulier. Pour le développement futur du réseau de voies de transport, les objectifs de base devraient de nouveau être pris en considération. Pour la ventilation actuelle des fonds de la politique de l'infrastructure, le Conseil critique l'orientation purement fiscale de l'augmentation de la taxe sur les huiles minérales et le désintéressement de la question des coûts d'infrastructure. Pour la réforme de l'impôt sur les véhicules à moteur, il est proposé d'attribuer une partie à la taxe sur les huiles minérales et d'introduire un procédé simplifié pour l'impôt restant sur les véhicules à moteur. Une renonciation consciente d'adapter l'infrastructure à la demande ne devrait pas être poursuivie. Le Conseil fait remarquer que la réduction des subventions de gaz-oil pour les transports publics de personnes n'affecte pas le secteur entier de façon homogène. Avec l'augmentation des taux de taxe sur les huiles minérales, cette mesure aura pour conséquence que les parties moins subventionnées des transports publics de personnes financeront les subventions qui reviendront presque exclusivement aux grandes agglomérations.

Mehr Wettbewerb im Post- und Fernmeldewesen

VON GÜNTHER STORSBERG, BONN

Vorbemerkungen

Ab geht die Post – aber wohin? Früher, als es noch keine Eisenbahn und noch keinen Kraftwagen gab, war das klar: Das bestimmte die Post. Wer das gleiche Ziel hatte, durfte mitfahren, wer nicht, fand sich damit ab. Daß die Post die Richtung angab, war so selbstverständlich, daß sogar die Pferde Bescheid wußten und den Mann auf dem gelben Wagen mehr zur Unterhaltung als zur Lenkung benötigten.

Heute hat die Post keine Pferde mehr. Das moderne Räderwerk der Post stellt wesentlich höhere Ansprüche an seine Lenker, und ob die Richtung stimmt und wer dazu berufen ist, dies festzustellen, darüber gibt es manchen Zweifel – außerhalb, aber auch innerhalb der Post.

Was die Post ist – Behörde oder Unternehmen oder was sonst? –, was sie sein soll oder sein sollte, was sie zu tun und, fast noch wichtiger, was sie zu unterlassen hat – dies alles sind Fragen, die heute ziemlich unterschiedlich beantwortet werden. Das gilt namentlich für das Fernmeldewesen. So sah sich erst kürzlich die Monopolkommission veranlaßt, ein Sondergutachten über „die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen“ vorzulegen.¹⁾

Die Post bestreitet die Zuständigkeit der Monopolkommission für eine Überprüfung ihres Angebotsverhaltens mit der Begründung, dies sei vornehmlich Gegenstand parlamentarischer Kontrolle.²⁾ Das überrascht insofern, als die Post noch vor wenigen Jahren die „Entpolitisierung“ der Post als Hauptziel einer gesetzlichen Neuregelung betrachtete.

Zwar findet das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), das auch die Befugnisse der Monopolkommission regelt, gemäß § 99 GWB auf die Post keine Anwendung, wenn und soweit die Angebotsbedingungen durch Rechtsverordnung festgelegt sind, was durchweg der Fall ist. Die Freistellung der Post von den Vorschriften des GWB ist jedoch ebensowenig ein Axiom wie das gesetzliche Fernmeldemonopol. Jeder Ausnahmebereich,

Anschrift des Verfassers:

Dr. Günther Storsberg
Bundeswirtschaftsministerium
Villemomblerstraße 76
5300 Bonn 1

1) § 24 b Absatz 5 Satz 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) gibt der Monopolkommission das Recht, nach eigenem Ermessen Gutachten zu selbstgewählten Themen zu erstatten. Das Gutachten der Monopolkommission trägt den Titel „Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen“, Baden-Baden 1981.

2) Vgl. *Gscheidle, K.*, Keine Notwendigkeit zu Gesetzesänderungen, in: *Wirtschaftsdienst*, Heft 5/1981, S. 219.

auch die Post, muß sich eine Überprüfung daraufhin gefallen lassen, ob die Gründe, die seinerzeit zur Ausnahmestellung führten, fortbestehen oder nicht.³⁾ Wer aber sollte besser zu einer solchen Überprüfung berufen sein als die Monopolkommission?

Eine kritische Auseinandersetzung mit der Monopolkommission muß den Wettbewerbsrechtlern und Wettbewerbspolitikern und natürlich der Post selbst vorbehalten bleiben. Hier wird lediglich der Versuch gemacht, das faktische wie auch das potentielle Angebotsverhalten der Post wirtschaftspolitisch einzuordnen, und zwar, entsprechend unserer wirtschaftspolitischen Grundhaltung, unter marktwirtschaftlichen Sollvorstellungen. Der Ordnung halber sei darauf hingewiesen, daß der Verfasser nur seine persönliche Meinung wiedergibt.

I. Gegenstand der Betrachtung

Die Post besteht bei grober Einteilung aus zwei Bereichen, dem Postwesen und dem Fernmeldewesen. Zu ersterem gehören u. a. der Briefdienst, der Paketdienst und die Gelddienste, zu letzterem vor allem der Fernsprehdienst, aber auch die sogenannten „neuen Medien“ wie Videotext, Bildschirmtext und „Teletex“ (Bürofern schreiben). Über jeden einzelnen Dienstzweig wird eine eigene Kostenrechnung geführt, aber es gibt nur eine gemeinsame Bilanz und eine gemeinsame Gewinn- und Verlustrechnung. Das bedeutet, daß Kostenüberdeckung und Kostenunterdeckung bei den einzelnen Dienstzweigen post-intern ausgeglichen werden.

Die Post beschäftigt ungefähr 480.000 Personen – Beamte, Angestellte und Arbeiter, aber alle öffentliche Bedienstete. Der Umsatz der Post betrug 1979 mehr als 36 Mrd DM. Davon stammte etwa ein Drittel aus dem Postwesen, der große Rest aus dem Fernmeldewesen. Allein der Fernsprehdienst trug mehr als 60 % zum Gesamtumsatz bei.

Mit mehr als 3,7 Mrd DM Gewinn erzielte die Post 1979 einen Umsatzgewinn von mehr als 10 %, nicht gerechnet 750 Mio DM Sonderabschreibungen, deren betriebswirtschaftliche Zwangsläufigkeit zumindest nicht offenkundig ist. Die Monopolkommission bezieht zwar nicht diese Sonderabschreibungen, wohl aber eine Zusatzablieferung an den Bund in Höhe von 1,1 Mrd DM ein und kommt so auf einen Gewinn von rd. 5 Mrd DM = 13,7 % Umsatzgewinn.⁴⁾

Wie man auch rechnet – wohl die meisten „kapitalistisch“ orientierten Wirtschaftsunternehmen wären schon über wesentlich bescheidenere Erfolge froh. Zum Vergleich: Die BASF-AG erzielte 1980 einen Umsatz-Gewinn von 2,6 % (gegenüber 3,3 % 1979 und 2,8 % 1978).⁵⁾ Ob jedoch die Post auf ihr Ergebnis stolz sein darf, das hängt davon ab, wie man das „Soll“ der Post definiert. Genau das ist unser Thema.

3) Vgl. *Kantzenbach, E.*, Die Empfehlungen der Monopolkommission, in: *Wirtschaftsdienst*, Heft 5/1981, S. 217.

4) Gutachten der Monopolkommission, Ziffer 53.

5) Vgl. Geschäftsbericht für 1980.

Die Post ist Staat. Wie andere Behörden ist sie hierarchisch aufgebaut: Oben in der Funktion einer „Hauptverwaltung“ oder „Generaldirektion“ das Ministerium mit dem Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen an der Spitze, darunter als Mittelinstanz die Oberpostdirektionen und die zentralen Ämter, darunter als Ortsinstanz die Ämter.

Dem Publikum gegenüber handelt die Post hoheitlich, gleichviel, ob sie Briefmarken verkauft, Postscheckkonten führt, Telefonanschlüsse verlegt oder Fernschreiber repariert. Dagegen ist das Verhältnis der Post zu ihren Lieferanten privatrechtlicher Natur. Die Post unterliegt allerdings, wenn auch nicht kraft Gesetzes, so doch auf Grund politischer Entscheidung und innerdienstlicher Weisung, ebenso wie andere öffentliche Auftraggeber den gemäß § 55 Absatz 2 der Bundeshaushaltsordnung erarbeiteten „einheitlichen Grundsätzen“ zum Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen.⁶⁾

Äußeres Kennzeichen der Doppelnatur der Post: Die Post zahlt ihren Lieferanten „Preise“, aber von ihren Kunden erhebt sie „Gebühren“. Konsequenz: Wenn die Lieferanten ihr Geld nicht bekommen, müssen sie gerichtliche Hilfe in Anspruch nehmen. Wenn die Post ihr Geld nicht bekommt, sperrt sie das Telefon und betreibt, wenn das nicht genügen sollte, in eigener Machtvollkommenheit das Verwaltungszwangsverfahren.

Die Post wird vielfach als „Leistungsverwaltung“ bezeichnet, weil sie, anders als die meisten sonstigen Verwaltungen, unmittelbar gegen Entgelt leistet. Auch Finanzamt und Schule sind Verwaltungen. Aber beim Finanzamt zahlt der Bürger, ohne etwas dafür zu bekommen (abgesehen von ungunstigen Gefühlen), während umgekehrt die Schule Wissensvermittlung bietet, ohne irgend einen Anspruch auf Resonanz zu haben.

Der Umstand, daß die Post im Gegensatz zu Finanzamt und Schule unmittelbar gegen Entgelt leistet, rückt die Post in die Nähe privater Dienstleistungsbetriebe. Die Post selbst neigt mehr und mehr dazu, sich trotz Hoheitscharakter, Beamtenstatus und Verwaltungszwang als Wirtschaftsunternehmen zu verstehen, als öffentliches zwar, aber der Unterschied zwischen „öffentlich“ und „privat“ wird dabei nicht immer deutlich. Die Bildung von (möglichst viel) Eigenkapital und das Erzielen von (möglichst hohen) Gewinnen gelten der Post durchaus als aufgabenbedingt, zumindest als sachdienlich.

Das war nicht immer so. Die Auffassung, die Post sei als Wirtschaftsunternehmen zu verstehen und, soweit nötig, in diesem Sinne umzuformen, wurde zunächst außerhalb der Post vertreten. So forderte der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT) gemeinsam mit den übrigen Spitzenorganisationen der gewerblichen Wirtschaft bereits im Juli 1967 in einer Stellungnahme mit dem Titel „Die Zukunft der Post“,

- die Post angemessen mit Eigenkapital auszustatten,
- ihr die „politischen und betriebsfremden Lasten“ abzunehmen und
- „die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, um der Spitze der Deutschen Bundespost die Möglichkeit zu geben, diese möglichst frei von ständiger politischer Einflußnahme wie ein echtes Wirtschaftsunternehmen zu führen“.⁷⁾

Die Post hat sich diese Forderungen nur teilweise zu eigen gemacht. In der Diskussion

6) Vgl. Gutachten der Monopolkommission, Ziffer 99.

7) Vgl. DIHT, Bericht 1967, S. 89.

um ein neues Postverfassungsgesetz war sie wohl für die Befreiung von politischen und betriebsfremden Lasten, für mehr Eigenkapital und für Sicherheit vor „politischer Einflußnahme“, gleichzeitig jedoch für die Beibehaltung von allem, was zwar mit dem Begriff des „Wirtschaftsunternehmens“ kaum vereinbar ist, postalisches Leben aber angenehm macht (siehe Hoheitscharakter, Beamtenstatus, Gebührenprinzip, Verwaltungszwang usw.).

Der so entstandene „Entwurf eines Gesetzes über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost“ atmete noch in der Fassung, in der er von den Fraktionen der SPD und der F. D. P. im 7. Deutschen Bundestag wiedereingebracht wurde⁸⁾, den Geist eines „Unternehmens sui generis“, das selbst weiß, was es zu tun und zu lassen hat, niemandem Rechenschaft schuldig ist und nach Belieben Gewinne machen darf, ohne auf den Anspruch verzichten zu müssen, nur das Wohl der Allgemeinheit im Auge zu haben – kurz: eines Unternehmens, das gewissermaßen sich selbst gehört.

Daß dieser Entwurf nicht Gesetz wurde (worüber heute kaum noch Tränen vergossen werden), ist freilich nicht dem Widerspruch zwischen unternehmerischem Wollen und behördlichem Sein zu verdanken, sondern der politischen Nichteinigung über die Zusammensetzung des „Aufsichtsrates“, die so oder so zum Präzedenzfall für die Mitbestimmung im öffentlichen Dienst geworden wäre.

Etwas blieb allerdings zurück: Ein gewandeltes Selbstverständnis der Post. Die Post ist zwar nach wie vor Behörde, möchte aber handeln dürfen wie ein Unternehmen. Sie nimmt zwar weiterhin hoheitliche Befugnisse wahr, betrachtet diese aber als Äquivalent für „betriebliche Besonderheiten“. Quintessenz der neuen Postphilosophie: Es ist primär Sache der Post, darüber zu entscheiden

- ob und gegebenenfalls inwieweit sie an ihren Alleinanbieterrechten festhält (z. B. beim Fernsprech-Hauptanschluß);
- ob sie neue Geräte (z. B. integrierte Anrufbeantworter oder Fernkopierer) allein, im Wettbewerb oder gar nicht anbietet;
- ob sie auf Märkten, die bisher ausschließlich von privaten Unternehmen versorgt wurden, künftig ebenfalls als Anbieter auftritt (z. B. bei „Pack-Set“, Gemeinschaftsantennenanlagen, Fernschreibern).

Die wirtschaftspolitische Brisanz dieser Haltung ist offenkundig. Allerdings müssen auch Auswirkungen erwähnt werden, die einhellig positiv beurteilt werden: Die Postbediensteten verstehen sich in der Tat zunehmend als Verkäufer von Dienstleistungen und sehen im Publikum in erster Linie Kunden, und die hohen Gewinne, die die Post seit mehreren Jahren erzielt, basieren zwar auf drastischen Gebührenerhöhungen in den Jahren 1973/74, aber zweifellos auch auf Leistungssteigerung; die Produktivität stieg von 1975 bis 1979 um 24,5 %, im Fernmeldewesen allein sogar um 37,3 %.

Die neue Linie der Post löste aber begreiflicherweise nicht nur Freude aus. Überall da, wo die Post in den Wettbewerb mit Privatunternehmen eintreten will, u. U. durchaus in Übereinstimmung mit ihren Lieferanten, fühlen sich die Konkurrenten durch den „gelben Riesen“ bedroht und protestieren heftig. Die Post macht die Erfahrung, daß es schwer ist, es den einen recht zu machen, ohne andere vor den Kopf zu stoßen.

8) Vgl. Bundestagsdrucksache 7/81 vom 21. 1. 1973.

Infolgedessen ist eine breite öffentliche Diskussion darüber in Gang gekommen, was die Post darf und was sie nicht darf. An dieser Diskussion beteiligen sich die Länder, die Spitzenorganisationen der Wirtschaft und die zuständigen Gewerkschaften. (Das Post- und das Wirtschaftsministerium natürlich auch, aber nicht ganz so öffentlich.) Die Länder haben sogar einer Arbeitsgruppe den Auftrag erteilt, eine Revision des Fernmeldeanlagengesetzes vorzubereiten, um die Machtposition der Post einzuschränken. Es wird also an mehreren Fronten gekämpft, und zwar mit wechselnden Partnerschaften, wobei die einzelnen Kapitel des Gutachtens der Monopolkommission teils von den Verfechtern einer neuen Postpolitik, teils von der Post selbst als Bestätigung der eigenen Auffassung verstanden oder auch mißverstanden werden.

II. Position des Betrachters

Nun vom Gegenstand der Betrachtung zur Position des Betrachters: Der Begriff „Wirtschaftspolitik“ ist indifferent. Ein Marxist oder, wer ohne Marxist zu sein, öffentliche Wirtschaft für optimal hält, versteht darunter etwas ganz anderes als etwa *Eucken* darunter verstand, und daß die Wirtschaftspolitik, die heute vom Bundeswirtschaftsministerium betrieben wird, nicht die Umsetzung der reinen Lehre der Marktwirtschaft ist, zeigt schon ein Blick in die Haushaltspläne des Bundes mit all den darin enthaltenen Subventionen.

Wer marktwirtschaftlich denkt, wird und muß das bedauern. Die früher oder später eintretenden Folgen staatlicher Eingriffe sind offenkundig: In der Landwirtschaft führen überhöhte Preisgarantien zur Überschußproduktion und zu ebenso nutzlosen wie teuren Lagerbeständen. In der Wohnungspolitik bewirkt die angeblich so mieterfreundliche Verhinderung marktüblicher Renditen über kurz oder lang anhaltenden Wohnungsmangel und ist damit letztlich auch eine der Ursachen der spektakulären Hausbesetzungen. Und nicht zu vergessen: Staatlicher Interventionismus wird leicht zum Nährboden für Korruption.

Trotz zahlreicher Abweichungen ist die Marktwirtschaft aber immer noch das Modell, an dem sich die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung orientiert, und wenn im folgenden von „Wirtschaftspolitik“ die Rede ist, so ist immer „unsere“ Wirtschaftspolitik gemeint.

Für das Thema „Mehr Wettbewerb im Post- und Fernmeldewesen“ sind vor allem zwei marktwirtschaftliche Grundhypothesen von Bedeutung:

- Private Unternehmen wirtschaften, weil sie unter Erfolgswang stehen, in aller Regel besser als der Staat oder eine mit staatlicher Existenzgarantie ausgestattete Institution.
- Der Wettbewerb sorgt am besten für quantitativ ausreichende, qualitativ hochwertige und relativ preisgünstige Angebote.

In beiden Fällen ist der Gegenbeweis zulässig, aber er muß auch tatsächlich erbracht werden. Allgemeine Floskeln wie die (angeblich) drohende Gefahr eines ruinösen Wettbewerbs reichen nicht aus, um Wettbewerbsbeschränkungen zu rechtfertigen. Aber auch gegenüber der Behauptung, Staatsbeteiligung, Beteiligung der Post am Wettbewerb bedeute „eine Bereicherung des Wettbewerbs“⁹⁾, ist Skepsis angebracht. Eher wird das Gegenteil bewirkt.

9) *Gscheidle, K., Keine Notwendigkeit . . . , a.a.O., S. 221.*

Die Post tut sich mit den eben genannten Prinzipien ziemlich schwer. Einerseits hat ihr der Gesetzgeber weitreichende Monopolrechte eingeräumt. Die Frage, ob das heute noch seine Berechtigung hat, liegt auf der Hand und wird gestellt. Andererseits ist das Postwesen hochdefizitär. Auch hier fragt man sich, ob das so bleiben muß. So gesehen befindet sich die Post ständig in der Situation, sich verteidigen zu müssen, obgleich ihr neues unternehmerisches Selbstverständnis eigentlich zur Offensive drängt.

Mit einem Monopol in einem so expansiven Bereich wie dem Fernmeldewesen lebt man natürlich nicht schlecht. Auf die ungewöhnlich hohe Umsatzgewinnquote der Post wurde bereits hingewiesen. Die Bundesbahn, die heute keinen Monopolbereich mehr hat, auch in faktischer Hinsicht nicht, benötigt Jahr für Jahr Bundeszuschüsse in Höhe von zweistelligen Milliardenbeträgen. Dabei sind die Eisenbahner sicherlich nicht weniger tüchtig und weniger fleißig als die Postbediensteten.

Die Ursache liegt allerdings nicht allein im fehlenden Monopol, sondern auch in den gesetzlichen Angebotsbedingungen der Bahn: Betriebspflicht, Beförderungspflicht, Tarifpflicht und Gleichbehandlungspflicht sind Bedingungen, die einem Monopolunternehmen angemessen sind, aber nicht einem Unternehmen, das im Wettbewerb mit Unternehmen steht, die solchen Bedingungen nicht unterliegen.

Den Beweis, daß die Bahn nicht schlechter wirtschaftet als die Post, liefert die Post selbst, nämlich in den Dienstzweigen, in denen sie kein Monopol besitzt, aber unter den gleichen Bedingungen anbieten muß wie in den Monopolbereichen. Bei einer solchen Kombination – Angebotsbedingungen wie beschrieben und gleichzeitig Wettbewerb mit nicht in dieser Weise gebundenen Unternehmen – ist Kostendeckung aller Erfahrung nach beim besten Willen nicht zu erzielen.

Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten, diesem Dilemma zu entgehen, wenn die Monopolisierung solcher Märkte als völlig unrealistisch außer Betracht gelassen wird:

- Der Staat verwendet Formen des privaten Rechts wie die der AG oder der GmbH und arbeitet unter gleichen Bedingungen wie private Unternehmen. Dann ist meist auch der Unternehmenserfolg dem von Gesellschaften mit privaten Kapital vergleichbar, wobei der Unternehmenserfolg wohlgemerkt allein im Gewinn oder Verlust zu sehen ist und nicht etwa in einem bestimmten Waren- oder Dienstleistungsangebot. Man muß sich dann nur fragen, ob es richtig ist, daß der Staat seinen Bürgern Geld abnimmt, um damit doch nur das zu leisten, was auch jedes Privatunternehmen leistet.
- Die zweite Möglichkeit besteht darin, daß der Staat auf eine unternehmerische Tätigkeit verzichtet, soweit es ein privates Angebot gibt.

Bei der Bundesbahn sind beide Möglichkeiten schon ausprobiert worden. Im Omnibus-Liniendienst wurden 4 Regionalgesellschaften in GmbH-Form gebildet, die durchweg kostendeckend arbeiten. Eine Ausweitung dieses Modells scheiterte aber an anders gear teten politischen Vorstellungen.

Ähnliche politische Überlegungen verhinderten die Stilllegung unrentabler Strecken bzw. die Einstellung unrentabler Dienstleistungen. Die Verluste werden, wenn auch ungerne, in Kauf genommen.

Was bei der Bahn nicht funktioniert, das funktioniert auch bei der Post nicht, weil es, wie schon gesagt, nicht funktionieren kann. Im Jahre 1979 hatten mit Ausnahme des Post-

sparkassendienstes, der von Schalterstunden profitiert, die wesentlich günstiger sind als die von Banken und Sparkassen, sämtliche Dienstzweige des Postwesens einen Kostendeckungsgrad von weniger als 100 Prozent. Selbst im Briefdienst wurden, trotz Monopol, nur 97,6 Prozent Kostendeckung erzielt. Das Briefmonopol ist eben nur ein Scheinmonopol, weil es die Substitutionskonkurrenz nicht verhindert. Mit Telefon, Telex und neuerdings Telefax unterläuft die Post selbst ihr Briefmonopol, und die Folgen bleiben nicht aus.

Einzuräumen ist, daß im Postschecküberweisungsdienst mit 100,5 Prozent die 100 Prozent-Grenze leicht überschritten wurde. Aber wenn die Kostenrechnung für den Postscheckdienst insgesamt aufgemacht würde, also unter Einbeziehung wenigstens der Barzahlung aufs eigene Konto, dann sähe sie schlechter aus. Die Kostendeckung im Postschecküberweisungsdienst ist also kein Gegenbeweis gegen die obige These, sondern lediglich das Resultat einer sachlich zumindest nicht zwingenden Bereichsabgrenzung.

Nun wäre daran zu denken, die Post in den Konkurrenzbereichen von den erfolgshemmenden Bindungen zu befreien und sie wie eine Quasi-AG mit dem Ziel der Kostendeckung arbeiten zu lassen. Dann stellte sich aber die Frage: Warum überhaupt die Post? Bei einem Verzicht auf die Bindungen können auch die Ziele nicht mehr verfolgt werden, denen die Bindungen dienen sollen. Betriebspflicht, Beförderungspflicht, Tarifpflicht und Gleichbehandlungspflicht sind ja nicht als Schikane für Staatsbetriebe gedacht, sondern als Regelungen im echten (oder auch nur im vermeintlichen) Interesse der Allgemeinheit. Nach dem Gesetz der Logik, das allerdings nicht mit dem Gesetz der Politik identisch ist, leitet sich daraus der Umkehrschluß ab, daß das Interesse der Allgemeinheit an staatlicher Tätigkeit erlischt, wenn die staatliche Institution nur noch Kostendeckung anstrebt und nicht mehr, ohne Rücksicht auf Kostendeckung, die Erfüllung eines ihr im Interesse der Allgemeinheit vorgegebenen Leistungsauftrags.

Beispiel: Was hat die Bevölkerung, die unter den hohen Benzinpreisen stöhnt, von der Bundesbeteiligung an der Benzinproduktion? Das „Bundesbenzin“ ist weder besser noch billiger als der angeblich so profitsüchtigen „Multis“.

Die einzig sinnvolle Alternative lautet: Entweder es sind gemeinwirtschaftliche Aufgaben zu erfüllen, oder das ist nicht der Fall. Wenn ja, dann steht die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben absolut im Vordergrund, und die öffentlichen Haushalte müssen gegebenenfalls die Deckung der Kosten sicherstellen. Es ist Sache der Politik, vorher zu überlegen, ob genügend Mittel für solche Aufgaben zur Verfügung stehen. Wenn nicht, müssen die Aufgaben notgedrungen eingeschränkt werden. Gibt es aber keine öffentlichen Aufgaben, dann gibt es auch keinen zwingenden Grund für staatliche Betätigung. Gewinnmaximierung (oder „Kostendeckung“, wie die Kostenrechner heute zu sagen pflegen, nachdem sie es verstanden haben, unter den „Kosten“ ansehnliche Gewinne zu verstecken) ist ein typisch privatwirtschaftliches Ziel.

Soweit es sich nicht um typische Staatsaufgaben handelt, sollten deswegen private Unternehmen den Vorrang vor staatlichen Institutionen haben, besonders im Bereich der Wirtschaft. Daß auch staatliche Aufgaben unter Umständen besser von privaten Auftragnehmern erfüllt werden können als vom Staat selbst, sei nur am Rande erwähnt (Beispiel: Müllabfuhr).

Zurück zur Post: Bei ihr fallen die „Sollvorstellungen“, wie sie eben skizziert wurden, und das ist auseinander (was die Post allerdings nicht zum Ausnahmefall macht). In vielen Bereichen sowohl des Postwesens als auch des Fernmeldewesens gibt es ein Nebeneinander von Staat und Privat. Dafür eine ökonomische Rechtfertigung zu suchen, ist müßig. Das hat sich eben historisch so entwickelt, wobei wechselnde politische Maßstäbe zweifellos eine Rolle spielten.

Auch Wettbewerb zwischen Staat und Privat erfordert allerdings Spielregeln und Aufsicht. Dabei müßte eigentlich die Vorgabe der Spielregeln wie auch die Aufsicht über deren Einhaltung Sache einer neutralen Instanz sein. Wenn aber die Post als Anbieter im Wettbewerb auftritt, ist sie vielfach selbst gleichzeitig die Schiedsinstanz. Beispielsweise setzt die Post die Bedingungen für die Zulassung von privaten Gemeinschaftsantennenanlagen fest. Zugleich entscheidet sie darüber, falls ein privater Antrag gestellt wird, ob diesem Antrag zu entsprechen ist oder nicht. Das gilt selbst dann, wenn die Post eigenes Interesse am Bau oder am Betrieb dieser Anlage hat. Hier ist der Interessenkonflikt vorprogrammiert. Auch die Monopolkommission weist auf die Gefahr hin, daß die Post „den ihr als Zulassungsbehörde ermöglichten Einfluß auf die Gestaltung der Wettbewerbsbedingungen zur Verbesserung ihrer eigenen Stellung als Mitkonkurrent . . . mißbraucht“.¹⁰⁾

Unter wettbewerbsrechtlichen und wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten ist eine solche Konstellation zumindest unzumutbar. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß auch ein neutraler Schiedsrichter nicht in der Lage wäre, für gleiche Wettbewerbsbedingungen zu sorgen, denn nur private Unternehmen müssen mit dem Risiko des Existenzverlustes wirtschaften.¹¹⁾ Der Staat oder wer den Staat im Rücken hat, kann das fehlende Konkursrisiko, selbst wenn er dies wollte, nicht simulieren. Schmerz ist eben etwas anderes als die Vorstellung von Schmerz.

Was staatliche Existenzgarantie für die Wirtschaftsführung bedeutet, dafür bietet die staatliche Naßbaggererei, der Regiebetrieb der Bundeswasserstraßenverwaltung, ein anschauliches Beispiel. In drei Gutachten, davon zwei vom Bundesrechnungshof, ist festgestellt worden, daß die im Rahmen der Wasserstraßenunterhaltung anfallenden Naßbaggerarbeiten durch private Unternehmen billiger ausgeführt würden als zur Zeit durch den Regiebetrieb. Als jedoch der Haushaltsausschuß des Bundestages unter dem Eindruck der erwähnten Gutachten beschloß, diese Tätigkeit der öffentlichen Hand auf private Unternehmen überzuleiten, regten sich die Gegenkräfte und behaupteten, „nach vollzogener Durchrationalisierung“ werde der Regiebetrieb mindestens ebenso wirtschaftlich arbeiten wie die private Konkurrenz.¹²⁾

Die Schlußfolgerung ist einfach: Erst die Bedrohung seiner zuvor für gesichert gehaltenen Existenz bewog offenbar den staatlichen Regiebetrieb zum großangelegten Rationalisierungsanlauf. Oder anders ausgedrückt: Ohne Existenzrisiko keine optimale Wirtschaftsführung! Man kann sich leicht ausmalen, was aus der „Durchrationalisierung“ würde,

10) Gutachten der Monopolkommission, Ziffer 226.

11) Vgl. Gutachten der Monopolkommission, Ziffer 122.

12) Vgl. Pukall, Bürokraten weigern sich zu sparen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 102 vom 4. Mai 1981.

wenn ihre bloße Ankündigung schon ausreichte, um die Privatisierungsdiskussion zu beenden.

III. Aktuelle Probleme

Die gegenwärtige Diskussion über die Post wird sowohl über die Grundsätze der Postpolitik als auch über Teilprobleme geführt.

1. Allgemeine Postpolitik

Was die Grundsätze betrifft, so steht das neue Selbstverständnis der Post im Widerspruch zu andersgearteten wirtschaftspolitischen Vorstellungen über zweckmäßiges Staatsverhalten im Bereich der Wirtschaft.

Die Post meint, daß es zu ihrem gesetzlichen Auftrag gehöre, speziell zum Auftrag der Weiterentwicklung des Post- und Fernmeldewesens, sich ihre Märkte selbst zu suchen.

Unsere Wirtschaftspolitik geht dagegen aus

- vom Subsidiaritätsprinzip, was staatliche Tätigkeit im Bereich der Wirtschaft überhaupt betrifft,
- von der Überzeugung, daß Wettbewerb besser ist als Marktbeherrschung durch Monopolunternehmen,
- von der Erfahrung, daß Wettbewerb zwischen Staat und Privat immer problematisch ist.

In dieser grundsätzlichen Haltung gibt es zwischen dem Bundeswirtschaftsminister und den Wirtschaftsministern der Länder kaum Unterschiede. Auch die Monopolkommission hat sich, wie nicht anders zu erwarten, gegen eine Teilnahme der Post auf Wettbewerbsmärkten ausgesprochen.¹³⁾

Damit ist der Streit natürlich noch nicht entschieden. Die Rechtslage ist zur Zeit so, daß praktisch jede politisch gewollte Lösung möglich ist. Nach dem Postverwaltungsgesetz (§ 2 Absatz 1) ist die Post in die Politik der Bundesrepublik eingebunden, insbesondere in die Verkehrs-, die Wirtschafts-, die Finanz- und die Sozialpolitik. Der wirtschaftspolitische Einfluß wird noch dadurch verstärkt, daß der Postminister zu sämtlichen Gebührenverordnungen des Einvernehmens des Wirtschaftsministers benötigt.

Nach dem Wortlaut von § 14 Postverwaltungsgesetz umfaßt das Mitwirkungsrecht des Bundeswirtschaftsministers zwar nur „Rechtsverordnungen über Gebühren“. Da aber zum Preis natürlicherweise auch eine Beschreibung der betreffenden Leistung gehört und „Grundsatzbeschlüsse“, weil nicht exekutierbar, nicht Gegenstand von Benutzungsverordnungen sein können, erstreckt sich das Mitwirkungsrecht des Bundeswirtschaftsministers praktisch auch auf die Änderung bestehender und die Einführung neuer Dienstleistungen.

Diese Regelung wird zuwenig beachtet, wenn davon die Rede ist, daß die Post auf Grund der globalen Aufgabenzuweisung im Fernmeldeanlagenengesetz im weiten Bereich der Telekommunikation tun und lassen könne, was sie wolle. Sie kann es nämlich nicht.

13) Vgl. Gutachten der Monopolkommission, Ziffer 225 ff.

Zwar übt der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen gemäß § 1 des Fernmeldeanlagengesetzes das Fernmeldemonopol für den Bund aus. Aber damit ist nur das Monopol in toto angesprochen, sozusagen der Rahmen für Bundes- bzw. Postkompetenzen abgesteckt.

Was im einzelnen darunter zu verstehen ist, d. h. inwieweit von den Monopolrechten Gebrauch gemacht wird, das richtet sich nach den Vorschriften des Postverwaltungsgesetzes. Jede Dienstleistung der Post erfordert, vom Versuchsstadium u. U. abgesehen, eine Benutzungs- und Gebührenverordnung, und jede dieser Benutzungs- und Gebührenverordnungen ist das Ergebnis einer politischen Entscheidung. Diese Entscheidung kann für, aber auch gegen Inanspruchnahme des Postmonopols lauten, denn zu einer solchen Inanspruchnahme besteht zwar ein Recht, aber keine Pflicht.

So wäre es zwar theoretisch denkbar, daß die Post den Vertrieb von Fernsehgeräten in ihr Programm aufnehmen möchte. Aber vermutlich würde dem weder der gegenwärtige Bundeswirtschaftsminister noch das Kabinett zustimmen. Aus Gründen der Fairneß muß hinzugefügt werden, daß die Post auch gar keine derartigen Ambitionen hat.

Schon eher wäre denkbar, daß der Bundeswirtschaftsminister eines Tages das Monopol der Post beim einfachen Fernsprech-Hauptanschluß beseitigen möchte. Heute ginge das nur über zahlreiche Leichen, zumindest der des Postministers und sämtlicher Personalvertreter, aber selbst der eine oder der andere Vertreter der Industrie oder des Handwerks könnte Wert auf die Feststellung legen, daß er dem Leichenzug auf der Passivseite zuzuordnen wäre.

Wegen der Breite des rechtlichen Rahmens für politisches Handeln denken, wie schon gesagt, die Länderwirtschaftsminister, aber auch andere an eine gesetzliche Neuregelung. Insbesondere soll eine Neufassung der Vorschriften über die Rechtsstellung der Post im Fernmeldeanlagengesetz den Handlungsspielraum der Postpolitik von vornherein begrenzen.

Eine solche Regelung wäre nicht unproblematisch. Sie bedürfte, wie jede gesetzliche Neuregelung, einer politischen Entscheidung. Es ist aber fraglich, ob irgend jemand mit einiger Sicherheit voraussagen könnte, welche Neuentwicklungen insbesondere die Fernmeldetechnik uns noch bescheren wird. Das müßte man aber wissen, um schon heute klar umschreiben zu können, was die Post künftig tun soll und was nicht.

Es gibt zahlreiche Beispiele dafür, daß es dem Gesetzgeber, zumal bei der Fülle seiner Aufgaben, nur sehr schwer möglich ist, künftige Folgen seines Handelns so vorauszuberechnen, daß später das Erreichte auch tatsächlich mit dem Gewollten übereinstimmt. Wenn aber gegenwartsnahe Entscheidungen für richtig gehalten werden, dann kann es auch beim derzeitigen Verfahren verbleiben, denn dieses Verfahren erlaubt, wie schon gesagt, so ziemlich jede Regelung, die dem jeweiligen politischen Kräfteverhältnis entspricht.

Freilich darf nicht außer acht gelassen werden, daß die Post mit ihrem Vorschlagsrecht eine starke Stellung hat. Hinzu kommt, daß das Wissen um die inneren Zusammenhänge und vor allem um die technischen Bedingtheiten außerhalb der Post nur wenig verbreitet ist. Daran würde aber keine gesetzliche Neuregelung etwas ändern. Entscheidend bleibt in jedem Fall die sachgerechte Wahrnehmung politischer Verantwortung und Mitverantwortung.

2. Finanzlage der Post

Ein weiteres Problem ist die finanzielle Situation der Post. Wenn ein großes Unternehmen mehrere Jahre nacheinander Gewinne in Milliardenhöhe macht, dann mag man das bewundern oder, je nach Geschmack, über die bösen Monopolkapitalisten schimpfen. Die Anteilseigner sind auf jeden Fall zufrieden. Wenn dagegen der Staat in einem Bereich, der durch Gebühren geregelt ist, riesige Überschüsse erzielt und erhebliches Kapital ansammelt, dann ist das eher peinlich als verdienstvoll.

Mit Hilfe ihrer großen Überschüsse hat die Post ein beträchtliches Eigenkapital angehäuft: Ende 1980 waren es reichlich 29 Mrd DM = 43,7 Prozent des Gesamtkapitals. 1974 betrug der Eigenkapitalanteil 15,1 Prozent. 33 1/3 Prozent waren ein Traumziel. In dieser Zeitspanne ist der Bund durch die Post um fast 22 Mrd DM reicher geworden. Wenn man die rd. 10 Mrd DM abzieht, die der Bund in früheren Jahren von der ihm gesetzlich zustehenden Ablieferung der Post als Kapitaleinlage belassen hat, so hat der Bund in nur 6 Jahren immer noch rd. 12 Mrd DM dazugewonnen, die Postablieferung nicht gerechnet.

Aus der Sicht eines „Unternehmers Bund“ bedürfte das keiner Begründung. Der Bund hätte dann in gut kapitalistischer Manier genommen, was der Markt hergab. Nur paßt es schlecht in das Bild, das sich der Bürger von einer gemeinnützigen Einrichtung macht, die die Post ja auch sein will, vom Bild des Sozialstaates ganz zu schweigen.

Die Frage muß erlaubt sein, wozu die Post als Teil des Staates überhaupt Eigenkapital benötigt. Zur Sicherung ihrer Gläubiger jedenfalls nicht, denn sowenig eine Behörde in Konkurs gehen kann, sowenig kann der Staat es zulassen, daß eine seiner Behörden ihre Rechnungen nicht bezahlt. Nicht einmal ein Zuschußbedarf von mehr als 13 Mrd DM verhindert, daß der Staat die Bundesbahn liquide hält. Sicher, Eigenkapital erspart Fremdmittelzinsen. Aber für die Investitionspolitik kann das keine Rolle spielen, wenn betriebswirtschaftlich richtig gerechnet, d. h. eine Verzinsung der gesamten Investitionsmittel inkalkuliert wird. Die Post verbucht ja auch in ihrer Leistungs- und Kostenrechnung fiktive Eigenkapitalzinsen als Kosten.

Selbst wenn man der Post ein gewisses Eigenkapital als „Risikopolster“ zubilligt — 43,7 Prozent sind entschieden zuviel und ein deutlicher Beweis für kräftiges Schröpfen der Monopolkunden.

Überhöhte Gebühren sind aber auch noch aus einem weiteren Grund bedenklich: Die Post erwartet 1985 eine Marktsättigung bei den Telefonanschlüssen. Das ist vermutlich das Ergebnis einer statischen Betrachtungsweise. Ebenso wie es eine „Zweitwagenwelle“ gab, kann es eine „Zweitanschlußwelle“ geben. In welcher Größenordnung — das ist mit Sicherheit auch eine Frage der Gebührenpolitik. Daß hohe Gebühren keine hohen Wellen schlagen lassen werden, liegt auf der Hand. Irgendwann führt sich übertriebenes Sammeln von Eigenmitteln für Investitionen selbst ad absurdum, weil es die Nachfrage verhindert, die die Investitionen erst sinnvoll machen würde.

3. Netzmonopol

Das Fernmeldewesen umfaßt außer den Leitungsnetzen auch die Endgeräte. Endgeräte sind Geräte, die sich in der Hand des Teilnehmers befinden und zur Benutzung durch den Teilnehmer bestimmt sind. Nach der Philosophie der Post gehört zwar der einfache

Telefonapparat zum Netz, wäre danach also kein Endgerät. Aber das hängt damit zusammen, daß die Post, beim einfachen Telefon alleiniger Anbieter, hier die technisch mögliche Trennung zwischen Netz und Gerät nicht vorgenommen hat. Bei den Nebenstellenanlagen ist das anders. Diese können von der Post, aber auch anderswoher bezogen werden; sie sind technisch mit dem Netz per „Schnittstelle“ verbunden und deswegen auch nach Meinung der Post Endgeräte.

Warum die Unterscheidung zwischen Netz und Endgeräten? Die Post macht das große Geschäft im Netz, genauer gesagt: in den Netzen. Hier hat sie ein eindeutiges Monopol, und das möchte sie behalten und, soweit eine Netzausweitung stattfindet, entsprechend erweitern. Dies wird der Post im allgemeinen auch zugestanden. Die Monopolkommission begründet das überzeugend damit, daß eine parallele Netzinfrastruktur sehr kapitalintensiv wäre¹⁴⁾, was bedeutet, daß die Kunden vom dann möglichen Netzwettbewerb keinen Vorteil, sondern im Schnitt eher mehr als weniger zu zahlen hätten.

Die Monopolkommission weist allerdings darauf hin, daß ihre Schlußfolgerung – Beibehaltung des Netzmonopols – im Hinblick auf heute noch nicht abzusehende Entwicklungen vorläufig sei¹⁵⁾; sie empfiehlt immerhin bereits jetzt eine erweiterte Zulassung von Spezialnetzen und die generelle Zulassung der Weitervermietungen von Mietleitungen an Dritte.¹⁶⁾ Auch in Bezug auf das Netzmonopol der Post gilt also der Grundsatz der Relativität politischer Entscheidungen. Was heute als richtig angesehen wird, kann morgen wegen veränderter Umstände oder wegen veränderter Betrachtungsweise überprüfungsbedürftig sein.

Nach heutiger, wohl allgemeiner Meinung, geht allerdings die Entwicklung zunächst dahin, daß mit der Einführung der neuen Glasfasertechnik ein Einheitsnetz entstehen wird, das nicht nur alle derzeitigen Fernmeldenetze umfaßt, sondern zusätzlich auch das leisten kann, was mit „Kabelfernsehen“ bezeichnet wird. Solches „Kabelfernsehen“ gibt es heute schon im Bereich von Gemeinschaftsantennenanlagen. Das sind zur Zeit noch überwiegend privat gebaute und privat betriebene Anlagen. Die Frage ist, ob das so bleiben kann. Obgleich die Mitbeschäftigung des privaten Fernmeldehandwerks und die Existenz privater Betreiber von Gemeinschaftsantennenanlagen noch Probleme aufwerfen, die nicht leicht zu lösen sein werden, sprechen die großen Möglichkeiten der Glasfasertechnik deutlich für ein künftiges Einheitsnetz für alle Zweige des Fernmeldewesens, einschließlich des Kabelfernsehens, und dieses Einheitsnetz kann sinnvollerweise nur von der Post errichtet und betrieben werden.

Natürlich muß eine befriedigende Regelung für die Überleitung und Abgeltung privater Anlagen, die in das Einheitsnetz der Post einbezogen werden sollen, gefunden werden.¹⁷⁾ Das gilt um so mehr, als das künftige Einheitsnetz keineswegs schon zugunsten der Post antizipiert werden muß. Bis es so weit ist, werden noch viele Jahre vergehen, und in der Zwischenzeit spricht nichts gegen die Errichtung und das Betreiben weiterer privater Gemeinschaftsantennenanlagen (abgesehen von den Fällen, in denen aus bestimmten Gründen ein Tätigwerden der Post in diesem Bereich geboten erscheint).

14) Gutachten der Monopolkommission, Ziffer 231.

15) Gutachten der Monopolkommission, Ziffer 232.

16) Gutachten der Monopolkommission, Ziffer 233.

17) So auch die Monopolkommission, Gutachten, Ziffer 242.

Eine andere Frage ist die der Beschäftigung des Fernmeldehandwerks durch die Post. Nichts spricht dafür, daß die Post die Errichtung und den Ausbau des Einheitsnetzes mit eigenem oder sogar nur mit eigenem Personal betreiben müßte. Im Gegenteil: Auch hier gebührt nach allgemeinen wirtschaftspolitischen Grundsätzen, bestätigt durch die Erfahrungen mit der staatlichen Naßbagerei, privater Wirtschaftstätigkeit ein prinzipieller Vorrang. Die Bundesbahn läßt ihre neuen Strecken durch Privatunternehmen bauen. Die Post könnte und sollte sich die Erfahrungen der Bundesbahn zunutze machen.

Neue Erkenntnisse oder neue technische Entwicklungen können natürlich auch die Situation beim einfachen Fernsprechhauptanschluß verändern. Schon heute gibt es „intelligente“ Telefonapparate, die wesentlich mehr können als nur Verbindungen herstellen; sie können beispielsweise Gebühren zählen, Nummern speichern, Gespräche aufzeichnen usw. Solche Geräte sind jedoch den Inhabern von Nebenstellenanlagen vorbehalten, weil die Post selbst sie nicht oder noch nicht anbietet, ihr Monopolanspruch aber verhindert, daß die „einfachen“ Telefonkunden sich solche Geräte anderweitig beschaffen; die Post würde ihren Anschluß ans Netz nicht gestatten. Zwar gibt es entsprechende Zusatzgeräte, aber damit wird der Kunde auf den technischen Stand von gestern verwiesen.

Mit den posteigenen „Anrufbeantwortern“ hat die Post einen ersten Versuch gemacht, ein Monopolgerät mit zusätzlichen Funktionen anzubieten. Je weiter allerdings die Technik fortschreitet, je mehr Funktionen ein Telefonapparat in sich vereinigen kann und je vielfältiger und, nicht zuletzt, je billiger solche Kombinationsmöglichkeiten werden, desto schwieriger wird es für die Post, den Monopolanspruch zu verteidigen. Im Widerstreit zwischen ihrem begreiflichen Interesse an möglichst geringer und möglichst wenig differenzierter Vorrats- und Unterhaltungskapazität und dem vermutlich zunehmenden Interesse der Kunden an der Nutzung von technischen Neuerungen, die ja meist auch Annehmlichkeiten sind, wird die Post über kurz oder lang dem Kundeninteresse den Vortritt lassen müssen; denn nur das wohlverstandene Konsumenteninteresse, nicht aber das Interesse der Post rechtfertigt das Monopol, und mit dem Sinken des ersteren verliert das Monopol seine gesellschaftspolitische Legitimation.

So gesehen unterliegt das Monopol beim einfachen Fernsprechhauptanschluß einem selbsttätigen Abschmelzungsprozeß, dessen Fortschreiten so gewiß erscheint, daß die politischen Entscheidungen, die heute nur schwer zu treffen sein würden, getrost vertagt werden können, bis „die Situation da ist“, um an eine bekannte Altersweisheit zu erinnern.

4. Endgerätebereich

Für die Erweiterung des Netzmonopols auf das künftige integrierte Glasfasernetz wird die Post einige Zugeständnisse im Endgerätebereich machen müssen. Mehr und mehr geht die Meinung außerhalb der Post dahin, daß sich die Post langfristig mit dem Netz begnügen und den Endgerätebereich der privaten Wirtschaft überlassen soll. Langfristig, wohl gemerkt! Niemand denkt heute schon an einen Endtermin für den posteigenen Telefonapparat. Selbst die Monopolkommission, die im Prinzip auch die bereits vor-

handenen Endgerätemärkte ganz den privaten Anbietern vorbehalten möchte, nimmt den einfachen Fernsprechhauptanschluß aus.¹⁸⁾

Eine realistische Politik muß von den Gegebenheiten ausgehen. Wir befinden uns nun einmal nicht auf der grünen Wiese, sondern auf einem bestellten Acker, auch wenn es hier und da ein wenig nach Kraut und Rüben aussieht. Die wirtschaftspolitische Forderung: Das Netz der Post, die Endgeräte der privaten Wirtschaft, kann und sollte in erster Linie bei Neuentwicklungen durchgesetzt werden. So gesehen ist es kein Widerspruch, wenn das Monopol der Post beim einfachen Fernsprechhauptanschluß noch eine Zeitlang ertragen wird, jedoch beim jüngsten Dienstleistungsangebot der Post, beim Teletex-Dienst erst kürzlich entschieden wurde, daß der Endgeräte-Markt bis auf weiteres, also bis zu etwaigen neuen Erkenntnissen, privaten Anbietern vorbehalten bleibt.

Die technische Entwicklung und ihre Umsetzung in die öffentliche und private Praxis ist für alle Beteiligten auch ein Lernprozeß. Es könnte durchaus sein, daß die Post im Laufe der Zeit ihr Interesse an Endgeräten verliert, zumal Eingeweihte auch bei der Post längst wissen, daß hier für die Post nichts zu verdienen ist, wenn es gleichzeitig private Anbieter gibt.

5. Neue Postmärkte

Und noch ein letzter Punkt: Es wurde schon gesagt, daß die Post entsprechend ihrer neuen Philosophie auf Expansion bedacht ist. Daher ist zu fragen, ob und gegebenenfalls unter welchen Gesichtspunkten der Post zugestanden werden kann, daß sie ihre Angebotspalette ausweitet.

Auch bei einem öffentlichen Unternehmen wären 36 Mrd DM Umsatz und mehr als 10 Mrd DM Gesamtinvestitionen im Jahr schon Anlaß genug zu wettbewerbspolitischer Aufmerksamkeit. Wir können nicht über verstärkte Kontrolle von Marktmacht und von Unternehmenszusammenschlüssen diskutieren und gleichzeitig übersehen, daß der „gelbe Riese“ wächst und wächst und wächst.

Daß der Staat sich im Bereich der Wirtschaft ausdehnt, kann wirtschaftspolitisch ebenfalls nicht erwünscht sein, solange wir an der Marktwirtschaft festhalten. Ein Arbeitsplatz im öffentlichen Dienst ist keineswegs höher einzuschätzen als ein Arbeitsplatz in der privaten Wirtschaft.

Die Post hat für ihre Expansionsbestrebungen – zugegebenermaßen nicht gleichzeitig – mehrere Gründe genannt:

- Teilhabe an neuen lukrativen Märkten,
- Versorgung der wirtschaftsschwachen Gebiete und der einkommensschwachen Bevölkerung,
- Ankurbelung neuer Märkte,
- Erfahrungsgewinn in neuen Bereichen der Technik,
- Beschäftigung ihres Personals.

18) Vgl. Gutachten der Monopolkommission, Ziffern 249, 252.

Dazu ist aus wirtschaftspolitischer Sicht folgendes zu sagen:

Wegen der mehrfach erwähnten besonderen Angebotsbedingungen der Post können im Prinzip nur Monopolmärkte für die Post lukrativ sein. Wenn die Post heute auf Wettbewerbsmärkten zusetzt, so spricht wenig dafür, daß das in Zukunft anders sein würde.

Eine Ausweitung der Alleinanbieterstellung der Post müßte gesellschaftspolitisch begründet werden können. Beim Netz gibt es solche Gründe. In anderen Bereichen ist das schwer vorstellbar, zumindest unter den Bedingungen einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung.

Was den Neueintritt der Post in Wettbewerbsmärkte betrifft, so steht das Argument, die Post müsse wirtschaftsschwache Gebiete oder einkommensschwache Bevölkerungskreise bedienen, zum Argument der Teilhabe an neuen lukrativen Märkten im klaren Widerspruch. Die Erfahrungen mit der Bundesbahn zeigen deutlich, daß Gemeinwirtschaftlichkeit sich nie selbst trägt, sondern immer vom Staat mitfinanziert werden muß. Deshalb kann es der Post nicht gestattet werden, selbst darüber zu entscheiden, inwieweit sie neue gemeinwirtschaftliche Leistungen anbieten will. Das gilt auch dann, wenn der benötigte Zuschuß von anderen Dienstzweigen geleistet werden kann, denn auch eine solche Umverteilung ist ein Politikum.

Im übrigen ist ein Bedarf an Postkonkurrenz z. Z. nicht erkennbar. Solange sogar die Versorgung der Bevölkerung mit Grundnahrungsmitteln der privaten Wirtschaft überlassen wird, und zwar durchaus im Interesse der Bevölkerung, wie ein Blick über den großen Zaun bestätigt, so lange ist nicht einzusehen, weshalb es bei Endgeräten oder sonstigen Waren oder Leistungen anders sein soll.

Ob eine Postbeteiligung die Markteinführung neuer Geräte erleichtert und beschleunigt, ist zumindest fraglich. Je billiger die Post anbietet, sei es im Hinblick auf Großeinkäufe, sei es, weil sie die Kostendeckung vernachlässigt, desto weniger ist der betreffende Markt für private Anbieter von Interesse. Als Großanbieter ist die Post immer Preisführer, ob sie will oder nicht. Damit kann die Post das Geschäft für private Anbieter interessant, aber auch uninteressant machen. Und was noch schwerer wiegt: Durch Änderung ihres Marktverhaltens kann die Post über Nacht die Kalkulation ihrer privaten Konkurrenten völlig über den Haufen werfen.

Auch wenn der Post solche Absichten nicht zu unterstellen sind: Ihre Beteiligung ist für die privaten Mitanbieter ein Unsicherheitsfaktor mehr, und deswegen kaum ein Anreiz zu besonderer Aktivität.

Auch das Argument des Erfahrungsgewinns überzeugt nicht. Erfahrungen sind immer nützlich und manchmal auch notwendig. Dabei rechtfertigt das Notwendige einen höheren Preis als das nur Nützliche. Daß die Post mit Geräten, die an ihr Leitungsnetz angeschlossen sind oder angeschlossen werden, Erfahrungen sammeln möchte, ist begreiflich. Nur ist nicht einzusehen, weshalb nicht die Erfahrungen ausreichen sollen, die die Post im eigenen Dienstbereich machen kann. Fernkopierer, Bürofernrechner oder sonstige neue Geräte der Telekommunikation werden ja auch im Großbetrieb Post in erheblichen Stückzahlen benötigt.

Was schließlich das Beschäftigungsargument betrifft, das postintern wohl eine größere Rolle spielt als von außen erkennbar wird, so kann man dazu nur sagen: Nirgends steht

geschrieben, daß die Post die Aufgabe hätte, 480.000 Bedienstete zu beschäftigen. Wenn solche Gesichtspunkte gelegentlich politisches Gewicht erhalten, so ist das nur ein Zeichen dafür, daß Marktwirtschaft immer bedroht ist und ständig der Verteidigung bedarf.

Die Ablehnung der Postargumente soll und kann allerdings nicht bedeuten, daß es unter gar keinen Umständen gerechtfertigt sein könnte, der Post die Teilnahme am Wettbewerb zu gestatten. Wo sie bereits teilnimmt, wird sie es wohl vorerst auch weiterhin tun, und wo sie heute noch Monopolrechte ausübt wie beim Telefon, wäre schon die Zulassung privater Mitanbieter ein Schritt in die richtige Richtung.

Bei neuen Versuchen, auf Märkten Fuß zu fassen, die bisher nur von privaten Anbietern bedient worden sind, wird die Post aber mit verstärktem Widerstand und auch damit rechnen müssen, daß man von ihr den Nachweis der objektiven Notwendigkeit fordert.

IV. Schlußbemerkung

Das Thema „Mehr Wettbewerb im Post- und Fernmeldewesen“ ist bewußt weder als Forderung noch als Frage formuliert worden. Am Ende der Betrachtung lautet der Befund: Sowohl Forderung als auch Frage. Forderung, weil Zurückhaltung bei der wirtschaftlichen Verwertung des Netzmonopols und ein allmählicher Verzicht der Post auf das Monopol beim einfachen Fernsprechaufschluß geboten erscheint. Soweit es dagegen um zusätzliche Anbieterschaft der Post geht, ist wohl eher ein Fragezeichen zu machen.

Summary

The Postal Service is in conflict with its status of a public body and its conception of itself as a business enterprise. As an "enterprise" it aims at the expansion of its recognized sphere of activities and having a share in new markets. As a public body it simultaneously aims at preserving its monopoly privileges and control functions. As the author sees the status of a public body as inseparably bound to the Postal Service, he pleads for limiting its activities to public tasks and exercising restraint in all the fields in which demands could be equally well met by private enterprises able and willing to do so.

Résumé

Les Services Postaux sont en conflit entre le statut de services publics et la conception d'être une entreprise industrielle. En tant qu'entreprise, ils sont intéressés à une expansion sur le plan de sphères d'activités connues et à une participation à de nouveaux marchés; en tant que services publics, les Services Postaux ont pour objectif le maintien des droits de monopole et le contrôle. Etant donné que le statut de services publics est inséparablement relié aux Services Postaux, l'auteur plaide pour une limitation aux devoirs publics et pour une réserve dans les domaines où l'économie privée est capable et prête à répondre à la demande.

Die Marktstrukturen im Linienseeverkehr in ihrer Bedeutung für die verladende Wirtschaft*)

VON WALTRAUD STEINWEG, KÖLN

Vorbemerkung

Der Seeverkehr spielt für die deutsche Volkswirtschaft eine bedeutende Rolle. Angesichts der fehlenden eigenen Rohstoffbasis ist die Bundesrepublik stark importabhängig. Dabei müssen die importierten Rohstoffe durchweg über See herangeschafft werden. Der Importabhängigkeit steht die Notwendigkeit zum Export gegenüber, um die vom Ausland in Anspruch genommenen Güter und Leistungen auch bezahlen zu können. Trotz Dominanz der Exportbeziehungen zu den europäischen Industrieländern entfällt auf den Übersee-Export ein erheblicher Anteil (81 Mrd. DM Übersee-Export 1979 bei 315 Mrd. DM Gesamtexport); er gewinnt mit der Industrialisierung der Dritten Welt, insbesondere der OPEC-Staaten, zunehmende Bedeutung.

1. Die Bedeutung der Seefrachtkosten am Beispiel des deutschen Maschinenbaus

Die Bedeutung der Seeschifffahrt soll am Beispiel des deutschen Maschinenbaus etwas konkretisiert werden. Dieser Industriezweig hatte 1979 bei einem Gesamtumsatz von rd. 110 Mrd. DM einen Exportanteil von ca. 50 %.

Dabei wurden exportiert¹⁾

in die EG-Länder für	20,8 Mrd. DM
in das restliche Europa für	16,1 Mrd. DM
nach Übersee für	19,4 Mrd. DM

Interessant ist, sich zu verdeutlichen, welcher Transportkostenaufwand entstand, um die erzeugten Produkte zu ihren Bestimmungsorten zu bringen. Aufgrund der Erfahrungen der Verkehrsexperten wird im Maschinenbau die mittlere Transportkostenbelastung wie folgt geschätzt:²⁾

Anschrift der Verfasserin:

Dr. Waltraud Steinweg
Verband Deutscher Maschinen- und
Anlagenbau e.V. (VDMA)
Verkehrsreferat
Gustav-Heinemann-Ufer 84-88
5000 Köln 51

*) Überarbeitete und erweiterte Fassung eines Vortrags im Verkehrswissenschaftlichen Seminar der Universität zu Köln am 2. Juni 1981.

1) Vgl. VDMA (Hrsg.), Statistisches Handbuch für den Maschinenbau, Ausgabe 1980.

2) Schätzwerte aus Verbandsunterlagen.

im Inlandsverkehr mit	1,5 – 2	% vom Umsatz
im EG-Verkehr mit	2 – 2,5	% vom Umsatz
im sonstigen Europa-Verkehr (incl. Ostblock) mit	3,5 – 4	% vom Umsatz
im Überseeverkehr mit	8 – 10	% vom Umsatz

In absolute Beträge umgerechnet bedeutet dies, daß 1979 etwa der folgende Transportkostenaufwand für die Auslieferung der Erzeugnisse der deutschen Maschinenindustrie entstand:³⁾

bei Lieferung ins Inland	1.100 Mio. DM
bei Lieferung in die EG	450 Mio. DM
bei Lieferung in das sonstige Europa	600 Mio. DM
bei Lieferung nach Übersee	1.700 Mio. DM

Die genannten Zahlen spiegeln den Gesamttransportkostenaufwand wider. In ihnen sind beim Überseeverkehr mithin auch Vor- und Nachlaufkosten sowie Hafenkosten enthalten. Die reinen Seefrachtkosten schätzt man auf etwa 6 – 8 % vom Umsatz; dies würde für sie 1979 eine Größenordnung zwischen 1,3 und 1,4 Mrd. DM bedeuten.

Insgesamt machen diese Zahlen deutlich, daß es von der Transportkostenbedeutung her – zumindest aus der Sicht exportintensiver Industriezweige – kaum gerechtfertigt ist, die Probleme der Seeschifffahrt nur als Randprobleme des Verkehrsgeschehens zu betrachten.

2. Die traditionellen Angebots- und Nachfragestrukturen im Linienseeverkehr

a) Die Konferenzen als Angebotskartelle

Im Linienseeverkehr über See sind die Anbieter traditionellerweise in sog. Konferenzen organisiert. Diese Organisationen sind aus nationalökonomischer Sicht nichts anderes als Angebotskartelle. Sie regeln in jedem Fall die Preise. Darüber hinaus können Vereinbarungen über Ladungsaufteilung, Abfahrtsfrequenz, Lade- und Entladerechte in den einzelnen Häfen etc. bestehen (d. h. Quoten- und Regionalkartelle). Durchweg sind die Konferenzen straff organisiert (mit eigenen Sekretariaten, mit vereinbarten Sanktionen bei Verstößen gegen Kartellvertragsvorschriften etc.). Ihre Stärke im Markt und damit auch die Möglichkeit zur internen Durchsetzung der Kartellregeln wird jedoch entscheidend dadurch bestimmt, ob eine Konferenz das ganze (oder nahezu das ganze) Angebot umfaßt oder ob es daneben wirksamen, d. h. die Preisführerschaft tangierenden, gegebenenfalls sogar in Frage stellenden Wettbewerb gibt. Dies ist in den einzelnen Fahrtgebieten unterschiedlich; aber auch in ein- und demselben Fahrtgebiet unterliegt die Stärke einer Konferenz im Zeitablauf Wandlungen.

b) Die Nachfrageseite in ihrer Aufsplitterung und ihrer heterogenen Interessenlage

Dem kartellierten Angebot tritt die Nachfrage in sehr starker Aufsplitterung gegenüber.

3) Errechnet aus Schätzwerten des VDMA.

Dabei muß man berücksichtigen, daß eine Konferenz mit einer beschränkten Zahl von Linien oft den ganzen Nordkontinent (incl. Skandinavien und Frankreich) sowie U. K. bedient. Ihr tritt als Nachfrager die gesamte westeuropäische exportierende Wirtschaft – soweit sie nicht Südhäfen-orientiert ist – gegenüber. Die exportierende Wirtschaft selbst umfaßt in jedem Fall Industrie und Handel. Das Nachfragespektrum im Linienseeverkehr wird noch vergrößert durch eine Vielzahl von Spediteuren.

Wesentliches Merkmal der Nachfrageseite ist deren Interessenheterogenität. Die drei großen Bereiche – Industrie, Handel und Spedition – wurden schon erwähnt. Industrie und Handel selbst gliedern sich wieder in zahlreiche Branchen mit nicht identischen Interessen auf, die ihrerseits zudem die unterschiedlichste Betriebsgrößenstruktur aufweisen. Alle diese Momente sind für die Linienschiffahrtmärkte relevant. Die Ursachen hierfür werden uns später noch beschäftigen.

c) Der Markt als Begegnungsstätte von Angebot und Nachfrage

Wenn Angebot und Nachfrage mit unterschiedlicher Marktmacht aufeinanderstoßen, so hat dies charakteristische Folgen sowohl für die Art der Preisbildung als auch für die Art der Zusammenarbeit der Marktpartner.

c 1) Die Preisbildung

Die Konferenzen im Linienseeverkehr arbeiten bei ihrer Tarifbildung durchweg mit dem Instrument der Preisdifferenzierung bei gleicher Leistung, d. h. mit einem Instrument, das dem Bereich der monopolistischen Preisbildung zugeordnet ist und deshalb längerfristig nur bei beschränktem Wettbewerb funktionieren kann. Die monopolistische Preisdifferenzierung – im Verkehr in der Regel mit „Werttarifizierung“ oder als Prinzip des „what the traffic can bear“ bezeichnet – findet in der Verladerschaft unterschiedliche Zustimmung. Die Diskussion hierüber zeigt manche Parallele zu früheren Erörterungen um die Gemeinwirtschaftlichkeit des Werttarifs der Eisenbahnen.

Nicht zu bestreiten ist, daß eine niedrige Frachtbelastung geringwertige Güter u. U. erst wettbewerbsfähig und damit transportfähig macht. Unbestritten ist aber auch, daß höherwertige Güter

- nicht unbedingt in der Lage sind, höhere Frachten zu tragen. Bei hartem Wettbewerb auf den Weltmärkten kann auch für solche Güter die Belastbarkeit gegen Null tendieren.
- Grundsätzlich besteht darüber hinaus die Tendenz, sich einer hohen Frachtbelastung zu entziehen, wenn sich hierzu die Möglichkeit ergibt. Preisliche Entwicklungen im Luftfrachtverkehr oder Veränderungen in der Wettbewerbsintensität in der Linienschifffahrt beeinflussen infolgedessen die Möglichkeit, Preisdifferenzierung überhaupt – oder in einem bestimmten Ausmaß – durchzuhalten. Solche Erkenntnisse stoßen verständlicherweise auch in Teilen der Wirtschaft nicht unbedingt auf Zustimmung.

c 2) Zusammenarbeit der Marktpartner

Je unausgewogener die Marktmachtverhältnisse in einem Markt sind, um so mehr besteht die Tendenz der stärkeren Seite, der Marktgegenseite die Bedingungen der Zusammen-

arbeit zu diktieren. Konferenzen neigen deshalb von Haus aus, d. h. aufgrund ihrer Marktstellung dazu, die ihnen hier gegebenen Möglichkeiten intensiv zu nutzen. Verträge mit Konferenzen zeigen deshalb nicht selten heute noch ein Ungleichgewicht in Rechten und Pflichten beider Vertragspartner.

d) Sicherung der Wettbewerbsbeschränkung

Der Kurzüberblick über die wichtigsten Daten der traditionellen Linienschiffahrtsmärkte wäre unvollständig, wenn man nicht auch noch die Instrumente berücksichtigte, die die Konferenzen zur Sicherung ihrer Marktstellung entwickelt haben.

Zu erwähnen ist hier insbesondere das Mittel des Treuerabattes. Konferenzen gewähren Verladern, die während eines bestimmten Zeitraums nur Schiffe der Konferenz benutzen (oder sich von vornherein hierzu durch Vertrag verpflichtet haben) einen Rabatt

- von 10 %, auszahlfähig nach Ablauf der Treuperiode und nachgewiesener Treue oder
- 9 1/2 % sofort bei Vorliegen eines Treuevertrages.

Die mit dem Treuerabatt gebotene Frachtersparnis ist so wesentlich, daß die meisten Verloader darauf mit Rücksicht auf die eigene Wettbewerbsfähigkeit nicht verzichten können. In der Regel werden vertragliche Treuebindungen eingegangen. Hierbei spielt eine Rolle, daß das sog. Zeitrabattsystem durch den mit der Beantragung des Rabattes verbundenen Arbeitsaufwand sowie durch die späte Verfügbarkeit der Rabattbeträge als weniger attraktiv gilt.

Eine Bindung großer Teile der Verladerschaft an eine Konferenz ist jedoch von vornherein eine gewisse Marktzugangsbarriere für einen Newcomer. Er kann in der Anlaufphase seines Dienstes nur auf vertraglich nicht gebundene Ladung setzen. Seine längerfristigen Möglichkeiten hängen darüber hinaus davon ab, ob und inwieweit seine Existenz Verloader zur Kontraktkündigung oder gegebenenfalls auch zu Kontraktverstößen veranlaßt. Bezüglich der Kündigung ist zu berücksichtigen, daß die diesbezüglichen Regelungen der Treuekontrakte der Konferenzen in der Regel den Verloader noch über einen erheblichen Zeitraum binden. So kann z. B. ein Verloader, der im Frühjahr die Attraktivität eines Outsiders feststellt, ohne Verletzung seiner vertraglichen Obligationen nach den meisten Konferenzregelungen erst zu Beginn des darauffolgenden Jahres seine Freiheit erlangen.

Neben dem Treuerabatt ist es üblich, daß Konferenzlinien durch gezielte Preismaßnahmen versuchen, den Outsider wieder aus dem Markt zu verdrängen. Sie nehmen dabei wahrscheinlich bewußt vorübergehende Einnahmeverluste in Kauf. Als etablierte Linien, die in der Regel eine Vielzahl von Fahrtgebieten bedienen, setzen sie vermutlich hierbei darauf, daß sie letztlich den längeren Atem haben. Anders sind wenigstens die sich gelegentlich entwickelnden Preiskämpfe nicht zu verstehen. Ist die Verdrängung eines Newcomers auf diese Weise nicht möglich, pflegte man bisher dem Outsider den Konferenzbeitritt zu ermöglichen. Man handelte also gewissermaßen nach dem Prinzip: „beat them or join them“. Manchmal gibt sich der hinzugekommene Reeder längerfristig aber auch mit der Rolle des geduldeten Außenseiters zufrieden; dies bedeutet aber für ihn Akzeptierung der Konferenzpolitik ohne eigene Möglichkeiten, diese mitzugestalten.

3. Bisherige Versuche zur Milderung des Marktungleichgewichts

Mit den obengeschilderten Instrumenten – Treuerabatte und gezielte Preisunterbietung – haben sich die Konferenzen über Jahrzehnte hinweg ihre starke Marktstellung erhalten. Die Art und Weise, wie sie die Macht handhabten, hat dabei immer wieder Kritik herausgefordert – aber auch Versuche, die Konferenzen an der uneingeschränkten Ausübung der Marktmacht zu hindern.

a) Staatliche Intervention

Einer der frühesten Versuche in dieser Hinsicht ist die amerikanische Schiffahrtsgesetzgebung, die aus dem Jahre 1916 stammt und im Laufe der Jahrzehnte einige Modifizierungen erfuhr. Sie versuchte mit dem Problem der Konferenzen auf zweifache Weise fertigzuwerden:

- Das Schließen des Marktes wurde untersagt. Die Konferenzen hatten grundsätzlich für jeden Interessenten offen zu sein. Im System offener Konferenzen sind derart straffe Organisationsstrukturen wie in geschlossenen Konferenzen nicht möglich; damit wurden aber bereits die Weichen gestellt für eine reduzierte Intensität der Wettbewerbsbeschränkung.
- Das Verhalten der Konferenzen wurde darüber hinaus einer Fülle von Regeln unterworfen, über deren Einhaltung eine staatliche Behörde, die Federal Maritime Commission, zu wachen hat.

Es würde zu weit gehen, sich hier mit der amerikanischen Schiffahrtsgesetzgebung näher auseinanderzusetzen. Angemerkt sei lediglich, daß diese – bei einigen durchaus akzeptablen Ansatzpunkten – zu z. T. zweifelhaften Ergebnissen geführt hat. Dadurch wurden auch auf europäischer Verladenseite Vorbehalte gegenüber einer staatlichen Kartellaufsicht aufgebaut, die im Grunde genommen nicht der Aufsicht selbst zuzuschreiben sind, sondern der spezifisch amerikanischen Handhabung derselben.

Mit der Art und Weise, wie Konferenzen mit ihrer Marktmacht umgingen, hängen vermutlich auch Entwicklungen zusammen, die sich in der Nachkriegszeit relativ bald in den Verkehren mit Entwicklungsländern ergaben. Das anfängliche Verharren auf überkommenen Strukturen, insbesondere das Bestreben, den Markt geschlossen zu halten und Newcomern den Marktzugang zu erschweren, provozierte geradezu flaggendiskriminierende Regelungen. Daran konnten spätere Anpassungen der Verhaltensweisen der Konferenzen nicht mehr viel ändern. Die Entwicklungsländer haben vielmehr im Laufe der Jahre ihren Flaggenprotektionismus zum Schutze und zur Förderung der eigenen importierenden oder exportierenden Wirtschaft vielfach ergänzt, z. B. durch staatliche Einflußnahme auf die Preisgestaltung der Konferenzen.

Heute wird die Vielzahl unilateraler Interventionen in die Linienseeschifffahrt oft beklagt. Viel zu wenig wird jedoch nach den ursprünglichen Ursachen dieser interventionistischen Entwicklung gefragt. Insbesondere ist zu fragen, ob die westliche Schiffahrtspolitik nicht zu lange und zu pointiert eine Politik der Freiheit für westlich beherrschte Kartelle war statt eine Politik der Freiheit für den Wettbewerb.

b) Seeverladerkomitees und Konsultationssystem

Über die Arroganz des Konferenzverhaltens wurde früher auch in der europäischen Verladerschaft viel geklagt. Nicht der Kunde war König; er hatte es vielmehr dankbar zu akzeptieren, daß die Konferenz bereit war, Liniendienste zu bieten und seine Güter zu befördern. Dieser alte Konferenzgeist bestimmte auch die erste Phase der Nachkriegsentwicklung.

Dies macht verständlich, daß Mitte bis Ende der Fünfziger Jahre auch in Europa Überlegungen einsetzten, wie man zu etwas ausgeglicheneren Marktmachtverhältnissen zwischen Konferenzen und Verladern kommen könnte. Man hoffte, dies mit sog. Seeverladerkomitees erreichen zu können, d. h. mit einer gemeinsamen Interessenvertretung der Verladerschaft gegenüber den Konferenzen. Dabei wurde von Anfang an – dem internationalen Charakter der Konferenzen entsprechend – größter Wert auch auf eine über den nationalen Bereich hinausgehende Zusammenarbeit der einzelnen nationalen Komitees gelegt.

Vom nationalökonomischen Standpunkt aus ist allerdings anzumerken, daß die Seeverladerkomitees die ungleichgewichtige Marktsituation nicht veränderten. Die Komitees sind reine Verhandlungsgremien ohne jede Marktmacht; die Ladungsvergabe bleibt grundsätzlich bei den vielen Tausenden von Einzelverladern, d. h. unkoordiniert. Die Möglichkeiten der Komitees sind deshalb nicht die eines Gegenkartells, das in den Verhandlungen mit eventuellen Konsequenzen für die Ladungsvergabe operieren kann. Zur Verfügung steht ausschließlich das Argument – allerdings auch die Möglichkeit – das Verhalten der Konferenzen für eine breitere Öffentlichkeit transparenter zu machen. Unter Öffentlichkeit muß man dabei einerseits die Vielzahl der Verladern selbst sehen, zum anderen aber auch alle diejenigen, die in die nationale und internationale schiffahrtspolitische Diskussion involviert sind.

Nach mehr als zwei Jahrzehnten Arbeit der Seeverladerkomitees lohnt es sich, einmal Bilanz zu ziehen und zu prüfen, was eigentlich erreicht wurde. Diese Bilanz ist zwiespältig. Positiv ist festzustellen, daß das Verhalten auf Verladenseite anders geworden ist. Während sich früher der Einzelverlader in der Regel ohnmächtig fühlte und Resignation sein Auftreten bestimmte, weiß man heute, daß man sich wehren kann. Allein dieses geänderte Verhaltensmuster ist – wenn es auf breiterer Basis anzutreffen ist – von einer gewissen marktrelevanten Wirkung, die sicher nicht überschätzt – aber auch nicht unterschätzt werden sollte. Dieses andere Grundverhalten hat sicher mit dazu beigetragen, daß die Verladerschaft auch eine andere Einstellung zum Outsider bekommen hat und den Outsiderwettbewerb viel bewußter als jemals in der Vergangenheit als Instrument zur Begrenzung der Kartellmacht sieht und „pflegt“.

Positiv ist weiterhin, daß die Ausübung von Kartellmacht nicht mehr so völlig unter Ausschluß der Öffentlichkeit erfolgen kann. Dies kann u. U. etwas zur Zurückhaltung auf Seiten der Konferenzen führen; auf der anderen Seite zeigt die empfindliche Reaktion der Konferenzen auf Kritik in der Öffentlichkeit, daß die Verladern eine Waffe in der Hand haben, die sie bisher allerdings kaum bewußt einsetzten. Die Scheu gegenüber öffentlicher Kritik hängt wohl mit der größeren Sensibilisierung von Regierungen, Presse etc. zusammen, denen im Laufe der Jahre bewußt wurde, daß mit dem Markt-

ungleichgewicht in der Linienseeschifffahrt wettbewerbsspolitisch relevante Probleme gegeben sind.

Sehr viel differenzierter sind die Erfolge der Seeverladerkomitees in der eigentlichen Tagesarbeit, den Konsultationen über Raten- und Surchargeproblemen. Hier findet man heute sehr viel Frustration. Die Ursachen hierfür sollten etwas eingehender analysiert werden:

- Die Bereitschaft der Konferenzen, auf die Wünsche und Vorstellungen der Verladerschaft einzugehen, ist unterschiedlich. Man findet auch heute noch gelegentlich – wenn auch nicht mehr als allgemeine Verhaltensweise – den alten arroganten Konferenzgeist, der der anderen Marktseite nur diktieren möchte. Gelegentlich versteckt sich dabei dieser Geist auch in einer neuen Verpackung. Man gibt sich jederzeit und über alles verhandlungsbereit; es fehlt aber die wirkliche Bereitschaft, von den einmal eingenommenen Positionen wieder abzurücken.
- Entscheidend ist aber, daß der wirtschaftliche Hintergrund, vor dem das Geschehen auf den Seeschiffahrtsmärkten abläuft, differenzierter geworden ist. Nehmen wir nur den Fall einer Ratenerhöhung einer Konferenz vor dem Hintergrund unterschiedlicher Inflationsentwicklung. Die Konferenzen pflegen ihre Kostensteigerungen auf Durchschnittsbasis zu ermitteln und diese Durchschnittswerte ihren Ratenerhöhungen zugrunde zu legen. Für Verladern aus Ländern mit hoher Inflationsrate, sagen wir z. B. 20 %, ist eine Ratensteigerung von vielleicht 10 % ein sehr gutes Ergebnis. Für Verladern aus einem Land mit nur 5 %iger Inflation ist eine 10 %ige Ratenerhöhung jedoch eine kaum mehr akzeptable Größe. Da die Bundesrepublik bisher stets zu den Ländern mit der relativ geringsten Geldentwertung zählte, war sie Jahr für Jahr mit weit über ihren Inflationswerten liegenden Ratensteigerungen im Konferenzlinienseeverkehr konfrontiert, während bei anderen Ländern ebenfalls Jahr für Jahr gegenteilige Ergebnisse erzielt wurden. Mit der Kumulation von – aus deutscher Sicht überhöhten – Ratensteigerungen wuchs in der hiesigen Verladerschaft aber auch eine negative Wertung der Konsultationsergebnisse der Seeverladerkomitees.
- Die Heterogenität der Verladerninteressen verhindert darüber hinaus in zunehmendem Maße eine effektive Verladernvertretung. Eine in sich uneinige Verladerschaft kann verständlicherweise relativ wenig zur Ausbalancierung des Marktungleichgewichtes beitragen. Es gibt aber kaum noch Fragen, wo nicht interne Interessengegensätze die Verladern spalten. Auf die Problematik beim Ausmaß einer Ratenerhöhung wurde schon hingewiesen. Geht es um Art und Weise von Ratenerhöhungen (z. B. um die Frage, ob prozentual oder um einen festen Betrag erhöht werden soll), prallen die Interessen von hochtarifierender und niedrigtarifierender Ladung aufeinander. Dieser Interessengegensatz wird auch in vielen anderen Fragen relevant. Hinzu kommen unterschiedliche regionale Interessen. Bei den Währungszuschlägen z. B. haben die Verladernkomitees mit ihrer Uneinigkeit den Konferenzen jahrelang ein Alibi für die eigene geringe Reformbereitschaft geliefert. Ein weiterer Interessenkonflikt besteht zwischen Groß- und Kleinverladern, und zwar dann, wenn Konferenzen eine sog. Berücksichtigung von Härtefällen im Rahmen von Ratenerhöhungsverhandlungen zusichern. Dies bedeutet oft, daß größere, marktkundige Verladern kaum die volle Erhöhung zu tragen haben, während Kleinverladern kaum eine Chance haben, Härte-

fälle berücksichtigt zu bekommen. Wird eine „Politik der Berücksichtigung von Härtefällen“ über Jahre hinweg betrieben, so kann eine völlige Verzerrung der Tarifstrukturen das Ergebnis sein. Es gibt Fahrtgebiete, in denen der Eingeweihte an der Höhe der Tarifraten ablesen kann, ob die Ladungsauflieferer große, mittlere oder kleinere Firmen sind.

- Die Interessenheterogenität innerhalb der Verladerschaft kann mit dazu beitragen, daß Anpassungen der Konferenzen an veränderte Marktverhältnisse unterbleiben oder doch verzögert werden. Die Konferenzen als Kartelle neigen von Haus aus zur Konservierung traditioneller Strukturen; sie werden darin gelegentlich – sicher nicht immer – durch die Verladerschaft unterstützt. So müßte in Fahrtgebieten mit sich intensivierendem Wettbewerb an sich die alte wertbezogene Tarifstruktur revidiert werden, und zwar in ähnlicher Form, wie die Eisenbahnen auf den aufkommenden LKW-Wettbewerb reagieren mußten. Diskussionen hierüber in den Seeverladerkomitees sind jedoch aufgrund der hartnäckig verteidigten Interessenpositionen unergiebig. Sie führen meistens zu dem Ergebnis, möglichst nichts zu verändern. Damit stärken die Verlader aber eine Unflexibilität der Konferenzen und liefern letzteren auch noch eine gute Begründung – nämlich die Berücksichtigung von Verladerwünschen – dazu.

Bei starrem Festhalten am Werttarif unter Wettbewerbsbedingungen ergibt sich längerfristig im übrigen oft eine kuriose Aufgabenteilung. Das hochwertige Gut wandert zunehmend auf Outsider ab und die Konferenz, die auf den weniger einnahmeintensiven Ladungen sitzenbleibt, muß ihre Tarife überproportional erhöhen, wenn ihre Kosten-/Einnahmerelationen einigermaßen stimmen sollen. Das verschafft dann aber den Outsidern bei den hochwertigen Gütern noch mehr Spielraum zur Tarifunterbietung. Eine solche Entwicklung beobachtet man gelegentlich in einigen Fahrtgebieten. Nur zur grundlegenden Korrektur des Tarifs hat es noch kaum geführt.

Ähnlich spielen auch in der Frage einer fehlenden Anpassung an die moderne Verkehrstechnik, den Containerverkehr, heterogene Verladerinteressen und Konferenzinflexibilität Hand in Hand. Es ist bemerkenswert, daß die tariflichen Grundstrukturen seit nahezu einem Jahrhundert – allem wirtschaftlichen und technischem Wandel zum Trotz – überwiegend unverändert bestehen. Auch hier wäre es falsch, die Ursachen alleine bei den Konferenzen zu suchen. In Verbindung mit dem Containerverkehr fordert man z. B. auf Verladerseite schon seit einiger Zeit sog. Commodity Box Rates; es sollen dabei jedoch

- das Wertsystem erhalten bleiben und
- eventuelle Vorteile durch günstige Auslastung einer Box dem Verlader zukommen.

Weshalb jedoch ein Verlader hochwertigen Gutes mit relativ schlechter Auslastungsmöglichkeit für die Box zweimal, nämlich für die Hochwertigkeit und für die schlechte Auslastung benachteiligt werden soll, entzieht sich einer logischen Begründung. Ein Teil der Verlader widerstrebt aus diesem Grunde den Commodity Box Rates, ein anderer, weil er mit ihnen den ersten Schritt zur Zusammendrängung des Werttarifs beschritten sieht. Auch in dieser Frage ist die Verladerschaft, wenn es an die Details geht, in sich uneinig. Mit ihrer Uneinigkeit, die auch nicht mit gewaltsamen Kompro-

mißlösungen aus der Welt zu schaffen ist, blockiert oder verzögert sie aber die Anpassung an veränderte Marktverhältnisse.

Wenn man abschließend versucht, die Wirkungen der Konsultationen zu werten, so muß man feststellen, daß diese einige Vorteile gebracht haben; die Vertretung der Verladerinteressen ist aufgrund der Interessenheterogenität innerhalb der Verladerschaft jedoch oft schwierig, manchmal wenig effektiv und gelegentlich gar unmöglich. Anpassungen an den wirtschaftlichen Wandel im Wege der Vereinbarung zwischen Verladern und Konferenzen sind dann nicht zu erwarten, wenn diese Anpassungen für Teile der Verladerschaft mit erheblichen Nachteilen verbunden sind.

c) Der UNCTAD-Kodex für Linienschiffahrtskonferenzen

Als dritter Versuch zur Bewältigung des Problems des Marktungleichgewichts im Seeverkehr wäre der sog. UNCTAD-Verhaltenskodex für Linienschiffahrtskonferenzen zu nennen. Er verankert im Verhältnis Konferenzen/Verlader das Konsultationssystem als rechtlich abgesicherten Anspruch der Verlader. Gleichzeitig bindet er aber die Konsultation an Fristen, die für die differenzierten Gegebenheiten in den europäischen Industrieländern – zumindest teilweise – zu kurz sind, um eine fundierte Ermittlung der Verladermeinung zu erlauben. Da mit einer Nichteinhaltung der Fristen das Recht zur Beanstandung verfällt, sind u. U. hierdurch bereits Schwierigkeiten für die Zukunft programmiert. Sofern im Rahmen der Konsultation keine Einigung erzielbar ist, sieht der UNCTAD-Kodex die Möglichkeit einer internationalen Zwangsschlichtung vor. Die Empfehlungen der Schlichter sind für die Parteien jedoch nicht bindend. Andererseits sind die Kosten, die mit der Einleitung einer Schlichtung verbunden sind, nicht überschaubar. Ob unter solchen Bedingungen (nicht bindender Spruch, aber unüberschaubare Kosten) die Regelungen des UNCTAD-Kodex für die europäische Verladerschaft überhaupt einen Fortschritt bedeuten können, ist zweifelhaft.

Die eigentlichen Probleme des UNCTAD-Verhaltenskodex für Linienschiffahrtskonferenzen liegen darin, daß ihn die Entwicklungsländer nicht nur als Instrument zur Begrenzung der Kartellmacht sehen, sondern vornehmlich als Möglichkeit zur Sicherung von Ladungsanteilen für ihre im Aufbau befindlichen Flotten. Es würde hier zu weit gehen, alle Probleme anzusprechen, die mit den Ladungsaufteilungsklauseln des Kodex verbunden sind. Angemerkt sei lediglich, daß eine Konvention, die sich mit den Konferenzen befaßt, an sich keine Geltung über den geregelten Sachbereich hinaus beanspruchen kann. Dennoch kann man die Gefahr nicht von der Hand weisen, daß – zumindest in den Entwicklungsländerverkehren – versucht wird, den einseitigen Flaggenprotektionismus mit Hilfe dieser Ladungsaufteilungsregelungen durch einen praktisch bilateralen Flaggenprotektionismus abzulösen. Nichts anderes würde nämlich eine Sicherung von 80 % des Ladungsvolumens für die Linien der beiden Handelsvertragspartner bedeuten. Bei einer solchen Handhabung des Kodex würde das Interesse an einer wirtschaftlichen Transportdurchführung – wie in allen dirigistischen oder quasidirigistischen Systemen – auf der Strecke bleiben. Von entscheidender Bedeutung wird deshalb sein, ob für die Zukunft die Freiheit des Außenseiter-Wettbewerbs, d. h. seine Nichteinbeziehung in die Ladungsaufteilungsregelungen des Kodex, gewährleistet werden kann.

4. Neue Entwicklungen auf den Linienschiffahrtsmärkten

a) Die Revolutionierung des Verkehrs durch die Containerisierung

Die Entwicklung des Containerverkehrs galt zunächst hauptsächlich als Rationalisierung im Linienseeverkehr; so wurde sie auch von den Initiatoren, den Linienreedereien, gesehen. Der Container hat jedoch weit über den engeren Bereich des Seeverkehrs hinaus zu einer Revolutionierung des Verkehrsgeschehens geführt, die ihrerseits möglicherweise die traditionellen Strukturen der Linienschiffahrtsmärkte überrollt.

Früher standen im Vordergrund die einzelnen Verkehrsträger und ihre sehr unterschiedlichen Transportgefäße. Das gesamte Denken sowohl auf der Ladungs- als auch auf der Transportseite war verkehrsträgerorientiert. Je nach der Wahl des Verkehrsträgers waren unterschiedlichste Gegebenheiten zu akzeptieren.

Heute steht das Transportgefäß Container im Vordergrund. Hauptaufgabe ist nicht mehr, ein Schiff oder einen LKW zu betreiben, sondern den Transport eines Containers von A nach B zu organisieren. Dabei sind Verkehrsträger und Häfen in einem früher nie gekannten Ausmaß gegeneinander austauschbar geworden. Der Organisator des Transports ist von Haus aus verkehrsträgerübergreifend. Damit ist aber das isolierte, nur auf einen Verkehrsträger bezogene Denken in Frage gestellt. Es fragt sich, ob dies längerfristig nicht auch auf die Marktstrukturen in den Linienschiffahrtsmärkten durchschlagen muß. Schon heute sind in verschiedenen containerisierten Fahrtgebieten Veränderungen in den Wettbewerbsgegebenheiten zu registrieren. Wir finden ein Nebeneinander von

- traditionellen Linienreedereien ohne oder mit relativ schwach entwickelten Landaktivitäten,
- verkehrsträgerübergreifenden Transportkonzernen mit eigenen Schiffen, LKW-Flotten und z. T. sogar Eisenbahnen,
- sog. Non Vessel Operators, die sich auf die reine Organisation des Containertransports beschränken sowie
- solche Organisatoren, die neben dem organisatorischen Bereich auch noch mit Charterschiffen eigene Liniendienste betreiben.

Die Interessen dieser unterschiedlichen Transportanbieter sind – bezogen auf den engeren Bereich des Seetransports – keineswegs mehr so einheitlich wie sie es früher im konventionellen Linienseeverkehr waren. Damit sind aber auch die Voraussetzungen für die totale Kartellierung und die Beherrschung des Marktes – zumindest in einigen Fahrtgebieten – ungünstiger geworden.

b) Intensivierung des Outsiderwettbewerbs

Ein weiteres, weltweit zu registrierendes Phänomen sind die sich verstärkenden Outsideraktivitäten auf nahezu allen Linienschiffahrtsmärkten. Dabei sind die Outsider nur noch in seltenen Fällen sog. Konkurrenten, die je nach Marktsituation vom Trampverkehr in den Linienverkehr und von einem Fahrtgebiet in das andere umsteigen. Ein beachtliches Outsiderangebot wird heute von Linien gestellt, die mit eigenen, auf die jeweiligen Bedürfnisse des Fahrtgebietes abgestellten Schiffen deutlich machen, daß ihre Aktivitäten auf längerfristiges Engagement ausgerichtet sind.

Es ist nicht ganz einfach, eine Antwort auf die Frage zu finden, weshalb es in einer relativ begrenzten Zeitspanne zu einer solchen Ausweitung von Outsideraktivitäten gekommen ist. Wahrscheinlich hat – wie stets – eine Vielzahl von Ursachen zusammengewirkt. Im einzelnen könnten in Betracht kommen:

- Mit dem Containerverkehr hat sich das Serviceproblem verlagert. Früher machte die Sorgfalt einer Reederei bei der Behandlung der Ware im Schiff und bei der Betreuung der Ladung unterwegs ein wesentliches Moment bei der Schiffswahl aus. Dabei hatten traditionelle Linienreeder meistens einen Know-how- und einen Leistungsvorsprung. Im Containerverkehr gibt es eine spezifische Ladungsbehandlung und Ladungsbetreuung im Schiff nicht mehr. Damit sind diese Serviceunterschiede zwischen traditionellen Linienreedern und Newcomern weitgehend verschwunden.
- Service im Containerzeitalter bedeutet bei Vollcontainertransporten heute meistens Zuverlässigkeit und Schnelligkeit bei der Containerstellung, reibungslose Organisation der Transportkette und Gewährleistung schneller Gesamtbeförderungszeiten. Dabei eröffneten sich für Outsider durch das Zusammenspiel mit den Non Vessel Operators und mit Spediteuren Chancen für ein Serviceangebot, das dem der traditionellen Linien vielfach gleichwertig ist. Es kann heute sogar vorkommen, daß der verkehrsträgerübergreifende Anbieter, der alle Leistungen der Transportkette in eigener Hand hat, oder der Outsider in Verbindung mit versierten, die Landverhältnisse bestens kennenden Spediteuren einen Leistungsvorsprung gewinnt gegenüber einer traditionellen Reederei mit relativ schwach entwickelten Landaktivitäten.
- Die Anforderungen an den Outsider für den reinen Schiffsbetrieb sind durch die Containerentwicklung – wie gezeigt – einfacher geworden. Damit wurde für Reeder – insbesondere auch für solche aus Entwicklungsländern oder Schwellenländern – der Einstieg leichter. Durch ihre günstigere Lohnkostensituation haben letztere oft einen – wenn auch bei kapitalintensiven Containerschiffen nicht allzu großen – Wettbewerbsvorteil gegenüber Reedern aus westlichen Industrieländern.
- Einige Outsider haben eine geschickte Kombination von Bulk- und Containerladungen realisiert bei gleichzeitiger Gewährleistung aller Kriterien eines Liniendienstes (Regelmäßigkeit, Schnelligkeit, Zuverlässigkeit). Sie konnten durch die Neuorganisation von Schiffahrtsdiensten einen Kostenvorsprung gegenüber traditionellen Liniendiensten erzielen, der ihnen günstige Chancen im Markt gab.
- Ein weiteres Element der Neuorganisation, das einzelne Outsider nutzen, knüpft an die Unpaarigkeit bestimmter Verkehre an. Typisches Beispiel hierfür ist der Australienverkehr, in dem wesentlich mehr Liniengut von Europa nach Australien als in umgekehrter Richtung befördert wird. Der in diesem Fahrtgebiet entstandene Outsider befördert Container von Europa nach Australien, von dort transportiert er auf der Basis eines 15-Jahre-Kontraktes Bulkladung regelmäßig nach den USA und von dort kommt er wieder mit Containern nach Europa – auch in diesem Fahrtgebiet die Unpaarigkeit nutzend. Auch er realisiert Kostenvorteile allein aus dem neuartigen Grundkonzept seines Dienstes.

Insgesamt zeigt sich, daß die Containerentwicklung manchen Wandel in den Linienverkehrsmärkten ausgelöst hat und zu einer starken Belebung der Outsideraktivitäten führte.

Die Outsider entdeckten dabei die neuen Marktöglichkeiten oft schneller als die unter dem Kartell Dach manchmal schwerfällig gewordenen Konferenzlinien.

Zusätzlich zu den oben skizzierten Entwicklungen bleibt die Frage, ob und in welchem Ausmaß die Preispolitik der Konferenzen mit ursächlich war für die Entwicklung des Outsiderverkehrs. Zumindest in einigen Fahrtgebieten ist die Tarifpolitik der Konferenzen als Einflußfaktor nicht auszuschließen. Das Denken in Kostensteigerungs-, Währungszuschlags- und Bunkerzuschlagsformeln, das Bestreben, möglichst jedes Kostenrisiko durch derartige Überwälzungsmechanismen auf den Verloader abzuwälzen, führte gelegentlich zu einer Tarifentwicklung, die geradezu als Anreiz für Outsider wirken mußte. Zwei Beispiele mögen dies verdeutlichen. Unter Berücksichtigung der Entwicklung von Bunker- und Währungszuschlägen hatten wir im Fernost- und Ostafrikaverkehr folgende Frachtratenentwicklung:⁴⁾

	Fernost	Ostafrika
Index 1970	100	100
Index Frühjahr 1981		
in Dollar	495	592
in DM	277	340

Zum Vergleich: Index der Ausfuhrpreise im Maschinenbau Januar 1981 (1970 = 100) 174,4.

Unter dem Einfluß des Outsiderwettbewerbs ist dieses Ratenniveau in Teilbereichen des Marktes heute nicht mehr durchsetzbar, ohne daß es deshalb revidiert worden wäre. Die Konferenzlinien neigen dazu, selbst nur von den jeweilig erzielbaren Einnahmen aus zu urteilen und von daher einen Einfluß ihrer Preispolitik zu verneinen. Es ist jedoch unbestritten, daß ein offizielles Ratenniveau – selbst wenn es nicht voll gehalten werden kann – Signale für den Markt gibt. Dabei wirkt zudem die Beibehaltung dieses Niveaus als Indiz für langfristige Absichten – und diese kann damit auch der Outsider langfristig einkalkulieren.

5. Perspektiven für die Zukunft

Eine eindeutige Aussage über die Zukunft der Linienschiffahrtsmärkte ist heute weniger denn je möglich. Es ist z. Z. nicht völlig auszuschließen, daß die Linienschiffahrtskartelle, die Konferenzen, zumindest in einigen Fahrtgebieten unter dem Ansturm des Wettbewerbs zerbrechen oder doch stark an Einfluß verlieren. Genauso liegt es z. Z. aber auch im Bereich des Möglichen, daß die Konferenzen mit Hilfe des UNCTAD-Kodex eine Stärkung erfahren und Regierungsmaßnahmen sie ganz oder teilweise vom Druck des Outsiderwettbewerbs befreien. Die Perspektiven der Zukunft hängen dabei weitgehend auch von der Entschlossenheit der europäischen Regierungen ab, die Freiheit des Außenseiterwettbewerbs zu verteidigen.

Die Verladerschaft setzt – verständlicherweise – heute auf den Wettbewerb und wird bestrebt sein, ihn zu erhalten – auch um der eigenen Wettbewerbsfähigkeit willen. Un-

4) Errechnet aus Schätzwerten des VDMA.

abhängig davon sind aber auch für sie die Konferenzen heute und in absehbarer Zukunft ein Faktum. Die Wirtschaft wird deshalb auch weiterhin das Konsultationssystem – aller seiner Schwächen zum Trotz – pflegen und um seine Effizienz ringen. Einen wichtigen Beitrag kann dabei ein wirksames und im Notfall greifendes Wettbewerbsrecht leisten. Aus diesem Grunde mißt man auf Verloaderseite der vorgesehenen EG-Verordnung über die Anwendung der Wettbewerbsvorschriften des EG-Vertrages auf die Schifffahrt eine so große Bedeutung zu. Die Befürwortung eines greifenden Wettbewerbsrechts bedeutet dabei nicht, daß die Verladerschaft in Zukunft den Staat zur Lösung der Probleme in verstärktem Maße heranziehen möchte. Mit dem Wettbewerbsrecht im Rücken steigen jedoch die Chancen, gleichberechtigt mit den Konferenzen zu verhandeln. Insofern ist auch das Wettbewerbsrecht ein Schritt zum Ausbalancieren des Marktgleichgewichtes in kartellierten Märkten.

Summary

Starting from the specific conditions on liner shipping markets, i. e. from a cartelized supply with a largely fragmented demand, the article describes the existing imbalance of the market. It is a survey of the various attempts that have so far been undertaken to mitigate this imbalance. Particular attention is given to the attempt to improve the shippers' position by establishing Shippers' Councils. The author is trying to evaluate the experience of two decades work of Shippers' Councils. In addition, the possibly revolutionary developments in liner shipping markets over the past years are outlined and the question is examined whether there are structural reasons for the sudden outsider boom in many trades.

Résumé

Partant des données spécifiques régnant sur les marchés du trafic sur lignes régulières du transport maritime, l'article décrit le déséquilibre existant sur le marché. Il donne une vue d'ensemble des diverses tentatives faites jusqu'à présent pour atténuer ce déséquilibre. A ce propos, la tentative d'améliorer la position des chargeurs maritimes par la création de comités de chargeurs maritimes revête une importance tout particulière. L'auteur essaie, d'une part, d'évaluer l'expérience acquise au cours de deux décennies de travaux des comités de chargeurs maritimes. D'autre part, elle esquisse les développements – peut-être révolutionnaires – intervenus sur les marchés du trafic sur lignes régulières au cours des années dernières, et traite de la question à savoir si ce sont des causes structurelles qui sont à la base du "outsider boom" soudain sur un grand nombre d'itinéraires.

Bewertung der Güterverkehrsströme – Zusammenhänge zwischen wertmäßiger Produktion und Transportaufkommen –

VON BERND TÖRKELE, BONN

1. Vorbemerkung

Eine Hauptaufgabe der Verkehrsstatistik ist die Erfassung der Beförderungsmenge und Ermittlung tonnenkilometrischer Leistungszahlen. Diese Angaben haben eine doppelte Bedeutung: „Der Verkehr selbst erkennt . . . aus ihnen, welche Aufgaben er für diejenigen durchführte, die ihn in Anspruch nahmen, und Staat sowie Wirtschaft andererseits entnehmen aus den Ergebnissen . . . , welche Ortsveränderungen . . . ihre Güter erfahren haben“.¹⁾

Während demnach die *quantitative* Ausleuchtung des Güterverkehrs für differenzierte Struktur- und Trendanalysen in der Regel ausreichen dürfte, ist freilich ein unmittelbarer Überblick in *wertmäßiger* Hinsicht nicht möglich, da entsprechende Angaben im Rahmen der Verkehrsstatistik fehlen. Gerade mit Hilfe dieser Zusatzinformationen ließen sich jedoch neue Auswertungsmöglichkeiten gewinnen, deren Ergebnisse Erkenntnisse z. B. über die Bedeutung der Verkehrsmittel in bezug auf „höherwertige“ oder „geringwertige“ Güter oder über das Verhältnis Massengut/Stückgut ermöglichen. Für Zwecke ordnungs- und investitionspolitischer Art, aber auch für regionalwirtschaftliche Untersuchungen ist häufig neben dem absoluten Niveau des Gütertransports auch die wertbezogene Struktur der Beförderungsmenge von Bedeutung.

Aufgrund der Unterstützung durch das Statistische Bundesamt ist es nunmehr unter Verwendung eines speziell entwickelten methodischen Ansatzes erstmals möglich, eine Bewertung der Güterverkehrsströme für 1970 und 1978 – getrennt nach Verkehrszweigen, Hauptverkehrsbeziehungen und Güterkategorien – vorzunehmen. Im Abschnitt 2 wird die Vorgehensweise im einzelnen dargestellt. Die wichtigsten Ergebnisse enthalten die Abschnitte 3 und 4. Zum Schluß wird auf mögliche Verfeinerungen der dargestellten Methode eingegangen.

2. Methodischer Ansatz

Die Industriestatistik erfaßt die Produktion wert- und mengenmäßig nach rd. 5 900 Warengruppen. Bei den Werten handelt es sich dabei um Verkehrspreise ab Werk ein-

Anschrift des Verfassers:

Dipl.-Volkswirt Bernd Törkel
Bundesministerium für Verkehr
Postfach 20 01 00
5300 Bonn 2

1) Schmidt, P., Der Verkehr als Objekt statistischer Beobachtung, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 4/1960, S. 376.

schließlich Verpackung, bei den Mengen um Gewichtsangaben oder Stückzahlen, die über Durchschnittsgewichte auf Gewichtseinheiten umgerechnet wurden.

Mit Hilfe einer Gegenüberstellung des Warenverzeichnisses für die Industriestatistik mit dem Güterverzeichnis für die Verkehrsstatistik wurden – für jede Gütergruppe – die Werte und die Tonnen der zugehörigen Warengruppen aus der Industriestatistik addiert und die jeweiligen Summen dividiert. Das Ergebnis ist ein Durchschnittspreis pro Tonne für die einzelnen Gütergruppen der Verkehrsstatistik, der mit der Produktionsstruktur gewichtet ist.

Die Preise für landwirtschaftliche Güter wurden dem „Statistischen Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland“ entnommen. Für die Gütergruppe „Lebende Tiere“ wurden die Tonnenpreise jeder Tierart mit den entsprechenden Schlachtmengen gewichtet.

Die Durchschnittswerte für die Gruppen der Güterabteilung „Erze und Metallabfälle“ stammen aus der Außenhandelsstatistik. Sie wurden errechnet mit Hilfe der Gegenüberstellung des Warenverzeichnisses für den Außenhandel mit dem Güterverzeichnis für die Verkehrsstatistik aus den Ein- bzw. Ausfuhrwerten, gewichtet mit der Struktur der Außenhandels-Warenarten in jeder Gütergruppe.

Der Preis für die Gütergruppe „Gebrauchte Verpackungen“ wurde für das Jahr 1970 geschätzt und für 1978 mit einem Preisindex fortgeschrieben.

Der Wert für die Gütergruppe „Sammelgüter“ konnte nicht exakt bestimmt werden. Für ihn wurde daher der Durchschnittspreis aller Gütergruppen angenommen.

Mit Hilfe der so gewonnenen Koeffizienten wurden sodann die für die Verkehrsträger Eisenbahn, Straßengüterfern- und -nahverkehr sowie Binnenschifffahrt bekannten Beförderungsmengen gewichtet und im Zeitablauf (1970 und 1978) miteinander verglichen. Das Ergebnis wurde auf vier Güteraggregate beschränkt, und zwar

- Landwirtschaftliche Erzeugnisse, Nahrungs- und Futtermittel,
- Massengüter (Kohle, Rohöl, Mineralölprodukte, Eisenerze, NE-Metallerze, Schrott, Eisen, Stahl und NE-Metalle, Steine und Erden, Chemische Erzeugnisse, Düngemittel),
- Investitionsgüter,
- Verbrauchsgüter.

3. Menge und Wert der Transporte nach Verkehrszweigen

Faßt man den Begriff des Güterverkehrs im weitesten Sinne – unterscheidet man also weder zwischen gewerblichem und Werkverkehr, noch zwischen Nah- und Fernverkehr, noch zwischen unmittelbarem und gebrochenem Verkehr –, so ergibt die Addition der von den Binnenverkehrsmitteln im Jahre 1978 beförderten Güter eine Menge von rd. 3,0 Mrd. Tonnen.²⁾ Der Wert der Transporte liegt bei insgesamt 2 700 Mrd. DM. Die

2) Einen umfassenden Überblick über das Transportaufkommen 1978 vermittelt *Claussen, T.*, Güterverkehr in der Bundesrepublik Deutschland, in: Internationales Verkehrswesen, 32 Jg. (1980), S. 253–259.

Beförderungen haben damit von 1970 auf 1978 mengenmäßig um 10 % zugenommen (vgl. Tabelle 1). Das nominelle Wachstum lag bei 84 %, was allerdings vornehmlich auf preisliche Gründe zurückzuführen ist.

In der Aufgliederung der Beförderungen nach Verkehrszweigen zeigen sich je nach mengen- oder wertmäßiger Betrachtung unterschiedliche Anteile. Der Menge nach werden weit mehr als vier Fünftel der Güter (81 %) im Straßenverkehr befördert, darunter allein 2,2 Mrd. Tonnen im Nahbereich. Das restliche Fünftel ist zu 56 % auf den Schienenverkehr und zu 44 % auf die Binnenschifffahrt entfallen.

Gemessen an den Werten ergibt sich ein noch stärker auf den Straßenverkehr konzentriertes Bild. Danach entfällt auf den Lkw-Verkehr ein Marktanteil von rd. 90 % (Fernverkehr: 26 %; Nahverkehr: 64 %). An dem Rest ist die Eisenbahn mit etwa zwei Dritteln und die Binnenschifffahrt mit einem Drittel beteiligt.

Im Vergleich zu 1970 haben sich mengenmäßig in erster Linie die Beförderungen im Straßengüterfernverkehr (+ 73 %) und im Straßengüternahverkehr (+ 10 %) erhöht, bei gleichzeitig starken Steigerungen der Durchschnittswerte, die in den relativ hohen Zuwachsraten für die Werte (+ 140 % bzw. + 84 %) ihren Niederschlag gefunden haben. Relativ bedeutend war auch die insbesondere durch die Verteuerung des Rohöls und der Produkte aus Rohöl bedingte wertmäßige Veränderung der Binnenschiffstransporte (+ 127 %), deren Menge aber um lediglich 3 % höher war als 1970. Marktanteilsverluste mußten im Eisenbahnverkehr hingenommen werden.

Rein rechnerisch ergab sich für die Gesamtbeförderung 1978 ein Durchschnittswert je Tonne von etwa 890 DM. Im Straßengüterfernverkehr liegt der Durchschnittswert mit rd. 2 600 DM am höchsten, was insbesondere auf die überdurchschnittlich hohen Transporte im Investitions- und Verbrauchsgüterbereich zurückzuführen ist. Den zweiten Rang nimmt der Straßengüternahverkehr (790 DM je Tonne) ein. Für die Eisenbahn errechneten sich wegen der relativ größeren Bedeutung des Montangüterbereichs nur 540 DM. Noch stärker wirkte sich die Transportstruktur bei der Binnenschifffahrt aus, wie der Durchschnittswert (350 DM) deutlich zeigt.

Die aufgezeigte Verkehrsteilung mit der dominierenden Rolle des Straßengüterverkehrs ist kein zufälliger Prozeß. Die Eigenschaften der Transportmittel stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den Eigenschaften der Güter sowie der durchzuführenden Transportaufgabe. So erfordern z. B. leicht verderbliche Produkte oder hochwertige Erzeugnisse, die von sehr vielen Orten zunächst gesammelt und dann wieder verteilt werden müssen, ein flexibles Verkehrsmittel mit flächenerschließender Funktion (Lkw). Im Gegensatz dazu stehen Güter, die in großen Partien anfallen und zwischen wenigen Versand- und Empfangsorten befördert werden. Sie sind wirtschaftlich nur von solchen Verkehrsmitteln zu transportieren, die eine große Ladekapazität aufweisen (Eisenbahn, Binnenschiff). Untersuchungen über sogenannte Affinitäts- bzw. Konkurrenzbereiche bestätigen diese Zusammenhänge.

4. Menge und Wert der Transporte nach Güterkategorien

Differenziert man nach Güterkategorien, so zeigt sich der außerordentlich hohe Anteil der Massengüter im Transportaufkommen, insbesondere bei Bahn (84 %) und Binnen-

Tabelle 1: Gütertransporte nach Verkehrsströmen

Verkehrsströmung	Menge				Wert			
	1970		1978		1970		1978	
	Mill. t	%	Mill. t	%	Mrd. DM	%	Mrd. DM	%
Insgesamt	2743,9	100	3015,0	100	1453,4	100	2673,0	100
Eisenbahnen	372,3	13,6	318,3	10,6	192,5	13,2	173,0	6,5
Binnenschifffahrt	240,0	8,7	246,2	8,2	37,7	2,6	85,4	3,2
Straßengüterfernverkehr	159,3	5,8	275,0	9,1	294,2	20,2	706,7	26,4
Straßengüternahverkehr	1972,3	71,9	2175,5	72,2	929,0	63,9	1707,8	63,9

Tabelle 2: Gütertransporte nach Güterkategorien

Güterkategorie	Menge				Wert			
	1970		1978		1970		1978	
	Mill. t	%	Mill. t	%	Mrd. DM	%	Mrd. DM	%
Insgesamt	2743,9	100	3015,0	100	1453,4	100	2673,0	100
Landwirtschaftliche u. a. Erzeugnisse	196,5	7,2	266,4	8,8	364,2	25,1	655,7	24,5
Massengüter	2309,1	84,2	2409,1	79,9	360,2	24,8	613,6	23,0
Investitionsgüter	63,9	2,3	83,2	2,8	410,9	28,3	754,4	28,2
Verbrauchsgüter	174,4	6,4	256,3	8,5	318,1	21,9	649,3	24,3

schifffahrt (90 %), aber auch im Straßengüternahverkehr (83 %) (vgl. Tab. 2 und Schaubild). Hier sei auf den überragenden Anteil der Gruppe „Sonstige Steine, Erden und verwandte Rohmineralien“ verwiesen, wobei es sich hauptsächlich um im Nahverkehr beförderten Erdaushub und Schutt handelt.³⁾ In der Binnenschifffahrt entfällt rd. drei Viertel des gesamten Güteraufkommens auf nur vier Massengütergruppen, und zwar auf Steine und Erden (einschl. Baustoffe), Erdöl, Mineralölerzeugnisse und Gase, Erze und Metallabfälle sowie feste mineralische Brennstoffe. Demgegenüber liegt im Straßengüterfernverkehr das Schwergewicht bei den verarbeiteten Gütern, während der Anteil der Massengüter nur halb so groß wie der entsprechende Gesamtdurchschnitt ist.

Bei wertmäßiger Betrachtung werden dagegen die Ergebnisse der mengenmäßigen Analyse gewissermaßen auf den Kopf gestellt. Legt man nur die Tonne zugrunde, so entfallen auf die Massengüter rd. 80 % der Transporte, bei wertmäßiger Betrachtung ist es jedoch nicht einmal ein Viertel. Demgegenüber entfällt auf die Investitionsgüter mit 28 % der höchste Wertbeitrag, dem aber nur ein Anteil von knapp 3 % bei der Menge gegenübersteht. Sehr unterschiedliche Anteile je nach mengen- oder wertmäßiger Betrachtung weisen auch die landwirtschaftlichen Erzeugnisse und die Verbrauchsgüter auf.

Mit knapp 10 000 DM pro Tonne lag 1978 der Wert für Investitionsgüter mit großem Abstand an der Spitze, gefolgt von den Verbrauchsgütern sowie landwirtschaftlichen und ähnlichen Erzeugnissen mit je 2 500 DM. Den Schluß bilden die Massengüter (255 DM pro Tonne).

Ein Vergleich mit den Ergebnissen des Jahres 1970 zeigt, daß der Anteil der Massengüter am Transportaufkommen zwar insgesamt merklich zurückgegangen ist, aber nach wie vor ein sehr hohes Niveau aufweist. Bedeutungsgewinne erzielten zwischen 1978 und 1970 vor allem die Verbrauchsgüter (+ 3 Prozentpunkte) sowie die landwirtschaftlichen Erzeugnisse (+ 2 Prozentpunkte). Auch die Investitionsgüter konnten ihren Anteil leicht erhöhen. Immerhin ist 1978 etwa jede neunte Tonne dem Investitions- und Verbrauchsgüterbereich zuzuordnen. 1970 war es erst jede 11. Tonne.

Bei wertmäßiger Betrachtung konnte im Beobachtungszeitraum der Anteil der Investitions- und Verbrauchsgüter am gesamten Wert des Transportaufkommens um rd. drei Prozentpunkte auf 53 % gesteigert werden. Der Anteil der Massengüter nahm demgegenüber um zwei Prozentpunkte ab, während die landwirtschaftlichen Produkte nahezu unverändert blieben.

5. Ausblick

Der vorgestellte methodische Ansatz ist weiter zu verbessern, wobei noch stärker als bisher auf andere statistische Quellen zurückzugreifen wäre. Die Auswahl der Berichtsjahre richtete sich nach der Datenlage. Bekanntlich wird der Straßengüternahverkehr innerhalb des Bundesgebietes nur in größeren Zeitabständen (bisher 1965, 1970 und 1978) erhoben. Eine historisch weiter zurückgehende Darstellung verbietet sich wegen

3) Vgl. Wirtschaft und Statistik 8/1980, S. 547 ff.

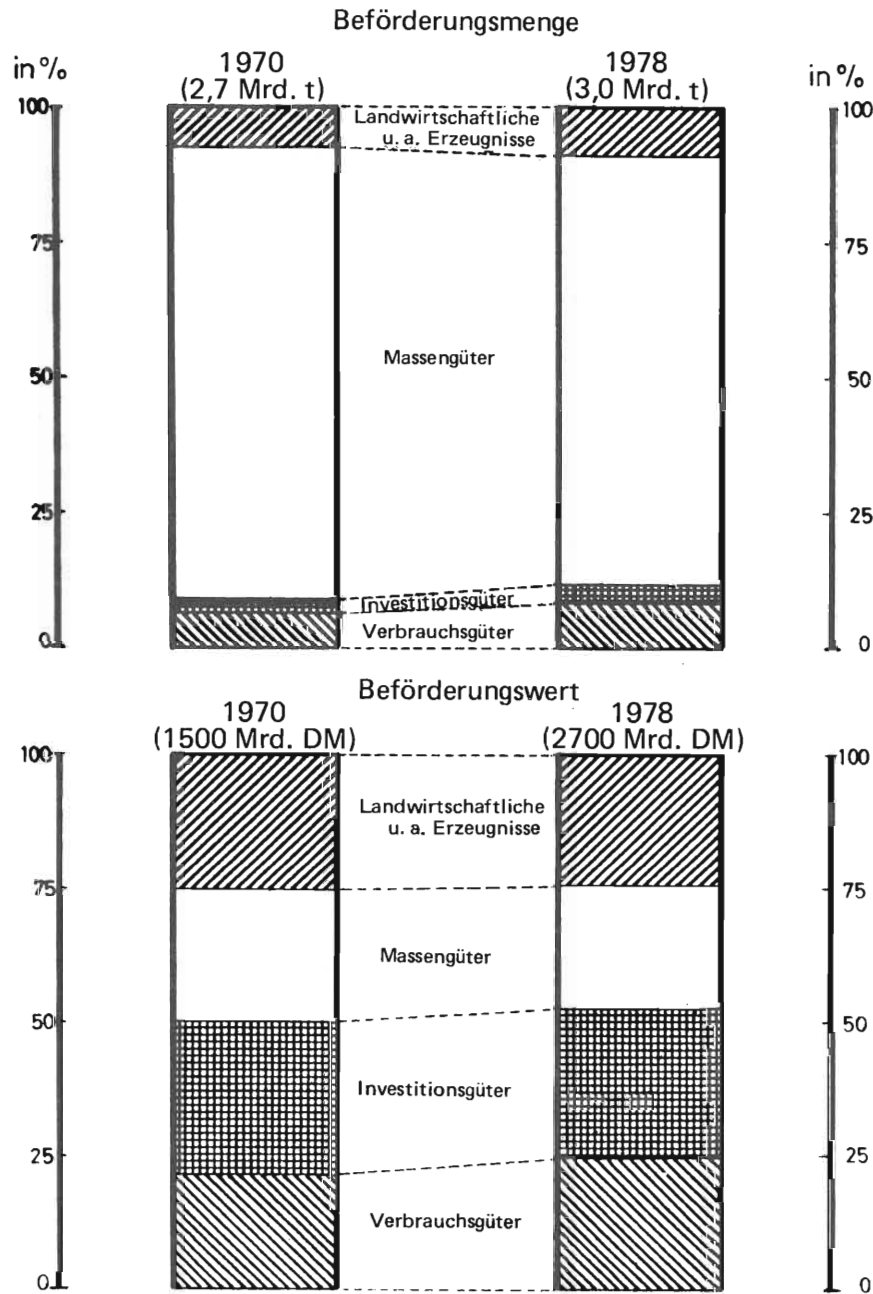


Abbildung: Umfang und Wert des Güterverkehrs 1970 und 1978 (in %)

der zwischenzeitlich erfolgten Systematik-Änderungen. So wurde die den Verkehrstatistiken zugrundeliegende Nomenklatur 1962 und 1969 geändert mit der Folge, daß eine hinreichend genaue Vergleichbarkeit nicht besteht.

Inwieweit die ermittelten Durchschnittswerte mit geeigneten Methoden fortgeschrieben werden können, ist noch zu prüfen. Das vorliegende Material ermöglicht weitergehende Sonderuntersuchungen, z. B. für einzelne Hauptverkehrsbeziehungen (Verkehr innerhalb des Bundesgebietes oder grenzüberschreitender Verkehr). Denkbar ist auch eine andere Gruppierung der Güterarten. Interessant ist schließlich die Frage nach der Übertragbarkeit der Durchschnittswerte auf das Frachtaufkommen des Luftverkehrs.

Summary

The report describes the method of a statistical analysis concerning the evaluation of the volume of transport in 1970 and 1978 and states the most important findings. In this connection the hypothesis that capital and consumer goods account for a considerably larger proportion in terms of value than bulk goods has proved to be true. In 1978 capital and consumer goods took a share of approx. 53 % (50 % in 1970) as against a mere 11 % (9 % in 1970) taken by tonnes of freight carried. Bulk goods accounted for just under a quarter in terms of value, but 80 % in terms of quantity. The average value per tonne is highest in long-distance road haulage, amounting to approx. DM 2,600. Short-distance road haulage takes second position with DM 790 per tonne. The figure for a tonne carried by railway was DM 540. This transport pattern has an even stronger effect on inland navigation, as the average value of DM 350 per tonne clearly shows.

Résumé

Le document présente la méthode et les résultats les plus importants d'une analyse statistique sur l'évaluation du volume de transport pour les années 1970 et 1978. Dans ce contexte, l'hypothèse s'est confirmée que l'importance en valeur des biens d'investissement et des biens de consommation dépasse de loin celle des marchandises pondéreuses. La part en valeur revenant aux biens d'investissement et de consommation s'est élevée en 1978 à 53 % environ (1970: 50 %) alors qu'elle n'était que de 11 % (1970: 9 %) pour les tonnes transportées. En valeur, seulement à peine 25 % revenaient aux marchandises pondéreuses, mais 80 % sous l'aspect de la quantité. Pour les transports routiers de marchandises à grande distance, la valeur moyenne par tonne est la plus élevée avec 2.600 DM environ. La deuxième place revient aux transports routiers de marchandises à petite distance (790 DM par tonne). Pour les chemins de fer, le chiffre est de 540 DM. La structure des transports a exercé une influence plus considérable encore sur la navigation fluviale comme en témoigne la valeur moyenne de 350 DM par tonne.

Buchbesprechung

MOEWES, WINFRIED, GRUNDFRAGEN DER LEBENSRAUMGESTALTUNG –
Raum und Mensch, Prognose, „offene“ Planung und Leitbild, mit einem Vorwort von K. R. Popper, Verlag Walter de Gruyter, Berlin, New York 1980, 878 S., DM 198,–

MOEWES, WINFRIED, GRUNDFRAGEN DER LEBENSRAUMGESTALTUNG –
Ergänzungsband – Stadt-Land-Verbund in der Planungspraxis am Beispiel des städtebaulichen Rahmenplans Gießen-Wetzlar, Verlag Walter de Gruyter, Berlin, New York 1981, 333 S., DM 136,–

Die Bedürfnisstruktur des Menschen und seine Verhaltenstendenzen sowie die ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen der Lebensraumgestaltung haben nach der Ansicht des Verfassers bislang keine ausreichende Berücksichtigung in der Praxis der Raum- und Städteplanung gefunden. Vor allem eine zu geringe Planungsflexibilität als Ausdruck eines starren Glaubens an eine einmal erarbeitete Prognose der künftigen Siedlungsstrukturentwicklung verhinderte die Realisierung einer Flächennutzung, die den sich wandelnden Ansprüchen der Menschen an ihren Lebensraum gerecht werden kann. Aus diesem Grund stellen auch alle diejenigen raumordnungspolitischen Leitbilder, die die Vielfalt des raumbezogenen Verhaltens der Menschen in ein zu enges Korsett pressen, Utopien dar, deren Nutzwert für die tägliche Planungspraxis äußerst gering ist.

Vor diesem Hintergrund entwickelt der Autor sodann sein flächenbezogenes Leitbild: den Stadt-Land-Verbund. In dieser Siedlungsform, die Moewes im Anschluß an eine Analyse antiker Siedlungsstrukturen zu Recht als ein historisches Phänomen bezeichnet, sind städtische und ländliche Formen der Raumnutzung derart miteinander verbunden, das ein Angebot sich ergänzender Vielfalt entsteht. Dabei ist diese Nutzungsstruktur weniger mit Hilfe kompakt geschichteter, hochgradig verdichteter Baustrukturen als vielmehr durch eine entsprechende horizontale Konzeption der Flächennutzungen zu erreichen. Insbesondere sind durch die offene Planung – ein Verfahren, das durch ein Höchstmaß an Flexibilität gekennzeichnet ist – die Nutzungsarten Wohnen, Arbeiten, Versorgung, Verkehr

und ökologisch sinnvolle Freihaltung so zu kombinieren, daß trotz einer möglichst großen Angebotsbreite der Raumnutzung partiell Verkehrsvorgänge eingespart und keine zusätzlichen Kommunikationsbarrieren aufgebaut werden.

Um anschließend dem Stadt-Land-Verbund den Charakter einer Utopie zu nehmen, weist der Verfasser zunächst anhand einer Flächenbilanz für die Bundesrepublik Deutschland nach, daß einer großräumigen Realisierung des vorgestellten Leitbildes seitens der verfügbaren Grundfläche dann nichts im Wege steht, wenn die Umverteilung der bisherigen Flächennutzungen, insbesondere eine Verringerung der Agrar zugunsten der Wohnfläche, gelingt. Am Beispiel Mittelhessens wird sodann aufgezeigt, wie die Konzeption des Stadt-Land-Verbundes auf eine Region übertragen werden kann, ehe abschließend in einer Rahmenplanung für die Städte Gießen und Wetzlar die Anwendbarkeit des vorgestellten Leitbildes in einer noch kleineren Strukturierung dargestellt wird. Beide Beispiele sind durch zahlreiche Bilder und ein umfangreiches Kartenmaterial veranschaulicht, wie sich überhaupt der gesamte Text durch eine Sprache auszeichnet, die es auch dem Leser ermöglicht, die Gedankengänge des Autors nachzuvollziehen, der selbst noch nicht am Reißbrett stand.

Gleichwohl bleiben trotz der aufgezeigten Praktikabilität einige Fragen hinsichtlich der Realisierungschancen des Stadt-Land-Verbundes offen. So gesteht der Autor zwar selbst ein, daß sein Konzept nicht zur Umformung aller bestehenden Siedlungsstrukturen geeignet sei und insbesondere vorhandene Agglomerationen wie etwa das Rhein-Ruhr-Gebiet u. a. nicht in der vorgestellten Art und Weise umgewandelt werden können, doch auch in weniger stark verdichteten Räumen scheinen der Verwirklichung des Stadt-Land-Verbundes einige Widerstände entgegenzustehen, die in erster Linie der ökonomischen Sphäre entstammen. Wer etwa, so ist wohl zu fragen, soll die vielen zusätzlichen Eigenheime finanzieren, die notwendig sind, um deren Anteil entsprechend der Zielvorstellung des Autors auf 70 % des gesamten Wohnungsbestandes hochzuschrauben, angesichts einer aktuellen Quote von knapp 38 %? Und selbst wenn

die Eigenheimförderung einseitig ausgedehnt wird, ist dann nicht zu befürchten, daß die soziale Segregation weiter fortschreitet und letztlich ein typisches downtown-Klima amerikanischer Prägung entstehen könnte? Und ist schließlich die Mobilität der Arbeitsstätten wirklich so hoch, daß der heute vorherrschende Trend einer Polarisierung der Nutzungsarten entscheidend gebrochen werden kann?

Dennoch sollen diese persönlichen Zweifel an einer umfassenden Realisierung des Stadt-Land-Verbundes nicht darüber hinweg täuschen, daß

die von *Moewes* aufgezeigte Lebensraumgestaltung alles das in einer Konzeption vereinigt, was in den vielen Analysen der Wanderungsmotive oft so diffus als Lebensqualität bezeichnet wird. Ich bin mir sicher, daß die Mehrzahl der Bundesbürger heute so leben möchte, wie der Verfasser es schildert und deshalb sind auch schon kleine Schritte auf dem Weg zu einem Stadt-Land-Verbund zu begrüßen. Es bleibt daher nur zu hoffen, daß diese Arbeit von *Moewes* mit Engagement von den Planungsträgern aufgegriffen wird.

Dr. Gregor Schild, Köln