

## Grenzen des Wettbewerbs im Verkehr\*)

VON DR. GÜNTHER STORSBERG, BAD GODESBERG

Wenn von Grenzen die Rede sein soll, so muß zunächst gesagt werden, was für Grenzen gemeint sind. Wettbewerb ist, je nachdem, ein juristischer, ein politischer oder ein ökonomischer Begriff. Folglich gibt es drei verschiedene Arten der Abgrenzung: die rechtliche, die den zulässigen vom unzulässigen Wettbewerb trennt, die politische, die den gewollten vom nicht gewollten Wettbewerb unterscheidet, und schließlich die ökonomische, die beschreibt oder zumindest zu beschreiben versucht, wo der Wettbewerb aufhört, wirtschaftlich sinnvoll zu sein.

Der politische Aspekt wird am Schluß behandelt werden. Was den ökonomischen Aspekt betrifft, so denkt jeder Sachkundige sogleich an die These von den Besonderheiten des Verkehrs. Auch hierauf wird noch zurückzukommen sein. Im Vordergrund soll jedoch der juristische Aspekt stehen, der in der bisherigen Diskussion über den Wettbewerb im Verkehr etwas zu kurz gekommen ist.

Wettbewerb gibt es nur innerhalb einer Wirtschaftsordnung, die der Initiative des einzelnen Wirtschaftssubjekts zumindest einen gewissen Spielraum läßt. Volle marktwirtschaftliche Freiheit besteht einerseits in der Chance, als Unternehmer der Höhe nach nicht begrenzte Gewinne zu erzielen, andererseits aber auch in dem Risiko, das gesamte Vermögen zu verlieren. Das heißt: Der Staat verbietet, verlangt oder garantiert weder einen Erfolg noch die Deckung irgendwie definierter Kosten noch den Erwerb oder die Erhaltung bestimmter Marktanteile.

Das ist natürlich nur das Prinzip. Im Interesse der Allgemeinheit sind der Freiheit des einzelnen und damit auch der Freiheit des einzelnen Unternehmens Grenzen gesetzt. Vom allgemeinen Strafrecht ganz abgesehen gibt es, seitdem überhaupt von Wirtschaftspolitik gesprochen werden kann, Vorschriften zum Schutz gegen unlauteren Wettbewerb, gegen Mißbrauch von Marktmacht und — das allerdings noch nicht ganz so lange — gegen private Wettbewerbsbeschränkungen. Das gilt für den Verkehr ebenso wie für die übrige Wirtschaft, und wenn das Kartellgesetz Ausnahmen vorsieht, so deswegen, weil diese Materie, was den Verkehr betrifft, in Spezialgesetzen geregelt ist.

Folglich stellt sich die Frage nach den im Interesse der Allgemeinheit für notwendig gehaltenen Grenzen des Wettbewerbs, genauer gesagt die Frage, welches Marktverhalten noch vertretbar erscheint und welches nicht mehr, für alle Wirtschaftszweige — einschließlich des Verkehrs — in gleicher Weise. Nur solche Verhaltensweisen können im Verkehr als unerwünscht angesehen werden, die auch in der übrigen Wirtschaft als unerwünscht gelten und umgekehrt. Wenn beispielsweise einem marktbeherrschenden Industrieunternehmen 10 oder 20 % Gewinn zugebilligt werden, dann muß auch ein marktbeherrschendes Verkehrsunternehmen einen solchen Gewinn erzielen dürfen, ohne sich dem Vorwurf

\*) Überarbeitete Fassung eines Vortrags, den der Verfasser am 13. 2. 1968 vor der Bezirksvereinigung Köln der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft gehalten und in welchem er seine persönlichen Ansichten zum Thema dargelegt hat.

auszusetzen, es mißbrauche seine Marktmacht. Oder wenn ein Verkehrsunternehmen billiger produziert und anbietet als ein Konkurrent und diesen dadurch vom Markt verdrängt, so ist das ebensowenig ein Fall von verwerflichem »ruinösem« Wettbewerb wie ein solcher Vorgang auf Warenmärkten.

Wir können also, um die Grenzen zwischen dem noch vertretbaren und dem nicht mehr vertretbaren Marktverhalten abzustecken, auf diejenigen Maßstäbe zurückgreifen, die für eine solche Abgrenzung im Bereich der Industrie, des Handels, des Handwerks und sonstiger Wirtschaftszweige entwickelt worden sind. Die Frage, ob auf Grund irgendwelcher Besonderheiten der Verkehrsmärkte auf diesen besonders häufig oder besonders intensiv gegen die Spielregeln verstoßen wird und was gegebenenfalls dagegen unternommen werden kann, steht erst an zweiter Stelle.

Überlegen wir nun, worin ein im Interesse der Allgemeinheit nicht mehr zu vertretendes Marktverhalten bestehen kann. Kriminelle Handlungen wollen wir beiseite lassen; denn daß sich die Verkehrsunternehmer in dieser Hinsicht besonders hervortäten, hat glücklicherweise noch niemand behauptet. Auch auf die Probleme des unlauteren Wettbewerbs soll nicht näher eingegangen werden. Daß man sich selbst über den grünen Klee loben, aber den Konkurrenten nicht halb so schlecht machen darf, wie er wirklich ist, ist eine Regel, die man bedauern mag, aber derzeit nicht ändern kann.

Untersucht werden sollen dagegen die oft benutzten, aber wohl nicht immer richtig verstandenen Begriffe »Mißbrauch von Marktmacht« und »ruinöser Wettbewerb«, die ja keineswegs Wortschöpfungen der Verkehrspolitik sind.

Beim terminus technicus »Mißbrauch von Marktmacht« können wir an das Kartellgesetz anknüpfen. Nach dessen § 26 Absatz 2 dürfen marktbeherrschende Unternehmen »ein anderes Unternehmen in einem Geschäftsverkehr, der gleichartigen Unternehmen üblicherweise zugänglich ist, weder unmittelbar noch mittelbar unbillig behindern oder gegenüber einem gleichartigen Unternehmen ohne sachlich gerechtfertigten Grund unmittelbar oder mittelbar unterschiedlich behandeln«. Das klingt zwar nicht gerade volkstümlich, aber Eingeweihte wissen schon, was gemeint ist.

Nach § 22 Absatz 1 Kartellgesetz ist ein Unternehmen marktbeherrschend, soweit es »für eine bestimmte Art von Waren oder gewerblichen Leistungen ohne Wettbewerber ist oder keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt ist.« »Soweit« — das bedeutet, daß die Situation in Hamburg anders sein kann als in München. »Für eine bestimmte Art von Waren oder gewerblichen Leistungen« — das besagt, daß das Unternehmen auf einem seiner Tätigkeitsgebiete eine Monopolstellung haben und auf anderen Tätigkeitsgebieten in scharfem Wettbewerb stehen kann. Natürlich kann auch eine Gruppe von Unternehmen marktbeherrschend sein, nämlich dann, wenn es keinen internen Wettbewerb gibt und im übrigen die genannten Voraussetzungen erfüllt sind.

Aus der vorstehenden Definition ergibt sich, daß es in diesem Zusammenhang falsch wäre, von »dem Verkehrsmarkt« zu sprechen. Wir müssen uns schon die Mühe machen, »den« Verkehrsmarkt in eine Vielzahl von sachlichen und örtlichen Teilmärkten zu zerlegen. Für solche Teilmärkte hat sich die Bezeichnung »relevanter Markt« eingebürgert. Gemeint ist diejenige Angebots-Nachfrage-Beziehung, auf die sich ein bestimmtes Verhalten eines Anbieters oder eines Nachfragers unmittelbar auswirken kann. Nur ein Beispiel: Eine Tankreederei würde, selbst wenn ihr sämtliche vorhandenen Tankschiffe gehörten, keinen Einfluß auf den Erzverkehr ausüben können.

Damit ist gleichzeitig angedeutet, was hier unter »Macht« zu verstehen ist, nämlich das technische und wirtschaftliche Können, die Fähigkeit, die gegebene Lage auf dem relevanten Markt zum eigenen Vorteil und zugleich oder auch allein zum Nachteil von Kunden oder Konkurrenten zu verändern oder aber einen dahingehenden Versuch Dritter abzuwehren.

Im Verkehr wird Marktmacht in erster Linie durch die Transportkapazität repräsentiert, die auf dem relevanten Markt eingesetzt ist oder eingesetzt werden kann. Die Kapazität braucht nicht unbedingt gegenwärtig zu sein. Es genügt, daß sie verfügbar ist. Gerade dieser Gesichtspunkt darf nicht unterschätzt werden; denn die sehr weitgehende Mobilität der Transportmittel erlaubt es unter Umständen, einen Machtkampf auf einem bestimmten Markt zu beginnen, beispielsweise durch ein günstiges Vertragsangebot, ohne daß die im Falle der Annahme des Angebots erforderliche Kapazität auf dem betreffenden Markt bereitgehalten werden müßte. Voraussetzung ist allerdings, daß die Gesamtkapazität nicht voll ausgelastet ist.

Marktmacht für sich allein betrachtet ist durchaus nichts Verwerfliches, mag sie auch noch so groß sein. Also es ist keine schlimme Verdächtigung, die unbedingt zurückgewiesen werden müßte, wenn gesagt wird, die Eisenbahnen besäßen auch heute noch marktbeherrschende Positionen. Entscheidend ist vielmehr erst der Gebrauch der Marktmacht, wobei wir davon ausgehen dürfen, daß ein vernünftiger Gebrauch die Regel und Mißbrauch die Ausnahme darstellt. Trotzdem bleibt natürlich die marktbeherrschende Position Tatbestandsmerkmal. Wir müssen deshalb wissen, woran sie zu erkennen ist.

Ein großer Marktanteil ist ein Indiz, aber noch kein Beweis. Wenn beispielsweise ein Kraftwerk seinen Kohlebedarf ausschließlich per Eisenbahn deckt, sich aber dank vorhandener technischer Einrichtungen von heute auf morgen auf Heizöl umstellen könnte und das Heizöl gegebenenfalls auch sofort geliefert bekäme, dann ist die Chance der Eisenbahn, eine Frachterhöhung durchzusetzen, ziemlich gering. Einem Kraftwerk aus der guten alten Zeit würde dagegen zunächst einmal kaum etwas anderes übrig bleiben, als auf höhere, möglicherweise sogar überhöhte Frachtforderungen einzugehen.

Ob der Anbieter eine marktbeherrschende Position besitzt, hängt also vor allem davon ab, ob der Kunde ausweichen kann oder nicht, wobei »ausweichen« im weitesten Sinne zu verstehen ist, das heißt unter Einbeziehung sämtlicher Substitutionsmöglichkeiten. Da muß nun in der Tat zugegeben werden, daß im Verkehr Situationen, in denen der Kunde nicht in irgendeiner Form ausweichen kann, nur noch verhältnismäßig selten anzutreffen sind.

Immerhin, es gibt sie, wenn auch zumeist nur auf kurze Sicht. Das erwähnte traditionelle Kohlekraftwerk könnte sich eine Ölfeuerungsanlage beschaffen und wäre dann von der Kohle und der die Kohle transportierenden Eisenbahn unabhängig, wenn es das Heizöl anders als per Eisenbahn beziehen könnte. Unterstellen wir das, so hat die Eisenbahn zwar vorübergehend die Möglichkeit, überhöhte Forderungen durchzusetzen, aber nur in Verbindung mit der Gewißheit, den Kunden loszuwerden. Sie wird also von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch machen, wie es überhaupt in der Regel schon das eigene Interesse verbietet, eine nur vorübergehende Machtposition unangemessen auszunutzen.

Ziehen wir nur die drei Binnenverkehrsmittel Eisenbahn, Binnenschifffahrt und Güterkraftverkehr in Betracht, so sind im wesentlichen nur zwei Arten von Transportleistungen »mißbrauchsanfällig«: die Beförderung von Massengut in großen Mengen in »trock-

kenen« Relationen durch die Eisenbahn und die Beförderung von Massengut in großen Mengen in kostengünstigen »nassen« Relationen durch ein straff organisiertes Reedereikartell. Selbst diese beiden Beispiele haben einen starken theoretischen Einschlag.

Von reiner Schikane abgesehen sind drei Mißbrauchsformen denkbar: überhöhte Preise, ungerechtfertigt differenzierte Preise und Verträge, die die Handlungsfähigkeit der betreffenden Kunden unangemessen einschränken. Es dürfte keine Schwierigkeiten bereiten, hier die Maßstäbe anzulegen, die für die Abgrenzung zwischen noch vertretbarer und nicht mehr vertretbarer Ausübung von Marktmacht auf Warenmärkten entwickelt worden sind oder noch entwickelt werden. Literatur und Rechtsprechung zu § 22 Kartellgesetz und zu Artikel 86 des EWG-Vertrages enthalten die erforderlichen Hinweise.

Hohe Gewinne des marktbeherrschenden Unternehmens sind zwar mißbrauchsverdächtig, aber noch kein voller Beweis für Mißbrauch. Je weniger die Kunden auf andere Verkehrsleistungen ausweichen oder sich sonst umstellen können, desto mehr bedürfen allerdings hohe Gewinne einer Rechtfertigung, wobei Rechtfertigungsgrund auch der Umstand sein kann, daß das marktbeherrschende Unternehmen auf Grund von staatlichen Auflagen gezwungen ist, bestimmte Leistungen zu nichtkostendeckenden Preisen anzubieten. Dafür ein Beispiel im Bereich des Verkehrs zu finden, wäre in den guten Tagen der Eisenbahn nicht schwergefallen. Heute sind andere Bereiche ergiebiger. Man denke etwa an den Fernsprechdienst, der zur Zeit so lukrativ ist, daß die Post beinahe für jede gewinnmindernde Auflage dankbar sein muß. Vielleicht will die Post aus diesem Grunde den defizitären Postreisedienst unbedingt behalten!

Weniger unwahrscheinlich als hohe Gewinne sind im Verkehr ungerechtfertigte Preisdifferenzierungen, genannt Diskriminierungen, zumal gar keine böse Absicht damit verbunden sein muß. Zwar haben auch Kunden in vergleichbarer oder sogar gleicher Lage im Rahmen einer Wettbewerbsordnung normalerweise keinen Anspruch auf gleiche Behandlung. Wenn aber Kunden in gleicher Lage ganz oder überwiegend auf denselben Anbieter angewiesen sind, so gilt für eine Preisdifferenzierung das gleiche wie für hohe Gewinne: sie muß gerechtfertigt sein.

Ebenso ist es, wenn die Gewährung einer Preisvergünstigung oder gar die Bedienung selbst davon abhängig gemacht wird, daß der betreffende Kunde gleichzeitig andere Leistungen abnimmt oder sich in sonstiger Weise seiner Handlungsfreiheit begibt.

Solche Koppelungsgeschäfte, die in regelrechte Knebelungsverträge ausarten können, sind allerdings dort von vornherein ausgeschlossen, wo Beförderungspflicht und Tarifpflicht bestehen. Eine etwaige Koppelung muß dann im Tarif verankert sein — wie etwa die Rücksendung gebrauchter Packmittel — und demzufolge schon vor der Aufsichtsbehörde bestanden haben, ehe sie angewendet werden kann.

So viel über das Verhältnis zwischen marktbeherrschenden Unternehmen und ihren Kunden, das zwar in der verkehrspolitischen Diskussion eine gewisse Rolle spielt, aber mehr oder weniger doch als theoretisches Problem. Letzteres hängt damit zusammen, daß das Kartellgesetz für den Verkehr die bekannten Ausnahmenvorschriften enthält, weswegen kaum darüber nachgedacht wird, ob nicht das Gleichbehandlungsgebot in § 6 der Eisenbahnverkehrsordnung weitgehend dem Diskriminierungsverbot in § 26 Kartellgesetz entspricht.

Zumindest die deutsche Judikatur hat nun schon lange vor dem Inkrafttreten des Kartellgesetzes Maßstäbe entwickelt, nach denen auch das Verhalten marktbeherrschender Unter-

nehmen gegenüber ihren Konkurrenten zu beurteilen ist. Man könnte sogar mit einigem Recht sagen, daß § 26 Kartellgesetz, was den Tatbestand des Behinderungswettbewerbs betrifft, nur das konkretisiert, was das Reichsgericht zunächst aus § 826 BGB und nach dem Inkrafttreten des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb aus dessen § 1 abgeleitet hatte, nämlich das Verbot für marktbeherrschende Unternehmen, ihre Konkurrenten in sittenwidriger Weise im Wettbewerb zu behindern. Statt »sittenwidrig« heißt es heute »unbillig«; aber das macht praktisch keinen Unterschied, denn in diesem Zusammenhang ist der Ausdruck »sittenwidrig« immer in einem objektiven Sinne verstanden worden, war also nie mit einem moralischen Vorwurf verbunden.

Fragen wir uns, wie eine »unbillige Behinderung im Wettbewerb« aussehen kann, so werden wir auch hier im wesentlichen drei Grundformen des Mißbrauchs von Marktmacht feststellen: ungerechtfertigte Preisdifferenzierungen, marktsperrende Verträge und ungerechtfertigte Preisunterbietungen.

Die beiden erstgenannten Formen sind untrennbar verbunden mit der Diskriminierung bzw. der vertraglichen Knebelung von Kunden. Dazu zwei Beispiele: Ein marktbeherrschendes Unternehmen fordert auf demselben Markt von dem Kunden A den Preis X, von dem Kunden B aber, der den gleichen »Verkehrswert« besitzt, nur den Preis X—Y. Daß sich der Kunde A, der den vollen Preis X bezahlen soll, benachteiligt oder technisch gesprochen »diskriminiert« fühlt, ist verständlich. Da aber das marktbeherrschende Unternehmen dem Kunden B den günstigeren Preis im Zweifel deswegen einräumt, weil es einen Konkurrenten aus dem Markt drängen will, wird neben dem Kunden A auch dieser Konkurrent diskriminiert.

Und das zweite Beispiel: Ein marktbeherrschendes Unternehmen macht die Bedienung eines Kunden, der nicht ausweichen kann, davon abhängig, daß dieser Kunde sich einer Ausschließlichkeitsklausel unterwirft, das heißt die Verpflichtung übernimmt, seine Aufträge unter Ausschluß aller anderen nur dem einen Anbieter, eben dem marktbeherrschenden Unternehmen, zu übertragen. Hier wird nicht allein der Kunde in seiner Handlungsfreiheit beeinträchtigt, sondern darüber hinaus der Markt für Konkurrenten gesperrt.

Natürlich ist eine solche Feststellung im Modellfall leichter zu treffen als in der Praxis. Deswegen sollen wenigstens kurz zwei Verhaltensweisen gestreift werden, die normalerweise nicht unter die beiden genannten Mißbrauchsformen fallen: das Fordern unterschiedlicher Preise auf verschiedenen Märkten und Mindestmengenbindungen.

Wenn die Bundesbahn in »nassen« Relationen im Wettbewerb mit der Binnenschifffahrt niedrigere Preise fordert als in »trockenen« Relationen, in denen nur Wettbewerb mit dem Güterkraftverkehr in Betracht kommt, so ist das keine Frage der Preisdifferenzierung, weil es sich um verschiedene Märkte handelt. Die Bundesbahn verhält sich nicht anders, als zwei verschiedene Eisenbahnunternehmen sich verhalten würden und sogar verhalten müßten: Sie richtet sich nach den jeweiligen Marktverhältnissen.

Eine andere Frage ist es, ob die Preise in den »trockenen« Relationen etwa so hoch sind, daß insoweit von einem Mißbrauch von Marktmacht gesprochen werden könnte. Für diese Frage kann es durchaus von Bedeutung sein, ob auf anderen Märkten bei sonst gleichen Bedingungen, insbesondere bei gleicher Kostenlage, wesentlich niedrigere Preise eingeräumt werden.

Was die Mindestmengenbindung betrifft, so ist nicht ganz zu verstehen, weshalb manche

darin etwas anderes sehen als einen gewöhnlichen Mengenrabatt. Selbst wenn ein Kunde eine bestimmte Rabattstufe nur dadurch erreichen kann, daß er praktisch alle seine Aufträge geschlossen vergibt, so bleibt ihm doch immer noch die Wahl zwischen dieser und einer weniger günstigen Rabattstufe, die ihm dafür die Freiheit läßt, auch andere Anbieter zu berücksichtigen. Welche Wahl er schließlich trifft, hängt nicht zuletzt vom Verhalten der anderen Anbieter ab. Infolgedessen wird auch deren Bewegungsfreiheit nicht unangemessen beeinträchtigt.

Natürlich darf ein solches Rabattsystem nicht der Tarnung eines in Wirklichkeit gewollten Ausschließlichkeitsvertrages dienen. Der Mengenrabatt muß deswegen einigermaßen der Kostendegression entsprechen. Tut er es nicht, ist die Ermäßigung größer, so handelt es sich nicht mehr um einen Mengenrabatt, sondern um einen Wettbewerbspreis, der gegebenenfalls unter dem Gesichtspunkt der ungerechtfertigten Preisunterbietung zu prüfen ist.

Diese hier am meisten interessierende Form des Mißbrauchs von Marktmacht gibt es naturgemäß nur im Verhältnis zu Konkurrenten. Sie umfaßt einen wesentlichen Teil dessen, was unter der Bezeichnung »ruinöser Wettbewerb« in jeder verkehrspolitischen Diskussion auftaucht, ohne innerhalb unserer Wettbewerbsordnung bisher ein rechtes Zuhause gefunden zu haben.

Ob ein Preis im wettbewerbsrechtlichen Sinne »zu niedrig«, also »sittenwidrig« oder »unbillig« oder eben »ruinös« ist, kann praktisch nur von der Wirkung her beurteilt werden. Dabei muß nicht gewartet werden, bis der »Ruin« eingetreten ist; denn dieses unerfreuliche Ergebnis soll ja gerade vermieden werden. Vielmehr ist schon ex ante zu beurteilen, ob eine solche Wirkung mit mehr oder weniger großer Wahrscheinlichkeit eintreten würde, wenn man den Dingen ihren Lauf ließe.

»Ruinös« kann eine Preisunterbietung in dreifacher Hinsicht sein: für das preissenkende Unternehmen selbst, für die Konkurrenten oder auch für alle Beteiligten.

Daß ein marktbeherrschendes Unternehmen sich selbst ruiniert, nur um auch noch den letzten kleinen Konkurrenten auszuschalten, ist ziemlich unwahrscheinlich. Sollte sich wider Erwarten doch ein solcher Fall ereignen, so müßte er allerdings im Rahmen einer Wettbewerbsordnung grundsätzlich hingenommen werden. Wollte man einer Behörde das Recht geben einzugreifen, so würde man die unternehmerische Freiheit zu Grabe tragen, denn das Risiko des Vermögensverlustes läßt sich nicht von den Gewinnchancen trennen.

Wettbewerbspreise können auch nicht schon deswegen als unzulässig angesehen werden, weil sie Konkurrenten zu erheblichen Preiszugeständnissen zwingen oder aus dem Markt drängen oder sogar »ruinieren«. Die Wettbewerbswirtschaft verdankt ihre Anerkennung – mittlerweile übrigens auch im Ostblock – gerade dem Umstand, daß sie durch den Zwang zur Selbstbehauptung den Leistungsstand der am Markt verbleibenden Anbieter laufend erhöht und dadurch den Verbrauchern zu einem steigenden Lebensstandard verhilft. Das gilt auch dann, wenn die Beteiligten es gelegentlich anders sehen, bestimmte Anbieter also beispielsweise den Wettbewerb nicht so sehr schätzen oder bestimmten Abnehmern etwa im Interesse einer brancheninternen Vergleichbarkeit von Produktionskosten gleich hohe Preise lieber sind als unterschiedlich niedrige.

Auch marktbeherrschende Unternehmen dürfen ihre Konkurrenten durch bessere oder billigere Leistungen ausstechen. Was sie aber nicht dürfen, ist die Verdrängung der Kon-

kurrenten als Vorspiel einer von Anfang an bezweckten, aber in Anbetracht der noch vorhandenen Konkurrenz zunächst nicht durchsetzbaren Preiserhöhung (»monopolizing«). Dieser zweistufige Kraftakt ist u. U. bereits im Ansatz erkennbar, beispielsweise dann, wenn das Produkt aus Menge und Preis durch die Preissenkung schon deswegen nicht vergrößert werden kann, weil der Preisnachlaß größer ist als die maximal erreichbare Mengensteigerung. Oder einfacher ausgedrückt: Wenn es nur noch um die letzten 10 % der Nachfrage geht, dann kann eine Preissenkung um 20 % die Ertragslage nur verschlechtern. Folglich ist zu vermuten, daß das eigentliche betriebswirtschaftliche Ziel, die Verbesserung der Ertragslage, erst in der nächsten Phase erreicht werden soll, nämlich mit einer kräftigen Preiserhöhung nach der Ausschaltung der Konkurrenz.

Es ist allerdings zuzugeben, daß gerade im Verkehr eine solche Marktstrategie nur geringe Erfolgsaussichten besitzt. Theoretisch können verschiedene Folgen eintreten:

1. Die verdrängten Unternehmer haben ihre Leistungen nur auf dem betreffenden Markt angeboten, finden auch keinen anderen geeigneten Markt und geben ihr Gewerbe auf.
2. Die verdrängten Unternehmer können auf andere Märkte ausweichen und behalten damit die Möglichkeit, auf den vorher bedienten Markt zurückzukehren.
3. Die verdrängten Unternehmer haben ihre Leistungen von Anfang an auf mehreren gleichartigen Märkten angeboten, können also ebenfalls auf den verlorenen Markt zurückkehren, wenn es sich wieder lohnt.

Die Rechnung des marktbeherrschenden Unternehmens könnte überhaupt nur im ersten Fall aufgehen. In den anderen beiden Fällen wäre, wegen der jederzeit möglichen Rückkehr der verdrängten Unternehmer, eine Preiserhöhung auf den alten Stand oder gar darüber hinaus gleichbedeutend mit einer Preisgabe der mühsam gewonnenen Marktanteile. Selbst im ersten Fall müßte damit gerechnet werden, daß eine starke Preiserhöhung Unternehmer anlocken würde, die sich bis dahin auf anderen Märkten betätigt haben. Die Mobilität der Kapazitäten sorgt also im Verkehr dafür, daß die Bäume marktbeherrschender Unternehmen nicht in den Himmel wachsen.

Wir müssen uns nun noch mit der Möglichkeit befassen, daß sich eine Preissenkung für alle beteiligten Anbieter als nachteilig erweist. Preiskämpfe dieser Art pflegen glücklicherweise nicht von langer Dauer zu sein. Entweder hat sich das »angreifende« Unternehmen verrechnet, beispielsweise die zu gewinnende Menge zu hoch veranschlagt, oder aber es hatte in Wirklichkeit von vornherein keine marktbeherrschende Position. In beiden Fällen handelt es sich um einen untauglichen Versuch, der zwar immer vorkommen kann, normalerweise aber eingestellt wird, sobald er als solcher erkannt ist.

Hier gibt es allerdings einen Sonderfall, der zwar keine eigentliche »Besonderheit« des Verkehrs ist, aber im Verkehr möglicherweise doch eine größere Rolle spielt als in anderen Wirtschaftszweigen: Wenn ein Unternehmen nicht »konkursfähig« ist, weil die öffentliche Hand nolens volens seine Verluste trägt, dann könnte das zur Folge haben, daß ein solches Unternehmen eher als ein mit vollem kaufmännischen Risiko belastetes Privatunternehmen dazu neigt, auch ungewisse Marktchancen zu verfolgen. Den Schaden hätten außer der Allgemeinheit auch die Konkurrenten, die sich notgedrungen auf den Preiskampf einlassen müßten, ohne etwaige Verluste vom Staat ersetzt zu bekommen. Nicht zuletzt aus diesem Grunde unterliegen solche Unternehmen einer mehr oder weniger strengen staatlichen Aufsicht. »Unbilliger« Wettbewerb soll verhindert werden. So jedenfalls hat es der Gesetzgeber im Jahre 1961 beschlossen.

Fassen wir zusammen: Von sonstigen, aber ziemlich theoretischen Möglichkeiten abgesehen, kann ein marktbeherrschendes Unternehmen eine ungerechtfertigte Preisunterbietung auf zweierlei Art betreiben: durch »monopolizing« oder — sofern es sich um ein nicht »konkursfähiges« Unternehmen handelt — durch Wettbewerbsmaßnahmen, die letzten Endes zu Lasten der öffentlichen Hand gehen. Beide Mißbrauchsformen sind ausgeschlossen, wenn bei der Preisbildung folgende Regel beachtet wird: Die Preisermäßigung muß erstens unmittelbar und zweitens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit die Ertragslage verbessern oder einer drohenden Verschlechterung der Ertragslage entgegenwirken. Es steht nichts im Wege, das Verbot unbilligen Wettbewerbs in diesem Sinne auszulegen.<sup>1)</sup>

So viel zum Thema »Mißbrauch von Marktmacht«. Wir müssen nun sehen, was vom Thema »ruinöser Wettbewerb« noch übrig bleibt, das heißt, ob es Formen gibt, die nicht unter den Begriff des Mißbrauchs von Marktmacht fallen.

Vielfach wird gesagt, die Verkehrsunternehmer seien nicht imstande, richtig zu rechnen, und neigten dazu, ohne Rücksicht auf ihre Kosten um jeden Preis zu fahren. Das ist eine unbewiesene Behauptung, aus der keinesfalls verkehrspolitische Schlußfolgerungen abgeleitet werden können. Wir müssen in diesem Zusammenhang aber noch einmal auf das Beispiel der nicht »konkursfähigen« Unternehmen zurückkommen, deren zumindest theoretisch mögliches Verhalten wir schon unter dem Gesichtspunkt des Mißbrauchs von Marktmacht betrachtet haben.

Die eventuelle Neigung, auch ungewisse Marktchancen zu verfolgen — nicht wegen mangelhafter Rechenkenntnisse, sondern wegen unzureichend abgebremster Risikofreudigkeit — setzt nicht notwendigerweise eine marktbeherrschende Position voraus. Im Gegenteil: Gerade ein vermeintlich zu geringer Marktanteil kann dazu verleiten, eine riskante Preisstrategie zu betreiben. Es dürfte deswegen generell erforderlich sein, Unternehmen, deren Verluste letzten Endes von der öffentlichen Hand getragen werden, daraufhin zu überwachen, daß sie nur solche Preissenkungen vornehmen, die entweder nach der gesamten Ertragslage vertretbar sind oder aber mit hinreichender Wahrscheinlichkeit die Ertragslage absolut oder relativ verbessern. Auch eine solche Auslegung lassen die geltenden Verkehrsgesetze zu.

Das Kapitel »ruinöser Wettbewerb« ist damit noch nicht abgeschlossen. Eine juristische Abgrenzung ist allerdings für den ungeklärten Rest nicht möglich, denn dafür gibt es noch keinen gesetzlich fixierten Tatbestand. Hier kann nur der Versuch einer ökonomischen oder politischen Abgrenzung gemacht werden.

»Ruinös« im Sinne von ökonomisch unerwünscht kann der Wettbewerb auch dann werden, wenn Überkapazitäten auf den Markt und damit auf die Preise drücken und die Anbieter nicht sofort bereit sind, ihr Angebot der Nachfrage anzupassen. Überkapazitäten können verschiedene Ursachen haben: einen Rückgang der Nachfrage, der strukturell oder konjunkturell bedingt sein kann, eine überproportionale Kapazitätsausweitung, die auf einer falschen Beurteilung der Nachfrageentwicklung, aber auch auf zur Unzeit gewährten staatlichen Subventionen beruhen kann, oder einen technischen Fortschritt, der vorhandene Kapazitäten abwertet, ohne ihre Verwendung völlig auszuschließen.

Überkapazitäten, die ihre Ursache in technischen Neuerungen haben, sind verhältnismäßig leicht zu erkennen, weil das Gesamtangebot sowohl moderne als auch veraltete

<sup>1)</sup> Vgl. Gutachten vom Verfasser über die Bedeutung der Kleinen Verkehrsreform für die Preis- und Tarifbildung im Güterverkehr vom 10. 9. 1963, herausgegeben vom Bundesministerium für Wirtschaft, S. 112.

Kapazitäten umfaßt. Wir brauchen uns nur den Luftverkehr anzusehen. Als im Linienverkehr Düsenmaschinen eingesetzt wurden, standen die Luftverkehrsgesellschaften vor der Wahl, entweder die Preise zu differenzieren oder aber die langsameren Propellermaschinen auszuringieren. Sie taten überwiegend das letztere, zumal die Lufttouristik genügend aufnahmefähig war. Es gibt aber auch Gesellschaften, die im Linienverkehr weiterhin Propellermaschinen einsetzen und dafür wesentlich billiger sind. Das ist sicherlich keine »ruinöse« Konkurrenz, denn die Preisunterschiede spiegeln ja nur das Leistungsgefälle wider.

Nach diesem sozusagen »neutralen« Beispiel ein Wort zur Binnenschifffahrt. Immer wieder wird gesagt, die Binnenschifffahrt leide unter Überkapazitäten, langfristigen, kurzfristigen oder sowohl als auch. Aber warum es so ist, wenn es so ist, weiß man nicht so recht. Vor einiger Zeit war in einem Verbandsbericht zu lesen, daß die Schubschifffahrt im Jahre 1966 einen Tonnage-Zuwachs von 30 % zu verzeichnen hatte. Das kann nur bedeuten, daß sich die Schubschifffahrt gelohnt hat; denn eine Reedereidirektion investiert schließlich nicht, um den Werften zu helfen.

Wenn es dagegen überzählige Schleppschiffe gibt, dann möglicherweise nicht zuletzt deswegen, weil eine Preisdifferenzierung, die dem Leistungsabstand zum Motorschiff entspräche, unterblieben ist. Die Binnenschifffahrt hat das getan, was die Luftverkehrsgesellschaften vermeiden haben, nämlich für unterschiedliche Leistungen gleiche Preise gefordert. Das konnte nicht gut gehen. Jedenfalls bedeuten überzählige Schleppschiffe noch nicht, daß die Binnenschifffahrt insgesamt überdimensioniert ist. Auch die Bundesbahn kauft — mit Recht — nach wie vor Spezialwagen, obgleich ihre O- und G-Wagen nicht ausgelastet sind. Vorsicht also vor Pauschalurteilen! Zweifellos ist das Kapazitätsproblem vielschichtig und schwierig. Wir werden es nur lösen können, wenn wir uns von der allzu vereinfachten Betrachtungsweise: Besonderheiten, daher Kapazitätsregelung, freimachen und uns mehr mit Ursachen und Wirkungen von Überkapazitäten befassen.

Nach den Ursachen können wir folgende Kategorien von Überkapazitäten unterscheiden:

1. Überkapazitäten, die allein auf einen technischen Fortschritt zurückzuführen sind. Veraltete Kapazitäten können nicht zu gleichen Bedingungen eingesetzt werden wie moderne. Wenn es nicht gelingt, für die veralteten Einheiten neue, selbständige Märkte zu erschließen oder durch niedrigere Preise zusätzliche Nachfrage zu wecken, sind die Anbieter gezwungen, die veralteten Einheiten zu verschrotten. Zu einem »ruinösen« Wettbewerb im Sinne unserer Betrachtung kommt es in keinem Falle.
2. Überkapazitäten, die andere Ursachen haben. Sie sind im allgemeinen daran zu erkennen, daß technisch noch nicht veraltete Einheiten ungenügend ausgelastet sind. Hier können wir unterscheiden zwischen
  - a) Überkapazitäten, die auf einem strukturellen Nachfragerückgang beruhen. Sie müssen abgebaut werden, weil auch auf ermäßigtem Preisniveau kein Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage stattfindet.
  - b) Überkapazitäten, die auf einen konjunkturellen Nachfragerückgang zurückzuführen sind. Sie dürfen nicht abgebaut werden, weil man sie benötigt, sobald die Konjunktur sich wieder belebt.
  - c) Überkapazitäten, deren Ursache in einer zu optimistischen Beurteilung der Nachfrageentwicklung oder darin zu suchen ist, daß der Staat zur Unzeit Subventionen gewährt oder in anderer Weise die Investitionstätigkeit übermäßig angeregt hat.

Sie müssen nicht unbedingt abgebaut werden. Es kommt darauf an, ob und gegebenenfalls unter welchen Bedingungen auf einem ermäßigten Preisniveau ein Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage möglich ist.

So weit die Ursachen. Von der Wirkung her gesehen lassen sich folgende Arten unterscheiden:

1. Überkapazitäten, die verschwinden, weil die Wünsche der Kunden einen Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage erzwingen — bei technischem Fortschritt;
2. Überkapazitäten, die nicht verschwinden, weil ein Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage auch auf ermäßigtem Preisniveau nicht stattfindet, und
3. Überkapazitäten, die zumindest äußerlich verschwinden, weil ein Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage auf ermäßigtem Preisniveau stattfindet, und zwar
  - a) zu Preisen, die einem Teil der Anbieter Kostendeckung ermöglichen, oder
  - b) zu Preisen, die keinem der Anbieter Kostendeckung ermöglichen. Im letzteren Falle besteht die Überkapazität latent weiter.

Es bleibt die Frage zu beantworten, wann und gegebenenfalls in welcher Form der Staat intervenieren soll. Normalerweise muß von einem Unternehmer erwartet werden, daß er seine Marktchancen und damit auch die Nachfrageentwicklung zutreffend beurteilt. Das ist zwar schwierig, gehört aber zum kaufmännischen Risiko. Im Verkehr kann es allerdings noch etwas schwieriger sein, weil dazu unter Umständen eine ziemlich genaue Kenntnis der Nachfrageentwicklung auf den Transportgütermärkten gehört. Auch wird dem Verkehrsunternehmer das Geschäft in mancher Hinsicht durch staatliche Anpassungshemmnisse zusätzlich erschwert.

Wenn Fest- oder Mindestpreise vorgeschrieben sind, ist eine Preisdifferenzierung oder eine Ermäßigung des Preisniveaus schwierig oder gar nicht möglich. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, daß zu hohe Fest- oder Mindestpreise die Investitionstätigkeit laufend anregen und dann logischerweise durch einen permanenten Kapazitätsabbau kompensiert werden müßten. Das wäre ein typisches Beispiel für eine staatliche Fehlintervention.

Nicht einzugreifen braucht der Staat, wenn der Abbau veralteter Kapazitäten durch den Markt selbst erzwungen wird. Er braucht auch dann nicht einzugreifen, wenn technisch noch nicht veraltete Einheiten zwar nur bei ermäßigtem Preisniveau ausgelastet werden können, aber immer noch ein Teil der Anbieter sein Auskommen findet. Es ist dann zu erwarten, daß diese Anbieter die gesamte Nachfrage auf sich ziehen und daß die weniger rationell arbeitenden Anbieter ausscheiden, wie es ja auch sein soll. Finden dagegen technisch noch nicht veraltete Einheiten auch bei ermäßigtem Preisniveau keine Auslastung oder findet eine solche Auslastung zwar statt, aber nur zu Preisen, bei denen keiner der Anbieter auf seine Kosten kommt, so haben wir es mit einem Fall volkswirtschaftlich unerwünschten »ruinösen« Wettbewerbs zu tun. Der Staat muß sich dann überlegen, ob er eingreifen soll. Wie — das hängt wieder von den Ursachen der Überkapazität ab. Folgende Lösung wäre denkbar:

1. Bei konjunkturellem Nachfragerückgang haben gezielte Anpassungshilfen keinen Sinn. Hier kommen nur Maßnahmen zur Wiederbelebung der Konjunktur in Betracht.
2. Bei strukturellem Nachfragerückgang ist unter Umständen eine Anpassungshilfe im Rahmen der sektoralen Strukturpolitik vertretbar. Das muß von Fall zu Fall entschieden werden.

3. Sind durch staatliche Eingriffe überholte Marktstrukturen konserviert worden, beispielsweise durch Zwangszusammenschlüsse mit Akquisitionsverbot wie in der Partikulierschiffahrt, so entspricht es dem aus anderen Rechtsgebieten bekannten Grundsatz der Verpflichtung aus vorangegangenem Tun, wenn der Staat Abhilfe schafft, in erster Linie ebenfalls im Rahmen der sektoralen Strukturpolitik. Daneben können soziale Gründe für Hilfsmaßnahmen sprechen.
4. Hilfsmaßnahmen aus sozialen Gründen können schließlich auch dann in Erwägung gezogen werden, wenn der Staat das Entstehen von Überkapazitäten durch unzumutbare Subventionen gefördert hat, so ärgerlich es aus der Sicht des Steuerzahlers sein mag, wenn er mehr zahlen soll, nur weil er schon zuviel gezahlt hat.

Bekanntlich gibt es auch andere Überlegungen. Die Binnenschiffahrt selbst wünscht eine laufende Kapazitätsregulierung auf internationaler Basis. Die nachträgliche Kontrolle, wie sie im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik zumindest möglich ist, soll durch ein System von vorbeugenden Maßnahmen ersetzt werden. Ein solches System könnte kaum auf einen Wirtschaftszweig beschränkt werden, sollte es wirklich Erfolg haben. Aber es wäre zu dogmatisch gedacht, wollte man den Versuch mit einem neuen System schon deswegen ablehnen, weil dieses System herkömmlichen Vorstellungen widerspricht. Nur sollte der Erfolg eines neuen, noch nicht erprobten Systems einigermaßen wahrscheinlich sein, ehe man es auf breiter Front anwendet. Hier bestehen jedoch erhebliche Zweifel.

Wir wissen nicht einmal, ob eine Kapazitätsregelung, wie sie im UIR-Plan oder neuerdings in ähnlicher Form auch von der EWG-Kommission empfohlen wird, auf abgegrenzten nationalen Märkten funktionieren würde. Wir haben auch keinerlei Erfahrung mit einer internationalen Exekutive mit eigenem Ermessensspielraum. Experten rechnen außerdem mit fünf Jahren, die es allein dauern würde, bis eine solche internationale Exekutive etabliert wäre. Schließlich konnte bisher auch nicht glaubhaft gemacht werden, daß der Branchennutzen — vom volkswirtschaftlichen Nutzen ganz zu schweigen — größer sein würde als der nicht unerhebliche finanzielle Aufwand, der mit einem solchen Apparat verbunden sein würde. Und was soll geschehen, wenn das Experiment mißlingt? Wer an verantwortlicher Stelle wird den Mut aufbringen, dies einzugestehen und den ganzen Aufwand für nutzlos erklären? Und selbst wenn — der Apparat ist da und kostet Geld, und es ist kaum vorstellbar, daß die tüchtigen Fachleute, die wir für ein solches Experiment brauchten, auf tägliche Kündigung zu haben sein würden. Da der Staat einem Gewerbebezirk, dem er helfen will, kaum das ganze mit den Hilfsmaßnahmen verbundene finanzielle Risiko aufbürden kann, müßte letzten Endes wohl doch wieder der Steuerzahler als Bürge herhalten.

Zum Abschluß noch einige Bemerkungen zu den sogenannten Besonderheiten des Verkehrs. Es soll hier nicht aufgezählt werden, was alles im Verkehr angeblich oder tatsächlich anders ist als in der übrigen Wirtschaft, die auch nicht gerade eine homogene Masse darstellt. Soweit die einschlägigen Untersuchungen fündig geworden sind, gipfeln sie ausnahmslos in der Feststellung, daß »der« Verkehr zu Überkapazitäten und zu ruinösem Wettbewerb tendiere. Daraus wird, wiederum einhellig, die Forderung nach einer irgendwie gearteten staatlichen Kapazitätsregelung abgeleitet, so sehr sich auch diese Autoren nach der Zahl und in der Bewertung der entdeckten Besonderheiten unterscheiden.

Die verkehrspolitische Praxis sieht allerdings anders aus. Soweit der »ruinöse« Wettbewerb nicht oder noch nicht in gesetzlichen Tatbeständen erfaßt ist, wurde die Abgrenzung dieses Bereichs bisher im Rahmen einer wenn auch eingeschränkten Wettbewerbskonzeption versucht. Das verkehrspolitische Programm der Bundesregierung hat inzwischen daran erinnert, daß auch andere Konzeptionen möglich sind. Je mehr der Verkehr in seiner Gesamtheit als »öffentlicher Dienst« angesehen wird, desto weniger ist der Wettbewerb ein geeignetes Ordnungsinstrument. Wir haben schon heute Verkehr, der unstreitig »öffentlicher Dienst« ist, nämlich den öffentlichen Personennahverkehr mit Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht und — als Äquivalent — Schutz vor Konkurrenzlinien.

Wenn man wollte, könnte man auch den Güterverkehr als Linienverkehr aufziehen. Ob das eine bessere Verkehrsbedienung ergäbe, bliebe abzuwarten. Sehr wahrscheinlich ist es nicht; nicht einmal so sehr wegen der schlechten Erfahrungen mit dem Güterlinienverkehr, der gar nicht funktionieren kann, weil er nicht geschützt ist, sondern weil wir seit einigen Jahren einen Rückgang des Interesses der Verkehrsnutzer am öffentlichen Nahverkehr beobachten können. Das Publikum ist anspruchsvoller geworden, die gewünschte individuelle Bedienung kann der öffentliche, also der linienmäßig betriebene Verkehr nicht bieten. Vielleicht könnte man die öffentlichen Nahverkehrsmittel dadurch füllen, daß man den Individualverkehr stark verteuerte oder in anderer Form einschränkte. Aber das hieße, den mittlerweile erreichten Lebensstandard gewaltsam zurückschrauben.

So ähnlich sähe es wahrscheinlich bei einem linienmäßig betriebenen Güterverkehr aus. Allerdings muß die »beste« Verkehrsbedienung nicht unbedingt das oberste Ziel der Verkehrspolitik sein. Es sind auch andere Ziele denkbar, beispielsweise ein bestimmtes Maß an Daseinsvorsorge zu möglichst niedrigen Kosten. Daraus könnten etwa folgende Konsequenzen gezogen werden: Einschränkung des Straßenbaues, dafür Subventionierung des Schienenverkehrs, um der Allgemeinheit bestimmte billige Verkehrsleistungen zu garantieren, und Wettbewerb für den Rest. Der Grundsatz, daß für die drei Verkehrsträger Schiene, Straße und Wasserstraße gleiche Wettbewerbsbedingungen gelten sollen, wäre dann zwar aufgegeben; aber das ist ja kein absoluter Grundsatz. Er beruht auf einer politischen Entscheidung, die jederzeit geändert werden kann.

Oder eine andere Lösung: Man könnte den Gemeingebrauch erweitern und sämtliche Verkehrswege allen in Betracht kommenden Benutzern unentgeltlich zur Verfügung stellen. Finanziert werden müßten sie dann aus allgemeinen Steuermitteln. Das ergäbe wieder ein anderes Bild und würde sogar der Tatsache Rechnung tragen, daß über den Bau oder Ausbau von Verkehrswegen immer politisch entschieden werden muß und niemand Anspruch auf den Bau oder Ausbau bestimmter Verkehrswege hat. Gerade aus diesem Grunde ist der Gesetzgeber in seinen politischen Entscheidungen im Verkehr vielleicht etwas freier als in anderen Wirtschaftsbereichen. Andererseits muß der Gesetzgeber aber trotz dieser prinzipiellen Freiheit darauf achten, daß der Verkehr in einem einheitlichen Wirtschaftsraum einheitlich geregelt ist oder geregelt wird, weil die gesamten Produktions- und Absatzbedingungen wesentlich davon berührt werden.

Die Möglichkeit, sich politisch für eine andere Konzeption zu entscheiden, wurde deswegen betont, weil eine rein juristische Argumentation für oder gegen eine bestimmte Lösung eine zu statische Denkweise verrät. Juristische Argumente stimmen immer nur unter bestimmten gesetzlichen Voraussetzungen, die sich ändern können, die Verfassung

nicht ausgenommen. Ein »Naturrecht« für die Wirtschaft gibt es nicht. Entscheidend ist allein, was erreicht werden soll und welche Mittel hierfür am besten geeignet sind. Es gibt vielleicht Mittel, die unter allen denkbaren Umständen falsch sind, aber es gibt kein Mittel, das unter allen denkbaren Umständen »richtig« ist. Deshalb sind die Grenzen des Wettbewerbs, ökonomisch und politisch gesehen, immer relativ.

Wenn wir das akzeptieren, dann müssen wir auch zugeben, daß es keine ökonomisch absolut richtige Antwort auf die Frage gibt, wie der Wettbewerb im Verkehr in den gesetzlich noch nicht erfaßten Bereichen abgegrenzt werden soll. Ökonomisch richtig oder falsch kann immer nur das Verhältnis zwischen Mittel und Zweck sein. Dafür einige Beispiele.

Wir haben eine Kapazitätsregelung im gewerblichen Güterfernverkehr. Das Güterfernverkehrsgewerbe freut sich darüber, was zu verstehen ist. Aber diese Regelung bezweckt den Schutz der Eisenbahn und nicht den Schutz der Güterfernverkehrsunternehmer. Daß der Eisenbahn dadurch wirklich geholfen worden wäre, kann bezweifelt werden. Möglicherweise wäre manches Eisenbahnproblem längst gelöst, hätte es die Kontingentierung nicht gegeben. Erreicht wurde ein florierendes Güterfernverkehrsgewerbe. Aber war das gewollt? Wohl kaum, denn es ist nicht zu erkennen, welcher Anlaß bestanden haben sollte, das Güterfernverkehrsgewerbe besser zu behandeln als etwa das Güternahverkehrsgewerbe oder die Binnenschifffahrt.

Oder sehen wir uns die Festfrachten der Binnenschifffahrt an. Sie sollten der Binnenschifffahrt helfen. Aber haben sie es getan? Das Festfrachtsystem funktionierte, solange es der Marktlage entsprach. Aber in dieser Zeit brachte es auch kaum zusätzliche Vorteile. Je mehr sich die innerdeutschen Festfrachten und die internationalen freien Frachten auseinanderentwickelten, desto weniger klappte es und desto mehr führte es den Gutgläubigen geradezu in die Irre — das exakte Gegenteil der angestrebten Markttransparenz

Hier zeigt sich mit aller Deutlichkeit, daß der Staat, wenn er es mit privaten Unternehmen zu tun hat, so ziemlich alles regeln kann, nur nicht den Preis. Was soll ein Privatunternehmer mit staatlich verordneten Preisen, zu denen er keine Aufträge bekommt? Und wenn der Staat ihm auch die Aufträge garantieren wollte, wie sollte er wissen, welche Preise und welche Aufträge er garantieren muß, wenn er nicht auch noch die Kapazitäten und — *horribile dictu* — die Erträge kontrollierte? Und was bliebe dann vom Privatunternehmer übrig? Staatliche Eingriffe haben die fatale Neigung zur Eskalation. Oder anders ausgedrückt: Sie beginnen mit relativer Nutzlosigkeit und führen auf der höchsten Stufe zu der betrüblichen Erkenntnis, daß das Schutzobjekt nicht mehr vorhanden ist. Eine staatliche Preisfestsetzung kann durchaus sinnvoll und sogar notwendig sein, aber nicht für die private Wirtschaft. Dort ist sie ein untaugliches Mittel, und man kann sich nur wundern, wie lange trotz aller Mißerfolge daran festgehalten wird, und wie verbreitet die ganz unzutreffende Annahme ist, Beamte könnten besser rechnen als Kaufleute. Wäre es wirklich so, dann dürfte wohl auch das Einkommen solcher Kaufleute keinesfalls das der betreffenden Beamten übersteigen.

Weniger erstaunlich ist, daß die Binnenschifffahrt und der gewerbliche Güternahverkehr nach Kapazitätsbeschränkungen rufen. Die wohltuende Wirkung solcher Maßnahmen — aus der Sicht des Gewerbes — ist offenkundig. Aber gerade diese Wirkung hat der Gesetzgeber, wie schon erwähnt, nicht gewollt. Natürlich kann er seinen Willen ändern.

Dann wäre das Ziel der Verkehrspolitik nicht »beste Verkehrsbedienung« oder »Daseinsvorsorge«, sondern ein wohlgeformtes, gut verdienendes Verkehrsgewerbe. Warum nicht! Wir hätten dann wahrscheinlich Schwierigkeiten mit der regionalen Strukturpolitik und eines Tages vielleicht auch mit der internationalen Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft. Derartige Schwierigkeiten kann der Gesetzgeber natürlich in Kauf nehmen. Er sollte es aber wissentlich tun, wenn er es tut. Deswegen kommt es vor allem darauf an, für Klarheit über die Mittel-Zweck-Relationen zu sorgen. Auf diesem Gebiet könnte die Verkehrswissenschaft vermutlich noch einiges an Forschungs- und Aufklärungsarbeit leisten.

Sollte sich dabei herausstellen, daß diejenigen recht haben, die weder eine staatliche Preisbindung noch eine staatliche Kapazitätsregulierung für geeignete Instrumente halten, um innerhalb einer marktwirtschaftlichen Ordnung sektoralen Schwierigkeiten zu begegnen, dann wäre das vermutlich zugleich das Ende der Theorie der Besonderheiten des Verkehrs. Denn man kann sich nicht ganz des Eindrucks erwehren, daß diese Theorie vornehmlich dem Bestreben dient, Maßnahmen des Gesetzgebers, die dieser zu verschiedenen Zeiten aus unterschiedlichen Motiven und mit unterschiedlichen Zielvorstellungen getroffen hat, auf einen möglichst abstrakten einheitlichen Nenner zu bringen und sie — *de lege ferenda* — zum Vorteil der »*beati possidentes*« nach oben abzurunden.

Es wurde versucht darzulegen, wo die Grenzen des Wettbewerbs im Verkehr heute verlaufen, wo sie umstritten sind und wo sie unter Umständen gezogen werden könnten. Auf jeden Fall sind diese Grenzen fließend. Im Idealfall decken sich die rechtlichen mit den ökonomischen und den politischen Grenzen. Dann verbieten die gesetzlichen Vorschriften nur den ökonomisch unerwünschten und deswegen politisch nicht gewollten Wettbewerb. Zufrieden können wir sein, wenn die gesetzlichen Vorschriften den ökonomischen Vorstellungen entsprechen, und leidlich zufrieden, wenn sie wenigstens mit den politischen Absichten übereinstimmen. Ist nicht einmal das der Fall, so kann die Rechtslage freilich nur als Zufallsprodukt bezeichnet werden. Die Grenzen, mit denen wir es dann zu tun haben, sind die Grenzen des Erträglichen.