

Freimuth, Wolfgang

Article — Digitized Version

Kontingentierung im Güterkraftverkehr

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Freimuth, Wolfgang (1969) : Kontingentierung im Güterkraftverkehr, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 49, Iss. 7, pp. 394-397

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133993>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

ebenfalls etwa doppelt so hoch sein wie die der bestehenden Flotte mit gleicher Tragfähigkeit.

Soweit bekannt ist, sind noch keine Aufträge für Vollcontainerschiffe erteilt worden, die in Entwicklungsländern registriert werden sollen. Auch sind bisher noch keine Verbindungen von und nach Entwicklungsländern in größeren Containerprojekten vorgesehen. Für einen wirtschaftlichen Betrieb von Vollcontainerschiffen sind eben ausgeglichene Verkehrsströme in beiden Richtungen notwendig, die heute bei den meisten Entwicklungsländern noch nicht bestehen. Außer im Nordatlantikverkehr werden Containerschiffe vorerst im Europa-Australien- und USA-Japan-Verkehr eingesetzt.

Unsichere Investitionsentscheidungen

Solche strukturellen Wandlungen sind sowohl bei dem Aufbau einer Handelsflotte als auch bei Investitionen in Häfen zu berücksichtigen. Kosten und Erlöse müssen in ihrer zukünftigen Entwicklung möglichst genau abgeschätzt und gegenübergestellt werden, wenn wirtschaftliche Kriterien entscheidend sein sollen.

Die Problematik liegt aber darin, daß die zukünftigen Erlöse einer Investition nicht sicher abgeschätzt werden können. Dies ist besonders der Fall bei Investitionen in der Linienschifffahrt und bei Trampnern und Tankern, die in Reisecharter oder kurzfristiger Charter fahren, da die Fracht-

raten hier Schwankungen unterliegen. Wenn Zweifel über die Genauigkeit der Vorausschätzungen bestehen, müssen mehrere Investitionskriterien nebeneinander angewandt werden. Berücksichtigt man das Wachstum der Handelsflotte und der Schiffgrößen, so wird auch deutlich, welche Rolle der technische Fortschritt bei Investitionsentscheidungen spielt.

Zudem muß zwischen internen Kosten und Gewinnen, die bei den Unternehmen auftreten, und externen unterschieden werden, die in der Volkswirtschaft auftreten. Volkswirtschaftlicher und betriebswirtschaftlicher Wert einer Investition in eigene Handelsflotten können voneinander abweichen. So können z. B. unausgebildete Arbeitskräfte in der Schifffahrt höher bezahlt werden als es ihrer volkswirtschaftlichen Produktivität entspricht, während es bei ausgebildeten Arbeitskräften umgekehrt sein kann. Auch die Zinsen für Kredite können von denen abweichen, die dem volkswirtschaftlichen Wert des Kapitals entsprechen. Leider spricht nun nichts dafür, daß die volkswirtschaftliche Bewertung eines Investitionsprojektes immer günstiger ist als die privatwirtschaftliche. Es nützt auch nichts, wenn volkswirtschaftliche Investitionskriterien den sozialen Wert der Inputs statt der Marktpreise berücksichtigen. Eine solche Bewertung ist in jedem Falle fiktiv, da sich soziale Kosten und Erlöse nicht exakt quantifizieren lassen. In diesen Fällen gewinnen außerwirtschaftliche Kriterien Einfluß auf die Investitionsentscheidungen.

Kontingentierung im Güterkraftverkehr

Dr. Wolfgang Freimuth, Köln

In der BRD wird dem Wettbewerb eine grundsätzliche Priorität unter den möglichen Steuerungsprinzipien der Volkswirtschaft eingeräumt. Das Prinzip des Leistungswettbewerbs findet jedoch keine allgemeine Anwendung, sondern es existieren sogenannte „Bereichsausnahmen“ (Agrarwirtschaft, Bank- und Versicherungswesen, Bausparbanken, bestimmte Unternehmen der Energieversorgung und die Verkehrswirtschaft). Diese Bereiche fallen auch nicht unter das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ¹⁾. Die Wettbewerbspolitiker sind der Meinung, daß die Funktionsfähigkeit des Leistungswettbewerbs in diesen Sektoren aufgrund struktureller, techni-

scher, historischer und sonstiger Gegebenheiten nicht gewährleistet werden kann, so daß staatliche Eingriffe und Regulierungen erforderlich sind.

Widerstreit der Meinungen

Nun hat es in der Vergangenheit nie an Stimmen gefehlt, die eine stärkere Einbeziehung auch dieser Bereichsausnahmen in das System der wettbewerbsorientierten Sozialen Marktwirtschaft forderten. In besonderem Maße zielten diese Forderungen auf den Verkehrssektor ab und hier wiederum hauptsächlich auf den gewerblichen Straßengüterfernverkehr, der bereits seit Mitte der dreißiger Jahre einer wettbewerbsfeindlichen Marktzugangsbeschränkung unterliegt. In Anlehn-

¹⁾ Vgl. dazu §§ 98-103 GWB.

nung an den wirtschaftspolitischen Grundsatz „Wettbewerb soweit wie möglich, Planung soweit wie nötig“ soll auch hier dem Wettbewerb „soweit wie möglich“²⁾ Raum gegeben werden. Der Widerstreit der Meinungen entzündet sich dabei nicht an dem grundsätzlichen Primat des Wettbewerbs und der Notwendigkeit eines Minimums an staatlichen Lenkungsmaßnahmen, sondern an dem relativen Gewicht beider Steuerungsprinzipien³⁾. Die Befürworter der bestehenden Ordnung sind der Meinung, daß der Leistungswettbewerb im Verkehrswesen⁴⁾ funktionsunfähig sei. Deshalb würde sich eine marktwirtschaftliche Orientierung, die eine Aufhebung der Angebotskontingentierung im Straßengüterfernverkehr bedingt, zum Schaden der gesamten Volkswirtschaft auswirken.

Hier soll nun – losgelöst von dogmatischen Erwägungen – die Frage beantwortet werden, ob die Kontingentierung des gewerblichen Straßengüterfernverkehrs in ihrer heutigen Form aus Gründen der ökonomischen Rationalität befürwortet werden kann oder ob auch in diesem Sektor eine mehr wettbewerbliche Orientierung zu fordern ist.

Beschränkungen nicht gerechtfertigt

Eine zu diesem Zwecke vom Verfasser durchgeführte Untersuchung ist zu folgenden Hauptergebnissen gelangt⁵⁾:

Eine Analyse der einzelnen Gründe für die Nichtanwendung marktwirtschaftlicher Prinzipien im Verkehr zeigt, daß es eine ökonomische Begründung für das derzeitige System der Kontingentierung der Angebotskapazität in Teilbereichen des Güterkraftverkehrs nicht gibt. Weder die sogenannten Besonderheiten des Verkehrs noch die ungleichen Wettbewerbsvoraussetzungen zwischen den Verkehrsträgern können eine – von subjektiven Leistungskriterien weitgehend unabhängige – Marktzugangsbeschränkung für den gewerblichen Güterfernverkehr rechtfertigen.

Insbesondere der Versuch, die Wettbewerbsbedingungen von Schiene und Straße dadurch anzugleichen, daß eine bedarfsorientierte Entfaltung des gewerblichen Straßengüterfernverkehrs behindert wird, erscheint ökonomisch wenig sinnvoll. Die Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsträgern sind in der Regel eine Folge zu meist systemloser staatlicher Maßnahmen. Sie

²⁾ K. Schiller: Wirtschaftspolitik. In: HDSW, Bd. 12, Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1965, S. 215.

³⁾ Vgl. E. Kantzenbach: Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, 2. Aufl., Göttingen 1967, S. 12.

⁴⁾ Als Basis einer leistungs- und kostenadäquaten Verkehrsteilung.

⁵⁾ Vgl. W. Freimuth: Zur Frage der Kontingentierung des gewerblichen Straßengüterfernverkehrs in einer marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnung. Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Nr. 24, Düsseldorf 1969.

haben sich ohne Zweifel in vielen Fällen zum Nachteil der Eisenbahn ausgewirkt. Deren Schutzbedürfnis erforderte wiederum neue staatliche Eingriffe, die in der Regel zu einer weiteren Verfälschung der Realkostenverhältnisse geführt haben. Eine Legitimation für die Kontingentierung des Güterkraftverkehrs, des stärksten Konkurrenten der Bundesbahn, ergibt sich daraus jedoch nicht. Schwächere Maßnahmen hätten durchaus ausgereicht, die Bedingungen für eine Wettbewerbsordnung zu schaffen, durch die eine ökonomisch sinnvolle Aufgabenteilung zwischen den Verkehrsträgern ermöglicht worden wäre.

Angleichung der Wettbewerbsbedingungen

Um eine Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zu verwirklichen, die heute noch einer marktwirtschaftlichen Regelung des Verkehrs entgegenstehen – denn daß Kostenverzerrungen bestehen, die den Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern verfälschen, ist kaum zu bestreiten –, sind folgende Schlußfolgerungen zu erwägen:

Die Unterschiede in der Besteuerung der einzelnen Verkehrsträger sind genau quantifizierbar. Eine umgehende Angleichung ist erforderlich.

Die Bemühungen um einen praktikablen Weg für die Anlastung der Wegekosten müssen verstärkt und beschleunigt werden, damit weitere wettbewerbsverzerrende Investitions-Fehlentscheidungen vermieden werden. Staatliche Investitionsentscheidungen müssen auf diesem Sektor besser als bisher mit privatwirtschaftlichen Interessen koordiniert werden.

Die politischen Auflagen und gemeinwirtschaftlichen Lasten der Bundesbahn müssen abgebaut werden. Soweit dies aus staatspolitischen Gründen nicht möglich erscheint, sind sie auf das unbedingt notwendige Maß zu reduzieren. Sie sind durch direkte Subventionen an die zu begünstigenden Verkehrsnutzer zu ersetzen oder aber durch Ausgleichszahlungen zu neutralisieren.

Eine Realisierung dieser Vorschläge kann – unter gewissen Voraussetzungen – auch auf dem Verkehrsmarkt zu einem funktionsfähigen Leistungswettbewerb führen.

Überflüssige Kontingentierung

Auch die sogenannten Besonderheiten des Verkehrs (z. B. die „besondere“ Angebotsstruktur auf dem Verkehrsmarkt, die relativ geringe Nachfrage- und Angebotselastizität, die „besondere“ Kostenstruktur der Verkehrsunternehmen sowie die Unpaarigkeit der Verkehrsströme) rechtfertigen nicht das heutige Ausmaß der staatlichen Interventionen. Insbesondere gilt das für die Kontingentierung des Güterkraftverkehrs. Diese Eigenarten sind dem Verkehr immanent und stellen in vielen Fällen recht hohe Anforderungen an die

unternehmerische Initiative und Qualifikation. Aber auch ihre mitunter besonders scharfe Ausprägung läßt nicht den Schluß zu, daß sich der Verkehrsmarkt von den übrigen Gütermärkten in einer Weise unterscheidet, die grundsätzlich eine marktwirtschaftlich orientierte Verkehrspolitik unmöglich macht.

Eine Analyse der strukturellen Beschaffenheit sowie der Angebots- und Nachfragekriterien zeigt, daß ähnliche Erscheinungen auch in anderen Wirtschaftsbereichen, insbesondere in den Dienstleistungsbereichen, anzutreffen sind, ohne daß daraus ein Recht bzw. eine Pflicht staatlicher Stellen abgeleitet werden könnte, mit marktinkonformen, wettbewerbsfeindlichen Maßnahmen, wie sie die Kontingentierung darstellt, in den Wirtschaftsablauf einzugreifen. Damit ist nicht gesagt, daß Eingriffe des Staates in das Verkehrsgeschehen durch marktkonforme bzw. systemadäquate Maßnahmen völlig überflüssig wären. Solche Eingriffe sind auch in anderen Wirtschaftszweigen üblich und mit dem Prinzip der Sozialen Marktwirtschaft durchaus vereinbar⁶⁾.

Keine bedarfsgerechte Anpassung

Im folgenden soll kurz auf die ökonomische Effizienz von derartigen Marktzugangsbeschränkungen eingegangen werden. Die Untersuchung des Verfassers hat anhand der zahlreichen, in die Analyse einbezogenen Leistungskennzifferreihen klar zu erkennen gegeben, daß die derzeitige Handhabung der Kontingentierung dem Allokationspostulat zuwiderläuft. Die von staatlichen Stellen fixierte Aufteilung des Gesamtkontingents auf die Länder bzw. Unternehmer verhindert, daß die Konzessionen an die Stellen des volkswirtschaftlich dringlichsten Bedarfs und des höchsten Leistungserfolges gelangen. Der Grund für diesen Tatbestand ist weniger in der unzureichenden fachlich-ökonomischen Qualifikation staatlicher Zuständigkeitsorgane zu sehen, als vielmehr in der mangelnden Quantifizierbarkeit einer Vielfalt komplexer Bedarfsstrukturen. Besonders deren Prognostizierung bereitet auf dem Verkehrssektor, insbesondere aufgrund des Komplementaritätscharakters der Verkehrsleistungsnachfrage, kaum zu überwindende Schwierigkeiten.

Darüber hinaus kann nachgewiesen werden, daß das gegenwärtige starre System der Kontingentierung nicht nur eine bedarfsgerechte Anpassung der Kapazitäten verhindert, sondern daß der derzeitige Verteilungsschlüssel sowohl im binnenländischen als auch im grenzüberschreitenden Ver-

kehr als ausgesprochene Wachstumsbremse bezeichnet werden muß. Vor allem für den grenzüberschreitenden Verkehr konnte festgestellt werden, daß sich bei einer mehr bedarfsorientierten Vergabe von internationalen Genehmigungen der Anteil der deutschen Unternehmer am internationalen Verkehr mit Sicherheit günstiger hätte entwickeln können.

Das bisher Gesagte läßt m. E. nur folgende Schlußfolgerung zu: Die wettbewerbshemmende Kontingentierung ist unter ökonomischen Aspekten kaum noch zu rechtfertigen und sollte daher langfristig durch eine marktwirtschaftliche Lösung⁷⁾ ersetzt werden. Eine realistische Betrachtungsweise muß jedoch davon ausgehen, daß in naher Zukunft eine Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen von Schiene und Straße nicht erfolgen wird. Infolgedessen wird die Kontingentierung zumindest kurzfristig aus fiskalpolitischen Erwägungen (defizitäre Situation der Bundesbahn) aufrechterhalten werden und gegebenenfalls sogar durch Beförderungsverbote und eine Verringerung der Genehmigungsquoten, wie sie z. B. im verkehrspolitischen Programm der Bundesregierung für die Jahre 1968 bis 1972 vorgesehen sind bzw. waren, noch verschärft werden.

Förderung des Leistungswettbewerbs

Angesichts dieser Datenkonstellation ist zu prüfen, welche Maßnahmen im Rahmen des vom Gesetzgeber vorgegebenen Spielraums geeignet sind, den Leistungswettbewerb im Verkehr weiter zu fördern, um die nachteiligen Auswirkungen der Kontingentierung, insbesondere die Fehlleitung produktiver Faktoren, auf ein Mindestmaß zu reduzieren, ohne zugleich einen kurzfristig nicht realisierbaren Abbau überkommener Marktordnungsprinzipien vorauszusetzen.

Die Aufteilung der Genehmigungen muß sich in erster Linie an dem Verkehrsbedarf, den der antragstellende Unternehmer zu befriedigen hat, und damit an dem individuellen Kapazitätsbedarf des Bewerbers, orientieren. Ein individueller Bedarf nach Kapazitätsausweitung kann jedoch nur hinreichend begründet werden, wenn die in der Vergangenheit eingesetzte Kapazität bereits maximal genutzt wurde, so daß eine zusätzliche Verkehrsleistungsnachfrage durch den Bewerber nicht mehr befriedigt werden kann.

Aus den genannten Gründen müßte es sich bei der Gruppe der zu berücksichtigenden Antragsteller um besonders leistungsfähige und dynamische Unternehmer handeln, die u. a. durch

⁶⁾ Müller-Armack weist auf gewisse Mängel der Wettbewerbsapparatur hin, die durch den Einbau entsprechender Stabilisatoren ausgeglichen werden müssen. — Vgl. A. Müller-Armack: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik — Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration, Freiburg 1966, S. 234 f.

⁷⁾ Wie eine solche Lösung aussehen müßte, ist von der Verkehrswissenschaft in letzter Zeit wiederholt dargelegt worden. — Vgl. dazu insbesondere R. Willeke und G. Aberle: Die Regelung des Marktzugangs als Bestandteil einer gesteuerten Wettbewerbsordnung für den Güterkraftverkehr. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 38. Jg. (1967), S. 1-34.

kostensparende Rationalisierungsinvestitionen dafür Sorge tragen, daß die einzelnen Verkehrsrelationen von den jeweils kostengünstigsten Verkehrsmitteln bedient werden. Damit stellt sich die Frage nach aussagefähigen Kriterien für die Messung der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der antragstellenden Güterkraftverkehrsunternehmer.

Kriterien für die Genehmigungsvergabe

Als Kriterium für den Nachweis der bisher erbrachten Verkehrsleistungen und der daraus für die bedarfsorientierte Genehmigungsvergabe zu ziehenden Schlußfolgerungen ist m. E. der technische Auslastungsgrad der genutzten Genehmigungen geeignet. Dabei sollten die gefahrenen Leerkilometer und die Teillastfahrten mit berücksichtigt werden. Bevor ein Unternehmer überhaupt in den Kreis der zu überprüfenden Bewerber aufgenommen wird, sollte er nachweisen müssen, daß die von ihm bisher genutzten genehmigungspflichtigen Fahrzeuge im vorangegangenen Jahr eine Mindestkilometerleistung, z. B. 80 000 km, erbracht haben.

Die Formel für eine Berechnung der Auslastung müßte dann lauten:

$$\begin{aligned} \text{Auslastung} &= \frac{\text{Weg} \times \text{befördertes Gewicht}}{\text{Gesamt-km} \times \text{zulässige Nutzlast}} \\ &= \frac{\text{Ist} - \text{tkm}}{\text{Soll} - \text{tkm}} \end{aligned}$$

Ein Vergleich der Auslastungsgrade, die nach dieser Rechnungsmethode ermittelt werden, kann bereits eine einwandfreie Rangfolge für die Verteilung der zur Verfügung stehenden Genehmigungen ergeben. Weist der errechnete Quotient bei zwei oder mehreren Antragstellern Unterschiede auf und hat die Genehmigungsbehörde aus diesem oder aus anderen Gründen Zweifel an einer bedarfsgerechten Verteilung der Genehmigungen, so sind weitere Kriterien als Entscheidungshilfen heranzuziehen. Als Sekundärkriterien kommen m. E. im wesentlichen die zeitliche Ausnutzung der bisherigen Genehmigungen sowie das preispolitische Verhalten der Antragsteller in Frage.

Sekundärkriterien

Die zeitliche Auslastung kann dadurch ermittelt werden, daß der einzelne Antragsteller nachweist, an wieviel Tagen des vorangegangenen Kalenderjahres das Fahrzeug im gewerblichen Verkehr eingesetzt war. Zweckmäßigerweise sollte auch hier von einer Mindestzahl ausgegangen werden. Wird diese nicht erreicht, sollte der Antragsteller aus der Liste der Bewerber gestrichen werden, da eine faktische Unterbeschäftigung vorliegen muß.

Unter der Annahme, daß die oben aufgezeigten Kennziffern für zwei Bewerber in nahezu gleicher Höhe errechnet werden, ist die Frage, zu welchen Preisen die einzelnen Leistungen abgesetzt werden, von entscheidender Bedeutung: Die Leistungsnachweise eines Unternehmers, dessen Preise über den gesetzlich fixierten Mindestentgelten liegen, wären aufgrund der Preiselastizität der Nachfrage erheblich günstiger ausgefallen, wenn er seine Verkehrsleistungen ebenfalls zu den tariflichen Mindestentgelten angeboten hätte. Im Sinne einer bedarfsorientierten Genehmigungsvergabe ist dann bei Vorliegen annähernd gleicher Leistungs-Kennziffern dem Bewerber die Genehmigung zuzuteilen, der die Leistungen zu den relativ höchsten durchschnittlichen Preisen abgesetzt hat. Die auf den Bedarf ausgerichtete Anpassungsfunktion des Wettbewerbspreises kommt somit bei der Anwendung dieses Sekundärkriteriums zumindest teilweise zur Wirkung. Das Angebot wird dem kaufkräftigen Bedarf nach Güterfernverkehrsleistungen angepaßt.

Die oben aufgeführten Kriterien können darüber hinaus — im Gegensatz zu der bisher geübten Praxis bei der Genehmigungsvergabe — zu einer weitgehend bedarfsgerechten Aufteilung des Kontingents führen. Weiterhin können sie auch im Hinblick auf den langfristig anzustrebenden marktwirtschaftlichen Lösungsversuch für den Güterkraftverkehr im Rahmen einer „gesteuerten Wettbewerbsordnung“ Anwendung finden: Die Gewährung einer Betriebskonzession darf erst dann erfolgen, wenn in der vorangegangenen Übergangszeit die Leistungsnachweise des Unternehmers den vorstehenden Leistungskriterien entsprechen.

Reduzierung eines Kapazitätsüberhanges

Ferner könnten die genannten Leistungskriterien in Krisenzeiten (d. h. in Situationen, die aufgrund eines Kapazitätsüberhanges einen „ruinösen“ Wettbewerb hervorrufen, der allein durch die Kräfte des Marktes nicht neutralisiert werden kann) für einen leistungskonformen Einzug überzähliger Konzessionen herangezogen werden: Nach einer Überprüfung aller Konzessionen werden nur die Konzessionen verlängert, die den Leistungskriterien, die entsprechend den ökonomischen Erfordernissen modifiziert werden könnten, genügen. Dieses Verfahren ist im Rahmen der langfristigen Lösung jedoch nur dann anzuwenden, wenn sich eindeutig herausstellen sollte, daß die irrationalen Elemente auf der Angebotsseite des Güterkraftverkehrs, die die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbsmechanismus empfindlich einzuengen vermögen, der ökonomisch notwendigen Reduzierung eines potentiellen übermäßigen Kapazitätsüberhanges entgegenstehen.