

Laaser, Claus-Friedrich

Working Paper — Digitized Version

Die ordnungspolitische Sonderstellung des Verkehrswesens bei der Liberalisierung der westdeutschen Wirtschaft nach 1945

Kiel Working Paper, No. 292

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Laaser, Claus-Friedrich (1987) : Die ordnungspolitische Sonderstellung des Verkehrswesens bei der Liberalisierung der westdeutschen Wirtschaft nach 1945, Kiel Working Paper, No. 292, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1111>

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.

Kieler Arbeitspapiere Kiel Working Papers

Kieler Arbeitspapier Nr. 292

Die ordnungspolitische Sonderstellung des
Verkehrswesens bei der Liberalisierung der
westdeutschen Wirtschaft nach 1945

von
Claus-Friedrich Laaser*

Juli 1987

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

ISSN 0342-0787

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
D-2300 Kiel 1

Kieler Arbeitspapier Nr. 292

Die ordnungspolitische Sonderstellung des
Verkehrswesens bei der Liberalisierung der
westdeutschen Wirtschaft nach 1945

von
Claus-Friedrich Laaser*

Juli 1987

Ag 2942 / 87 Weltwirtschaft
Kiel

* Überarbeitete Fassung eines Referats im Rahmen des Seminars "Anatomie eines 'Wunders' - Die westdeutsche Wirtschaftspolitik in der frühen Nachkriegszeit". Institut für Weltwirtschaft Kiel, 25.-27. Februar 1987.

Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an den Autor zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihm abzustimmen.

| <u>Inhalt:</u> | <u>Seite:</u> | |
|----------------|--|----|
| I. | Einleitung: Ordnungstheoretische oder ordnungspolitische Sonderstellung des Verkehrswesens? | 1 |
| II. | Geschichte der Regulierung des Verkehrswesens | 5 |
| II.1 | Von den Anfängen bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs | 5 |
| II.2 | Der Zusammenbruch des alten Rechtssystems und die Re-Regulierung des Verkehrswesens in der neugegründeten Bundesrepublik | 11 |
| III. | Gründe für die Re-Regulierung der Verkehrsmärkte nach 1945 | 17 |
| III.1 | Aspekte der Straßenverkehrssicherheit | 17 |
| III.2 | Die Gemeinwirtschaftlichkeit im Verkehr | 20 |
| III.2.1 | Die amtlichen Begründungen zu den Verkehrsgesetzen | 21 |
| III.2.2 | Was steht hinter der Tendenz zur Re-Regulierung? | 35 |
| III.2.2.1 | Historische Gründe | 35 |
| III.2.2.2 | Der Einfluß von Interessengruppen | 39 |
| III.2.2.3 | Der Einfluß der Berater | 48 |
| IV. | Abschließende Bewertung | 54 |
| | <u>Literaturverzeichnis</u> | 56 |

Claus-Friedrich Laaser

Die ordnungspolitische Sonderstellung des Verkehrswesens bei der Liberalisierung der westdeutschen Wirtschaft nach 1945

I. Einleitung: Ordnungstheoretische oder ordnungspolitische Sonderstellung des Verkehrswesens?

1. Die Verkehrsmärkte bilden seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland einen Fremdkörper im Gefüge einer Volkswirtschaft, der das Konzept der sozialen Marktwirtschaft zugrunde liegt. Während in den meisten Wirtschaftsbereichen Ende der vierziger und in den fünfziger Jahren der Neuanfang nach dem Kriege auf dem Wege des Wirtschaftsliberalismus gewagt wurde¹⁾, hat die Wirtschaftsfreiheit im Verkehrsbereich noch nicht einmal die frühen fünfziger Jahre überdauert.

Die Chance, auch die Verkehrsmärkte dauerhaft zu liberalisieren, hat nach 1945 durchaus bestanden (Schmitt, 1950, S. 189). Denn die Alliierten beeilten sich nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches, alle Institutionen aus der Zeit vor 1945 zu beseitigen. Dazu gehörten auch die Zwangskartelle in Binnenschifffahrt und Straßengüterverkehr (der Reichkraftwagenverband) sowie das Staatsunternehmen der Deutschen Reichsbahn (Blankart, 1983, S. 13 und 16). Dahinter stand weniger die Absicht, wettbewerbliche Verhältnisse im Verkehrswesen durchzusetzen, als vielmehr die Spuren der nationalsozialistischen Periode möglichst restlos zu tilgen. Es hat jedoch nicht lange gedauert, bis alle Elemente der alten Verkehrsmarktordnung wieder so erstarkten, daß kaum ein Unterschied zu den Regulierungen der Vorkriegszeit erkennbar war²⁾. Seither

1) Daran hat sich bis heute nach über dreißig Jahren Gelegenheit zum Interventionismus einiges geändert: Heute entstehen nur noch etwas mehr als 50 vH der inländischen Wertschöpfung eines Jahres in Unternehmen, die im nationalen und internationalen Wettbewerb stehen (Donges, Schatz, 1986, S. 26 ff.). Die Liste der Bereiche, in denen die Märkte geöffnet werden könnten, ist denn auch lang; vgl. Soltwedel et al. (1986; 1987).

2) Tatsächlich wurden die Verkehrsgesetze nur um Passagen bereinigt, die mit dem Grundgesetz offenkundig nicht in Einklang zu bringen waren, materiell-rechtlich blieb jedoch alles beim alten. Die Unterschiede zur Verkehrsordnung der Vorkriegszeit waren bald nur noch marginaler Natur.

unterliegt das Verkehrswesen der Bundesrepublik Deutschland der sogenannten "Kontrollierten Wettbewerbsordnung", wobei das Schwerkraft auf "Ordnung" und "Kontrolle" liegt, während "Wettbewerb" kaum eine Rolle spielt³⁾.

2. Warum wurden nun die Verkehrsmärkte von dem "Wunder der Liberalisierung" ausgenommen? Warum wurden die Verkehrsmärkte umgehend wieder reguliert und auch im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in den Kanon der wettbewerblichen Ausnahmebereichen aufgenommen?

Auf diese Frage kann es eine normativ- und eine positiv-ökonomische Antwort geben:

- Die normative Hypothese könnte lauten, daß die Verkehrsmärkte tatsächlich einen wettbewerblichen Ausnahmebereich bilden, in dem eine wettbewerbliche Koordination von Angebot und Nachfrage objektiv nicht möglich ist. Dann konnte auch das "Wunder der Liberalisierung" in diesem Bereich gar nicht stattfinden.
- Die positive Hypothese dagegen könnte lauten, daß an den Verkehrsmärkten zwar prinzipiell Wettbewerb möglich wäre, daß es aber hier starke Interessengruppen⁴⁾ gab, denen es gelungen ist, im Verkehrsbereich einen Prozeß zur Öffnung der Märkte zu verhindern.

3. Die normative Hypothese, daß Wettbewerb an den Verkehrsmärkten objektiv unmöglich sei, bietet zwar auf dem ersten Blick eine ebenso einfache wie abschließende Erklärung, weshalb es im Verkehrsbereich nicht zu einer Liberalisierung kam. Wie noch zu zeigen sein wird, war sie auch die herrschende Meinung zu jener Zeit in der zuständigen Spezialdisziplin der Wirtschaftswissenschaften, der Verkehrswissenschaft. Gleichwohl: Aus heutiger Sicht stellen

3) Einen detaillierten Überblick über das Verkehrsordnungsrecht geben v. Kunowski (1978) und Soltwedel et al. (1987, Kapitel E.)

4) Interessengruppen im Sinne der Theorie des Rentseeking, die aus Eigeninteresse Einfluß auf die Ordnung eines Marktes nehmen wollen, können auch staatliche und parastaatliche Stellen und Entscheidungsträger sein. Vgl. Laaser (1983, S. 5 f.).

sich die Dinge anders dar⁵⁾ (5). Wie in Soltwedel et al. (1986; 1987) gezeigt wurde, halten die Argumente zur Rechtfertigung der Regulierung der Verkehrsmärkte einer ökonomischen Überprüfung nicht stand. Es konnte gezeigt werden, daß Wettbewerb auch im Verkehrswesen möglich und per Saldo vorteilhaft ist; die allokatorentheoretischen Argumente, im Verkehrswesen würden die Tendenz zu natürlichen Monopolen und zu ruinöser Konkurrenz bestehen oder es bedürfte dort wegen externer Effekte und öffentlicher Güter zwangsläufig einer staatliche Kontrolle des Wettbewerbs, konnten widerlegt werden. Die beobachteten Fehlentwicklungen im Verkehrswesen wie Defizite der Staatsbahn, Überkapazitäten und überhöhte Transportentgelte konnten statt dessen mit Staatsversagen bei der praktizierten Regulierung erklärt werden. Eine ordnungstheoretische Sonderstellung der Verkehrsmärkte gibt es danach nicht. Die normative Hypothese muß daher auf der Basis des zitierten Gutachtens abgelehnt werden und braucht daher hier nicht weiter verfolgt werden.

4. Daher gilt es zu überprüfen, inwieweit die positiv-theoretische Hypothese tragfähig ist, wonach mächtige Interessengruppen - private oder auch öffentliche - die Liberalisierung auch des Verkehrssektors verhindert haben. Diese Frage muß vergleichend gestellt werden zu den Verhältnissen in den anderen Sektoren der jungen deutschen Volkswirtschaft: Warum hatte der Verkehrssektor eine ordnungspolitische Sonderstellung? Warum waren Interessengruppen gerade im Verkehrssektor erfolgreich, warum nicht auch anderswo? Waren sie hier besonders stark und, wenn ja, weshalb?

5. Um diese Fragen zu klären, soll zunächst der Hintergrund der Regulierung der Verkehrsmärkte seit ihrem Beginn dargestellt werden, also auch die gesamte Entwicklung vor der Periode, für deren Entwicklung wir uns hier interessieren. Dieser historische Rückgriff erscheint notwendig, weil die Regulierung der Verkehrsmärkte ein Phänomen ist, das sich historisch nicht auf die unmittelbare Zeit nach dem 2. Weltkrieg fixieren läßt. Die Entwicklung des Verkehrsrechts hat sich innerhalb längerer Zeiträume vollzogen.

5) Für einen Kurswechsel auch in der Verkehrswissenschaft seien stellvertretend genannt Holger Bonus (1983), Walter Hamm (1985) und Ulrich van Suntum (1986).

Methodologisch her verlangt die Untersuchung der positiv-theoretischen Fragestellung, daß Zitate und Quellen überprüft werden, mit denen der Einfluß von Gruppen nachgewiesen werden kann. In diesem Zusammenhang soll auch die wissenschaftliche Diskussion, die um die Reregulierung des Verkehrssektors entbrannte, aufgezeigt werden, um den Einfluß der politischen Berater auf den Entscheidungsprozeß abschätzen zu können. Abschließend sollen die Ergebnisse bewertet werden.

II. Geschichte der Regulierung des Verkehrswesens

II.1 Von den Anfängen bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs

6. Die Vertragsfreiheit an den Verkehrsmärkten ist dahingehend eingeschränkt, daß nicht jeder, der es will und sich dazu für fähig hält, als Anbieter auftreten darf; stattdessen greift der Staat über seine jeweiligen Regulierungsbehörden in die Vertragsinhalte bezüglich Preise, Qualitäten, Bedienungshäufigkeit und gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen ein. Historisch gesehen geht diese Praxis auf die Verstaatlichung der deutschen Eisenbahnen in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts zurück.

7. Die Eisenbahnen brachten der Wirtschaft eine gigantische Produktivitätssteigerung im Transportwesen: Gegenüber den Zeiten, in denen Personen und Güter abseits der Wasserstraßen in Kutschen und Fuhrwerken befördert werden mußten, ergaben sich Transportkostensenkungen auf ein Zehntel der bisherigen Kosten (Laaser, 1983, S. 8, Fn. 3). Die Eisenbahnen waren für ihre Betreiber hochrentable Anlagen. In Deutschland engagierten sich recht bald auch einzelne Staaten im Eisenbahnwesen⁶⁾, wobei mehrere Motive eine Rolle spielten: Zum einen wollte man die Einnahmen nicht allein den zunächst privaten Gesellschaften überlassen, zum anderen betrachtete man die Eisenbahn auch als ein Verkehrsmittel, das in Komplementarität zu den staatlichen Aufgaben der Landesverteidigung und der Erschließung peripher gelegener Teile des jeweiligen Staatsgebietes gute Dienste leisten konnte. So wurden die deutschen Staaten, insbesondere Preußen, zu Eisenbahnunternehmern, die selbst Strecken anlegten⁷⁾. In zunehmendem Maße wurden aber auch private hochrentable Bahngesellschaften verstaatlicht. Das geschah insbesondere nach der Reichsgründung 1871, weil nun die gesamtstaatlichen

6) Auch die privaten Bahnen benötigten wegen der Verkehrshoheit des Staates eine staatliche Konzession. Vgl. Laaser (1983, S. 7).

7) Ein Beispiel dafür ist die königlich preußische Ostbahn Berlin-Königsberg-Eydtkuhnen, für die sich nicht genügend privates Kapital fand. Mit ihrer Hilfe sollte zum einen die preußische Ostgrenze besser geschützt werden und zum anderen Ostpreußen mit seinen politisch einflußreichen Rittergutsbesitzern einen Anschluß an das bestehende Eisenbahnnetz zum billigen Transport von Agrarprodukten erhalten. Vgl. Kloten (1962, S. 209).

Ziele der Verteidigung, aber auch der Machtentfaltung sowie fiskalische Motive wie die Verteilung von Wohltaten an einflußreiche Teile der Bevölkerung und der Wirtschaft⁸⁾ an Bedeutung überproportional zunahm. Mit den Eisenbahnen besaßen die deutschen Gliedstaaten⁹⁾ ein gewinnbringendes und zu dieser Zeit abseits der Wasserstraßen konkurrenzloses Verkehrsmittel, das nicht unerhebliche Teile zu ihren jeweiligen Etats beitrugen (Laaser, 1983, S. 10, Fn. 2). Die an die Staatshaushalte abgeführten Überschüsse aus dem Eisenbahnbetrieb gestatteten es, entweder die Steuerlast geringer zu halten bzw. in anderen Teiletats mehr ausgeben zu können oder ein System interner Subventionierung verschiedener Leistungen der Eisenbahn untereinander aufzubauen. Die damalige Finanzpolitik wählte einen Mittelweg zwischen beiden Extremformen: Die zusätzlichen Einnahmen waren im Haushalt zur Finanzierung anderer Ausgaben durchaus willkommen, andererseits wurden Unterkostentarife bei Agrarprodukten, primären Rohstoffen im Güterverkehr und für Bewohner peripherer Landesteile ebenso wie für sozial benachteiligte Gruppen im Personenverkehr dadurch subventioniert, daß die Eisenbahnen mittels einer Werttarifizierung Preisdiskriminierung betrieben (Blankart, 1983, S. 5-8). Redistributive Motive und effiziente Preisgestaltung gingen hier übrigens Hand in Hand: Da die Eisenbahnen eine faktische Monopolstellung innehatten, konnten sie zugleich monopolistische Preisdifferenzierung betreiben und die Konsumentenrente weitgehend abschöpfen. Welches Motiv jeweils überwog, kann dahingestellt bleiben (Schmitt, 1950, S. 197).

8. Als im Laufe der zwanziger Jahre unseres Jahrhunderts mit dem Kraftfahrzeug in der Personen- und Güterbeförderung ein ernstzunehmender Wettbewerber für die Eisenbahn auftrat, war das über die Staatsbahntarife installierte Umverteilungssystem in Gefahr, von der wirtschaftlichen Entwicklung überholt zu werden, denn dies bedeutete das Ende der faktischen Monopolstellung der Eisenbahn.

8) Dazu zählen etwa die Importsubstitutionsindustrie und die schon erwähnte ostpreußische Agrarlobby. Vgl. auch Blankart (1983, S. 4).

9) Nachdem mehrere Versuche Bismarcks 1872-79 gescheitert waren, die deutschen Eisenbahnen unter die Kontrolle des Reichs zu bringen, wurden ab 1879 in Preußen nach und nach fast alle Eisenbahngesellschaften verstaatlicht. Preußen besaß damals rund 58 vH des gesamten deutschen Eisenbahnnetzes (Blankart, 1983, S. 4 ff.).

Tatsächlich - und das ist für die Motive der Re-Regulierung in den fünfziger Jahren bedeutsam - zwang der zunehmende Wettbewerbsdruck die 1920 aus den Länderbahnen hervorgegangene Reichsbahn zunächst dazu, eine Reihe von bedeutsamen Rationalisierungsmaßnahmen einzuführen und ihre Tarife (über sogenannte Kampftarife) flexibler zu gestalten. Dies störte jedoch das althergebrachte differenzierende Tarifsystem; eine umfassende Tarifreform - und weitergehend: eine Entstaatlichung des Eisenbahnwesens - wäre erforderlich gewesen.

9. Die Chance zu einer Deregulierung und Privatisierung der Bahn als marktwirtschaftliche Antwort auf das Auftreten des neuen Wettbewerbers war institutionell sogar gegeben, weil die Reichsbahn von 1924 bis 1933¹⁰⁾ als relativ unabhängiges, auf gewinnmaximierendes Verhalten verpflichtetes und privatrechtliches Unternehmen (ab 1924 unter dem Namen "Reichsbahngesellschaft") geführt wurde¹¹⁾. Die diskriminatorische Tarifstruktur - jedenfalls soweit sie distributiver Natur war - hätte um 1930 herum abgebaut werden können und der Straßengüterverkehr hätte sich ohne Konzessions- und Tarifzwang im Wettbewerb mit der Bahn frei entfalten können (Schmitt, 1954, S. 87).

10. Diese Chance wurde aber nicht genutzt. Für die Reichsbahn hatte es näher gelegen, zunächst zu versuchen, den Kraftwagenverkehr zu integrieren, und, als das nicht recht gelang, den kurzen Weg zum Gesetzgeber zu gehen, um die unliebsame Konkurrenz in die Schranken weisen zu lassen (Schmitt, 1950, S. 175 f.). Wenn auch die Verpflichtung zu Reparationsleistungen eine Monopolisierung nahelegte, so entfiel dieser Grund spätestens mit dem Auslaufen des Dawes-Plans. In der Folge wurde jedoch die aufkeimende Konkurrenz des Kraftwagens in zunehmendem Maße behindert, indem sowohl der Personen- als auch der Güterverkehr auf der Straße in mehreren Stufen schließlich streng reguliert wurde (Laaser, 1983, S. 11).

10) Im Dritten Reich hatte die Reichsbahn dann mehr und mehr dessen politischen Zielen zu dienen.

11) Der Hauptgrund, weshalb man die Reichsbahn auf das Ziel der Gewinnmaximierung verpflichtete, bestand darin, daß das Reich im Rahmen des Dawes-Plans dazu verpflichtet worden war, die Gewinne der Reichsbahn an die Alliierten zum Abtrag der deutschen Reparationen aus dem Ersten Weltkrieg abzuführen.

Diese Maßnahmen zielten explizit darauf ab, die Deutsche Reichsbahn auf Kosten der neu hinzutretenden Verkehrsmittel weiterhin uneingeschränkt rentabel zu halten, den Vermögenswert der Reichsbahn in öffentlicher Hand vor der Entwertung zu bewahren und das vormals faktische Transportmonopol und das installierte Umverteilungssystem (die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung) nunmehr rechtlich abzusichern (Peters, 1970, S. 207).

11. Während die Kraftfahrzeuglinienverordnung vom 24.11.1919 und deren Nachfolgegesetz, das Kraftfahrliniengesetz vom 26.8.1925 (KFLG 1925, RGBl. I, S. 319), nur den Linienverkehr mit zur Personen- und Güterbeförderung geeigneten Kraftfahrzeugen umfaßten und zunächst nur eine Art gewerbepolizeilicher Überwachung mit sich brachten, wurden doch bereits mit einer Durchführungsverordnung zum Kraftfahrliniengesetz vom 20.10.1928 (DVO 1928, RGBl. I, S. 380) für den Linienverkehr Ansätze von Wettbewerbsbeschränkungen eingeführt. § 2 KFLG 1925 hatte allgemein postuliert, daß die "öffentlichen Interessen" bei der Genehmigung einer Kraftfahrlinie zu berücksichtigen seien. Die DVO 1928 präziserte den Begriff des "öffentlichen Interesses" dahingehend, daß eine Genehmigung für eine Linie zu versagen sei, wenn das neue Unternehmen den schon etablierten Unternehmen (und das waren in diesem Fall die Reichsbahn und im Personenverkehr auch die Reichspost) "unbillige" Konkurrenz zu machen drohe oder der Ausgestaltung der Linie durch letztere vorgreifen würde, ohne daß die Verkehrsnachfrage dadurch besser als durch jene befriedigt werden könnte (v. Kunowski, 1978, S. 75). Diese Generalklausel öffnete das Tor zu interventionistischen Eingriffen zugunsten der Reichsbahn.

12. Die Überlandverkehrsordnung vom 6.10.1931 (RGBl. I, S. 558), die im Personenverkehr linienmäßigen Omnibussverkehr, im Straßengüterfernverkehr nun auch den allgemeinen, nicht linienmäßig betriebenen Verkehr mit Lastkraftwagen regulierte, ging bei der Definition des öffentlichen Interesses nach § 6 noch weiter, indem in § 22 das Tarifsysteem der Eisenbahn ausdrücklich als schutzwürdig eingestuft wurde. Die Tarifregulierung im Güterverkehr (die allerdings wegen im Gesetz "vergessener" Kontrollmechanismen nicht durchgesetzt werden konnte) wurde mit dem Schutz der Eisenbahntarife und daher letztendlich mit dem Schutz des installierten Umverteilungssystems begründet (v. Kunowski, 1978, S. 76 f. und 105 f.). Im Personenverkehr waren die Tarife dagegen nur zu

veröffentlichen und durften nicht diskriminatorisch angewendet werden (ibid., S. 155). Die Marktzugangsbeschränkungen im Güterverkehr gingen jedoch nicht über eine subjektive Prüfung der Zuverlässigkeit des jeweiligen Unternehmens hinaus; im Personenverkehr dagegen wurde damals schon die Liniengenehmigung eingeführt und mit dem öffentlichen Interesse der Reichsbahn begründet.

13. Im Dritten Reich wurden dann die Konkurrenten der Eisenbahn auf der Straße einem lückenlosen Regulierungssystem mit Marktzugang und Preiskontrollen unterzogen¹²⁾. Mit dem Ziel, die Anzahl der im Güterfernverkehr tätigen Unternehmen mit Rücksicht auf die Interessen der Reichsbahn zu beschränken¹³⁾, wurde eine volkswirtschaftliche Bedürfnisprüfung für eine Zulassung zum Güterfernverkehr eingeführt und die zugelassenen Unternehmen einem Zwangskartell, dem Reichs-Kraftwagen-Betriebsverband (RKB), unterstellt, der für sie Aufträge entgegennahm, die Tarife festsetzte, Entgelte kassierte usw. Dadurch wurde der Marktzugang wirksam kontrolliert; zugleich wurden die Tarife verbindlich und von staatlicher Genehmigung abhängig gemacht. Der Tarifzwang wurde wiederum mit den Interessen der Reichsbahn begründet und die Kraftwagentarife an die Eisenbahntarife gekoppelt, was im übrigen bis zur "kleinen Verkehrsreform" 1961 Bestand hatte (Hamm, 1984, S. 463). Im Personenverkehr auf der Straße wurden sämtliche Verkehrsarten, auch der Droschkenverkehr, genehmigungspflichtig gemacht; die nach § 9 I und II PGB 1934 zugelassenen Unternehmen durften den Interessen des öffentlichen Verkehrs (also wiederum denen der Reichsbahn) nicht zuwiderlaufen und mußten für die zu bedienenden Linien ein volkswirtschaftliches Bedürfnis nachweisen.

14. In den zwanziger Jahren war mit dem aufstrebenden Luftverkehr ein weiterer relevanter Wettbewerber für die Eisenbahnen aufgetreten. Zunächst wurde der neuartige Verkehrsträger im Sinne des Infant-Industry-Arguments sogar gefördert (Kaufer, 1981, S. 156 f.).

12) Die einschlägigen Gesetze waren das Personenbeförderungsgesetz vom 4.12.1934 (RGBl. I, S. 572) und das Güterfernverkehrsgesetz vom 26.6.1935 (RGBl. I, S. 788).

13) Ein weiteres Ziel dürfte auch in der Kontrolle des Verkehrswesens im Hinblick auf militärische Pläne gelegen haben.

Im Luftverkehrsgesetz vom 1.8.1922 dominierten noch Sicherheits- und Haftungsüberlegungen. Dennoch enthielt seine amtliche Begründung bereits Passagen, die dem Luftverkehr eine große Zukunft innerhalb des gesamten Verkehrssystems vorhersagten und Befürchtungen einschlossen, daß sich auf den Luftverkehrsmärkten ein verkehrspolitisch unerwünschter, unkontrollierter und ruinöser Wettbewerb entwickeln könnte (v. Kunowski, 1978, S. 180 ff.). Die Fusion der letzten privaten Luftverkehrsgesellschaften "Aero-Lloyd" und "Junkers" zur "Deutschen Lufthansa" im Jahre 1926 auf Initiative des Reichsverkehrsministeriums diente dem Ziel, daß nicht länger mehrere Gesellschaften mit parallelen Abfertigungsfazilitäten subventioniert werden sollten. Die darin vermutete Kapitalverschwendung wurde höher eingeschätzt als die Effizienzgewinne aus dem Wettbewerb. Der Staat beteiligte sich am Aktienkapital der neuen Gesellschaft, verzichtete im Gegenzug auf eine formelle Verstaatlichung und räumte der Lufthansa das Privileg ein, als einzige deutsche Luftfahrtgesellschaft Auslandsflugverkehr betreiben zu dürfen (Wentscher, 1926/27, S. 13 ff.). Der Schutz der Eisenbahnen spielte wohl unterschwellig auch eine Rolle, als der Luftverkehr dem Regulierungswerk unterworfen wurde. Zumindest war damit der Grundstein gelegt für die heutige Protektion der Eisenbahnpersonenverkehrstarife (Laaser, 1983, S. 12).

15. Ein anderes Motiv lag dem Recht der Binnenschifffahrt zugrunde. Erstmals kodifiziert wurde es als Notverordnung in der Weltwirtschaftskrise, als sich die Binnenschifffahrt in besonderem Maße in einer Existenzkrise befand. Ziel der sog. "Anpassungsverordnung" vom 23.12.1931 sowie des Gesetzes zur Bekämpfung der Notlage in der Binnenschifffahrt vom 6.6.1933 war der (mittelstandspolitisch orientierte) Schutz der Partikuliere (Kleinschiffer) vor dem Wettbewerb der größeren Reedereien und der Reichsbahn, die in Verbindungen parallel zu Binnenwasserstraßen zunehmend Ausnahmetarife anwendete. Die Partikuliere wurden in stromgebietsmäßig geordneten Zwangs-Strukturkrisenkartellen, den Schifferbetriebsverbänden, zusammengefaßt. Letztere schlossen für ihre Mitglieder Verträge mit Reedereien und Verladern und teilten das Frachtgut auf ihre Mitglieder auf. Darüber hinaus wurde zum Schutz der Partikuliere vor den Reedereien und der Reichsbahn ein Tarifzwang für die gesamte nationale Binnenschifffahrt eingeführt und der Preiswettbewerb

damit unterbunden¹⁴⁾. Damit wurden die Wettbewerbsverhältnisse zwischen Eisenbahn und Binnenschifffahrt festgeschrieben.

II.2 Der Zusammenbruch des alten Rechtssystems und die Re-Regulierung des Verkehrswesens in der neugegündeten Bundesrepublik

16. Als mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs das Rechtssystem zusammenbrach, herrschte insbesondere im Straßengüterfernverkehr von 1945 bis 1949, nachdem der Reichskraftwagenverband aufgelöst worden war, ein annähernd deregulierter Zustand mit sinkenden Transportpreisen (Blankart, 1983, S. 16). Obwohl der Straßengüterverkehr in der unmittelbaren Nachkriegsperiode mit großen Schwierigkeiten (schlechter Zustand der Straßen, Treibstoffrationierung, Ersatzteilmangel etc.) fertig zu werden hatte, entwickelte er sich rasch zu einem ernstzunehmenden Verkehrsträger (Girnth, 1954, S. 26 f.). Insbesondere fanden hier zahlreiche Neu-Unternehmer eine Chance zur Beschäftigung, indem sie sich mit billig zu erwerbenden Fahrzeugen aus den Beständen der auf deutschem Boden demobilisierten Armeen eine neue Existenz aufzubauen trachteten (BT-St.Ber., 1950, I/93, S. 3482).

17. Auch hinsichtlich der Eisenbahnen hätte sich die Chance zur Deregulierung geboten, sofern die an die Stelle der Reichsbahn tretenden Eisenbahnen der Besatzungszonen von den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Werttarifizierung, der Tarifeinheit im Raum und der Verpflichtung, auch unrentable Dienste aufrecht erhalten zu müssen, entbunden worden wären. Die Alliierten beschränkten sich jedoch nach 1945 darauf, die Deutsche Reichsbahn als Institution zu tilgen und mit dem vorhandenen und wiederaufgebauten Material den Eisenbahnbetrieb in den einzelnen Besatzungszonen unter getrennter Verwaltung wieder aufzunehmen; ab 1946 wurde der Betrieb in der amerikanischen und der britischen Zone in Verwaltungseinheit durchgeführt (Misselwitz, 1957, S. 82). Statt

14) Die internationale Binnenschifffahrt auf dem Rhein wurde von diesen Regelungen nicht erfaßt. Einer solchen Maßnahme stand die Mannheimer Rheinschiffahrtsakte entgegen, welche Abgaben- und Tariffreiheit im internationalen Verkehr zwischen den Anliegerstaaten vorsieht, soweit Schiffe aus diesen Staaten den Verkehr betreiben. Die Mannheimer Akte gilt noch heute.

deregulierend einzugreifen verzichteten die Alliierten Kontrollbehörden nicht auf Eingriffe in das Tarifsystern: Der Personenverkehr wurde subventioniert, der nach der Währungsreform wieder erstarrende Güterverkehr wurde ebenfalls zu künstlich niedrigen Tarifen abgewickelt (Blankart, 1983, S. 13; Schmitt, 1950, S. 184). Eine preisgesteuerte Anpassung der Kapazitäten an die Nachfrage wurde ebensowenig in Betracht gezogen wie ein Abbau des überhöhten Personalstands.

18. Nachdem die Kompetenz zu rechtlicher Gestaltung wieder an deutsche Stellen übergegangen war, erhielt die Eisenbahn umgehend wieder einen institutionellen Unter- und Oberbau unter seine Schienen. Bereits im Grundgesetz, nämlich in Art. 73 Nr. 6 GG, wurde festgelegt, daß der Bund die Kompetenz zur ausschließlichen Gesetzgebung über die noch zu schaffenden Bundeseisenbahnen erhält; Art. 87 GG bestimmte weiter, daß der Bund auch die Verwaltungskompetenz für das Bundeseisenbahnvermögen zugesprochen bekommt.

Die erste Bundesregierung erfüllte den Verfassungsauftrag durch die Entwürfe zu den drei zentralen Eisenbahngesetzen, die noch im Jahre 1949 eingebracht wurden:

- das "Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Deutschen Bundesbahn", in Kraft schließlich ab 2. März 1951 (BGBl. I, S. 155), mit dem das Reichsbahnvermögen rückwirkend auf den Tag des Inkrafttretens des Grundgesetzes, den 24. Mai 1949, auf das Sondervermögen des Bundes mit Namen "Deutsche Bundesbahn" übertragen und damit das Bundeseisenbahnvermögen nach Art. 87 und 134 GG geschaffen wurde;
- das "Allgemeine Eisenbahngesetz", in Kraft schließlich ab 29. März 1951 (BGBl. I, S. 225 und 438), das neben technischen Grundnormen bereits auch allgemeine Tarif- und Marktzutrittsregulierungen für alle deutschen Eisenbahnen, also neben der DB auch für die sogenannten Privatbahnen, festlegte, und
- das "Bundesbahngesetz", in Kraft schließlich ab 13. Dezember 1951 (BGBl. I, S. 955), das die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundesbahn regelte (Misselwitz, 1957, S. 83).

Komplementäre Gesetze und Verordnungen, wie die Eisenbahnbau- und -betriebsordnung und die Eisenbahnverkehrsordnung, die vorwiegend technischen Inhalts waren, wurden - soweit möglich - unverändert aus der Vorkriegszeit übernommen.

19. Wesentliche Bestandteile der neuen Eisenbahnverfassung waren
- das Festhalten am Staatsbahngedanken,
 - die Monopolstellung der neuen staatlichen Eisenbahn DB nicht nur in ihrem bis dato bestehenden Netz (Die DB erhielt das Vorrecht, jegliche neue Strecke bauen und ihrem eigenen Netz einverleiben zu dürfen; die Privatbahnen durften bei Neubauplänen erst aktiv werden, wenn die DB für die entsprechende Strecken kein Interesse gezeigt hatte.),
 - die staatliche Gestaltung der Tarife und der Leistungspalette, die sich in der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung äußerte (tarifpolitisch in Form der Wertstaffel und der Tarifeinheit im Raum, schließlich auch im Hinblick auf Umfang und Struktur der Angebotspalette),
 - das Nebeneinander von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen auf der einen und die Regulierung und Kontrolle der DB durch den Verkehrs- und teilweise auch den Finanzminister auf der anderen Seite,
 - vielfältige Eingriffsrechte für staatliche, parastaatliche und gesellschaftliche Gruppen in unternehmensinterne Belange der DB, insbesondere in Form der Mitspracherechte über den Verwaltungsrat und den (lobbygefährdeten) Bundesverkehrsminister,
 - dementsprechend eine ambivalente Unternehmensverfassung, die kaufmännische und gemeinwirtschaftliche Zielsetzungen undefiniert nebeneinander stellte, so daß alsbald eine Diskussion darüber entbrannte, ob die DB nun ein Unternehmen oder eine Behörde sei (v. Kunowski, 1978, S. 98 f.),
 - die Koordinierung des Wettbewerbs zwischen der Eisenbahn und den übrigen Verkehrsträgern in der Absicht, den Preiswettbewerb auszuschalten (Zu diesem Zweck enthielt nicht nur das BbG sondern auch die Gesetze für die übrigen Verkehrsträger eine Passage, daß der BMV mit dem Ziele der besten Förderung des Verkehrs darauf hinzuwirken habe, daß die Leistungen und Entgelte sowohl innerhalb der einzelnen Zweige eines jeden Verkehrsträgers als auch zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern abgestimmt werden, vgl. *ibid.*, S. 80.).

Daran hat sich bis heute materiell wenig geändert¹⁵⁾ und das trotz formaler Änderungen, wie sie im Zuge der sog. "Kleine Verkehrsreform 1961" eingeführt wurden: Die kaufmännische Zielsetzung der Bahn sollte betont werden, die DB erhielt de jure einen Ausgleichsanspruch für auferlegte Pflichten und der oben im letzten Spiegelstrich zitierte Wettbewerbsparagraf wurde sprachlich abgemildert (Peters, 1970, S. 213 f.).

20. Im Güterkraftverkehr griff man nach der erwähnten Übergangsperiode wieder auf die Begründungen und Instrumente der Vorkriegszeit zurück, die lediglich formal etwas verändert und den Bedingungen des Rechtsstaats angepaßt wurden. Mit dem Güterverkehrsänderungsgesetz vom 2.9.1949 wurde anstelle der volkswirtschaftlichen Bedürfnisprüfung für die Lkw-Genehmigung im Fernverkehr mit der Kontingentierung die Anzahl der Konzessionen beschränkt. Die Erteilung einer Konzession wurde von einem "öffentlichen Verkehrsbedürfnis" abhängig gemacht. Diese Regelung wurde in das Güterkraftverkehrsgesetz vom 17.10.1952 (BGBl. I, S. 697) übernommen¹⁶⁾ und durch eine Tarifkontrolle ergänzt. Die Überwachung der Tarifehrlichkeit und anderer Regulierungsvorschriften wurde der neugegründeten Bundesanstalt für den Güterfernverkehr (BAG) übertragen, die ähnliche Kompetenzen erhielt wie der vormalige Reichskraftwagenbetriebsverband (Kaufer, 1981, S. 168). Die BAG wird im übrigen aus Umlagen finanziert, die vom gewerblichen Straßengüterverkehrsunternehmen aufgebracht werden.

Im Güternahverkehr beschränkte man sich auf eine subjektive Eignungsprüfung und eine Tarifkontrolle¹⁷⁾.

21. Auch im Bereich des Personenverkehrs auf der Straße setzte man in den Personenbeförderungsgesetzen 1952 und 1961 die Regelungen der Vorkriegszeit wieder in Kraft: Linienkonzessionen für Busse,

15) Zu den heute geltenden Vorschriften vgl. Soltwedel et al., (1987, Kapitel E.) und die dort angeführte Literatur.

16) Nur im Falle des Möbelfernverkehrs und des Umzugsverkehrs hat das Bundesverfassungsgericht später (1975) die Kontingentierung als grundgesetzwidrig erklärt.

17) Dies geschah aus der Überlegung heraus, daß im Nahverkehr die Eisenbahn nicht im selben Maße vor Wettbewerb geschützt werden müßte wie im Fernverkehr.

Straßenbahnen und O-Busse, die nur bei Übereinstimmung mit den öffentlichen Interessen vergeben werden durften; eine Kontingentierung der Genehmigungen für Taxen; die staatliche Kontrolle über die Tarife; gemeinwirtschaftliche Pflichten für öffentliche Verkehrsmittel. Zunächst wurde 1952 das alte Personenbeförderungsgesetz von 1934/37 übernommen, im Hinblick auf den Geltungsbereich sogar noch insofern erweitert, als Linienverkehr restriktiver definiert und jegliche Personenbeförderung mit Landfahrzeugen genehmigungspflichtig gemacht wurde (v. Kunowski, 1978, S. 157). Das Personenbeförderungsgesetz vom 21. März 1961 (BGBl. I, S. 241) bestätigte diese Regulierungen; nur der Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen und Mietomnibusse blieb weitgehend unreguliert¹⁸⁾ ..

22. Auch im Luftverkehr griff man in der Bundesrepublik auf alte Regulierungsinstrumente zurück, nachdem ab 1955 die Bundesrepublik Deutschland wieder die Lufthoheit über ihren Luftraum erhalten hatte. Man übernahm die Bestimmungen des Luftfahrtgesetzes 1922, soweit sie grundgesetzkonform waren. Danach waren jedes Luftfahrtunternehmen und zusätzlich jede Linie getrennt genehmigungspflichtig, wobei die Interessen der bestehenden Verkehrsanbieter zu berücksichtigen waren; die Tarife unterlagen ebenfalls dem staatlichen Genehmigungsvorbehalt. De facto wurden wieder nur die neugegründete staatliche "Deutsche Lufthansa" und wenige zusätzliche Bedarfsfluggesellschaften konzessioniert.

23. Die Binnenschifffahrt befand sich nach dem Zweiten Weltkrieg, als die gesetzliche Neuregelung des Binnenschiffverkehrs anstand, erneut in einer Strukturkrise. Die Folge davon war, daß der Gesetzgeber sich erneut dazu bringen ließ, mit dem Binnenschiffahrtsgesetz vom 1. Oktober 1953 (BGBl. I, S. 1453) protektionistische Ziele hinsichtlich der mittelständischen Partikuliere zu ergreifen. Sie wurden zunächst abermals in Schifferbetriebsverbänden (Zwangskartellen) organisiert, die nach dem Warteschlangenprinzip arbeiteten und die erst später durch freiwillige Genossenschaften ersetzt wurden. Die Tarife wurden staatlich kontrolliert.

18) Hier begnügte sich der Gesetzgeber mit subjektiven Zulassungsbeschränkungen; Bewerber müssen lediglich ihre Qualifikation und das Vorhandensein einer Mindestsumme an Kapital für den Aufbau eines Unternehmens nachweisen.

Eine Marktzugangssperre fehlte zwar, statt dessen wurden aber später Frachtausgleichskassen und Abwrackprämien eingeführt und auf diese Weise die marktwirtschaftliche Kapazitätssteuerung außer Kraft gesetzt.

III. Gründe für die Re-Regulierung der Verkehrsmärkte nach 1945

III.1 Aspekte der Straßenverkehrssicherheit

24. Die Re-Regulierung der Verkehrsmärkte - nach dem Zusammenbruch des Rechtssystems 1945 und damit wichtiger wettbewerbsbeschränkender Institutionen - betraf neben dem materiellen und institutionellen Wiederaufbau der Eisenbahn (in Gestalt der Deutschen Bundesbahn) den Güterkraftverkehr auf der Straße. Hier wurde ein Motiv vorgebracht, das aus dem Bereich der öffentlichen Sicherheit herrührte: nämlich die Sorge um die Verkehrssicherheit auf den öffentlichen Straßen (Girnth, 1954, S. 34). Tatsächlich war die Zahl der im Straßenverkehr Getöteten und Verletzten nach dem Krieg rapide angestiegen (verglichen mit den Zahlen für die Jahre vor dem Krieg): 1950 waren im Straßenverkehr 6.328 Getötete und 150.688 Verletzte zu beklagen, 38,0 vH resp. 41,7 vH mehr als 1938. Bis 1953 verdoppelten sich diese Zahlen nahezu (Ibid. S. 55). Das hing zum einen mit dem immer noch schlechten Zustand der Straßen zusammen, zum anderen mit dem starken Anstieg der Fahrzeugbestände. Dabei war die Zahl schwerer LKW überproportional angestiegen: 1938 waren es noch 1,84 Mio Kraftfahrzeuge gewesen, davon gut 215.000 LKW, 1950 dann 1,95 Mio Kfz, davon knapp 360.000 LKW und zusätzlich 215.000 Anhänger, und 1953 schließlich 3,41 Mio Kfz, davon 425.000 LKW und zusätzlich 220.000 Anhänger (Ibid., S. 36).

25. Die gesetzliche Begründung zum Entwurf eines Güterkraftverkehrsgesetzes (BT-Drs. I/Nr. 1343) betont denn auch, daß die Sorge um die Straßenverkehrssicherheit ein Motiv (unter mehreren) für die Regulierung des Straßengüterverkehrs sei:

"Im Interesse der öffentlichen Verkehrssicherheit wie auch der Sicherheit der im Güterfernverkehr beförderten Güter ist die mit der Kontingentierung vorgenommene Regelung dringend erforderlich. Bekanntlich befindet sich das deutsche Straßennetz in einem ungenügenden Zustand. Infolge der ungewöhnlichen Zunahme des Straßenverkehrs, insbesondere aber auch gerade des Güterfernverkehrs verschlechtert sich der Zustand der Straßen fortlaufend. ... Die ohnehin in einem erschreckenden Ausmaß gesteigerten Verkehrsunfälle sind nicht zuletzt auch auf diese Umstände zurückzuführen. Eine Besserung des Zustandes kann u.a. nur durch die Beschränkung der Zahl der zum Güterfernverkehr zugelassenen Kraftfahrzeuge erreicht werden. ... Eine weitere ungehemmte Entwicklung des Straßenverkehrs vor allem durch den Güterfernverkehr würde die bei den gegebenen Zuständen ohnehin bestehende Gefährdung des Verkehrs noch weiter vergrößern. Eine

Kontingentierung erscheint auch aus diesem Grunde notwendig." (Ibid., S. 22, Unterstreichung hinzugefügt).

26. So eindrucksvoll diese Zahlen und so lauter die aus ihnen abgeleiteten Motive sein mögen, so kann doch nicht übersehen werden, daß es sich hierbei nur um ein Randproblem bzw. eine nachgeschobene Begründung handelt, die bei der Diskussion um die neuen Verkehrsgesetze Ende der Vierziger Jahre als nützliche (weil einleuchtende) Erklärung für das Vorgehen des Gesetzgebers dienen konnte.

Denn zum einen ist zu berücksichtigen, daß hier ein Ziel und ein Mittel miteinander verknüpft werden, die sich im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft nur sehr schwer vertragen. So weist selbst Erdelmann (1958), der ansonsten in seiner Analyse der Vereinbarkeit der Verkehrsmarktregulierung mit dem Prinzip der sozialen Marktwirtschaft staatliche Eingriffe in den Preismechanismus und in den Marktzutritt selbst im ordoliberalen Ordnungsrahmen in beschränktem (freilich nicht operational abgrenzbaren) Maße als systemkonform bezeichnet (Ibid., S. 9 f.), darauf hin, daß die Verkehrssicherheit ebensogut dadurch zu verbessern sei, daß man das öffentliche Straßennetz ausbaue. Dabei könnten auch dem LKW als vermeintlichem Verursacher im Wege der Besteuerung die Kapazitätsgrenzkosten anteilig angelastet werden. Der Versuch, die Verkehrssicherheit durch Marktzugangssperren im gewerblichen Straßengüterverkehr zu regeln, sei nichts anderes als das Eingeständnis, daß zuwenig in den Ausbau des Straßennetzes investiert worden sei (Ibid. S. 193 f.).

27. Die Verkehrssicherheit stand dann nochmals im Mittelpunkt der Diskussion über das Verkehrsfinanzgesetz und das Straßenentlastungsgesetz, mit denen der Straßengüterverkehr steuerlich stärker belastet und in seinem Aktionsfeld eingeengt und die Deutsche Bundesbahn finanziell saniert und gefördert werden sollte. Dazu waren neben den Änderungen der Kraftfahrzeugbesteuerung Verkehrsverbote für bestimmte Güter auf der Straße geplant, von denen man meinte, sie gehörten zum "natürlichen Betätigungsfeld der Schiene"¹⁹⁾. Hierbei handelte es sich bereits um die zweite Runde der

19) Vgl. zu den verschiedenen Standpunkten der Diskussion die Zusammenfassung im Wirtschaftsdienst (1954, S. 305 ff.).

Diskussion, als sich die Ansicht, die Verkehrsmärkte seien nicht wettbewerbsmäßig organisierbar, durchgesetzt hatte.

28. In engem Zusammenhang mit dem Argument der Verkehrssicherheit wurde ein weiterer Gedanke angeführt: die Kapitalknappheit in der Bundesrepublik, die auch in der Diskussion darüber, welche Wiederaufbau- und Ausbaumaßnahmen bei der Verkehrsinfrastruktur vorzunehmen seien, eine bedeutende Rolle spielte. Der Verkehrsminister argumentierte 1954: "Wenn wir nicht das Geld haben, die Straßen dem Verkehr anzupassen, bleibt nicht anderes übrig, als den Verkehr den Straßen anzupassen."²⁰⁾ Auch in der amtlichen Begründung zum Entwurf des Güterkraftverkehrsgesetzes findet man schon 1949 entsprechende Passagen:

"Die Aufnahmefähigkeit des deutschen Straßennetzes ist für das ganz außerordentlich gestiegene Verkehrsvolumen auf weiten Strecken kaum noch gegeben. Die Mittel für eine Vergrößerung des Straßennetzes oder eine Verbreiterung vorhandener Straßen sind äußerst beschränkt. ... Eine Kontingentierung erscheint auch aus diesem Grunde notwendig." (BT-Drs, I/1343, S. 22).

29. Merkwürdig genug an dieser Argumentation ist jedoch, daß nur der Straßengüterverkehr, nicht jedoch der ebenfalls sich entwickelnde Individualverkehr eingeschränkt wurde. Wie schon angedeutet, hatte zwar die Zahl der LKW nach dem Kriege stark zugenommen, aber auch der Bestand an Personenkraftwagen nahm nach der Währungsreform wieder zu und übertraf schon in den frühen fünfziger Jahren wieder das Vorkriegsniveau. Hätten nur die Mittel zum Ausbau des Straßennetzes gefehlt, wäre es konsequent gewesen - sofern man das Kapitalknappheits- wie das Sicherheitsproblem dirigistisch hätte lösen wollen -, auch den Individualverkehr in seiner Entfaltung zu behindern.

30. Weiterhin wird das Argument der Kapitalknappheit dadurch als unbrauchbar ausgewiesen, daß für den Wiederaufbau der Eisenbahn nicht unbeträchtliche Summen zur Verfügung gestellt wurden²¹⁾;

20) So Verkehrsminister Seebohm im Wirtschaftsdienst (1954, S. 305). Vgl. auch Girnth (1954, S. 34).

21) Vor der Währungsreform wurden in den drei Westzonen für das Streckennetz und für rollendes Material insgesamt 1.181,7 Mio RM und nach der Währungsreform nochmals 676,4 Mio DM an Investitionsmitteln bereitgestellt (BT-St.Ber., 1950 I/93, S. 3462).

auch wurde die Eisenbahn - solange noch die Bewirtschaftung in Kraft war - bevorzugt mit Material versorgt. Trotz anfänglicher betrieblicher Engpässe - auch bedingt durch die Hamsterfahrten, die zu einer Aufblähung des Personenverkehrs führten²²⁾ - ging der Wiederaufbau der Eisenbahn relativ rasch voran, rascher jedenfalls als der der übrigen Verkehrsinfrastruktur (Schmitt, 1950, S. 177). Eine Wettbewerbsbeschränkung wegen der Knappheit komplementärer Infrastruktur kann also auch aus diesem Grund nicht gerechtfertigt werden²³⁾.

III.2 Die Gemeinwirtschaftlichkeit im Verkehr

31. Sicherheitsgesichtspunkte und der Zwang zum sparsamen Umgang mit knappen Finanzmitteln für Infrastrukturprojekte sind nach der bisherigen Analyse als Grund für die Regulierung lediglich von sekundärer Bedeutung. Daher stellt sich die Frage, was alternativ als wesentlicher Grund angeführt werden kann.

Das vorhandene Quellenmaterial (amtliche Begründungen zu den genannten Verkehrsgesetzen, Protokolle parlamentarischer Beratungen, zeitgenössische Kommentare etc.) gibt einigen Einblick in die Motive der handelnden Politiker und die evtl. hinter ihnen

22) Vor der Währungsreform erbrachte der Personenverkehr etwa 2/3 der Betriebseinnahmen der Eisenbahn und trug den noch spärlichen Güterverkehr mit. Normalerweise war der Güterverkehr die rentablere sparte, die den Personenverkehr intern subventionierte. Nach der Währungsreform, als die Anreize zum Warenhandel und zur Produktion wieder richtig gesetzt wurden und die Transportvergeudung der Hamsterfahrten im Personenverkehr ein Ende fand, kehrte sich das Verhältnis wieder um (Schmitt, 1950, S. 184).

23) Versetzt man sich in die Position eines Politikers, der eine einmal gefällte staatliche Investitionsentscheidung rechtfertigen und die Opportunitätskosten seiner Entscheidung herunterspielen will, ist der Gedankengang allerdings nachvollziehbar. Ähnliche Überlegungen könnten auch durchaus in der Frühphase der Regulierung um 1930 eine Rolle gespielt haben. Krebs (1960, S. 186) berichtet, daß der Straßengüterverkehr seinen die Rentabilität der Eisenbahn bedrohenden Aufschwung trotz zunächst völlig unzureichender Straßenverhältnisse (Das war bis weit in die dreißiger Jahre hinein der Fall, vgl. v. Suntum, 1986, S. 104.) genommen hat. Ein weitergehender Ausbau des Straßennetzes hätte die Rentabilität der Bahn weiter gesenkt und zugleich Finanzmittel absorbiert, die jener zugedacht waren.

Stehenden. Bezeichnend ist dabei, daß die sich ganz offensichtlich widersprechenden Argumentate zugunsten einer Regulierung im Verkehrswesen einerseits und zugunsten marktwirtschaftlicher Prinzipien als Ordnungsinstrument für den überwiegenden Teil der übrigen deutschen Volkswirtschaft häufig direkt nebeneinanderstehen. Ohne die Analyse vorwegzunehmen kann man festhalten, daß sich offenbar kaum jemand bemühte, diese Unterschiede, die bei näherer ökonomischer Analyse die Berechtigung zur Regulierung im Verkehrswesen hätten fragwürdig erscheinen lassen müssen, zu kaschieren, geschweige denn zu hinterfragen oder zu begründen. Das wirft nicht zuletzt ein bezeichnendes Licht auf die Verhältnisse der Wirtschaftswissenschaften, insbesondere auf die Verkehrswissenschaften jener Zeit.

III.2.1 Die amtlichen Begründungen zu den Verkehrsgesetzen

32. Als mit der Gründung der Bundesrepublik das Regulierungssystem im Verkehrswesen wieder erstarkte, finden sich die alten Begründungen - Schutz der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung durch die Eisenbahn; Bestandsschutz für die im Verkehrsgewerbe etablierten Unternehmen - abermals in den amtlichen Begründungen zu den neuen Verkehrsgesetzen.

33. Die Gesetze für das Eisenbahnwesen (das Gesetz über die Vermögensübertragung (DBVermögG), das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) und das Bundesbahngesetz (BbG)) traten im Jahr 1951 als erste Regulierungsgesetze in Kraft, nachdem sie seit 1949 intensiv im Parlament, aber auch unter Verkehrswissenschaftlern diskutiert worden waren. Sie erfüllten die Vorgaben des Grundgesetzes. Welche Motive dabei im Hintergrund standen, kann man den amtlichen Begründungen der Entwürfe dieser Gesetze klar entnehmen.

34. In der amtlichen Begründung zum Entwurf des AEG heißt es zu § 6 (Tarifgrundsätze):

"Der erste Absatz stellt klar, daß die eigentliche letzte Zweckbestimmung der Eisenbahnen in der Bedienung des Gesamtverkehrs liegt, daß dabei gemeinwirtschaftliche Grundsätze nicht außer acht gelassen werden dürfen, und daß die Tarife aller Verkehrsträger auf die Bedürfnisse des Verkehrs abzustellen sind, andererseits aber auch den Erfordernissen der Gesamtwirtschaft Rechnung zu tragen ist." (BT-Drs. I/1342, S. 10, Unterstreichungen hinzugefügt).

§ 4 AEG enthält ein Vorrecht der DB vor den verbliebenen "Privat"-Bahnen zu jeglichem Neubau von Eisenbahnstrecken. Es wird begründet mit

"bewährten Grundsätzen für den Ausbau und die Ergänzung des Eisenbahnnetzes sowie der Ausgestaltung des Betriebes ..., wie sie schon in Artikel 95 der Reichverfassung von 1919 enthalten waren." (Ibid., S. 9).

Die amtliche Begründung für den Entwurf des BbG betont zu § 4 (Verwaltung und Betriebsführung):

"Bei aller Beachtung betriebswirtschaftlicher Grundsätze ist daran festzuhalten, daß die Deutsche Bundesbahn die Aufgabe hat, dem deutschen Volke und seiner Wirtschaft zu dienen. Ihre Blickrichtung muß eine andere sein als die eines reinen Gewerbebetriebes, dessen Streben in erster Linie der Erzielung von Gewinn gilt. Sie erfüllt öffentliche Aufgaben und die Erfüllung dieser Aufgaben ist öffentlicher Dienst." (BT-Drs. 1/1341, S. 44, Unterstreichung hinzugefügt).

An anderer Stelle finden sich in der gleichen Begründung Passagen, aus denen klar hervorgeht, daß die neu zu gründende Bundesbahn als Instrument der allgemeinen Wirtschafts-, Verkehrs-, Finanz- und Sozialpolitik ausersehen war:

"Nach dem vorliegenden Entwurf soll die 'Deutsche Bundesbahn' ein öffentlich-rechtliches Unternehmen (Anstalt des öffentlichen Rechts) ohne eigene Rechtspersönlichkeit sein. ... Das im Gesetz verwirklichte Prinzip der Autonomie kann nicht ein absolutes, sondern nur ein relatives sein. ... Ein Unternehmen von der Größe und der wirtschaftlichen Bedeutung der Deutschen Bundesbahn kann nicht völlig vom Staate losgelöst bleiben, sondern muß sich ihm in sinnvoller Weise einfügen. Wenn es als eine Art 'kaufmännisches Unternehmen' auch gehalten ist, ... nach den besten betriebswirtschaftlichen Grundsätzen erfolgreich zu arbeiten, so findet dieses privatwirtschaftliche Handeln seine Grenzen dort, wo die Interessen der deutschen Volkswirtschaft gewahrt werden müssen. ... Vielmehr müssen die Richtlinien der Politik der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere der Verkehrs-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik, auch für die Deutsche Bundesbahn verbindlich sein." (BT-Drs. 1/1341, S. 35 f.).

35. Das BbG basiert daher auf dem eindeutigen Bekenntnis zum Staatsbahngedanken (Ottmann, 1951, S. 848 und 850). Die Multifunktionalität der DB schlug sich in der ambivalenten Unternehmenszielsetzung des § 28 BbG nieder, der eigenwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung nicht nur undefiniert nebeneinanderstellt, sondern zunächst - ganz im Sinne der zitierten amtlichen Begründung - den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen

Vorrang einräumte²⁴⁾. Zugleich machte man die Ankündigung der amtlichen Begründung wahr und verpflichtete durch § 6 I AEG die Bahnen (DB und private) selbst (und nicht etwa den BMV als Aufsichtsbehörde), "gleichmäßige und volkswirtschaftlich vertretbare Tarife zu schaffen und sie den Bedürfnissen des Verkehrs, der Wirtschaft und der Verkehrsträger anzupassen" (v. Kunowski, 1978, S. 98).

36. Für das Staatsbahnsystem hatte man sich entschieden, weil die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung durch die Eisenbahn und zugleich der Charakter der Staatsbahn als Instrument der Politik im Vordergrund des Interesses standen. Das gilt teilweise für das Tarifsysteem, also Werttarif und Tarifeinheit im Raum²⁵⁾, in vollem Umfang jedoch für eine Politik, bei der die Staatsbahn jeglichen Teilbetrieb aufrechterhalten mußte, gleichgültig, ob er für sich genommen bzw. im Verbund mit anderen Leistungen rentabel war oder

24) Das blieb so bis zur sog. "Kleinen Verkehrsreform 1961", als das Verkehrswesen marktwirtschaftlicher gestaltet werden sollte und als bei der DB das Ziel der Eigenwirtschaftlichkeit zumindest formal dem gemeinwirtschaftlichen gleichgestellt wurde (Peters, 1970, S. 213 f.). Substanzieller Natur war diese Änderung allerdings nicht, weil das Verhältnis der Ziele zueinander weiter unklar blieb und keine eindeutigen Prioritäten gesetzt wurden. Dieser mangel sorgte dafür, daß der Führung und den Mitarbeitern der DB eine willkommene Exkulpationsmöglichkeit an die Hand gegeben wurde, mit der Ineffizienzen und partielle Fehlbeträge stets unter dem Hinweis auf die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Pflichten gerechtfertigt werden konnten. Zugleich war es schwierig, selbst bei gutem Willen eigenwirtschaftlich orientierte Initiativen zu verfolgen (Soltwedel et al., 1986, S. 202).

25) Es wurde schon darauf hingewiesen, daß die Werttarifizierung für die Eisenbahnen in der Periode des faktischen Monopols bis etwa 1920 auch eine effiziente Preissetzungsstrategie war. Die Personen- und Güterverkehrstarife wurden nach dem Wert und nach der Belastbarkeit der Transporte berechnet. Daraus resultierte eine monopolistische Preisdifferenzierung, bei der die Konsumentenrente weitestgehend abgeschöpft und Transporte mit hoher Preiselastizität der nachfrage auch intern subventioniert wurden. Den Werttarif wandten im 19. Jahrhundert private wie staatliche Eisenbahngesellschaften gleichermaßen an (Schmitt, 1950, S. 197). Gleichwohl wurde der monopolistischen Preisdifferenzierung zusätzlich eine regional-, struktur- und sozialpolitische Komponente hinzugefügt (Helfrich, 1954, S. 42). Denn die Preisdifferenzierung eines privaten Monopolisten würde dort ein Ende finden, wo durch den niedrigsten Tarif für eine Einzelleistung gerade noch deren Grenzkosten erlöst werden. Kennzeichnend für die gemeinwirtschaftliche Tarifgestaltung ist jedoch, daß nicht wenige Leistungen bewußt unter Grenzkosten angeboten werden (Peters, 1958, S. 151).

nicht und gleichgültig, ob dieser durch interne Subventionierung noch hinreichend finanzierbar war oder nicht. Von dieser Politik der unbedingten Betriebs- und Beförderungspflicht betroffen war die gesamte Leistungspalette der Bahn, sowohl hinsichtlich der verschiedenen Sparten des Personen- und Güterverkehrs als auch hinsichtlich des bedienten Netzes. Die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung war das zentrale Anliegen auch der Verkehrspolitik der jungen Bundesrepublik (Peters, 1970, S. 207 f.). Erstaunlich ist dabei, daß sowohl von Seiten der Politik als auch von Seiten der Wissenschaft nahezu Einigkeit darüber bestand, daß die neue Eisenbahn unter gemeinwirtschaftlichem Vorzeichen zu betreiben sei. Kloten (1956, S. 203 ff.) zählt eine ganze Reihe von Verkehrswissenschaftlern auf, wie Carl Pirath, Wolfgang Bäseler, Paul Schulz-Kiesow, Walter Linden, Erich Welter, aber auch Alphons Schmitt und Walter Hamm, die entweder direkt das gemeinwirtschaftliche System forderten oder trotz einiger Zweifel im Detail sich inkonsequenterweise nicht dagegen aussprachen.

37. Die Staatsbahn, die man wieder errichtet hatte, sollte mithin außerökonomischen Zielen dienen durch die Abgabe von Leistungen selbst unterhalb der Grenzkosten (Peters, 1958, S. 151):

- der Sozialpolitik durch subventionierte Beförderungsentgelte für bestimmte als sozial benachteiligt geltende Bevölkerungsgruppen und durch von verbilligten Arbeiter- (eigentlich versteckte Lohnsubventionen) oder Schülerfahrkarten;
- der Strukturpolitik durch subventionierte Tarife für bestimmte Güterarten, wie Rohstoffen oder Agrarprodukten;
- der Regionalpolitik durch die Tarifeinheit im Raum ungeachtet individueller Nachfrage- und Kostengegebenheiten.

Die Bahn war somit als scheinbar billig zu handhabendes Instrument der Wirtschaftspolitik anzusehen²⁶⁾.

38. Neben dem gemeinwirtschaftlichen Prinzip gehörte zum öffentlichen Interesse, dem zu dienen der DB aufgegeben war, auch das

26) "Billig" zu handhaben war dieses Instrument bestenfalls in der kurzen Frist; die Kosten dieser Politik zeigten sich nur allzu rasch in den steigenden Defiziten der DB, die alsbald Anlaß zu Besorgnis und zu weitergehender interventionistischer Tätigkeit gaben.

Schicksal der bislang bei der ehemaligen Deutschen Reichsbahn Beschäftigten. Das wird u.a. daran deutlich, daß der Dienst bei der Bahn weiterhin als "öffentlicher Dienst" galt (BT-Drs. 1/1341, S. 39). Die Mitarbeiter der Bahn waren bis zum Zusammenbruch Beschäftigte des öffentlichen Dienstes gewesen. Für sie galten die Grundsätze des Berufsbeamtentums bzw. vergleichbare Regelungen für öffentliche Arbeitnehmer. Das hatte bereits Tradition: Der Dienst bei der Bahn wurde seit jeher als öffentlicher Dienst verstanden, und zwar seit den früher Tagen der Eisenbahnen, als diese - ob öffentlich oder privat - zum Betrieb eine staatliche Konzession benötigten, die aus der Verkehrshoheit des Staates abgeleitet wurde. Selbst die frühen Privateisenbahnen wurden rechtlich als beliehene Unternehmen, gewissermaßen Lehensnehmer eines Rechtes, das ursprünglich dem Staat zustünde, betrachtet (Böttger, 1952, S. 32 ff.)²⁷⁾. Zu den Grundsätzen des öffentlichen Dienstrechtes, das aus der Verkehrshoheit folgend als die einzig mögliche Organisationsform für die öffentlichen und auch die mittlerweile verstaatlichten (= "heimgefallenen") Privatbahnen angesehen wurde, gehörte auch die Fürsorgepflicht des Staates für seine Bediensteten. Das galt seitdem unumstößlich und blieb selbst so, als nach dem Zusammenbruch erst nach und nach die öffentlich-rechtlichen Grundlagen für die formal zunächst weiterbestehende Reichsbahn von den Alliierten geschaffen wurden (Sarter, Kittel, 1952, S. 12-16).

39. Bezeichnend in diesem Zusammenhang ist die Feststellung von Ottmann (1951, S. 850), der klar hervorhebt, daß die Verabschiedung des BbG kein historischer Wendepunkt sei, vergleichbar der Hinwendung zum Staatsbahngedanken im 19. Jahrhundert. Gleichwohl

27) Die Verkehrshoheit des Staates läßt sich dessen ungeachtet nicht naturrechtlich herleiten, denn Wegerechte können durchaus Gegenstand von Einzelverträgen sein. Aus ökonomischer Sicht könnte man allenfalls das Argument der Transaktionskosten heranziehen, um zu begründen, weshalb die Verkehrshoheit schließlich beim Staat als dem Club (im Idealfall) aller Bürger verbleibt und Wegerechte ein Clubgut darstellen.

Aus positiv-theoretischer Sicht sind es wohl eher die politischen, fiskalischen und militärischen Möglichkeiten, welche die Machtausübung über ein Verkehrsnetz bietet, die zum Anspruch des Staates auf die Verkehrshoheit geführt haben. Man denke in diesem Zusammenhang etwa an die mittelalterlichen Praktiken der Wegeabgaben, des Straßenzwangs, des Geleitzwangs, der unzähligen Zollschranken und Stapelrechte (Krebs, 1960, S. 183 f.; Laaser, 1983, S. 7, auch Fn. 3).

hält er es nicht für undenkbar, daß es eine Tendenz geben könnte zur Entstaatlichung der Eisenbahnen, nennt jedoch zwei Bedingungen dafür:

- Die Bundesrepublik müßte eine Ordnung der Wirtschaftsfreiheit nach innen und außen erhalten und
- die Eisenbahnen dürften nicht länger Subjekt oder Objekt staatlicher Lenkung sein.

Ottmann beschreibt damit exakt das Problem, das Gegenstand dieser Untersuchung ist: Auf dem Weg zu einer liberalen Wirtschaftsordnung war die Bundesrepublik Anfang der fünfziger Jahre; dieses Prinzip wurde jedoch durchbrochen, weil die Eisenbahnen nach wie vor als Instrument der Politik dienen sollten.

40. Solange die Eisenbahn ein Instrument der Politik in der beschriebenen Weise war, bedurfte sie der Absicherung gegen den Substitutionswettbewerb vor allem durch den Kraftwagen, und zwar sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr (Schmitt, 1950, S. 182). Daß diese Politik konsequent durchgeführt wurde, kann man wiederum den amtlichen Begründungen zu den übrigen Verkehrsordnungsgesetzen entnehmen. Sie enthüllen, wie die Verkehrsmärkte systematisch dem Wettbewerb entzogen wurden.

41. In der amtlichen Begründung zum Entwurf des Güterkraftverkehrsgesetzes (GükG) im Jahre 1949 (BT-Drs. I/1343, S. 22 f.) heißt es:

"Darüber hinaus hat das unverhältnismäßig große Überangebot von Transportraum bei allen Verkehrsträgern zu einer bisher nicht gekannten Schärfe der Konkurrenz der Verkehrsträger untereinander wie auch insbesondere innerhalb des Güterfernverkehrs geführt. Dies hat im Güterfernverkehr die Folge gezeitigt, daß die einzelnen Unternehmer sich in einem erschreckenden Umfange nicht mehr an die behördlich festgesetzten Tarife halten und sich gegenseitig ohne Rücksicht auf die Wirtschaftlichkeit ihres Betriebes unterbieten. Daß unter diesen Umständen ein großer Teil der Unternehmer nicht mehr über die notwendigen Mittel verfügt, um Kraftfahrzeuge und Anhänger in betriebssicherem Zustand zu erhalten, liegt auf der Hand. Hierdurch wird eine nicht unerhebliche Gefährdung der Sicherheit des öffentlichen Verkehrs - der übrigen Verkehrsteilnehmer ebenso wie des Güterfernverkehrs selbst - herbeigeführt. Diese Gefährdung wird noch dadurch verstärkt, daß die Unternehmer unter dem Druck der Konkurrenz, soweit sie selbst fahren, sich selbst, im übrigen aber auch ihre Kraftfahrer über die normale physische Leistungsfähigkeit hinaus einsetzen. ... Das wirksamste Mittel, die oben geschilderten Zustände zu verhindern, liegt in der Kontingentierung."

42. Aus dieser politischen Absichtserklärung geht zunächst hervor, daß sowohl die Interessen der Bundesbahn als auch diejenigen der etablierten Unternehmen im Vordergrund des gesetzgeberischen Interesses standen. Daß die Bundesbahn und das ihr wie ihren Rechtsvorgängerinnen erneut auferlegte System der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung vor der finanziellen Erosion durch die Konkurrenz des Straßengüterverkehrs geschützt werden sollte, wird dabei noch relativ beiläufig erwähnt. Dieses Ziel läßt sich jedoch aufgrund anderen Materials belegen (Peters, 1970, S. 207). Etwa kann man die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Frage, ob die Kontingentierung der Genehmigungen mit der Freiheit der Berufswahl aus Art. 12 GG vereinbar sei. Diese Entscheidung wurde zwar 1975 getroffen, rekuriert jedoch auf eine ältere von 1961 (zum Personenbeförderungsgesetz 1952), und interpretiert damit den Willen des Gesetzgebers in der uns hier interessierenden Periode. Der Möbelfern- und Umzugsverkehr war nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu liberalisieren, weil keine Konkurrenzbeziehung zur DB vorlag. Umgekehrt wurde aber die Marktzugangssperre beim allgemeinen Güterfernverkehr, der in Konkurrenz zur DB steht, als juristisch gerechtfertigt angesehen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil (BVerfGE 40, 196) ausgeführt:

"Die Festsetzung von Höchstzahlen stellt eine objektive Bedingung für die Berufszulassung auf. ... Darin liegt ein prinzipiell schwerer Eingriff in die durch Art. 12 GG geschützte Berufsfreiheit. Er ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes nur zulässig zur Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlicher Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut. ...

1. Daß in der Erhaltung des Bestandes, der Funktionsfähigkeit und der Wirtschaftlichkeit der Deutschen Bundesbahn ein Gemeinschaftsgut von dieser Bedeutung zu erblicken ist, hat das Bundesverfassungsgericht bereits mehrfach ausgesprochen (BVerfGE 11, 168 (184); 16, 147 (169); 38, 61 (87 ff.))." (S. 218).

Weiter heißt es auf S. 227 f.:

"1. Die Deutsche Bundesbahn ist für die Gemeinschaft unentbehrlich. Dies gilt nicht nur für den Personenverkehr, sondern auch für den Güterverkehr, insbesondere den Wagenladungsverkehr, dessen Schutz die Kontingentierung dient. Die moderne arbeitsteilige Wirtschaft kann auf dieses Verkehrsmittel ... nicht verzichten. Auch aus allgemeinen gesellschafts- und sozialpolitischen Gründen muß sein Bestand gesichert bleiben. ... Da die Bundesbahn gegenüber den Güterbeförderern auf der Straße in mehrfacher Sicht im Nachteil ist, ... müssen die Leistungen und Wettbewerbsverhältnisse der übrigen Verkehrsträger auf diese Situation abgestimmt werden." (Unterstreichungen jeweils hinzugefügt).

43. Weiterhin, so wird aus der zitierten Begründung zum GükG deutlich, verfolgte der Gesetzgeber das Ziel, eine - wie er meinte -

ruinöse Konkurrenz zwischen den Straßengüterverkehrsunternehmen unterbinden zu müssen. Es sollte nicht mehr zulässig sein, daß einzelne Unternehmen andere hinsichtlich der Beförderungsentgelte austachen. Um ein wirkungsvolles Argument an die Hand zu bekommen, rekurrierte man abermals auf die Frage der Straßenverkehrssicherheit und unterstellte,

- daß intramodaler Wettbewerb im Straßengüterverkehr per se ruinös sei und
- daß kartellbedingte Renten notwendigerweise in eine Verbesserung der Sicherheitseinrichtungen und des jeweiligen Fahrzeugzustandes fließen und zu einer Verminderung der dynamischen Kapazität führen würden.

Diese Sicht hält sich übrigens in der Verkehrswissenschaft bei Verfechtern einer strengen Regulierungspolitik immer noch. So betont etwa Ritschl (1968, S. 10 f.), indem er sich auf Röpkes Ausspruch bezieht, die Konkurrenz sei ein Moralzehrer und setze außerhalb der Marktwirtschaft liegende Moralreserven voraus, daß Preiswettbewerb stets mit einer Tendenz zu minderer Qualität verbunden sei.

44. Überprüft man die Argumentation anhand der Fakten, so ergibt sich folgendes Bild: Zwar trifft es zu, daß es nach dem Krieg erhebliche Überkapazitäten an Transportraum gab: Die Kapazitäten der Bundesbahn erholten sich relativ rasch; der Bestand an Lastzügen nahm rapide zu von 180.000 in 1946 auf 415.000 in 1951 (dazu kamen noch rund 200.000 Anhänger) und erreichte damit das 2 1/2-fache der Vorkriegszahlen. Gespeist wurde dieser Pool auch aus den Beständen der Armeen, die auf deutschem Boden standen (Schmitt, 1954, S. 90 ff.). Bis zur Währungsreform war darüberhinaus die Transportnachfrage im Güterverkehr eher schwach. Die Kapazitätsüberhänge verführten sicherlich auch zu Preisunterbietungen bis hin zu den variablen Kosten. Aus diesem Prozeß des Wettbewerbs (und nur eventuell des marktkonformen Abbaus von Überkapazitäten) aber auf eine systematische Fehlsteuerung des Marktmechanismus im Verkehrswesen schließen zu wollen, bedarf schon einiger Phantasie und ist nur vor dem Hintergrund der langen Tradition der Regulierung, der Protektion der Staatsbahn und der Erfahrungen mit der gesicherten Position heraus zu verstehen, die Markt-Insider unter den Kraftverkehrsunternehmen mit dem Kartell des Reichskraftwagenbetriebsverbandes (RKB) in den dreißiger Jahren machen durften. Daß die Konkurrenz wohl nicht allzu ruinös war, sieht man auch an

dem Umstand, daß zugunsten von Unternehmen aus den ehemaligen Ost-Gebieten Ausnahmen gemacht wurden: Für sie galt die Konzessionierung nicht (Erdelmann, 1958, S. 191).

Weiterhin erscheint die Annahme, daß die aktive und die passive Verkehrssicherheit bei Wettbewerb leiden, aufgrund neuerer Untersuchungen nicht gerechtfertigt. Denn gerade wenn durch die Kontingentierung die statische Kapazität beschränkt wird (wie es durch das Güterfernverkehrs-Änderungsgesetz 1949 erstmals geschehen war), versuchen die Unternehmen, die dynamische Kapazität auszuweiten, indem sie die Fahrzeugumläufe und die Ausnutzung des rollenden Kapitals intensivieren. Zu den beschriebenen Fehlentwicklungen hinsichtlich der Sicherheit kommt es dann gerade wegen der Kontingentierung (Soltwedel et al., 1986, S. 233 f.).

Was die Tendenz zu minderer Qualität bei Preiswettbewerb angeht, die Ritschl (1968) befürchtet, so kann dem mit einem Zitat von Bastiat (1880, S. 102) begegnet werden: "Das persönliche Interesse ... (und) ... die Konkurrenz ..., diese beiden Kräfte kann man jede für sich betrachtet, tadeln, in ihrem Zusammenwirken aber begründen sie die Harmonie der Gesellschaft." Denn es kann kaum im Eigeninteresse eines im Wettbewerb stehenden Unternehmens liegen, sich als unsicherer Anbieter zu erweisen - auch hinsichtlich externer Effekte -, zumal wenn das Haftungsrecht und der Versicherungszwang fest institutionalisiert sind (Soltwedel et al., 1986, S. 232 f.).

45. Neben der Kontingentierung, der zahlenmäßigen Beschränkung der Genehmigungen zum Güterfernverkehr, war die Kontrolle der - wie man es nannte - Tarifehrlichkeit zweites Wesensmerkmal der Regulierung im Straßengüterverkehr. Vor dem Kriege hatte diese Funktion - wie schon angedeutet - der RKB wahrgenommen, in dem alle Unternehmen zwangsweise zusammengeschlossen waren. Mit der Arbeitsweise dieser Institution, die nichts anderes gewesen war als eine Kartellbehörde zur Gleichschaltung des Kraftwagengewerbes und zur Beseitigung der Außenseiterkonkurrenz für die Reichsbahn, war man auch nach dem Kriege zufrieden; es wird konstatiert, daß der RKB "durchaus nützliche Arbeit geleistet habe" (Böttger, 1952, S. 70). Das Kartelldenken war demnach nachhaltig verwurzelt, wie auch wiederum die amtliche Begründung zum Entwurf des GükG offenbart:

"Die Nachkriegsverhältnisse haben, nicht zuletzt durch den Wegfall des RKB, die damals erreichte Ordnung völlig zunichte

gemacht. ... (Es) ... wurde zunächst eine Neukonzessionierung ... in die Wege geleitet. Diese Maßnahme allein reicht nicht aus, die Ordnung im Güterfernverkehr wiederherzustellen. Ihr muß die Sicherung der Tarifmäßigkeit folgen. ... Das Gesetz ... kodifiziert das geltende Recht und geht nur insofern neue Wege, als dies durch die Änderung der Verhältnisse bedingt ist. Insbesondere hat die das heutige Wirtschaftsdenken kennzeichnende Ablehnung einer die persönliche Freiheit einschränkenden Zwangs dazu geführt, daß anstelle des Zwangszusammenschlusse der Unternehmer im RKB und der Zwangsabrechnung durch den RKB lediglich eine überwachende Einrichtung - die Bundesanstalt zur Überwachung des Güterfernverkehrs - tritt. Sie soll weitgehend eine Organisation der Selbstverwaltung des Gewerbes sein." (BT-Drs. I/1343, S. 21 f.).

46. Damit wurde in der amtlichen Begründung zum GükG ausdrücklich und kaum verbrämt hervorgehoben, daß man bewußt an die Erfahrungen der Vorkriegszeit ansetze. Der Gedanke der Selbstverwaltung kommt in dem schon zitierten Umstand zum Ausdruck, daß die BAG aus Umlagen des Gewerbes finanziert wird. Sie spielt daher die Rolle einer Verwaltungsstelle eines privaten, vom Staat geduldeten Kartells. Aufschlußreich ist auch, daß das ökonomisch wichtigste Regulierungsinstrument, das der RKB zur Verfügung hatte, die Kontrolle der Tarife, direkt übernommen wurde. Zwangszusammenschluß und zentrale Zwangsabrechnung waren dagegen nur Instrumente, mit denen das Vorkriegskartell wirksamer zusammengeschweißt wurde und die Überwachungskosten gesenkt werden konnten. Beide Kriterien fügen jedoch nichts Substanzielles zum Gedanken der staatlichen Preisregulierung hinzu.

47. Ähnlich wie im Straßengüterverkehr finden sich in den amtlichen Begründungen der Gesetze für die übrigen Verkehrsträger Hinweise auf die Motive des Gesetzgebers. Das gilt vor allem für den Straßenpersonenverkehr, der ebenfalls seit seinem Aufkommen in direktem Wettbewerb mit der Eisenbahn stand. Der Umstand, daß man im Personenverkehr auf der Straße 1952 zunächst das alte Gesetz von 1934/37 sogar noch in verschärfter Form übernahm (v. Kunowski, 1978, S. 157; vgl. auch Tz. 21), macht schon deutlich, daß der Gesetzgeber die alten Begründungen für die Wettbewerbsbeschränkungen nach wie vor als gültig ansah und keinesfalls daran dachte, den Straßenpersonenverkehr zu liberalisieren. Zwar kündigte man an, daß der Personenverkehr endgültig mit einem noch zu formulierenden Personenbeförderungsgesetz geregelt werden sollte (BT-Drs. I/2489, S. 4), doch war schon abzusehen, daß sich damit materiell nichts ändern würde.

48. Die amtliche Begründung zum reformierten Personenbeförderungsgesetz (PBefG) 1961 - solange hatte es gedauert, bis das angekündigte Gesetz in Kraft trat - macht denn auch deutlich, daß die restriktive Zulassungspraxis zum Personenlinienverkehr und die Tarifkontrolle dem Schutz der Unternehmen dient, denen vom Gesetzgeber gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegt wurden. Das sind neben der Eisenbahn auch die Straßenverkehrsunternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs. Insofern hat die Protektion gemeinwirtschaftlich tätiger Unternehmen im Straßenpersonenverkehr sowohl eine inter- als auch eine intramodale Wettbewerbskomponente:

"Daneben wird der Schutz solcher Unternehmen bezweckt, die nach gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen betrieben werden (Verkehrsbetriebe der öffentlichen Hand, Eisenbahnen). Diese Unternehmen haben einen Verkehr ohne Rücksicht auf seine Wirtschaftlichkeit durchzuführen, sofern nur ein echtes Verkehrsbedürfnis vorliegt. Dies gilt sowohl für die Bedienung verkehrsarmer Gegenden als auch für die soziale Gestaltung der Beförderungstarife. Die Erfüllung dieser der Allgemeinheit dienenden Aufgaben darf solchen Unternehmen nicht dadurch unmöglich gemacht werden, daß ihnen auf wirtschaftlich günstigen Linien eine Vernichtungskonkurrenz erwächst. Die Unwirtschaftlichkeit solcher Betriebe würde sich zu Lasten der Allgemeinheit auswirken" (BT-Drs. III/255, S. 27, Unterstreichung hinzugefügt).

Außerdem verfolgte man das Ziel, ruinöse Konkurrenz innerhalb des Gewerbes zu vermeiden:

"Die Zulassung von Verkehrsunternehmen über das öffentliche Verkehrsbedürfnis hinaus würde zu einer Vernichtungskonkurrenz zwischen den Verkehrsunternehmen führen und die Sicherheit und Ordnung im öffentlichen Verkehr gefährden und schließlich beseitigen" (Ibid., Unterstreichung hinzugefügt).

49. Ganz ähnlich wie später die Kontingentierung der Konzessionen wurde auch die Praxis der Linienkonzessionierung Gegenstand eines Prozesses vor dem Bundesverfassungsgericht. Daher können auch hier die Interpretationen des BVerfG als Nachweis für die Absichten des Gesetzgers dienen. Im Jahre 1960 erklärte das BVerfG, daß eine Bedürfnisprüfung, wie ihn § 9 des alten Personenbeförderungsgesetzes 1952 vorsah, bei Taxen und Mietwagen verfassungswidrig sei; im Linienverkehr mit Omnibussen sah das BVerfG die Sachlage allerdings anders, da hier eine Konkurrenzbeziehung zur Deutschen Bundesbahn vorhanden sei. Im Wortlaut heißt es im BVerfGE 11, 168 (184):

"... andererseits ergänzt der Linienverkehr ... den Schienenverkehr ..., tritt aber eben dadurch - besonders intensiv beim sogenannten Schienenparallelverkehr - auch in Konkurrenz zu ... der Deutschen Bundesbahn. Er kann so die wirtschaftliche Lage

und die Leistungsfähigkeit dieses Instituts unmittelbar beeinflussen, dessen überragende Bedeutung im Rahmen des Verkehrswesens keinem Zweifel unterliegt und dessen Bestand und höchstmögliche Wirtschaftlichkeit auch aus allgemeinen staatspolitischen wie aus wirtschafts- und sozialpolitischen Gründen gesichert werden müssen. Diese besondere Sachlage rechtfertigt beim Linienverkehr strengere Maßstäbe für die Zulassung neuer Unternehmen und damit stärkere Eingriffe auch in das Recht der Berufswahl durch die ordnende Hand des Staates." (Unterstreichung hinzugefügt).

50. Weiterhin erklärte das Gericht es bei Taxen (im Gegensatz zu Mietwagen) für zulässig, zu prüfen, ob die Zulassung eines Taxenunternehmens mit den Interessen des öffentlichen Verkehrs vereinbar sei. Dies begründeten die Verfassungsrichter mit der Neigung des Gewerbes zu ruinöser Konkurrenz. In BVerfGE 11, 168 (191) heißt es:

"Da beim Droschkenverkehr eine Konkurrenz mit dem Linienverkehr und dem Schienenverkehr der Bundesbahn in nennenswertem Umfang nicht besteht, diese für die Allgemeinheit überragend wichtigen Verkehrszweige also durch die Zulassung eines Droschkenunternehmens nicht gefährdet werden können, wird als ernste Gefahr im wesentlichen nur übrig bleiben, daß das Droschkengewerbe selbst bei unkontrolliertem Eindringen neuer Unternehmen durch Übersetzung und ruinösen Wettbewerb in seiner Existenz bedroht würde. Sollte diese Gefahr - konkret beweisbar - eingetreten oder nach dem sorgfältig begründeten Urteil der Verwaltungsbehörde in drohende Nähe gerückt sein, so würde das die Versagung der Genehmigung nach § 9 Abs. 1 PBG rechtfertigen können".

51. Daher sind der Schutz der Bundesbahn und die Furcht vor ruinöser Konkurrenz Grundlage der Zulassungsbeschränkungen und der Tarifkontrolle auch des Personenbeförderungsgesetzes. Das Gesetz fügt sich damit nahtlos in das übrige Regulierungswerk ein. Die beiden Urteile des Bundesverfassungsgerichts zu § 9 PBG 1952 und § 9 GükG 1952 (BVerfGE 11, 168; 40, 196) interpretieren dabei den Willen des Gesetzgebers bei der Einführung der Verkehrsmarktregulationen. Dem aktuellen Bestand, den Interessen und der Rolle der Deutschen Bundesbahn als Instrument der Umverteilungs-, Regional-, Sozial- und Verkehrslenkungspolitik wird darin ein derart hoher Rang zugesprochen, daß Personen- und Güterverkehr in Konkurrenz zur DB praktisch unterbunden wird.

52. Es braucht daher nicht zu verwundern, wenn man auch im Luftverkehr vergleichbare Regulierungen und Motivationen zu deren Einführung findet.

Die amtliche Begründung zum neuen Luftfahrtgesetz 1959 (LuftVG), das die gesetzliche Grundlage des heutigen Luftrechts bildet, postuliert zum einen den Schutz der Eisenbahn:

"Nach § 11 Abs. 3 (heute: § 21 I 4 LuftVG, d.V.) ist bei der Erteilung der Genehmigung ... die Frage zu prüfen, ob der beantragte Verkehr öffentliche Interessen beeinträchtigt. Hierbei muß mit dem Ziel bester Förderung des gesamten Verkehrs der Verkehrsfluß innerhalb der Bundesrepublik und im Verhältnis zum Ausland aufeinander abgestimmt werden. Es ist darauf hinzuwirken, daß neuer Luftverkehr nur dann zugelassen wird, wenn er sich im Rahmen des allgemeinen Verkehrsflusses hält, die Interessen der Verkehrsteilnehmer berücksichtigt und die öffentlichen Interessen am vorhandenen Verkehr nicht beeinträchtigt" (BT-Drs. III/100, S. 15 f.).

Das öffentliche Interesse, auf das in den §§ 20 ff. LuftVG Bezug genommen wird, ist in der juristischen Literatur durch Rekurs auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Personenverkehr auf der Straße (BVerfGE 11, 168) definiert, vgl. v. Kunowski (1978, S. 189, Fn. 45). Damit wird deutlich, daß auch hier die Protektion der DB im Vordergrund steht.

53. Neben dem Schutz der Interessen des öffentlichen Verkehrsunternehmens DB wurde zum anderen die in Staatseigentum befindliche Luftfahrtgesellschaft "Deutsche Lufthansa" selbst zu einem Schutzobjekt, da sie als öffentliches Unternehmen - genau wie die DB - Kapitalwerte in öffentlicher Hand repräsentiert. Insofern ergab sich hier eine neue Dimension im Regulierungssystem: Es bestand die Gefahr, daß sich zwei Staatsunternehmen gegenseitig Konkurrenz machen könnten, was nach tradierten Vorstellungen - zumal im Verkehrswesen - als Verschwendung angesehen wurde (Wentscher, 1926/27, S. 13 ff.). Konsequenterweise wurde der Wettbewerb deshalb auch zwischen den beiden Staatsunternehmen "geordnet", also beseitigt.

54. Schließlich kam - wie im Straßengüterverkehr - auf dem Umweg über die Sorge vor einer Vernachlässigung von Sicherheitsvorschriften im Wettbewerb das Argument der ruinösen Konkurrenz wieder ins Spiel:

"Wenn z.B. Luftfahrtunternehmen ihre Besatzungen und Flugzeuge ... ständig bis zu deren äußerster Grenze ausnutzen, weil ... anderen Unternehmen, die im Interesse der Verkehrssicherheit Personal und Material nicht überfordern, durch zeitliches und preisliches Unterbieten Konkurrenz gemacht wird, so verstößt dieses Verhalten als sicherheitsgefährdend gegen die öffentlichen Interessen" (BT-Drs. III/100, S. 10 f.).

Hier gilt dasselbe, was schon beim Güterkraftverkehr gesagt wurde.

55. Etwas anders lag die Situation in der Binnenschifffahrt, die seit der Weltwirtschaftskrise dem Wettbewerb entwöhnt war und durch die kriegsbedingten Zerstörungen an Schiffsraum zusätzlich geschwächt war. Anders als die Landverkehrsmittel war die Binnenschifffahrt weniger ein bedrohlicher Konkurrent als vielmehr ein Opfer der Eisenbahntarifpolitik gewesen (Schmitt, 1950, S. 184 f.). Genauso wie der Straßengüterverkehr allerdings war die Binnenschifffahrt ein überwiegend mittelständisches Gewerbe. Man verfolgte daher eine Politik, bei der die Binnenschifffahrt in ihrer Gesamtheit lebensfähig erhalten und vorhandener Frachtraum möglichst rationell zu stabilen, kostenorientierten Frachten ausgenutzt werden sollte. Dabei sollten alle Schiffseigner, auch die Partikuliere, möglichst gerecht am Frachtaufkommen beteiligt werden (v. Kunowski, 1978, S. 142 f.). Die amtliche Begründung zum Binnenschifffahrtsgesetz 1953 (BT-Drs. I/3622, S. 9) betont, daß die Konkurrenz durch große Reedereien und Bundesbahn, die zunehmend Ausnahmetarife anwende, es den mittelständischen Partikulieren verwehre, sich in Zeiten der Hochkonjunktur ein finanzielles Polster für das Durchstehen von Rezessionsphasen zu verschaffen, so daß eine genossenschaftliche Organisation der Kleinschiffer und eine Tarifkontrolle für die gesamte Binnenschifffahrt erforderlich seien. Der Tarifzwang wird mit dem mittelstandspolitischen Ziel des Bestandsschutzes bei den kleineren bis mittelgroßen Schiffs-eignerbetrieben begründet.

56. Zusammenfassend kann man also sagen, daß die Regulierung der Verkehrsmärkte historisch auf die Verstaatlichung der Eisenbahnen zurückgeht und nach und nach alle anderen Verkehrsträger erfaßte. Sie äußert sich in einer Protektion des Status quo, des eingesetzten Kapitals etablierter Unternehmen, allen voran der verstaatlichten und später zentralisierten Eisenbahn. Vielsagend ist eine Absichtserklärung des Bundeskanzlers Adenauer zu Verkehrspolitik im allgemeinen, die er 1953, also nach Abschluß der ersten Runde der Regulierung abgab: "Nachdem in den vergangenen Jahren die wichtigsten Grundlagen auf dem Gebiete des Verkehrswesens geschaffen worden sind, wird es nunmehr die vordringlichste verkehrspolitische Aufgabe der Bundesregierung sein, die Bereiche der einzelnen Verkehrsträger aufeinander abzustimmen. Das Ziel wird sein

müssen, Eisenbahn und Straßenverkehr, Binnen- und Seeschifffahrt und künftigen Luftverkehr so zu ordnen, daß bestehende Werte erhalten bleiben und zugleich der höchste Nutzen mit dem geringsten Kostenaufwand erreicht wird." (Zitiert nach Girnth, 1954, S. 10, Unterstreichungen im Original kursiv).

Abgesehen von dem im letzten Halbsatz enthaltenen Verstoß gegen die Elementarlogik des ökonomischen Prinzips wird deutlich, daß die Konservierung bestehender Verhältnisse und (vor allem staats-eigener) etablierter Anbieter die Handlungsmaxime der Bundesregierung war.

III.2.2 Was steht hinter der Tendenz zur Re-Regulierung?

57. Was steht hinter dem wettbewerbsfeindlichen System der Marktregulierung im Verkehrswesen, dessen zentrale Säule die Protektion aller etablierten Unternehmen, voran der staatlichen Eisenbahn ist?

Das Quellenmaterial deutet darauf hin,

- daß es zur Erklärung einige historische Komponenten gibt,
- daß Interessengruppen einen deutlichen Einfluß genommen haben und
- daß die beratenden Wissenschaftler eine wichtige Rolle gespielt haben.

III.2.2.1 Historische Gründe

58. Eine erste Hypothese lautet, die Regulierung sei mit der Sorge vor erneuten politischen und militärischen Krisen in der Zukunft zu erklären (Girnth, 1954, S. 30). Die Erfahrungen aus dem Krieg waren noch tief verwurzelt, und selbst, als äußerer und innerer Friede wiederhergestellt waren und sich eine insgesamt freiheitliche Ordnung zu entwickeln begann, mag man "dem Frieden nicht recht getraut" und deshalb eine Verkehrsordnung konstruiert haben, die den Gegebenheiten eines Verteidigungsfalles angemessen war und wie man sie aus der jüngeren Vergangenheit nicht anders kannte. Die Verkehrswirtschaft war im Krieg und eigentlich auch schon in den Jahren der geheimen Vorbereitung desselben praktisch als verlängerter Arm der Wehrmacht betrachtet und den planwirtschaftlichen

Prinzipien der Militärverwaltung untergeordnet worden, vor allem dem Hierarchie- und Subordinations-, nicht jedoch dem Wettbewerbsprinzip. Da lag es möglicherweise nahe, wiederum eine dirigistische Verkehrsordnung mit einer Staatsbahn im Zentrum zu schaffen, die öffentliche Aufgaben erfüllt. Es wurde auch als ein Vorteil angesehen, daß das beamtete Personal der DB als (angeblicher) Träger von hoheitlichen Aufgaben kein Streikrecht hat. So jedenfalls kann die Hypothese interpretiert werden, daß die Bundesregierung bei ihrer Verkehrspolitik das Ziel verfolgte, ein krisensicheres (= auch in einem befürchteten Verteidigungsfall funktionsfähiges) Verkehrswesen zu schaffen (Ibid.).

59. Gegen eine monokausale Erklärung der dirigistischen Verkehrsordnung aus diesem Grunde heraus spricht jedoch der Umstand, daß es der Bundesregierung leicht gefallen wäre, in die Verkehrsordnungsgesetze entsprechende Passagen aufzunehmen, die Sonderregelungen für befürchtete Krisenfälle enthalten, ansonsten aber das Verkehrswesen dem Wettbewerb zu überlassen. Entsprechendes gab es andernorts auch, wie z.B. in den USA, wo man die im Charterverkehr (der im Vergleich zum Linienluftverkehr bescheiden reguliert war) eingesetzten Flugzeuge stets als strategische Reserve ansah, und wo staatliche Eisenbahnen nur während des Krieges betrieben wurden. Auch im Deutschen Reich gab es 1914 die zwar staatlichen, untereinander aber autonomen und in Grenzbereichen sogar miteinander in Wettbewerb stehenden Länderbahnen, die unter der Kriegswirtschaft umgehend zusammengefaßt wurden. Für eine verteidigungsbedingte Regulierung in Friedenszeiten bestand also keine Notwendigkeit. Außerdem hätte eine solche Sicht der Dinge konsequenterweise zur Folge haben müssen, daß die gesamte deutsche Volkswirtschaft in weit geringerem Maße dem Prinzip der sozialen Marktwirtschaft hätte geöffnet werden dürfen als es der Fall war. Das genannte Motiv kann daher höchstens unterschwellig und am Rande eine Rolle gespielt haben.

59. Eine weitere Hypothese spricht längere historische Zusammenhänge an, nämlich, daß man andere Zustände im Verkehrswesen ohnehin nicht gekannt habe.

Für die Verkehrsmärkte hatte man eine gesetzliche Basis geschaffen, die später als "kontrollierte Wettbewerbsordnung" bezeichnet wurde. Sie war zwar in der Tat kein rein planwirtschaftliches Instrumentarium. Die Ordnung an den Verkehrsmärkten hätte auch noch

interventionistischer ausfallen können, wie Schmitt (1954, S. 87) bemerkt²⁸⁾. Unübersehbar ist aber, daß sie einem ausgeprägten Ordnungsdenken verhaftet war und wieder an der alten, aus der Zeit vor 1945 stammenden Ordnung anknüpfte. Wie die zitierten Begründungen einhellig zeigen, hatten Regierung und Parlament es darauf abgesehen, so schnell wie möglich wieder eine "Ordnung" zu schaffen und die "chaotischen" Zustände des Preiswettbewerbs und der marktgesteuerten Kapazitätsauslese nach 1945 zu beseitigen. So weist der BMV in einer Rückschau auf die Verkehrspolitik der ersten Jahre der Bundesrepublik darauf hin, daß in den gesetzgeberischen Entscheidungen in den frühen fünfziger Jahren noch die Weichenstellungen der dreißiger Jahre fortwirkten und daß man sich bewußt für die vorliegende Ordnung "den jahrzehntelangen Erfahrungen entsprechend" entschieden habe (BMV, 1961, S. 45 ff.).

60. Diese Erfahrungen mochten subjektiv gesehen gut sein; die Informationen, auf denen sie beruhten, waren jedoch verzerrt: Die Phase von 1930 bis 1933, vom Beginn der Regulierung des Wettbewerbs bis zu dem Zeitpunkt, von dem ab die Reichsbahn das Mittel der Politik des Dritten Reiches wurde (Blankart, 1983, S. 12) und ihre Wirtschaftlichkeit nicht mehr zur (öffentlichen) Diskussion stand, war nur kurz gewesen; chronische Defizite der Bahn kannte man nicht und kurzfristige negative Betriebsergebnisse konnte man der Weltwirtschaftskrise anlasten. Personen- und Güterverkehr auf der Straße war ebenfalls seit 1934/35 in das staatliche Zwangskartell aufgenommen, die Binnenschifffahrt seit der Notverordnung von 1931 dem Wettbewerb entwöhnt, der Luftverkehr befand sich erst im Aufbau; negative Begleiterscheinungen dieses System wie überhöhte Kosten, schlechter Service, Überkapazitäten, Kapitalverschwendung

28) Bemerkenswert ist, daß der Bundesverkehrsminister 1961 in einem Rückblick auf die Verkehrspolitik der 50er Jahre die hier zitierte Äußerung von Schmitt als Beleg dafür anführt, daß die Verkehrsordnung der Bundesrepublik nicht planwirtschaftlich ausgefallen sei, damit jedoch den Sinn der Äußerung misinterpretiert. Denn Schmitt hatte mit seiner Aussage, die Verkehrspolitik habe einen Mittelweg zwischen den möglichen Extrempositionen "freier Wettbewerb" und "strikte Protektion der Eisenbahn über Transportverbote" eingeschlagen, vielmehr andeuten wollen, daß die Verkehrspolitik inkonsequent gewesen sei. Sie hätte sich innerhalb des jeweiligen Paradigmas durchaus für eine der beiden Extremformen entscheiden können, was im Hinblick auf das jeweils verfolgte Ziel konsequenter gewesen wäre.

etc. konnten sich in der allgemein herrschenden Planwirtschaft nicht bemerkbar machen. Die Erfahrungen konnten daher positiv erscheinen, waren es aber nicht, weil die negativen Wirkungen zurückgestaut bzw. von den Kriegswirren verdeckt wurden. Insofern ist es wohl eher richtig zu sagen, daß man eigentlich bis dato keine negativen Erfahrungen machen und die Wirkungen des Wettbewerbs in der kurzen Phase nach 1945 nicht richtig einschätzen konnte.

61. Hinzu kommt noch, daß auch aus dem Ausland kaum Erfahrungen mit liberal organisierten Transportmärkten vorzuliegen schienen. Die Verkehrswissenschaftler jener Zeit betonten denn auch, daß selbst in den USA, die als Musterland der freien Marktwirtschaft galten, der Staat regulierend in die Verkehrsmärkte eingriff (Berkenkopf, 1954, S. 75; Girnth, 1954, S. 59 und 94 f.). Daß man in einigen Ländern, wie z.B. der Schweiz, den Niederlanden oder Großbritannien, doch schon einige Erfahrungen mit einer Liberalisierung der Transportmärkte gemacht hatte (Kloten, 1962, S. 230 f.; Laaser, 1986), wurde dabei meist mit dem Argument abgetan, daß sich die Verhältnisse nicht übertragen ließen, ein Argument übrigens, das auch heute noch in ähnlicher Form gebraucht wird.²⁹⁾ Dabei hätten sich aus diesen Erfahrungen durchaus positive Schlüsse ziehen lassen, in Fall der Schweiz etwa, daß es die Stimmbürger waren (die man wohl als repräsentativ für die sonst schweigende und schlecht zu organisierende Mehrheit der Konsumenten ansehen kann), die durch einen Volksentscheid 1951 die administrierte Arbeitsteilung zwischen Bahn und Straßengüterverkehr und die dort herrschenden Marktzutrittsschranken und Preiskontrollen beseitigten (Laaser, 1986, S. 18, auch Fn. 28). Letzteres erscheint als ein wichtiges Argument dafür, daß die hier diskutierte historische Beharrungshypothese zwar die Fakten korrekt beschreiben mag, aber dennoch auf tieferliegenden axiomatische Erklärungen zurückgeht, nämlich den Einfluß von Interessengruppen. Denn auch in der Schweiz war die Regulierung der Transportmärkte, die 1951 zu Fall kam, schon über ein Jahrzehnt alt; was aber noch wichtiger

29) Vgl. Soltwedel et al. (1986, S. 241 f.) und die dort angegebene Literatur.

erscheint, ist der Umstand, daß die meisten im Parlament vertretenen Parteien sich für eine Beibehaltung ausgesprochen hatten (Ibid.).

III.2.2.2 Der Einfluß von Interessengruppen

62. Rein historische Erklärungsversuche erweisen sich nach dem Gesagten als nicht hinreichend axiomatisch. Dahinter müssen sich weitergehende Hypothesen verbergen. Eine wichtige Hypothese stellt auf den Einfluß von Interessengruppen ab.

Vergegenwärtigt man sich, wer ein eigenes (geldwertes) Interesse gehabt haben könnte an der Wiedereinführung der Regulierung, so zeigt sich, daß es eine ganze Reihe von Gruppen gab:

- diejenigen, die aus dem gemeinwirtschaftlichen Tarif- und Leistungssystem Nutzen ziehen konnten,
- diejenigen, die mittelbar oder unmittelbar bei der ehemaligen Reichsbahn beschäftigt waren, vertreten durch ihre Gewerkschaft,
- die Mehrzahl der schon vor Kriegsende etablierten Straßengüterverkehrsunternehmen, allgemeiner: eine starke mittelständische Gruppe, sowie die schon nach dem alten Personenbeförderungsgesetz konzessionierten Busunternehmen, hier vor allem auch wiederum die Regiebetriebe der Reichsbahn und der Reichspost,
- diejenigen, die bislang die Reichsbahn und die Wettbewerbsverhältnisse verwaltet hatten, mithin die traditionalistisch orientierte Verwaltungsbürokratie in allen Bereichen des Verkehrswezens und nicht zuletzt
- die "Politikunternehmer" in Parlament und Regierung.

Lobbytätigkeit und deren axiomatischen Motive sind zwar - der Natur der Sache nach - nicht direkt nachweisbar, können aber indirekt z.B. anhand der Äußerungen der Abgeordneten in den Bundestagsdebatten zu den Verkehrsordnungsgesetzen aufgespürt werden.

63. Die Nutznießer der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienug waren gruppenmäßig besser organisierbar als das Gros der Verkehrsleistungsnachfrager und gehörten regional oder strukturell leichter abgrenzbaren Teilgesamtheiten an.

Eine solche Gruppe stellen z.B. die Verlader und Empfänger landwirtschaftlicher und mineralischer Primärgüter dar. Diese hatten bereits in der Frühphase der Verkehrsmarktregulierung eine ausschlaggebende Rolle insofern gespielt, als sie z.B. in Preußen die

Verstaatlichung der privaten Eisenbahnen mitbewirkt hatten (Blankart, 1983, S. 7 f.; Laaser, 1983, S. 10). Eine andere Gruppe bilden die Bewohner peripherer Regionen; letztere mußten in der Frühzeit der Bundesrepublik als ausgesprochene Notstandsregionen gelten.

Struktur- und regionalpolitische Wahlgeschenke scheinen in der Tat bei den politischen Entscheidungen über die Verkehrsordnung eine Rolle gespielt zu haben. In der ersten Debatte über das BbG wurde sowohl vom BMV als auch von verschiedenen Parteivertretern zunächst ganz allgemein gefordert, daß die DB Dienerin der Wirtschaft und der Bevölkerung zu sein habe (BT-St.Ber., 1950, I/93, S. 3458, 3462 und 3478). Der BMV betonte zwar, daß die DB nicht durch spezifische Subventionen für bestimmte Branchen oder Regionen belastet werden dürfe, sprach sich aber fast im gleichen Atemzug für derartige Maßnahmen aus, wenn sie verkehrs- und allgemein wirtschaftspolitisch gerechtfertigt wären (Ibid., S. 3462), ohne daß er für diese Allgemeinformel operationale Inhalte genannt hätte. Eine derartige Generalklausel stellte eine Einladung zu lobbyistischer Tätigkeit dar. Den Meinungsäußerungen der einzelnen Abgeordneten in der ersten Debatte über das BbG ist denn auch zu entnehmen, daß man versuchte, die Tarifpolitik der Bahn dahingehend zu beeinflussen, daß regionale Besonderheiten in noch stärkerem Maße als ohnehin schon geschehen berücksichtigt werden (Ibid., S. 3476 ff.). Diese Vorstöße standen in merkwürdigem Gegensatz zu den Beteuerungen, daß man aus gemeinwirtschaftlichen Gründen keinen Defizitbetrieb wolle (Ibid. und S. 3466).

64. Speziell der regionale Einfluß kommt auch in dem Vorstoß des Bundesrats zum Ausdruck, der einen Alternativ-Entwurf zum BbG einbrachte, der wesentlich mehr Kompetenzen für den Verwaltungsrat enthielt:

"Der mit diesen Funktionen (Überwachungs- und Entscheidungsfunktionen, CFL) ausgestattete Verwaltungsrat soll in sich die vielfältigen Interessen des wirtschaftlichen, des sozialen und des politischen Lebens in sich vereinigen. ... Die aus den Ländern zu entsendenden Vertreter werden vielmehr, wie die anderen Angehörigen des Verwaltungsrates auch, die wirtschaftlichen und sozialen Interessen vertreten, mit dem einen Unterschied, daß sie diese allgemeinen Notwendigkeiten unter dem Gesichtspunkt der Gegebenheiten des jeweiligen Landes sehen." (Ibid., S. 3469)

Das konnten letztlich nur die gruppenegoistischen Partialinteressen der entsandten Vertreter sein, weil Mitglieder der Landesregierungen oder der Landesparlamente nicht als Vertreter der Länder entsandt werden durften (Ibid.).

Noch deutlicher wird der Einfluß aus den Bemühungen um die Aufgaben des Verwaltungsrats der Bahn. Dieser war von Anfang an ausersehen, gesellschaftliche Gruppen zu repräsentieren (Ibid., S. 3464 und 3471), nämlich Vertreter der Länder, der verladenden Wirtschaft einschließlich der gesamten Verkehrswirtschaft, der Gewerkschaften, aber auch der Mitarbeiter der Bundesbahn selbst.

Die Sorge um regionale Belange hatte angesichts der föderativen Struktur des neuen Staatsgebildes wohl auch eine gewisse Anreizfunktion: Transportkostensubventionen für periphere Regionen waren vermutlich ein Mittel, um den Zusammenhalt der Föderation zu sichern. Räumlich differenzierte Grenzkostentarife hätten mancherorts wenn nicht Reue, so doch Verstimmung ausgelöst und politische Widerstände bei anderen, die Föderation betreffenden Entscheidungen mit sich gebracht. Die Wiederaufnahme der regionalpolitischen Komponente in das Tarifsysteem bedeutete daher so etwas wie das Einlösen eines politischen Versprechens an die Mitglieder der Föderation.

65. Schließlich gehörten auch alle diejenigen zu dem Kreis der potentiellen Nutznießer, die ermäßigte Personenverkehrstarife im gesamten Netz erwarten durften, also sozial Benachteiligte, Arbeitnehmer und Schüler. Letztere Wohltaten waren ziemlich breit gestreut. Hinsichtlich der Arbeitnehmertarife wird man einen Einfluß seitens der Gewerkschaften vermuten können, weil im BbG-Entwurf von vornherein vorgesehen war, die Gewerkschaften als gesellschaftliche Interessenvertreter aufzunehmen, nicht etwa nur die Eisenbahnergewerkschaft zur Mitbestimmung in Arbeitnehmerfragen (BT-Drs. 1/1341, S. 38 und 49).

66. Der Einfluß der Interessenvertreter der Eisenbahn selbst dürfte ebenfalls hoch zu veranschlagen sein, denn zum einen waren die Mitarbeiter nach wie vor Mitglieder des öffentlichen Dienstes, zumindest wieder von dem Zeitpunkt an, von dem ab die Alliierten im Vereinigten Wirtschaftsgebiet (und in der französischen Zone die Länder) den Eisenbahnbetrieb durch das Aufbaugesetz (bzw. durch Landesgesetze) wieder auf eine öffentlich-rechtliche Grundlage stellten (Sarter/Kittel, 1952, S. 12-15). Die Mitarbeiter der ehemaligen Deutschen Reichsbahn waren somit Staatsbedienstete, noch bevor die Bundesrepublik überhaupt gegründet wurde.

67. Die unklaren Rechtsverhältnisse und der rechtliche Neuaufbau hätten es wohl dennoch möglich gemacht, daß sich die neugegründete Bundesrepublik vom Staatsbahnsystem trennt. Dazu wäre allerdings eine ähnliche Anstrengung wie 1924 notwendig gewesen, als nach der Hyperinflation die quasi-privatrechtlich geführte Deutsche Reichsbahngesellschaft gegründet wurde, aus deren Überschüssen Reparationen aufgebracht werden sollten: Innerhalb weniger Monate hatte die DRG damals 25 vH ihres Personalbestandes abgebaut (Blankart, 1983, S. 10 ff.). Vergleichbares erschien offenbar nach 1945 nicht opportun, was wohl nicht zuletzt auf den Druck der entsprechenden Interessengruppen zurückgehen dürfte. So betonten der BMV und nahezu sämtliche Parteivertreter anlässlich der Beratung des BbG im Bundestag, welche bewundernswerte Leistungen die Mitarbeiter der Eisenbahnen beim Wiederaufbau geleistet hätten, daß diese hierfür mehr als nur Lob als Entgelt verdient hätten und daß das Schicksal der Eisenbahner und ihrer Familien von der Verabschiedung des den Staatsbahngedanken betonende BbG abhinge (BT-St.Ber., 1950, I/93, S. 3462, 3464, 3470 und 3473). Eine privatrechtliche Konstruktion wie 1924, die eine betriebswirtschaftlich orientierte Personalpolitik möglich gemacht hätte, wurde zwar diskutiert, jedoch mit Rücksicht auf die Vorgaben des Grundgesetzes verworfen (Sarter, Kittel, 1952, S. 261). Hätte man freilich dort dem Staatsbahngedanken nicht Verfassungsrang gegeben, wäre eine privatrechtliche Lösung, auch eine Privatisierung, möglich gewesen. Dazu wiederum hätten jedoch bereits die Alliierten die Weichen anders stellen müssen und nicht den öffentlich-rechtlichen Charakter der Reichsbahn bei Wiederaufnahme des Betriebs wiederherstellen dürfen. Damit fehlte ein wichtiges Element für einen ordnungspolitischen Erfolg gegen die sich wieder formierenden Interessengruppen innerhalb und außerhalb der Bahn: der Druck von außen, der 1923/24 durch die Reparationsforderungen nach dem Dawes-Plan, für die man die Gewinne der Reichsbahn verpfänden mußte, vorhanden gewesen war (Blankart, 1983, S. 11 f.). Daß man den Weg einer privatrechtlich organisierten Bahn, die der Gewinnmaximierung verpflichtet gewesen wäre, nicht beschritt, zeigt, daß der Begriff des "öffentlichen Interesses", wie er in den Eisenbahngesetzen Eingang fand, insgesamt wohl ein Synonym für den Einfluß der verschiedenen Interessengruppen darstellt. Blankart (Ibid., S. 13 f.) hat nachgewiesen, daß diese sich nach 1945 rasch zu formieren begannen und nachhaltig auf den Gesetzgebungsvorgang einwirkten.

68. Neben den Gruppen, die Einfluß geltend machten, weil sie direkte wirtschaftliche Vorteile aus einer gemeinwirtschaftlichen Staatsbahn zogen, kann auch der Einfluß der etablierten Anbieter der Güterfernverkehrsgewerbes nachgewiesen werden. Denn in der Beratung des Güterkraftverkehrsgesetzes wurde seitens des BMV betont, daß das Chaos auf den deutschen Straßen, das sich in einer völligen Mißachtung der amtlichen Tarife, gegenseitigen Preisunterbietungen bis zu den variablen Kosten (ohne Abschreibungen), sinkender Qualität und Sicherheit äußere, auf das Auftreten "gewerbefremder Unternehmer" zurückzuführen sei, die versuchten, sich "mit Hilfe des automobilistischen Schrotts (von vier großen Armeen im gesamten deutschen Raum) eine neue Lebensgrundlage zu schaffen" (BT-St.Ber., 1950, I/93, S. 3482). Wie schon in der Weltwirtschaftskrise strebten zahlreiche Neu-Unternehmer ins Straßentransportgewerbe und begannen, den etablierten Unternehmen scharfe Konkurrenz zu machen. Ohne einen direkten Einfluß seitens letzterer wäre es kaum denkbar gewesen, daß der Gesetzgeber mit der Kontingentierung der Konzessionen und den Preiskontrollen gerade auf diese Neuunternehmen zielte. Hätte nur die Sorge um die nachlassende Sicherheit und Beförderungsqualität im Vordergrund gestanden, hätte man die Auslese angesichts der Überkapazitäten dem Markt überlassen können, der die marginalen "schwarzen Schafe" rasch wieder beseitigt hätte. Der Güterkraftverkehr insgesamt zeigte jedoch ausgeprägte Wachstumstendenzen. Wie sehr etablierte Unternehmen bevorzugt wurden, zeigte sich auch daran, daß nach Verabschiedung des Gesetzes, wie schon erwähnt, vertriebene (etablierte, der Zunft angehörende) Unternehmer aus den früheren Ostgebieten Konzessionen an der Kontingents-Regelung vorbei erhielten.

69. Noch deutlicher wird der Einfluß des etablierten Gewerbes aus dem in der gleichen Sitzung erwähnten Umstand, daß die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr, die hinsichtlich Überwachung der Tarife, Beförderungsbedingungen und Konzessionsverwaltung die Nachfolge des Reichskraftwagenbetriebsverbandes antreten sollte, auf eine Initiative des Kraftverkersgewerbes zurückgeht. Die Unternehmen des Güterfernverkehrs hatten zunächst vergeblich versucht, freiwillige Genossenschaften, also ein privates Kartell zu gründen. Nachdem man damit keinen Erfolg hatte, trat man an den Gesetzgeber heran:

"Diese Bundesanstalt zur Überwachung des Güterfernverkehrs verdankt ihre Verankerung in diesem Gestzentwurf der Initiative des

Gewerbes selbst. Es ist sehr anzuerkennen, daß diese Initiative vom Gewerbe selbst ausgegangen ist, um damit einen wirklich entscheidenden Beitrag zur Sicherung der Verhältnisse im Straßenfernverkehr zu leisten. In der Anstalt, die hier vorgesehen ist, sollen weitgehend die lebendigen Kräfte der Selbstverwaltung und der Unternehmer im Straßenverkehrsgewerbe nutzbar gemacht werden." (Ibid., S. 3483).

Schließlich wird der Einfluß auch noch in zahlreichen Verweisen der Literatur erwähnt: Girnth (1954, S. 62) berichtet davon, daß etablierte Güterkraftverkehrsunternehmen Marktzutrittsbeschränkungen gefordert hätten. Eine Liberalisierung (bzw. ein Beibehalten des quasi-liberalisierten Zustands von 1945) wurde rundheraus abgelehnt; das Gewerbe wäre sogar bereit gewesen, im Gegenzug für eine Abschottung seiner Märkte gemeinwirtschaftliche Pflichten zu übernehmen (Helfrich, 1954, S. 41 f.). Soweit mußte man letztlich allerdings nicht gehen.

Die Interessengruppe des etablierten Güterkraftverkehrsgewerbes hatte sich also nach 1945 wieder rasch erholt und es geschafft, beim Gesetzgeber einschneidende Wettbewerbsbeschränkungen durchzusetzen (Blankart, 1983, S. 17). Diese Lobby-Tätigkeit trat zu derjenigen, die von den Gruppen entfaltet wurde, die von der gemeinwirtschaftlichen Staatsbahn profitierten. Im Gegenzug plädierten auch die Verantwortlichen bei der Bundesbahn wie ihre Vorgänger bei der Reichsbahn für die Kontingentierung im Straßengüterfernverkehr (Ibid.). Hier waren sich ganz der Theorie entsprechend DB-Führung und Gewerkschaft der Eisenbahner in ihren gemeinsamen Interessen einig: Die Gewerkschaft der Eisenbahner lobte das Wirken des alten RKB; er habe "den Kampf zwischen Schiene und Straße seiner Schärfe beraubt." (Girnth, 1954, S. 55).

70. Letzterer Gedanke leitet bereits über von der Tätigkeit privater Interessengruppen zu derjenigen verschiedener staatlicher Interessengruppen. Sie wären zu unterteilen in

- die Eigeninteressen öffentlicher Unternehmen im speziellen,
- die Eigeninteressen der gesamten Verkehrsbürokratie im allgemeinen und
- die Eigeninteressen der Regierung und des Parlaments, als Politikunternehmer Wohltaten verteilen zu können.

Zur ersten Gruppe müssen die Eigeninteressen der Eisenbahn-Beschäftigten und insbesondere ihres Managements gerechnet werden, jedoch nicht nur getragen vom Motiv der Einkommenssicherung, sondern auch von der Solidarität mit dem eigenen vom Hoheitsträger Staat entlehnten Aufgabenbereich, also der Identifikation mit der

"Corporate Identity". Die Theorie der Bürokratie einschließlich der (bei aller Satire empirisch untermauerten) Arbeiten Parkinsons liefert hier einen Erklärungsansatz für das Beharrungsvermögen der einmal (vor dem Kriege) geschaffenen Institutionen. Für das Wirken derartiger Interessen sprechen z.B. die in der Literatur und in den politischen Debatten jener Zeit immer wieder zu findenden Prognosen, daß das Zeitalter der Eisenbahn noch nicht vorüber sei (z.B. in BT-St.Ber., 1950, I/93, S. 3458), daß die Eisenbahn wiederum das Rückgrat des neu aufzubauenden Verkehrssystems bilden müsse (Müller-Hermann, 1954, S. 11 f.) und schließlich auch die bereits von den Alliierten und später der Bundesregierung getroffenen Entscheidung zugunsten eines beschleunigten Wiederaufbaus des Eisenbahnnetzes in seiner vollen Länge ³⁰⁾.

71. Unterstützt wurden derartige Bemühungen durch das Beharrungsvermögen der gesamten Verkehrsbürokratie, insbesondere jener im späteren Bundesverkehrsministerium, die sich auf Kräfte stützen mußte, deren bürokratischer Besitzstand bei einer wettbewerblichen Koordination bedroht worden wäre. Weil es seit jeher ein Ziel der Verkehrspolitik war, die (Lobby-)Interessen der einzelnen Verkehrsträger zu koordinieren (Misselwitz, 1958, S. 77-81), wurde dieses schließlich von der Verwaltung verinnerlicht und zugleich endgültig mit Beschlag belegt. Krebs (1960, S. 9) beklagt in seiner Geschichte des Verkehrsrechts, daß sich diese spartenweise, für alle Verkehrsträger getrennt, entwickelt habe. Er erklärt das damit,

- daß seitens der Verwaltung und des Gesetzgebers eine nur geringe Bereitschaft bestand, alle Verkehrsträger als Teile im Dienst einer Gesamtaufgabe zu sehen (was man wohl übersetzen könnte mit: alle Verkehrsträger als zu einem gemeinsamen relevanten Markt gehörig zu betrachten) und
- daß Spezialinstanzen geschaffen wurden, die nicht über ihren unmittelbaren Aufgabenbereich hinaus handeln konnten, zugleich aber stets von Angst um die Erhaltung ihres historischen Besitzstandes beherrscht waren.

Insofern bildete die Bürokratie bei Eisenbahn und im Verkehrswesen allgemein eine Interessengruppe für sich, die unabhängig von ihren

30) Vgl. Fußnote 21.

geldwerten Ansprüchen gegen den Staat auch an ihrer Aufgabe festhielt.

72. Dem Beharrungsvermögen der Bürokratie sind vermutlich auch die Regulierung im Personenverkehr auf der Straße und im Luftverkehr zuzurechnen. Vor dem Kriege war Busverkehr fast ausschließlich von Reichsbahn und Reichspost betrieben, Taxen waren als öffentliches Verkehrsmittel eingestuft worden. Im Luftverkehr war die Deutsche Lufthansa 1927 als Aktiengesellschaft im mehrheitlichen Eigentum des Staates gerade mit der Begründung gebildet worden, daß das Reich es sich nicht leisten könne, mehrere Gesellschaften zu subventionieren, die sich gegenseitig Wettbewerb machten (Wentscher, 1926/27, S. 13 f.). Auch diese Institutionen ließen sich angesichts der bürokratischen Besitzstände nur schwer wieder beseitigen. War es doch auch ein Wesen der Rechtsreform nach dem 2. Weltkrieg, das deutsche Recht von nationalsozialistischen Einflüssen zu reinigen, Bewährtes jedoch beizubehalten (v. Kunowski, 1978, S. 184 f.). Die Verkehrsmarktregulierung stammte in ihren Anfängen aus der Weimarer Zeit, sodaß nur wenige nationalsozialistische Relikte entfernt werden mußten. Dazu gehörten die ministeriellen Kontrollinstanzen nicht.

Im Falle des neuen Luftverkehrsgesetzes wird der Einfluß der Bürokratie besonders deutlich: Gestattet es das Gesetz doch prinzipiell, daß der BMV als Aufsichtsbehörde mehrere Gesellschaften zum In- und Auslandsflugverkehr zuläßt, allerdings unter Wahrung der "Interessen des öffentlichen Verkehrs (und der Verkehrsteilnehmer)." Aus dem Ergebnis, daß nämlich die Lufthansa im In- und Auslandsverkehr bis auf ganz wenige Ausnahmen in allerjüngster Zeit dominiert und die Tarife im Luft- und Eisenbahnverkehr in einem festen Verhältnis zueinander festgesetzt werden (Soltwedel et al., 1986, S. 197 f. und 272), kann man keinen anderen Schluß ziehen, als daß die Aufsichtsbehörde ihrer Koordinationsaufgabe im Sinne des Wahrens angestammter Besitzstände nachgekommen ist und sich damit selbst ihre Existenz zu sichern sucht.

73. Der Einfluß der Interessengruppen, privater wie bürokratischer, kann jedoch nicht hinreichend gewesen sein, denn private Interessengruppen gab es auch in anderen Wirtschaftsbereichen. Auch ein allgemeiner Rekurs auf den Politikunternehmer, der bereit ist, Wohltaten an seine Klientel zu verteilen, reicht aus demselben Grund nicht aus. Daher muß ein zusätzliches Element

hinzukommen, nämlich die Bereitschaft des Parlaments und der Regierung, gerade den Wünschen dieser Interessengruppen nachzukommen. Erklärlich wäre dies dann, wenn Parlament und Regierung auch noch ein eigenes Interesse haben.

74. Ein solches Interesse könnte für das Verkehrswesen im stärkerem Maße als bei anderen Sektoren der Volkswirtschaft angenommen werden. Die Verkehrswissenschaft betont prononciert, daß das Transportwesen quasi im Brennpunkt der Volkswirtschaft liege, daß die Bewegung von Faktoren und Gütern Bestandteil nahezu jeden Produktionsvorgangs sei und daß funktionierendes Verkehrssystem dem Blutkreislauf im Körper vergleichbar sei³¹⁾. Aus positiv-theoretischer Sicht erklärt das, weshalb ein Staatsgebilde, gleich welcher Form, ein Interesse an Einfluß im Verkehrswesen hat: Je größer der direkte Einfluß des Staates auf das Transportsystem ist,

- desto nachhaltiger kann er vom Zentrum des Staatsgebietes aus traditionell öffentliche Güter wie innere und äußere Sicherheit bis zur Peripherie hin anbieten,
- desto eher kann er Machtpolitik treiben,
- desto eher kann er eine gestaltende (= aktive, wählerwirksame) Raumordnungs- und Strukturpolitik betreiben,
- desto eher kann er Redistributionsmaßnahmen einleiten, die nicht direkt der parlamentarischen Budgetkontrolle und damit dem Widerspruch der Zahlenden unterliegen (Laaser, 1983, S. 8 f.).

Wenn sich dann noch ein Verkehrsmittel wie die Eisenbahn im 19. Jahrhundert als derart rentabel erwies, daß es als fiskalische Einnahmequelle geeignet war, die Steuern überflüssig machte (Ibid. S. 9 f.), dann wird klar, daß in der frühen Phase der Verstaatlichung der Eisenbahnen der Einfluß des Staates auf das Verkehrswesen sich nicht nur auf die Verkehrswege beschränkte, sondern sich auch gleich auf die auf ihnen verkehrenden wichtigsten Verkehrsmittel ausdehnte. Diese Politik wurde dann in den dreißiger Jahren unseres Jahrhunderts ausdrücklich fortgesetzt (Tz. 10). Bezieht man dann noch den Umstand mit ein, daß die Schwächen dieses Systems durch die Planwirtschaft des Dritten Reiches verdeckt worden

31) Vgl. als einen unter vielen Predöhl (1958, S. 9 ff.). Die Verkehrswissenschaft sieht das für sich genommen bereits als hinreichenden Grund zur Regulierung des Verkehrswesens.

waren, so liegt der Schluß nahe, daß die staatlichen Eigeninteressen - von der Machtpolitik einmal abgesehen - auch nach 1945 noch gültig waren, und man die Verkehrspolitik mit einer staatlichen Eisenbahn im Zentrum nach wie vor als eine zusätzliche politische Handlungsoption ansah, die mit vermeintlich geringen Transaktionskosten zu handhaben war³²⁾, und die man zudem bald wieder hochrentabel zu machen gedachte (Rittershausen, 1949, S. 22). Verkehrspolitik war damit wieder als ein Instrument der allgemeinen Wirtschaftspolitik konstituiert: Ähnlich, wie man die Nachfrage nach Verkehrsleistungen als abgeleitet ansah, wurde die Verkehrspolitik zur abgeleiteten Politik. In dieser Weise dürfte man wohl das staatseigene Interesse an der Verkehrsmarktregulierung definieren und die Passagen der Begründung des BbG sowie derjenigen zu den komplementären Gesetzen deuten können, die davon sprechen, daß die DB den Richtlinien der Politik zu dienen habe (Tz. 34).

III.2.2.3 Der Einfluß der Berater

75. Insgesamt betrachtet kann man für die fünfziger Jahre sagen, daß die verkehrspolitische Generallinie geprägt war durch administrative Vorstellungen und ingenieurmäßige Denkmodelle, die eine Koordination der Verkehrsträger mit obrigkeitlichen statt mit marktwirtschaftlichen Mitteln anstrebte (Kloten, 1956, S. 195 f.); es bestand dabei sogar die Tendenz, den Interventionismus graduell zu intensivieren (v. Kunowski, 1978, S. 157). Was für die Verkehrspolitik galt, hat mit geringer Einschränkung auch für die Verkehrswissenschaft Gültigkeit. Das läßt sich unter anderem damit beleuen, daß führende Vertreter der Wissenschaft, die bald darauf auch den wissenschaftlichen Beirat beim neuen Bundesverkehrsminister bildeten, ausgebildete Ingenieure oder Juristen waren und daß die "Unternehmens-"Vertreter im Bahnmanagement ebenfalls diesen Fachrichtungen kaum jedoch dem wirtschaftswissenschaftlichen Ausbildungsgang zuzurechnen waren³³⁾.

32) Vgl. Fußnote 26.

33) Einer der angesehensten unter den damaligen Verkehrswissenschaftlern, Carl Pirath, beispielsweise war Dr. der Ingenieurwissenschaften (Frohne, Berkenkopf, 1954, S. 64 f.). Zur personellen Forts. Fußnote

76. Die verkehrswissenschaftlichen Berater ergaben verfügten über einen bedeutenden Einfluß auf die Verkehrspolitik der Bundesrepublik: In einem Stadium, in dem alte rechtliche und wirtschaftliche Institutionen beseitigt wurden und im Zuge der Konsolidierung des Staates neue an deren Stelle treten, kam der wissenschaftlichen Beratung eine besondere Rolle zu. Ein Plädoyer für eine marktwirtschaftliche Lösung im Verkehrswesen hätte zu jener Zeit, als sich die Idee einer sozialen Marktwirtschaft durchzusetzen begann, vermutlich mäßigend auf die gegenteiligen Gruppeneinflüsse ausgewirkt. Tatsächlich aber war nahezu die gesamte wissenschaftliche Profession auf gemeinwirtschaftliches Denken eingeschworen. Kloten (1962, S. 225) stellt die Hypothese auf, daß das Festhalten an überkommenen Ideen wie der Rolle des Verkehrs als Diener der Wirtschaft nicht ohne den (wissenschafts-) konservativen Einfluß der Verkehrswissenschaft möglich gewesen wäre. So nimmt es nicht wunder, daß marktwirtschaftliche Vorstöße im Verkehrswesen in der Presse - einige zitiert Helfrich (1954, S. 41) - und im politischen Bereich dünn gesät waren.

77. Die Inhalte der verkehrswissenschaftlichen Lehre setzte sich in der Tat aus Elementen zusammen, die eher der technischen denn der ökonomischen Sphäre entlehnt waren. Die Beschäftigung mit elementaren Wirkungen des marktwirtschaftlichen Anreiz- und Anpassungsmechanismus fehlt dagegen nahezu völlig. Einmal geschaffene Institutionen wurden verabsolutiert, statt angesichts sich wandelnder Rahmenbedingungen relativiert zu werden. Das betraf zunächst die Lehre vom Verkehr als dem Mittelpunkt der Wirtschaft, von dem jedermann abhängig sei und der deshalb nicht dem privaten Profitinteresse überlassen bleiben dürfe. Die Verkehrswissenschaft lieferte hier Modelle, die von der allgemeinen Wirtschaftswissenschaft schon damals als kurios angesehen wurden (Kloten, 1956, S. 198 f.). Von Otto Most etwa stammte die These, daß das Verkehrswesen Parallelen zum Geld- und Kreditwesen aufweise und den anderen Sektoren in der Bedeutung vorgelagert sei (Most, 1954, S. 20). Ähnliches wollte wohl Helfrich (1954, S. 51) andeuten, wenn er dem

Forts. Fußnote

Zusammensetzung des Wissenschaftlichen Beirats im einzelnen siehe Napp-Zinn (1954, S. 99 f.). Über den Mangel an Wirtschaftswissenschaftlern in den Reihen der Verwaltung der DB beklagt sich z.B. Müller-Hermann (1954, S. 37 ff.).

Verkehrswesen - wie dem Geldwesen - eine Rolle zuwies, die in "der arbeitsteiligen Verflechtung ... aus zwei plus zwei nicht vier, sondern fünf oder sechs macht". In ökonomische Kategorien übersetzt müßte dies wohl heißen, daß vom Verkehrswesen externe Effekte auf die Gesamtwirtschaft ausgehen (Soltwedel et al., 1986, S. 234). Freilich ergibt sich daraus kein Zwang zu staatlichem Eingreifen, da es sich bestenfalls um pekuniäre Externalitäten, Änderungen der Angebots- und Nachfrageniveaus- bzw. -strukturen und mithin der relativen Preise handelt, die nicht zu einer Abweichung vom Pareto-Optimum führen (Blankart, 1980, S. 83 f.). Diese Unterscheidung traf man in der Verkehrswissenschaft nicht und entdeckte auch nicht den Widerspruch, wenn man im Zusammenhang mit der Zentralitäts-These dem privaten Gewinnstreben die Schuld an einer vermeintlichen Unterversorgung mit Verkehrsleistungen gab: Wenn das Verkehrswesen so unverzichtbar war für die gesamte Wirtschaft, so mußte es doch gerade deshalb prosperieren und das Gewinnstreben genau zu derjenigen Verkehrsbedienung führen, die der jeweiligen Nachfrage und Zahlungsbereitschaft der Nachfrager entsprach. Freilich hätte das bedeutet, daß Kostendifferenzen aufgetreten wären und eine Tarifeinheit im Raum nicht möglich gewesen wäre. Es war somit nicht das private Gewinnstreben, das den Auslöser für staatliches Eingreifen abgeben mußte, sondern ein Verteilungsurteil, nämlich daß die Transportkosten im Raum nicht differieren dürften.

78. Die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung ist somit der Zentralitätsthese eng verwandt. Wenn auch, wie wir gesehen haben, eine Regulierung des Verkehrswesens keine typische deutsche Angelegenheit war, so war es doch die wissenschaftliche Doktrien der Gemeinwirtschaftlichkeit im Verkehr (Kloten, 1956, S. 203 ff.). Aufbauend auf den Arbeiten von Emil Sax (Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatwirtschaft, 1878/79) über Franz Ulrich, Johannes Vogt, Carl Pirath und Otto Most zog sich eine lange Tradition des Eintretens für die Gemeinwirtschaftlichkeit des Verkehrswesens durch die verkehrswissenschaftliche Lehrmeinung bis hin in den damaligen Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesverkehrsministerium (Napp-Zinn, 1954, S. 92-102). In nahezu jeder verkehrswissenschaftlichen Veröffentlichung jener Tage findet man ein Plädoyer zugunsten einer Gemeinwirtschaftlichkeit der Eisenbahnen und der Absicherung der Eisenbahnen vor dem dieses System erodierenden

Wettbewerb³⁴⁾. Teilweise waren die Argumente eher verschwommen, teilweise wurde aber auch direkt auf die politischen Optionen verwiesen, die der Regierung mit der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung an die Hand gegeben würden.

79. Tarifeinheit im Raum, Sondertarife für agrarische und mineralische Rohstoffe teilweise unter der Grenzkosten und die Marktaustrittsschranke für die Bahn in Form des Stilllegungsvorbehalts wurden gerechtfertigt mit den Ergebnissen der Standorttheorie. Der gemeinwirtschaftliche Tarif war stets auch von den Standorttheoretikern befürwortet worden, da die Verbilligung der Rohstofftransporte eine gleichmäßigere räumliche Verteilung von Rohstoffförderung und -verarbeitung bewirke, peripher gelegene Unternehmen begünstigt würden und allgemein zu einer Entballung führe (Kloten, 1962, S. 208 ff.). Nicht-pekuniäre externe Effekte, die eine ökonomische Begründung für staatliches Eingreifen abgegeben hätten, lagen hier jedoch nicht mehr vor: Eine Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in abgelegenen Regionen war gerade von den Industrien nicht zu erwarten, die ihren Standort in Abhängigkeit von den Transportkosten wählen, der Schwerindustrie (Ibid., S. 216; Blankart, 1980, S. 84). Man hätte eigentlich schon damals erkennen müssen, daß die Transportkosten für den Entwicklungsstand selbst der deutschen Vorkriegswirtschaft nicht mehr die tragende Rolle spielen und der Erfolg des Kraftwagens gerade in einem Strukturwandel hin zu moderneren Industrien begründet war, die veredelte und weniger transportkostensensible Produkte herstellten (Kloten, 1962, S. 217 f.). Im Festhalten an der Standorttheorie, die auf die Verhältnisse der Schwerindustrie zugeschnitten war, haftete der Verkehrswissenschaft ein konservatives Element an; sie erklärte damit die Verkehrspolitik zum Instrument einer konservierenden Struktur- und Interessengruppenpolitik.

Die Alternative zu dieser internen Subventionierung - die Zahlung expliziter Subventionen an Verkehrsnachfrager in als benachteiligt geltenden Gebieten - wurde zwar erkannt, aber unter dem Hinweis auf die Kosten der Durchführung und parlamentarischen Widerstand abgetan (Helfrich, 1954, S. 43 f.).

34) Vgl. z.B. Girnth (1954, S. 17 f.), Böttger (1952, S. 28, 59 und 64), Helfrich (1954, S. 42), Berkenkopf (1954, S. 78), Napp-Zinn (1954, S. 102 ff.).

80. Ein weiteres Element der Verkehrswissenschaft jener Zeit war die Lehre von den Besonderheiten der Verkehrs, die es verbieten würden, die Verkehrsmärkte dem Wettbewerbsprinzip zu unterwerfen. Sie trat gerade Anfang der fünfziger Jahre besonders deutlich hervor und unterstützte die These von der Gemeinwirtschaftlichkeit (Peters, 1970, S. 208). Kernelemente der Besonderheiten-Lehre waren die fehlende Möglichkeit zur Lagerhaltung, hohe Fixkosten, der Zwang zum Vorhalten von Reservekapazitäten, die Unvollkommenheit der Verkehrsmärkte, heterogene Marktformen und Verhaltensweisen, die Unpaarigkeit der Verkehrsströme usw. Obwohl die Besonderheiten-Lehre bereits auf den ersten Blick als ökonomisch nicht haltbar erscheinen mußte³⁵⁾, fand sie rasch Verbreitung; man kann sie den Aussagen nahezu jeder verkehrswissenschaftlichen Abhandlung jener Zeit entnehmen³⁶⁾. In neueren Versionen übernahm sie die Theorie des Marktversagens aufgrund natürlicher Monopole, dem Hang zu ruinöser Konkurrenz und die Ausprägung externer Effekte (Soltwedel et al., 1986, S. 209 f.). Daß damit den private Interessengruppen ein willkommenes Argument in die Hand gegeben wurde, das sie sofort aufgriffen und verbreiteten, und daß die Interessengruppen in Verwaltung und Politik für ihre Tätigkeit sich die Argumente der privaten Interessengruppen zu eigen machten, weil es ihnen ein Alibi für ihre Tätigkeit bot, zeigt nur zu deutlich den Einfluß der Verkehrswissenschaft (Peters, 1970, S. 210). Die These von den Besonderheiten hat trotz früh geäußerter Kritik ein zähes Eigenleben gehabt.

81. Ein weiteres Argument, das die Verkehrswissenschaft den jeweiligen Interessengruppen an die Hand lieferte, war dasjenige von den gleichen Startbedingungen für alle Verkehrsträger (Kloten, 1956, S. 215). Statt daß man sich jedoch auf formale Fragen beschränkte, interpretierte man Startbedingungen materiell und verstand unter dem Angleichen das Eliminieren von spezifischen Kostenvorteilen, aufgrund derer sich eine Arbeitsteilung am Markt hätte herausbilden können - so jedenfalls muß man entsprechende Äußerungen deuten (Girnth, 1954, S. 20; Kirch, 1964, S. 99).

35) Zu einer eingehenden Kritik siehe z.B. Kloten (1962), Storsberg (1963), Hamm (1964) und Peters (1966).

36) Stellvertretend sei zitiert Berkenkopf (1954, S. 74 ff.).

Überspitzt gesagt bedeutet das, daß man durchaus für Wettbewerb im Verkehrswesen plädierte, allerdings nur unter der Voraussetzung, daß alle Unternehmen die gleichen Kostenverläufe aufweisen und der Status quo daher erhalten bleibt. Aus marktwirtschaftlicher Sicht wurden damit die interessantesten Elemente einfach wegdefiniert. Unter diesen Umständen ist es zumindest konsequent, daß die entsprechenden Verkehrswissenschaftler stets - quasi als deus ex machina - wußten, wie die Arbeitsteilung auszusehen habe, und daß dies nur auf administrativem Wege herbeizuführen sei: Die Eisenbahn habe den Langstrecken-Knotenpunktverkehr zu übernehmen und das Kraftfahrzeug sei für den Kurzstrecken-, Zubringer- und Flächenverkehr zuständig (Girnth, 1954, S. 37).

Obwohl man wohl zumindest der Tendenz nach eine derartige Spezialisierung erwarten kann, stellt sich die tatsächliche Arbeitsteilung letztlich nur im Wettbewerb heraus und auch dann kann man kaum, wie von der Verkehrswissenschaft stets angenommen, zugleich eine vollkommene Spezialisierung der Verkehrsträger postulieren. Diese Aussage dürfte ein Ausfluß der These sein, daß im Verkehrswesen natürliche Monopole und ruinöse Konkurrenz vorherrschen.

82. Zusammenfassend kann man sagen, daß die Verkehrswissenschaft mit den Thesen von der zentralen Position des Verkehrswesens, der Notwendigkeit der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung, der Besonderheiten des Verkehrswesen und der Angleichung der Startbedingungen einen marktfeindlichen wissenschaftlichen Unterbau lieferte, der von denjenigen, die an Wettbewerbsbeschränkungen ein Interesse hatten, aufgegriffen wurde. Die Rolle der wissenschaftlichen Beratung muß angesichts des umstandes, daß man sich in den genannten Thesen weitgehend einig war und daß sich kaum Widerspruch regte, als hoch eingeschätzt werden. Die marktfeindliche Einstellung der deutschen Verkehrswissenschaft dürfte auch darauf zurückzuführen sein, daß sie eine Art "Ehe" mit ihrem Untersuchungsgegenstand im Sinne der Capture-Theorie eingegangen war.

IV. Abschließende Bewertung

83. Anhand des vorgestellten Quellenmaterials läßt sich der Einfluß der einzelnen Handelnden, der privaten Interessengruppen, der Bürokratien, der Politiker und der wissenschaftlichen Berater im einzelnen aufzeigen. Mit der Analyse kann man allerdings nicht den Einfluß quantifizieren und gewichten. Bewerten läßt es sich daher nur aufgrund von Plausibilitätsüberlegungen.

84. Daß private Interessengruppen (wie die Nutznießer der Eisenbahntarifpolitik und die etablierten Unternehmen in den Bereichen, die zum Schutz der Bahn re-reguliert wurden) Lobby-Aktivitäten entfaltet haben, wird insgesamt nicht bezweifelt (v. Suntum, 1986, S. 104; Peters, 1970, S. 210; Blankart, 1983, S. 13 f. und 16 f.), da die Regulierungen vor allem auch zu ihren Gunsten ausfielen. Wenn es jedoch nur die Interessengruppen allein gewesen wären, die für eine wettbewerbsfeindliche Verkehrsordnung plädiert hätten, dann dürfte damit ihr Einfluß überbewertet werden. Denn ansonsten hätte auch der Rest der deutschen Wirtschaft nicht liberalisiert werden können, weil Partikularinteressen auch dort am Werke waren, und wenig dafür spricht, daß die Gruppen im Verkehr aus sich heraus besonders stark gewesen wären. Damit es zu der Verkehrsordnung kommen konnte, die wir kennen, bedurfte es wohl kräftiger Nachhilfe seitens desjenigen, der die geringsten Transaktionskosten beim Rentseeking hat, seitens des Staates selbst (als Konglomerat verschiedener interner Interessengruppen).

85. Um nämlich den Interessengruppen in ihren Wünschen entgegenzukommen bedurfte es "williger" Politiker. Wenn man in diesem Zusammenhang bedenkt, daß mit dem Instrument der Verkehrspolitik als Umverteilungspolitik Subventionen an weitgestreute Wähler im gesamten Staatsgebiet verteilt werden konnten, ohne daß dies der schweigenden Mehrheit direkt offenbar wurde, und hinsichtlich eines Abbaus das Prisoner's-Dilemma dienstbar zu machen war, dann wird deutlich, daß die Regulierung gerade des Verkehrswesen positiv-ökonomisch zwangsläufig war.

86. (Pekuniär bedingte und parkinsonsche) Beharrungstendenzen in der Bürokratie gaben den Bemühungen der Politik sicheren Rückhalt. Zwar war die Verstaatlichung der Eisenbahnen im 19. Jahrhundert

vor allem aus fiskalischer Begehrlichkeit heraus durchgeführt worden; die damit geschaffenen Institutionen ließen sich aber selbst durch politische Krisen nicht zerstören. Als es um die neue Verkehrsordnung ging, übten auch sie einen konservierenden Einfluß aus.

87. Da nun auch die Verkehrswissenschaft nahezu einmütig für ein Beibehalten des überkommenen Ordnungssystems selbst im Rahmen einer sonst marktwirtschaftlichen Ordnung plädierte, war auch von dieser Seite kein Widerstand zu erwarten. Eine marktwirtschaftliche Verkehrsordnung hatte damit keine Chance. Wenn von Seiten der Verkehrswissenschaft Impulse für ein Wettbewerbssystem gekommen wären, hätte es der neugegründete Staat trotz aller Interessengruppen wohl kaum so einfach gehabt, den Wettbewerb im Verkehrswesen zu beseitigen. Daß diese Impulse nicht kamen, wird man vielleicht als Kapitulation vor der Macht der Fakten, nämlich der staatlichen Begehrlichkeit auf die Kontrolle des Verkehrswesens deuten können.

Literaturverzeichnis

- BASTIAT, Frederic, "Die schrankenlose Konkurrenz". In: Dr. Karl Braun-Wiesbaden (Hrsg.), Friedrich Bastiat - Eine Auswahl aus seinen Werken, Berlin 1880, S. 96-129.
- BERKENKOPF, Paul, "Der Verkehr in der Marktwirtschaft". Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 25. Jg. 1954, Heft 2, S. 73-89.
- BLANKART, Charles Beat, Waves of Regulation and Deregulation in the German Railroad and Trucking Industry, Diskussionbeiträge der Institute für Volkswirtschaftslehre der Hochschule der Bundeswehr München, 16, April 1983.
- Ders., Ökonomie der öffentlichen Unternehmen. Eine institutionelle Analyse der Staatswirtschaft. WiSo-Kurzlehrbücher, Reihe Volkswirtschaft, München 1980.
- BÖTTGER, Wilhelm, Zur deutschen Verkehrsordnung (Kritik und Aufbau). Technische und Volkswirtschaftliche Berichte des Wirtschafts- und Verkehrsministeriums Nordrhein-Westfalen, hrsg. von Min.-Dir. Dipl.-Ing. BRANDT. Als Manuskript gedruckt, o.O. 1952.
- BONUS, Holger, "Mehr Markt im Verkehrswesen". In: Herbert GIERSCH (Hrsg.), Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik. Stuttgart 1983. S. 206-231.
- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT, Entscheidungen, Bd. 11, 1961 und Bd. 40, 1975.
- BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR (Hrsg.), Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1961. Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Band 22. Bad Godesberg 1961.
- DEUTSCHER BUNDESTAG, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Drucksachen, Bonn,
- I. Wahlperiode 1949/Nr. 1341,
- I/1342,
- I/1343,
- I/2489,
- III. Wahlperiode 1957/Nr. 100,
- III/255.
- DEUTSCHER BUNDESTAG, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, Bonn,
- I. Wahlperiode 1949/93. Sitzung vom 19.10.1950.
- DONGES, Juergen B., Klaus-Werner SCHATZ, Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Umfang, Struktur, Wirkungen. Institut für Weltwirtschaft Kiel, Kieler Diskussionsbeiträge, 119/120, Mai 1986.
- ERDELMANN, Alfred, Die Reglementierung des Güterkraftverkehrs als Ordnungsinstrument der Verkehrspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, Dissertation, Universität Köln, 1958.
- FROHNE, Edmund, Paul BERKENKOPF, "Widmung für Carl Pirath". Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 25. Jg. 1954, Heft 2, zwischen S. 64 und 65.
- GIRNTH, Walter, Chaos oder Ordnung? Alarm im westdeutschen Verkehr. Bonn 1954.

- HAMM, Walter, Preise als verkehrspolitisches Ordnungselement. Heidelberg 1964.
- Ders., "Regulated Industries: Transportation". Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft, Vol. 136, 1980, S. 576-592.
- Ders., "Transportwesen". In: Peter OBERENDER (Hrsg.), Marktstruktur und Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland. München 1984, S. 455-489.
- HELFRICH, Paul, "Am Kreuzweg der Verkehrspolitik: 'Gemeinwirtschaft' oder 'Marktwirtschaft' im Verkehrswesen?". Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 25. Jg. 1954, Heft 1, S. 39-55.
- KAUFER, Erich, Theorie der öffentlichen Regulierung. München 1981.
- KIRCH, Eleonore, Die Neuordnung des Geldwesens, des Kreditmarktes und des Verkehrsmarktes der westdeutschen Wirtschaft nach der Währungsreform. Dissertation, Philipps-Universität Marburg, 1964.
- KLOTEN, Norbert, "Verkehrsreform und Tarifreform". ORDO, 8. Jg. 1956, S. 195-217.
- Ders., "Die Gemeinwirtschaftlichkeit im Verkehr. Zum Stilwandel in der Verkehrspolitik". ORDO, 13. Jg. 1962, S. 199-232.
- KREBS, Theodor, Verkehrsrecht und Verkehrswirtschaft. Ein Kompendium zur kritischen Einführung in die Ordnung des Verkehrs. Berlin, Göttingen, Heidelberg 1960.
- KUNOWSKI, Jan von, Ordnung des Wettbewerbs und Wirtschaftslenkung in der verkehrspolitischen Gesetzgebung - Grundlagen der Verkehrswirtschaft im deutschen und europäischen Recht. Dissertation, Ludwig-Maximilians-Universität München, 1978.
- LAASER, Claus-Friedrich, Rentseeking im deutschen Verkehrswesen. Institut für Weltwirtschaft Kiel, Kieler Arbeitspapiere, 177, Juli 1983.
- Ders., Ausländische Erfahrungen mit Deregulierungsexperimenten im Verkehrswesen. Institut für Weltwirtschaft Kiel, Kieler Arbeitspapiere, 270, Oktober 1986.
- MISSELWITZ, Arno, Der Wettbewerb zwischen Eisenbahn und Kraftwagen und die deutsche Verkehrspolitik. Dissertation, Universität Basel, 1957.
- MOST, Otto, Soziale Marktwirtschaft und Verkehr. Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 6. Bielefeld 1954.
- MÜLLER-HERMANN, Ernst, Wettbewerb und Ordnung. Grundlage der Verkehrspolitik. Darmstadt 1954.
- NAPP-ZINN, Anton-Felix, "Gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung. Entwicklung und Problematik eines verkehrspolitischen Grundsatzes". Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 25. Jg. 1954, Heft 2, S. 90-109.
- OTTMANN, Karl, "Das neue Bundesbahngesetz". Die Bundesbahn - Amtliches Organ der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn, 25. Jg. 1951, Heft 23/24, S. 847-860.

- PETERS, Hans-Rudolf, Der Verkehrsmarkt, Dissertation, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau, 1958.
- Ders. Marktwirtschaftliche Verkehrsordnung und die "Besonderheiten" des Güterverkehrs. Ein Beitrag zur Liberalisierung des Güterverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland. Bad Godesberg 1966.
- Ders., "Verkehrspolitik gegen den Markt. Zur verkehrspolitischen Fehlentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland". Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 25. Jg. 1970, Nr. 3, S. 206-219.
- PREDÖHL, Andreas, Verkehrspolitik. Grundriß der Sozialwissenschaft, Bd. 15, Göttingen 1958.
- RITSCHL, Hans, Vom Verkehrschaos zur Verkehrsordnung. Zeitfragen, Nr. 5, Hamburg 1968.
- RITTERSHAUSEN, Heinrich, Die Bundesbahn im Wettbewerb. Die Umstellung des größten ehemaligen Monopolunternehmens auf eine neue Zeit. Bad Hersfeld 1949.
- SARTER, Adolf, Theodor KITTEL, Die Deutsche Bundesbahn. Ihr Aufbau und Ihre Arbeitsgrundlagen. Dargestellt unter Erläuterung des Bundesbahngesetzes, des Allgemeinen Eisenbahngesetzes und des Bundesbahnvermögensgesetzes. Frankfurt am Main 1952.
- SAX, Emil, Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft, Wien 1878 (Bd. 1) und 1879 (Bd.2).
- SCHMITT, Alphons, "Verkehrsordnung durch Wettbewerb oder Zwang? Zum Problem Schiene-Straße". ORDO, 3. Jg. 1950, S. 173-210.
- Ders., Gutachten über die Entwicklung der Beförderungsentgelte, der Beförderungskosten und des allgemeinen Preisniveaus in der Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 19. Bielefeld 1959.
- SOLTWEDEL, Rüdiger, "Von der leitbildorientierten Regionalpolitik zum System der konkurrierenden Zonen". Die Weltwirtschaft, Institut für Weltwirtschaft Kiel, 1987, Heft 1. In Vorbereitung.
- SOLTWEDEL, Rüdiger, Axel BUSCH, Alexander GROSS, Claus-Friedrich LAASER, Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, Kieler Studien, 202, Tübingen 1986.
- Dies., Zur staatlichen Marktregulierung in der Bundesrepublik, Institut für Weltwirtschaft Kiel, Kieler Sonderpublikationen, Kiel 1987.
- STORSBERG, Günter, Die Bedeutung der kleinen Verkehrsreform für die Preis- und Tarifbildung im Güterverkehr. Gutachten im Auftrag des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz. Bonn 1963.
- SUNTUM, Ulrich van, Verkehrspolitik. WiSo-Kurzlehrbücher, Reihe Volkswirtschaft, München 1986.
- WENTSCHER, Bruno, "Ein Jahr Deutsche Luft Hansa". Jahrbuch für Luftverkehr, 1927, S. 13-39.
- WIRTSCHAFTSDIENST, "Zeitgespräch. Die Verkehrsgesetze im Spiegel der Meinungen", (versch. Autoren, z.T. ohne Namensnennung). Wirtschaftsdienst, 34. Jg. 1954, Heft 6, S. 305-314.