

Laaser, Claus-Friedrich

Article — Digitized Version

Regionale Aspekte der Verkehrsordnungspolitik

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Laaser, Claus-Friedrich (1987) : Regionale Aspekte der Verkehrsordnungspolitik, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 1, pp. 97-115

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1339>

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.

Regionale Aspekte der Verkehrsordnungspolitik

Von Claus-Friedrich Laaser

Die Verkehrsordnungspolitik stellt die Weichen für das Geschehen an den Verkehrsmärkten und entscheidet mit über die effiziente Nutzung der verkehrsbezogenen Infrastruktur¹. Sie hat damit eine wichtige Funktion für die wirtschaftliche Entwicklung in den einzelnen Regionen. In der Bundesrepublik Deutschland basiert die Verkehrspolitik auf dem Gedanken der "kontrollierten Wettbewerbsordnung". Die Betonung liegt bislang eindeutig auf "Kontrolle" und nicht auf "Wettbewerb", nicht nur weil man einen freien Wettbewerb im Verkehrswesen weitgehend für unmöglich hält, sondern auch weil seit Ende der vierziger Jahre die Deutsche Bundesbahn (DB) als Instrument der Wirtschafts- und dabei vor allem der Regionalpolitik eingesetzt wird. In diesem Zusammenhang spielt das Konzept der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung eine herausragende Rolle. Wesentliche Bestandteile dieses Konzepts sind regionalpolitischer Art: (a) die Tarifeinheit im Raum, die prinzipiell für alle Verkehrsträger gelten soll und die sich darin manifestiert, daß jeder Personen- oder Tonnenkilometer gleich tarifiert werden soll unabhängig von bestehenden Kostenunterschieden, und (b) die Betriebs- und Bedienungspflicht der Bahn sowie der Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs auf bestehenden Verbindungen, die unabhängig von der Rentabilität eines Dienstes ist. Der Wettbewerb durch den Straßengüterfernverkehr, den Straßenpersonenverkehr und den Luftverkehr wurde mit dem Argument unterbunden, daß das System der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung vor finanzieller Erosion zu schützen sei². Obwohl das Prinzip der Tarifeinheit im Raum von Anfang an nicht konsequent verfolgt wurde³, bildete die gemeinwirtschaftliche Zielsetzung gleichwohl den Anlaß für die Beschränkung des Wettbewerbs im Verkehrswesen. Die Regulierung des Verkehrswesens in der Bundesrepublik beruht daher auf dem Staatsbahngedanken und der Protektion der Bahn vor Substitutionskonkurrenz: Die Deutsche Bundesbahn als öffentliches Unternehmen ist zentral für den Schienenverkehr zuständig, wobei der Eigentümer Bund auftretende Fehlbeträge der DB aus Haushaltsmitteln abdeckt. Vor dem Substitutionswettbewerb durch andere Verkehrsträger soll die Bahn durch Marktzugangsbeschränkungen im Straßengüterfernverkehr, im Busverkehr und im Luftverkehr sowie durch ein Verbot des Preiswettbewerbs sowohl zwischen sämtlichen Verkehrsträgern als auch zwischen den einzelnen Anbietern der jeweiligen Verkehrsträger geschützt werden⁴.

¹ Georg Rüter, Regionalpolitik im Umbruch. Bayreuth 1987, S. 137 f.

² Vgl. Claus-Friedrich Laaser, Die ordnungspolitische Sonderstellung des Verkehrswesens bei der Liberalisierung der westdeutschen Wirtschaft nach 1945. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 292, Juli 1987.

³ Durchbrochen wird die Tarifeinheit im Raum z.B. durch die Ausnahmetarife, zu denen die Bahn mittlerweile 80 vH ihres Güterverkehrs abwickelt und die auch bei anderen Verkehrsträgern mehr und mehr Bedeutung erlangen. Vgl. Georg Rüter, a.a.O., S. 139, Fn. 146, sowie Michael Drude, "Sanierung der Deutschen Bundesbahn durch Privatisierung? - Eine Problemskizze". Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Vol. 47, Bentheim 1976, H. 4, (S. 195-221) S. 208 ff. - Hans Böhme, Henning Sichel Schmidt, "Die Wettbewerbslage der deutschen Seehäfen und die Regulierung der Verkehrsmärkte". Die Weltwirtschaft, 1984, H. 1, (S. 110-121) S. 110 ff.

⁴ Zu den Einzelheiten der Verkehrsordnung vgl. Rüdiger Soltwedel et al., Zur staatlichen Marktregulierung in der Bundesrepublik. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Sonderpublikationen, Kiel 1987, S. 76-94.

In diesem Beitrag werden die regionalen Wirkungen der in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden Regulierungen im Verkehrswesen untersucht und Überlegungen darüber angestellt, ob eine Liberalisierung im Verkehrswesen auf die regionale Allokation der Ressourcen positive Auswirkungen haben würde. Abschließend sollen die wichtigsten Ergebnisse zusammenfassend bewertet werden.

Regionale Wirkungen der interventionistischen Verkehrspolitik

Bei dem Instrument der Tarifeinheit im Raum handelt es sich nicht um ein Allokations-, sondern um ein Verteilungsargument: Gerade in Transportkostendifferenzen kommen Standortvor- und -nachteile zum Ausdruck. Werden Transporte unabhängig von den jeweiligen Kosten der Raumüberwindung einheitlich tarifiert, heißt das, daß Standortunterschiede künstlich beseitigt werden. Dadurch werden jedoch die Produktionsfaktoren in den einzelnen Regionen nicht automatisch besseren Verwendungen zugeführt, sondern (bestenfalls) umverteilt. Ein Nutzen für die regionale Allokation kann von der Tarifeinheit im Raum daher nicht ausgehen. Ähnliches gilt für das zweite gemeinwirtschaftliche Element, die Bedienungs- und Betriebspflicht der Bahn. Die Pflicht zur Bedienung von Nebenstrecken auch in peripheren Regionen zu den Einheitstarifen unabhängig von den Kosten kommt im Güterverkehr vor allem Branchen zugute, deren Produkte einen hohen Anteil der Transportkosten an den Gesamtkosten aufweisen. Im Personenverkehr sollen auch denjenigen Personen Transportmöglichkeiten angeboten werden, die aus technischen oder finanziellen Gründen private Kraftfahrzeuge nicht benutzen können. Die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung stellt also ein Instrument der Verteilungspolitik dar und beruht mithin auf einem außerökonomischen Ziel. Mit ihr soll staatliche Daseinsvorsorge betrieben werden, auch im Hinblick auf die Einheitlichkeit der Lebensbedingungen im ganzen Bundesgebiet⁵.

Schiennenverkehr

Die Reglementierung des Wettbewerbs im Verkehrswesen hat der Deutschen Bundesbahn einerseits genutzt, weil es ihre Anpassungslasten milderte und sie vor dem Konkursrisiko schützte. Andererseits hat das öffentliche Dienstrecht, dem die DB als Sondervermögen des Bundes unterliegt, mit seinen Besoldungs- und Laufbahnordnungen, Beförderungsaufstufungen und fixierten Stellenplänen verhindert, daß sich die DB wie ein Unternehmen verhalten und Kosten auch tatsächlich einsparen konnte. Der Instrumentcharakter im Dienst sozialer und regionaler Ziele tat ein übriges: Stilllegungsbegehren für unrentable Nebenstrecken scheiterten an Widersprüchen der Länder und Kommunen oder wurden durch diese verzögert; Rationalisierungsbemühungen wurden konterkariert. Das hat reale Kosten verursacht. Ebenfalls mehr verloren als gewonnen hat die Bundesbahn durch den fehlenden Preiswettbewerb. Denn aller Schutz hat nicht verhindern können, daß die Eisenbahn vor allem an den Straßengüterfernverkehr, aber auch an den Individualpersonenverkehr große Marktanteile abgeben müssen (Tabelle 1). Darin spiegeln sich Strukturänderungen der Nachfrage nach Verkehrsleistungen, aber auch die Überlegenheit der privaten Unternehmen des Güterfernverkehrs an Flexibilität, Zuverlässigkeit, Geschwindigkeit, Eingehen auf Kundenwünsche, Innovationskraft und Vorteile in der Bedienung der Fläche wider.

⁵ Zum Prinzip der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse vgl. den Beitrag von Rüdiger Soltwedel in diesem Heft.

Tabelle 1 - Anteile der Verkehrsträger an der Verkehrsleistung im Güter- und Personenverkehr der Bundesrepublik Deutschland 1960-1985 (vH)

Verkehrsträger	1960	1965	1970	1975	1980	1983	1984	1985
Güterfernverkehr								
Eisenbahnen	37,4	33,6	33,2	25,9	25,5	23,2	23,9	25,1
Binnenschifffahrt	28,5	25,2	22,7	22,3	20,1	20,4	20,7	18,9
Straßengüterfernverkehr	16,7	18,8	19,4	27,8	31,4	35,3	35,1	36,0
Straßengüternahverkehr	15,3	17,2	16,8	17,2	17,4	16,7	16,4	15,9
Rohrleitungen	2,1	5,2	7,9	6,8	5,6	4,4	3,9	4,1
Luftfracht	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Verkehrsleistung insgesamt (Mrd. tkm ¹)	142,0	173,3	215,3	213,7	255,3	241,3	251,5	255,2
Personenverkehr								
Eisenbahnen	16,1	11,2	8,6	7,5	6,8	6,6	6,5	7,2
Busse, Straßenbahnen	19,2	14,1	12,8	13,0	12,4	12,2	11,6	10,3
Luftverkehr	0,6	0,9	1,4	1,6	1,8	1,8	1,9	2,1
Taxen, Mietwagen	0,3	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
Individualverkehr	63,8	73,5	76,8	77,6	78,6	79,1	79,6	80,1
Verkehrsleistung insgesamt (Mrd. Pers.-km ²)	253,5	363,7	456,5	522,5	598,6	598,7	608,1	601,5

¹ Tonnenkilometer, - ² Personenkilometer

Quelle: Bundesminister für Verkehr, Verkehr in Zahlen, Bonn, lfd. Jgg.

Letztlich haben bei der Bundesbahn mangelnde Anreize zur Kostenkontrolle und fehlende Chancen zu effizienter Produktion gleichermaßen dazu geführt, daß sich die Produktivität negativ entwickelt hat. Grobe Kosten- und Effizienzvergleiche zwischen der DB und den bisher vom Gesetz zu einer sekundären Rolle verurteilten Nichtbundeseigenen Eisenbahnen (NE) sowie ausländischen Eisenbahngesellschaften zeigen, daß die Produktivität der DB im internationalen Vergleich bestenfalls als durchschnittlich zu bezeichnen ist und daß die DB im Vergleich zu vielen Privatbahnen weniger produktiv ist (Tabelle 2 und 3). Der neue Vorstand der Bundesbahn, der seit der Reform der Managementstruktur 1982 im Amt ist, strebt seinerseits bis 1990 eine Produktivitätssteigerung von 40 vH an⁶; dies ist ein weiterer Hinweis auf die mangelnde bisherige Produktivitätsentwicklung. Für das Wirtschaftsergebnis der DB hatte das entsprechende Folgen: Seit 1970 sind die ausgewiesenen Verluste von 1,3 Mrd. auf über 4,6 Mrd. DM im Jahr 1978 gestiegen; 1985 konnten sie knapp unter die 3-Mrd.-Grenze gedrückt werden. Die gesamten Zuwendungen des Bundes stiegen seit 1970 von knapp 3 Mrd. auf über 13 Mrd. DM im Jahr 1985 (Tabelle 4).

Die interventionistische Verkehrspolitik hat dazu beigetragen, daß die Bundesbahn ihre Leistungen zu teuer produziert und daß ihre Leistungspalette zu viele Komponenten enthält, die nicht kostendeckend bereitgestellt werden können. Selbst wenn man akzeptiert,

⁶Reiner Gohlke, "Die neue Bahn - der Weg in eine erfolgreiche Zukunft". Vortrag gehalten am 5. November 1986 vor der Deutschen Weltwirtschaftlichen Gesellschaft e.V. in Berlin. Als Manuskript veröffentlicht. Berlin 1986, S. 11. Seit der neue Vorstand im Amt ist, hat sich die Produktivität bei der Bundesbahn besser entwickelt als in der Gesamtwirtschaft. Vgl. ebenda, S. 13. Dennoch warten weiterhin noch umfangreiche Produktivitätsreserven auf ihre Aktivierung.

Tabelle 2 - Produktivitätskennziffern¹ nationaler Eisenbahngesellschaften 1984

Eisenbahngesellschaften	Geleistete Pers.-km und tkm je Beschäftigten (1000)	Beschäftigte je Streckenkilometer ²	Globaler Kosten- deckungsgrad ³ (vH)
DB (Bundesrepublik Deutschland)	351	10,2	59
SNCB (Belgien)	277	13,8	40
DSB (Dänemark)	333	7,5	63
VR (Finnland)	488	3,9	74
SNCF (Frankreich)	506	6,9	56
CH (Griechenland)	188	5,2	37
CIE (Irland)	223	3,5	66
FS (Italien)	258	13,4	19
CFL (Luxemburg)	231	13,1	26
NS (Niederlande)	459	9,3	49
NSB (Norwegen)	332	3,4	68
ÖBB (Österreich)	273	11,8	47
CP (Portugal)	303	6,1	50
SJ (Schweden)	740	2,7	83
SBB (Schweiz)	427	12,7	92
BLS (Schweiz, priv.)	307	7,7	84
RENFE (Spanien)	383	5,2	.
BR (Vereinigtes Königreich)	300	10,3	57

¹ Nur Schienenverkehr. - ² Betriebsstreckennetz. - ³ Betriebserträge und sonstige Erträge (ohne staatliche Ausgleichszahlungen und Verlustabdeckungen) in vH der Gesamtkosten.

Quelle: Union International des Chemins de Fer (UIC), Internationale Eisenbahnstatistik 1984. Paris 1985. - Eigene Berechnungen.

daß eine Bedienung eines bestimmten Netzes (freilich unabhängig vom Verkehrsträger und unmittelbaren Betreiber) politisch vorgegeben sei, ändert das nichts an der Vermutung, daß Ressourcen verschwendet werden, weil das Verkehrsrecht keine Verpflichtung enthält, nach der billigsten Lösung zu suchen. So gibt es Hinweise dafür,

- daß Nichtbundeseigene Eisenbahnen Personen- und Güterverkehr auf Nebenbahnen unter vereinfachten Betriebsbedingungen kostengünstiger und mit geringerem Zuschußbedarf durchführen können als die Bundesbahn⁷; entsprechende Untersuchungen gibt es sowohl für die Bundesrepublik Deutschland⁸ als auch für die Schweiz⁹;
- daß es für periphere Regionen im Personen- wie im Güterverkehr heute weniger darauf ankommt, daß sie in das Schienennetz einbezogen sind, als vielmehr darauf, daß ein (verkehrsmittelunabhängiger) Anschluß besteht¹⁰;

⁷ Vgl. Falk-Eckehard Steinecke, "Fortführung von Nebenstrecken der DB in der Trägerschaft von Bundesländern". In: Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft (DVWG) (Hrsg.), Das betriebswirtschaftliche optimale Netz der Deutschen Bundesbahn als Problem der Regionalpolitik. Schriftenreihe der DVWG, Reihe B, B 37, Köln 1977, (S. 69-86) S. 76 ff.

⁸ Zu den Kosteneinsparungen und Realisierungschancen einer Übernahme von unrentablen Strecken der Bundesbahn durch Nichtbundeseigene Eisenbahnen siehe Rolf Dietrich Schorer, "Problematik und Vorarbeit zur Übernahme von Schienenstrecken der Deutschen Bundesbahn im Kreis Düren". In: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.), Schienenverkehr in der Fläche ohne Zukunftsperspektive. Informationen zur Raumentwicklung, Bonn 1986, H. 4/5, S. 317-324 und die dort angegebene Literatur.

⁹ Samuel P. Mauch, Mario Keller, Peter Marti, "Die Bahn im ländlichen Raum in der Schweiz". In: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.), a.a.O., (S. 341-354) S. 353.

¹⁰ Vgl. Rüdiger Soltwedel et al., Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik. Kieler Studien, 202, Tübingen 1986, S. 237 ff. und die dort zitierte Literatur.

Tabelle 3 - Produktivitätskennziffern für die Deutsche Bundesbahn und ausgewählte regionale Eisenbahngesellschaften 1984

Eisenbahngesellschaften	Geleistete Pers.-km und tkm je Beschäftigten (1000)		Beschäftigte je km		Bruttowertschöpfung	
	Insgesamt	Schienenverkehr	Verkehrsnetz insgesamt	Schienen-netz	je 1000 DM Bruttoanlagevermögen	je Beschäftigten
Deutsche Bundesbahn	363	333	2,1	10,8	62,20	38 677,42
Nichtbundeseigene Eisenbahnen	355	153	0,5	3,2	68,33	46 000,00
Albtal-Verkehrs-Gesellschaft mbH	294	262	0,6	3,6	.	.
Eisenbahn-Aktiengesellschaft-Altona-Kaltenkirchen-Neumünster	184	184	3,2	3,2	.	.
Bentheimer Eisenbahn AG	617	256	0,2	1,5	.	.
Butzbach-Licher-Eisenbahn AG	291	58	0,3	1,1	.	.
Farge-Vegesacker-Eisenbahn-Gesellschaft mbH	160	160	4,4	4,4	.	.
Frankfurt-Königsteiner-Eisenbahn AG	293	238	0,4	2,7	.	.
Hersfelder Eisenbahn Gesellschaft mbH	587	453	0,1	1,2	.	.
Hohenzollerische Landesbahn AG	484	292	0,2	1,2	.	.
Kahlgrund-Verkehrs GmbH	512	218	0,1	1,4	.	.
Kassel-Naumburger-Eisenbahn AG	283	142	0,7	1,5	.	.
Köln-Bonner-Eisenbahn AG	205	202	3,5	8,5	.	.
Mindener Kreisbahn GmbH	620	118	0,1	1,1	.	.
Mittelbadische Eisenbahn	532	67	0,2	1,2	.	.
Niederrheinische Verkehrsbetriebe AG	337	256	0,2	3,5	.	.
Nordfriesische Verkehrsbetriebe AG ..	250	123	0,1	1,6	.	.
Osthannoversche Eisenbahn AG	363	326	0,7	1,2	.	.
Regentalbahn AG	269	76	0,1	1,4	.	.
Tegernsee-Bahn-Betriebsgesellschaft mbH	276	95	0,6	3,5	.	.
Westfälische-Landes-Eisenbahn GmbH	189	185	1,6	1,6	.	.

Quelle: Bundesverband Deutscher Eisenbahnen (BDE), Mitgliederhandbuch 1984/85. Köln 1984. - Bundesminister für Verkehr, a.a.O. - Eigene Berechnungen.

- daß die Personenbeförderung mit Bussen im Schienenersatzverkehr von privaten Gesellschaften und in eingeschränktem Maß selbst von den privatrechtlichen Beteiligungsgesellschaften der DB kostengünstiger erfolgen kann als seitens der öffentlich-rechtlich organisierten "Geschäftsbereiche Bahnbus" der Bundesbahn¹¹.

Es kann somit vermutet werden, daß die Transportkosten bei der Bundesbahn zu hoch sind. Dieses hat generelle räumliche Wirkungen. Besonders akut wird das Problem jedoch in

¹¹ Hans-Günther Sohl, "Freie Fahrt in den öffentlichen Skandal? Zur Lage der Deutschen Bundesbahn". Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.2.1980. - Hans-Herbert von Arnim et al., Privatisierung öffentlicher Dienstleistung. Schriften des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, H. 41, Wiesbaden 1978. - Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer (BDO), "Presseerklärung zum ÖPNV-Skandal: 'Die Bahn verteuert den Nahverkehr um 100 %'". Zitiert in: Internationales Verkehrswesen, Vol. 37, Darmstadt 1985, S. 62.

Tabelle 4 – Jahresfehlbetrag der Deutschen Bundesbahn und finanzielle Leistungen des Bundes 1970–1986 (Mill. DM)

Jahr	Umsatz ¹	Ausgewiesener Jahresfehlbetrag	Leistungen insgesamt	Erfolgswirksame ² Leistungen	Erfolgsneutrale ³ Leistungen
1970	13 344,3	1 250,8	3 082,9	2 582,9	500,0
1971	14 375,5	2 496,5	3 218,1	2 718,1	500,0
1972	16 432,9	2 466,1	4 413,0	3 913,0	500,0
1973	18 302,1	2 511,3	8 377,7	4 896,0	3 481,7
1974	20 499,1	2 776,2	6 710,7	6 084,3	626,4
1975	19 631,1	4 361,5	7 306,3	6 251,0	1 055,3
1976	20 822,1	3 874,3	7 727,1	6 587,5	1 139,6
1977	21 215,2	4 523,8	7 890,3	7 274,6	615,7
1978	22 052,9	4 611,2	7 735,3	7 735,3	.
1979	24 009,8	3 576,2	14 565,4	8 436,1	6 129,3
1980	25 711,8	3 605,2	12 905,6	9 108,0	3 797,6
1981	26 634,6	4 044,3	12 710,5	9 317,2	3 393,3
1982	26 735,5	4 148,9	13 783,8	9 421,7	4 362,1
1983	27 716,6	3 712,7	13 600,4	9 454,8	4 145,6
1984	27 279,0	3 120,1	12 919,0	9 467,8	3 451,2
1985	27 570,6	2 908,8	13 371,0	9 317,5	4 053,5
1986 ⁴			13 155,0	9 335,0	3 820,0

¹ Betriebserträge aus Beförderungsleistungen und sonstigen Leistungen sowie andere Erträge, jeweils einschließlich Ausgleichszahlungen des Bundes. – ² In die Gewinn- und Verlustrechnung eingehende Posten „Ausgleich für gemeinwirtschaftliche Leistungen der DB“, „Ausgleich zur Beseitigung ungleicher Wettbewerbsbedingungen“ und „Eigentümerleistungen im Hinblick auf die Kapitalstruktur“. – ³ Eigentümerleistungen außerhalb der Gewinn- und Verlustrechnung, im wesentlichen Investitionsbeiträgen. – ⁴ Sollwerte.

Quelle: Deutsche Bundesbahn, Jahresberichte. Darmstadt, lfd. Jgg. – Bundesminister der Finanzen, Haushaltsrechnung des Bundes. Bonn, lfd. Jgg.

Regionen mit schwachem Verkehrsaufkommen und dementsprechend niedrigem Kostendeckungsgrad: Gerade hier wären kostensparende Transportmöglichkeiten am notwendigsten. Eine spezifische regionale Wirkung der bestehenden Protektion der Bundesbahn besteht daher auch darin, daß sich die Notwendigkeit von Streckenstilllegungen bei einer unter Wettbewerbsdruck stehenden DB nicht im gleichen Maß gestellt hätte: Wären alle Produktivitätsreserven unter dem Druck des Wettbewerbs aktiviert worden, wäre die Bahn preislich attraktiver gewesen, und das hätte die Stilllegung so mancher Nebenstrecke, wenn auch nicht verhindert, so doch verzögert. Die zitierten Untersuchungen über die Kostenvorteile der Nichtbundeseigenen Eisenbahnen sowie die Produktivitätsnachteile der Bundesbahn lassen vermuten, daß auch die DB auf peripheren Strecken einen höheren Kostendeckungsgrad hätte erreichen können.

Eine weitere spezifische räumliche Wirkung geht vom Tariffsystem der Bahn aus: Bisher sind weder Normal- noch Ausnahmetarife zeitlich und regional nach Auslastungsgraden differenziert; Einzelvereinbarungen sind nur in Ausnahmefällen zulässig¹². Regionale Besonder-

¹² In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, daß die Deutsche Bundesbahn mit ihrem seit dem 1.3.1987 geltenden Personenverkehrstarif zumindest schon saisonal eine Strategie des Peak-Load-Pricing betreibt und für die Zukunft plant, auch nach dem Auslastungsgrad der jeweiligen Strecke zu differenzieren, also auch regional lastabhängige Tarife einführen will. Zu den Planungen der DB siehe Helmut Firner, „Die neue Tarifstruktur für den Schienenpersonenfernverkehr. Herausforderung für das Marketing der Deutschen Bundesbahn“. Die Bundesbahn, Vol. 63, Darmstadt 1987, H. 1, S. 25-29.

heiten bleiben damit unberücksichtigt, weil die Tarife nicht die tatsächlichen Kostendifferenzen widerspiegeln können. Daher wird es zu einer regionalen Fehlallokation von Ressourcen kommen:

- Auf einer überlasteten Strecke sind die Grenzkosten des Transports höher als auf einer weniger ausgelasteten, weil sich die Transportzeiten verlängern.
- Fehlende Einzelvereinbarungen über Transportentgelte führen zu einer ungenügenden Ausnutzung der Transportkapazitäten.
- Kapazitätsengpässe können falsche Signale für einen Ausbau der Infrastruktur geben.

Binnenschifffahrt

In direktem Wettbewerb mit der Eisenbahn steht vor allem im Massengutverkehr die Binnenschifffahrt. Auch sie kennt Preiskontrollen. Margentarife sind zwar generell zulässig, es werden jedoch von den Frachtausschüssen überwiegend noch Festfrachten vereinbart, die allgemein gültig sind. Explizite Marktzugangsbeschränkungen gibt es im Gegensatz zu den anderen Verkehrsträgern nicht. Dennoch beeinflusste die Bundesregierung implizit die Kapazitäten der Binnenschifffahrt: Sie gewährte Investitionszuschüsse, zugleich aber Abwrackprämien und nahm dadurch den Unternehmen die Investitionsrisiken und schuf Anreize zum Aufbau von Überkapazitäten. Damit wurde Kapital in ineffizienten Verwendungen gebunden. Verstärkend wirkt, daß die kollektiv ausgehandelten Tarife in der Binnenschifffahrt an den Kosten leistungsschwacher Unternehmen ausgerichtet werden. Auf diese Weise wird die Marktauslese weiter behindert. Das Tarifniveau in der Binnenschifffahrt dürfte insgesamt überhöht sein¹³. Auf die wirtschaftliche Entwicklung in den einzelnen Regionen wirkt sich zudem aus, daß die Tarife nur im innerdeutschen, nicht jedoch im internationalen Verkehr festgeschrieben und kontrolliert werden. Das hat zur Folge, daß z.B. auf dem Rhein, wo wegen der Gültigkeit der Rheinschiffahrtsakte keine einschränkenden Regulierungen für den internationalen Verkehr zulässig sind, nationale Transporte durch internationale substituiert werden. Damit lassen sich die überhöhten innerdeutschen Tarife umgehen. Das aber beeinflusst negativ die Wettbewerbsposition deutscher Anbieter gegenüber Anbietern aus anderen Anrainerstaaten und nicht zuletzt deutscher Seehäfen gegenüber den Rheinmündungshäfen¹⁴.

Straßengüterverkehr

Im Straßengüterverkehr wird nach Fern-, Bezirks- und Nahverkehr differenziert. Im Fern- und Bezirksverkehr ist die Anzahl der behördlich ausgegebenen Genehmigungen (Konzessionen) fixiert und damit der Marktzugang beschränkt. Für alle Segmente des Straßengüterverkehrs gilt ein Tarifzwang, wobei im Nahverkehr die Tarifmargen deutlich weiter gesteckt sind als im Fern- und Bezirksverkehr. Vor allem im Fernverkehr kann Preiswettbewerb nur innerhalb geringer Bandbreiten stattfinden. Die Folge davon ist, daß die Tarife für Fernverkehr im Durchschnitt überhöht sein dürften – je nach Schätzmethode um 10-50 vH; ein Zeichen dafür sind die nach wie vor zu beobachtenden Schwarzmarktpreise für Fernverkehrskonzessionen¹⁵. Eine Marktauslese ineffizienter Unternehmen findet nur unvollstän-

¹³ Berthold Busch, Marktversagen oder Staatsversagen in der Binnenschifffahrt? Die Wirkungen der staatlichen Regulierungseingriffe in die Preisbildung der deutschen Binnenschifffahrt. Diss., Marburg 1984, S. 185 ff.

¹⁴ Ebenda, S. 180 f.

¹⁵ Vgl. Soltwedel et al. (1986), a.a.O., S. 203 ff.

dig und verzögert statt, da die vom Anbieterkartell festgelegten und vom Bundesverkehrsminister genehmigten Tarife sich an den Durchschnittskosten marginaler Unternehmen orientieren, während wegen der Zutrittsschranken neue, potentiell effizientere Anbieter kaum eine Chance haben, in den Besitz einer Konzession zu kommen. Das hat viele Verlader dazu gezwungen, Werkverkehr zu betreiben. Werkverkehr ist wegen des Verbots, Transporte für Dritte durchzuführen, eine ineffiziente Transportart mit niedriger Kapazitätsauslastung, die den Anteil der Leerfahrten an den gesamten Fahrzeugkilometern erhöht. Dennoch hat sich im Zeitraum 1960-1984 die Verkehrsleistung im Werkverkehr verfünffacht (im Gegensatz zum gewerblichen Fernverkehr, in dem sich die Leistung nur etwas mehr als verdoppelte)¹⁶, weil es für die Verlader aus einzelwirtschaftlicher Sicht rentabler war, Werkverkehr zu betreiben als auf die übersteuerten Leistungen des gewerblichen Verkehrs zurückzugreifen. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht erhöhen so die Zugangsbeschränkungen und Preiskontrollen die Transportkosten.

Die strenge Tarifregulierung gilt nur für den Inlandsverkehr. Im grenzüberschreitenden Güterfernverkehr gibt es entweder keine Tarife oder keine Tarifkontrollen (letzteres etwa im Verkehr mit den anderen EG-Ländern) für den ausländischen Teil der Transportstrecken. Das hat zur Folge, daß bei gleichen Entfernungen (und vermutlich gleichen Stückkosten) die inländischen Tarife bis zu 70 vH über den grenzüberschreitenden liegen. So kommt es zu nennenswerten Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten inländischer Standorte wie z.B. der deutschen Seehäfen im Wettbewerb mit den Rheinmündungshäfen¹⁷.

Das Fehlen des Preiswettbewerbs zwischen den Verkehrsträgern Schiene und Straße und innerhalb des Straßengüterverkehrs bewirkt, daß sich die Aktivitäten der Transportunternehmen vor allem auf die Hauptverbindungen konzentrieren, weil in den Tarifen keine Kostendifferenzen zum Ausdruck kommen dürfen¹⁸. Periphere Regionen werden dagegen vernachlässigt. In der Vergangenheit waren sie häufig auf den Werkverkehr als einzige Transportoption auf der Straße angewiesen¹⁹. Das Verbot des Preiswettbewerbs hat sich allerdings nicht überall durchhalten lassen: Große Verlader haben stets die Möglichkeit gehabt, verdeckte Preisnachlässe von den Transportunternehmen zu erhalten, indem sie von jenen Nebenleistungen nachfragten (wie z.B. die Anmietung von Lagerräumen), die nicht der Tarifkontrolle unterliegen. Kleine und mittelständische Verlader, wie sie in peripheren Regionen relativ häufig anzutreffen sind, konnten hiervon vermutlich weniger profitieren und mußten die überhöhten Transportpreise zahlen. Die Beschränkung auf den Nebenleistungswettbewerb hat daher dazu geführt, daß sich der gewerbliche Straßengüterverkehr vornehmlich dem Nachfrageprofil der großen und spezialisierten Verlader angepaßt hat.

Die mit Rücksicht auf die Deutsche Bundesbahn vorgenommene künstliche Trennung des Straßengüterverkehrs in Nah-, Bezirks- und Fernverkehr bewirkt auch eine Verzerrung in den Transportkostenrelationen. Fehlende zahlenmäßige Beschränkung der Konzessionen und größere Tarifmargen im Nahverkehr führen dazu, daß hier die Tarife wettbewerbsbedingt relativ zum Fernverkehr niedriger sind. Unternehmen mit Standorten in Regionen, die innerhalb der 50-km-Nahzone von Agglomerationsgebieten liegen, kommen in den vollen

¹⁶ Vgl. ebenda, S. 220.

¹⁷ Rüter, a.a.O., S. 144, S. 387. - Böhme, Sichelschmidt, a.a.O., S. 116 ff.

¹⁸ Rüter, a.a.O., S. 144 f.

¹⁹ Vgl. Peter Höhdorf, "Wirkungen der Verkehrsinvestitionspolitik auf die flächenschließende Kraft des Automobils - ein Beitrag aus der Sicht der verladenden Wirtschaft". In: DVWG (Hrsg.), Die Verkehrsbedienung der Fläche. Schriftenreihe der DVWG, Reihe B, B 44, Köln 1979, (S. 55-72) S. 66 f.

Genuß niedrigerer Transportkosten im Nahverkehr. Periphere Regionen liegen meist außerhalb der 50-km-Zone; Transporte von und zu Unternehmen in diesen Regionen müssen daher zumeist zu den (höheren) Tarifen des Fernverkehrs abgewickelt werden²⁰.

Die Regulierung des Straßengüterverkehrs umfaßt allerdings gerade für solche Fälle gewisse regional differenzierte Maßnahmen. Durch diese hat man versucht, regionalen Härtefällen Rechnung zu tragen:

- Für die Konzessionen im Straßengüterfernverkehr wird durch Rechtsverordnung eine Höchstzahl festgelegt; danach werden die Konzessionen nach einem festen Schlüssel auf die Länder aufgeteilt. Dieser galt bisher im Prinzip auch dann weiter, wenn in Ausnahmefällen neue Konzessionen ausgegeben wurden. Dadurch sollen Anbieter peripherer Regionen gefördert werden.

Mit dieser Praxis wird allerdings die Unternehmensstruktur des gewerblichen Straßengüterfernverkehrs regional festgeschrieben; ineffiziente Unternehmen sind allein durch ihren Standort geschützt, während potentiell effizientere Unternehmen nicht in den Besitz von Konzessionen kommen. Da Konzessionen nicht frei handelbar sind, sondern höchstens einschließlich eines eigenständig lebensfähigen Betriebsteils und auch dann nur unter dem Zustimmungsvorbehalt der Genehmigungsbehörde von einem Unternehmen an ein anderes übergehen können, kann sich an der regionalen Verteilung der Konzessionen nur wenig ändern. Schon wenn Konzessionen frei handelbar wären, würde damit auch der regionale Verteilungsschlüssel überflüssig. Dann könnten die Bundesländer in einen Wettbewerb um die Standorte der Transportunternehmen treten²¹.

- Seit 1970 können alle Unternehmen des gewerblichen Straßengüterverkehrs einen fiktiven Standort für ihre Fahrzeuge bis zu 30 km vom Firmensitz entfernt wählen. Der Fahrzeugstandort stellt den Mittelpunkt der 50-km-Zone für den Güternahverkehr dar: Durch die Wahl eines fiktiven Standorts kann die Zone für den Güternahverkehr verschoben werden. Unternehmen, die ihren Sitz in der nördlichen Westküstenregion von Schleswig-Holstein oder im Zonenrandgebiet haben, können wahlweise einen Fahrzeugstandort weiter als 30 km vom Firmenstandort bestimmen (bis höchstens 50 km sowohl von der Grenze als auch vom Firmensitz entfernt), damit auch sie in den Genuß einer 50-km-Nahzone kommen, was bei ihrer Randlage sonst nicht möglich wäre²². Hierbei handelt es sich um eine Folge-Regulierung. Die Existenz der 50-km-Zone für den Nahverkehr beruht ursächlich auf der gesetzlichen Trennung von Nah- und Fernverkehr und der nur im Fernverkehr geltenden zahlenmäßigen Beschränkung der Konzessionen. Die

²⁰ Herbert Baum, "Regionale Strukturwirkungen der Marktordnung im Güterverkehr". In: DVWG (Hrsg.), Verkehr und Verkehrsplanung im Spannungsfeld zur Stadtentwicklung, Landesplanung und Raumordnungspolitik. Schriftenreihe der DVWG, Reihe B, B 54, Köln 1980, (S. 62-76) S. 66.

²¹ Ähnlich wie mit der regionalen Verteilung der inländischen Fernverkehrskonzessionen verhält es sich mit den sog. Seehafenbewilligungen. Ein Teil der "rosa" Konzessionen, die eigentlich für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr gelten, sind für die Bedienung auch der deutschen Seehäfen zusätzlich mit einer solchen Seehafenbewilligung ausgestattet. Im Jahr 1987 soll die Zahl der "rosa" Konzessionen aufgestockt werden. Vorgesehen ist jedoch, daß nur jene Konzessionen, die Unternehmen mit Sitz in den Küstenländern zugeteilt werden, automatisch eine Seehafenbewilligung einschließen. Die Unternehmen mit Sitz in anderen Bundesländern, denen eine Konzession bewilligt wird, sollen nur z. T. eine Seehafenbewilligung bekommen. Durch diese Verteilung nach rein geografischen Gesichtspunkten werden nicht notwendigerweise die effizientesten Unternehmen berücksichtigt.

²² Hermann Niehüser, "Geht die Ordnung des Güterkraftverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland zu Lasten der Fläche?" In: DVWG (1979), a.a.O., (S. 44-54) S. 45 f.

Benachteiligung im Nahverkehr, die der Gesetzgeber für Unternehmen in Randregionen nicht zu Unrecht vermutet, würde von selbst verschwinden, wenn die Beschränkung der Konzessionszahl aufgehoben und damit die 50-km-Nahzone überflüssig würde.

Die Existenz solcher Ausnahmeregelungen macht aus sich heraus schon deutlich, daß der Gesetzgeber zu der Ansicht gelangte, daß die Regulierung des Güterkraftverkehrs in räumlicher Hinsicht nicht neutral ist. Derartige partielle Maßnahmen wie die Verschiebung oder Erweiterung der Nahzone für in Problemregionen angesiedelte Nahverkehrsunternehmen ändern grundsätzlich nichts an der Tatsache, daß die künstliche Aufteilung in Nah- und Fernverkehr für sich genommen schon regionale Verzerrungen mit sich bringt²³.

Die Protektion der Deutschen Bundesbahn hat letztlich das Vordringen des Straßengüterverkehrs nicht behindern können. Die aus räumlicher Sicht positiv einzuschätzende günstige Entwicklung eines dem Flächen- und Streuverkehr angepaßten Verkehrsmittels wäre jedoch mit weniger gesamtwirtschaftlichen Kosten und negativen regionalen Nebenwirkungen verlaufen, wenn der Preiswettbewerb nicht ausgeschaltet worden wäre.

Straßenpersonenverkehr

Im Busverkehr sind mit Rücksicht auf den Besitzstand an Betriebsrechten der Bundesbahn und etablierter Unternehmen die Preise durch eine behördliche Tarifkontrolle und der Marktzugang durch die Ausgabe von Streckenkonzessionen reguliert. Nach der bisherigen Ausgestaltung des Konzessionswesens zu urteilen, werden fast ausnahmslos etablierte Betreiber von Buslinien begünstigt. Außer den Bestimmungen, die die Bahn im Schienenersatz- und -parallelverkehr privilegieren, gibt es ein Vorrecht für etablierte Anbieter, neue Verkehrsverbindungen für sich beanspruchen zu können, die von neu am Markt auftretenden Unternehmen zur Genehmigung vorgelegt werden, und die sog. "Großvaterklausel", wonach auslaufende Konzessionen in der Regel zu verlängern sind. Dies bewirkt, daß es im Personenverkehr auf der Straße noch nicht einmal einen Wettbewerb um Liniendienste gibt und daß seitens der Genehmigungsbehörden nicht nach dem kostengünstigsten Betreiber für eine fest definierte Leistung gesucht wird. Das hat zur Folge, daß es kaum Anreize für Kostensenkungen gibt und neue, billiger anbietende oder innovative Unternehmen nicht zum Zuge kommen. Das Vorrecht der Eisenbahnen auf Gestaltung des Schienenersatz- und -parallelverkehrs hat in der Bundesrepublik darüber hinaus verhindert, daß sich ein nennenswertes Netz im Langstrecken-Busverkehr²⁴ etablieren konnte, wie es beispielsweise im Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten existiert. Entsprechend den schon zitierten Untersuchungen über die relative Effizienz der Personenbeförderung durch verschiedene Anbieter kann man jedoch vermuten, daß die Verkehre vielfach mit überhöhtem Ressourceneinsatz verbunden sind. Erst im Wettbewerb zwischen Schienen- und Straßenverkehr und im Wettbewerb verschiedener Busgesellschaften untereinander könnte sich herausstellen, welche Bedienungsart im Einzelfall zu den geringsten Kosten erfolgen würde. Ein Ersatz von Schienenstrecken dort, wo Busse grundsätzlich und insbesondere andere Anbieter als die Bahn kostengünstiger operieren, wird so vor allem mit Rücksicht auf die Bundesbahn erschwert. Speziell die Anbindung von peripheren Gebieten an die Zentren dürfte unter dieser Regelung leiden.

²³ Höhdorf, a.a.O., S. 66 f.

²⁴ Die wenigen Ausnahmen an Langstrecken-Buslinien werden von Tochtergesellschaften der Deutschen Bundesbahn bedient.

Das gilt grundsätzlich auch, wenn man die zwischen der Bundesbahn und einigen Bundesländern (zuerst Schleswig-Holstein) abgeschlossenen Nahverkehrsabkommen berücksichtigt. Diese Abkommen haben zum Inhalt, daß die Bundesbahn auf einem Kernnetz Schienenverkehrsleistungen für einen bestimmten Zeitraum garantiert, unrentable Nebenstrecken verstärkt auf Busbetrieb umstellt, zwischen Schienen- und Straßenpersonenverkehr die Anschlüsse garantiert, mit anderen Busgesellschaften Konzessionen tauscht und vom jeweiligen Land finanzielle Zuschüsse erhält²⁵. Zwar kann man zubilligen, daß mit diesen Abkommen ein Ersatz unrentabler Schienen- durch Straßenpersonenverkehre beschleunigt wird. Jedoch bringen die Abkommen tendenziell ein Mehr an zentraler Planung, Besitzstände werden festgeschrieben. Das Personenverkehrsangebot einer ganzen Region wird dadurch kartelliert, es werden im Prinzip Gebietskonzessionen vergeben. Dies ist jedoch nicht zwingend notwendig. Nichtbundeseigene Eisenbahnen haben in der Vergangenheit unrentable Leistungen sehr viel rascher umgestellt²⁶, vielleicht auch, weil bei ihnen nur die Landesbehörden zustimmen müssen. Das in den Abkommen betonte Abstimmen der Fahrpläne und die Kooperation zwischen den verschiedenen Anbietern stellt keine ordnungspolitische Notwendigkeit dar. Vor allem schließt dies nicht aus, daß nach dem jeweils billigsten Anbieter gesucht wird. Gerade dann, wenn Leistungen in einem Verbundsystem zur Diskussion stehen, die einen unterdurchschnittlichen Kostendeckungsgrad aufweisen, erscheint es besonders notwendig, alle Kostensenkungspotentiale auszuschöpfen.

Auch auf kommunaler Ebene dürfte sich die Organisation des Öffentlichen Personennahverkehrs negativ auswirken. Hier stehen sich meist hoch subventionierte kommunale Bus- und Straßenbahnunternehmen und die ebenfalls als öffentliches Verkehrsmittel geltenden Taxen gegenüber. Bei letzteren signalisieren – wie im Güterfernverkehr – hohe Knappheitspreise für die administrativ knapp gehaltenen Genehmigungen zu hohe Tarife und Knappheitsrenten²⁷. Die Renten im Taxenverkehr haben vielfach Mietwagenunternehmen auf den Plan gerufen, die keinen wesentlichen Zugangsbeschränkungen und auch keiner Tarifkontrolle unterliegen. Das ist gerade dort der Fall, wo die Vergabe von Taxenlizenzen besonders restriktiv gehandhabt wird²⁸. Das zeigt nicht nur, daß der Gelegenheitsverkehr wettbewerblich organisierbar ist, sondern auch, daß hier bei einer Liberalisierung Entwicklungschancen liegen, die die Subventionen für Unternehmen des kommunalen Busverkehrs zumindest teilweise ersetzen könnten. Denn ein im Wettbewerb billiger anbietendes Taxen- und Mietwagengewerbe könnte manche unrentable Leistung der kommunalen Busunternehmen entbehrlich machen.

Nachteilig für periphere wie für Ballungsgebiete gleichermaßen wirkt sich auch das Ausschließlichkeitsprinzip des Personenbeförderungsgesetzes aus; danach ist alles verboten, was nicht ausdrücklich im Gesetz erlaubt ist. Diese Regelung behindert das rasche Durchsetzen von Innovationen. Ein Beispiel für eine solche Innovation stellen "Bürgerbusse" dar, die periphere Gebiete mit schwachem Verkehrsaufkommen bedienen können, in denen sich die

²⁵ Wilhelm Pällmann, "Neue Formen der Zusammenarbeit mit den Ländern". Die Bundesbahn, Vol. 61, Darmstadt 1985, H. 6, (S. 475-477) S. 476 f.

²⁶ Helmut Elliger, "Zusammenarbeit zwischen DB und NE: Stand und Probleme". In: DVWG (1977), a.a.O., (S. 87-98) S. 89 f.

²⁷ Eine Übersicht über die Knappheitsrenten findet sich in Soltwedel et al. (1986), a.a.O., S. 226.

²⁸ Helmut Wollrab, "Struktur und Bedeutung des Taxiverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland – Eine empirische Untersuchung". Diskussionspapiere der Gesellschaft für Wirtschafts- und Verkehrswissenschaftliche Forschung e.V., Bonn 1977, H. 37, S. 105.

Eröffnung einer Buslinie nicht lohnt. Sie können rentabel arbeiten, weil wegen des Einsatzes von Anwohnern des betreffenden Gebietes als Fahrpersonal, die lediglich geringe Aufwandsentschädigungen für ihre Tätigkeit erhalten, die Personalkosten minimal sind²⁹. Ein weiteres Beispiel für eine mögliche Innovation sind Sammeltaxis. Sammeltaxis sind Kleinbusse, die in Agglomerationsgebieten Linien bedienen wie der Öffentliche Personennahverkehr, jedoch nicht an feste Haltestellen und Fahrpläne gebunden sind. Sie stellen eine Mischform zwischen Linien- und Gelegenheitsverkehr dar. Entsprechende Vorstöße in einigen deutschen Großstädten scheiterten bereits im Genehmigungsstadium, weil die örtlichen Genehmigungsbehörden gestützt auf das Personenbeförderungsgesetz wegen der Konkurrenz zu bestehenden Linien des Öffentlichen Personennahverkehrs und zum Taxenverkehr ihre Zustimmung verweigerten³⁰. Dabei wurde nicht bedacht, daß derartige kostensparende Innovationen vermutlich zahlreiche subventionsträchtige Dienste entbehrlich gemacht hätten. Heute sind solche innovativen Optionen bestenfalls mit juristischen Umwegen nutzbar und stets vom Wohlwollen der Konzessionsinhaber oder der Genehmigungsbehörden abhängig.

Luftverkehr

Auch durch die Regulierung des Luftverkehrs sind Rückwirkungen auf die regionale wirtschaftliche Entwicklung zu vermuten. Das betrifft vor allem den Regionalluftverkehr. Einem weiteren Ausbau des Regionalluftverkehrs innerhalb der Bundesrepublik und über die Grenzen hinweg steht bisher die Genehmigungspflicht für die grundsätzliche Zulassung als Anbieter, für jede einzelne Linie und für die Flugtarife im Inlands- wie im Auslandsverkehr sowie insbesondere die bisherige Auslegung dieser Vorschriften entgegen. Maxime der Genehmigungspraxis war bislang, bestehende Verbindungen der Lufthansa und der Bundesbahn vor Wettbewerb zu schützen³¹. Demgegenüber hat der EG-Ministerrat einen Schritt in Richtung Deregulierung getan und 1983 eine Richtlinie erlassen, wonach *grenzüberschreitender* Regionalverkehr genehmigt werden muß, wenn er einer Reihe von Kriterien vollständig genügt (u.a. Mindestentfernung über 400 km, Entfernung der zu bedienenden Flughäfen mehr als 50 km von bereits bedienten, weniger als 70 Sitzplätze in den verwendeten Maschinen)³²; diese Richtlinie wurde 1986 liberaler gestaltet, indem jetzt auch Großflughäfen angeflogen werden dürfen, was vorher ausgeschlossen war. Nach wie vor besteht jedoch keine Garantie dafür, daß der Marktzutritt im grenzüberschreitenden Regionalluftverkehr wirklich offen ist. Denn die Richtlinie der EG bindet nur die Genehmigungsbehörde des Landes, in dem das Ziel der Flugverbindung liegt, nicht jedoch diejenige des Ausgangspunkts der Fluglinie und zugleich des Firmensitzes der beantragenden Gesellschaft. Das Bundesverkehrsministerium wäre zur Genehmigung also nur dann gezwungen, wenn ein ausländisches Unternehmen die Zustimmung zu einer Regionalverbindung in die Bundesre-

²⁹ Vgl. Roland Kirbach, "Modellversuch: Ein neues Fahrgefühl". Die Zeit, Nr. 13, 22.3.1985.

³⁰ Helmut Wollrab, "Individualisierung des öffentlichen Personennahverkehrs durch Sammeltaxis". In: Institut für Mittelstandsforschung (Hrsg.), Perspektiven der Mittelstandspolitik und Mittelstandsforschung. Festschrift für Mathias Ernst Kamp zum 70. Geburtstag. Schriften zur Mittelstandsforschung, 78, Göttingen 1979, (S. 243-255) S. 250 f.

³¹ Henning Sichelschmidt, "Weltluftverkehr: Verlangsamte Zunahme des Personenverkehrs". Die Weltwirtschaft, 1986, H. 2, (S. 168-178) S. 176.

³² Derselbe, Wettbewerb statt staatlicher Regulierung - Wege zu einem besseren Luftverkehrssystem in Europa. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 100, August 1984, S. 25 ff.

publik von seiner eigenen Behörde bereits erhalten hätte und die Verbindung zugleich alle Kriterien der EG-Richtlinie erfüllen würde. Umgekehrt könnte es einem inländischen Unternehmen die Genehmigung nach nationalem Recht versagen, selbst wenn die Verbindung alle Kriterien erfüllen würde³³. Es ist daher fraglich, ob Regionallinien zu ausländischen Flughäfen eingerichtet würden, wenn die Gefahr bestünde, daß dadurch dem Inlandsverkehr der Lufthansa oder der Bundesbahn Passagiere entzogen werden.

Im *innerdeutschen* Regionalluftverkehr gilt die EG-Richtlinie nicht. Hier kann die Genehmigungsbehörde weiterhin uneingeschränkt den Vorgaben des Luftverkehrsgesetzes folgen und "den vorhandenen Verkehr" der Lufthansa und der Bundesbahn schützend berücksichtigen. Wie die Praxis zeigt, wurden solche Regionallinien genehmigt, die komplementär zum bestehenden Netz der Lufthansa sind³⁴. Einem Wettbewerbsdruck wird die Lufthansa (einschließlich ihrer Tochtergesellschaft DLT) weiterhin kaum ausgesetzt.

Regionale Wirkungen einer Liberalisierung des Verkehrswesens

Angesichts der Vielzahl von negativen Auswirkungen der bestehenden Verkehrsordnung auf die regionale wirtschaftliche Entwicklung liegt die Frage nach den räumlichen Wirkungen einer Liberalisierung des Verkehrswesens nahe. Weil sich Marktzu- und -austritt sowie Tarifgestaltung gegenseitig bedingen, erscheint nur eine gemeinsame Liberalisierung sinnvoll. Diese kann dabei durchaus stufenweise verlaufen, um die Anpassungslasten zu mildern, solange sichergestellt ist, daß die Marktöffnung konsequent zu Ende geführt wird. Ein Gleichschritt der Maßnahmen bei allen Verkehrsträgern erscheint nicht zwingend notwendig. Eine Deregulierung nur eines Bereichs würde dort Kosten- und Tarifsenkungen mit sich bringen und die unternehmerische Handlungsfreiheit der intramarginalen Anbieter erhöhen. Es wäre dann zu erwarten, daß auch die Anbieter anderer Bereiche vergleichbare Maßnahmen zur Liberalisierung im eigenen Bereich fordern würden. Ungeachtet dieser Überlegung ist es vor allem die intermodale Konkurrenz, also der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern, die es zu aktivieren gilt.

Güterverkehr

Im Güterverkehr ist vor allem an eine Liberalisierung des Fernverkehrs auf der Straße zu denken. Davon wären folgende regionale Wirkungen zu erwarten: Der Marktzutritt neuer Unternehmen – gefördert durch die Gewinnchancen, welche durch die bisher verlangten Schwarzmarktpreise für die Konzessionen signalisiert werden – würde den Wettbewerbsdruck erheblich erhöhen. Zugleich wäre damit zu rechnen, daß sich der reine Qualitäts- und Nebenleistungswettbewerb in einen kombinierten Preis-Qualitäts-Wettbewerb umwandelt, also zu einer größeren Palette von Leistungen zu unterschiedlichen Preisen führt. Diese Effekte dürften zunächst bei den aufkommensstarken Relationen auftreten. Der Wettbewerbsdruck dürfte ein Ausscheiden marginaler Kapazitäten mit sich bringen, zugleich aber vermehrt Unternehmen zwingen, auch auf die Bedienung der Fläche auszuweichen, wo noch Marktlücken zu vermuten sind. Damit ist zu erwarten, daß auch hier die Bedienungsqualität

³³ In der jüngsten Vergangenheit war die Genehmigungspraxis allerdings etwas weniger restriktiv: Zwei deutschen Unternehmen neben der Lufthansa wurden Liniendienste genehmigt, so z.B. einer Hamburger Regionalfluggesellschaft die Verbindung Hamburg-Antwerpen, obwohl der Flughafen von Antwerpen 48 km von dem von Brüssel entfernt liegt und damit dem Kriterium der Mindestentfernung von 50 km zum nächsten bedienten Flughafen nicht entspricht. Vgl. Sichelschmidt (1986), a.a.O., S. 177.

³⁴ Vgl. die in ebenda, S. 177, auch Fn. 31, genannten Linien.

(Häufigkeit, Zuverlässigkeit, kürzere Transportzeiten) steigt. Darauf weisen u.a. die Erfahrungen mit Deregulierungsexperimenten in anderen Ländern hin, wo nach einem Abbau der Marktzutritts- und Tarifkontrollen den Verladern in peripheren Regionen qualitativ bessere und häufigere Transportmöglichkeiten zur Verfügung standen als zu Zeiten des streng regulierten Transportwesens³⁵.

Infolge der Intensivierung des Wettbewerbsdrucks dürften die gegenwärtig bestehenden Rentenelemente in Kosten und Gewinnen und damit das Tarifniveau im Güterfernverkehr insgesamt fallen. In den einzelnen Tarifen würden sich stärker, als es jetzt der Fall ist, Kostendifferenzen widerspiegeln. Da auf aufkommensstarken Routen der Wettbewerb intensiver sein dürfte und zugleich die Stückkosten geringer ausfallen als auf aufkommensschwachen, wäre zu erwarten, daß erstere relativ stärker von den Tarifsenkungen profitieren. Entsprechend könnte auch auf Routen von den Zentren in periphere Regionen eher mit Tarifsenkungen gerechnet werden als auf Verbindungen innerhalb peripherer Gebiete. Ob bei diesen das Niveau der Transportpreise absolut sinken oder steigen würde, läßt sich a priori nicht sagen. Man kann aber vermuten, daß das Ausweichen von Transportunternehmen in die Flächenbedienung auch hier zu – allerdings relativ geringeren – Tarifsenkungen führen würde. Auf alle Fälle dürfte die Chance zu Preisdifferenzierungen entsprechend den Stückkosten zu einer Qualitätsverbesserung der angebotenen Leistungen beitragen. Darauf deuten auch die Erfahrungen im Ausland hin, wo in peripheren Regionen unterschiedliche Veränderungen des Tarifniveaus zu beobachten waren: In einigen Ländern kam es in den peripheren Gebieten zu Tarifsenkungen, in anderen zu mäßigen Tarifierhöhungen. Dort jedoch, wo die Tarife mäßig stiegen, nahm die Bedienungsqualität besonders stark zu³⁶.

Eine Liberalisierung des Straßengüterverkehrs dürfte insgesamt zu Lasten des Werkverkehrs gehen, der durch die zu hohen Tarife im gewerblichen Verkehr hervorgerufen wurde. Damit würde es auch nicht mehr notwendig sein, den Werkverkehr mit einem Verbot des Transports für Dritte zu belegen. Dann könnte sich an den Verkehrsmärkten herausstellen, welche Kapazitäten im Straßengüterverkehr rentabel bleiben. Marginale Kapazitäten sowohl im gewerblichen Verkehr als auch im Werkverkehr würden ausscheiden; die Aufhebung des Transportverbots für Dritte im Werkverkehr würde auch den Anteil der Leerfahrten senken und damit zu einer besseren Nutzung aller verbleibenden Transportkapazitäten führen. Wenn dann vermehrt Unternehmen in die Flächenbedienung ausweichen würden (müßten), käme es zu einer gleichmäßigeren Auslastung vorhandener Verkehrsnetze. Staukosten und negative externe Effekte ließen sich so z. T. vermindern; langfristig könnte auch der Kapitalbedarf für einen Ausbau der Infrastruktur gemindert werden.

Ob es nach einer Deregulierung Konzentrationstendenzen geben würde, wie vielfach befürchtet wird, läßt sich a priori nicht voraussagen. Eine Konzentration aus Kostengründen wäre im übrigen effizient, weil dann die Transportleistungen mit geringerem Ressourcenaufwand bereitgestellt werden könnten; sie wäre solange unschädlich, wie der Marktzutritt offen ist. Bisherige Erfahrungen nach der Deregulierung im Vereinigten Königreich sprechen insgesamt aber eher gegen eine allzu weitreichende Konzentration: Im Wagenladungsverkehr liegt nach empirischen Untersuchungen die minimale Betriebsgröße, von der ab

³⁵ Die Erfahrungen in Kanada, in Australien, in den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich sind hinsichtlich der Bedienungsqualität peripherer Regionen durchweg positiv. Vgl. Claus-Friedrich Laaser, *Ausländische Erfahrungen mit Deregulierungsexperimenten im Verkehrswesen*. Kieler Arbeitspapiere, 270, Oktober 1986, S. 7, 11, 15 und 17.

³⁶ Vgl. ebenda.

keine Skalenerträge mehr auftreten, schon bei einem Fuhrpark von fünf Fahrzeugen³⁷, im Teilladungsverkehr dürfte wegen der zu unterhaltenden Terminals die minimale Betriebsgröße höher liegen. Es spricht jedoch auch hier wenig für eine Tendenz hin zu Großunternehmen, weil diese wieder zu inflexibel wären, um sich im freien Wettbewerb gegen Außensteher behaupten zu können. Dadurch würden die Chancen im Wettbewerb gerade für kleinere Unternehmen steigen, die sich auf die Bedienung peripherer Regionen spezialisieren.

Die Deutsche Bundesbahn würde durch eine Liberalisierung des Güterfernverkehrs ebenfalls unter stärkeren Wettbewerbsdruck geraten. In aufkommensstarken Relationen kann die DB aber konkurrenzfähig anbieten, zumal wenn sie im Wettbewerb die vorhandenen Produktivitätsreserven aktivieren muß. Um der Bundesbahn Handlungsfreiheit einzuräumen, sollte sie ebenfalls aus der Tarifbindung entlassen werden. Zugleich müßten die Abgeltungszahlungen des Bundes begrenzt oder besser noch nach einem vorangekündigten Plan abgebaut werden, damit nicht mit Steuergeldern ein Verdrängungswettbewerb betrieben wird. Dies wiederum bedingt, daß sich die Bundesbahn von unrentablen Diensten trennen kann. Soweit sich Produktivitätssteigerungen auch im Betrieb von Nebenstrecken auswirken, könnten sich die Kostendeckungsgrade in diesem Bereich ebenfalls verbessern. Insgesamt ist jedoch zu erwarten, daß in aufkommensschwachen Relationen der Kostendeckungsgrad im intensiveren Wettbewerb weiter sinken würde. Wenn jedoch der Wettbewerb zwischen den Unternehmen des Straßengüterverkehrs eine bessere Bedienung auf der Straße erzwingt, wäre die regionalpolitische Vorgabe an die Bundesbahn, auch unrentable Betriebsteile aufrechtzuerhalten, nicht länger notwendig. Gerade die Liberalisierung des Straßengüterverkehrs würde daher die Betriebs- und Beförderungspflicht in der Fläche entbehrlich machen. Wenn im Gefolge der Liberalisierung des Straßengüterverkehrs die DB von diesen Pflichten entbunden würde, dürfte das per saldo das Defizit der DB sogar senken³⁸. Mehr Wettbewerb im Güterverkehr und die Aufhebung der Betriebs- und Beförderungspflicht für die DB würden wohl auch zu einer größeren Bereitschaft seitens der DB führen, Strecken, die für sie unrentabel sind, an andere Betreiber abzutreten. Gesamtwirtschaftlich wäre es billiger, wenn vorhandene Schienenstrecken durch den jeweils billigsten Betreiber, also z.B. auch durch Nichtbundeseigene Eisenbahnen oder neue, private Gesellschaften bedient werden.

Auf die Binnenschifffahrt würden sich Liberalisierungsmaßnahmen im Straßenverkehr zunächst kaum direkt auswirken. Wenn aber die Bundesbahn aus der Betriebspflicht entlassen würde und größere kommerzielle Freiheiten bei der Tarifgestaltung erhielte, wäre auch die Binnenschifffahrt betroffen, weil DB und Binnenschifffahrt auf entsprechenden Routen in scharfem Wettbewerb stehen und die Bahn gerade hier Ausnahmetarife anwendet. Dementsprechend sollte auch die Binnenschifffahrt ihre Tarife frei setzen können; diese würden dann auch hier sinken. Weiterhin dürfte dies zu einer Kapazitätsbereinigung und rationelleren Kapitalnutzung auch in der Binnenschifffahrt führen³⁹. Niedrigere Frachttarife in der Bin-

³⁷ Zu diesem Ergebnis kamen für das Vereinigte Königreich Samuel L. Edwards, Brian T. Bayliss, *Operating Costs in Road Freight Transport*. London 1971, S. 62 ff.

³⁸ Vgl. Friedrich von Stackelberg, "Liberalisierung im Güterverkehr und Förderung unterentwickelter Regionen - ein Widerspruch?" In: Hellmuth S. Seidenfus (Hrsg.), *Raumordnung, Industrieansiedlung und Verkehr*. Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Göttingen 1974, H. 76, (S. 143-164) S. 158, S. 161 ff.

³⁹ Busch, a.a.O., S. 187 f.

nenschiffahrt hätten ihrerseits Rückwirkungen auf die Tarifgestaltung der Bundesbahn: Einige Ausnahmetarife im Wettbewerb mit der Binnenschiffahrt sind offenbar so kalkuliert, daß sie keine positiven Deckungsbeiträge erbringen. Wenn die Binnenschiffahrt niedrigere Tarife fordern könnte, würde das der DB die Möglichkeit geben, sich aus diesen besonders unrentablen Transportdiensten zurückzuziehen und ihr Defizit insgesamt zu verringern⁴⁰.

Personenverkehr

Eine Liberalisierung des Personenverkehrs müßte eine Aufhebung der Tarifkontrollen für alle Verkehrsträger und die Erleichterung des Marktzutritts im Straßen-, Luft- und – auf dem Umweg über eine Verlagerung der Betriebsrechte – auch im Schienenverkehr umfassen. Nach einer Tariffreigabe wären globale negative Wirkungen, etwa in Form extremer Tarifierhöhungen, kaum zu erwarten, weil selbst in peripheren Regionen das private Kraftfahrzeug stets als potentieller Wettbewerber präsent ist. Die Tarife würden aber stärker kostenorientiert differieren. Auf weniger aufkommenstarken Relationen dürfte sich der Personenverkehr relativ verteuern. Demgegenüber ist es nicht sicher, daß der Personenverkehr überall teurer würde, weil gleichzeitig durch den Wettbewerb ein Druck auf die Kosten der etablierten Betreiber zu erwarten wäre, zumal wenn die Marktzugangsbarrieren konsequent abgebaut würden.

Eine Aufhebung der Marktzugangskontrollen würde im einzelnen bedeuten,

- daß die Eisenbahnen ihr Privileg auf Schienenersatz- und in einem weiteren Schritt auch auf Schienenparallelverkehr verlieren,
- daß auslaufende Konzessionen im Straßenlinienverkehr nicht mehr automatisch verlängert sondern unter Bewerbern versteigert werden,
- daß im Gelegenheitsverkehr die zahlenmäßige Beschränkung der Taxen Konzessionen aufgehoben wird,
- daß neue Transportarten im Straßenpersonenverkehr, die das Personenbeförderungsgesetz gegenwärtig nicht vorsieht, automatisch als genehmigt gelten und
- daß bei der Genehmigung für regionale Fluglinien im Inlands- und grenzüberschreitenden Verkehr "die Interessen des vorhandenen Verkehrs", die gegenwärtig zu berücksichtigen sind, als Hinderungsgrund für eine Liniengenehmigung entfallen.

Durch die Abschaffung des Vorrechts der Eisenbahnen auf die Gestaltung des Schienenersatzverkehrs würde die Chance steigen, daß bereits stillgelegte Strecken wieder von anderen Unternehmen bedient werden oder daß im Schienenersatzverkehr auf der Straße der billigste Anbieter zum Zuge kommt, wenn die Genehmigung versteigert wird. Die zitierten empirischen Untersuchungen über die relative Effizienz öffentlicher und privater Busunternehmen lassen vermuten, daß im Bereich des Buslinienverkehrs erhebliche Produktivitätspotentiale zu aktivieren wären, wenn der Schienenersatzverkehr liberalisiert würde. Auch das Vorrecht der Eisenbahn, Schienenparallelverkehr unterbinden zu können, ist ordnungspolitisch nicht haltbar. Eine Aufhebung würde die Bahn unter weiteren Wettbewerbsdruck und Rationalisierungszwang setzen. Gleichwohl wäre sie weiter wettbewerbsfähig, weil sie bei freiem Wettbewerb qualitative Vorteile ausspielen könnte. Erfahrungen aus dem Vereinigten Königreich deuten darauf hin, daß der freie Wettbewerb zwischen Schiene und Straße bei allen Anpassungsproblemen für die zuvor geschützten Anbieter für die Nachfrager insgesamt deutlich billigere Leistungen im Personenverkehr bringen würde⁴¹.

⁴⁰ Ebenda, S. 191 f.

⁴¹ Laaser (1986), a.a.O., S. 22.

Kostensenkungspotentiale im Busverkehr könnten dadurch ausgenutzt werden, daß Konzessionen nicht mehr automatisch verlängert sondern bei Ablauf oder Rückgabe versteigert würden. Eine solche Praxis käme gerade dem subventionierten Busverkehr in peripheren Gebieten zugute, wo wegen des schwachen Verkehrsaufkommens die höchsten Zuschüsse pro Personenkilometer anfallen. Das dürfte insgesamt zu einer Verbesserung und Ausweitung des Busangebots führen und die räumliche Verkehrserschließung unterstützen⁴². Da bereits heute z.B. für die in diesem Marktsegment privilegierte Bundesbahn zahlreiche Auftragsunternehmen zu deutlich niedrigeren Stückkosten fahren, dürfte auch eine große Anzahl an potentiellen Kandidaten für die Konzessionen vorhanden sein, die mit den Gegebenheiten des Linienverkehrs vertraut sind⁴³.

Eine Liberalisierung des Taxiverkehrs würde vermutlich dazu beitragen, daß im Öffentlichen Personennahverkehr der Ballungsgebiete Beförderungsleistungen billiger und mit weniger Subventionen erbracht werden können. Das Ausmaß der Konkurrenz durch den weitgehend unregulierten billigeren Mietwagenverkehr deutet auf das Potential zur Ressourceneinsparung hin⁴⁴. Eine Aufhebung der restriktiven Genehmigungspraxis und der Tarifkontrolle (liberale Angleichung der Ordnungsrahmen für Taxen und Mietwagen) dürfte eine Tarifsenkung im Gelegenheitsverkehr mit Kraftfahrzeugen bedeuten. Das hätte auch Rückwirkungen auf die Finanzverhältnisse vieler kommunaler Unternehmen des Nahverkehrs: Die steigende Nachfrage nach Leistungen des Gelegenheitsverkehrs dürfte zwar zu weniger Nachfrage nach den Verkehrsleistungen des kommunalen Nahverkehrs und zu höheren Defiziten führen; jedoch würde auch der Druck für die Kommunen abnehmen, jegliches defizitäre Angebot aufrechterhalten zu müssen.

Ergänzt werden könnten der kommunale Linien- sowie der Gelegenheitsverkehr durch Sammeltaxen, Rufbusse und andere Zwischenformen; dazu müßten im Personenbeförderungsgesetz die entsprechenden Voraussetzungen geschaffen werden. Derartige Verkehrsmittel könnten den innerstädtischen und zwischenörtlichen Nahverkehr sinnvoll ergänzen und dabei vermutlich kostengünstiger anbieten, als es dem Linienverkehr möglich ist. Damit würden – wie im Fall des liberalisierten Taxenmarktes – die Chancen für die Kommunen steigen, besonders unrentable Zweige ihrer Regiebetriebe im Nahverkehr schließen zu können. Dazu müßten diese Transportinnovationen aber zunächst überhaupt Gelegenheit erhalten, sich am Markt auch durchsetzen zu können. Dann könnten sich mögliche Kostenvorteile auch in verminderten Subventionen niederschlagen; umgekehrt dürften sich mögliche Fehlentwicklungen am ehesten im Rahmen eines Markttests erweisen.

Gleiches dürfte für den Flächenverkehr gelten, wo Transportinnovationen wie die schon erwähnten Bürgerbusse oder Rufbussysteme in Gebieten mit schwachem Verkehrsaufkom-

⁴² Mit Erfolg praktiziert wurde dieses Verfahren bereits 1985 im Kreis Steinburg in Schleswig-Holstein; dort gab der bisherige Konzessionsnehmer die Genehmigung zurück und die Kreisverkehrsbehörde schrieb anschließend die nun freie Konzession mit der Maßgabe aus, diese an denjenigen Bewerber zu geben, der mit dem geringsten Zuschuß auszukommen bereit sei. Das Unternehmen, das den Zuschlag erhielt, konnte deutlich billiger anbieten als der vorherige Bewerber. Bislang sind keinerlei negative Begleiterscheinungen dieses Versuchs bekanntgeworden, so daß sich die Versteigerung der Konzession unter den Bewerbern immer dann anbietet, wenn Konzessionen turnusmäßig auslaufen. Vgl. Burghard Rocke, Roland Müller, "Marktwirtschaftlicher Lösungsansatz zur Erhaltung defizitärer öffentlicher Verkehrswesen". Internationales Verkehrswesen, Vol. 37, Darmstadt 1985, S. 242-245.

⁴³ Vgl. BDO, a.a.O., S. 62.

⁴⁴ In jüngster Zeit hat in Kiel die Konkurrenz des Mietwagengewerbes zu einer einschneidenden Senkung der Beförderungstarife von Taxen geführt.

men hochdefizitären Linienverkehr ersetzen oder eine Versorgung mit Transportdienstleistungen überhaupt erst ermöglichen könnten; denn das schwache Verkehrsaufkommen legt es nahe, die Grenzen zwischen Linien- und Gelegenheitsverkehr weniger streng zu ziehen. Auch hier muß berücksichtigt werden, daß ein möglichst kostengünstiges Angebot dieser Leistungen bei gegebenen Zuschüssen der öffentlichen Hand die Zahl der Leistungsoptionen erhöht.

Für den Personenverkehr der Deutschen Bundesbahn in der Fläche würde eine Liberalisierung des Straßenverkehrs kurzfristig – ähnlich wie im Güterverkehr – Einnahmeausfälle zur Folge haben. Langfristig wäre damit aber eine Chance gegeben, die ehrgeizigen Rationalisierungspläne des Vorstands der DB zu verwirklichen. Denn es würde dann verstärkt möglich sein, Kosten einzusparen, den Betrieb an billigere Betreiber zu übergeben und sich aus Diensten, die für die DB nicht hinreichend kostendeckend betrieben werden können, zurückzuziehen.

Ob der Regionalluftverkehr nach einer Liberalisierung in der Bundesrepublik zunehmen würde, läßt sich zwar nicht sicher vorhersagen. In den Vereinigten Staaten wurde nach erfolgter Deregulierung der Regionalluftverkehr deutlich ausgeweitet. Insbesondere der Regionalluftverkehr zwischen den EG-Mitgliedstaaten dürfte noch Entwicklungschancen haben⁴⁵. Für den Inlandsluftverkehr kann das vermutlich nur in abgeschwächter Form gelten, weil zusätzliche Dienste hier im Wettbewerb zur Lufthansa und sämtlichen Bodenverkehrsträgern aufgenommen werden müßten und bei den relativ kurzen Entfernungen kaum Zeitvorteile gegenüber diesen ausspielen könnten. Es dürften aber noch längst nicht alle Entwicklungsmöglichkeiten ausgeschöpft sein, zumal eine Liberalisierung die potentielle Konkurrenz für Lufthansa und Bundesbahn erhöhen würde. Speziell periphere Regionen könnten an Wachstumsdynamik gewinnen, wenn sie besser an das nationale und internationale Linienluftverkehrsnetz angebunden würden.

Abschließende Bewertung

Die Verkehrsordnungspolitik, wie sie bisher in der Bundesrepublik betrieben wird, ist vom Konzept der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung geprägt und damit gerade auf regionale Wirkungen hin ausgelegt. Die Tarifeinheit im Raum und Betriebs- und Beförderungspflicht als seine zentralen Komponenten sind jedoch redistributiver Natur und damit nicht ökonomisch begründet. Ungeachtet der Tatsache, daß das Konzept der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung nicht konsequent verfolgt wird, bildete es einen wichtigen Anlaß für die vielfältigen Wettbewerbsbeschränkungen, die nach wie vor die Verkehrsordnung prägen. Das führt zu Kartellverhalten der Anbieter und schützt etablierte Verkehrsunternehmen vor Außenseiterwettbewerb. Wie Untersuchungen zeigen, haben diese Wettbewerbsbeschränkungen Ineffizienzen und die Verschwendung von Ressourcen, insbesondere von Kapital, das in suboptimalen Verwendungen gebunden ist, gefördert und zu einem überhöhten Niveau der Transportkosten geführt. Außerdem sind die Kostenrelationen vielfach verzerrt. Entsprechend sind die Preise für Transportleistungen insgesamt zu hoch. Die Nachfrager nach Verkehrsleistungen (auch jene in peripheren Gebieten, denen diese Maßnahmen eigentlich nützen sollten), werden dadurch und durch geringe Qualität oder gar gänzlich fehlende Leistungen im Durchschnitt eher benachteiligt. Das gilt auch global: Die Verluste und Ausgleichszahlungen an die Bahn und andere öffentliche Verkehrsunterneh-

⁴⁵ Sichelschmidt (1986), a.a.O., S. 176 ff. Vgl. auch Soltwedel et al. (1986), a.a.O., S. 254.

men müssen vom Steuerzahler aufgebracht werden. Werden Steuermittel wie hier durch ineffizienten Einsatz vergeudet, dann geht das zu Lasten sonst eventuell möglicher Ausgleichszahlungen an Regionen. Zur Umverteilung, etwa im Rahmen des Finanzausgleichs, stehen damit insgesamt weniger Mittel zur Verfügung als es bei einer dem Wettbewerb ausgesetzten und von politischen Auflagen befreiten Bundesbahn der Fall wäre. Die Kosten der wettbewerbsbeschränkenden Eingriffe in die Verkehrsmärkte tragen so zumindest mittelfristig auch diejenigen Nachfrager, die von der Umverteilung profitieren sollten.

Eine Liberalisierung der Verkehrsmärkte würde eine höhere Produktivität, geringere Kosten und gesamtwirtschaftlich geringere Preise für Transportleistungen zur Folge haben. Periphere Gebiete, die dadurch relativ weniger begünstigt würden, hätten insgesamt dennoch Vorteile zu verzeichnen, weil selbst bei steigenden Transportentgelten die Qualität der Leistungen zunehmen würde und sich Entwicklungschancen für innovative Transportarten ergäben. Wo auftretende Tarifierhöhungen politisch als nicht tragbar angesehen werden, könnten angesichts des wettbewerbsbedingt erweiterten Verteilungsspielraums (transportmittelneutrale) Frachtbeihilfen oder Steuernachlässe für Nachfrager aus Regionen gewährt werden, die als benachteiligt angesehen werden. Eine Liberalisierung und die Gewährung expliziter Transfers schließen sich gegenseitig nicht aus. Gerade im Zusammenhang mit der Pflicht der Bahn zur Bedienung unrentabler Strecken wurden Lösungen aufgezeigt, die Betriebsrechte an andere, kostengünstiger arbeitende Betreiber übergehen zu lassen. Der bisherige Widerstand der Länder gegen derartige Konzepte liegt in der Sorge begründet, daß finanzielle Belastungen, die vorher der Bund getragen hat, auf die Etats der Länder zukommen würden⁴⁶. Hier wäre jedoch zu erwägen, ob nicht der Bund den Ländern die hypothetischen Verluste abgelten sollte, die entstünden, wenn die Bundesbahn den Betrieb fortführen würde. Die Länder müßten dann im Gegenzug auf Einsprüche gegen eine Stilllegung der entsprechenden Strecken verzichten. Die DB würde so von ihrer Betriebspflicht befreit, für den Bund käme diese Lösung angesichts ohnehin geplanter Rationalisierungsmaßnahmen und Personaleinschränkungen bei der Bundesbahn nicht teurer und die Länder hätten davon einen Vermögensvorteil, weil nunmehr die volle Umverteilungssumme zur Verfügung stünde. Gewonnen hätten die Länder auch die zusätzliche Option, den Verkehr in ihrem Einflußbereich selbständig regeln zu können. Die Landesregierungen könnten etwa Privatunternehmen mit der Verkehrsbedienung beauftragen oder die finanziellen Mittel für andere als wichtiger erachtete Zwecke verausgaben. Gegenüber den zwischen Ländern und Bundesbahn abgeschlossenen Nahverkehrsabkommen würde so die Suche nach der kostengünstigsten Lösung nicht von vornherein institutionell verbaut. Ein solches Vorgehen würde auch dem Prinzip der ökonomischen Theorie des Föderalismus entsprechen, wonach die Entscheidung über die Mittelvergabe auf der Stufe erfolgen sollte, auf der die größte Sachkompetenz vorhanden ist⁴⁷.

⁴⁶ Das wird z.B. daran deutlich, daß 1981 ein Vorstoß des Bundesministers für Verkehr, den Betrieb auf stillgelegten Nebenstrecken im Wege der Organleihe unter Kontrolle und auf Kosten der Länder weiter durchführen zu lassen, nur deshalb scheiterte, weil die Länder auf der Finanzierung des Betriebes durch den Bund bestanden. Vgl. Soltwedel et al. (1987), a.a.O., S. 78.

⁴⁷ Vgl. Drude, a.a.O., S. 214, Fn. 47, sowie den Beitrag von Adrian Bothe in diesem Heft.