

Ewers, Hans-Jürgen

Article — Digitized Version

Warum die Regulierung im Verkehrswesen obsolet ist

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Ewers, Hans-Jürgen (1990) : Warum die Regulierung im Verkehrswesen obsolet ist, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 70, Iss. 10, pp. 500-506

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136685>

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.

Hans-Jürgen Ewers

Warum die Regulierung im Verkehrswesen obsolet ist

Mit der Regulierung der Verkehrswirtschaft befaßten sich in der jüngeren Zeit gleich zwei wirtschaftspolitische Beratungsgremien¹, die Monopolkommission und die Deregulierungskommission. Professor Hans-Jürgen Ewers, Mitglied der Deregulierungskommission, faßt die wichtigsten Ergebnisse beider Gutachten zusammen.

Ähnlich wie schon bei der Behandlung von Regulierungsfragen in der Versicherungswirtschaft sind sich die beiden Kommissionen über die Grundsätze weitgehend einig. Während beide Kommissionen in der Versicherungswirtschaft noch einige wenige wettbewerbsbeschränkende Regulierungen aus Gründen des Verbraucherschutzes als gerechtfertigt ansahen (z. B. bei der privaten Krankenversicherung), wollen sie von der Regulierung der Verkehrswirtschaft praktisch nichts übriggelassen wissen. Sollten die Kommissionen sich mit ihren Empfehlungen durchsetzen, stünde ein doch relativ weitgehender institutioneller Wechsel zur Debatte. Denn heute ist das Verkehrswesen wie kaum ein anderer Sektor in vielfältiger Weise reguliert:

□ Die Bahn ist ein nicht-rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes, das unter der Aufsicht des Bundesverkehrsministers steht. Was immer die Bahn tut, alle wichtigen Entscheidungen werden in Bonn und nicht in Frankfurt getroffen: Streckenneubau und Streckenstilllegung sind genehmigungsbedürftig. Die Tarife müssen genehmigt werden, wobei die Bahn nach wie vor auf die sogenannte Tarifeinheit im Raum verpflichtet ist, die eine Subventionierung verkehrsschwacher durch die verkehrsstarken Strecken bedeutet. Die Bahn unterliegt darüber hinaus einer Reihe weiterer gemeinwirtschaftli-

cher Verpflichtungen wie der Betriebspflicht und der Beförderungspflicht. Im internationalen Schienenverkehr behindert das Traktionsmonopol der jeweiligen nationalen Eisenbahngesellschaft jede wünschbare Entwicklung.

□ Im Straßengüterverkehr ist vor allem der Fernverkehr (über 50 km um den Lkw-Standort hinaus) zum Schutze der Deutschen Bundesbahn durch kontingentierte Konzessionen und durch verbindliche Margentarife (Höchst- bzw. Mindestpreise) reglementiert. Da die Tarifmarge (im Vergleich zum vermutlichen Niveau markträumender Gleichgewichtspreise) sehr hoch angesetzt ist, verharrt der gezahlte Preis praktisch immer an der Margenuntergrenze, die damit wie ein Festpreis wirkt. Verkehr für eigene Zwecke (Werkverkehr) ist zwar frei, unterliegt jedoch einem Verbot zur Beförderung für Dritte, damit die Kontingentierung im Fernverkehr nicht mit Hilfe des Werkverkehrs unterlaufen werden kann. Im grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr gibt es Genehmigungskontingente, die auf einem Geflecht bilateraler und multilateraler völkerrechtlicher Verträge sowie auf EG-Regelungen beruhen.

□ Auch der Straßenpersonenverkehr unterliegt dort, wo er potentielle Konkurrenz zum Eisenbahnverkehr

Prof. Dr. Hans-Jürgen Ewers, 48, ist Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und Mitglied der „Unabhängigen Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen (Deregulierungskommission)“.

¹ Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen (Deregulierungskommission): Marktöffnung und Wettbewerb, Erster Bericht, o.O., 1990; Monopolkommission: Aches Hauptgutachten, Bundestagsdrucksache 11/7582 vom 16. 7. 1990. Der Erste Bericht der im Frühjahr 1988 von der Bundesregierung eingesetzten Deregulierungskommission, der im März dieses Jahres erschienen ist, enthält ein grundlegendes sowie jeweils ein Kapitel über das Versicherungswesen und die Verkehrswirtschaft. Der zweite – und zunächst einmal letzte – Bericht soll im Frühjahr 1991 folgen. Die Monopolkommission widmete das sechste Kapitel ihres im Juli erschienenen Achten Hauptgutachtens dem Wettbewerb und der Regulierung in der Verkehrswirtschaft, nachdem sie sich bereits in ihrem Siebten Hauptgutachten 1988 zum Ausnahmebereich Versicherungswirtschaft geäußert hatte.

darstellen könnte, einem strengen Regulierungszugriff. Für den Buslinienverkehr bestehen objektive und subjektive Zulassungsvoraussetzungen, wobei die Eisenbahn für den Schienenparallelverkehr und den Schienenersatzverkehr ein weitdefiniertes Privileg hat. Im Schülerverkehr sowie im Berufsverkehr dürfen andere Fahrgäste nicht befördert werden. Für die Zulassung zum Taxiverkehr gelten subjektive und objektive Zulassungsvoraussetzungen (Bedürfnisprüfung). Taxifahrten im Pflichtbereich der Gemeinden unterliegen dem Tarifzwang. Im sonstigen Gelegenheitsverkehr dagegen herrschen Preisfreiheit und wirksamer Wettbewerb ohne objektive Zulassungsvoraussetzungen.

□ Für die Binnenschifffahrt zwischen deutschen Lade- und Löschplätzen gelten verbindliche Frachten, überwiegend Margentarife. Frachten im internationalen Verkehr dagegen können frei vereinbart werden. Kontingente gibt es nicht. Der Verkehr östlich der Linie Dortmund-Hamm ist allerdings deutschen Schiffen vorbehalten (Kabotagevorbehalt). Zum Abbau von Überkapazitäten wurde in der Bundesrepublik über lange Jahre hinweg eine (vom Gewerbe durch Umlage finanzierte) Abwrackprämie gezahlt. Eine neue EG-Verordnung hat in dieser Hinsicht den Regulierungsrahmen noch verschärft, indem sie die Abwrackregelung auf den gesamten EG-Raum ausdehnte und eine, zunächst zeitlich befristete, „alt für neu“-Regelung einführte.

□ In der Luftfahrt schließlich, genauer: im Linienluftverkehr, ist der Regulierungsrahmen besonders rigide. Er umfaßt eine doppelte Genehmigung sowohl für das Luftfahrtunternehmen (nur subjektive Voraussetzungen) als auch für jede Fluglinie (objektive Zulassungsvoraussetzungen). Erst in jüngerer Zeit werden neben der Deutschen Lufthansa bisweilen auch andere Unternehmen zu innerdeutschen Flügen zugelassen. Alle Preise im nationalen Linienverkehr sind genehmigungspflichtig. Bei der Genehmigung von Tarifen spielen die Interessen der Deutschen Lufthansa eine erhebliche Rolle. Im internationalen Linienluftverkehr gelten bilaterale völkerrechtliche Verträge, die teils eine Kapazitätsaufteilung zwischen den Fluggesellschaften beider Staaten im Verhältnis 50:50 enthalten, teils aber auch von dieser Regel abweichen. Für die EG-Staaten untereinander wurde der Zugang zu kleinen Flughäfen liberalisiert.

Wechsel der Regulierungsgründe

Die Regulierung des Verkehrswesens hat eine weit zurückreichende Tradition, auch wenn die Argumente im Zeitablauf gewechselt haben. Waren es ursprünglich fiskalische Interessen des Staates an den früher durchaus gewinnträchtigen Eisenbahnen und protektionistische

Interessen der Landwirtschaft und der Industrie, die Regulierungen des Marktzugangs und der Preise für Transportleistungen angeraten erscheinen ließen, so wechselte der Akzent durch die Weltwirtschaftskrise auf Krisenverhütung und Verhinderung ruinöser Konkurrenz. Im Laufe der Zeit wurde – wie in anderen regulierten Wirtschaftsbereichen auch – eine ausgefeilte Besonderheitenlehre entwickelt, in der dargetan wurde, warum ein unregulierter Wettbewerb in der Transportwirtschaft volkswirtschaftlich schädlich sei. Wie in den meisten Besonderheitenlehren spielt die Gefahr ruinöser Konkurrenz eine besondere Rolle. Neben diese Besonderheitenlehre tritt als zweiter Pfeiler der heutigen Argumentation zugunsten einer Regulierung des Transportwesens die Idee der Gemeinwirtschaftlichkeit, d. h. der Versuch, mit Hilfe verbilligten Angebots von Raumüberwindungsmöglichkeiten andere, insbesondere verteilungspolitische Ziele zu fördern.

Beide Kommissionen – die Deregulierungskommission explizit, die Monopolkommission implizit – gehen davon aus, daß die tradierte Lehre der Besonderheiten im Transportwesen und ihrer Folgen für die Funktionsfähigkeit der Verkehrsmärkte vor dem Hintergrund der modernen Markt- und Wettbewerbstheorie nicht mehr haltbar ist. Den Versuch, den Verkehrssektor im Hinblick auf verteilungspolitische Ziele zu instrumentalisieren, halten beide Kommissionen für untauglich, weil mit unüberschaubaren Kosten verbunden. An die Stelle der Gemeinwirtschaftlichkeit des Transportwesens sollte nach den Vorstellungen beider Kommissionen deshalb der (schon lange als Alternative diskutierte) Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit öffentlicher Aufträge treten: Dort, wo nach Ansicht der (Bundes-, Landes- und/oder Kommunal-) Politik ein Verkehrsangebot für bestimmte Bevölkerungs- oder Wirtschaftsgruppen über das hinaus existieren sollte, was spontan im Markt zustande kommt, sollte ein solches Angebot ausgeschrieben und als Auftrag an den Anbieter vergeben werden, der es mit dem niedrigsten Subventionsbetrag erstellt.

Europarechtliche Rahmenbedingungen

Nach dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft war die Schaffung eines gemeinsamen Verkehrsmarktes vorgesehen, auch wenn es keine klaren Leitlinien gab, in welcher Form (freier oder regulierter Wettbewerb) dies zu geschehen hatte. Die verkehrsrechtlichen Vorschriften des Vertrages enthalten größtenteils nur Formelkompromisse, die über die tiefgreifenden verkehrspolitischen Meinungsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hinwegtäuschen. Durch ein Junktim zwischen der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen in den EG-Mitgliedstaaten

ten und der Liberalisierung der Verkehrsmärkte (insbesondere auch von der bundesdeutschen Regierung gefordert) war jeder Versuch einer eigenständigen EG-Verkehrspolitik praktisch paralysiert. Dieses Patt wurde 1985 vom Europäischen Gerichtshof durch eine richtungsweisende Entscheidung aufgebrochen. Der EuGH rügte explizit die Untätigkeit des Ministerrates, der es versäumt habe, die Dienstleistungsfreiheit im Bereich des Verkehrswesens zu garantieren. Zwar stehe es dem Rat frei, zusätzlich zu den gebotenen Liberalisierungsmaßnahmen auch harmonisierende Begleitmaßnahmen vorzusehen, doch dürfe die Liberalisierung nicht davon abhängig gemacht werden, daß zuvor Einigkeit über die Harmonisierung erzielt worden sei.

In den folgenden Jahren hat der Ministerrat eine Reihe von Vorschriften zur Liberalisierung des grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehrs erlassen, die voraussichtlich bis zum 1. 1. 1993 zur weitgehenden Freistellung des grenzüberschreitenden Verkehrs von den heute noch geltenden Marktzugangsregulierungen führen werden. Dies ist jedoch noch weit entfernt vom Zustand der Dienstleistungsfreiheit. Denn dazu müßten die in allen Mitgliedstaaten bei allen Verkehrsarten geltenden Kabotageverbote (Verbot der Durchführung reiner Inlandstransporte durch im Aus-

land ansässige Transporteure) aufgehoben werden. Im Luftverkehr etwa könnte dies bedeuten, daß durchaus die Möglichkeit der Pleite eines national flag carriers besteht, weil er selbst im eigenen Lande von leistungsfähigeren Konkurrenten verdrängt wird.

Immerhin besteht eine gewisse Hoffnung, daß schon auf der Basis der geltenden europarechtlichen Lage einige Liberalisierungsschritte unternommen werden, bevor dem EuGH der Geduldsfaden wieder reißt und er möglicherweise ein zweitesmal die Realisierung eines freien Marktes im Verkehrswesen beim Ministerrat einfordert. Denn 1986 erging ein weiteres Urteil des EuGH, nach dem die Wettbewerbsvorschriften des EWG-Vertrages auf alle Verkehrsträger anwendbar sind. Für viele Bereiche wurden in der Folge Anwendungsvorschriften zu den Art. 85 ff. EWGV erlassen, die allerdings zum Teil auch das grundsätzliche Kartellverbot des EWG-Vertrages aushöhlen. Keineswegs ist damit jedoch jede heute praktizierte Wettbewerbsbeschränkung im Verkehr gedeckt. Insbesondere hat der EuGH keinen Zweifel daran gelassen, daß die Mitgliedstaaten selbst an das Wettbewerbsrecht gebunden sind und deshalb keine Tarife genehmigen dürfen, die das Ergebnis von kartellrechtlich verbotenen Vereinbarungen, Beschlüssen von Unternehmensvereinigungen oder abgestimm-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Rasul Shams

INTERESSENGRUPPEN UND ANPASSUNGSKONFLIKTE IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

Fallstudie III Jamaika

Im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg werden im Rahmen eines von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Forschungsprojekts Fallstudien durchgeführt, die empirisch abgesicherte Aussagen darüber ermöglichen sollen, in welchem Maß Konzeption und Durchführung von Struktur-anpassungsprogrammen konfliktmindernd oder -verschärfend wirken. Ausgangspunkt ist die Vermutung, daß der Erfolg bzw. Mißerfolg dieser Programme entscheidend durch die Aktivität von Interessengruppen determiniert wird. Die vorliegende dritte Fallstudie beschäftigt sich mit Jamaika, das sich als kleine Inselökonomie als Beispiel für die Überprüfung der gängigen Argumentation über die Konfliktrichtigkeit von Anpassungspolitiken besonders anbietet.

Großoktav,
83 Seiten, 1990,
brosch. DM 14,80
ISBN 3-87895-388-7

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

ten Verhaltensweisen sind, da dadurch deren Wirkung noch verstärkt würde. Insofern ist – worauf beide Kommissionen nachdrücklich hinweisen – die derzeitige Praxis der Tarifregulierung im Straßengüterverkehr und in der Binnenschifffahrt mit dem EWG-Vertrag nicht vereinbar.

Gesamtwirtschaftliche Nachteile der Regulierung

Unabhängig von der europarechtlichen Zulässigkeit der praktizierten Verkehrsregulierung weisen beide Kommissionen auf die erheblichen damit verbundenen Nachteile hin. Allgemein führen die praktizierten hoheitlichen Beschränkungen des Wettbewerbs im Güter- und Personenverkehr der Bundesrepublik Deutschland zu einem überhöhten Kosten- und Preisniveau bei Transportleistungen, zu unzureichenden Wahlmöglichkeiten zwischen alternativen Preis-Qualitäts-Optionen, einer zu geringen Innovativität bei neuen Transportangeboten und einer Verzerrung der Transportströme zu Lasten der deutschen See- und Flughäfen und der deutschen Industrie. Sie verhindern eine weitergehende Spezialisierung nach dem Prinzip der komparativen Kostenvorteile zwischen den Ländern der EG ebenso wie eine effiziente Arbeitsteilung zwischen den Verkehrsträgern, bei der die einzelnen Verkehrsträger ihre spezifischen Vorteile voll zur Geltung bringen können.

□ Die Bundesbahn verschleppt den Strukturwandel ihres Angebots in Richtung auf solche Bereiche, in denen sie über Systemvorteile gegenüber anderen Verkehrsträgern verfügt, und bleibt in Bereichen tätig, in denen andere Verkehrsträger kostengünstiger und zu einem niedrigeren Preisniveau anbieten können. So hält die Bahn beim Personennahverkehr in der Fläche und beim Stückgutsammelverkehr im Nahbereich betriebswirtschaftlich unrentable und volkswirtschaftlich unsinnige Schienenverbindungen aufrecht. Auf der anderen Seite fehlen ihr die Mittel, um ihre Systemvorteile im Personenfernverkehr und im Güterfernverkehr durch ein adäquates Angebot auszubauen. Die Defizite der Bundesbahn müssen jährlich mit Milliardenbeträgen aus dem Bundeshaushalt ausgeglichen werden.

□ Im Straßengüterfernverkehr ist das Preisniveau deutlich überhöht, nach den vorliegenden Schätzungen um 20% und mehr. Dazu kann auf Preisvergleiche zu den (kontingentierten, aber nicht preisregulierten) grenzüberschreitenden Straßengütertransporten ebenso wie zu den (preisregulierten, aber nicht kontingentierten) Güternahverkehrstransporten auf der Straße verwiesen werden. Daß die regulierten Tarife im Straßengüterfernverkehr keine Wettbewerbspreise sein können, läßt sich auch an den beim Kauf von Unternehmen für Konzessionen gezahlten Preisen ablesen, nach den

Ermittlungen der Monopolkommission bis zu 300 000 DM (vgl. Tz. 773). Die künstliche Kapazitätsverknappung im Straßengüterfernverkehr trug auch dazu bei, daß sich viele Verlader für die Eigenproduktion von Verkehrsleistungen (Werkverkehr) entschieden, eine wegen des Verbots der Beförderung für Dritte besonders teure und ökologisch bedenkliche Lösung (Leerfahrten). Die Regulierung bewirkt des weiteren eine übermäßige Integration von reinen Transport- und Speditionsleistungen. „Der Anreiz, Transport- und Speditionsleistungen gleichermaßen anzubieten, liegt in der Möglichkeit zur Mischkalkulation zwischen preisgebundenen Transportleistungen und nicht preisgebundenen Speditionsleistungen, wodurch sich vielfältige Möglichkeiten der Umgehung der Preisregulierung ergeben.“ (Monopolkommission 1990, Tz. 777.)

□ Beim Omnibusverkehr hat sich in der Bundesrepublik „wegen des Verbots von Schienenparallelverkehr ein Netz von Omnibus-Linienfernverkehrsverbindungen nicht entwickeln können. Da, wo Omnibuslinienverkehr in der Bundesrepublik zugelassen ist, also vor allem im Personennahverkehr, bewirkt die Regulierung ein überhöhtes Preis- und Kostenniveau. Die Verleihung von Ausschließlichkeitsrechten und der weitgehende Bestandsschutz machen es unmöglich, daß Linienverkehre von effizienter arbeitenden, preisgünstigeren Unternehmen übernommen werden“ (Monopolkommission 1990, Tz. 766). In die gleiche Richtung wirken auch die bestehenden Beförderungsbeschränkungen für die Sonderformen des Linienverkehrs in der Bundesrepublik. „Da Leerkapazitäten im Arbeiter- und Schülerverkehr nicht dazu benutzt werden dürfen, um auch andere Fahrgäste zu befördern, wird vielfach die gleiche Strecke von mehreren unausgelasteten Bussen befahren.“ (Monopolkommission 1990, Tz. 767.) Eine vergleichbare Ineffizienz muß schließlich auch für den internationalen Omnibuslinienverkehr vermutet werden, u. a. wegen territorialer Zusteigeverbote (als Folge des Kabotageverbots) und des Verbots, gleichzeitig Fahrgäste im Linien- und Gelegenheitsverkehr zu transportieren. Wo „direktverkehrende Züge oder Busse fehlen und Reisende das Umsteigen scheuen, wählen viele den Individualverkehr, obwohl sie anderes vorziehen würden“ (Deregulierungskommission 1990, Tz. 195).

□ Auch wenn beim Taxiverkehr Vergleiche mit unregulierten Mietwagenmärkten mangels Erfassung der Mietwagenpreise nicht möglich und Preisvergleiche mit dem Ausland bei nicht handelbaren Dienstleistungen wenig aussagefähig sind, ist die Überhöhung der Taxipreise doch an der Höhe der gezahlten Summen im Konzessionshandel erkennbar, die nach Angaben der Deregulierungskommission in einigen Städten bei 20 000 DM

und darüber liegen (vgl. Tz. 206). Infolge der regulierten Beförderungspreise fehlen auch Anreize, das Angebot im Taxiverkehr (etwa im Hinblick auf Größe und Ausstattung der Fahrzeuge und die Art der angebotenen Zusatzdienste) zu differenzieren.

□ Wie beim Straßengüterfernverkehr läßt sich auch bei der Binnenschifffahrt der preistreibende Effekt der Regulierung im innerdeutschen Binnenschiffsverkehr durch Preisvergleiche mit Frachten im grenzüberschreitenden Verkehr nachweisen. Geläufig sind auch entsprechende Umgehungsaktivitäten, indem preisgebundene nationale Transporte zusammen mit nicht preisgebundenen internationalen Transporten oder Speditions- und Logistikleistungen kombiniert und zusammen verkauft werden.

□ Im Luftlinienverkehr schließlich ist die regulierungsbedingte Preisüberhöhung besonders eklatant, wie sich durch (hier aussagefähige) internationale Preisvergleiche (insbesondere mit den Vereinigten Staaten, wo der Flugverkehr seit Beginn der 80er Jahre dereguliert ist) eindrucksvoll belegen läßt. Die Preisdifferenzen korrespondieren dabei zum Teil mit entsprechenden Kostendifferenzen. „So erhalten etwa – Erhebungen der International Civil Aviation Organisation (ICAO) zufolge – Cockpitbesatzungen europäischer Linienfluggesellschaften einschließlich der Lufthansa deutlich höhere Gehälter als die Kollegen amerikanischer Fluggesellschaften.“ (Deregulierungskommission 1990, Tz. 225.)

Grundsätze der Deregulierung

Beide Kommissionen sprechen sich dafür aus, im innerdeutschen Verkehr alle intermodalen und intramodalen Wettbewerbsbeschränkungen aufzugeben und über die bereits bis zum 1. 1. 1993 vorgesehene EG-weite Deregulierung des zwischenstaatlichen Verkehrs hinaus auch den freien Dienstleistungsverkehr innerhalb der EG zu verwirklichen, d.h., jede Art der heute noch bestehenden Kabotageverbote zu beseitigen. Der Marktzutritt im innerstaatlichen wie im grenzüberschreitenden Verkehr sollte nach den Vorstellungen beider Kommissionen nur noch von der Erfüllung subjektiver Berufszugangsvoraussetzungen abhängig gemacht werden. Die Konsequenzen dieses Grundsatzes bei den einzelnen Verkehrsträgern wären erheblich:

□ Zu den Konsequenzen für die Deutsche Bundesbahn äußert sich erstaunlicherweise nur die Deregulierungskommission (Tz. 152 ff.). Dagegen enthält sich die Monopolkommission hinsichtlich dieses Punktes jedes Kommentars. Sie benennt nicht einmal einen Grund, warum sie sich nicht zur Deregulierung der Bahn äußert.

Nach den Vorstellungen der Deregulierungskommission soll auch Wettbewerb auf der Schiene selbst stattfinden. Dazu schlägt sie vor, Netz und Betrieb der Deutschen Bundesbahn als eigene Vermögensmassen und Wirtschaftseinheiten zu verselbständigen und die Benutzung des Schienenweges nicht nur dem Betreiber Deutsche Bundesbahn, sondern auch allen anderen Interessenten gleichberechtigt zu erlauben, sofern diese Interessenten die für die Koordinierung des Betriebs erforderlichen technischen Voraussetzungen ihres Geräts garantieren können.

Jeder Schienenwegbenutzer hätte an den Netzbetreiber eine Gebühr zu entrichten, die neben den jeweiligen Grenzkosten der Nutzung auch eventuell erforderliche Defizitbeiträge und streckenbezogene Knappheitszuschläge enthalten müßte. Auf diese Weise würden knappe Strecken praktisch versteigert, und zwar sowohl zwischen den verschiedenen Schienenverkehrsbetreibern als auch zwischen den verschiedenen Verkehrsarten auf der Schiene, also z.B. auch zwischen Personen- und Güterverkehr. Damit würde also auch der heute tagsüber auf der Schiene praktizierte Vorrang des Personenverkehrs gegenüber dem Güterverkehr entfallen.

Durchsetzen würden sich bei jedem streckenbezogenen „Slot“ (Benutzungsrecht für eine Strecke zu einem bestimmten Zeitpunkt) diejenigen Verkehrsaktivitäten und Betreiber, welche die höchste Wertschöpfung aus diesem Slot erzielen und deshalb auch die höchste Zahlungsbereitschaft haben. Da der Netzbetreiber natürlicher Monopolist ist, müßte er verpflichtet sein, für Strecken mit Knappheitszuschlägen so schnell wie möglich Entlastungs- und Ausbaumöglichkeiten bereitzustellen. Beim Netzbetreiber kann auch auf eine Preisaufsicht nicht verzichtet werden.

In einem solchen System sollte kein Schienenverkehrsbetreiber, auch nicht die DB-Nachfolgegesellschaften, Beschränkungen durch gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen unterliegen. Insofern schlägt die Deregulierungskommission vor, alle gemeinwirtschaftlichen Pflichten der Bahn aufzuheben und alle Beförderer im Schienenverkehr in vollem Umfang dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen zu unterwerfen. Eine von der Deregulierungskommission nicht explizit diskutierte Implikation ihres Vorschlags ist die Privatisierung (und damit Pleitefähigkeit) zumindest des Betriebsbereichs der Deutschen Bundesbahn.

Unabhängig davon sieht die Deregulierungskommission die Verwirklichung ihrer Deregulierungsvorschläge als eine zwar notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingung für die Sanierung der Bahn an.

„Dieses Problem geht weit über die Fragen der Marktregulierung hinaus. Es läßt sich nur lösen, wenn weitere Strukturen wie etwa das Dienstrecht und Arbeitsrecht der Deutschen Bundesbahn, die Altersversorgung der Mitarbeiter, die Bindung an kostentreibende öffentliche Vergabevorschriften sowie Mitspracherechte der Länder überdacht werden. Zudem müssen Einzelprobleme der Trennung von Netz und Betrieb gelöst werden, insbesondere die genaue Abgrenzung beider, die Erhaltung von Verbundvorteilen, Grenzen des Wettbewerbs im Betriebswesen. Fragen des Finanzausgleichs wirft zudem der Verzicht auf die Tarifgleichheit im Raum auf. Die von der Bundesregierung eingesetzte Bahnkommission dürfte hierzu Vorschläge unterbreiten.“ (Deregulierungskommission 1990, Tz. 162.)

□ Die Aufhebung der Kontingente im Straßengüterfernverkehr soll nach den Vorschlägen der Deregulierungskommission schrittweise (durch Aufstockung um jährlich 40%) erfolgen, damit den Verkehrsunternehmen die Anpassung an die veränderten Wettbewerbsbedingungen durch eine Übergangszeit erleichtert wird. Danach soll es auch kein Verbot der gewerblichen Beiladung und Rückladung für den Werkverkehr und keine Tarifgenehmigung mehr geben. Die Monopolkommission spricht sich in diesem Zusammenhang gegen die Einführung eines europäischen „Krisenmanagements“ für den Fall „gravierender Marktstörungen“ aus, wie es von der EG-Kommission vorgeschlagen wurde. „Ein Krisenmechanismus auf europäischer Ebene ist überflüssig und könnte nur mißbraucht werden. Die auf nationaler Ebene gemachten negativen Erfahrungen mit Marktzugangs-, Kapazitäts- und Preiskontrollen sollten als warnendes Beispiel betrachtet werden. Für Strukturkrisen könnte im übrigen auf Strukturkrisenkartelle des Artikels 6 der Wettbewerbsverordnung Nr. 1017/68 zurückgegriffen werden, bei denen die Gefahr des Mißbrauchs sehr viel geringer ist.“ (Tz. 804.)

□ Auch bei den Deregulierungsvorschlägen zum Omnibusverkehr gibt es Unterschiede zwischen Monopolkommission und Deregulierungskommission. Hier geht die Monopolkommission klar weiter, indem sie fordert: „Der Zutritt zum Personenfernverkehr als auch zum überörtlichen Personennahverkehr mit Linienomnibussen sollte keinerlei quantitativen Marktzugangsbeschränkungen mehr unterliegen, und die Tarife sollten sich frei bilden können.“ (Tz. 739.) Dagegen will die Deregulierungskommission den Schienenparallelverkehr privater Intercity-Buslinien zunächst nur „probeweise und befristet auf bestimmten Versuchsstrecken freigeben“ (Tz. 202). Der Unterschied rührt aus einer unterschiedlichen Einschätzung insbesondere der britischen Erfahrungen mit der Deregulierung von Busdiensten

her. Während die Deregulierungskommission die Erfahrungen noch nicht für ausreichend gewürdigt hält (vgl. Tz. 198), schätzt die Monopolkommission sie rundherum positiv ein (vgl. Tz. 885 ff.).

□ Zum Taxiverkehr äußert sich nur die Deregulierungskommission mit dem Vorschlag, alle objektiven Marktzugangsbeschränkungen (d.h. jede Form der Kontingentierung) aufzuheben und verbindliche Taxipreise nur noch als Höchstpreise zu genehmigen.

□ Für die Binnenschifffahrt schlagen beide Kommissionen die Aufhebung der Genehmigungspflicht für die Tarife, die Auflösung der Frachenausschüsse und die Aufhebung des Kabotageverbots vor. Die Monopolkommission mahnt zusätzlich die Beendigung der koordinierten europäischen Abwrackaktion an (Tz. 806).

□ Trotz gewisser Unterschiede im Zungenschlag laufen die Vorschläge der beiden Kommissionen für den Luftverkehr praktisch auf dasselbe hinaus, nämlich eine allmähliche Beseitigung jeder objektiven Marktzugangsvoraussetzung und jeder hoheitlichen Beschränkung der Preise. Einzig subjektive, an die Fluggesellschaft anknüpfende Marktzugangsvoraussetzungen sollen gestattet sein. Auf diese Weise würden nach Ablauf einer (von beiden Kommissionen nicht exakt umrissenen) Übergangszeit alle acht Freiheiten der Luft (und damit auch die bislang – abgesehen vom Berlinverkehr – strikt ausgeschlossene Kabotage) realisiert sein. Die Luftfahrt wäre in vollem Umfang dem Kartellrecht unterstellt. Aus den US-amerikanischen Erfahrungen mit der Deregulierung des Luftverkehrs leiten beide Kommissionen die Empfehlung einer besonderen wettbewerbspolitischen Wachsamkeit gegenüber der mißbräuchlichen Benutzung von Computerreservierungssystemen zur Verstärkung vorhandener Marktmacht und einer wettbewerbsfreundlicheren Handhabung des Zugangs zu den Start- und Landerechten her. Bei der Vergabe von Start- und Landerechten werden heute durch die sogenannten Großvaterrechte die alteingesessenen Fluggesellschaften so erheblich bevorzugt, daß der Verzicht auf eine objektive Marktzugangsregulierung praktisch keine Änderung der heutigen Wettbewerbsverhältnisse bewirken würde. Insofern plädieren beide Kommissionen für pretiale Allokationsmechanismen bei den Start- und Landerechten (Slotversteigerung oder Slothandel).

Folgen für Umwelt und Verkehrssicherheit

Ausführlich setzen sich beide Kommissionen mit den Folgen einer Deregulierung der Verkehrswirtschaft für die Belastung der Verkehrsinfrastruktur und der Umwelt sowie für die Verkehrssicherheit auseinander. Denn

wenn die vorgeschlagenen Deregulierungsmaßnahmen durchgeführt werden, ist infolge der zum Teil erheblichen Preissenkungen mit beträchtlichen Zuwächsen insbesondere im Güterverkehr auf der Straße und im Luftverkehr zu rechnen. Beide Kommissionen weisen in diesem Zusammenhang zunächst einmal darauf hin, daß Fragen der drohenden Überlastung von Straßen, Luftverkehrswegen und Flughäfen auch unabhängig von einer Deregulierung der Verkehrswirtschaft einer Lösung bedürfen. Der Königsweg dazu wird von beiden Kommissionen in einer pretialen Lenkung gesehen. So fordert die Monopolkommission (Tz. 845 ff.), der zunehmenden Knappheit des vorhandenen Fernstraßensystems über die Einführung von Knappheitspreisen für die Straßenbenutzung Rechnung zu tragen, was sicher von deutschen Autofahrern als eine Revolution empfunden würde. Die Deregulierungskommission (Tz. 251 ff.) plädiert für eine verursachungsgerechte Anlastung der Umweltkosten: Die durch die verkehrspolitische Deregulierung freigesetzten Anreize für alle – Anbieter wie Nachfrager –, die einzelwirtschaftlich optimale Lösung für das Problem der Raumüberwindung zu finden, sollen auf diese Weise verknüpft werden mit den durch die umweltpolitische Regulierung zu setzenden Anreizen, dabei aus eigenem Interesse Rücksicht auf die Umwelt zu nehmen. „Dann und nur dann ist die einzelwirtschaft-

lich optimale Lösung auch die gesamtwirtschaftlich optimale. Notabene, den Weg der Anreize zu gehen heißt Eigeninteresse und Kreativität aller stimulieren und nutzen, nicht hemmen und ersetzen. Dies ist die Ratio marktkonformer Mittel.“ (Tz. 252.)

Die Kommissionen verstehen dabei die Empfehlung pretialer Lenkungsmaßnahmen nicht als Ersatz, sondern als Ergänzung der unabhängig davon einsetzbaren traditionellen ordnungsrechtlichen Mittel zur Gefahrenabwehr. Insofern werden Vorschriften über die Sicherheit und die zulässigen Abgase der Fahrzeuge, über die Vorkehrungen bei Gefahrguttransporten oder über die Lärmdämmung als unverzichtbar zur Gewährleistung von Mindeststandards der Verkehrssicherheit und des Umweltschutzes angesehen. Darüber hinaus werden Maßnahmen der Deregulierung auch von sich aus in vielen Bereichen zu einer direkten Reduktion von Umweltbelastungen führen, z.B. durch Vermeidung von Leerfahrten im Werkverkehr auf der Straße oder durch Substitution von Individualverkehr durch einen leistungsfähigeren Omnibusverkehr.

Die Diskussion über die Regulierung der Verkehrswirtschaft ist damit – ein weiteres Mal – eröffnet. Man darf gespannt sein, mit welchen Folgen.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Hans Günther Oberlack

**HANDELSHEMMNISSE DURCH
PRODUKTSTANDARDS**

Ökonomische Aspekte ihrer Beseitigung

Die unterschiedlichen Produktvorschriften stellen für die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes ein erhebliches Hemmnis dar. Die Diskussion um die Beseitigung dieser Handelshemmnisse wird bisher weitgehend juristisch und technisch geführt. In der vorliegenden Arbeit werden Kriterien für die wirtschaftspolitische Beurteilung von verschiedenen denkbaren Handelsregimen entwickelt. Dabei steht im Hintergrund die Frage, ob die oft erhobenen Forderungen nach gemeinschaftsweiter Einführung der Vorschriften mit dem höchsten Schutzniveau eine ökonomische Rechtfertigung haben, oder ob vielmehr die gegenseitige Anerkennung der verschiedenen nationalen Regeln der geeignete Weg zur Beseitigung standardbedingter Handelshemmnisse ist.

Großoktav,
261 Seiten, 1990,
brosch. DM 59,-
ISBN 3-87895-384-4

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG