ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Laaser, Claus-Friedrich

Article — Digitized Version

Implikationen der deutschen Vereinigung für die Verkehrspolitik

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 (1990) : Implikationen der deutschen Vereinigung für die Verkehrspolitik, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 2, pp. 110-125

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/1452

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Implikationen der deutschen Vereinigung für die Verkehrspolitik

Von Claus-Friedrich Laaser

Mit der deutschen Vereinigung am 3. Oktober 1990 sieht sich die Verkehrspolitik vor große Herausforderungen gestellt. Die Verkehrswegenetze in den neuen Bundesländern, insbesondere das Straßen- und Schienennetz, befinden sich überwiegend in einem sehr schlechten Zustand und bedürfen dringend der Renovierung und der Erweiterung, soll die Verkehrsinfrastruktur nicht zu einem Engpaß für die weitere wirtschaftliche Entwicklung werden. Die Bundesregierung plant, die Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern möglichst rasch auf den Standard des Verkehrswegenetzes in den alten Bundesländern zu bringen. Da die dazu notwendigen Finanzierungsmittel - die Schätzungen reichen von 120 bis 160 Mrd. DM, dies entspricht dem Fünf- bis Sechseinhalbfachen des Gesamtetats des Bundesministers für Verkehr für das Jahr 1988 - in den kommenden Jahren kaum aus den öffentlichen Budgets aufgebracht werden können, ist eine Diskussion über alternative Finanzierungsmöglichkeiten ausgelöst worden. Zum einen ist vorgeschlagen worden, eine pauschale Autobahn- und Bundesstraßenbenutzungsgebühr einzuführen; zum anderen wird grundsätzlich erörtert, ob nicht privates Kapital oder gar private Betreibergesellschaften von Fernstraßen einen Beitrag zur Verbesserung der Infrastruktur in den neuen Bundesländern leisten können. Mit der deutschen Vereinigung ist zugleich die in den alten Bundesländern geltende Regulierung der Verkehrsmärkte im Rahmen der sogenannten kontrollierten Wettbewerbsordnung auch in den fünf neuen Bundesländern übernommen worden. Damit ist die dort im Verkehrswesen bisher geltende Planwirtschaft durch einen Rechtsrahmen ersetzt worden, der, verglichen mit anderen Wirtschaftsbereichen, durch relativ weitgehende Reglementierungen gekennzeichnet ist. Der in den alten Bundesländern schon viel diskutierte Bedarf an einer Deregulierung ist noch größer geworden. In diesem Beitrag wird zunächst ein Überblick über die wichtigsten Elemente des Transportsystems der ehemaligen DDR im Vergleich zu dem der Bundesrepublik gegeben. Daran anschließend werden die Implikationen der deutschen Einheit für den Verkehrssektor dargelegt und mögliche Problemfelder identifiziert. Darauf aufbauend sollen einige Schlußfolgerungen für die Verkehrspolitik gezogen werden, mit denen den Anpassungserfordernissen in den neuen Bundesländern entsprochen werden könnte.

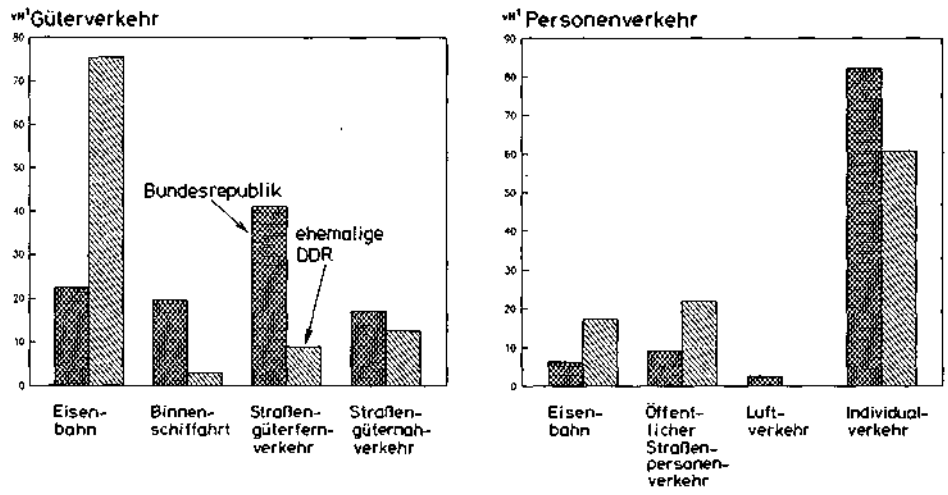
Das Verkehrswesen in der ehemaligen DDR

Die Transportsysteme in der Bundesrepublik und in der ehemaligen DDR waren - entsprechend der Einbindung in den jeweiligen Ordnungsrahmen - unterschiedlich geprägt. Während im westdeutschen Güterverkehr auf der Nachfragerseite grundsätzlich die freie Wahl des Transportmittels dominierte,[1] unterlag das ostdeutsche Transportwesen einer umfassenden zentralen Planung. Das galt sowohl für die Anbieter der Verkehrsleistungen - vor allem die Deutsche Reichsbahn und die Kombinate im Straßentransport - als auch für die

[1] Allerdings ist vor allem das Angebot auf den Verkehrsmärkten durch zahlreiche, der Marktwirtschaft fremde Elemente, wie Marktzu- und -austrittskontrollen, Preisregulierungen, Kapazitätsbeschränkungen, Qualitätsvorschriften sowie teilweise durch einen Kontrahierungszwang reglementiert. Vgl. Rüdiger Soltwedel et al., Zur staatlichen Marktregulierung in der Bundesrepublik. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Sonderpublikationen, Kiel 1987.

Schaubild 1

Anteile der Verkehrsträger in der Bundesrepublik Deutschland und in der ehemaligen DDR 1989



[1] Auf Grundlage der Verkehrsleistung in tkm bzw. Pers.-km, Güterverkehr ohne Rohrleitungsverkehr, Personenverkehr ohne Taxen- und Mietwagenverkehr.

Verlader. Die Transportpläne, die von der Staatlichen Plankommission festgelegt und im Verkehrsministerium koordiniert wurden, basierten auf den sogenannten "Transportbilanzen". In diesen wurden Transportkapazitäten und Transportbedarf gegenübergestellt sowie den verladenden Betrieben Kapazitäten verbindlich zugeteilt; diese hatten sich an die Kapazitätsvorgaben anzupassen.[2] So ist es etwa zu erklären, daß in der DDR dem Verlader auch das zu benutzende Verkehrsmittel vorgeschrieben wurde, wobei seit 1980 bei Entfernungen über 50 km Straßentransporte wegen des akuten Mangels an Dieseltreibstoff im Gefolge der zweiten Ölkrise grundsätzlich ausgeschlossen waren.[3] Entsprechend lag der Anteil der Eisenbahn an der Güterbeförderung mehr als dreimal so hoch wie in der Bundesrepublik (Schaubild 1). Im Personenverkehr der ehemaligen DDR wurde den öffentlichen Verkehrsmitteln Vorrang eingeräumt. Entsprechend war der Motorisierungsgrad der Bevölkerung und die Ausnutzung des Straßennetzes durch den Individualverkehr nur halb so hoch wie in der Bundesrepublik (Tabelle 1), während die Eisenbahn und der öffentliche Straßenpersonenverkehr eine wesentlich größere Rolle spielten (Schaubild 1).

Die zentrale Verkehrslenkung spiegelt sich ebenfalls in der Infrastruktur wider. Das Schienennetz der ehemaligen DDR ist bezogen auf die Fläche und auf die Einwohnerzahl dichter als in der Bundesrepublik; bei der Reichsbahn existiert noch die typische Flächenbedienung mittels Nebenbahnen, die im Bereich der Bundesbahn seit 1950 mehr und mehr stillgelegt

[2] Rosemarie Schneider, Institutionelle Organisationsstruktur des Verkehrswesens der DDR auf sektoraler und regionaler Ebene. Forschungsstelle für gesamtdeutsche wirtschaftliche und soziale Fragen, FS-Analysen, 3, 1988, S. 5–8 und S. 38–42.

[3] Vgl. Gerd Aberle, "Deutsche Verkehrsunion: Derzeit mehr Probleme als Lösungsmöglichkeiten". Wirtschaftsdienst, Vol. 70, 1990, S. 360.

Tabelle 1 – Motorisierungsgrad und Auslastung des Straßennetzes in der Bundesrepublik Deutschland und in der ehemaligen DDR 1989

	Bundesrepublik Deutschland	Ehemalige DDR		Bundesrepublik Deutschland	Ehemalige DDR
Motorisierungsgrad (Einwohner je zugelassenen Pkw)	2,1	4,3	Auslastung des Straßennetzes Im Straßengüterverkehr (1000 tkm je km des Straßennetzes)	323,0	135,6
Potentielle Belastung des Straßennetzes (zugelassene Kfz und Anhänger je km des Straßennetzes)	75,8	62,7	darunter: Fernverkehr	228,4	56,2
darunter: Individualverkehr	59,9	31,3	Im Personenverkehr (1000 Pers.-km je km des Straßennetzes)	1 265,0	914,1
			darunter: Individualverkehr....	1 134,5	669,3

Quelle: Bundesminister für Verkehr (BMV), Verkehr in Zahlen. Berlin 1990. – Eigene Berechnungen.

Tabelle 2 – Dichte des Straßen- und Schienennetzes in der Bundesrepublik Deutschland und der ehemaligen DDR 1989

	Bundesrepublik Deutschland	Ehemalige DDR	Bundesrepublik Deutschland	Ehemalige DDR
	m je qkm		m je 1 000 Einwohner	
Straßen insgesamt	1 997	1 150	8 131	7 479
Straßen des überörtlichen Verkehrs	98	436	2 842	2 833
darunter: Autobahnen	35	17	142	111
Gemeindestraßen	1 299	714	5 288	4 646
Eisenbahnstrecken insgesamt	121[1]	130	491[1]	842
Hauptstrecken	73	70	298	452
Nebenstrecken	47[1]	60	193[1]	390
Mehrgleisige Strecken	49	39	201	253
Elektrifizierte Strecken	49[1]	35	198[1]	230

[1] Einschließlich der Strecken der Nichtbundeseigenen Eisenbahnen.

Quelle: Wie Tabelle 1.

worden sind. Andererseits sind Hauptstrecken, insbesondere mehrgleisige und elektrifizierte, in Westdeutschland weit mehr verbreitet als in Ostdeutschland (Tabelle 2). Außerdem befindet sich das Netz der Reichsbahn, das deutlich stärker ausgelastet ist als das der Bundesbahn (Tabelle 3), in einem außerordentlich schlechten Zustand, da Unterhaltungsaufwendungen vernachlässigt wurden;[4] entsprechend sind Langsamfahrstellen, Zeitverluste

[4] Hinzu kommt das Problem der schlecht verarbeiteten und daher den Belastungen nicht standhaltenden Betonschwellen. Vgl. Hans Böhme, Henning Sichelschmidt, Die künftige Wettbewerbsposition der schleswig-holsteinischen Ostseehäfen nach Öffnung der DDR und des RGW-Raumes. Forschungsauftrag des Ministers für Wirtschaft, Technik und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein. Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1990.

Tabelle 3 – Auslastung des Eisenbahnnetzes in der Bundesrepublik Deutschland und in der ehemaligen DDR 1989

	Bundesrepublik Deutschland[1]	Ehemalige DDR[2]
Güterverkehr (Mill. tkm/km Strecke)	2,07	4,20
Personenverkehr (Mill. Pers.-km/km Strecke)	1,41	1,70
Gesamtverkehr (Mill. tkm und Pers.-km/km Strecke) ..	3,48	5,90

[1] Deutsche Bundesbahn und Nichtbundeseigene Eisenbahnen insgesamt. – [2] Deutsche Reichsbahn.

Quelle: Wie Tabelle 1.

Tabelle 4 – Verkehrsbewegungen auf deutschen Flughäfen und Luftverkehr deutscher Fluggesellschaften 1989

	Bundesrepublik Deutschland	Ehemalige DDR		Bundesrepublik Deutschland	Ehemalige DDR
Starts und Landungen (1000) ..	1 314,0	43,7	Verkehrsaufkommen[1] Passagiere (Mill. Personen) ...	32,0	1,6
Fluggäste (Mill.)	73,0	3,4	Luftfracht (Mill. t)..	10,2	0,03
Bestand an Flugzeugen	627	40	Verkehrsleistung[1] Passagiere		
darunter: über 20 t Startgewicht	227	40	(Mrd. Pers.-km) ...	65,6	3,3
über 75 t Startgewicht	122	14	Luftfracht (Mrd. tkm)	4,3	.

[1] Verkehrsaufkommen und -leistung deutscher Fluggesellschaften bei Beförderung mit eigenen Maschinen.

Quelle: BMV, a.a.O. – Statistisches Amt der DDR (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch der DDR. Berlin 1990.

und Betriebsbehinderungen an der Tagesordnung. Was das Straßennetz des überörtlichen Verkehrs in Ostdeutschland betrifft, so ist dieses – bezogen auf die Wohnbevölkerung – zwar ähnlich dicht wie in den alten Bundesländern; bezogen auf die Fläche ergibt sich indessen ein deutlicher Rückstand. Auffällig ist vor allem der niedrige Anteil der hochwertigen Straßen (Autobahnen und mehr als zweispurige Bundes-/Fernverkehrsstraßen)[5] und ihr vergleichsweise sehr schlechter Zustand,[6] obwohl sie ein weit geringeres Verkehrsvolumen zu bewältigen hatten als diejenigen in der Bundesrepublik (Tabelle 1). Auch dies ist eine Folge unzureichender Unterhaltungsaufwendungen. Das Netz der Binnenwasserstraßen ist in den neuen Bundesländern auf die Fläche bezogen zwar dichter als in den alten, doch sind

[5] Der Anteil der Autobahnen an den Straßen des überörtlichen Verkehrs beträgt auf dem Gebiet der alten Bundesländer 4,8 vH, hinzu kommen weitere 3 vH autobahnähnlich ausgebaute Bundes-, Landes- und Kreisstraßen. Auf dem Gebiet der ehemaligen DDR beträgt der Autobahnanteil 4 vH (berechnet nach Angaben des Bundesministers für Verkehr, Verkehr in Zahlen. Bonn 1990), der Anteil der autobahnähnlich ausgebauten Fernverkehrs- und Bezirksstraßen dürfte kaum mehr als einen weiteren Prozentpunkt betragen.

[6] In der ehemaligen DDR belief sich 1989 der Anteil der Straßen mit stark beschädigten oder zerstörten Trag- und Verschleißdecken sowie Unterbau bei den Autobahnen auf mehr als ein Drittel, bei den Fernverkehrsstraßen auf mehr als ein Fünftel, bei den Bezirksstraßen auf mehr als zwei Fünftel und bei den Gemeindestraßen sogar auf fast drei Viertel. Vgl. Peter A. Lünsdorf et al., Verkehrsumfeld und Verkehrssituation in der DDR. Daimler-Benz Forschungsinstitut, Berlin 1990, S. 72 und 75.

die Wasserstraßen niedriger klassifiziert. Auch die sogenannten Hauptwasserstraßen können nicht von Europa-Schiffen (bis 1 300 t Tragfähigkeit) befahren werden; zugelassen sind nur Schiffe mit einer maximalen Tragfähigkeit von 1 000 t.[7] Auch die Intensität des Luftverkehrs der ehemaligen DDR blieb bisher weit hinter der in der Bundesrepublik zurück. Die staatliche Fluggesellschaft Interflug beförderte nur rund ein Zwanzigstel der Fluggäste der Gesellschaften in Westdeutschland (Tabelle 4). Von den Flughäfen in der ehemaligen DDR kommt nur Berlin-Schönefeld auf Fluggastzahlen sowie eine Zahl von Starts und Landungen, die jenen eines mittleren Verkehrsflughafens in der Bundesrepublik entsprechen.

Wege zur Überwindung der Infrastrukturengpässe

In den neuen Bundesländern müssen mit dem wirtschaftlichen Aufbau die Qualitätsmängel, Engpässe und Lücken im Verkehrswegenetz möglichst rasch beseitigt werden.[8] Schienen- und Straßennetz sind zu restaurieren und auszubauen, nicht zuletzt auch, weil im industriellen Bereich die Arbeitsteilung ausgeprägter und der spezifische Transportbedarf wesentlich größer als bisher sein wird und weil die individuelle Motorisierung stark zugenommen hat. Im Bundesverkehrsministerium wird ein gesamtdeutscher Bundesverkehrswegeplan erarbeitet, der Mitte 1991 vorliegen soll. Der erforderliche Ausbaubedarf dürfte beträchtlich sein. Um die gröbsten Schäden im vorhandenen Straßennetz zu beseitigen, müssen mindestens 700 km Autobahnen und 2 600 km ehemalige Fernverkehrs- und jetzige Bundesstraßen renoviert werden.[9] Unterstellt man eine ähnliche flächenmäßige Verkehrswegedichte wie in Westdeutschland, kämen noch rund 1 900 km Autobahnen und 2 200 km Bundesstraßen hinzu. Um das Schienennetz wiederherzustellen, müssen auf mindestens 3 000 km die verrotteten Betonschwellen ausgewechselt werden; um die Leistungsfähigkeit zu erhöhen, sind etwa 900 km mehrgleisig einzurichten und etwa 1 500 km zu elektrifizieren.[10] Der Bundesminister für Verkehr schätzt die zur Erneuerung des Straßen-, Schienen- und Wasserstraßennetzes sowie der Flughafeninfrastruktur erforderlichen Investitionen auf 127 Mrd. DM (Tabelle 5), andere Schätzungen lauten gar auf 160 Mrd. DM.[11] Da der künftige Preisanstieg meist zu niedrig angesetzt wird, dürfte es sich bei den genannten Beträgen nur um eine Untergrenze handeln. Angesichts dieser Größenordnung[12] wird erstmalig diskutiert, eine pauschale Autobahn- und Bundesstraßennutzungsgebühr zu erheben und auch private Unternehmen für die Bereitstellung und den Betrieb insbesondere von Autobahnen heranzuziehen.

---

[7] Die Dichte des Wasserstraßennetzes ist in Ostdeutschland größer als in Westdeutschland (21 m/qkm gegenüber 19 m/qkm), wo aber rund 3 080 km Wasserstraßen für Schiffe über 1 000 t Tragfähigkeit existieren. Die Auslastung liegt in Westdeutschland mit 12,1 Mill. tkm je Kilometer Wasserstraße mehr als zwölfmal so hoch wie in Ostdeutschland. Errechnet anhand der Angaben in Lünsdorf et al., a.a.O., S. 78.

[8] Hier ist an erster Stelle der Bereich der Telekommunikation zu nennen, der in diesem Beitrag nicht explizit untersucht wird, für den aber viele der hier gemachten Aussagen analog gelten.

[9] Errechnet anhand der Angaben in Lünsdorf et al., a.a.O., S. 75. Im Autobahnbereich laufen bereits etliche Restaurierungsprojekte, so die A8 Leipzig-Hermsdorfer Kreuz.

[10] Auf Strecken, die die ehemalige Grenze queren, sind einige Projekte bereits beschlossen oder schon in Angriff genommen. Dazu zählt beispielsweise die Schnellbahnverbindung Hannover–Wolfsburg–Stendal–Berlin.

[11] Aberle, a.a.O., S. 360.

[12] Nimmt man die Schätzung des Bundesministers der Finanzen als Grundlage, so entspricht der Mittelbedarf beispielsweise dem 9,5fachen der jährlichen Leistungen des Bundes an die Deutsche Bundesbahn (berechnet nach Bundesministerium der Finanzen, Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 1988. Bonn 1989).

Tabelle 5 – Schätzungen des Bundesministers der Finanzen vom Oktober 1990 über den Investitionsbedarf zum Ausbau des Verkehrsnetzes in den neuen Bundesländern (Mrd. DM)

Straßenbau insgesamt	58	Verkehrsflughäfen	1
davon:		Binnenwasserstraßen	8
Bundesfernstraßen[1]	13	Öffentlicher Personennahverkehr	12
Landes- und Kreisstraßen[2]	15		
Gemeindestraßen	30	Mittelbedarf insgesamt	127
Schienennetz der Deutschen Reichsbahn	48		

[1] Bundesautobahnen und Bundesstraßen (ehemalige Fernverkehrsstraßen). – [2] Ehemalige Bezirksstraßen.

Quelle: Frankfurter Allgemeine Zeitung, "127 Milliarden DM für den Verkehr notwendig". 25. Oktober 1990.

Autobahngebühren

Im Rahmen der Koalitionsverhandlungen zur Bildung der neuen Bundesregierung ist erörtert worden, eine pauschale Gebühr für die Benutzung der Bundesautobahnen und -straßen in Form einer Vignette zu erheben. Die Gebühr sollte zusätzlich zur Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuer erhoben und das Aufkommen zweckgebunden zur Finanzierung des Verkehrswegebaus in den neuen Bundesländern verwendet werden. Die Pläne sind einstweilen wegen Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem EG-Recht zurückgestellt worden.[13]

Für eine solche Pauschalgebühr hätte einmal sprechen können, daß zu relativ geringen Transaktionskosten auch ausländische Kraftfahrzeuge zur Mitfinanzierung der Infrastruktur hätten herangezogen werden können, und zwar unter Ausschaltung von Freifahrereffekten, wie sie bei einer alternativen Finanzierung über die Mineralölsteuer prinzipiell möglich wären (wenn ausländische Kraftfahrzeuge nicht in der Bundesrepublik tanken). Solche Effekte dürften allerdings nur im Lkw-Verkehr relevant sein, weil die Mineralölsteuer auf Dieselöl in der Bundesrepublik bereits heute höher ist als in den europäischen Nachbarländern; bei Vergaserkraftstoffen gilt das Umgekehrte. Darüber hinaus ist fraglich, ob den Belastungen des deutschen Straßennetzes durch ausländische Kraftfahrzeuge nicht ebenfalls hohe Belastungen durch deutsche Kraftfahrzeuge im Ausland gegenüberstehen. Als weiteres Argument könnte zugunsten einer Pauschalgebühr angeführt werden, daß sie gegenüber einer direkten Anlastung von Gebühren, wie sie für Mautstraßen typisch ist, geringere Transaktionskosten verursacht. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Transaktionskosten einer direkten Anlastung von Gebühren durch technischen Fortschritt sinken können.

Gegenüber diesen letztlich nicht voll überzeugenden Vorteilen lassen Überlegungen zur Bewältigung des Knappheitsproblems Bedenken gegen eine Pauschalgebühr aufkommen – abgesehen von dem Umstand, daß die pauschale Straßenbenutzungsgebühr wegen der fehlenden Ausweichmöglichkeiten der Autofahrer die finanzwirtschaftliche Bezeichnung "Gebühr" kaum verdient und eher als ein Zuschlag zur Kraftfahrzeugsteuer zu interpretieren wäre. Ein schwerwiegenderer Nachteil der Pauschalgebühr liegt darin, daß es mit ihr nicht möglich ist, die Nutzung knapper Straßenkapazitäten zu beeinflussen. Wenn durch hohes Fahrzeugaufkommen ein ungehindertes Fortkommen nicht mehr gewährleistet ist, müßte die Gebühr höher sein als auf nicht ausgelasteten Straßen, nicht zuletzt um anzuzeigen, wo Engpässe bestehen, wo ein Ausbau zu erfolgen hätte und wie die Substitutionsbe-

[13] Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, "Autobahngebühr kann nicht eingeführt werden". 5. Januar 1991, S. 1.

ziehungen zu anderen Verkehrsträgern einzuschätzen sind. Damit das Knappheitsproblem zu einer effizienten Lösung gebracht wird, müßte die Gebühr nutzungsabhängig sein und damit den Charakter eines Knappheitspreises annehmen. Genau diesem Kriterium genügt die diskutierte Pauschalgebühr nicht. Als nutzungsunabhängige und nicht nach Knappheitsgraden differenzierende Abgabe stellt sie sogar fast das Gegenteil eines Knappheitspreises dar: Für intensive Nutzer des Fernstraßennetzes ist der Preis zu vernachlässigen, während gerade diejenigen, die durch nur gelegentliche Nutzung am wenigsten zur Knappheit beitragen, den höchsten Preis je Leistungseinheit entrichten müssen. Unter diesem Blickwinkel ist die Pauschalgebühr auch der Mineralölsteuer unterlegen, die proportional zu den gefahrenen Kilometern erhoben wird und damit eine recht gute Approximation der tatsächlich verursachten Kosten darstellt, wenn sie auch kein adäquates Entgelt für die Staukosten enthält. Darüber hinaus dürfte die Mineralölsteuer hinsichtlich der Anlastung von Umweltbelastungen, z.B. durch den CO_2-Ausstoß, der Pauschalgebühr vorzuziehen sein, auch wenn sie einer Zertifikatslösung unterlegen ist. Ob ihr gegenüber das Vermeiden von Freifahrereffekten bei der Pauschalgebühr stärker zu Buche schlägt, ist zweifelhaft.

Private Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur

In der Bundesrepublik Deutschland wird der Bau und Unterhalt von Verkehrswegen (Straßen, Eisenbahnlinien, Wasserstraßen) aus den Bundes-, Länder- und Kommunalhaushalten und damit aus allgemeinen Steuergeldern finanziert.[14] Ob dies angesichts des Zustands der Verkehrswege in den neuen Bundesländern und des Zeitdrucks beim Aufbau einer leistungsfähigen Infrastruktur auch künftig der Fall sein kann, ist zu bezweifeln.[15] Der Bundesregierung liegen zwei konkrete Angebote von privaten Unternehmen vor, die in den neuen Bundesländern jeweils eine Autobahn nicht nur bauen, sondern auch auf eigene Rechnung gegen Nutzungsgebühren betreiben wollen: eines von einem Unternehmen aus den Vereinigten Staaten für die Verbindung Dresden-Görlitz und ein zweites von einem italienischen Konsortium für die Strecke Halle-Magdeburg.[16] Die Bundesregierung hat eine Prüfung dieser Angebote zugesagt und hält die mit dem privaten Betrieb von Autobahnen verbundenen rechtlichen Probleme für lösbar.

Aus ökonomischer Sicht sind Verkehrswege unter bestimmten Umständen grundsätzlich privatisierungsfähig: Wenn es nur eine begrenzte Anzahl von Zufahrten gibt, wie bei Autobahnen, oder wenn es sich um die Überbrückung von Engpässen handelt, ist ein Ausschluß zahlungsunwilliger Nutzer technisch und auch zu vergleichsweise niedrigen Kosten möglich. Als sogenannte Mautgüter (toll-goods) können Verkehrswege dann durchaus privat betrieben werden,[17] wie die Beispiele der "toll-roads" in den Vereinigten Staaten, der zumindest teilweise privaten Autobahnen in Frankreich und Italien sowie des im Bau befindlichen Ärmelkanaltunnels zeigen.[18] Die Kernfrage lautet, was aus ökonomischer Sicht

[14] Die Deutsche Bundesbahn bildet zwar ein Sondervermögen, wird bei ihren Verkehrswegeinvestitionen jedoch ebenfalls aus dem Bundeshaushalt bezuschußt.

[15] Vgl. Horst Siebert, "Der Engpaß Infrastruktur in den neuen Bundesländern". Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23. Oktober 1990.

[16] Frankfurter Allgemeine Zeitung, "Privatautobahn von Dresden nach Görlitz?". 17. Oktober 1990 sowie Die Welt, "Italiener arbeiten an Autostrada zwischen Magdeburg und Halle". 30. November 1990.

[17] Emanuel S. Savas, Privatizing the Public Sector. How to Shrink Government. Chatham, New Jersey, 1982, S. 33 ff.

[18] Einen Überblick über die verschiedenen privaten Autobahnsysteme gibt Hansruedi Buob, Die Autobahnvignette. Eine Fallstudie zur politischen Willensbildung in der Schweiz. Diss., Universität Freiburg/Schweiz, 1989, S. 57 ff. Siehe auch Norman H. Wuestefeld, „Toll Roads". Transportation Quarterly, Vol. 42, 1988, Nr. 1, S. 5–22.

dafür und was dagegen spricht, daß die Bundesregierung die genannten Angebote zum Bau und Betrieb privater Autobahnen in den neuen Bundesländern annimmt und welche langfristigen Folgekosten möglicherweise damit verbunden wären.

Von Vorteil für die öffentliche Hand wären derartige Angebote unter dem Aspekt der Haushaltsbelastungen, die vermindert werden könnten, wenn die Projekte realisiert werden. Im Prinzip wäre zwar eine Finanzierung über den Bundeshaushalt denkbar.[19] Der Kreditrahmen der öffentlichen Hand dürfte aber so weit ausgeschöpft sein, daß eine höhere Staatsverschuldung negative Effekte auf die weitere Entwicklung hätte;[20] ein umfangreicher Abbau der staatlichen Subventionen, der den finanziellen Spielraum erhöhen würde,[21] ist nicht in Sicht. Unter diesen Umständen dürften mit privaten Autobahnprojekten zusätzliche Mittel in den Infrastrukturbereich fließen. Durch private Initiativen könnte die dringend notwendige Instandsetzung und Ergänzung des ostdeutschen Verkehrswegenetzes vermutlich rascher vorankommen als ohne private Beteiligung.[22] Ein weiterer Vorteil dürfte darin liegen, daß sich die privaten Betreiber – wie im Falle der bereits vorliegenden Angebote – auf längere Strecken in bisher relativ wenig mit Autobahnen ausgestatteten Regionen konzentrieren dürften, in denen gleichwohl mit einem erhöhten Verkehrsaufkommen zu rechnen ist, wo mithin in Zukunft regionale Knappheiten bei den Straßen zu erwarten sind. Die öffentliche Hand könnte dann ihre Mittel auf die Instandsetzung und Kapazitätserweiterung der vorhandenen Strecken konzentrieren.

Derartige Argumente stehen durchaus in Übereinstimmung mit grundsätzlichereren ökonomischen Überlegungen. Wenn der Staat beim Betreiben von Verkehrswegen aus Gründen der Daseinsvorsorge ein Monopol beansprucht, obwohl es sich um privatisierungsfähige Güter handelt, dann erwächst ihm daraus auch die Verpflichtung, ein ausreichend dimensioniertes Verkehrsnetz zur Verfügung zu stellen. Kann der Staat dem aus finanziellen Gründen nicht nachkommen, folgt daraus, daß er privaten Anbietern die Möglichkeit einräumen muß, die Aufgaben der Daseinsvorsorge zu übernehmen.[23]

Hinzu kommt, daß das Konkursrisiko, unter dem ein privates Betreiberunternehmen stünde, a priori Effizienzgewinne beim Bau, bei der Instandhaltung und beim Betrieb erwarten ließe. Dafür sprechen die Erfahrungen, die man in Ländern mit privaten "toll-roads" gemacht hat.[24] Gründe, weshalb man diese Erfahrungen nicht auf die Bundesrepublik übertragen könnte, sind nicht zu erkennen.

Gleichwohl werden gegen das Experiment, private Autobahnen zuzulassen, eine Reihe von Bedenken geäußert. So wird angeführt, daß private Betreiber von Autobahnen ihre regionale Monopolstellung ausnutzen könnten, indem sie eine zu hohe Mautgebühr fordern würden,

[19] Der Haushalt des Bundesministers für Verkehr soll im Jahre 1991 von 26 auf mehr als 30 Mrd. DM aufgestockt werden; darüber hinaus ist mit Umschichtungen zugunsten des Infrastrukturausbaus in den neuen Bundesländern zu rechnen. Frankfurter Allgemeine Zeitung, "Mehr als 30 Milliarden DM für den Verkehr?". 14. Dezember 1990.

[20] Siebert, a.a.O. sowie Die Welt, "Pöhl: Schulden vertretbar". 16. November 1990.

[21] Die Subventionen der Gebietskörperschaften betrugen in der Bundesrepublik 1989 rund 125 Mrd. DM. Vgl. Alfred Boss, Astrid Rosenschon, "Abbau von Subventionen: Nachhaltige Erfolge?". Wirtschaftsdienst, Vol. 70, 1990, H. 2, S. 105.

[22] Notwendig ist, daß in der gegenwärtigen Situation die langwierigen Planfeststellungsverfahren verkürzt und geeignete Regelungen für den Eigentumserwerb getroffen werden.

[23] Diesen Gedanken verdankt der Autor einer Diskussion mit Herbert Giersch.

[24] David Geltner, Fred Moavenzadeh, "An Economic Argument for Privatizing of Highway Ownership". Transportation Research Record, Nr. 1107, 1987, (S. 14–20) S. 16 f.

die über den Kosten (einschließlich der Eigenkapitalverzinsung und der Staukosten) liege.[25] Es fragt sich allerdings, ob dieses Argument im Falle der neuen Bundesländer große Relevanz hätte. Obgleich das Straßennetz dort derzeit in einem desolaten Zustand und der Bau von neuen Verkehrswegen mit hohen "sunk costs" (verlorenen Kosten) verbunden ist, die trotz hoher Monopolrenten konkurrierende Anbieter abschrecken würden, bestünden doch immer Alternativen für die Autobahnbenutzer.[26] Zudem ist in der besonderen Situation der neuen Bundesländer die potentielle Konkurrenz durchaus wirksam: Das Betreiberunternehmen müßte damit rechnen, daß wegen der Dringlichkeit des Infrastrukturausbaus innerhalb relativ kurzer Zeit die Zahl der Alternativverbindungen ohnehin deutlich ansteigen dürfte. Durch einen verstärkten öffentlichen Verkehrswegebau könnten die Preissetzungsspielräume der Betreibergesellschaft eingeschränkt werden; sie müßte sich dann ähnlich wettbewerbsanalog verhalten wie ein Monopolist auf einem Markt ohne "sunk costs". Wettbewerbspolitisch schädlich, aber auch den Interessen der Bundesregierung zuwiderlaufend wäre deshalb die Erteilung eines Privilegs für die in Frage stehende Strecke, wie es etwa im Eisenbahnwesen des vergangenen Jahrhunderts in Europa üblich war.

Bedenken werden auch dahingehend geäußert, daß ein privates Autobahnprojekt nach einiger Zeit zu einem Subventionsfall werden könnte, wenn die Betreibergesellschaft in Konkurs zu gehen drohte.[27] Der erhoffte Entlastungseffekt für das Budget, so wird argumentiert, würde dann entfallen. Abgesehen von dem Umstand, daß sich diese Bedenken nur schwer mit der Befürchtung in Einklang bringen lassen, die Autobahngesellschaft könnte eine monopolistisch überhöhte Maut fordern, würden Belastungen auf den Fiskus nur dann zukommen, wenn er zuvor eine Garantie für das investierte Kapital abgegeben hätte. Es fragt sich aber, weshalb ein privater Autobahnbetreiber von der Risikoträgerschaft her besser gestellt werden sollte als Investoren in anderen Bereichen, die ebenfalls in langlebige Anlagen zu investieren haben, denen dabei "verlorene Kosten" entstehen und die aber dennoch im Wettbewerb stehen. Wie das Beispiel des Ärmelkanaltunnels zeigt, sind private Verkehrswegebauten auch ohne staatliche Garantien möglich. Wenn das Risiko – wie normalerweise bei einer Investition – beim privaten Investor verbleibt, fallen budgetäre Belastungen nicht an; im Falle eines Konkurses würde der Staat sogar ein fertiges oder wenigstens teilweise fertiggestelltes Projekt übernehmen.

Ernster zu nehmen sind schon regionalpolitische Bedenken gegen private Autobahnprojekte speziell in den neuen Bundesländern. Es könnte eingewendet werden, daß die Unternehmen in den neuen Bundesländern durch "Wegezölle" gegenüber ihren Konkurrenten aus dem Westen benachteiligt würden, die gebührenfreie Autobahnen in Anspruch nehmen könnten. Dies dürfte gleichermaßen auf verteilungspolitische Vorbehalte stoßen.[28] Rein rechtlich würde die Zulassung von privaten Unternehmen zum Betrieb von Autobahnen allerdings für alle Bundesländer gelten. Engpässe, an denen die Leistungen für Verkehrswege knapp werden und Kapazitätserweiterungen angezeigt wären, gibt es im ganzen Bundesgebiet. Gerade in den alten Bundesländern werden seit der Öffnung der Grenzen der ehemaligen DDR die Staus an den neuralgischen Punkten besonders spürbar. Wenn private Autobahn-

[25] Vgl. Geltner, Moavenzadeh, a.a.O., S. 17 f.

[26] Kenneth J. Button, "The Finance and Ownership of Roads". The Services Journal, Vol. 8, 1988, Nr. 2, (S. 188–201) S. 197 f.

[27] Zitiert etwa bei Gabriel Roth, A Self-financing Road System. IEA Research Monographs, 3, London 1966, S. 36, der sich ansonsten für private Schnellstraßen ausspricht.

[28] Carl Graf Hohenthal, "Privatisierung im Verkehr". Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10. Dezember 1990, S. 15.

gesellschaften in einigen neuen Bundesländern zugelassen würden, wären entsprechende Anträge in den alten daher ebenfalls zu erwarten. Eine genaue Inzidenz der Nutzungsmöglichkeiten und Finanzierungslasten dürfte kaum feststellbar sein. Man könnte im übrigen auch argumentieren, daß die Autobahnbenutzer in den neuen Bundesländern zwar auf bestimmten Autobahnen Gebühren entrichten müßten, dafür aber die Leistung "ungehindertes Fortkommen" als Gegenleistung erhielten. Autobahnbenutzern in Westdeutschland dagegen steht diese Option an vielen staugefährdeten Punkten überhaupt nicht zur Verfügung. Der Preis, den sie für die Benutzung des gebührenfreien Autobahnnetzes entrichten, besteht aus den Opportunitätskosten in Form von Zeitverlusten bei Staus. Wenn schließlich die Zahlung von Autobahngebühren in den neuen Bundesländern als regional- oder verteilungspolitisch für unzumutbar angesehen würde, dann wären finanzielle Ausgleichsmechanismen denkbar. Diese sollten allerdings nicht an der Gebühr selbst ansetzen, etwa dadurch, daß der Bund die Autobahnen von privaten Betreibern gewissermaßen least und dann den Benutzern gebührenfrei zur Verfügung stellt. Denn bei dieser Lösung würde das Element der Knappheitspreise für die Leistungen der Infrastruktur, das mit privaten Verkehrswegen Eingang in die verkehrspolitische Praxis finden würde, wieder aufgehoben. Ein Ausgleich müßte statt dessen eher im Bereich steuerlicher Anreize zu suchen sein.[29]

Zusammenfassend kann man sagen, daß die Zulassung privat gegen Gebühr betriebener Autobahnen zwar nicht problemlos sein dürfte, daß aber die Bedenken gegen die private Bereitstellung von Verkehrswegen gegen Gebühr nicht so überzeugend sind, daß sie eine Ablehnung entsprechender Offerten rechtfertigen können. Die Diskussion sollte aber Anlaß dafür sein, die Finanzierung und Bereitstellung von Verkehrswegen in der Bundesrepublik generell zu überdenken. Eine Lösung des Verkehrswegeproblems könnte dabei in Richtung auf die Vorschläge des Deutschen Industrie- und Handelstages gehen, ein Sondervermögen aller Verkehrswege zu bilden, das sich aus Benutzungsgebühren finanzieren soll.[30] Die Gebühren sollten allerdings nutzungsabhängig sein, um ökonomischen Effizienzkriterien zu genügen.

Probleme der Übernahme der bundesdeutschen Verkehrsmarktregulierung

Nach dem Einigungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der ehemaligen DDR sollen die Gesetze und Verordnungen zur Regulierung der Verkehrsmärkte in der Bundesrepublik auch in den neuen Bundesländern gelten, wobei Überleitungsbestimmungen insbesondere im Zusammenhang mit der Zulassung von Unternehmen zum Transportgewerbe bestehen.[31] So sind etwa für den Straßengüterfernverkehr auch in den neuen Bundesländern Konzessionen notwendig, deren Zahl durch Verordnung begrenzt ist; für Ostdeutschland wird für eine Übergangszeit eine eigene Höchstzahlverordnung erlassen. Der gewerbliche Straßenpersonenverkehr soll auf der Basis von Streckengenehmigungen betrie-

[29] Vgl. Alfred Boss, "Budgetdefizite und Finanzpolitik in der Bundesrepublik Deutschland", in diesem Heft.

[30] Deutscher Industrie- und Handelstag, Verkehr finanziert Verkehr. Bonn 1990.

[31] Vgl. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag. In: Die Verträge zur Einheit Deutschlands. Beck-Texte, München 1990, S. 43–71, vgl. insbesondere Art. 8 und 11 in Verbindung mit Anlage I, Kap. 11. Zum Kern der Regulierungen gehören die Vorschriften des Allgemeinen Eisenbahngesetzes, des Bundesbahngesetzes, des Güterkraftverkehrsgesetzes mit der zugehörigen Höchstzahlverordnung für Genehmigungen, des Personenbeförderungsgesetzes und des Luftverkehrsgesetzes, nachdem die Lufthoheit über den Luftraum der ehemaligen DDR ebenfalls auf den Bund übergegangen ist. Zu den Einzelheiten der Regulierungen vgl. z. B. Soltwedel et al., Zur staatlichen Marktregulierung in der Bundesrepublik, a.a.O.

ben werden, die bestehenden Unternehmen ebenso wie den Eisenbahnen im Schienenersatzverkehr weitreichende Vorrechte einräumen. Im Luftverkehr ist die Aufnahme des Linienverkehrs von der Genehmigung des Bundesverkehrsministers für jede einzelne Linie abhängig. Für den Eisenbahnbereich bestimmt der Einigungsvertrag, daß die Deutsche Reichsbahn (DR) wie die Deutsche Bundesbahn (DB) ein Sondervermögen des Bundes mit gleichen rechtlichen Bestimmungen wird. Die Vorstände von DB und DR sollen die Sondervermögen koordinieren sowie darauf hinwirken, daß beide Bahnen technisch und organisatorisch zusammengeführt werden können.[32] Für alle Sparten des Verkehrswesens gilt, daß die Tarife genehmigungspflichtig und – teils als Fest-, teils als Margentarife – bindend sind.

Das Verkehrswesen gehört in der Bundesrepublik zu den wettbewerbspolitischen Ausnahmebereichen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Mit der Übernahme der Verkehrsmarktregulierung in den neuen Bundesländern ist die vorher im Verkehrswesen der ehemaligen DDR geltende Planwirtschaft durch das stark mit marktwirtschaftsfremden Elementen durchsetzte Konzept der "kontrollierten Wettbewerbsordnung" ersetzt worden; in diesem spielt die Kontrolle die überragende, der Wettbewerb dagegen nur eine sehr eingeschränkte Rolle.

Angesichts der Fehlentwicklungen im Transportwesen der Bundesrepublik, die den Wettbewerbsbeschränkungen zuzuschreiben sind, – hinzuweisen ist auf stark überhöhte Transportpreise,[33] eingeschränkten Marktzugang für neue Unternehmen[34] und die mangelnde Anpassungsfähigkeit des öffentlichen Unternehmens Deutsche Bundesbahn an den Strukturwandel im Verkehrsbereich[35] – stellt sich die Frage, ob die Regulierung den Anpassungserfordernissen der ostdeutschen Wirtschaft gerecht werden kann. Zu berücksichtigen ist auch, daß die Verkehrsmarktregulierung im Zuge der Vollendung des europäischen Binnenmarktes in der bestehenden Form kaum aufrechterhalten werden kann, weil das Binnenmarktprogramm eine Liberalisierung des grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrs einschließlich der Kabotage vorsieht. Problematisch dürfte die Regulierung außer im Straßengüterfernverkehr auch im Luftverkehr, wo im europäischen Rahmen die Liberalisierung fortschreitet, und im Eisenbahnbereich werden, zumal die Eisenbahn in ihrer gegenwärtigen Struktur im Binnenmarkt gegenüber dem Straßenverkehr weiter an Marktanteilen verlieren dürfte.

---

[32] Vgl. Art. 26 Einigungsvertrag.

[33] Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung schätzt in seinem Jahresgutachten 1985/86 (ders., Auf dem Weg zu mehr Beschäftigung. Stuttgart 1985, Tz. 330), daß die Tarife im Straßengüterverkehr um bis zu 40 vH überhöht sind. Im Vergleich zu den nicht regulierten Tarifen im grenzüberschreitenden Verkehr tun sich in manchen Verkehrsrelationen und bei manchen Güterarten sogar Differenzen von bis zu 70 vH auf. Vgl. Georg Rüter, Regionalpolitik im Umbruch. Diss., Universität Bayreuth, 1987, S. 144 und 387.

[34] Dies gilt beispielsweise im Straßengüterfernverkehr, für den Unternehmen eine Konzession aus einem staatlich festgelegten Kontingent benötigen, im Straßenpersonenverkehr, wo Betreiber bereits bestehender Linien der Neuaufnahme von Linienverkehren erfolgreich widersprechen können, und im Luftverkehr; in diesem Bereich ist es für Fluggesellschaften angesichts der starken Stellung der Lufthansa schwierig, Verkehrsrechte zu erhalten.

[35] Vgl. z. B. Walter Hamm, "Transportwesen". In: Peter Oberender (Hrsg.), Marktstruktur und Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland. München 1984, S. 455–489; Rüdiger Soltwedel et al., Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik. Kieler Studien, 202, Tübingen 1986; Deregulierungskommission (Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen), Marktöffnung und Wettbewerb. Erster Bericht: Deregulierung als Programm? Das Versicherungswesen. Das Verkehrswesen. Bonn, März 1990.

Straßengüterverkehr

Im Straßengüterfernverkehr dürfen nur diejenigen Unternehmen tätig werden, die mindestens eine Konzession aus einem der Zahl nach beschränkten Kontingent besitzen.[36] Dies und die Tarifpflicht wirken sich sowohl auf der Nachfrageseite als auch auf der Angebotsseite aus. Bedenkt man, daß die Tarife im Binnenverkehr stark überhöht sind (in den alten Bundesländern sind sie dies um etwa 40 vH), so stellt die Pflicht, diese Tarife einzuhalten, eine starke kostenmäßige Belastung für die verladende Wirtschaft in den neuen Bundesländern dar, die sich ohnehin in einem schwierigen Umstrukturierungsprozeß befindet. Dadurch wird die arbeitsteilige Eingliederung der Betriebe in Ostdeutschland erschwert, die ohnehin durch Zeitverluste aufgrund der Lücken und der qualitativen Mängel der Verkehrsinfrastruktur benachteiligt sind. Die Eisenbahn kann in den neuen Bundesländern kaum als Wettbewerbskorrektiv auftreten, weil ihre Kapazitäten mehr als ausgelastet sind. Insofern ist zu vermuten, daß sich auch in den neuen Bundesländern zunächst der Werksverkehr als Ersatz ausbreiten wird, der wegen des Transportverbots für Dritte mit stark unterausgelasteten Transportkapazitäten betrieben werden muß und daher aus gesamtwirtschaftlicher Sicht mit Kapitalverschwendung und zusätzlicher Umweltbelastung verbunden ist. Zugleich bedeutet dies eine überproportionale Inanspruchnahme der in den neuen Bundesländern ohnehin knappen Infrastrukturkapazitäten.

Gerechtfertigt werden die Tarifpflicht und die Kontingentierung – im Einklang mit dem Erziehungszollargument – mit dem Aufbau eines mittelständischen Verkehrsgewerbes, das sowohl gegen die großen Aktiengesellschaften, die aus den Kombinaten hervorgegangen sind, als auch gegen die westdeutschen Transportunternehmen geschützt werden müsse.[37] Dies überzeugt jedoch nicht. So werden durch die beschränkte Anzahl von Konzessionen auch die größeren, aus den ehemaligen Kombinaten ausgegliederten Aktiengesellschaften vor allzu großem Wettbewerbsdruck geschützt. Neuen Unternehmen wird die Chance genommen, den Marktzutritt zu wagen und sich Marktanteile dadurch zu sichern, daß sie die von den westlichen Unternehmen geforderten Tarife unterbieten. Zu berücksichtigen ist hierbei auch, daß die gesamte Regulierung im Straßengüterfernverkehr mittelstandsfeindlich wirkt. Große Unternehmen, die als Nebenleistungen, die nicht der Tarifpflicht unterliegen, nebenher Spedition und Lagerei anbieten, haben die Möglichkeit, im Rahmen der Mischkalkulation die regulierten Transporttarife zu unterbieten. Gerade die als schutzwürdig angesehenen kleinen und mittleren Transportunternehmen sind deshalb die einzigen, die sich strikt an die Transporttarife halten müssen; sie werden dadurch gegenüber größeren benachteiligt. Ein mittelständisches Transportgewerbe kann mit der Regulierung daher nur schwer aufgebaut werden. Statt dessen wird die Regulierung eher die angestammten Rechte westdeutscher Transportunternehmen schützen. Dadurch werden aber die Entwicklungschancen im Transportwesen der neuen Bundesländer behindert. Das wiegt um so schwerer, als sich mit der Vollendung des EG-Binnenmarkts der Wettbewerb ausländischer Unternehmen auch in den neuen Bundesländern verstärken wird. Diesem Wettbewerb werden die dort ansässigen Transportunternehmen wenig entgegenzusetzen haben, wenn sie schon in ihrem Aufbau vor den effizienzsteigernden Wirkungen der Konkurrenz abgeschirmt werden.

[36] Für die neuen Bundesländer sind insgesamt 10 000 Konzessionen für den allgemeinen Straßengüterfernverkehr vorgesehen. Wer bis zum 1. Januar 1991 ein Transportunternehmen eröffnet hat, gilt als Anwärter auf eine Konzession. Sollte das vorgesehene Kontingent durch die bestehenden oder im Laufe des Jahres 1990 gegründeten Unternehmen ausgeschöpft werden, ist ein weiterer Marktzutritt ausgeschlossen; lediglich die Übernahme eines bestehenden Unternehmens ist dann noch möglich.

[37] Vgl. Aberle, a.a.O., S. 362 und Deutscher Industrie- und Handelstag, Thesen zur deutsch-deutschen Verkehrsunion. Bonn 1990, mimeo, S. 4.

Luftverkehr

Mit dem Einigungsvertrag ist die Lufthoheit über der ehemaligen DDR auf den Bund übergegangen. Nachdem nunmehr das Luftverkehrsgesetz generell gilt, unterliegt der gewerbliche Luftverkehr in ganz Deutschland dem Genehmigungsvorbehalt des Bundesministers für Verkehr. Das bedeutet, daß jede Gesellschaft, die in Deutschland Flugverkehr betreiben will, zugelassen und jede Fluglinie einzeln genehmigt werden muß. In der Vergangenheit wirkte sich das komplizierte Genehmigungsverfahren überwiegend zugunsten der staatlichen Fluggesellschaft Lufthansa und ihrer Tochtergesellschaften aus; erst in den letzten Jahren haben daneben einige andere Gesellschaften den Linienverkehr aufnehmen können, darunter der Nürnberger Flugdienst, Aero Lloyd und German Wings.

Die ehemalige DDR hatte in der Gesellschaft Interflug ebenfalls einen sogenannten "national flag carrier". Diese ist durch die deutsche Vereinigung in das Eigentum des Bundes übergegangen. Interesse an einer Übernahme der Interflug einschließlich ihrer Verkehrsrechte haben nicht nur die Lufthansa, sondern auch einige ausländische Fluggesellschaften gezeigt. Noch ist unklar, ob die Verhandlungen mit den ausländischen Interessenten zu einem Abschluß führen werden oder ob Interflug als eigenständiges Unternehmen weitergeführt werden kann. Das Bundeskartellamt steht einer Vereinigung von Lufthansa und Interflug skeptisch gegenüber und würde sie nur genehmigen, wenn die Verkaufsverhandlungen mit den anderen Bewerbern scheitern.[38]

Aus wettbewerbspolitischer Sicht steht nicht so sehr die unternehmerische Eigenständigkeit von Interflug im Vordergrund. Worauf es ankommt, ist die Offenheit der Märkte. Angesichts der immer noch recht restriktiven Genehmigungspraxis und der starken Marktstellung der Lufthansa würde die Übernahme der Verkehrsrechte der Interflug die Position der Lufthansa noch weiter festigen. Die von der EG-Kommission in Angriff genommene Deregulierung des Luftverkehrs wird zwar einen Fortschritt in Richtung auf einen freien Marktzutritt und eine freiere Preisbildung bringen,[39] geht aber dennoch nicht so weit wie die Deregulierung im Luftverkehr der Vereinigten Staaten und betrifft vor allem weder den innerdeutschen Luftverkehr noch den Verkehr mit Drittländern außerhalb der EG. Daher dürfte die weitere Konzentration von Verkehrsrechten die Wettbewerbsverhältnisse in der Bundesrepublik ungünstig beeinflussen, und es dürfte die Offenheit des deutschen Luftverkehrsmarktes nicht gefördert werden.

Eisenbahnverkehr

Im Eisenbahnverkehr bestimmt der Einigungsvertrag, daß die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Reichsbahn miteinander kooperieren und auf eine Vereinigung hinarbeiten sollen. Eine solche Vereinigung könnte aber möglicherweise die im Eisenbahnbereich bestehenden Probleme sogar noch verschärfen. Ist bereits die Bundesbahn wegen ihres jährlichen Zuschußbedarfs von über 13 Mrd. DM verschiedentlich als "Sprengsatz des Bundeshaushalts" apostrophiert worden,[40] so lassen die Verhältnisse bei der Reichsbahn noch wesent-

[38] Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, "Vertragsentwurf für Interflug erwartet. Lufthansa rechnet mit baldiger Zustimmung durch die Treuhandanstalt". 20. Dezember 1990; Handelsblatt, "Kartte: Störfeuer um Interflug". 20. Dezember 1990.

[39] Vgl. hierzu Manfred Kuhne, "Liberalisierung des Europäischen Luftverkehrs - Die Beschlüsse des EG-Ministerrats vom 7. Dezember 1987". *Internationales Verkehrswesen*, Vol. 40, 1988, H. 2, S. 77-82 und Frankfurter Allgemeine Zeitung, "Start in ein neues Zeitalter der Luftfahrt. EG stellt Spielregeln für den Übergang zum schrankenlosen Binnenmarkt auf". 20. Juni 1990.

[40] Gustav Vogt, Die Deutsche Bundesbahn. Sprengsatz des Bundeshaushalts. Schriften des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, 37, Wiesbaden 1977.

Tabelle 6 – Technische Produktivitätskennziffern für die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Reichsbahn 1989

	Deutsche Bundesbahn	Deutsche Reichsbahn		Deutsche Bundesbahn	Deutsche Reichsbahn
Beschäftigte			Betriebsleistungen je		
Je km des Betriebsstreckennetzes	8,8	18,2	Beschäftigten i. Personenverkehr		
Je gefahrenem Zug	7,9	17,9	Zug-km je Beschäftigten	1 704	530
Betriebsleistungen je			1 000 Brutto-tkm[1] je		
Beschäftigten im Güterverkehr			Beschäftigten	395	145
Zug-km je Beschäftigten	782	495	1 000 Pers.-km je		
1 000 Brutto-tkm[1] je			Beschäftigten	256	93
Beschäftigten	681	517			
1 000 tkm je Beschäftigten	256	230			

[1] Gewicht der Ladung bzw. der Fahrgäste zuzüglich Eigengewicht der Fahrzeuge.

Quelle: Wie Tabelle 1.

lich höhere Fehlbeträge erwarten. Die im Vergleich zur Bundesbahn sehr viel niedrigeren technischen Produktivitätskennziffern stützen diese Vermutung (Tabelle 6).

Bei der Reichsbahn stellt der Personalüberhang – 256 000 Arbeitskräfte (Bundesbahn Ende 1989: 240 000) betreiben den Verkehr auf einem halb so großen Netz und fertigen dabei weniger als halb so viele Züge ab – eine starke Belastung dar. Mit einer Fusion von Bundesbahn und Reichsbahn würde ein Mammutunternehmen von 500 000 Beschäftigten entstehen, ohne daß dadurch die notwendige Sanierung, die auch bei der Bundesbahn noch keineswegs abgeschlossen ist, leichter werden würde. Denn Kostenvorteile im Betrieb wären von einer Fusion nicht zu erwarten.[41] Statt dessen würden die für ein Großunternehmen typischen Größennachteile bei der internen Kommunikation und Kostenkontrolle noch stärker zu Buche schlagen, als es bei der Bundesbahn ohnehin schon der Fall ist, zumal die Defizitgarantie des Bundes die Eisenbahn vor den Wirkungen des Wettbewerbs durch andere Verkehrsträger abschirmt.

Eine Sanierung der Reichsbahn und auch der Bundesbahn mit dem Ziel, die Defizite und Kosten zu senken, müßte an anderer Stelle ansetzen als bisher. Die Erfahrung hat gezeigt, daß die Anpassungsfähigkeit und -bereitschaft der Bundesbahn an den Strukturwandel im Verkehrsbereich gering und damit ihr Subventionsbedarf hoch ist, weil ihr einerseits teure, betriebsfremde Lasten (gemeinschaftliche Leistungen) aufgebürdet wurden, und ihr andererseits durch die staatliche Defizitgarantie die Anreize genommen wurden, kostensparend zu produzieren und zukunftsträchtige rentable Aktivitäten zu forcieren.[42] Alle bisherigen Sanierungsversuche haben daran kaum etwas ändern können. Daher müßte zu einer konsequenten Sanierung der Eisenbahn die Anreizstruktur aller Agierenden entscheidend verbessert werden. Das wäre nur dadurch zu erreichen, daß auch das Eisenbahnwesen voll dem Druck des Wettbewerbs ausgesetzt und von den Eingriffsmöglichkeiten betriebsfremder Institutionen und den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen entbunden würde.

[41] Kostenstrukturuntersuchungen von Eisenbahnen in den Vereinigten Staaten haben gezeigt, daß in bezug auf die Unternehmensgröße eine Kostendegression höchstens bis zu einer Netzgröße von etwa 800 km auftritt. Vgl. Soltwedel et al., Zur staatlichen Marktregulierung in der Bundesrepublik, a.a.O., S. 101 ff. und die dort zitierte Literatur.

[42] Vgl. z. B. Soltwedel et al., Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, a.a.O., S. 198 ff.

Eine rein fiktive Trennung des Eisenbahnwesens, wie es der Vorstand der Bundesbahn mit seiner alljährlich vorgestellten Trennungsrechnung unternimmt,[43] wäre dazu nicht ausreichend. Von den Belastungen, die sich aus dem Aufrechterhalten eines Netzes auch dort ergeben, wo keine rentable Betriebsführung möglich erscheint, könnte die Bahn nur entbunden werden, wenn die Wegekosten variabel würden, wenn sie also lediglich für die Benutzung von Strecken Nutzungsentgelte zahlt, auf denen sie von sich aus Betriebsleistungen anbietet.[44] Dazu müßten Netz und Betrieb institutionell getrennt werden. Um aber eine kostensparende und die gegebenen Marktchancen ausnutzende Betriebsführung zu garantieren, müßte der Betriebsbereich dem Wettbewerb geöffnet werden; auch private Anbieter von Schienenverkehrsleistungen wären als Benutzer der Infrastruktur und Gebührenzahler zuzulassen.[45]

Diese zunächst utopisch scheinende Lösung dürfte durchaus Realisierungschancen haben.[46] Soweit nämlich im Eisenbahnwesen Größen- und Verbundvorteile in bezug auf die Auslastung der Schienenwege auftreten, lassen sie sich auch dann realisieren, wenn mehrere Unternehmen im Wettbewerb Schienenverkehrsleistungen im Netz anbieten. Personellem Mehrbedarf, der aus einer Trennung von Netz und Betrieb entstehen könnte, stünden Effizienzgewinne gegenüber, wenn Betriebsgesellschaften miteinander konkurrieren würden. Benutzungsabgaben ließen sich im Wege der Versteigerung von Betriebsrechten bestimmen. Selbst gemeinwirtschaftliche Leistungen ließen sich unter geringerem Ressourcenverzehr erbringen, wenn sie öffentlich ausgeschrieben würden mit der Maßgabe, daß der Bewerber mit dem geringsten Subventionsbedarf den Zuschlag erhält.

Eine solche Strategie zur Sanierung des Eisenbahnwesens würde Bundesbahn und Reichsbahn gleichermaßen betreffen. Zwingend erforderlich wäre nur eine Vereinigung der Verkehrswegenetze, nicht aber der Betriebsführung. Die Betriebsteile von Bundes- und Reichsbahn sowie auch private Anbieter würden dann um Betriebsrechte konkurrieren. Selbst wenn man der Reichsbahn im Netz der neuen Bundesländer in einer Übergangszeit gewisse Vorrechte einräumte, würde eine Sanierung auf diesem Weg vermutlich rascher gehen, weil sich die Bahnen von vornherein auf rentable Leistungen konzentrierten und knappe Investitionsmittel nicht für gemeinwirtschaftliche Leistungen absorbiert würden,[47] die vielfach von den Verkehrsleistungsnachfragern gar nicht angenommen werden. Dort, wo gemeinwirtschaftliche Leistungen angebracht erscheinen, wären sie durch die Ausschreibung zu geringeren Kosten zu realisieren. Gebote für Betriebsrechte durch Betriebsgesell-

[43] Dabei werden Erträge und Kosten den Bereichen "Fahrweg", "Gemeinschaftliche Leistungen" und "Eigenwirtschaftliche Leistungen" zugeteilt. Der eigenwirtschaftliche Bereich weist einen Überschuß auf, die beiden anderen ein Defizit. Vgl. Deutsche Bundesbahn, Geschäftsbericht. Frankfurt/M., lfd. Jgg.

[44] Vgl. Gerd Aberle, "Verkehrswegebenutzungsabgaben für die Eisenbahn". Wirtschaftsdienst, Vol. 67, 1987, S. 389–393.

[45] Vgl. zu diesen Vorschlägen Holger Bonus, "Mehr Markt im Verkehrswesen". In: Herbert Giersch (Hrsg.), Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik. Stuttgart 1983, S. 206–231; Soltwedel et al., Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, a.a.O., S. 215, 263 und 270; Gerd Aberle, Ulrich Weber, Verkehrswegebenutzungsabgaben für die Eisenbahn: theoretische Grundlegung und verkehrspolitische Ausgestaltung. Gießener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation, 1, Darmstadt 1987; Claus-Friedrich Laaser, Möglichkeit der Deregulierung des Schienenverkehrs der Deutschen Bundesbahn: Die Option des Wettbewerbs im Schienennetz. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 314, Januar 1988; derselbe, Wettbewerb im Verkehrswesen: Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik Deutschland. Kieler Studien, 236, Tübingen, in Vorbereitung; Deregulierungskommission, a.a.O.

[46] Vgl. im einzelnen Laaser, Möglichkeiten der Deregulierung des Schienenverkehrs der Deutschen Bundesbahn, a.a.O.; derselbe, Wettbewerb im Verkehrswesen, a.a.O.

[47] Hans-Jürgen Ewers, "Eine deutsche Netzgesellschaft. Die Trennung von Schienen- und Betreiberunternehmen bei der Bahn empfiehlt sich auch für die Verkehrsunion / Gegen die Fusion der Staatsbahnen". Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12. Mai 1990.

schaften würden um so höher ausfallen, je größer die Zahlungsbereitschaft der Nachfrager nach den Leistungen der Betriebsgesellschaften ist; sie würden anzeigen, wo die Infrastruktur am knappsten ist und wohin die Mittel für einen Ausbau zuerst zu leiten sind. Das dürfte gerade angesichts des enormen Mittelbedarfs und der eingeschränkten Finanzierungsmöglichkeiten ein wertvoller Wegweiser sein.

Zusammenfassung

Die vorangegangene Analyse hat Anhaltspunkte dafür geliefert, in welche Richtung die künftige deutsche Verkehrspolitik gehen sollte, damit ordnungspolitische Vorgaben der Vergangenheit sich nicht als Wachstumsbremse auswirken. Dabei geht es nicht um eine andere Verkehrspolitik für die neuen Bundesländer, sondern um eine Neuorientierung der verkehrspolitischen Rahmenbedingungen für die gesamte vergrößerte Bundesrepublik. Denn es hat sich herausgestellt, daß viele der bisher in den alten Bundesländern geltenden Regelungen im Verkehrsbereich für die neuen Bundesländer mit großen Härten verbunden sind.

So sollten im Infrastrukturbereich die Möglichkeiten zu privater Finanzierung und privater Bereitstellung von Verkehrswegen (gegen Benutzungsgebühren) genutzt werden; auf diese Weise kann der dringend notwendige Aufbau der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern rascher vorangebracht werden. Da der Staat den Aufgaben der Daseinsvorsorge in diesem Bereich wegen der Finanzierungsengpässe gegenwärtig nicht sofort im erforderlichen Umfang nachkommen kann, dürfte das ihm bisher in diesem Bereich eingeräumte Monopol nicht länger aufrechtzuerhalten sein. Würden Verkehrswege privat bereitgestellt, verspräche das auch Effizienzvorteile. Demgegenüber erscheinen die vorgebrachten Bedenken gegen private Straßen, vor allem Autobahnen, letztlich nicht stichhaltig. Die Gefahr, daß eine private Autobahngesellschaft überhöhte Benutzungsgebühren verlangen könnte, ist angesichts der trotz aller Mängel vorhandenen Alternativen für die Autofahrer als gering anzusetzen. Andererseits wäre ein möglicher Konkurs des Betreiberunternehmens kein Anlaß für die Bundesregierung, Garantien für das investierte Kapital der Autobahngesellschaft abzugeben. Eventuelle Standortnachteile der neuen Bundesländer, die sich aus der Erhebung von Autobahngebühren ergeben könnten, wären auf steuerlichem Wege auszugleichen. Der Infrastrukturausbau in den neuen Bundesländern erfordert ein Mobilisieren aller Kräfte und vor allem aller Effizienzreserven. Hierzu können private Anbieter von Verkehrswegen einen nennenswerten Beitrag leisten.

Im ordnungspolitischen Bereich sollte der Beitritt der neuen Bundesländer ein Anlaß sein, die überkommenen und ökonomisch nicht haltbaren Regulierungen im Verkehrswesen abzubauen. Die Anpassungsprobleme der Wirtschaft in den neuen Bundesländern werden durch die stark überhöhten Transportpreise auf der einen Seite und durch die beschränkten Möglichkeiten des Marktzutritts auf der anderen Seite unnötig verschärft. Dabei geht es vor allem darum, die Kontingentierung der Genehmigungen im Straßengüterfernverkehr sowie die Tarifbindung in allen Sparten des gewerblichen Verkehrs rasch abzubauen. Im Luftverkehr würde eine eventuelle Übernahme der Verkehrsrechte der Interflug durch die Lufthansa die Wettbewerbsverhältnisse auf den Luftverkehrsmärkten negativ beeinflussen. Eine Fusion der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn empfiehlt sich aus Kostengründen nicht; hier wäre eher ein Wettbewerb im Eisenbahnnetz anzustreben. Bei all diesen Maßnahmen ist zu berücksichtigen, daß die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Verkehrs im Zuge des EG-Binnenmarktprogramms ohnehin auch in der Bundesrepublik eine Deregulierung im Verkehrswesen erfordern wird. Die Chancen der inländischen Anbieter, im Wettbewerb zu bestehen, werden um so günstiger sein, je eher sie sich an die Bedingungen der Konkurrenz anpassen können. Das gilt gerade auch für Anbieter in den neuen Bundesländern.