

Laaser, Claus-Friedrich

**Book Part — Digitized Version**

**Reform der Verkehrsmärkte**

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Laaser, Claus-Friedrich (1986) : Reform der Verkehrsmärkte, In: Vaubel, Roland Barbier, Hans Dietmar (Ed.): Handbuch Marktwirtschaft, ISBN 3-7885-0290-8, Neske, Pfullingen, pp. 328-333

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1817>

**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.*

# Claus-Friedrich Laaser

## Reform der Verkehrsmärkte

Auf den Verkehrsmärkten herrscht die sog. »kontrollierte Wettbewerbsordnung« – die Betonung liegt dabei eindeutig auf der Kontrolle; von Wettbewerb kann nur wenig die Rede sein. Die Vertragsfreiheit ist staatlicherseits auf diesen Märkten in besonders starkem Maße eingeschränkt; das gilt u. a. für die zu fordernden Entgelte, die anzubietenden Quantitäten, die Qualität einzelner Leistungen, die Leistungskonditionen, die Frage, ob zwischen den Marktpartnern ein Vertrag geschlossen werden darf oder werden muß und die Zulassung der Anbieter. Staatliche Behörden besitzen vielfach Mitspracherechte oder Gestaltungsprivilegien; teils haben öffentliche Unternehmen Monopolrechte als Anbieter. Die Frage, ob das ökonomisch berechtigt ist, versucht dieser Beitrag zu beantworten.

### Die Regulierung der Verkehrsmärkte

Die Regulierung der Verkehrsmärkte beruht auf drei Prinzipien:

der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung (im wesentlichen durch die Eisenbahn), die aus Betriebspflicht, Beförderungspflicht, Tarifpflicht und Fahrplanpflicht besteht,

dem Schutz der staatlichen Eisenbahn und

dem Bestandsschutz für etablierte und (in den Augen der zuständigen Genehmigungsbehörden) »bewährte« Unternehmen.

Für die einzelnen Verkehrsträger gelten folgende Bestimmungen (näheres in Soltwedel et al. [1986b]):

Der Eisenbahnbetrieb ist auf dem interregionalen Hauptstreckennetz der Deutschen Bundesbahn (DB) als Staatsbahn unterstellt; deren rechtliche Monopolstellung ist grundgesetzlich verankert. In ihre Unternehmensverfassung – das Bundesbahngesetz – wurde eine ambivalente Zielfunktion hineingeschrieben: Die Deutsche Bundesbahn soll sowohl dem kaufmännischen als auch anderen, nämlich verkehrs-, wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Zielen verpflichtet sein.

Dem Vorrecht der DB auf den Schienenverkehr auf ihrem Schienennetz stehen die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen gegenüber. Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht konstituieren in ihrem Zusammenwirken eine Marktaustrittsschranke für die DB, der sie sich im Falle von Streckenstilllegungsbegehren nur durch umständliche Genehmigungsprozeduren entziehen kann. Einige Privatbahnen, die neben der DB auf regionaler Ebene existieren, spielen nur eine bescheidene Rolle. Die Tarife der Eisenbahnen bedürfen der Genehmigung des Bundesverkehrsministers (BMV). Tarifierhebungen bis 20 v.H. gelten automatisch als genehmigt, bei Tarifierenkungen ist die DB jedoch auf Ausnahmetarife angewiesen.

Wer Güterverkehr auf der Straße betreiben will, braucht eine staatliche Konzession, die u. a. eine subjektive Eignungsprüfung voraussetzt. Im Fernverkehr (außer Möbelverkehr) ist – als objektive Zugangssperre – zudem die Anzahl der Konzessionen beschränkt. Über die Höchstzahl befindet der BMV. Die Anzahl der Konzessionen ist seit 1960 weit unterproportional zur steigenden Nachfrage nach Güterfernverkehrsleistungen heraufgesetzt worden. Die Tarife im Straßengüterverkehr sind genehmigungspflichtig. Margentarife sind zulässig; die Marge beträgt im Fernverkehr nur  $+/-8,5$  Prozent (im Nahverkehr  $+10/-30$  Prozent) und ist zumindest im Fernverkehr gemessen am Marktgleichgewicht zu hoch angesetzt. Nach Genehmigung durch den BMV sind die Tarife verbindlich. Über die Einhaltung der Tarife und sonstigen Beförderungsbedingungen wacht die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr.

Im Personenverkehr auf der Straße dürfen Busse, Straßenbahnen und O-Busse nur mit einer staatlichen Linienkonzession betrieben werden. Die DB erhielt das Privileg, Schienenersatz- und -parallelverkehr selbst zu organisieren. Etablierte Straßenverkehrsunternehmen genießen gegenüber Neulingen das Vorrecht, daß ihre alten Konzessionen bei Ablauf meist erneuert werden, und daß sie jeglichen neu geplanten Verkehr an sich ziehen können. Taxenverkehr ist ebenfalls genehmigungspflichtig, die Anzahl der Genehmigungen für Taxen ist zahlenmäßig beschränkt. Zugleich herrscht auch hier die Tarifpflicht. Darüber hinaus unterliegen die Unternehmen des Straßenpersonenverkehrs den gleichen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen wie die DB.

In der Binnenschifffahrt steht die Mittelstandspolitik im Zentrum des Interesses: Den Partikulieren (Kleinschiffen) soll ein »gerechter Anteil« am Frachtaufkommen gesichert werden. Reederfreie Partikuliere sind Mitglieder in Schiffer-Genossenschaften. Durch Abwrackhilfen auf der einen und Investitionsprämien auf der anderen Seite hat man vorhandene Überkapazitäten an Schiffsraum zeitweise erst noch aufbauen geholfen. Die für alle inländischen Transporte auf dem Wasser genehmigungspflichtigen Tarife sind in der Hälfte der Fälle Festfrachten, also noch nicht einmal Margentarife, obwohl letztere zulässig wären.

Im Luftverkehr muß jede Gesellschaft zugelassen und jede einzelne Linie genehmigt werden, wobei geprüft wird, ob die Linie mit den Interessen der bestehenden Anbieter von Verkehrsleistungen – das sind die (weitgehend) staatliche Deutsche Lufthansa und im Inlandverkehr die DB – vereinbar ist. Diese Prüfung wird sehr restriktiv vorgenommen und offiziell mit Sicherheitsüberlegungen und der Furcht begründet, im Luftverkehr könnte sich ruinöse Konkurrenz ausbreiten. Aus demsel-

ben (offiziellen) Grund werden auch die Tarife und Beförderungsbedingungen vom BMV überprüft und genehmigt.

Als Folge hat die Lufthansa als einzige Gesellschaft auf deutscher Seite die erforderliche Zulassung für den internationalen Linienflugverkehr und auch im innerdeutschen Verkehr erhielt sie nahezu ein Monopol, das sie sich heute mit einer Tochtergesellschaft (DLT) und wenigen lediglich für regionale Verbindungen konzessionierten Klein-Gesellschaften teilt.

### Sind die Begründungen für die Regulierung stichhaltig?

Vielfach wird behauptet, daß der Wettbewerb gerade im Verkehrswesen nicht funktionsfähig sei, weil dieser Bereich Besonderheiten aufweise, wie z. B. die mangelnde Lagerfähigkeit der Dienstleistungen, Zwang zum Vorhalten von Reservekapazität, unpaarige Verkehrsströme, hohe Fixkosten etc. Obwohl diese Behauptungen schon lange als wissenschaftlich überholt gelten müssen, weil man erkannt hat, daß die angeblichen Besonderheiten erst die Folge, nicht aber die Ursache der Regulierung sind oder beim Blick über Branchengrenzen anderswo ebenso gelten, hat sich die Legende von den Besonderheiten des Verkehrs bis auf den heutigen Tag erhalten. Bei näherer Betrachtung sind jedoch die vorgebrachten Argumente für eine Fehlsteuerung des unregulierten Marktmechanismus im Verkehrswesen wenig stichhaltig. (vgl. Soltwedel et al. [1986a]).

Das Argument etwa, daß die Eisenbahn ein natürliches Monopol bilde und deshalb staatlich kontrolliert werden müsse, weil sie sonst sowohl die Unternehmen der anderen Verkehrsmittel aus dem Markt dränge als auch ihre Kunden (Fahrgäste und Verloader) ausbeute oder gegen einzelne Gruppen von ihnen diskriminiere, ist in sich schon widersprüchlich. Zunächst läßt sich die Eigenschaft des natürlichen Monopols, d. h. ein Anbieter kann die gesamte Nachfrage am kostengünstigsten befriedigen, empirisch im Fall der Eisenbahnen nicht eindeutig nachweisen. Weiterhin würde ein natürliches Monopol implizieren, daß sich der Alleinanbieter am gesamten Markt gegen jede Konkurrenz durchsetzt und diese Position auch über die Zeit hin behauptet. An den Verkehrsmärkten war aber genau das Gegenteil der Fall: Es war selbst zu Zeiten, als die Eisenbahn das einzige ernstzunehmende Verkehrsmittel war, nicht zwangsläufig, daß sich parallele Linien verdrängten. Seit jedoch andere Verkehrsmittel hinzugekommen sind, also etwa seit 1920, sind die Eisenbahnen unter Druck geraten, haben den größten Teil ihres Verkehrsaufkommens an ihre Konkurrenten eingebüßt und machen nahezu weltweit spätestens seit 1960 immense Verluste. Von einem Monopolisten, der um der Konsumenten willen reguliert werden müßte, kann angesichts der starken Substitutionskonkurrenz zu Wasser, zu Lande und in der Luft keine Rede sein. Auch im Busverkehr, der monopolisierende Linienkonzessionen kennt, ist ein natürliches Monopol nicht auszumachen.

Ähnlich verhält es sich mit dem Argument, daß die Verkehrsmärkte zu chronisch ruinöser Konkurrenz neigten – ein Argument, das permanent zu wiederholen vor

allen Dingen Branchenvertreter nicht müde werden. Sowohl zwischen den einzelnen Verkehrsträgern als auch bei den Unternehmen eines Verkehrsträgers untereinander sei diese Tendenz verbreitet. Prinzipiell könnte die Eisenbahn als privilegiertes staatliches Unternehmen mit Defizitgarantie seine Konkurrenten anderer Verkehrsträger durch bewußt nicht kostendeckende Preise für einzelne Leistungen aus dem Markt zu drängen. Dies gilt jedoch nur bei statischer Betrachtungsweise; in der realen Welt gibt es zu viele (effiziente) Substitutionskonkurrenten, als daß die Bahn mit Aussicht auf Erfolg einen vom Steuerzahler finanzierten Verdrängungswettbewerb starten (und durchhalten) könnte.

Was die angeblich ruinöse Konkurrenz innerhalb der einzelnen Verkehrsträger angeht, so lassen sich bei näherer Betrachtung Anzeichen dafür finden, daß die Verkehrsmärkte sehr wohl wettbewerblich organisierbar wären. Im Güterverkehr auf der Straße etwa sprechen die Schwarzmarktpreise für Genehmigungen dagegen, daß der LKW-Verkehr zu den herrschenden administrierten Preisen chronisch ruinös ist: Bis zu 250000 DM werden nach Hamm (1984) für eine Fernverkehrskonzession gezahlt. Die etablierten Unternehmen kassieren also beträchtliche Differentialrenten. Zwar ist nicht ausgeschlossen, daß bei einer Freigabe der Tarife und eines Abbaus der Marktzugangshemmnisse Unternehmen in Konkurs gehen würden. Das liegt aber daran, daß viele von ihnen durch die Regulierung dem Wettbewerb entwöhnt wurden und spricht nicht gegen den Wettbewerb, sondern im Gegenteil gegen seinen Ausschluß. Darüber hinaus kann man sich hier die Erfahrungen im Werksfernverkehr, im Güternahverkehr sowie mit Deregulierungsexperimenten im Ausland zu Nutze machen: Der Werks-(= Eigen-)verkehr hat trotz des Verbots, Waren für Dritte zu befördern, seit 1960 einen rapiden Aufschwung genommen. Im Güternahverkehr herrscht trotz fehlender objektiver Marktzugangshemmnisse keine Tendenz zum Ruin aller Anbieter. Im Ausland, etwa in der Schweiz, in Großbritannien, in Australien oder teilweise auch in Kanada hat man mit einem deregulierten Straßengüterverkehr gute Erfahrungen gemacht.

Im Personenverkehr mit Taxen sprechen ebenfalls hohe Schwarzmarktpreise für die Genehmigungen gegen eine Gefahr ruinöser Konkurrenz. Auch hier liefern Wettbewerber, nämlich aus dem Mietwagengewerbe, das ohne objektive Marktzugangshemmnisse auskommen muß, deutliche Anzeichen dafür, daß ein unkontrollierter Wettbewerb nicht systematisch ruinös sein kann.

In der Binnenschifffahrt geht es ohnehin nur darum, eigentlich ineffiziente Betriebe vor dem Ausscheiden aus dem Markt zu bewahren; systematische Fehlsteuerungen des Marktmechanismus sind nicht beobachtbar.

Im Luftverkehr ist das Deregulierungsexperiment in den Vereinigten Staaten bisher sehr erfolgreich verlaufen. Konkurse waren eher ein Zeichen für betriebliche Ineffizienzen als für chronisch ruinösen Wettbewerb (Schatz, 1986).

## Reformvorschläge

Da die Regulierung weder der Bahn geholfen hat (Bonus, 1983) noch den Konsumenten nutzt, muß eine Reform der Verkehrsmärkte eine Lockerung der staatlichen Tarifkontrollen ebenso umfassen wie eine Freigabe des Marktzutritts für alle Anbieter, die subjektiv dafür geeignet sind, also eine Aufhebung der verschiedenen Monopolrechte, Privilegien und Konzessionshöchstzahlen. Weiterhin kann man die Marktaustrittsschranken, die durch die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen konstituiert werden, lockern.

Im einzelnen heißt das, daß die Bahn im Personenverkehr auf ihre Vorrechte im Schienenparallel- und -ersatzverkehr verzichten müßte, umgekehrt aber hier wie im Güterverkehr von der Betriebspflicht befreit werden könnte. Private Busunternehmen bzw. der Güterkraftverkehr können (nicht nur) eine Mindestbedienung besser und billiger sicherstellen. Die staatliche Kontrolle über die Tarife der Bahn könnte völlig aufgehoben werden, wenn im Gegenzug durch eine strikte Begrenzung der staatlichen Zuschüsse verhindert wird, daß die Bahn ohne Rücksicht auf die Rentabilität der einzelnen Leistungen Konkurrenten zu verdrängen versucht.

Im Güterkraftverkehr könnten die Verhältnisse im Fernverkehr denjenigen im Nahverkehr angepaßt werden, indem die Anzahl der Genehmigungen schrittweise, aber unabwendbar heraufgesetzt wird, bis der Knappheitswert für Konzessionen auf Null gefallen ist. Von diesem Zeitpunkt ab, in dem jeder Bewerber, der sich als zuverlässig erweist, eine Genehmigung erhalten würde, könnte das Instrument der Höchstzahlen dann ganz abgeschafft werden. Die staatliche Tarifkontrolle sollte ebenfalls beseitigt werden, indem zunächst die Tarifmargen wesentlich erweitert werden und schließlich ihren Verbindlichkeitscharakter verlieren. Dem Werkverkehr sollte erlaubt werden, Transporte für Dritte auszuführen, so daß die im Werkverkehr gebundenen Kapazitäten auch für allgemeine Transportaufgaben zur Verfügung stehen und die Transporte verbilligen helfen. Im Güternahverkehr sollten die verbindlichen Margentarife in unverbindliche Preisempfehlungen umgewandelt werden, die auch unterboten werden dürfen.

Im Personenverkehr auf der Straße sollte man künftig auslaufende Konzessionen für Buslinien nicht mehr automatisch verlängern oder der DB überlassen, sondern – sofern man am Instrument der Streckenkonzessionierung überhaupt noch festhält, was ökonomisch keinesfalls notwendig ist – die Genehmigungen an den billigsten Betreiber versteigern, was auch heißen kann, daß bei zu subventionierenden Strecken nach dem Unternehmen gesucht werden kann, das mit dem geringsten staatlichen Zuschuß eine definierte Leistung zu erbringen sich bereiterklärt.

Im Taxenverkehr sollten Genehmigungen an alle subjektiv geeigneten Bewerber vergeben werden; die Tarifpflicht könnte ebenfalls aufgehoben werden, weil bei freiem Marktzugang »schwarze Schafe«, die ihre Fahrgäste auszubeuten versuchen, sehr schnell von verlässlichen Unternehmen verdrängt würden.

Die Preisregulierung in der Binnenschifffahrt könnte ebenfalls fallen, indem zunächst Margentarife statt Festtarife vereinbart werden und diese nach einer Übergangsperiode in unverbindliche Referenztarife umgewandelt werden. Damit würden die

Verhältnisse der deutschen Binnenschifffahrt denen des internationalen Verkehrs auf den Binnenwasserstraßen angepaßt, der auch keine Tarifkontrollen kennt. Im Luftverkehr sollte die Protektion zugunsten der Lufthansa und der DB aufgegeben werden, die durch die restriktive Genehmigungspraxis einerseits und die staatliche Tarifkontrolle, die für Flugtarife oberhalb der Bahntarife sorgte, andererseits aufgegeben werden. Im Inlandsflugverkehr könnten durchaus mehr Gesellschaften zugelassen werden, auch ausländische, wenn sie sich den deutschen Sicherheitsbestimmungen unterwerfen. Im internationalen Luftverkehr, der wegen der Lufthoheit der an der jeweiligen Linie beteiligten Staaten aufgrund bilateraler Abkommen betrieben wird, könnten ebenfalls mehr Gesellschaften zugelassen, Preis- und Kapazitätsabsprachen gelockert oder gar aufgehoben werden, weil nicht wenige europäische Staaten in diesem Bereich eine deutlich liberalere Haltung einnehmen als früher, so daß im Zusammenwirken mit den Genehmigungsbehörden dieser Länder mehr Marktwirtschaft auch im Luftverkehr möglich ist. Darüber hinaus sollte die Chance wahrgenommen werden, die bilateralen Luftverkehrsabkommen bei allfälligen Erneuerungen von Preis-, Mengen-, Qualitäts- und Anbieterfixierungen zu bereinigen. Insgesamt gesehen sind daher im Verkehrsbereich viele Reformmaßnahmen erforderlich. Eine Reform dürfte dazu führen, daß Transporte wesentlich billiger werden, nicht mehr so viel Ressourcen wie bisher verschwendet werden, und mehr Chancen für neue Unternehmen und neue Arbeitskräfte in einem Bereich entstehen, der allzulang den Interessen des Staates und der etablierten Unternehmen überlassen war.

## Weiterführende Literatur

- Bonus, Holger: Mehr Markt im Verkehrswesen. In: Wie es zu schaffen ist, Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik. Hrsg. von Herbert Giersch. Stuttgart 1983. S. 206–231.
- Hamm, Walter: Transportwesen. In: Marktstruktur und Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. von Peter Oberender. München 1984. S. 455–489.
- Schatz, Klaus-Werner: Stand und Begründungen der Regulierung im Luftverkehr – Möglichkeiten und Grenzen der Deregulierung. In: Deregulierung als ordnungs- und prozeßpolitische Aufgabe. Bericht über den wissenschaftlichen Teil der 48. Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V. in Bonn am 9. und 10. Mai 1985. Berlin 1986. S. 75–99.
- Soltwedel, Rüdiger / Busch, Axel / Gross, Alexander / Laaser, Claus-Friedrich: Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik Deutschland. Kieler Studien, 202. Tübingen 1986. In Vorbereitung.