

Bonus, Holger

Working Paper

Deregulierung im Verkehrswesen

Diskussionsbeiträge - Serie B, No. 24

Provided in Cooperation with:

Department of Economics, University of Konstanz

Suggested Citation: Bonus, Holger (1983) : Deregulierung im Verkehrswesen, Diskussionsbeiträge - Serie B, No. 24, Universität Konstanz, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik, Konstanz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/92532>

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.

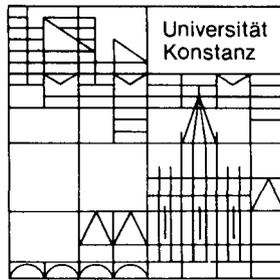
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

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.



**Fakultät für
Wirtschaftswissenschaften
und Statistik**

Holger Bonus

**Deregulierung
im Verkehrswesen**

4. JULI 1994 Weltwirtschaft
Kiel

Diskussionsbeiträge

Postfach 5560
D-7750 Konstanz

Serie B — Nr. 24
Januar 1983

31. MRZ 1985 Weltwirtschaft
Kiel

Deregulierung im Verkehrswesen

Holger Bonus

Serie B - Nr. 24

Januar 1983

Vorläufig und vertraulich

Nicht ohne schriftliche Zustimmung des Autors zitieren

Kommentare werden erbeten

Serie A: Volkswirtschaftliche Beiträge

Serie B: Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere

Serie C: Betriebswirtschaftliche Beiträge (in Vorbereitung)

DEREGULIERUNG IM VERKEHRSWESEN

Holger Bonus

	Seite
1. <u>Prolog: Das verwunschene Dornröschenschloß</u>	1
2. <u>Wozu Ordnung im Verkehr?</u>	1
a. Schutz vor ruinöser Konkurrenz	1
b. Die Antwort Ludwig Erhards ..	2
c. Sicherung der räumlichen Infrastruktur	3
3. <u>Entstehung und Funktionsweise der Regulierung</u>	4
a. Wirtschaftliche Interessen und Altideologie	4
b. Die emotionale Bindung	5
c. Wie das Dornröschenschloß entstanden ist	6
(1) Von der Gewerbeordnung zur Notverordnung	7
(2) Ein Kartell entsteht	7
(3) Der Reichs-Kraftwagen-Verband	8
(4) Der Schutz des Verkehrsministers	9
d. Wie das Dornröschenschloß noch weiter wuchs	9
(1) Das Güterverkehrs-Änderungsgesetz	9
(2) Das Güterkraftverkehrsgesetz	10
e. Wie das Dornröschenschloß heute aussieht	10
(1) Güternahverkehr	10
(2) Werkfernverkehr	11
(3) Güterfernverkehr	11
(4) Tarifkommissionen	12
(5) Die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr	12
4. <u>Folge: Der Niedergang der Deutschen Bundesbahn</u>	13
a. Die Bundesbahn - das Opfer des Kartells	13
b. Wie es steht um die Bundesbahn	14
(1) Fehlende Kostendeckung	14
(2) Schrumpfen des Marktanteils	14
c. Die Rolle des öffentlichen Dienstes	15
5. <u>Der Markt kann das Problem lösen</u>	16
a. Betriebspflicht und Beförderungspflicht der Bundesbahn	16
b. Staatspolitische und unternehmerische Aufgaben	17
(1) Das Schienennetz	17
(2) Verkehrsleistungen auf dem Netz	18
(3) Privat oder staatlich?	18
c. Verkehrspolitik durch Knappheitspreise	19
(1) Nicht das Falsche regulieren!	19
(2) Zur Preisbildung in Netzen	19
(3) Wie ein Verkehrsstau entsteht	20
(4) Warum Knappheitspreise schwanken	20
(5) Straßenverkehr: Pauschalierte Knappheitskosten	21
(6) Schienenverkehr: Nutzung zu Knappheitspreisen	22
d. Die Kosten der räumlichen Infrastruktur	22
6. <u>Epilog: Utopie und Wirklichkeit</u>	23
LITERATUR	24

Deregulierung im Verkehrswesen

Holger Bonus

1. Prolog: Das verwunschene Dornröschenschloß

Tief im Inneren jeder behördlichen Marktregulierung ruht wie im Dornröschenschloß die Sehnsucht nach lichtvoller Ordnung. Aber jede Ordnung muß in dem Vorschriftengestrüpp ersticken, welches das Schloß nach allen Seiten hin dem Auge verbirgt. Kein Licht dringt mehr in das bizarre Gebilde des durchregulierten Marktes. Alle schöpferischen Kräfte liegen in hundertjährigem Schlaf, aus dem nur der freie Wettbewerb sie erlösen könnte; der aber hat sich hoffnungslos in den Dornen der vielfältigen Tarif- und Bußbestimmungen verfangen und ist elend zugrunde gegangen. Kein Politiker wagt es mehr, der Vernunft eine Schneise zu schlagen: er fände auch den Weg nicht mehr. Nur hier und da beklagt noch ein blinder Sänger das traurige Schicksal unseres in Todesstarre hineinregulierten Verkehrswesens ...

2. Wozu Ordnung im Verkehr?

a. Schutz vor ruinöser Konkurrenz

Aufgabe der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr (BAG) ist es nach § 53 des Güterkraftverkehrsgesetzes (GüKG), die Ordnung im Güterfernverkehr innerhalb seiner verschiedenen Zweige und im Verhältnis zu anderen Verkehrsträgern herzustellen und zu gewährleisten. Es komme nicht nur darauf an, in einer einmaligen befristeten Aktion Ordnung zu schaffen, heißt es dazu im einschlägigen Gesetzeskommentar¹⁾. Vielmehr müsse solche Ordnung auch erhalten werden, was eine ständige Überwachung erforderlich mache.

Warum wird gerade im Verkehrswesen eine "Ordnung" gebraucht? Der Kommentar gibt zur Antwort²⁾, die Notwendigkeit dazu ergebe sich aus der Erkenntnis,

¹⁾Hein/Eichhoff/Pukall/Krien (1968), hier: N § 53, S. 2 f. (Erg.-Lfg. 4/71).

²⁾Ebenda, N § 53, S. 3

daß auch in einer freien Marktwirtschaft für den Verkehr nicht die volle Freiheit gelten könne. Die Unternehmer von Güterfernverkehr dürften sich nicht durch Unterbietungen wirtschaftlich zugrunde richten, und den übrigen Verkehrsträgern - Bundesbahn und Binnenschifffahrt - sei derselbe Schutz angedeihen zu lassen.

Der unbefangene Leser reibt sich die Augen. Sollte man dieselben Argumente nicht auch anderswo gebrauchen? Ist es wohl sinnvoll, daß sich Unternehmen etwa der Elektrotechnik oder des Maschinenbaues einfach wirtschaftlich zugrunde richten dürfen? Müßte dort nicht in gleicher Weise Ordnung geschaffen und erhalten werden? Wie wäre es mit der Textilindustrie, mit den Schuhmachern, den Einzelhändlern, den Zeitschriftenkiosken?

b. Die Antwort Ludwig Erhards

Die Antwort auf solche Fragen hat Ludwig Erhard 1948 mit der Errichtung der Sozialen Marktwirtschaft gegeben. Nicht Behörden haben die Wirtschaft in Ordnung zu halten. Die Verbraucher tun es selbst: Sie alleine haben darüber zu entscheiden, welche Produktion wirtschaftlich sinnvoll ist und welche nicht, welche auszudehnen und welche einzuschränken ist. Sie tun das, indem sie die geforderten Preise entweder bezahlen oder nicht bezahlen, indem sie von einem bestimmten Gut viel oder wenig abnehmen.

Aber werden sich die Unternehmer nicht gegenseitig zugrunde richten? Marktpreise sind vom Verbraucher akzeptierte Kosten. Wer mit seinen Produktionskosten über das hinausgeht, was sein Erzeugnis dem Verbraucher tatsächlich wert ist, dem zeigt der Markt allerdings die gelbe Karte: er macht Verluste und muß ausscheiden, wenn es ihm nicht gelingt, den Verbraucher durch ein besseres Angebot zu überzeugen. Auf diese Weise sorgt der Markt immer wieder dafür, daß sich die Produktion den wechselnden Wünschen der Verbraucher elastisch anpaßt. - Wer hingegen so produzieren kann, daß der Konsument seine Kosten akzeptiert, weil seine Produkte ihren Preis "wert" sind, der hat vom Markt nichts zu befürchten. Er muß sich eben anstrengen - im Interesse der Verbraucher.

Im Verkehrsbereich würde das bedeuten, daß sich auch die verschiedenen Zweige des Güterfernverkehrs an den Wünschen der Abnehmer auszurichten hätten, und daß im Verhältnis der einzelnen Verkehrsträger untereinander die Gewichte ebenfalls durch die Abnehmer alleine zu setzen wären, nicht jedoch durch eine

Bundesanstalt für den Güterfernverkehr.

c. Sicherung der räumlichen Infrastruktur

Aber hier kommt eine andere Überlegung zum Zuge, die vielleicht am deutlichsten vom Bundesverwaltungsgericht formuliert worden ist, welches mit seiner Rechtsprechung die bürokratische Regulierung im Verkehrswesen gutheißt. Das Gericht begründet seine Haltung folgendermaßen³⁾.

Die Sicherstellung geordneter Verhältnisse im öffentlichen Verkehr gehöre zu den Rechtsgütern, die für den Bestand der Gemeinschaft notwendig seien. Das gelte besonders für den Güterverkehr. Dieser bilde die Voraussetzung dafür, daß Nahrungsmittel und lebenswichtige Bedarfsgüter ohne Rücksicht auf die örtliche Lage der Erzeugungsstätten über das ganze Land der Bevölkerung zugeführt würden, daß die Industrie mit Rohstoffen versorgt werde und zwischen den verschiedenen Wirtschaftszweigen ein Gütertausch stattfinden könne. Der Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen unterliege keiner gesetzlichen Beförderungspflicht. Würde man ihm den Güterfernverkehr alleine überlassen, so würden Güterversorgung und Gütertausch in verkehrsunünstig gelegenen Bezirken infrage gestellt. Deshalb bedürfe der Güterfernverkehrs mit Kraftfahrzeugen der Ergänzung durch den Gütertransport mit der Eisenbahn, die der Beförderungspflicht unterliege. Nun sei aber der Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen durch seine größere Beweglichkeit und Schnelligkeit dem Schienenverkehr überlegen. Ein freier Zugang zum gewerblichen Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen würde daher zu einem Konkurrenzkampf zwischen Schiene und Straße mit ungleichen Ausgangsbedingungen führen. Nur eine staatlich gelenkte Abstimmung zwischen den Aufgaben des Schienenverkehrs und des Güterkraftverkehrs nach den öffentlichen Verkehrsbedürfnissen könne deshalb den lebenswichtigen Belangen der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Verkehrswirtschaft Rechnung tragen.

Die behördliche Regulierung im Verkehrsbereich ist also als Instrument der Infrastrukturpolitik zu verstehen: sie verfolgt den Zweck, auch verkehrsunünstigere Regionen der Bundesrepublik in das Wirtschaftsleben zu integrieren. Ein überzeugendes und billigenwertes Ziel fürwahr. Aber ist die behördliche Regulierung die richtige Strategie, dieses Ziel auch zu erreichen?

³⁾ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 1. Dezember 1955 (1C81.53, BVerwGE 3, 21 =NJW 1956, 723 = 8R2/56), zitiert nach: BAG (1973), S.112 f.

3. Entstehung und Funktionsweise der Regulierung

Um diese Frage zu beantworten, müssen wir das furchterregende Dornröschenschloß des regulierten Verkehrswesens näher in Augenschein nehmen. Es besteht aus vielen ineinander verschachtelten "Ordnungen" für den Güterverkehr, die Binnenschifffahrt, den Flugverkehr, den Personenverkehr, das Taxiwesen und so weiter; aber da sie alle einander abstützen sollen und letztlich demselben Ziel dienen, können wir uns auf den Haupttrakt des verwünschten Baues beschränken, die Regulierung des Güterfernverkehrs⁴⁾. Der ursprüngliche Grundriß ist durch mancherlei Anbauten und Renovierungen inzwischen kaum noch auszumachen; und um die Architektur des Komplexes besser zu erfassen, wollen wir zunächst den historischen Kern freilegen und dann den Baugesetzen späterer Erweiterungen nachspüren.

a. Wirtschaftliche Interessen und Altideologie

Nähert man sich dem Anwesen auf wenige Schritte, so wird man alsbald eines eigentümlichen, strengen Duftes gewahr: es ist der Geruch wirtschaftlicher Sonderinteressen, gepaart mit den Ausdünstungen abgestandenen Gedankengutes aus tausendjährigen Zeiten.

In einer Festschrift zum zwanzigjährigen Bestehen der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr schrieb der Präsident dieser Anstalt - zugleich Mitverfasser des bereits zitierten Gesetzeskommentars⁵⁾ - im Vorwort⁶⁾:

"Bei Beginn ihrer Arbeit konnte die Bundesanstalt auf Erfahrungen insbesondere des Reichs-Kraftwagen-Betriebsverbandes in der Vorkriegszeit zurückgreifen (womit das Dritte Reich vornehm umschrieben ist, d. V.). Das war eine gute Hilfe. Dennoch waren viele Schwierigkeiten zu überwinden, um der Verfassungssituation in der Bundesrepublik und den vielfältigen Interessen der Verkehrsträger und der Wirtschaft gerecht zu werden."

Es ist durchaus der reglementierende Geist von früher, der sich da in unsere "Ordnung" des Verkehrsbereiches hinübergerettet hat. Dieses Reglement wuchs bei uns nicht im Zuge der Sozialen Marktwirtschaft, sondern setzt eine unseren Verhältnissen nur mühsam angepaßte, ältere und unselige Tradition

⁴⁾ Eine kompakte Übersicht über die Regulierung im Verkehrswesen gibt Hamm (1980). Vgl. auch die entsprechenden Abschnitte in Müller/Vogelsang (1979). Eine vorzügliche Studie über die US-amerikanischen Erfahrungen mit der Deregulierung im Luftverkehr ist: Pustay (1983). Vgl. dazu auch: Sichelschmidt (1981).

⁵⁾ Hein/Eichhoff/Pukall/Krien (1968)

⁶⁾ BAG (1973), S. IX.

fort. - Eine zweite Probe. Im Geleitwort des Vorsitzenden des Verwaltungsrates der Bundesanstalt, damals zugleich Präsident des Bundesverbandes des Deutschen Güterfernverkehrs, zu derselben Festschrift heißt es:⁷⁾

"Die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr wurde vor 20 Jahren mit starker Zustimmung von verantwortungsbewußten Persönlichkeiten des Güterfernverkehrsgewerbes und der Kraftwagenspedition durch das Güterkraftverkehrsgesetz errichtet. Das Gewerbe wollte selbst einen entscheidenden Beitrag zur Wiederherstellung der Ordnung im Güterfernverkehr nach den vor dem Krieg bei der Durchführung der Überwachungsaufgaben des Reichs-Kraftwagen-Betriebsverbandes gewonnenen Erkenntnissen leisten. Es war deshalb auch bereit, die Mittel zur Deckung der Kosten des erforderlichen Apparats selbst aufzubringen und die finanzielle Unabhängigkeit durch Ausgliederung des Haushalts der Bundesanstalt aus dem Bundeshaushalt sicherzustellen".

In der Wirtschaft empfiehlt es sich immer, allzu hehren Beschwörungen des Gemeinwohls aus dem Munde von Interessenvertretern einige Skepsis entgegenzubringen. Jene "verantwortungsbewußten führenden Persönlichkeiten", die sich da zusammenfanden, waren hart kalkulierende Rechner; und wenn sie bereit waren, für die Wiederherstellung der überkommenen, behördlich reglementierten Ordnung erhebliche Mittel laufend selbst aufzubringen, so mußte bei eben dieser Ordnung für ihr Gewerbe schon etwas Erkleckliches herauspringen. Aber was?

b. Die emotionale Bindung

Die vielbeschworene Ordnung im Verkehrswesen ist in Wirklichkeit ein Preiskartell, welches kleine Gruppen auf Kosten der Allgemeinheit begünstigt. Es ruht auf einem veralteten und dubiosen Gedankengut; unter dem Schirm noch immer populärer Vorurteile hat sich das Kartell eine Nische gegraben, in der es sich für die Begünstigten ganz gut leben läßt. Nie wäre ein solches Kartell ohne massiven staatlichen Schutz lebensfähig: der Markt würde es in kürzester Zeit auseinanderreißen. Jene ständige Überwachung, welche der Bundesanstalt aufgetragen ist, dient vor allem anderen dazu, die Kartellmitglieder beisammenzuhalten und die reinigenden Kräfte des Marktes von diesem Bereich fernzuhalten, so gut es eben geht.

⁷⁾BAG (1973), S. VII.

Wie ist es möglich, mitten in einer Demokratie unter staatlicher Schirmherrschaft ein ausgewachsenes Kartell zu errichten? Muß der penetrante Geruch nach wirtschaftlichen Sonderinteressen nicht jedem in die Nase stechen?

Tatsächlich darf die einseitige Begünstigung einer kleinen Schicht keinesfalls offensichtlich werden; denn sonst wären solche Machtkonfigurationen politisch nicht mehr tragbar⁸⁾. Um überleben zu können, muß das Kartell einprägsame Formeln dafür vorweisen, warum es alleine dem Gemeinwohl diene. Der Mann auf der Straße muß sich mit dem plakatierten Anliegen des Kartells identifizieren können, ja er muß bereit sein, notfalls gegen jede "Zerschlagung" der machtvollen Konfiguration zu kämpfen. Die Sehnsucht nach Ordnung ist ein unentbehrliches Ingredienz solcher Formeln; aber sie alleine genügt noch nicht. Ein zweites wird benötigt: das schutzwürdige, offensichtlich gefährdete Interesse einer nahen, vertrauten Institution - des öffentlich-rechtlichen Fernsehens etwa, der billigen Sozialwohnung, der Eisenbahn wie im vorliegenden Falle.

Diese Eisenbahn nämlich ist es gewesen, welche im vergangenen Jahrhundert den wirtschaftlichen Aufstieg ermöglichte, ja überhaupt erst moderne, räumlich erschlossene Volkswirtschaften schuf⁹⁾. An das Schienennetz angebunden zu sein, Züge im heimischen Bahnhof halten zu sehen - möglichst sogar Schnellzüge -, daran hing bis weit in unser Jahrhundert hinein sehr viel; und noch heute wirkt es niederschlagend auf das kollektive Unbewußte einer Kommune, wenn sie von diesem Netz durch Streckenstillegung abgeschnitten wird. Die tragende politische Kraft hinter dem Preiskartell im Verkehrswesen ist eine tiefe emotionale Bindung der Bevölkerung an die Eisenbahn. Auch wenn man persönlich lieber mit dem Auto fährt: die Bahn muß bleiben.

c. Wie das Dornröschenschloß entstanden ist

Damit sind wir bereits an die Stützmauern unseres Dornröschenschlosses gestoßen; nun wollen wir einen Blick auf seine Entstehungsgeschichte werfen, um an seinen historischen Kern zu gelangen.

⁸⁾ Daß es sich um Machtkonfigurationen handelt, daran läßt die positive Theorie der staatlichen Regulierung allerdings keinen Zweifel. Vgl. etwa: Stigler (1971), Posner (1974), Peltzman (1976), Mitnick (1980), Weizsäcker (1982).

⁹⁾ Vgl. hierzu etwa: Willeke (1971).

(1) Von der Gewerbeordnung zur Notverordnung

Der Straßengüterverkehr unterlag ursprünglich¹⁰⁾ keiner anderen Regelung als der Transport mit Pferdefuhrwerken, nämlich der Gewerbeordnung von 1869. Erst 1919 wurde in einer "Verordnung betreffend Kraftfahrzeuglinien", die 1925 im "Gesetz über die Kraftfahrlinien" fortgeführt wurde, eine kraftwagenspezifische Regelung gefunden; diese sah im wesentlichen nur vor, daß nach der Persönlichkeit des Unternehmers und nach der Beschaffenheit des Unternehmens Gewähr für die Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebes geboten war und das Unternehmen nicht dem öffentlichen Interesse zuwiderlief.

Nun allerdings war der Kraftwagen inzwischen technisch so weit ausgereift, daß der Wettbewerb zwischen ihm und der Eisenbahn zur vollen Entfaltung kam. Der Kraftwagen begann die Vorteile seiner größeren Dispositionsfähigkeit auszuspielen. Die bisherige Monopolstellung der Eisenbahn schwand dahin; und gerade in diesem kritischen Zeitraum setzte die große Depression der beginnenden dreißiger Jahre ein. Um die Bahn nicht in ihren Strudel geraten zu lassen, gab ihr der Reichspräsident durch eine Notverordnung Flankenschutz. Die "Überlandverkehrsordnung" von 1931 machte jede entgeltliche Beförderung von Gütern über einen Radius von 50 km hinaus genehmigungspflichtig, und der Tarif für den gewerblichen Güterfernverkehr wurde an den Eisenbahngütertarif gebunden. Frei blieben der Güternahverkehr (bis zu 50 km) und der Werkverkehr.

(2) Ein Kartell entsteht

Da waren sie, die beiden Kernelemente der heutigen Regulierung im Güterfernverkehr: der Tarif und die Genehmigungspflicht. Als Kinder der Not gezeugt und nur zum vorübergehenden Schutz der Bahn in die Welt gesetzt, sind sie nie wieder fortgegangen. Sie wurden groß und stark und haben den Verkehrsbereich längst usurpiert.

Indem der Güterfernverkehr an den Eisenbahngütertarif gebunden wurde, sollte es der Straße unmöglich gemacht werden, die Bahn durch Preisunterbietung aus dem Felde zu schlagen. Aber einheitliche Preise sind ja das

¹⁰⁾Vgl. Pukall (1971), BAG (1973), S. 1-9.

Traumziel eines jeglichen Kartells! Sie müssen nur hoch genug sein, dann haben die Kartellmitglieder ausgesorgt. Leider kommt es immer wieder vor, daß ein schwarzes Schaf den Kartellpreis nicht einhalten will; aber das schloß der verbindliche Tarif gottseidank aus.

Die größte Schwierigkeit eines Preiskartells liegt immer darin, daß seine Mitglieder den hohen Preis zwar schätzen, aber zu diesem Preise zu viel auf den Markt werfen. Das kann man am Beispiel der OPEC heute gut verfolgen. Durch das Überangebot bricht der überhöhte Preis früher oder später zusammen, und alle Kartellmitglieder haben das Nachsehen. Der gewerbliche Güterfernverkehr mußte deshalb ein Interesse daran haben, sich gegen zu hohe Kapazitäten zu wehren; und die Reichsbahn konnte an Überkapazitäten bei der Konkurrenz auch nicht interessiert sein.

(3) Der Reichs-Kraftwagen-Verband

Und tatsächlich zeigte es sich, daß die Bestimmungen der Überlandverkehrsordnung nicht ausreichten. Nachdem zunächst erwogen worden war, der Reichsbahn gesetzlich das Monopol für den Güterfernverkehr zu geben, wurde 1935 im "Gesetz über den Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen" eine umfassende Regelung des Güterfernverkehrs eingeführt, um den Wettbewerb zwischen Bahn und Straße zu "befrieden", wie es damals hieß. Der Zugang zum Markt wurde durch eine verschärfte Genehmigungspflicht erschwert: Genehmigungen durften hinfort nur noch erteilt werden, wenn ein Bedürfnis zur Vermehrung des Laderaums vorhanden war. Der gewerbliche Güterfernverkehr wurde dem Tarifzwang unterworfen, und eine rigorose Tarifüberwachung wurde eingeführt. Sie wurde mit Hilfe des schon erwähnten Reichs-Kraftwagen-Betriebsverbandes praktiziert, des Vorläufers der jetzigen Bundesanstalt für den Güterfernverkehr. Es handelte sich um eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, in der alle Unternehmer des Güterfernverkehrs zwangsweise zusammengeschlossen wurden. Ein Reichskraftwagentarif wurde im Einvernehmen mit der Reichsbahn erstellt und ständig weiterentwickelt, der die Preisparität mit dem Eisenbahnverkehr sichern sollte. Der Verband berechnete das Beförderungsentgelt, zog es ein und zahlte es an die Unternehmer aus; auf diese Weise war natürlich sichergestellt, daß der Tarif allgemein eingehalten wurde.

Das Güterfernverkehrsgesetz von 1935, "eine reife, runde Sache" (Pukall), hatte in der Tat ein staatlich befohlenes, straff organisiertes Preiskartell

geschaffen. Die Tarife konnten nicht mehr umgangen werden; und was die angebotene Kapazität anging, so sorgte der zuständige Referent im Reichsverkehrsministerium schon dafür, daß nicht allzu viele Genehmigungen erteilt wurden¹¹⁾.

(4) Der Schutz des Verkehrsministers

Damit erscheint ein weiteres, wichtiges Konstruktionselement des Dornröschenschlosses: es wird behütet und eifersüchtig bewacht durch das Reichs- bzw. Bundesverkehrsministerium. All jene dornigen Vorschriften, die den Zugang zum Schloß verstellen, werden dort erdacht, gehegt und kommentiert. Gegen einen Politiker, der den heroischen Kampf gegen dieses Gestrüpp antreten wollte, würden nicht nur die Bundesbahn und der gewerbliche Güterfernverkehr antreten, sondern wie ein Mann auch diese große Behörde: Es gibt Besitzstände zu verteidigen.

d. Wie das Dornröschenschloß noch weiter wuchs

Wie konnte diese wohlgefügte Festung das Ende des Krieges überstehen? Wurde sie nicht geschleift? Keineswegs: die Tradition wurde fortgeführt und perfektioniert.

(1) Das Güterverkehrs-Änderungsgesetz

Zwar wurde der Reichskraftwagen-Betriebs-Verband von den Alliierten aufgelöst; jedoch folgt schon 1949 das "Güterverkehrs-Änderungsgesetz", wonach die Anzahl aller im Vereinigten Wirtschaftsgebiet überhaupt zu erteilenden Genehmigungen nach Maßgabe des öffentlichen Verkehrsbedürfnisses festzusetzen war. Gegenüber dem Güterfernverkehrsgesetz von 1935 lag darin sogar noch eine Verschärfung; denn dort war eine zahlenmäßige Beschränkung für das Reichsgebiet insgesamt ja noch nicht explizit vorgesehen.

Warum aber überhaupt ein Genehmigungszwang? In der amtlichen Begründung des Gesetzes wurde ein Verzicht darauf ausdrücklich abgelehnt, da ja die Gründe, welche schon vor dem Kriege dafür gesprochen hätten, unverändert fortbeständen. Die frühere Ordnung sei durch den Krieg gelockert worden

¹¹⁾Vgl. hierzu wiederum: Pukall (1971), S. 27

und müsse nunmehr im Interesse des Gesamtverkehrs dringend wiederhergestellt werden; dies aber erfordere die Bindung der Unternehmer an Dauergenehmigungen sowie die Einhaltung der behördlich festgesetzten Beförderungspreise. Der Geist der Sozialen Marktwirtschaft war an diesem Bereich ganz und gar vorübergegangen.

(2) Das Güterkraftverkehrsgesetz

Zur Durchsetzung und Kontrolle der behördlichen Tarife fehlte allerdings noch der Reichs-Kraftwagen-Betriebsverband: ein öffentlich-rechtlicher Zwangsverband war mit dem Grundgesetz nicht in Einklang zu bringen. Das Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG) von 1952 setzte die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr an seine Stelle, deren umfassende Kompetenzen diesem Bereich seither den Stempel aufgedrückt haben. Der alte Reichskraftwagentarif vom 30. März 1936 wurde wieder eingesetzt: er gilt mit seinen bis zum 16. Oktober 1952 ergangenen Änderungen und Ergänzungen als auf Grund des § 20a erlassen (§ 106 GüKG).

Damit ist die Entstehungsgeschichte des Dornröschenschlosses hinreichend umrissen. Wir kennen seinen Grundriß, seine Stützmauern, die wichtigsten Konstruktionselemente. Aber wir wissen noch nicht, ob es seinen Zweck erfüllt: die Bundesbahn lebensfähig zu erhalten und auf diese Weise die günstige Verkehrsanbindung abgelegener Regionen zu gewährleisten.

e. Wie das Dornröschenschloß heute aussieht

Sehen wir uns dazu den Komplex an, so wie er heute steht. Die Regulierung beschränkt sich auf den Güterfernverkehr, nicht aber auf den Güternahverkehr und auf den Werksverkehr. Das macht es erforderlich, die beiden nicht regulierten Bereiche scharf zu kontrollieren; denn sonst wäre alle Regulierung umsonst, da man sie durch Ausweichen auf Nahverkehr und Werksverkehr umgehen könnte.

(1) Güternahverkehr

Die Definition des Güternahverkehrs ist eine Wissenschaft für sich, weil es dafür nicht auf die tatsächlich zurückgelegte Entfernung ankommt,

sondern auf "Bezirke" mit hypothetischen Ortsmittelpunkten, um die jeweils Kreise mit einem Radius von 50 km Luftlinie gezogen werden (§ 2 GüKG). Selbst diese zufällig gegriffene Zahl ist geblieben wie ein Fels in der Brandung der Zeiten!

(2) Werkfernverkehr

Werkfernverkehr ist jede Beförderung von Gütern für eigene Zwecke (§ 48 GüKG). Zulässig ist er nur, wenn eine Reihe komplizierter Voraussetzungen erfüllt sind, die im wesentlichen sicherstellen sollen, daß eine Beförderung nicht doch letztlich "für andere" geschieht und damit gewerblicher Güterkraftverkehr ist. So muß das Fahrzeug zum Beispiel auf den Namen des Unternehmers zugelassen sein. Werkverkehr mit angemieteten Fahrzeugen ist unzulässig; und auch mit einem durch Leasing beschafften Fahrzeug ist er nicht statthaft - es sei denn, der Leasing-Vertrag sei unkündbar und enthalte die unbedingte Verpflichtung des Leasingnehmers, das Eigentum am Vertragsgegenstand zu erwerben. Im Einzelfall ist auf den wahren Vertragsinhalt abzustellen¹²⁾. Da gibt es viel zu kontrollieren!

(3) Güterfernverkehr

Das Herzstück des ganzen komplizierten Regelwerkes aber ist der Güterfernverkehr. Darunter fällt jede Beförderung von Gütern für andere durch Kfz über die Grenzen der jeweiligen Nahzone hinaus (§ 3 GüKG). Zum Betrieb eines Lastkraftwagens braucht man hier eine Genehmigung, wobei die Zahl der Genehmigungen in der Bundesrepublik Deutschland durch Rechtsverordnung des Bundesverkehrsministers mit Zustimmung des Bundesrates festgesetzt und auf die Länder aufgeteilt wird (§ 9 GüKG). Die Zahl der Genehmigungen im Güter- und Möbelfernverkehr lag 1951 bei knapp 15.000 und wurde seither auf knapp 31.000 aufgestockt¹³⁾. Wegen des stark ausgebauten Straßennetzes wurde die Kapazität in Wirklichkeit weit stärker ausgedehnt: wo für einen Ferntransport hin und zurück früher zwei Tage benötigt wurden, genügt heute ein Tag. Solche Lizenzen werden auf dem schwarzen Markt zu Preisen um 90.000 DM pro Stück gehandelt¹⁴⁾; gelegentlich werden aber auch Zahlen in

¹²⁾Hein/Eichhoff/Pukall/Krien (1968), N § 48, S. 11 (Erg.-Lfg. 3/81).

¹³⁾Müller/Vogelsang (1979), S. 236.

¹⁴⁾Ebenda. Vgl. auch Hamm (1980), S. 586.

der Größenordnung von 150.000 bis 200.000 DM genannt. Es ist also einiges wert, Mitglied des Kartells zu sein.

(4) Tarifkommissionen

Die Berechnung des Beförderungsentgelts erfolgt - außer im Werkfernverkehr - nach Tarif (§ 20 GüKG). Die Tarife werden von Tarifkommissionen festgesetzt und bedürfen der Genehmigung des Bundesverkehrsministers, der im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft darüber entscheidet. Die Tarifkommissionen haben die Aufgabe, marktgerechte Beförderungsentgelte zu bilden; jedenfalls gilt das im Nahverkehr (§ 84a GüKG). In diesem Bereich, wo es ja ohnehin liberaler zugeht, sind auch die Gruppen des Verkehrsgewerbes (also die "Anbieter") und die der Verlader (also die "Nachfrager") gleichberechtigt vertreten. Im straff reglementierten Güterfernverkehr sieht das anders aus (§ 21 GüKG). Dort haben die Verlader, also die Kunden, nicht viel zu melden. Sie sind in einen beratenden Ausschuß verwiesen (§ 21a GüKG). In der eigentlichen Tarifkommission ist das Güterfernverkehrsgewerbe unter sich. Die Anbieter machen den Tarif alleine: das Preiskartell ist gut abgesichert.

(5) Die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr

So ist alles aufs beste geregelt im Dornröschenschloß; aber nun fehlt noch die Polizei, die darauf achten muß, daß jeder sich genau an die Regeln hält. Hier findet die schon erwähnte Bundesanstalt für den Güterfernverkehr (BAG) ein reiches Betätigungsfeld¹⁵⁾.

Die BAG wirkt beim Genehmigungsverfahren mit. Sie überwacht den Werkfernverkehr und führt Straßenkontrollen durch, um ungenehmigten Güterfernverkehr aufzudecken, unzulässigen Werkfernverkehr zu verhindern und die Einhaltung der Tarifvorschriften zu kontrollieren. Darüber hinaus nimmt die BAG Betriebsprüfungen vor. Dabei kann sie "alle Ermittlungen anstellen, die sie nach pflichtgemäßem Ermessen zur Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrages für erforderlich hält. Ein begründeter Verdacht ... braucht dazu nicht gegeben zu sein. Die Bundesanstalt ist vielmehr berechtigt, sich auch ohne Anlaß bei allen an der Beförderung Beteiligten ein Bild darüber zu verschaffen, ob die Beförderungen den gesetzlichen Vorschriften entsprechend abgewickelt werden. Betriebsprüfungen können durchgeführt werden bei allen

¹⁵⁾Vgl. dazu BAG (1973), S. 18-55.

-4. JULI 1924 Weltwirtschaft
1131

Unternehmungen, die Beförderungen auf der Straße gewerblich oder im Werkverkehr durchführen sowie bei Spediteuren, Vermittlern und Auftraggebern, Verladern, Empfängern"¹⁶⁾. Der große Bruder läßt grüßen.

Bei ihren Kontrollen ist die Bundesanstalt höchst penibel. So nimmt sie bereits Anstoß daran, wenn ein Fuhrunternehmen auf seiner Plane für eine Kundenfirma wirbt, ohne etwas dafür zu berechnen: das ist eine Umgehung des Tarifs. Um festzustellen, ob das von einem Fuhrunternehmer jahrelang zum Kunden beförderte Gut auch wirklich korrekt tarifiert - d. h. in die richtige Tarifklasse eingeordnet - war, macht sich die BAG auch schon einmal daran, im Nachhinein sorgsam herauszufinden, ob es sich um ein höher- oder niedrigwertiges Produkt gehandelt habe, was für die Tarifklasse von Bedeutung ist. Sie recherchiert also, wie das Gut im einzelnen aussah, in welcher Weise es produziert wurde, welche Vorlieferungen es gab: dazu muß man sich auch bei Vorlieferanten und Abnehmern genau umsehen.

Dieser ganze aberwitzige Verwaltungs- und Kontrollaufwand ist nötig, um den Partnern jedes einzelnen Beförderungsvertrages Konditionen bis ins Kleinste aufzuzwingen, die von fernen Bürokraten erdacht und ständig verfeinert werden. Jegliche Spontaneität im Geschäftsverkehr wird dabei abgetötet, und riesige volkswirtschaftliche Kosten erwachsen uns allen. Das verfilzte Gestrüpp um das Dornröschenschloß herum macht Innovationen im Verkehrswesen fast unmöglich.

4. Folge: Der Niedergang der Deutschen Bundesbahn

a. Die Bundesbahn - das Opfer des Kartells

Ein Meisterwerk der schwarzen Baukunst ist sie also schon, die gegenwärtige Regulierung im Verkehrswesen. Aber hat sie ihren Zweck erreicht? Hat sie wenigstens die Deutsche Bundesbahn zu frischem Leben erwecken können? Das genaue Gegenteil trifft zu. Die Bahn ist nicht Nutznießer, sondern Opfer des Kartells im Güterfernverkehr.

Statt eine sinnvolle Spezialisierung der konkurrierenden Verkehrsträger zu fördern und so der Bahn eine solide ökonomische Basis zu geben,

¹⁶⁾ Vgl. dazu BAG (1973), S. 25.

hat die offizielle Verkehrspolitik gerade das verhindert¹⁷⁾. Die Bahn muß sich dem Wettbewerb der Straße auch dort stellen, wo sie unterlegen ist und sich besser zurückzöge; und wo die Bahn früher einmal kraft ihres Monopols auch unrentable Leistungen anbieten und durch Gewinne aus anderen Bereichen finanzieren konnte, da werden jene anderen, rentablen Bereiche inzwischen natürlich von der Straße bevorzugt bedient. Der Bahn verblieb das Monopol für unrentable Leistungen, für die schlechten Risiken¹⁸⁾.

b. Wie es steht um die Bundesbahn

(1) Fehlende Kostendeckung

Das niederschmetternde Resultat läßt sich aus den einschlägigen Statistiken ablesen. Mit Ausnahme des IC-Verkehrs hat die Bundesbahn keinen einzigen kostendeckenden Geschäftszweig mehr. Der Kostendeckungsgrad betrug 1981 im Schienenpersonennahverkehr nur noch 27 Prozent, im Expreßgutverkehr 53 Prozent, im Stückgutverkehr 59 Prozent. Im Schienenpersonenverkehr, wo er noch 1970 bei 123 Prozent gelegen hatte, fiel er inzwischen auf 88 Prozent; und im Wagenladungsverkehr, wo 1970 immerhin noch 106 Prozent der Kosten erwirtschaftet werden konnten, gab es 1981 nur noch 83 Prozent zu verdienen¹⁹⁾. Die Unterdeckung bei der Bundesbahn, 1952 mit 140 Mill. DM nur knapp 3 Prozent der Aufwendungen, liegt heute mit 13,6 Mrd. DM bei sattem 44 Prozent²⁰⁾. Die Bahn vermag mit ihren gesamten Erträgen (1981: 17 Mrd. DM) längst nicht einmal mehr ihren Personalaufwand (21 Mrd. DM) zu decken²¹⁾.

(2) Schrumpfen des Marktanteils

Das Wachstum des Gesamtverkehrs lief an der Bundesbahn völlig vorbei. Die Güterverkehrsleistungen der Bahn stiegen zwischen 1967 und 1981 um 9 Prozent, im gewerblichen Fernverkehr hingegen um 80 Prozent, im Werkfernverkehr sogar um 162 Prozent, also auf das 2,6fache²²⁾. Bei den Personen-

17) Willeke (1971), S. 3 f.

18) Das immer wieder vorgebrachte Argument, eine defizitäre Bundesbahn sei wohlfahrts-theoretisch gerechtfertigt, da es sich um einen Produktionsbereich mit zunehmenden Skalenerträgen handle, hält neueren empirischen Untersuchungen nicht stand. Vgl. dazu Blankart (1980), S. 161 sowie Tabelle 8, S. 166-171.

19) Hauff (1981), Schaubild 5.

20) Ders., Schaubild 2

21) Ders., S. 3

22) Deutsche Bundesbahn (1981), S. 15.

verkehrsleistungen verzeichnete die Bundesbahn im gleichen Zeitraum einen Anstieg um knapp 20 Prozent, während sich das Aufkommen bei den privaten Kraftomnibussen mehr als verdoppelte²³⁾. Im Güterverkehr ging der Anteil der Bundesbahn am Gesamtverkehr folglich von 40 Prozent (1960) auf 28 Prozent (1979) zurück, im Personenverkehr schrumpfte er von 15 Prozent (1960) auf 6 Prozent (1979)²⁴⁾. Nach einer internen Ausarbeitung des DIHT²⁵⁾ beläuft sich der durchschnittliche Marktanteil der Bundesbahn sogar nur noch auf 3 Prozent im Personenverkehr und 11 Prozent im Güterverkehr.

Die Bahn ist sterbenskrank. Unter dem vom Staat zu ihrem Schutze aufgespannten Kartellschirm hat sich der Konkurrent, die Straße, längst zum alles beherrschenden Marktführer entwickelt, der die Bahn aus dem Markt gedrängt und ihr jede Rentabilität genommen hat. Die Belastung des Bundeshaushalts durch die jährlichen Defizite der Bahn und die rasch anwachsende Verschuldung der Bahn haben inzwischen Dimensionen erreicht, die ein Verharren bei der bisherigen Politik undenkbar erscheinen lassen²⁶⁾.

c. Die Rolle des öffentlichen Dienstes

Um die volle Wucht des Unglücks zu begreifen, müssen wir noch die wohl mächtigste Grundmauer des Dornröschenschlosses freilegen: den öffentlichen Dienst. Gewerkschaften und Beamtenbund stehen mit trutzig verschränkten Armen Wache, auf daß niemand Hand lege an die eindrucksvoll emporgetürmten Quadern des verwunschenen Baues.

Nach dem Bundesbahngesetz (BbG) sind die Dienststellen der Deutschen Bundesbahn Bundesbehörden. Die Erfüllung der Aufgaben der Bundesbahn ist öffentlicher Dienst (§ 6 BbG): von einem Wirtschaftsunternehmen kann man deshalb eigentlich nicht sprechen. Die Personalpolitik der Bahn ist in das öffentliche Dienstrecht eingebunden.

23) Deutsche Bundesbahn (1981) S. 17

24) Hauff (1981), Schaubild 1

25) DIHT (1982), S. 13

26) Hauff (1981), S. 2 sowie Schaubild 3. Die DB-Fremdverschuldung, 1980 noch bei 32 Mrd. DM, wird 1985 bereits bei 54 Mrd. DM liegen.

Infolgedessen liegt der Personalkostenanteil der Bundesbahn weit über dem des Straßenverkehrs; nach W. Hamm zahlen die öffentlichen Unternehmen Löhne, die um 30 Prozent und mehr über denen privater Unternehmen liegen; und 1970 war davon auszugehen, daß jeder dritte bei der Bundesbahn Beschäftigte schlichtweg überflüssig war²⁷⁾.

Denn hinzu kommt, daß sich die Bahn gegen den Druck der Gewerkschaften schlecht wehren kann. Das Bundesbahngesetz gebietet der Bundesregierung in § 28 (2) praktisch die Alimentierung der Bahn; wie soll die Verwaltungsspitze die nötige Härte aufbringen, wenn sich die zusätzlichen Kosten auf den Bundeshaushalt weiterwälzen lassen? So hat die Bundesbahn heute eingeständenermaßen erhebliche Personaleinsparungsreserven im "Vorhaltungsbereich" (Werkstätten, Baudienste usw.), der alleine 30 Prozent ihres Gesamtpersonalbestandes bindet²⁸⁾. Das bisherige Tempo des Personalabbaues lasse sich aber "mit Rücksicht auf die Sozialverträglichkeit" im bisherigen Tempo nicht mehr fortführen, teilte der damalige Bundesverkehrsminister der SPD-Fraktion im Bundestag 1981 mit²⁹⁾. Wen wundert es, daß die Gewerkschaften zu den härtesten Verfechtern der bestehenden Regulierung gehören, die sie sogar noch erheblich verschärft sehen wollen³⁰⁾.

5. Der Markt kann das Problem lösen

a. Betriebspflicht und Beförderungspflicht der Bundesbahn

Was ist zu tun? Um das verwunschene Dornröschenschloß aus dem Zauber zu lösen, der es gefangenhält, muß man an die vergiftete Quelle im tiefsten Burgverlies heran, denn von dort geht das eigentliche Übel aus. Die böse Fee mischte zwei magische Essenzen in das Wasser hinein: die Betriebspflicht und die Beförderungspflicht der Bundesbahn.

Die Bahn muß das existierende Schienennetz vorhalten und bedienen³¹⁾, koste es, was es wolle; und sie muß zum geltenden Tarif alle Beförderungen vornehmen, die ihr angetragen werden (§ 3 der Eisenbahnverkehrsordnung, EVO).

²⁷⁾ Hamm (1980) S. 586 f.

²⁸⁾ Hauff (1981), S. 6

²⁹⁾ Ebenda

³⁰⁾ Vgl. das 10-Punkte-Programm 1982 der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands (GdED), März 1982

³¹⁾ Die Betriebspflicht folgt nicht aus § 3 EVO, sondern aus dem Bundesbahngesetz (§§ 4, 12 Abs. 1 Nr.10, § 14 Abs.4 Buchst. d, § 44 Buchst. a BbG). Vgl. Finger (1981), § 3, S. 5.

Deshalb kann sie nicht wirklich saniert werden.

Aber sind Betriebspflicht und Beförderungspflicht der Bundesbahn nicht gerade die tragenden Säulen der Konzeption unserer Verkehrspolitik? Würde man nicht das Ziel dieser Verkehrspolitik abschreiben müssen, auch entlegene Regionen der Bundesrepublik in das Wirtschaftsleben einzubinden, wenn diese beiden Säulen fielen?

b. Staatspolitische und unternehmerische Aufgaben

Das Problem ist entstanden, weil die Bundesbahn sich einerseits im Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern behaupten soll, andererseits aber verkehrspolitisch wichtige Funktionen zu erfüllen hat, die eigentlich Aufgabe des Staates sind. Denn natürlich ist ein Schienennetz wichtiger Bestandteil der Infrastruktur unserer Volkswirtschaft. Es ergänzt das Straßennetz in wertvoller Weise und dürfte in der Bundesrepublik unverzichtbar sein. Wer es zu unterhalten hat, der wird sich im freien Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern auf die Dauer nicht durchsetzen können. Insofern ist die Grundidee der jetzigen Verkehrspolitik sicherlich zutreffend.

Aber daraus folgt keineswegs, daß der Wettbewerb unter den Verkehrsträgern reglementiert werden müsse; dies anzunehmen, war der Kardinalfehler unserer gescheiterten Verkehrspolitik. Durch Quoten, Tarifzwänge, Betriebs- und Beförderungspflichten läßt sich der Schienenverkehr nicht im politisch gewünschten Ausmaß aufrechterhalten: soviel ist inzwischen erwiesen.

(1) Das Schienennetz

Erforderlich ist vielmehr die klare Trennung von staatspolitischen und unternehmerischen Funktionen des Schienenverkehrs, die jetzt in so verhängnisvoller Weise miteinander vermengt werden. Das Schienennetz bereitzustellen und vorzuhalten, ist eine genuin staatliche Aufgabe - und dies kam ja auch in dem hoheitlichen Charakter der Behörde Bundesbahn bisher zum Ausdruck. Die optimale Größe des Schienennetzes ist nicht rein betriebswirtschaftlich zu ermitteln; denn soweit die Infrastruktur einer Volkswirtschaft ein "öffentliches Gut" ist ³²⁾, kann ihr gesamtwirtschaftlicher Nutzen privatwirtschaftlich nicht ohne weiteres eingefangen werden. Deshalb läßt sich das optimale Schienennetz auch nicht einfach aus dem Wettbewerb

³²⁾ Vgl. dazu etwa Bonus (1978), (1979).

unter den verschiedenen Verkehrsträgern herauskristallisieren. Der Staat muß das von ihm gewünschte Schienennetz zunächst einmal politisch definieren, um es dann ebenso bereitzustellen und zu unterhalten wie schon jetzt das Straßennetz.

(2) Verkehrsleistungen auf dem Netz

Etwas ganz anderes ist die unternehmerische Aufgabe, auf dem staatlich vorgehaltenen Netz Verkehrsleistungen zu erbringen. Mit der Herauslösung der staatspolitischen Komponente aus diesem Bereich werden die Betriebs- und Beförderungspflicht der Bundesbahn und damit auch der Genehmigungs- und Tarifzwang im Güterfernverkehr überflüssig und sind zu streichen. Die Bahn kann als Betriebsgesellschaft des Bundes Verkehrsleistungen anbieten, ist dazu aber nicht mehr gezwungen. Private Anbieter können für sie einspringen: wenn die Bundesbahn den Betrieb auf einer staatlich vorgehaltenen Strecke mangels Rentabilität einstellen möchte, so folgt daraus keineswegs, daß die Strecke stillzulegen wäre. Private Bahnbusunternehmen könnten Betriebsformen finden, mit denen sich der Bahnverkehr auch weiterhin lohnt; zum Beispiel könnten lokale Fahrgemeinschaften von Pendlern Bahnbusse mit Lokführer von der Bundesbahn pachten.

(3) Privat oder staatlich?

Überhaupt wäre natürlich an eine Fülle von Zwischenlösungen zwischen ganz staatlichem und völlig privatem Bahnverkehr auf dem staatlichen Schienennetz zu denken. Schon heute gibt es Beispiele dafür: im Bereich der Schienenverkehrstouristik und in manchen Fällen des Güterfernverkehrs wird das Wagenmaterial oft von privaten Gruppen gestellt, während Lok und Lokführer von der Bundesbahn kommen.

Im Prinzip und auf lange Sicht ist es allerdings überhaupt nicht erforderlich, daß auf dem staatlich vorgehaltenen Schienennetz auch eine staatliche Verkehrsgesellschaft Leistungen erbringt. Private Anbieter könnten im Personenverkehr Zugdienste anbieten, die zweimal jährlich in Fahrplankonferenzen aufeinander abzustimmen wären; solche Zugdienste müßten also rechtzeitig angemeldet und für die Geltungsdauer des Fahrplans jeweils garantiert werden.

c. Verkehrspolitik durch Knappheitspreise

Aber damit ist noch nicht die Kernfrage beantwortet, wie der Staat sein Ziel der Einbindung auch abgelegener Regionen in das Wirtschaftsleben erreichen soll, ohne sich dabei auf ein durchreguliertes Verkehrswesen zu stützen.

(1) Nicht das Falsche regulieren!

Die bisherige, gescheiterte Verkehrspolitik hat das Falsche reguliert: Tarife und Marktzutritt. Damit hat sie gerade diejenigen Größen jeweils staatlich fixiert, die im Wettbewerb frei schwanken müssen, damit der Markt im Verkehrsbereich funktionieren kann: das Beförderungsentgelt hat sich aus Angebot und Nachfrage zu bilden; und wieviele Beförderungsunternehmen akzeptiert werden können, das haben die Kunden selbst mit Hilfe der Preise zu bestimmen, die sie zu zahlen bereit sind.

Die staatspolitische Aufgabe der Sicherung einer lebensfähigen räumlichen Infrastruktur darf nicht durch direkte Regulierung des fließenden Verkehrs verfolgt werden. Dieser Verkehr muß sich ja durchweg staatlicher Netze bedienen, wie des Schienen- und des Fernstraßennetzes; und die Verkehrspolitik muß bei den Nutzungsentgelten für diese Netze selbst ansetzen. Denn da solche Netze teuer sind und gefragte Leistungen abgeben, wäre es ökonomisch wenig sinnvoll, solche Leistungen prinzipiell gratis zu liefern. Die Preisbildung auf diesen Netzen obliegt alleine dem Staat als dem Betreiber der Netze; und hier ist es, wo der Hebel angesetzt werden muß.

(2) Zur Preisbildung in Netzen

Wie dies im einzelnen zu tun ist, darüber gibt es eine umfangreiche Literatur, angefangen von Hotellings (1938) früher Arbeit zu Eisenbahntarifen selbst, über die Preisbildung bei schwankender Nachfrage in Stromnetzen³³⁾, bis hin zum Fernmeldewesen³⁴⁾ und zur preislichen Behandlung überfüllter Straßen³⁵⁾. Wir wollen hier nicht auf Details eingehen, aber

³³⁾ Boiteux (1949), Houthakker (1951) und viele spätere Arbeiten. Vgl. etwa die in Blankart (1980) auf S. 68 f. angegebene Literatur.

³⁴⁾ Vgl. z.B. Littlechild (1970), Knieps, Müller und Weizsäcker (1981).

³⁵⁾ So etwa Glaister (1974). Zur wohlfahrtstheoretischen Grundlegung der Preisbildung öffentlicher Unternehmen vgl. generell Bös (1981).

doch einige Grundlinien skizzieren.

(3) Wie ein Verkehrsstau entsteht

Ein solches Netz läßt sich als "unreines öffentliches Gut" verstehen³⁶⁾: solange es nicht ausgelastet ist und eine zusätzliche Nutzung die Qualität der abgegebenen Nutzungen nicht mindert, kann man es in gewissen Grenzen als "freies Gut" behandeln. Wenn wir von den reinen Betriebs- und Unterhaltungskosten des Netzes einmal absehen, so verursacht der einzelne Nutzer auf nicht ausgelasteten Netzteilen keine volkswirtschaftlichen Kosten. Er nimmt ja niemandem etwas weg, und in volkswirtschaftlicher Sicht besteht deshalb kein Anlaß, ihn für die Nutzung zur Kasse zu bitten. Deshalb ist es beispielsweise wirtschaftlich vertretbar, einen nächtlichen Telefonanruf fast kostenlos passieren zu lassen. - Anders wird es hingegen, sobald Teile des Netzes an die Kapazitätsgrenzen stoßen. Wenn sich beispielsweise der Straßenverkehr verdichtet, so wird allmählich der Verkehrsfluß beeinträchtigt; und ab einer bestimmten Belastung bricht er überhaupt zusammen. Jetzt hat der zusätzliche Nutzer eine erhebliche wirtschaftliche Verantwortung zu tragen. Die Kapazität des Straßennetzes ist zum außerordentlich knappen und wertvollen Gut geworden. Zum Verkehrsstau kommt es überhaupt erst, weil dieses knappe Gut an jedermann unentgeltlich abgegeben wird: da der Zugang während der rush hour nichts kostet - außer der verlängerten Fahrzeit -, drängen sich alle mit ihrem Wagen in das Gewühl, solange es überhaupt noch vorangeht. Theoretisch müßte man also zur Zeit der rush hour die Benutzung des städtischen Straßennetzes hohen Benutzungsgebühren unterwerfen: durch sein Entgelt wäre der hinzukommende Nutzer mit den volkswirtschaftlichen Kosten zu konfrontieren, die er dadurch verursacht, daß er sich gerade jetzt in den fließenden Verkehr einordnet und dadurch allen übrigen Teilnehmern einen verlangsamten Verkehrsfluß zumutet³⁷⁾.

(4) Warum Knappheitspreise schwanken

Preise, die jeden Nachfrager mit den zusätzlichen volkswirtschaftlichen Kosten belasten, die er verursacht, nennt man Knappheitspreise: sie reflektieren die akute Knappheit des nachgefragten Gutes und zwingen die Nachfrager, sich bei verschärfter Knappheit zurückzuhalten. Der Knappheitspreis

³⁶⁾Vgl. etwa Bonus (1979), S. 93-96.

³⁷⁾Vgl. Bonus (1978), S. 66 f.

für die Nutzung eines unbelasteten Netzes ist Null, wenn wir von den laufenden Unterhaltungskosten und vom nutzungsbedingtem Verschleiß absehen; er steigt mit zunehmender Belastung an und schnellert bei Belastungsspitzen rapide in die Höhe.

Der Knappheitspreis - der bei funktionierendem Markt dem Marktpreis entspricht - schwankt also bei Netzen mit begrenzter Kapazität im Zeitablauf; aber darüber hinaus unterliegt er auch räumlichen Unterschieden. Während der rush hour in der Stadt mögen Teile des ländlichen Straßennetzes wenig belastet sein; in Fremdenverkehrsregionen wird es eng gerade dann, wenn in den Städten die Belastung des Netzes zurückgeht.

(5) Straßenverkehr: Pauschalierte Knappheitskosten

Nun ist es im Straßenverkehr praktisch unmöglich, den Verkehrsteilnehmern in jedem Augenblick die Knappheitspreise für die Nutzung des Straßennetzes abzuverlangen. Aber das hindert nicht, bei der Berechnung von pauschalen Nutzungsgebühren den ungefähren Knappheitskosten Rechnung zu tragen.

So wäre es zum Beispiel denkbar, während der Hauptverkehrszeiten Fahrten ins Stadtzentrum nur Fahrzeugen zu gestatten, die mit einer entsprechenden - teueren - Sondergenehmigung dafür ausgestattet sind, was durch eine an der Windschutzscheibe deutlich sichtbare Plakette zu dokumentieren wäre. Um den hohen Preis solcher Plaketten zu umgehen, wäre es dann lukrativ, das Auto am Stadtrand abzustellen, um von da an den öffentlichen Nahverkehr zu benutzen.

Vor allem aber wäre die Lizenz zum Betrieb eines Lastkraftwagens in Ballungsräumen teuer. Jeder könnte sie erwerben, wenn nur er den Preis dafür aufbringen könnte; und dieser Preis wäre nichts anderes als der angenäherte Knappheitspreis für die Nutzung des überlasteten Straßennetzes inmitten von Ballungsräumen. In abgelegenen Regionen wären solche Lizenzen weniger teuer; da der Lastverkehr aber auch auf wenig befahrenen Landstraßen eine empfindliche Beeinträchtigung der Verkehrsqualität - und insbesondere der allgemeinen Lebensqualität - bedeutet, wären die pauschalierten Nutzungsentgelte auch hier deutlich aufwendiger als Nutzungsentgelte auf

dem Schienennetz³⁸⁾.

(6) Schienenverkehr: Nutzung zu Knappheitspreisen

Dort wiederum wäre es möglich, den tatsächlichen Knappheitspreisen näherzukommen, da auf der Schiene jede einzelne Nutzung koordiniert und abgerechnet werden muß. Dabei würde es sich zeigen, daß ein Zugbetreiber auf der stark beanspruchten Rheinschiene erhebliche Knappheitspreise zu zahlen hätte, insbesondere zu Stoßzeiten des Verkehrs. Andererseits hätte er den unschätzbaren Vorteil, jederzeit mitten in die Stadtzentren hineinzukommen, was auf der Straße horrenden Knappheitskosten nach sich ziehen müßte³⁹⁾. Die Nutzung des Schienennetzes in Randgebieten hingegen könnte gratis erfolgen, sofern der Staat den Betrieb des Netzes als seine Aufgabe verstünde. Selbst auf dem entlegensten Schienenstrang wären private Nutzungen auf diese Weise wirtschaftlich interessant.

Der Güterfernverkehr auf der Schiene würde nunmehr börsenmäßig abgewickelt: Die Nutzung von Streckenabschnitten zu bestimmten Zeiträumen würde über den Computer ersteigert; und auf diese Weise würden auch die jeweiligen Knappheitspreise ermittelt. Eiltransporte würden hohe Entgelte bieten, um auch am Tage rasch durch das Netz zu gelangen, während weniger eilbedürftige Wagen auf günstigere Zeitabschnitte verlegt würden.

d. Die Kosten der räumlichen Infrastruktur

Aber wäre der Betrieb eines solchen Netzes durch den Staat nicht sündhaft teuer? Der Betrieb hochfrequentierter Strecken wie der Rheinschiene wäre ein überaus lukratives Geschäft, während die Randgebiete Zuschüsse erfordern würden. Insgesamt ist nicht einmal sicher, ob sich das Schienennetz als ganzes auf diese Weise wirtschaftlich nicht selbst tragen könnte. Aber ob seine Kosten auch nur annähernd jene 13,6 Mrd. DM erreichen würden,

³⁸⁾ Zu den volkswirtschaftlichen Kosten gehören auch die Umweltbelastung sowie die Belästigung durch Lärm und Abgase. Vgl. Bonus (1979), S. 85

³⁹⁾ Es wäre nicht sinnvoll, jeden LKW mit den teureren Plaketten auszustatten, die den Zugang ins Stadtzentrum freigeben. Man würde dafür kleinere (und deshalb mit billigeren Plaketten auskommende) Einheiten einsetzen und gelangte so ganz zwanglos zu einem Äquivalent des heutigen Güternahverkehrs.

die augenblicklich Jahr für Jahr an die Bundesbahn zu zahlen sind, das darf mit Fug und Recht bezweifelt werden. Falls aber der Betrieb des vollen Netzes für den Staat auch im skizzierten Rahmen finanziell nicht tragbar sein sollte, so würde dies allerdings zeigen, daß die regionalpolitische Zielsetzung zu ehrgeizig gewesen wäre; dann - aber auch erst dann - wären Abstriche zu machen, indem die staatliche Schienengesellschaft besonders defizitäre Abschnitte stilllegte.

6. Epilog: Utopie und Wirklichkeit

Sind die hier umrissenen Lösungswege nicht völlig utopisch? Ja und nein. Utopisch sind sie, weil sie politisch nicht durchsetzbar scheinen. Die Gewerkschaften, der öffentliche Dienst, das Güterfernverkehrsgewerbe, das Bundesverkehrsministerium, die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr, ja die Bundesbahn selbst verteidigen das verwunschene Dornröschenschloß der gegenwärtigen Regulierung im Verkehrswesen mit größter Entschlossenheit, und sie werden unterstützt durch eine mächtige Lobby im Parlament quer durch alle Parteien hindurch. Niemand kann es mit einer so geballten Macht aufnehmen.

So scheint es wenigstens heute; aber das kann sich rasch ändern. Die größte Utopie von allen ist ja das Dornröschenschloß selbst. Die Regulierung im Verkehrswesen hat die Bundesbahn so weit ausgezehrt, daß bald niemand mehr in der Lage sein könnte, noch mehr Milliarden in dieses Faß ohne Boden zu werfen. Die Grenze der Belastbarkeit dieses Systems ist erreicht, es muß zusammenbrechen. Was dann kommt, kann die Resignation vor dem Ziel sein, auch abgelegene Regionen der Bundesrepublik verkehrsmäßig einzubinden. Aber das muß nicht so sein. Eine sinnvoll durchgeführte Deregulierung im Verkehrswesen würde es erlauben, das Ziel zu erreichen und zugleich einen freien und vitalen Verkehrsmarkt zu schaffen.

LITERATUR

- BAG (1973), Die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr - Aufgaben und Wirken. Köln.
- BLANKART, C. B. (1980), Ökonomie der öffentlichen Unternehmen, München.
- BLANKART, C. B. und FABER, M. (Hrsg.) (1982), Regulierung öffentlicher Unternehmen, Königstein/Ts.
- BÖS, D. (1981), Economic Theory of Public Enterprise, Heidelberg/Berlin/New York. Auszugsweise ins Deutsche übersetzt in Blankart und Faber (1982), S. 6-26.
- BOITEUX, M. (1949), "La tarification des demandes en pointe: application de la théorie de la vente au coût marginal", Revue Générale de l'Electricité 58, S. 321-40.
- BONUS, H. (1978), "Ordnungspolitische Aspekte öffentlicher Güter", in: Helmstädter, E. (Hrsg.), Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Band 98, Berlin, S. 51-73.
- BONUS, H. (1979), "Öffentliche Güter: Verführung und Gefangenendilemma", List Forum 10, S. 69-102. Abgedruckt in: Dettling, W. (Hrsg.), Die Zähmung des Leviathan - Neue Wege in der Ordnungspolitik, Baden-Baden 1980, S. 129-60; abgedruckt in Stützel, W. u.a. (Hrsg.), Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart u.a. 1981, S. 283-305.
- DEUTSCHE BUNDESBahn (1981), Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn 1981.
- DIHT (1982) : Deutscher Industrie- und Handelstag, "Der Bundesbahnverlust - ein Rechenfehler?", interne Ausarbeitung, Dezember.
- FINGER, H.-J. (1981), Eisenbahnverkehrsordnung, München.
- GLAISTER, S. (1974), "Generalized Consumer Surplus and Public Transport Pricing", The Economic Journal 84, S. 849-67. Deutsche Übersetzung in : Blankart und Faber (1981), S. 118-31.
- HAMM, W. (1980), "Regulated Industries: Transportation", Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 136, S. 576-92.
- HAUFF, V. (1981), "Die Deutsche Bundesbahn", Darstellung des Bundesverkehrsministers für die Mitglieder der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag.
- HEIN, G., EICHHOFF, E., PUKALL, A., KRIEN, E. (1968), Güterkraftverkehrsrecht, 2. Band, 3., neugestaltete Aufl., Berlin
- HOTELLING, H., (1938), "The General Welfare in Relation to Problems of Taxation and of Tailway and Utility Rates", Econometrica 6, S. 242-69.
- HOUTHAKKER, H.S. (1951), "Electricity Tariffs in Theory and Practice", The Economic Journal 61, S. 1-25.
- KNIEPS, G., MÜLLER, J., von WEIZSÄCKER, C.C. (1981), Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, Baden-Baden.
- LITTLECHILD, S.C. (1970), "Peak-Load Pricing of Telephone Calls", Bell Journal of Economics and Management Science 1, S. 191-210.

- MITNICK, B.M. (1980), The Political Economy of Regulation, New York.
- MÜLLER, J. und VOGELANG, I. (1979), Staatliche Regulierung, Baden-Baden.
- PELTZMAN, S. (1976). "Toward a More General Theory of Regulation", Journal of Economics and Management Science 5, S. 335-58.
- PUKALL, A. (1971), "Die Wandlung der verkehrswirtschaftlichen Ordnung des Straßengüterverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland", in: Fragen des gewerblichen Straßengüterverkehrs, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e. V., Bd. 11, Köln, S. 24-35.
- PUSTAY, M.W. (1983), "Deregulating Air Transportation: The U.S. Experience", in: Giersch, H. (Hrsg.), Reassessing the Role of Government in the Mixed Economy.
- SICHELSCHMIDT, H. (1981), Die neue Luftverkehrspolitik der Vereinigten Staaten - ein Modell für Europa. Kieler Diskussionsbeiträge 81, Kiel.
- WEIZSÄCKER, C. C. von (1982), "Staatliche Regulierung - positive und normative Theorie", Vortrag auf der Jahrestagung der Schweizerischen Gesellschaft für Volkswirtschaft und Statistik in Basel. Mai.
- WILLEKE, R. (1971), "Der Straßenverkehr, seine volkswirtschaftliche und verkehrswirtschaftliche Bedeutung", in: Fragen des gewerblichen Straßengüterverkehrs, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e. V., Band 11, Köln, S. 1-8.