ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Laaser, Claus-Friedrich

Article — Digitized Version

Marktöffnung und Wettbewerb: Das erste Gutachten der Deregulierungskommission

Zeitschrift für Verkehrswissenschaft

Provided in Cooperation with:
Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Laaser, Claus-Friedrich (1991) : Marktöffnung und Wettbewerb: Das erste Gutachten der Deregulierungskommission, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, ISSN 0044-3670, Verkehrs-Verl. Fischer, Düsseldorf, Vol. 62, Iss. 2, pp. 111-121

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/1477

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

Marktöffnung und Wettbewerb - Das erste Gutachten der Deregulierungskommission

VON CLAUS-FRIEDRICH LAASER, KIEL

I. Das erste Teilgutachten

Wohl gebe es keine Begründung für eine Deregulierung aus Prinzip, so leitet die Deregulierungskommission ihr erstes Gutachten „Marktöffnung und Wettbewerb" ein. Eine Deregulierung gewinne ihren Wert jedoch aus einem Mehr an wirtschaftlicher Freiheit, an Markt und an Wettbewerb. Dies diene dem Ziel, Verkrustungen der Wirtschaft aufzubrechen, dauerhaft deren Dynamik zu erhöhen, und letztlich mehr Wohlstand für alle zu erreichen (Tz. 1).[1]

Ende 1987 hat die Bundesregierung die „Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen" (genannt Deregulierungskommission) eingesetzt, die sich Anfang 1988 konstituiert hat.[2] Die Kommission soll die volkswirtschaftlichen Kosten bestehender Marktregulierungen untersuchen und Vorschläge zu deren Abbau machen, wo klar erkennbar ist, daß die Kosten der Regulierung deren Nutzen überwiegen, und wo die Flexibilität der Wirtschaft durch die Regulierung über Gebühr eingeschränkt ist.

Ursprünglich sollte die Kommission im Jahre 1990 einen geschlossenen Bericht vorlegen, in dem alle Märkte abgedeckt sind, auf denen solche wirtschaftlichen Regulierungen eine Rolle spielen. Nunmehr hat sie aber nur einen ersten Teilbericht veröffentlicht, der außer allgemeinen programmatischen Grundsätzen nur das Versicherungs- und das Verkehrsgewerbe behandelt. Die Bundesregierung hatte der Kommission vorgeschlagen, auch die zwischenzeitlich eingetretenen Umwälzungen in der DDR in ihre Überlegungen einzubeziehen. Der vorliegende erste Bericht enthält eine Auseinandersetzung mit Sinn und Zweck der bestehenden Regulierungen in den genannten Bereichen, bei denen man erwartete, die Entwicklungen in der DDR würden die Überlegungen nicht allzu sehr beeinflussen; zudem wirft hier in viel stärkerem Maß die Vollendung des EG-Binnenmarktes ihre Schatten voraus.[3]

Anschrift des Verfassers:
Dr. Claus-Friedrich Laaser
Institut für Weltwirtschaft
an der Universität Kiel
Düsternbrooker Weg 120
2300 Kiel 1

1) Die genannten Textziffern beziehen sich hier und im folgenden stets auf den Bericht der Deregulierungskommission.

2) Ihr gehören die Professoren *Dr. Jürgen B. Donges* (Universität Köln, Vorsitzender), *Dr. Jürgen Basedow* (Universität Augsburg, Stellvertretender Vorsitzender), *Dr. Hans-Jürgen Ewers* (Universität Münster) und *Dr. Olaf Sievert* (Universität des Saarlandes) sowie als Vertreter von Wirtschaft und Kammern *Hans Galinski, Heinz Greiffenberger, Karl-Heinz Schumacher, Dr. Walter Sies* und *Dr. Wilhelm Wimmer*, bis Juli 1989 außerdem *Georg Merz* an.

3) Dies sollte man allerdings nicht dahingehend interpretieren, daß umgekehrt eine Deregulierung nicht die Entwicklung in den neuen Bundesländern beeinflussen würde. Vgl. *Laaser, C.-F.*, Implikationen der deutschen Vereinigung für die Verkehrspolitik, in: Die Weltwirtschaft, 1990, Heft 2, S. 110—125.

Der erste Bericht gliedert sich in drei Kapitel:

— Das erste Kapitel enthält eine Auseinandersetzung mit grundlegenden Fragen der Deregulierungsdebatte. Jeder, der sich mit dem Thema auseinandersetzen will, sollte dieses Kapitel nicht überlesen, denn hier werden die übergreifenden Fragen, so zum Beispiel diejenige nach den Gründen für eine Regulierung, ausführlich behandelt. In den „Fachkapiteln" wird dann nur kurz darauf zurückgegriffen. Wer das erste Kapitel nicht gelesen hat und neu in der Debatte ist, würde, weil die Argumentation in den Fachkapiteln sehr komprimiert ist, vielleicht nicht auf alle Fragen eine Antwort erhalten.
— Das zweite Kapitel ist dem Versicherungswesen gewidmet. Wir wollen es hier überschlagen (so interessant es auch ist), weil für diese Zeitschrift vor allem die verkehrswissenschaftlichen Fragen von Belang sind.
— Diese werden im dritten Kapitel ausführlich behandelt, wobei - wie gesagt - der Leser das, was im ersten Kapitel steht, stets präsent haben sollte.

II. Deregulierung als Programm?

Angesichts der engen Verknüpfungen zwischen dem grundsätzlichen Aufriß im ersten Kapitel (das die gleiche Überschrift trägt wie dieser Abschnitt) und den Fachkapiteln seien hier einige Bemerkungen zu ersterem vorgeschaltet, bevor wir uns eingehender mit den Aussagen zum Verkehrswesen beschäftigen.

Den allgemeinen Fragen zum Sinn und Zweck staatlicher Regulierungen widmet die Deregulierungskommission 33 Seiten, das ist etwa halb so viel wie den Regulierungen im Versicherungswesen und etwas mehr als ein Drittel wie denjenigen im Verkehrswesen. Das ist sicherlich in keinem Falle zuviel, zumal durch den Gang der Diskussion eine Gliederung vorgegeben wird, die sich später im Versicherungs- und im Verkehrskapitel (teilweise für jeden Verkehrsträger) wiederholt und dem Bericht eine geschlossene Struktur gibt. Je ein Abschnitt behandelt

— die Regulierungsgründe,
— die Gründe dafür, die Regulierungen ständig den aktuellen Gegebenheiten anzupassen,
— europarechtliche Handlungszwänge,
— Erfahrungen mit Deregulierungsexperimenten im Ausland,
— Leitvorstellungen für eine Deregulierung und
— Wirkungserwartungen.

Unerläßlich ist es, sich mit den Gründen dafür auseinanderzusetzen, weshalb einzelne Wirtschaftsbereiche zu einem bestimmten Zeitpunkt dem einer marktwirtschaftlichen Ordnung eigentlich zugrunde liegenden Prinzip der Vertragsfreiheit entzogen wurden. Dabei gilt es sauber zu trennen zwischen den allgemeinen Rechtsnormen und den wirtschaftlich relevanten speziellen Regulierungen. Denn immerhin sind auch die allgemeine Rechtsordnung, das Privat-, Eigentums-, Vertrags-, Strafrecht, die für jedermann gelten, grundsätzlich staatliche Regulierungen. Diese machen die private Vertragsfreiheit überhaupt erst möglich. Um deren Abschaffung kann es daher nicht gehen, sondern nur um jene Einschränkungen der privaten Handlungsfreiheit, die nicht für alle gelten und die über die allgemeine Beschrän-

20. OKT. 1992 Weltwirtschaft Kiel

kung hinausgehen, die auch in einer freiheitlichen Ordnung gilt, nämlich die Unverletzlichkeit der schutzwürdigen Rechte anderer. Die Deregulierungskommission nimmt sich relativ viel Zeit und Raum, um diese Fragen aufzuwerfen und einer in sich schlüssigen Beantwortung näher zu bringen, was ihr auch gelingt (Tz. 2—7). Angesichts des Selbstverständnisses mancher Politiker, Bürokraten und Interessengruppenvertreter ist das auch notwendig. Denn die genannten Gruppen geben oft Lippenbekenntnisse für die Marktwirtschaft ab, führen aber zugleich rasch das Wort vom Markt- und Wettbewerbsversagen im Munde.

Ausführlich werden anschließend die wesentlichen Argumente, die für eine Regulierung in Form von Wettbewerbsbeschränkungen sprechen könnten (externe Effekte, die Neigung zur Marktform des natürlichen Monopols einschließlich der Problematik des Rosinenpickens, die Tendenz zu ruinöser Konkurrenz einschließlich der Möglichkeit asymmetrischer Informationen und die Gefahr opportunistischen Verhaltens der Vertragspartner), abgehandelt. Manche von ihnen, das zeigt die Diskussion, sind schon a priori nicht haltbar, wie die Argumente des natürlichen Monopols und der ruinösen Konkurrenz. Andere, wie dasjenige der externen Effekte, können zwar für Marktversagen sprechen, dies aber nur deshalb, weil sich in manchen Fällen aus technischen Gründen - fehlenden Eigentumsrechten - kein Markt bilden kann. Der Begriff „Staatsversagen" ist dann besser am Platz, weil der Staat vielfach solche Eigentumsrechte durchaus schaffen könnte. Kommt die Deregulierungskommission bei der Diskussion dieser Fragen (Tz. 8—12) stets zu eindeutigen Ergebnissen, sind ihre Ausführungen zum opportunistischen Verhalten etwas unscharf. Wenn Verträge von Vertragspartnern nicht eingehalten werden, „... muß man im allgemeinen ohne staatliche Hilfe fertig werden ...", aber die „Spezifizierung, Überwachung und Durchsetzung (bestimmter Aspekte vollständiger Verträge kann) dem Staat anvertraut werden - weil dies die Kosten wirtschaftlicher Transaktionen senkt ..." (Tz. 13). Das muß man wohl so interpretieren, daß in diesen Fällen eine staatliche Regulierung angebracht wäre. Die Kommission nennt auch kurz einige Beispiele, das Arbeitsrecht und insbesondere das Mitbestimmungsrecht. Angesichts des auch von ihr vertretenen Anspruchs, daß derjenige begründungspflichtig ist, der eine Regulierung als Einschränkung der privaten Vertragsfreiheit fordert (Tz. 5), hätte sie hier aber etwas konkreter werden sollen und vor allem die Frage beantworten müssen, wie weit diese Begründung trägt und welche Eingriffe in die Vertragsfreiheit sie in welchen Fällen rechtfertigen kann und welche nicht.

Sofern es allerdings zwingende Gründe für eine staatliche Regulierung in bestimmten Fällen gibt[4] - und das stellt die Kommission wieder unmißverständlich heraus -, so sind sie anhand der aktuellen Gegebenheiten in Zeit und Raum zu relativieren. Was gestern einmal ein guter Grund zur Regulierung gewesen sein mag, muß es heute oder in einem anderen Land schon lange nicht mehr sein. Zieht man dann noch die Kosten, die unvermeidlich mit dem staatlichen Eingreifen verbunden sind, ins Kalkül, dann können auch noch so gute Gründe nicht ausreichen, eine Regulierung aufrechtzuerhalten. Zu den Kosten zählen dabei nicht nur direkte „Bürokratiekosten" (weil sich nur noch Spezialisten in dem Wust von Vorschriften zurechtfinden, und das auch nur vielleicht; Tz. 15). Gemeint sind auch indirekte Kosten, wie die Einschränkung der Wahlmöglichkeiten, zu hohe Preise und Kosten, Pfründe und „Erbhöfe" auf Kosten der Verbraucher, eine zu geringe Dynamik der Wirtschaft und die Verschwendung von Ressourcen in Rent-Seeking-Aktivitäten (T. 16—23).

4) Das Steuer- und Abgabenrecht bleibt weitgehend außer Betracht (Tz. 14).

Angesichts von Rent-Seeking-Aktivitäten vieler Interessengruppen sind die europäischen oder besser europarechtlichen Handlungszwänge ein wichtiges ordnungspolitisches Instrument. Der Bericht arbeitet hier sehr klar heraus, daß bereits eine strikte Anwendung des EWG-Vertrages und der Einheitlichen Europäischen Akte manche Regulierungen automatisch zu Fall bringen würde, weil diese gegen die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit sowie teilweise gegen das Wettbewerbsrecht der EG verstoßen (TZ. 24—29). Das Programm zur Vollendung des EG-Binnenmarktes wird nach Ansicht der Kommission einen entscheidenden Beitrag gegen die Macht von Interessengruppen leisten, die auf internationaler Ebene bei sehr viel heterogener verteilten Interessen Mühe haben werden, ihre Pfründe zu verteidigen. Man ist sich aber durchaus im klaren, daß es auch auf EG-Ebene mit der Zeit wieder zu einer stärkeren Regulierung kommen könnte. Schließlich ist die EG unter anderem mit ihrer Agrarmarktordnung und ihrer ausufernden Bürokratie auch kein ordnungspolitischer Waisenknabe.

Eine Diskussion über den Sinn und Zweck einer Deregulierung gewinnt entscheidend an Konturen, wenn sie sich auf empirische Ergebnisse aus dem Ausland, wo diese vorliegen, stützen kann. Dem folgenden Abschnitt des Berichts, der Auseinandersetzung mit den ausländischen Erfahrungen, kommt deshalb besondere Bedeutung zu (Tz. 30—33). Im ersten Kapitel werden zwar nur die allgemeinen Umstände (und weitgehend positiven Ergebnisse) von Deregulierungsexperimenten in anderen Ländern geschildert - die konkreten Erfahrungen sind den jeweiligen Abschnitten in den anderen Kapiteln vorbehalten. Aber um wieviel überzeugender sind die Aussagen der Kommission, weil sie bei allen ihren Vorschlägen darlegen kann, daß man es im Ausland damit schon einmal erfolgreich probiert hat. Da kann dann gar nicht erst der Verdacht beim Leser aufkommen, hier hätten weltfremde Wissenschaftler in ihren Studierstübchen eine Traumwelt entworfen, die mit der harten Praxis nicht viel gemein hat. Die Aussagen dieses Abschnittes haben denn auch konkrete Rückwirkungen auf die folgenden Leitvorstellungen für eine Deregulierung (Tz. 34—36) und die Wirkungserwartungen (Tz. 37—43): Die Anforderungen an eine Deregulierung werden anhand der Wirklichkeit relativiert und was dabei herauskommt, ist aufgrund der ausländischen Erfahrungen mit einiger Sicherheit zu prognostizieren. Entsprechend geht die Kommission dann auch in den beiden Kapiteln vor, die sich mit der Deregulierung im Versicherungs- und im Verkehrswesen beschäftigen.

III. Deregulierung im Verkehrswesen

Der Leser des Berichts wird es sicher begrüßen, daß er am Anfang des Verkehrskapitels eine tabellarische Auflistung der wesentlichen Elemente der Verkehrsmarktregulierung vorfindet (Tabelle 6), die in übersichtlicher Form und in verständlicher Darstellung alle relevanten Regulierungstatbestände vor ihm ausbreitet.[5] Schon an dieser Aufstellung wird deutlich, daß das Verkehrswesen zu den am stärksten regulierten Wirtschaftsbereichen gehört. Die

5) Die Kommission verzichtet darauf, die einzelnen Paragraphen zu nennen, in denen die jeweiligen Maßnahmen kodifiziert sind. Aber wen die juristischen Feinheiten im einzelnen interessieren, der sollte sich selbst auf die Suche machen. In einschlägigen Quellen - eine frühe ist z. B. *Kunowski, J. von,* Ordnung des Wettbewerbs und Wirtschaftslenkung in der verkehrspolitischen Gesetzgebung - Grundlagen der Verkehrswirtschaft im deutschen und europäischen Recht, Dissertation, Ludwig-Maximilians-Universität München, München 1978 - wird er eine stattliche Zahl von Seiten durcharbeiten müssen, in der genannten rund 110.

Regulierungsgründe, die zunächst noch einmal vor die Klammer gezogen und für das ganze Verkehrswesen gemeinsam diskutiert werden (Tz. 125—127), haben sich allerdings im Zeitablauf stark verändert. Waren es anfangs die fiskalische Begehrlichkeit des Staates auf die Gewinne der zunächst hochrentablen Eisenbahnen und protektionistische Interessen von Landwirtschaft und Industrie, so traten später außerverkehrliche Gründe in den Vordergrund, wie der Erhalt der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung.

Eine verheerende Rolle hat insbesondere die Lehre von den Besonderheiten des Verkehrswesens gespielt. Danach wäre Wettbewerb im Verkehrswesen kein geeignetes Ordnungsprinzip, weil es hier eine Häufung von Besonderheiten (Verkehrsleistungen seien nicht lagerbar, die Nachfrage schwanke sehr stark, der Anteil der Fixkosten an den Gesamtkosten sei hoch etc.) gebe, deretwegen nur dank staatlicher Wettbewerbsbeschränkungen effiziente Ergebnisse zu erwarten seien. Obwohl dies längst schon nicht mehr herrschende Lehre in den Verkehrswissenschaften ist, widmet die Kommission der Widerlegung der entsprechenden Thesen fast viereinhalb Seiten (Tz. 128—131). Dafür gibt es gute Gründe. Denn immerhin hat eine seinerzeit mehr ingenieurmäßig als ökonomisch geprägte Verkehrswissenschaft die Besonderheitenlehre jahrzehntelang vertreten und den Adressaten (Politikern und Verwaltungsfachleuten) wieder und wieder nahegebracht. Dort scheint sie noch nicht ganz so zu den Akten gelegt worden zu sein wie mittlerweile in den Verkehrswissenschaften. Die Argumente, die die Kommission gegen die Besonderheitenlehre vorbringt, erscheinen jedenfalls ebenso einfach wie eindringlich, um auch beim letzten Verfechter der Besonderheitenlehre Zweifel an deren Gültigkeit aufkommen zu lassen.

Die Kommission widmet sich auch den außerverkehrlichen Zielen der Regulierung, wie dem Erhalt der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung, der Straßenverkehrssicherheit, der natürlichen Umwelt und dem Schutz des Mittelstandes (Tz. 132—135). Sie legt dabei überzeugend dar, daß Verteilungsziele (das erst- und das letztgenannte zählen dazu) sich auch verfolgen lassen, wenn man den Wettbewerb nicht beschränkt; im Gegenteil, man kann sogar vermuten, daß sowohl der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung als auch mittelständischen Verkehrsanbietern mit der Regulierung wenig gedient ist. Was die Verkehrssicherheit und den Umweltschutz angeht, so ruft der Bericht in Erinnerung, daß es sich - sofern Probleme auftauchen - eher um Staatsversagen als um Marktversagen handelt. Denn externe Effekte im Umweltbereich treten nur auf, weil es an Eigentumsrechten an einer sauberen Umwelt (praktikabel umzusetzen in Form von Verschmutzungslizenzen) mangelt, und solche Rechte kann nur der Staat schaffen. Er ist auch für die Vorgabe von Sicherheitsstandards zuständig; deren Kontrolle funktioniert dann auch am Markt, nämlich durch die Versicherungen, wenn es eine Verpflichtung zur Haftpflichtversicherung gibt. Das Argument, bei Wettbewerb würden Sicherheitsmargen vernachlässigt, widerlegt der Bericht: Regulierungsbedingte Kartellrenten fließen nicht notwendigerweise in die Sicherheit, und wer als Anbieter von Transportleistungen erst in den Ruf der Unsicherheit gerät, wird rasch die Strafe des Marktes zu spüren bekommen: nämlich von ihm verdrängt werden.[6)]

6) Es dürfte sich auszahlen, daß sich die Kommission diesen außerverkehrlichen Zielen intensiv widmet. Denn in der aktuellen verkehrspolitischen Diskussion - und für die ist der Bericht ja geschrieben - kann heute nur noch derjenige damit rechnen gehört zu werden, der praktikable Konzepte für den Umweltschutz, die Verkehrssicherheit und die Verkehrsbedienung in der Fläche anzubieten hat.

Nachdem der Bericht die Regulierungsgründe gewogen und allgemein für zu leicht befunden hat, ist das weitere Vorgehen vorgezeichnet. Nun werden die Regulierungen, Verkehrsträger für Verkehrsträger,[7] detailliert untersucht, die jeweiligen Regulierungsgründe widerlegt, regulierungsbedingte Fehlentwicklungen und europarechtliche Handlungszwänge aufgezeigt. Anhand von ausländischen Erfahrungen mit Deregulierungsexperimenten werden Argumente gesucht (und gefunden), auch im deutschen Verkehrswesen dem Wettbewerbsprinzip mehr Raum zu geben und dann sehr konkrete, detaillierte und konsistente Deregulierungsvorschläge gemacht. Dabei ist der Kommission die Verbindung zwischen wohlfahrtstheoretischen Einsichten und handfesten praktischen Überlegungen durchaus gelungen.

Mit den Deregulierungsmöglichkeiten bei der *Eisenbahn* beginnt es (Tz. 143—162). Das ist auch berechtigt, denn immerhin nahm die moderne staatliche Regulierung im Verkehrswesen mit der Verstaatlichung der Eisenbahnen im vorigen Jahrhundert ihren Anfang. In diesem Bereich finden sich die zuvor abgeschmetterten Regulierungsgründe in einer beträchtlichen Häufung. Und schließlich sind die Fehlentwicklungen bei der Bahn in besonderem Maße prominent. Das schlimme ist, daß eigentlich seit Jahrzehnten jeder weiß, daß die Defizitmisere bei der Bahn (mit jährlich rund 13 ½ Mrd. DM an Zuschüssen) einer raschen Lösung harrt. Passiert ist freilich kaum etwas, die Bahn muß nach wie vor vielen Herren dienen, kann unrentable Betriebszweige nicht stillegen, sich nicht auf ihre Stärken konzentrieren und sich unter Hinweis auf diese Fremdbestimmung auch eine Menge von internen Ineffizienzen leisten. Selbst die Vorstandsreform Anfang der achtziger Jahre, die angesichts der sonstigen bürokratischen Strukturen bei der Staatsbahn fast schon als sensationell gelten mußte, hat letztlich wegen der vielfältigen Eingriffsrechte von außen in das Produktionsprogramm der Bahn deren Situation nur marginal verbessert. Was also ansteht, ist eine Radikalsanierung bei der Bundesbahn. Einen solchen Weg beschreitet die Deregulierungskommission auch, wenn sie - wie andere auch - die Trennung von Fahrweg und Betrieb sowie das Zulassen von Wettbewerb im Schienennetz fordert. So utopisch, wie sich das für manchen altgedienten Eisenbahnfan anhören mag, ist dieser Vorschlag nicht. Denn sowohl in der Wirtschaftsgeschichte[8] als auch im aktuellen Betriebsgeschehen[9] finden sich immerhin Annäherungen an eine solche Lösung. Die konkreten Vorschläge, die die Kommission für die Reform des Eisenbahnbereichs macht (Trennung von Fahrweg und Betrieb, Öffnung des Betriebsbereiches für Dritte, Eigenverantwortung der Bahn im Tarifwesen, Aufhebung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, statt dessen Ausschreibung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen, Rechtsfähigkeit der Bahn, Zahlung von Benutzungsentgelten durch alle

7) Dieses Vorgehen sollte allerdings niemanden zu der Vermutung verleiten, die Kommission wäre der Meinung, jeder Verkehrsträger bilde einen relevanten Markt für sich mit fest definierten Transportaufgaben. Im Gegenteil: gerade die verkehrsträgerübergreifende Konkurrenz ist es ja, die etwa natürliche Monopole ausschließt. Ein Abhandeln der Regulierungen Verkehrsträger für Verkehrsträger ist vielmehr rechtlich bedingt; jeder Verkehrsträger hat seine eigenen Regulierungsgesetze.

8) Die Kommission nennt diese Beispiele nicht. Sie beziehen sich auf eine Trennung von Fahrweg und Betrieb in Italien von 1885 bis 1905 und den Niederlanden von 1863 bis 1921. Erstmals in der neuen Literatur zu finden sind sie in *Göhringer, M.*, Trennung von Infrastruktur und Verkehrsleistungsproduktion im Bereich des Schienenverkehrs. Eine Betrachtung unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland. Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, Band 29, Berlin 1980.

9) Man denke etwa an den Lufthansa-Airport-Expreß oder die Reisebüro-Sonderzüge.

Anbieter von Schienenverkehrsleistungen, weitgehende Vertragsfreiheit), sind konsistent, machen aus ökonomischer Sicht Sinn und könnten bei aller Radikalität die Eisenbahn endlich auf rentable(re) Räder stellen. Man hätte sich lediglich gewünscht, daß der Grundsatz der Nichtdiskriminierung von Betreibergesellschaften durch die koordinierende Netzgesellschaft (der nur gefordert wird, ohne daß eine Lösung aufgezeigt wird) deutlicher zum Ausdruck gekommen wäre. Denn wenn man nur die alte Bundesbahn in einen Netz- und in einen Betriebsteil aufspaltet und dann andere Betreiber daneben zuläßt, dann könnte es leicht sein, daß beide Bundesbahn-Teile ein wenig miteinander kungeln. Einer solchen Diskriminierung Dritter könnte man begegnen, wenn man zusätzlich den Betriebsteil privatisiert.[10]

Mit der Eisenbahn hat die Kommission bei ihrer Deregulierungsstrategie eigentlich schon den größten Brocken aus dem Weg geräumt, denn diese war ja ursprünglich der Grund für die Regulierung der anderen Verkehrsträger. Letztere haben der Bahn trotz aller auferlegter Beschränkungen (die wie im Straßengüterverkehr auch zu Gunsten der Regulierten ausfallen können) den Rang ablaufen können. Wenn aber ein Schutz der Bahn durch die Regulierung nicht mehr gegeben ist, dann spricht auch nichts gegen eine Deregulierung bei den übrigen Verkehrsträgern, zumal es auch hier Fehlentwicklungen gibt, wie überhöhte Preise und Kosten, Kapitalverschwendung und Umweltverschmutzungen durch Werkverkehr auf der Straße sowie Kartellrenten. In zwar knappen aber überzeugenden Worten werden die Regulierungsgründe für den *Straßengüterfernverkehr* (ruinöse Konkurrenz, Bedienung peripherer Gebiete, Verkehrssicherheit und Umweltschutz) widerlegt (Tz. 163—191). Was manchem vielleicht zunächst widersinnig erscheinen mag, daß nämlich nach einer Deregulierung der Wettbewerb nicht nur auf Hauptrouten mit hohem Aufkommen stattfinden wird, begründet die Kommission schlüssig: Gerade wenn dort der Wettbewerbsdruck stärker wird, lohnt es sich, Marktnischen zu erkunden, sich zu spezialisieren und auch räumlich in weniger umkämpfte Gebiete auszuweichen. Das ist übrigens empirisch abgesichert durch die Erfahrungen in anderen Ländern. Von denen kann die Kommission eine stattliche Zahl aufzählen und sie sind im Sinne der Deregulierung durchweg positiv verlaufen.[11]

Dementsprechend können auch die Deregulierungsvorschläge (Aufhebung der Kontingente, Genehmigungs- und Tarifpflicht sowie der Beschränkungen für den Werkverkehr, nachhaltige und vorangekündigte Aufstockung der Zahl der Konzessionen) recht weitgehend sein. Sicherheitsüberlegungen wird durch die Einführung einer für den gewerblichen und Werkverkehr gleichermaßen obligatorischen Betreibergenehmigung Rechnung getragen, die von subjektiven Voraussetzungen abhängt.

Im *Busverkehr* (Tz. 192—203) sind die Vorschläge (probeweise Einführung von Intercity-Buslinien, Versteigerung von Linien-, in Ballungsgebieten Netzkonzessionen) weniger rigoros. So möchte die Kommission sich auf einen Wettbewerb *um* den Markt beschränken und

10) Altansprüche von Mitarbeitern aus dem öffentlichen Dienstverhältnis müßten so oder so abgegolten werden.

11) Die Kommission beschränkt sich allerdings auf die europäischen Beispiele. Es hätte noch einige mehr gegeben, z.B. in Kanada und Australien. Die wären deshalb von Interesse, weil hier - von Provinz zu Provinz unterschiedlich - regulierter und deregulierter Straßengüterverkehr unter sonst ähnlichen Bedingungen nebeneinander stattgefunden haben. Hier hat es den „Wettbewerb der Systeme" tatsächlich gegeben, jeweils mit deutlichen Vorteilen für das deregulierte System. Das hat dann zur Nachahmung in anderen Provinzen angeregt und war damit zugleich ein gutes Beispiel für eine durch den Politikwettbewerb herbeigeführte Harmonisierung ex-post.

Wettbewerb *im* Markt höchstens probeweise auf Linien mit hohem Aufkommen einführen. Das dürfte vor allem daran liegen, daß sich ausländische Erfahrungen bislang auf Großbritannien beschränken und - weil die Deregulierungsversuche noch neu sind - noch keine abschließende Beurteilung zulassen. Ein weiterer Grund könnte darin liegen, daß es sich hier um Linienverkehr mit meist relativ geringem Fahrgastaufkommen und zudem häufig um einen nicht kostendeckenden Betrieb handelt. Unter diesen Umständen bleibt wohl nur die Alternative des Ausschreibens gemeinwirtschaftlicher Leistungen und Vergabe an den kostengünstigsten Bieter. Die Kommission erläutert ihr von den Vorschlägen für die anderen Verkehrsträger abweichendes Plädoyer aber nicht näher und läßt hier den Leser etwas allein.

Die Kontingentierung der Konzessionen im *Taxiverkehr* wird dagegen ebenso rigoros zur Abschaffung empfohlen wie die Tarifpflicht (Tz. 204—209). Die Indizien sprechen hier eindeutig für Fehlentwicklungen: Beträchtliche Knappheitspreise für Taxenkonzessionen auf dem grauen Markt zeigen an, daß vielerorts die Konzessionen zu knapp gehalten werden und so Kartellrenten ermöglichen. Im übrigen kann man an der vielerorts aktiven Konkurrenz durch die Mietwagen (Minicars), die weder ein Kontingent bei den Genehmigungen noch eine Tarifpflicht kennen, deutlich sehen, daß der Marktmechanismus auch ohne Regulierungen funktioniert.

Ein ähnlich direktes Beispiel dafür, daß der Wettbewerb im Verkehrswesen dort, wo man ihn zuläßt, funktionsfähig ist, besteht in der *Binnenschiffahrt* (Tz. 210—218): Grenzüberschreitende Transporte unterliegen nicht der Preisregulierung und sind dementsprechend deutlich billiger, ohne daß die Binnenschiffahrt deshalb permanent vor dem Zusammenbruch stünde. Zwar gibt es im inländischen Binnenschiffsverkehr keine direkten Marktzugangssperren, wohl aber den Kabotage-Vorbehalt. Der soll nach dem Willen der Kommission ebenso abgeschafft werden wie die Tarifpflicht, denn es ist in der Tat nicht einzusehen, weshalb nicht der billigste und effizienteste Anbieter einen Auftrag bekommen soll, unabhängig davon, welche Flagge über seinem Heck flattert. Der Hinweis, daß es Probleme geben könnte, wenn in anderen europäischen Ländern entsprechende Regelungen (wie das Tour-de-rôle-System in Belgien, Frankreich und den Niederlanden), die ihrerseits gegen die Dienstleistungsfreiheit in der EG verstoßen, nicht ebenfalls aufgehoben werden, erscheint allerdings nicht weit genug ausgeführt. Denn nun wartet der Leser darauf, ob die Kommission ein Junktim bei der Deregulierung empfiehlt (vielleicht Kabotage gegen Tour-de-rôle-System?) oder eine überzeugende Begründung dafür gibt, daß man ruhig mit der Deregulierung im Inland beginnen könne (die es durchaus gibt).

Der *Seeschiffahrt* wird nur ein kurzer Abschnitt gewidmet (Tz. 219—222). Auch hier wird die Abschaffung des Kabotagevorbehalts gefordert, des weiteren als langfristige Maßnahme, den Verhaltenskodex in der Linienschiffahrt im Rahmen des Übereinkommens der Vereinten Nationen neu (und zwar mit liberalisierterem Marktzugang) zu verhandeln. Letzteres dürfte allerdings eher Zukunftsmusik sein, denn anders als mit der EG-Kommission beim Binnenmarktprogramm steht hier keine internationale Organisation zur Verfügung, die eine Liberalisierung als Programm betreibt.

Intensiver beschäftigt sich die Kommission mit dem *Luftverkehr* (Tz. 223—244). Zum einen ist das ein ausgesprochener Wachstumsmarkt, zum anderen liegen hier schon umfangreiche

Erfahrungen aus den Vereinigten Staaten vor, auf die man zurückgreifen kann. Die zeigen denn auch, daß eine Liberalisierung insgesamt vorteilhaft ist. Fliegen ist in den USA billiger geworden (es wird auch viel mehr geflogen), die Kosten sind niedriger, die Beschäftigung höher, die Auslastungsgrade besser und das Streckennetz ist dichter geworden. Und dennoch wird hierzulande, vor allem in der Presse, immer wieder ein Horrorszenario von den Verhältnissen drüben gemalt, von der mangelnden Sicherheit, insbesondere den vielen Beinahe-Zusammenstößen, den verstopften Flughäfen und Luftstraßen und dem unerbittlichen Verdrängungswettbewerb, der sich in einer zunehmenden Konzentrationstendenz und wettbewerbsbeschränkenden Praktiken (etwa im Vordringen von Computer-Reservations-Systemen und Vertriebsbindungen von Reisebüros) zeige.

Auf alle diese Fragen hat der Kommissionsbericht eine schlüssige Antwort, und wer sich ein bißchen auskennt, weiß, daß die Empirie seine Aussagen stützt. Die Sicherheit hat nämlich nicht ab-, sondern sogar zugenommen, bezogen auf das Verkehrsaufkommen, und das ist sehr stark gestiegen. So ist das Flugzeug in den USA nach wie vor das sicherste Verkehrsmittel und sicherer als vor der Deregulierung. Was die Stauungen in der Luft und die Kapazitätsprobleme der Flughäfen angeht, so zeigt sich hier kein Markt-, sondern abermals Staatsversagen: Denn das Angebot der entsprechenden Infrastruktur hat mit dem Wachstum des Verkehrsaufkommens in keiner Weise Schritt halten können. Wenn sich im übrigen zeigt, daß Nutzungsrechte an der Infrastruktur (wie die „slots") knapp werden, so müssen sie einen Preis haben. Das scheint man in den USA begriffen zu haben und mancherorts schon erfolgreich zu praktizieren. Was die wieder zunehmende Marktkonzentration und wettbewerbsbeschränkende Praktiken angeht, so gilt hier ähnliches. Hier hat nämlich die Wettbewerbsaufsicht versagt. Schon *Adam Smith* wußte, daß diese ein öffentliches Gut ist, weil Anbieter derselben Branche, die sich treffen, selten auseinandergingen, ohne ein Komplott gegen die Öffentlichkeit (ein Kartell) geschmiedet zu haben. Insofern war es sicher ein Fehler, bei der Deregulierung des Luftverkehrs nicht zugleich die Wettbewerbsaufsicht zu einem harten Durchgreifen zu veranlassen (das sie denn auch nicht an den Tag gelegt hat).

Die Erfahrungen in den USA prägen denn auch stark die Vorschläge zur Deregulierung. Die schon von den anderen Verkehrsträgern her bekannten Maßnahmen (Freigabe des Marktzutritts, auch für ausländische Anbieter im Inlandsverkehr, Aufhebung der Tarifpflicht) werden ergänzt durch die Vorschläge, die Luftfahrt uneingeschränkt dem Kartellrecht zu unterstellen, Preise für knappe Infrastrukturkapazitäten einzuführen und die Flugsicherung in Europa zu privatisieren und international zu koordinieren.

Diese weitergehenden Vorschläge dürften für die europäischen Verhältnisse auch unverzichtbar sein. Denn wie anders sollte man mit der erschreckenden Knappheit an Start- und Landerechten sowie Luftstraßenkapazitäten anders fertig werden als über den Preismechanismus? Den Marktzutritt neuer Gesellschaften der Laune des Leiters der Behörde zu überlassen, die für die Vergabe von „slots" zuständig ist, wäre da wohl die schlechtere Alternative.

Bevor die Kommission noch einmal die Wirkungserwartungen zusammenfaßt, widmet sie sich nochmals in einem besonderen Abschnitt der brennenden Fragen zum Thema „*Verkehr und Umwelt*" (Tz. 245—257). Die Kommission zeigt damit, daß sie dem Schutz der natürlichen Umwelt einen hohen Stellenwert bei ihren Überlegungen einräumt. Sie betont, daß

sich Umweltschutz und Deregulierung nicht ausschließen. Im Gegenteil: die Regulierung hat die mit dem Verkehr zusammenhängenden Umweltverschmutzungen sogar noch erhöht. Und selbst wenn nach einer Deregulierung das Verkehrsaufkommen zunimmt, weil das Transportieren billiger wird, muß das nicht zu mehr Umweltverschmutzung führen, sofern nur die Belastungen verursachungsgerecht angelastet werden. Das Verursacherprinzip sorgt dann schon - auch durch Anreize zu technischem Fortschritt - dafür, daß die dann teureren Umweltbelastungen eingeschränkt werden.

Die *Wirkungserwartungen*, mit denen der Bericht schließt (Tz. 258—264), stellen - was nicht verwundert - die Umkehrung der bei den einzelnen Verkehrsträgern aufgezählten Fehlentwicklungen dar und können sich auf die empirischen Erfahrungen aus dem Ausland stützen, wodurch manche Bedenken zerstreut werden können. Erwähnung verdient die Bemerkung, daß der Wettbewerbsdruck nicht nur den Verbrauchern dient (durch Kostensenkungen und Produktivitätserhöhungen, einen besseren Modal-split, eine höhere Wahlfreiheit), sondern auch den Verkehrsunternehmen und ihren Beschäftigten: Wenn sie frühzeitig lernen, sich im Wettbewerb zu bewähren, haben sie umso bessere Chancen, auch im europäischen Rahmen zu bestehen, und da kommt der Wettbewerb allemal durch den Binnenmarkt.

IV. Fazit

Der erste Bericht der Deregulierungskommission widerlegt überzeugend so manche alte Vorstellungen, daß im Verkehrswesen kein Platz für Marktwirtschaft und Wettbewerb sei. Die Thesen der Kommission sind dabei nicht aus der Luft gegriffen. Sie stützen sich auf die vorhandene Literatur zu diesem Thema, auf vielfältige Gespräche, Befragungen und Anhörungen mit Experten und auch Organisationen auf beiden Marktseiten, vor allem aber auf positive Erfahrungen in anderen Ländern, wo man eine Deregulierung im Verkehrswesen schon viel früher gewagt (und dabei gewonnen) hat.

Auf eine Angabe von Quellen verzichtet die Kommission - wie vergleichbare Institutionen wie der Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung - aus gutem Grund. Denn immerhin ist der Bericht vornehmlich für die politisch Verantwortlichen geschrieben, und die haben meist wenig Zeit, sich durch üppige Fußnoten hindurchzuquälen.[12] Der fachkundige Leser weiß ohnehin, wo er suchen muß, und der neue Leser wird rasch an die Quellen kommen, weil das Thema sehr aktuell ist und viele sich damit beschäftigen. Gerade durch seine relative Kürze und Prägnanz ist der Bericht eine hervorragende Einführung in die Probleme der Verkehrspolitik.

Die Ausführungen sind konsistent, dabei auch in einem hohen Grade konkret und detailliert. Hier zeigen sich die positiven Auswirkungen der ausführlichen Diskussionen mit den betroffenen Praktikern. Und obwohl immer wieder Details in die Ausführungen einfließen, wird der Bericht nicht unübersichtlich. Was noch wichtiger ist: Die große Linie, die im ersten Kapitel „Deregulierung als Programm" festgelegt wurde, bleibt immer dominierend.

12) Von großem Wert ist dabei auch die „kürzere Fassung", in der man die wichtigsten Aussagen in komprimierter Form rasch nachlesen kann.

Die Ergebnisse werden nicht jedermann schmecken, vor allem denen nicht, deren Pfründe und Erbhöfe durch die Deregulierung beschränkt werden sollen. Aber die Deregulierung ist eben ein ordnungspolitisches Programm und damit eines, das auf die Chancen von jedermann abstellt. Es ist immerhin bemerkenswert, daß der Zeitgeist sich offenbar so gewandelt hat, daß nunmehr sogar eine von der Regierung eingesetzte Kommission ganz offiziell darüber nachdenken soll, wie man den staatlichen Einfluß dort, wo er schädlich ist, zurückdrängen kann. Die Kommission wirft viele liebgewonnene Vorstellungen über Bord, auch solche, die viele intuitiv für richtig hielten (wie die überragenden Leistungen der monopolisierten staatlichen Luftfahrtgesellschaft oder die Notwendigkeit, gemeinwirtschaftliche Leistungen durch Wettbewerbsbeschränkungen finanzierbar zu halten). Wettbewerb als Ordnungsprinzip ist der Öffentlichkeit nicht leicht zu vermitteln. Der erste Bericht der Deregulierungskommission kann hierzu einen wichtigen Beitrag leisten.

Abstract

Last year the Commission on Reducing Counterproductive Market Regulations (Deregulation Commission), appointed by the German Federal Government in 1987, put forth its first report dealing with regulations on German transport and insurance markets. Following a consequent market-oriented approach, the commission arrives at the conclusion that the traditional position, i. e. contending that competitive mechanisms would not be feasible for govering supply and demand in transport markets, is highly questionable. Though the deregulation proposals, derived from a thorough economic analysis of the transport markets, may seem radical from such a traditional point of view - even the railway system could nearly entirely be deregulated - the commission's argumentation is convincing and consistent. Its arguments are backed up by evidence from foreign countries' successful experience with deregulating transport markets. Another strong point of the report lies in its combining rigorous economic analysis with practical considerations.