

# FRANKFURTER INSTITUT



Frankfurter Institut  
für wirtschaftspolitische Forschung e.V.

## **MEHR MARKT IM VERKEHR**

Hrsg.: Wolfram Engels, Armin Gutowski, Wolfgang Stützel,  
Carl Christian von Weizsäcker, Hans Willgerodt  
(Kronberger Kreis)



**MEHR MARKT IM VERKEHR**  
Reformen in der Verkehrspolitik

Januar 1984

Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V.  
Kaiser-Friedrich-Promenade 157, 6380 Bad Homburg v.d.H.

ISBN 3-89015-004-7

## **Vorwort**

Die bisher verfolgte Verkehrspolitik ist nicht nur gesamtwirtschaftlich schädlich, sondern sie erweist sich auch für den Bundeshaushalt als nicht mehr tragbar. Die übermäßigen staatlichen Interventionen, die irreführend als „kontrollierte Wettbewerbsordnung“ bezeichnet werden, tragen die Hauptschuld an den Überkapazitäten, den Fehlinvestitionen, den überhöhten Preisen und der falschen Aufgabenteilung im Verkehr. Diese Mängel lassen sich nicht mit noch mehr staatlicher Reglementierung bekämpfen.

Die vorliegende Schrift, die Professor Dr. Walter Hamm für den Kronberger Kreis verfaßt hat, zeigt ausgehend von einer Bestandsaufnahme der Verkehrspolitik, welche verkehrspolitischen Neuordnungen in den einzelnen Verkehrsbereichen dringend erforderlich sind. Diese Neuordnungen sind von dem Gedanken getragen, daß eine Verbesserung der Verkehrspolitik nur dann erreicht werden kann, wenn sich der Staat auf die Regelung der Rahmenbedingungen zurückzieht, mit denen unternehmerisches Handeln im Einklang mit politischen Zielen gebracht wird.

Diese Studie ist Teil eines in sich geschlossenen Konzeptes zur Wiederbelebung der marktwirtschaftlichen Ordnung. Die sich aus den hier vorgeschlagenen Regelungen ergebenden Rückwirkungen auf andere Teilgebiete des Konzeptes sind abgestimmt und berücksichtigt worden.

Januar 1984

Wolfram Engels,  
Armin Gutowski,  
Wolfgang Stützel,  
Carl Christian von Weizsäcker,  
Hans Willgerodt  
(Kronberger Kreis)

**I. Bestandsaufnahme und Ziele der Verkehrspolitik**

5- 9

Die Verkehrsleistungen sind zu teuer — Wachsende Fehlbeträge der Bundesbahn — Kurzsichtige Verkehrspolitik — Hauptaufgabe der Verkehrspolitik

**II. Kritische Analyse der verkehrspolitischen Instrumente**

10-24

„Kontrollierte Wettbewerbsordnung“ — Fehlender Wettbewerb im Schienenverkehr — Personennahverkehr im Konflikt mit der Regionalpolitik — Zwangskartelle im Güterverkehr — Keine Schutzzäune für den Mittelstand — Aufhebung staatlicher Preisinterventionen — Aufhebung der Marktpaltung und der Marktzugangsbeschränkung — Subventionierung des kombinierten Verkehrs und Lenkung der Verkehrsnachfrage sind zu beseitigen — Fragwürdige Einschränkung der Verkehrswegeinvestitionen — Strenge Anforderungen an Neuinvestitionen — Neue Formen von Konfliktlösungen — Angemessene Benutzungsentgelte — Senkung der externen Kosten

**III. Verkehrspolitische Neuordnung in den einzelnen Verkehrsbereichen**

25-39

Anstieg der Personalkosten stärker als der Zuwachs der Arbeitsproduktivität — Wettbewerbliche Auflockerung der Verkehrsmärkte — Durchforstung des Produktionsprogrammes der Bundesbahn — Neuregelung der finanziellen Beziehung zwischen Bahn und Regierung — Neuordnung der Kompetenzen des Bahnvorstands — Fehlbeträge im öffentlichen Personennahverkehr — Private Busunternehmer sind produktiver — Kein ökonomischer Zwang zur Kostensenkung — Beendigung der Abwrackaktion — Minimalziele der Verkehrspolitik in der EG — Dumpingpreise der Ostblockstaaten — Protektionismus im Seeverkehr — Mehr Freiheit im Luftverkehr

**IV. Maßnahmenkatalog**

40-46

Eine Neuorientierung ist notwendig — Rückzug des Staates auf Rahmenregelungen — Freie Entscheidungen über Beförderungsentgelte und über Kapazitäten — Wettbewerb um Konzessionen — Abbau von Schutzmaßnahmen für die Bundesbahn — Verkehrsabkommen mit den Ostblockstaaten — Deregulierung des grenzüberschreitenden Verkehrs — Widerstand gegen Protektionismus im Seeverkehr — Private Initiativen im Luftverkehr

**V. Schlußbemerkungen**

47

Mehr Markt in der Verkehrspolitik

## I. Bestandsaufnahme und Ziele der Verkehrspolitik

1. Die deutsche Wirtschaft muß für Verkehrsleistungen überhöhte Preise bezahlen. Der Hauptgrund hierfür besteht darin, daß die Verkehrspolitik seit Jahrzehnten strukturkonservierende Ziele verfolgt und zu diesem Zweck den Wettbewerb erheblich beschränkt. Die zwangskartellartige Marktorganisation verhindert mögliche Kosten- und Preissenkungen. Das staatliche Schienenunternehmen erhält auf diese Weise umfassenden „Flankenschutz“ vor konkurrierenden Verkehrsunternehmen und wird dazu angehalten, kaum noch gefragte, hohe Verluste verursachende Transportleistungen weiterhin anzubieten. Was als „kontrollierte Wettbewerbsordnung“ bezeichnet wird, ist in Wahrheit der Versuch, Strukturen aufrechtzuerhalten, die in unzulänglicher Weise dem Bedarf und den veränderten Wettbewerbsverhältnissen auf den Verkehrsmärkten angepaßt sind. Die volkswirtschaftlichen Kosten des Verkehrssystems (einschließlich der hohen Subventionen von Bund, Ländern und Gemeinden) sind daher überhöht. Im harten internationalen Wettbewerb ist die deutsche Wirtschaft jedoch mehr denn je auf hochwertige und preisgünstige Verkehrsleistungen angewiesen. Marktgerechte, niedrige Transportpreise verkürzten die ökonomischen Entfernungen, intensivierten die Arbeitsteilung, könnten die Kosten der Lagerhaltung vermindern helfen und wirkten im internationalen Handel wie eine Senkung von Zöllen.

**Die Verkehrsleistungen sind zu teuer**

2. Je anachronistischer staatlich konservierte Strukturen werden, desto höher pflegen die Subventionen zu steigen. Im Falle der Deutschen Bundesbahn erreichten die Ansätze im Bundeshaushalt 1982 den enormen Betrag von rund 14 Milliarden DM (siehe Tabelle 1, S. 6). Ein erheblicher Teil dieses Betrages entfällt auf die Abgeltung von Lasten, die die Konkurrenten der Bahn nicht zu tragen haben. Hierbei handelt es sich unter anderem um Ausgleichszahlungen

des Bundes für den Schienenpersonennahverkehr (3,4 Mrd. DM), für überhöhte Versorgungslasten (4,1 Mrd. DM) und für „Zinsen zur Bereinigung der Kapitalstruktur“ (rund 1 Mrd. DM jährlich). Zu den Zahlungen des Bundes im Jahre 1982 gehören ferner Investitionszuschüsse (rund 3,3 Mrd. DM).

**Tabelle 1**

<b>Entwicklung der staatlichen Zahlungen<sup>1)</sup> an die Deutsche Bundesbahn</b>	
— in Mio. DM —	
1970	3.905
1975	9.637
1977	11.308
1979	14.568
1980	12.933
1981	12.711
1982	13.667

<sup>1)</sup> Gesamtleistungen des Bundes an die DB, bestehend aus den Leistungen gemäß Einzelplan 12 (Verkehr) und Einzelplan 32 (Bundesschuld).  
 Quelle: Bundshaushaltsplan, versch. Haushaltsjahre.

**Wachsende  
Fehlbeträge  
der Bundesbahn**

Der Bundesfinanzminister hat die Bundesleistungen an die Deutsche Bundesbahn auf dieser Höhe eingefroren, weil er den erheblich weiter steigenden Anforderungen an die Bundeskasse einen Riegel vorschieben wollte. An den Ursachen der rasch weiter wachsenden Fehlbeträge, die nun auf andere Weise zu finanzieren sind, hat die Bundesregierung nichts geändert. Sinkende Investitionen bei der Deutschen Bundesbahn (und damit schrumpfende Chancen für die Umstellung, Modernisierung und Rationalisierung) sowie eine sprunghaft wachsende Verschuldung

(auch zur Finanzierung der eigentlich vom Bundesfinanzminister zu übernehmenden Jahresverluste von derzeit vier bis fünf Milliarden DM jährlich) sind der Preis, der für diese Politik zu bezahlen ist. Optisch wird auf diese Weise die Neuverschuldung des Bundes vermindert (siehe hierzu Tabelle 2).

**Tabelle 2**

<b>Daten über die wirtschaftliche Entwicklung der Deutschen Bundesbahn</b>						
— in Mio. DM —						
	Aufwendungen	Erträge	Jahresfehlbetrag	Gesamt- <sup>1)</sup> Kapital	Kreditverbindlichkeiten <sup>2)</sup>	
					Stand 31. 12.	Zinsaufwand
1960	8.510	8.496	14	22.300	6.300	376
1965	11.369	10.091	1.278	31.500	12.200	675
1970	14.595	13.344	1.251	35.800	13.500	806
1975	23.993	19.631	4.362	48.400	23.888	1.759
1977	25.739	21.215	4.524	52.900	29.812	2.237
1979	27.586	24.010	3.576	56.000	29.849	2.289
1980	29.317	25.712	3.605	57.900	32.126	2.317
1981	30.679	26.635	4.044	59.600	33.973	2.673

<sup>1)</sup> Das Gesamtkapital ergibt sich aus der Bilanzsumme ohne Wertberichtigung und Bilanzverlust.

<sup>2)</sup> Kreditverbindlichkeiten ohne Verbindlichkeiten gegenüber Bund und ohne Anleihen zur Kapitalaufstockung; dementsprechend Zinsaufwand ohne Zinsen für Anleihen zur Kapitalaufstockung, die vom Bund getragen werden.

Quelle: Verkehrswirtschaftliche Zahlen 1983, hrsg. vom Bundesverband des Deutschen Güterfernverkehrs (BDF) e.V., Frankfurt/Main.

## **Kurzsichtige Verkehrspolitik**

3. Die strukturkonservierende Verkehrspolitik geht maßgeblich auf massiven Druck von Politikern, Verbänden und Gewerkschaften zurück. Die Bundesregierung glaubte bisher, unbequemen Entscheidungen mit dem Ziel, überkommene Strukturen den sich verändernden Marktverhältnissen anzupassen, ausweichen zu können. Inzwischen hat sich jedoch diese kurzsichtige Politik als unbezahlbar erwiesen. Kurzfristiges Lavieren hilft nicht mehr weiter. Grundlegende Korrekturen der Verkehrspolitik sind unausweichlich.

An die Stelle der die Produktivitätssteigerungen behindernden, gesamtwirtschaftlich schädlichen und unbezahlbar gewordenen Verkehrspolitik müssen Maßnahmen treten, die die produktiven Kräfte mobilisieren und aktivieren. Dazu bedarf es einer veränderten Marktorganisation und wirksamer Leistungsanreize. Die Verkehrspolitik sollte nicht länger Bremsklotz der wirtschaftlichen Entwicklung sein.

## **Hauptaufgabe der Verkehrspolitik**

4. Die Hauptaufgabe der Verkehrspolitik besteht darin, für eine nach Quantität und Qualität nachfragegerechte und billige Versorgung mit Verkehrsleistungen zu sorgen, und zwar unter Beachtung staatlich gesetzter sozialer und umweltschutzpolitischer Rahmenbedingungen. Der öffentlichen Hand als Investor fällt dabei eine wichtige Aufgabe zu. Primär hat sie mit ihrer Verkehrswegepolitik die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß produktivitätsmindernde Engpässe und Überkapazitäten durch vorausschauende Investitionsplanung möglichst vermieden werden. Sofern weitere politische Ziele, etwa sozial-, verteidigungs- oder regionalpolitischer Art, mit staatlichen Verkehrswegeinvestitionen verfolgt werden, sollten die finanziellen Folgen von der jeweiligen Gebietskörperschaft getragen werden. Im Falle von Auflagen zum Nachteil von Verkehrsunternehmen sind spezielle Aufträge an einzelne Unternehmen gegen ein

zuvor zu vereinbarendes Entgelt dem bisherigen Verfahren vorzuziehen, bei dem unklare „gemeinwirtschaftliche“ Leistungsaufträge mit faktisch unbegrenzten Subventionen honoriert und bei dem obendrein noch umfassende wettbewerbsbeschränkende Interventionen als notwendig angesehen werden. Entgegen einem verbreiteten Vorurteil bedeutet eine den Wettbewerb und die Leistungsanreize stärkende Marktorganisation nicht den Verzicht auf irgendwelche Ziele der Politik. Allerdings hätte sich die Bundesregierung künftig vor der Erteilung von Aufträgen oder Auflagen etwa regionalpolitischer Art jeweils darüber klar zu werden, ob solche Aufträge im Hinblick auf die verfügbaren Mittel und auf die Rangordnung konkurrierender Ziele vertretbar sind. Die Nachteile einer fast uferlosen Subventionierung öffentlicher Verkehrsunternehmen (billige Entschuldigung für hohe Fehlbeträge mit Hinweisen auf nicht genau umschriebene „gemeinwirtschaftliche“ Lasten; kein Zwang zu rationeller Leistungsproduktion) würden vermieden. Zudem würde die Möglichkeit eröffnet, Kosten und Nutzen staatlicher Aufträge oder Auflagen von Fall zu Fall einander gegenüberzustellen.

## II. Kritische Analyse der verkehrspolitischen Instrumente

### „Kontrollierte Wettbewerbsordnung“

5. Die sogenannte „kontrollierte Wettbewerbsordnung“ sorgt auf zwei Wegen für einen Konkurrenzschutz zugunsten der Deutschen Bundesbahn: erstens durch staatliche Kapazitätsregulierung und Schließung des Marktzugangs für Konkurrenten und zweitens durch Beschränkung des Preiswettbewerbs. Im Personen- und im Güterverkehr werden dabei unterschiedliche Verfahren benutzt: Im Personenverkehr dominieren administrative Marktzugangsbeschränkungen, die der Deutschen Bundesbahn ein weithin unantastbares Monopol auf dem Markt für kommerzielle Beförderungsleistungen im Linienverkehr garantieren. Die Eigenproduktion mit privaten Kraftfahrzeugen unterliegt allerdings keinen einschränkenden Regelungen. Im Güterverkehr liegt das Hauptgewicht staatlicher Regulierung in der Preispolitik (Ausschaltung oder Beschränkung des internen Preiswettbewerbs innerhalb der Binnenschifffahrt und des Straßengüterverkehrs). Jener Teil des Güterverkehrs auf der Straße, der in enger Substitutionskonkurrenz zur Deutschen Bundesbahn steht, wird darüber hinaus durch Kapazitätsregulierung und mit Verboten des Transports für Dritte (Werkfernverkehr mit Lastkraftwagen) in der Entfaltung behindert. Trotz ständiger Ergänzungen und Verfeinerungen des Konkurrenzschutzes für das staatliche Schienenunternehmen ist es bei langfristig leicht gestiegenen Beförderungsleistungen der Bahn im Personen- und Güterverkehr zu erheblichen Marktanteilsverlusten gekommen (siehe hierzu Tabelle 3, S. 12 und 13). Dies ist auf legalen Wettbewerb, z.B. stark zunehmenden Werkverkehr mittelbaren Preiswettbewerb (durch Verkauf nicht preisgebundener Leistungen privater Verkehrsunternehmen zu besonders günstigen Bedingungen) und auf nicht erlaubte Wettbewerbshandlungen (z.B. Unterbietung staatlich festgesetzter Preise trotz strenger Überwachung und empfindlicher Strafen) zurückzuführen.

6. Durch das Personenbeförderungsgesetz ist der Schienenverkehr der Deutschen Bundesbahn gegen jeglichen Wettbewerb durch Omnibuslinienverkehr anderer Unternehmen geschützt. Lediglich im Personennahverkehr in Ballungsgebieten gibt es Konkurrenzbeziehungen zu meist kommunalen Verkehrsbetrieben. Im übrigen ist die Deutsche Bundesbahn preispolitisch autonom, muß allerdings den privaten Personenkraftwagenverkehr in Rechnung stellen. Die Wahl der Kunden zwischen Eisenbahn und Omnibus ist allein im Ausflugs- und Ferienreiseverkehr begrenzt gesichert. In verkehrspolitischen Äußerungen hat die Bundesregierung zwar stets Wert darauf gelegt, daß die freie Wahl des Verkehrsmittels durch die Kunden gewährleistet sein müsse. Im Personenverkehr sind bisher jedoch noch nicht einmal ansatzweise Anstrengungen in dieser Richtung unternommen worden. Den Wettbewerb zwischen der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Lufthansa im innerdeutschen Personenverkehr steuert die Bundesregierung, indem sie darauf hinwirkt, daß die Tarife im Luftverkehr deutlich über den Eisenbahnfahrpreisen liegen.

**Fehlender  
Wettbewerb im  
Schienenverkehr**

7. Der öffentliche Personennahverkehr (mit Eisenbahnen, anderen Schienenverkehrsmitteln und Omnibussen) wird von Bund, Ländern und Gemeinden mit hohen Milliardenbeträgen jährlich subventioniert, und zwar sowohl durch Investitionszuschüsse als auch durch die Übernahme nicht gedeckter laufender Betriebskosten. Von diesem Milliarden-, „Segen“ profitieren vor allem die Ballungsgebiete. Bisher wird zuwenig darauf geachtet, daß die öffentliche Hand mit der ungewöhnlich großzügigen Subventionierung des öffentlichen Personennahverkehrs anderen politischen Zielen entgegenhandelt und die unerwünschten Folgen mit dem Einsatz weiterer Steuermittel zu bekämpfen bemüht ist. Vor allem entstehen Konflikte mit der

**Personen-  
nahverkehr im  
Konflikt mit der  
Regionalpolitik**

**Tabelle 3**

**Entwicklung der Marktanteile**

**1. Güterverkehr**

(Binnenländischer Verkehr ohne Straßengüternahverkehr):

Anteile der Verkehrsbereiche in % an der Verkehrsleistung = VL (geleistete Tonnenkilometer) und am

Verkehrsaufkommen = VA (beförderte Güter in Tonnen).

	Eisenbahnen		Binnenschifffahrt		Straßengüterfernverkehr		Rohrleitungen	
	VL	VA	VL	VA	VL	VA	VL	VA
1960	44,2	52,7	33,6	28,6	19,7	16,5	2,5	2,2
1970	39,9	43,4	27,3	27,5	23,4	18,9	9,4	10,2
1975	31,2	36,9	26,9	26,7	33,6	27,0	8,3	9,4
1977	29,1	34,5	25,7	25,9	37,2	30,2	8,0	9,4
1979*	31,1	36,0	23,9	24,8	36,9	29,5	8,1	9,7
1980	30,8	36,0	24,4	24,8	38,0	30,6	6,8	8,6
1981	30,3	35,8	24,4	24,8	39,1	31,8	6,2	7,6
1982	29,0	34,5	25,0	24,9	40,7	33,1	5,3	7,5

\* ab 1979 ohne Transportleistung der im Werkverkehr eingesetzten Lastkraftwagen bis 4 t Nutzlast und Zugmaschinen bis einschließlich 40 kw Motorleistung.

Raumordnungs- und Regionalpolitik, aber auch mit wichtigen sozialpolitischen Zielen. Während sich die Regionalpolitik einerseits unter anderem um eine Auflockerung industrieller Ballungen bemüht, wird durch hohe Subventionierung der Ballungsgebiete andererseits für die Neutralisierung regionalpolitischer Maßnahmen gesorgt. Engpaßbedingte Preissteigerungen werden in den Ballungsgebieten durch Subventionen verhindert. Nachfragerationierende

## 2. Personenverkehr:

Anteile der Verkehrsbereiche in % an der Verkehrsleistung = VL (Personenkilometer) und am Verkehrsaufkommen = VA (beförderte Personen)

Individualverkehr		Öffentlicher Verkehr				darunter						Taxi- und Mietwagenverkehr	
				Eisenbahnen		Öffentlicher Straßenpersonenverkehr		Luftverkehr					
VL	VA	VL	VA	VL	VA	VL	VA	VL	VA	VL	VA	VL	VA
1960	64,1	66,6	35,6	32,9	15,7	6,1	19,2	26,8	0,6	0,0	0,3	0,5	
1970	77,0	75,4	22,6	23,6	8,4	3,4	12,8	20,1	1,4	0,1	0,4	1,0	
1975	77,8	76,2	21,9	22,9	7,2	3,2	13,0	19,7	1,6	0,1	0,3	0,9	
1977	78,7	77,2	20,9	21,9	6,6	3,0	12,6	18,8	1,7	0,1	0,4	0,9	
1979	79,0	77,8	20,6	21,2	6,5	3,0	12,3	18,1	1,8	0,1	0,4	1,0	
1980	78,8	77,7	20,8	21,3	6,5	3,1	12,4	18,1	1,8	0,1	0,4	1,0	
1981	77,5	76,4	22,2	22,6	7,0	3,3	13,2	19,2	1,9	0,1	0,4	1,0	
1982	78,5	77,6	21,2	21,5	6,6	3,1	12,7	18,2	1,8	0,1	0,3	0,9	

Quelle: Verkehr in Zahlen 1983, hrsg. vom Bundesminister für Verkehr.

Folgen, die normalerweise von Preissteigerungen ausgehen, können daher nicht entstehen. Eine bessere Zuordnung von Wohnungen und Arbeitsstätten unterbleibt. Es wird vermeidbarer Berufsverkehr erzeugt, der trotz enormer öffentlicher Ausgaben nicht auf humane Weise bewältigt werden kann. Übermäßig lange und strapaziöse Pendlerwege sind die Folge. Sozial gemeinte Maßnahmen (niedrige Fahrpreise im Berufsverkehr) haben unsoziale Folgen,

## Zwangskartelle im Güterverkehr

begünstigen die industrielle Ballung, blähen den Verkehr auf und verursachen vermeidbare hohe gesamtwirtschaftliche Kosten.

8. Im Güterverkehr läuft die staatliche Preisreglementierung auf Zwangskartelle mit strenger staatlicher Überwachung und empfindlicher Bestrafung im Falle nachgewiesener Preisunterbietungen hinaus. Der unter Wettbewerbsbedingungen zu erwartende Preisdruck mit entsprechenden Auswirkungen für das staatliche Schienenunternehmen soll auf diese Weise verhindert werden. Die begünstigten Unternehmen verteidigen diese für sie vorteilhaften staatlichen Maßnahmen vor allem mit der Behauptung, wegen der Besonderheiten im Verkehr müsse Preiswettbewerb zu „ruinöser Konkurrenz“ führen. Zwar werden wenig leistungsfähige Unternehmen, sobald sie nicht mehr durch Kartellpreise geschützt sind, möglicherweise aus dem Wettbewerb ausscheiden müssen, wenn die staatlichen Preisvorschriften ersatzlos gestrichen werden. Die Erfahrungen, die in vielen anderen Ländern mit der Aufhebung der staatlichen Preisreglementierung im Güterverkehr gesammelt worden sind (u.a. in der Schweiz, in Großbritannien, in Dänemark und in Australien), widerlegen jedoch eindeutig die Behauptung, der Preiswettbewerb funktioniere wegen der Besonderheiten des Verkehrs nicht. Diese auch in den genannten Ländern ins Feld geführten Schutzbehauptungen interessierter Verbände sind durch die Tatsachen nicht bestätigt worden. Aus der Tatsache, daß im Falle von Margenpreisen die zwischen den Vertragspartnern vereinbarten Entgelte im Straßenfernverkehr zu etwa 80 Prozent an der Tarifuntergrenze liegen, geht deutlich hervor, daß die Kartellpreise überhöht sind. Die staatliche Administration weigert sich einstweilen, hieraus Schlußfolgerungen für die Genehmigung von Verkehrsentgelten zu ziehen, die nach dem Gesetz „marktgerecht“ sein sollen.

9. Die Ansicht, eine marktwirtschaftlich orientierte Verkehrspolitik sei mittelstandsfeindlich, ist falsch. Dem Mittelstand ist auf Dauer nicht damit gedient, wenn er von schützenden, strukturkonservierenden staatlichen Interventionen abhängig wird und damit zugleich an internationaler Wettbewerbsfähigkeit verliert. Alle Bundesregierungen haben es daher stets mit Recht abgelehnt, in irgendwelchen Wirtschaftsbereichen Schutzzäune oder Schutzzonen für mittelständische Unternehmen zu schaffen. Diese Maßstäbe müssen auch für den Verkehr gelten.

**Keine  
Schutzzäune für  
den Mittelstand**

Auch den Versuchen einzelner Industrie- und Handelsunternehmen, Nachfragemacht auszuüben, können sich mittelständische Verkehrsunternehmen durchaus entziehen, indem sie sich nicht in die Abhängigkeit von einem einzigen Kunden begeben. Die große Zahl von Nachfragern auf den Verkehrsmärkten ermöglicht es den Verkehrsunternehmen, sich über Geschäftsbeziehungen mit vielen Kunden erfolgreich gegen den Mißbrauch von Nachfragemacht zu wehren.

10. Gegen die Aufhebung staatlicher Preisinterventionen im Güterfernverkehr auf Straße und Schiene wird eingewandt, daß auf diese Weise die Tarifgleichheit im Raum zerstört werde, was zu regionalpolitisch bedenklichen Folgen führen müsse. Die Tarifgleichheit im Raum (gleich hohe Tarife für gleiche Transportentfernungen auf Haupt- und Nebenstrecken in Ballungsgebieten und peripheren Räumen) ist allerdings schon heute weitgehend beseitigt. Sie gilt nicht für die Ausnahmetarife, nach denen die Transportleistungen weit überwiegend abgerechnet werden. Die unterschiedliche Qualität der Verkehrsbedienung in dünn und in dicht besiedelten Gebieten läuft ebenfalls faktisch auf eine Durchbrechung der Tarifgleichheit im Raum hinaus

**Aufhebung  
staatlicher  
Preis-  
interventionen**

(Transportzeiten, Transporthäufigkeit etc.). Die Befürchtung, die Aufhebung staatlicher Preisinterventionen werde die strukturschwachen Randgebiete zusätzlich benachteiligen, ist jedoch unangebracht. Erstens geben Margenpreise den Straßenverkehrsunternehmen heute schon die Möglichkeit, ihre Preise regional zu differenzieren, was bisher nicht zu Klagen aus den Randgebieten Anlaß gegeben hat. Der Schienenverkehr hat sich zweitens in den strukturschwachen Gebieten als wenig anziehend erwiesen; andernfalls wäre der Verkehr nicht weitgehend auf die Straße abgewandert. Wegen der Konkurrenz des Werkverkehrs gibt es drittens eine eng gezogene Obergrenze für die Transportpreise gewerblicher Unternehmen. Die Werkverkehrskosten weisen nämlich keine nennenswerten regionalen Unterschiede auf. Die Befreiung des Werkverkehrs von administrativen Beschränkungen (insbesondere vom Verbot des Transports für Dritte) ist deswegen auch regionalpolitisch von besonderer Bedeutung. Die ohnehin unbedeutend gewordene Tarifgleichheit im Raum, eine Form der Preisdiskriminierung (gleiche Preise für unterschiedliche Leistungen), ist wegen des Wettbewerbs im Güterverkehr nicht mehr zu halten und als durchaus verzichtbar einzustufen.

### **Aufhebung der Marktspaltung. . .**

11. Der Markt für Straßengüterverkehrsleistungen ist mit Rücksicht auf die Deutsche Bundesbahn in drei Segmente zerlegt worden: den Nahverkehr bis zu 50 km (gemessen vom Standort des Fahrzeugs), den Bezirksverkehr bis zu 150 km und den allgemeinen Güterfernverkehr (ohne Entfernungsgrenze). In der Nahzone gibt es keine administrativen Kapazitätsbeschränkungen, weil hier keine engen Wettbewerbsbeziehungen zum Schienenverkehr bestehen. Im Bezirksverkehr und im allgemeinen Güterverkehr wird demgegenüber zum Schutz der Deutschen Bundesbahn

die Zahl der Fahrzeugkonzessionen so scharf begrenzt, daß im (illegalen) Handel Preise von mehr als 100000 DM je Fahrzeuggenehmigung bezahlt werden. Hieraus sind Rückschlüsse auf die erzielbaren Knappheitsrenten möglich. Solange an der Kontingentierung festgehalten wird, könnten die mit der Erteilung von Fahrzeuggenehmigungen verbundenen privaten Vermögensvorteile dadurch beseitigt werden, daß Konzessionen künftig versteigert werden. Das hätte zugleich den Vorteil, daß die Genehmigungen in die Hände jener Unternehmer gelangten, die Fahrzeuge besonders ertragreich einzusetzen verstehen. Die Marktsplung im Straßengüterverkehr verhindert den freizügigen Einsatz der Lastkraftwagen, bewirkt vermeidbare Leerfahrten, führt zu Produktivitätseinbußen und damit zu einer unnötigen Verteuerung der Leistungen.

12. Die Marktzugangsbeschränkungen im gewerblichen Straßengüterfernverkehr werden zum Schutze der Deutschen Bundesbahn außerordentlich restriktiv gehandhabt. Die Zahl der Fahrzeugkonzessionen ist seit 1970 nicht mehr erhöht worden, obwohl das reale Bruttosozialprodukt seitdem um etwa ein Drittel gestiegen ist. Freilich begünstigen die Marktzugangsbeschränkungen nicht nur die Deutsche Bundesbahn, sondern auch die konzessionierten Straßenverkehrsunternehmen: Die künstliche Verknappung des Angebots wirkt preiserhöhend, ermöglicht den Verkehrsunternehmen die Selektion der für sie interessantesten Aufträge, vermindert den Wettbewerb um die Kunden, zwingt nicht zum Eingehen auf Kundenwünsche, veranlaßt allerdings andererseits viele Industrie- und Handelsunternehmen zur Eigenproduktion von Verkehrsleistungen. Der Werkfernverkehr mit Lastkraftwagen ist daher trotz rentabilitätsmindernder staatlicher Auflagen erheblich gestiegen. Widersinnigerweise zwingt der Staat Industrie- und Handelsunter-

**. . . und der  
Marktzugangs-  
beschränkung**

nehmen dazu, mit ihren eigenen Fahrzeugen leer zurückzufahren (Verbot von Transporten für Dritte). Auch die damit verbundene Energievergeudung, die vermeidbare Straßen- und Umweltbelastung kümmern die Bundesregierung nicht. Obwohl eindeutige Konflikte mit energie- und umweltschutzpolitischen Zielen vorliegen, hält die Verkehrspolitik zum Schutz des staatlichen Schienenunternehmens an dem Verbot von Transporten für Dritte fest.

### **Subventionierung des kombinierten Verkehrs. . .**

13. Die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen aus verschiedenen Verkehrsbereichen (z.B. Schiene und Straße, Schiene und Seeverkehr) wird derzeit in erheblichem Umfang subventioniert mit dem Ziel, mehr Transportaufträge für die Deutsche Bundesbahn zu sichern. Die Subventionierung war vertretbar, solange sich der kombinierte Verkehr noch im Entwicklungsstadium befand und für alle Beteiligten Anlaufverluste entstanden. Diese Phase muß als längst abgeschlossen bezeichnet werden. Weitere Zuschußzahlungen aus öffentlichen Kassen drohen Fehlentwicklungen auszulösen (Überkapazitäten, Wettbewerbsverfälschungen), die früher oder später korrigiert werden müßten. Bei der Subventionierung von Gleisanschlüssen ist vor gut einem Jahrzehnt der gleiche Fehler begangen worden. Soweit der kombinierte Verkehr Schiene/Straße im Vergleich zum durchgehenden Straßentransport überlegen ist, wird er sich auch ohne Subventionen durchsetzen. Subventionen zur Förderung des kombinierten Verkehrs sollten daher künftig unterbleiben.

### **. . und Lenkung der Verkehrs- nachfrage sind zu beseitigen**

14. Die staatliche Verkehrswegepolitik ist nach Ansicht zahlreicher Politiker, Praktiker und Wissenschaftler dazu mißbraucht worden, die Verkehrsnachfrage zugunsten öffentlicher Verkehrsunternehmen umzulenken. Werden ver-

teuernde Engpässe in einzelnen Wegenetzen nicht vorausschauend festgestellt und unterbleiben rechtzeitige Gegenmaßnahmen, so wird dem Grundsatz „freie Wahl des Verkehrsmittels“ nur formal Rechnung getragen, faktisch aber staatliche Verkehrslenkung betrieben. Verkehrswegeinvestitionen sollten daher am Bedarf orientiert werden. Spezielle Leistungsentgelte für öffentliche Auflagen oder Aufträge (vgl. Ziffer 4) würden davon nicht berührt.

15. Die hohen Fehlbeträge in den öffentlichen Haushalten haben zu einer bedenklichen Kürzung der Investitionsausgaben auch für die Verkehrswegenetze (siehe Tabelle 4, S. 20), geführt. Die Beseitigung von Engpässen im Streckennetz der Deutschen Bundesbahn wird davon ebenso berührt wie die Investitionen im Bundesfernstraßennetz betroffen werden. Ganz abgesehen davon, daß die diskontinuierliche Auftragserteilung die Deckung des Bedarfs über einen längeren Zeitraum hinweg verteuert und vermeidbare Kapitalverluste hervorruft, ist die drastische Einschränkung der Verkehrswegeinvestitionen aus vielerlei Gründen gesamtwirtschaftlich und politisch fragwürdig. In Kürze reichen die Straßenausgaben nicht einmal mehr aus, die laufenden Unterhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten voll zu finanzieren. Die Folge ist, daß sich der Straßenzustand verschlechtert und daß die Zahl der Engpässe wachsen wird. Steigender Energieaufwand, wachsende Fahrzeugreparaturkosten, höherer Reifenverschleiß, schnellere Abnutzung der Bremsbeläge, sinkende Verkehrssicherheit, vermehrte Umweltschäden, zunehmende Zeitverluste, aber auch überproportional wachsende Ausgaben für später fällige Reparaturen und Erneuerungen an den Straßen sind die Folge. Die Vernachlässigung der Verkehrswege ist gesamtwirtschaftlich nichts anderes als Vermögensverzehr. Dieses Verhalten hat nichts mit Sparen zu tun, sondern

### **Fragwürdige Einschränkung der Verkehrs- wegeinvestitionen**

läuft wegen der hohen Folgekosten für unterlassene rechtzeitige Unterhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten auf Verschwendung knapper Mittel hinaus.

**Tabelle 4**

<b>Nettoausgaben des Bundes, der Länder und der Gemeinden für das Straßenwesen<sup>1)</sup></b>						
— in Mio. DM —						
	Insgesamt	Bundesautobahnen	Bundes- u. Landesstraßen	Kreisstraßen	Gemeindestraßen	Verwaltung und Sonstiges
1960	6.000	810	1.620	550	2.745	275
1970	14.892	2.528	4.409	912	6.290	753
1975 <sup>2)</sup>	17.563	3.915	4.544	1.101	7.218	785
1977	18.042	3.525	5.232	963	7.540	782
1979	22.311	3.949	6.344	1.639	9.314	1.066
1980	23.086	3.736	6.268	1.756	10.194	1.133
1981	22.136	3.176	6.208	1.623	9.945	1.184
1982	21.000	—	—	—	—	—

<sup>1)</sup> Einschließlich der durch die Deutsche Gesellschaft für öffentliche Arbeiten (Öffa) über den Kreditmarkt finanzierten Ausgaben.

<sup>2)</sup> Ab 1975 sind die Zahlen mit denen früherer Jahre aufgrund der Erweiterung des finanzstatistischen Berichtskreises und der Neufassung der kommunalen Haushaltssystematik nicht mehr voll vergleichbar. Dies betrifft in erster Linie die Zahlen für die Gemeindestraßen und für „Verwaltung und Sonstiges“.

Quelle: Verkehr in Zahlen 1983, hrsg. vom Bundesminister für Verkehr

**Strenge Anforderungen an Neuinvestitionen**

16. An Neuinvestitionen in allen Verkehrswegenetzen sind wegen des Zwanges zum Sparen und wegen der hohen Zinssätze künftig besonders strenge Anforderungen zu stellen. Nur solche Projekte sollten fortgeführt oder begon-

nen werden, bei denen der Überschuß des Nutzens über die Kosten (einschließlich externer Effekte) besonders hoch ist. Von der Höhe der für Verkehrswege insgesamt verfügbaren Mittel wird es abhängen, bis zu welchem Nutzen-Kosten-Verhältnis Finanzierungszusagen gemacht werden können. Ausschlaggebend ist allein der künftig noch bereitzustellende Betrag. Bereits weitgehend fertiggestellte Bauvorhaben werden meist ein besonders günstiges Nutzen-Kosten-Verhältnis aufzuweisen haben. Geld, das in früheren Jahren beispielsweise für einen Kanal ausgegeben worden ist, zählt bei den heute zu treffenden Investitionsentscheidungen nicht mehr. Entscheidend ist allein, welches Ergebnis heute mit welchem zusätzlichen Mittelaufwand zu erzielen ist. Ähnliches gilt für die Beseitigung von Engpässen in bereits vorhandenen Wegenetzen. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß Engpässe durch Subventionierung der Wegebenufer und den dadurch verursachten Nachfragezuwachs auch künstlich herbeigeführt werden können. Hierauf ist insbesondere bei Kapazitätserweiterungen von Binnenwasserstraßen zu achten. Bevor Entscheidungen über den Ausbau von Verkehrswegen getroffen werden, ist deswegen zu prüfen, ob Engpässe durch den Abbau von Subventionen zu beseitigen sind. Das Straßennetz hat zwar einen hohen Qualitätsstandard erreicht. Auch hier gibt es jedoch noch Baulücken, deren Schließung hohe gesamtwirtschaftliche Vorteile mit sich bringen dürfte. Im Hinblick auf die Verkehrssicherheit (Beseitigung von Unfallschwerpunkten) und auf die Senkung des innerörtlichen Verkehrslärms dürfte dem Bau neuer Straßenabschnitte ebenfalls zum Teil hohe Dringlichkeit zukommen.

17. Dem Neu- oder Ausbau von Verkehrswegen und anderen Verkehrsanlagen wird aus unterschiedlichen Gründen ein immer schwerer zu überwindender Widerstand entge-

**Neue Formen von  
Konfliktlösungen**

### **Angemessene Benutzungs- entgelte**

gengesetzt. Damit Baumaßnahmen künftig nicht vollständig verhindert oder in unverträglicher Weise verzögert werden, müssen neue Formen der Lösung von Konflikten zwischen Gesamtinteresse und Individualinteressen gefunden werden. In vielen Fällen wird die frühzeitige Unterrichtung der unmittelbar Betroffenen und deren Beteiligung am Planungsprozeß — unter Verwertung gegebener Anregungen — Widerstände abbauen helfen. In geeigneten Fällen können auch Zahlungen an die unmittelbar Betroffenen ein geeigneter Weg zur beschleunigten Beseitigung von Hindernissen sein.

18. Zu den wichtigsten verkehrspolitischen Streitobjekten gehört das sogenannte Wegekostenproblem. Die Ausgaben für die einzelnen Verkehrswegenetze werden von den Benutzern in ganz unterschiedlichem Umfang getragen. Darin werden schwerwiegende Wettbewerbsverzerrungen gesehen. Als hochsubventioniert gilt insbesondere die Binnenschifffahrt auf Kanälen und kanalisierten Flüssen, in geringerem Umfang die Deutsche Bundesbahn mit ihren hohen Verlusten. Der motorisierte Straßenverkehr zahlt dagegen weit höhere Abgaben, als es nach den „Straßenkosten“ gerechtfertigt wäre. Der Hauptmangel der „Wegkosten“-Diskussion ist darin zu sehen, daß nach fragwürdigen Methoden berechnete „Vollkosten“ als Maßstab für Benutzungsentgelte gewählt werden, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob einzelne Verkehrswege nur noch als Auslaufbetrieb anzusehen sind und in welchem Umfang allenfalls willkürlich aufzuschlüsselnde und auf einzelne Benutzer umlegbare Gemeinkosten entstehen. Die Aufgabe der Verkehrspolitik besteht deshalb darin, die Benutzungsentgelte für alle Verkehrswegenetze nach einheitlichen Grundsätzen so festzulegen, daß insgesamt ein möglichst hoher Teil der Ausgaben gedeckt werden kann. Wo

streckenbezogene Benutzungsentgelte bezahlt werden, wie auf Schienenwegen und auf kanalisierten Binnenwasserwegen, wäre an die Einstellung des Verkehrs dann zu denken, wenn die diskontierten Ausgaben (und externen Kosten) über den diskontierten Einnahmen (und den externen Nutzen) liegen. Aus Differenzen zwischen willkürlich ermittelten Vollkosten und Wegeabgaben lassen sich keinerlei verkehrspolitische Entscheidungen ableiten. Soweit derzeit Mineralölsteuerbefreiungen gelten, ist zu prüfen, in welcher Weise trotz entgegenstehender internationaler Vereinbarungen angemessene Entgelte für die Benutzung von Verkehrswegen sichergestellt werden können. Das gilt insbesondere für die Rheinschifffahrt, die auf Grund internationaler Verträge von allen Abgaben befreit ist, und für die durch die staatliche Flugsicherung bereitgestellten Luftverkehrsstraßen.

19. Der Verkehr produziert ungewöhnlich hohe externe Effekte, deren Umwandlung in einzelwirtschaftliche Kosten und Vorteile zum Teil schwierig ist. Die Verkehrspolitik war und ist jedoch widerspruchsvoll. Einerseits wird mit ganz ungewöhnlich hohen Subventionen die Produktion von Verkehr kräftig angeregt. Andererseits wird heftig über hohe externe Kosten des Verkehrs geklagt. Daher ist an eine Doppelstrategie zu denken: Abbau der Subventionen und Anwendung zweckmäßiger Verfahren zur Senkung der externen Kosten. Weiter intensivierte Bemühungen zur Bekämpfung von Verkehrsunfällen (etwa durch bauliche Maßnahmen, Verkehrserziehung in den Schulen, beispielhafte Darstellung typischen Fehlverhaltens in öffentlichen Medien) und die Verminderung des Verkehrslärms, von dem sich ein Drittel der Bevölkerung gestört fühlt, sollten einen besonders hohen Rang einnehmen. Wegen der hohen Kosten des passiven und aktiven Lärmschutzes

**Senkung der  
externen Kosten**

werden Fortschritte freilich nur in kleinen Schritten erzielbar sein. Vorrang sollten jene Maßnahmen haben, die den am stärksten belasteten Familien helfen („passiver Schallschutz“ beispielsweise durch Lärmschutzwälle und Einbau von Doppelfenstern) und die mit vergleichsweise geringen Zusatzkosten spürbare Besserung ermöglichen (z.B. „aktiver Schallschutz“ durch konstruktive Änderungen an Fahrzeugen und Reifen).

### III. Verkehrspolitische Neuordnung in den einzelnen Verkehrsbereichen

20. Die Deutsche Bundesbahn ist als Folge des massiven staatlichen Wettbewerbsschutzes derzeit nicht in der Lage, ihre Marktchancen auf längere Sicht — das heißt nach dem unvermeidbaren Abbau von Subventionen — realistisch einzuschätzen. Ein Hauptgrund für die Misere der Deutschen Bundesbahn besteht darin, daß trotz hoher Investitionen in den beiden letzten Jahrzehnten der Zuwachs der Arbeitsproduktivität ständig erheblich hinter dem Anstieg der Personalkosten herhinkt (siehe Tabelle 5, S. 26). Die Schere zwischen Kosten und Erlösen öffnet sich immer weiter.

**Anstieg der  
Personalkosten  
stärker als der  
Zuwachs der  
Arbeits-  
produktivität**

Nach Beseitigung des Flankenschutzes für die Deutsche Bundesbahn könnte sich diese Entwicklung verstärken, wenn nicht gezielte Gegenmaßnahmen eingeleitet werden. Ohne den Abbau der massiven Wettbewerbsbeschränkungen fehlt jedoch die Orientierung für eine neue Geschäftspolitik der Deutschen Bundesbahn. Unter der Schutzglocke der „kontrollierten Wettbewerbsordnung“ erhält die Deutsche Bundesbahn keine zuverlässigen Marktinformationen, denen zu entnehmen wäre, wo der Schienenverkehr seinen Konkurrenten überlegen oder gewachsen ist. Deshalb ist es unerlässlich, zunächst den „Flankenschutz“ für die Deutsche Bundesbahn zu beseitigen. Andererseits kann sich die Bahn nicht im Wettbewerb behaupten, wenn ihr nicht die Freiheit gegeben wird, beweglich auf dem Markt zu operieren, sich zu entfalten und die Vorteile eines weithin automatisierbaren Betriebs in ihrem Leistungsangebot voll zum Ausdruck zu bringen. Eine gefesselte Bahn kann nicht rentabel arbeiten.

21. Seit drei Jahrzehnten wird darüber gestritten, ob einer wettbewerblichen Auflockerung der reglementierten Verkehrsmärkte im Interesse der Deutschen Bundesbahn zu-

**Wettbewerbliche  
Auflockerung der  
Verkehrsmärkte**

nächst die „Harmonisierung“ der Wettbewerbsverhältnisse vorauszugehen habe. Hierzu ist festzustellen, daß einseitige Wettbewerbsvorteile und -nachteile bereits weitestgehend beseitigt worden sind (z.B. Angleichung der Besteuerung,

**Tabelle 5**

<b>Entwicklung der Beschäftigtenzahlen der Deutschen Bundesbahn, der Personalausgaben für das aktive Personal, der Renten für Beamte und deren Hinterbliebene und die prozentualen Veränderungen der Personalausgaben sowie der Arbeitsproduktivität</b>						
	Beschäftigte einschließlich Nachwuchskräfte	Personalausgaben für das aktive Personal -in Mio.DM-	Versorgungsbezüge für Beamte und ihre Hinterbliebenen -in Mio.DM-	Personalausgaben insgesamt = Summe Spalte 2 + 3 plus Sozialausgaben	Prozentuale Veränderungen der gesamten Personalausgaben	Prozentuale Veränderungen der Arbeitsproduktivität <sup>1)</sup>
1970	401.000	6.791,1	2.008,2	9.753,7		
1971	416.000	7.969,3	2.320,7	11.463,1	+ 17,5%	- 10,1
1972	421.000	8.634,5	2.517,6	12.675,4	+ 10,6%	- 1,4
1973	427.000	9.765,3	2.857,9	14.425,8	+ 13,8%	+ 3,3
1974	429.000	10.880,3	3.254,3	16.334,4	+ 13,2%	+ 2,8
1975	421.000	10.900,8	3.532,6	16.655,6	+ 2,0%	- 17,4
1976	399.000	10.788,2	3.819,5	16.893,3	+ 1,4%	+ 9,6
1977	380.000	10.930,2	4.131,2	17.407,3	+ 1,9%	- 0,009
1978	363.000	10.899,6	4.368,2	17.735,1	+ 1,9%	+ 5,6
1979	349.000	10.984,7	4.624,3	18.338,2	+ 5,9%	+ 14,8
1980	343.000	11.364,8	4.955,2	19.416,0	+ 5,9%	- 1,3
1981	342.000	11.782,8	5.179,9	20.197,6	+ 4,0%	- 0,1
1982	335.000	-	-	-	-	-

<sup>1)</sup> Arbeitsproduktivität berechnet als Quotient aus Bruttowertschöpfung in Preisen von 1976 und Anzahl der Erwerbstätigen.

Quellen: Verkehr in Zahlen 1983, hrsg. vom Bundesminister für Verkehr; Geschäftsberichte der DB, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen.

erhebliche Anhebung der Wegeabgaben aller Sparten des Straßenverkehrs, umfassende Abgeltung einseitiger Lasten der Deutschen Bundesbahn). Dennoch werden weitere „Harmonisierungs“-Maßnahmen verlangt, bevor zu einer wettbewerblichen Organisation der Verkehrsmärkte übergegangen wird. Unbeachtet bleibt dabei, daß es auf zahlreichen Verkehrsmärkten bereits Preiswettbewerb gibt (z.B. Sammelgutverkehr, Gelegenheitsverkehr mit Omnibussen, grenzüberschreitender Verkehr) mit erheblichen Ausstrahlungen auf die Eisenbahnen, ohne daß es zu den befürchteten Fehlentwicklungen gekommen wäre. Infolgedessen liegt es nahe, nun weitere Deregulierungsschritte folgen zu lassen und eventuell notwendige Maßnahmen zur Beseitigung ungleicher Startbedingungen damit zeitlich abzustimmen.

22. Das Produktionsprogramm der Deutschen Bundesbahn muß gründlich durchforstet und es müssen die investiven Voraussetzungen für die Modernisierung und den Ausbau jener Leistungsbereiche geschaffen werden, bei denen die Deutsche Bundesbahn ihren Konkurrenten überlegen ist. Diese Maßnahmen müssen mit den Möglichkeiten des Personalabbaus synchronisiert werden. Der Schienenpersonennahverkehr, in dem 1980 allein eine Kostenunterdeckung von 4,25 Milliarden DM ausgewiesen worden ist, sollte außerhalb der Ballungsgebiete verstärkt auf den Omnibusverkehr verlagert werden. Zu prüfen ist, ob Schienenverkehr auf Nebenstrecken durch Abbau perfektionistischer Regelungen und in verselbständigter Form zumindest während einer Übergangszeit noch kostendeckend zu betreiben sind. Mit verselbständigten regionalen Omnibusgesellschaften der Deutschen Bundesbahn sind gute Erfahrungen gesammelt worden. Die Gründung weiterer Tochtergesellschaften in privater Rechtsform empfiehlt sich

### **Durchforstung des Produktions- programmes der Bundesbahn**

daher. Im Güterverkehr ist eine drastische Reduzierung der Zahl von Bedienungspunkten (auch wenig genutzter Gleisanschlüsse) unerlässlich. Nur eine Eisenbahn, die möglichst auf kostspieliges und zeitraubendes Rangieren verzichtet, kann sich im Wettbewerb behaupten. Ein weitgehend automatisierter Betrieb von Ganzzügen zwischen Knotenpunkten mit Anschlußtransporten auf der Straße — am besten unter Heranziehung des Straßenverkehrsgewerbes — hätte am Ende der einzuleitenden Entwicklung zu stehen. Dafür muß allerdings der Bund als Eigentümer durch Bereitstellung zusätzlicher Eigenkapitals die finanziellen Voraussetzungen schaffen. Im Stückgutverkehr ist an eine enge Zusammenarbeit mit der Spedition zu denken. Da sich kleine Unternehmen besser Beschäftigungsschwankungen und Nachfrageänderungen anpassen können als ein großes öffentliches Unternehmen, sollte in verstärktem Ausmaß von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, Hilfsdienste nicht selbst zu produzieren, sondern zu kaufen. Die Geschäftspolitik der Deutschen Bundesbahn im einzelnen festzulegen, kann und darf allerdings nicht Sache von Politikern und politischen Programmen sein. Die Politik wird sich auf die unerlässlichen Veränderungen vorausschauend einzustellen und alles zu tun haben, was zur Verwirklichung einer neuen unternehmerischen Konzeption beiträgt.

### **Neuregelung der finanziellen Beziehung zwischen Bahn und Regierung**

23. Die Beziehungen zwischen der Bundesregierung und dem Vorstand der Deutschen Bundesbahn müssen auf eine neue Grundlage gestellt werden. Dies gilt sowohl für die finanziellen Regelungen als auch für die unternehmerischen Entscheidungsspielräume. Zur Finanzierung von Verlusten und eigentlich vom Bund zu übernehmender Zahlungsverpflichtungen wird die Deutsche Bundesbahn bereits seit Jahren zunehmend auf den Kapitalmarkt verwiesen mit der

Folge, daß die Verschuldung beängstigend wächst. 1985 muß mit langfristigen Verbindlichkeiten der Deutschen Bundesbahn von 54 Milliarden DM (20 Milliarden DM mehr als 1981) gerechnet werden. Das Sachanlagevermögen (abzüglich der Wertberichtigungen) wird dann von den langfristigen Schulden übertroffen werden. Die beängstigend steigende Verschuldung ist nur dann aufzuhalten, wenn die Bahn ihrerseits alles unternimmt, verlustbringende Aufgaben abzustoßen und die Arbeitsproduktivität nachhaltig zu erhöhen, wenn ferner die Bundesregierung nicht nur ihren laufenden finanziellen Verpflichtungen gegenüber der Deutschen Bundesbahn nachkommt, sondern den Kapitaldienst für einen wesentlichen Teil der aufgelaufenen langfristigen Verbindlichkeiten übernimmt und die Bahn durch Bereitstellung neuen Eigenkapitals in die Lage versetzt, die überfällige Strukturanpassung energisch in Gang zu setzen. Nach jahrzehntelangen Versäumnissen wird die Sanierung der Deutschen Bundesbahn enorme finanzielle Lasten für den Bundeshaushalt mit sich bringen. Die Bundesregierung hat lediglich die Wahl zwischen folgenden Strategien: Entweder sie ermöglicht mit einer zusätzlichen Kraftanstrengung eine in die Zukunft weisende Umstrukturierung der Deutschen Bundesbahn (Bereitstellung von Investitionsmitteln für einen in hohem Maße automatisierten Schienenverkehr mit Verlagerung des Zubringer- und Verteilerverkehrs auf die Straße); nach einer Übergangsfrist erscheint dann eine wesentlich niedrigere Belastung des Bundeshaushalts als möglich. Oder die Bundesregierung läßt alles beim alten. Dann werden die Zuschußzahlungen kontinuierlich weiter steigen. Diese Lösung ist mit Sicherheit auch deswegen teurer, weil eine zunehmende Demotivierung von Führung und Personal der Deutschen Bundesbahn unvermeidbar wäre. Die aus dem Bundeshaushalt bereitzustellenden Mittel sollten in möglichst großem Umfang so eingesetzt werden, daß die Deut-

sche Bundesbahn gesundet. Dazu sind Änderungen in der Struktur der Zahlungsströme unerlässlich. Die Deregulierung kostet den Bund als Eigentümer der Deutschen Bundesbahn zweifellos Geld. Aber der Verzicht auf die Deregulierung käme den Bund noch viel teurer zu stehen.

### **Neuordnung der Kompetenzen des Bahnvorstandes**

24. Die jüngste Novelle zum Bundesbahngesetz hat zwar die — inzwischen genutzte — Möglichkeit eröffnet, hochqualifizierte Kräfte in den Bundesbahnvorstand zu berufen. Diese „Vorstandsnovelle“ nützt jedoch nichts, wenn das öffentliche Dienstrecht nicht auch für die Führungskräfte unmittelbar unter dem Vorstand abgeschafft und wenn dem Vorstand der Bahn nicht die Chance gegeben wird, selbstverantwortlich zu planen und zu entscheiden. Nach wie vor unterliegen selbst kleinste Investitionen, etwa der Kauf einer Doppelweiche, einem komplizierten und umständlichen Genehmigungsverfahren. Alle unternehmerischen Entscheidungen, auch preispolitischer Art, müssen von Beamten der zuständigen Bundesministerien genehmigt werden. Zwar ist es nicht zu beanstanden, wenn die Bundesregierung die Vorstände von Bundesunternehmen auf allgemein formulierte Zielvorgaben verpflichtet. Wie diese Ziele angestrebt werden, sollten freilich die Unternehmensvorstände selbstverantwortlich entscheiden können. Die Kompetenzen des Bundesbahnvorstands, des Verwaltungsrats und der Bundesministerien für Verkehr und für Finanzen müssen deshalb neu geordnet werden. Nur so kann auch der übermächtige politische Einfluß auf die Unternehmensführung eingedämmt und dafür gesorgt werden, daß das unternehmerische Element in der neuen Bundesbahnspitze zum Zuge kommen kann. Die Bundesregierung sollte sich darauf beschränken, die Unternehmensziele in möglichst konkreter Form vorzugeben. Politische Auflagen für die Deutsche Bundesbahn sollten künftig allein

gegen ein zu vereinbarendes spezielles Entgelt zulässig sein. Im übrigen hätte die Bundesregierung einen Kreditrahmen vorzugeben und die Einhaltung aller Ziele und Vorgaben durch die Bundesbahnleitung zu überwachen. Der Verwaltungsrat sollte die aktienrechtlich vorgesehenen Kompetenzen wahrnehmen.

25. Im öffentlichen Personennahverkehr (ohne Schienenverkehr der Deutschen Bundesbahn) droht ein weiteres rasches Ansteigen der jetzt schon rund zwei Milliarden DM jährlich erreichenden Fehlbeträge. Das hängt vor allem damit zusammen, daß die Folgekosten von Investitionen (z.B. in U-Bahnstrecken) zu wenig beachtet worden sind. Die Haushaltslage aller Gebietskörperschaften erfordert ein Umdenken und die Überprüfung aller Projekte unter diesem Gesichtspunkt. Die geringste Kostenunterdeckung oder sogar Gewinne weist der Busverkehr auf. Dieses Verkehrsmittel wird daher verstärkt einzusetzen sein. So erfolgreich neue S-Bahn-Systeme und Verkehrsverbünde in einzelnen Ballungszentren in Bezug auf die Gewinnung neuer Fahrgäste sind, so unbefriedigend ist der Betriebskosten-Deckungsgrad. Die Anonymisierung der Kostenverantwortung innerhalb der Verkehrsverbünde dürfte dazu erheblich beigetragen haben. Änderungen der Anreize und Sanktionen für die an Verkehrsverbänden beteiligten öffentlichen und privaten Verkehrsunternehmen erscheinen daher dringlich. Zu warnen ist aber auch vor der Anonymisierung der Kostenverantwortung zwischen Bund, Ländern, Gemeindeverbänden und Gemeinden. Wer den Ausbau unrentabler öffentlicher Nahverkehrsdienste wünscht, wer also die Musik bestellt, der sollte auch dafür bezahlen. Die Erfahrung zeigt, daß sich hierfür einvernehmliche Lösungen finden lassen.

### **Fehlbeträge im öffentlichen Personennahverkehr**

**Private  
Busunternehmer  
sind produktiver**

26. Die Masse der im überörtlichen Omnibuslinienverkehr tätigen privaten Unternehmer arbeitet im Gegensatz zu den meisten öffentlichen Omnibusunternehmen mit Gewinn, und zwar auf Grund höherer Leistungsfähigkeit und nicht etwa deswegen, weil sich vor allem gute Strecken in der Hand privater Verkehrsunternehmer befänden. Von der höheren Produktivität des Faktoreinsatzes in privaten Unternehmen profitieren zahlreiche öffentliche Busunternehmen, indem sie statt eigener Omnibusse gemietete Privatbusse auf ihren Linien fahren lassen. Dadurch gelangen auch viele öffentliche Busunternehmen in den Gewinnbereich, was ihnen sonst nicht möglich wäre. Die derzeit praktizierten Verfahren für die Vergabe von Linienverkehrskonzessionen machen es so gut wie unmöglich, jenen Unternehmen die Konzession zu erteilen, die ein qualitativ bestimmtes Linienverkehrsangebot zu den günstigsten Bedingungen zu produzieren vermögen. Starre Vorrangbestimmungen des Personenbeförderungsgesetzes haben eine Zementierung der Marktverhältnisse zur Folge gehabt. Einen Wettbewerb um zeitlich begrenzte Linienverkehrskonzessionen gibt es nicht, was die Bemühungen, die Kunden zufriedenzustellen, nicht gerade beflügelt. Eine verkehrspolitische Neuorientierung ist auch insoweit überfällig.

27. Staatlich erzwungene Wettbewerbsbeschränkungen im Fernverkehr mit Lastkraftwagen haben maßgeblich dazu beigetragen, auch relativ ineffizient arbeitende Unternehmen am Leben zu erhalten. Der Zwang, erfolgreiche Konkurrenten nachzuahmen und selbst innovative Vorstöße zu unternehmen, ist gering. Marktzugangsbeschränkungen und staatliche Kapazitätsbeschränkungen sorgen dafür, daß das vorhandene Angebot genutzt wird. Es gibt Anzeichen dafür, daß knappe Güter in vielen Unternehmen verhältnismäßig schlecht genutzt werden (Leerfahrtenanteil,

spezifischer Energieverbrauch, jährliche Kilometerleistung je Fahrer und je Fahrzeug). Die derzeitige Verkehrspolitik konserviert ineffiziente Faktorkombinationen und begünstigt die Verschwendung von Ressourcen. Die gesetzlich erzwungenen Absprachen über das wichtige absatzpolitische Instrument „Preise“ erschweren wettbewerbliche Vorstöße leistungsfähiger, gut geführter Unternehmen. Der Zwang zu kollektiven Preisstrategien – auch die Masse traditionalistisch denkender Unternehmer muß zunächst vom Nutzen preispolitischer Initiativen überzeugt werden – geht zu Lasten einer flexiblen, rasch auf Änderungen der Marktverhältnisse reagierenden oder zusätzliche Nachfrage auslösenden Absatzpolitik. Zwar gibt es im gewerblichen Straßengüterfernverkehr Margentarife (Höchst- und Mindestpreise), die einen gewissen Spielraum für individuelle Preisvereinbarungen schaffen sollen. Da die Mindestpreise meist oberhalb des Wettbewerbspreises liegen, fallen jedoch die Preisvereinbarungen regelmäßig mit der Tarifuntergrenze zusammen. Die staatlich gewollten Möglichkeiten für freie Preisvereinbarungen bestehen daher faktisch nicht. Ökonomisch unsinnig ist ferner das Verfahren, Treibstoffpreiserhöhungen nach bestimmten Normwerten über Tarifsteigerungen auf die Kunden abzuwälzen. Die in vielen Betrieben noch bestehenden Chancen zur Verminderung des Treibstoffverbrauchs dürften auf diese Weise ungenutzt bleiben, weil der ökonomische Zwang zur Kostensenkung beseitigt wird. Das in der öffentlichen Verwaltung weit verbreitete Kostenpreisdanken verhindert einstweilen zweckmäßige Lösungen. Solange an staatlicher Preisreglementierung festgehalten wird, muß darauf gedrungen werden, daß die Mindestpreise unterhalb des Wettbewerbspreises liegen, also nicht zu verkappten Festpreisen werden. Dies gilt auch für einzelne Mindestpreise im Straßengüterverkehr, vor allem im Baustofftransport. Andernfalls sind Margentarife funktionslos und täuschen etwas vor, was tat-

**Kein  
ökonomischer  
Zwang zur  
Kostensenkung**

## **Beendigung der Abwrackaktion**

sächlich gar nicht existiert, nämlich Chancen für freie Preisvereinbarungen im Güterverkehr.

28. Im innerdeutschen Binnenschiffsverkehr sind die Bemühungen um eine Auflockerung der Festfrachten nur auf Teilgebieten vorangekommen. Festfrachten sind nach wie vor die Regel. Soweit Margenfrachten bestehen, liegen die Preisuntergrenzen regelmäßig über den Wettbewerbspreisen, so daß die Margenfrachten meist funktionslos sind: Die frei vereinbarten Preise liegen im wesentlichen an der Margenuntergrenze. Zwar gibt es in der Binnenschifffahrt keine staatlichen Kapazitätsregulierungen. Die Bundesregierung hat sich jedoch mit einer zwangskartellartig organisierten Abwrackaktion seit Anfang 1969 darum bemüht, Überkapazitäten abzubauen. Ziel dieses aus einer Zwangsumlage finanzierten Kapazitätsabbaus war nach dem Gesetzeswortlaut die Verschrottung „unwirtschaftlichen Schiffsraums“, und zwar insbesondere „technisch veralteter“ Schiffe. Dieses Ziel ist längst erreicht. Die deutsche Binnenflotte gilt heute als die modernste und leistungsfähigste Flotte in Europa. Deshalb sollte die Abwrackaktion beendet werden. Seit Anfang 1982 werden in verstärktem Umfang noch vergleichsweise moderne Tankschiffe abgewrackt, weil auf diesem Markt wegen der stark rückläufigen Nachfrage erhebliche Überkapazitäten bestehen. Es ist fraglich, ob der Abbau nachfragebedingter Überkapazitäten durch die §§ 32a und 32b des Binnenschifffahrtgesetzes überhaupt gedeckt ist. Künftig sollte keinerlei Zweifel daran bestehen, daß es wieder eine uneingeschränkte einzelwirtschaftliche Verantwortung für Investitionen in Binnenschiffen geben wird und daß die finanziellen Folgen dispositiver Fehler einzelner Investoren nicht mehr von Konkurrenten und Kunden mitzufinanzieren sind. Kollektive Verantwortung für Fehlinvestitionen läuft auf eine Sozialisierung von Verlusten — und nur von Verlusten — hinaus. Leichtfertige

Investitionsentscheidungen werden prämiert. Der Vergeudung von Kapital wird Vorschub geleistet. Von dem marktwirtschaftlichen Grundsatz der Selbstverantwortung und der unternehmerischen Haftung für falsche Entscheidungen sollte künftig auch in der Binnenschifffahrt keine Ausnahme gemacht werden. Es gibt hierfür jedenfalls keine triftigen Gründe.

29. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft sind in der Verkehrspolitik so heillos zerstritten, daß keine Hoffnung auf eine Harmonisierung der nationalen Verkehrspolitiken in wichtigen Fragen besteht. Daran kann auch die neue Bundesregierung nichts ändern. Nahezu unversöhnlich stehen sich Regierungen gegenüber, die den Verkehr weitestgehend dereguliert haben (z.B. Großbritannien) und die an tiefgreifender staatlicher Regulierung hartnäckig festhalten (z.B. Frankreich). Als Minimalziele sind ins Auge zu fassen:

### **Minimalziele der Verkehrspolitik in der EG**

- die Verhinderung zunehmender Erschwerungen im grenzüberschreitenden Verkehr auf der Straße durch restriktive Handhabung der Genehmigungserteilung und durch Forderungen nach supranationaler Tarifreglementierung;
- die entschiedene Ablehnung aller Versuche, in der grenzüberschreitenden Binnenschifffahrt Kapazitäten und Frachten kartellartig mit Staatshilfe zu beeinflussen;
- die Vereinfachung der Grenzabfertigung im Güterverkehr;
- die Überprüfung der Vorschriften über Unterstützungstarife im Falle von Als-Ob-Tarifen im Schienenverkehr

bei bereits im Bau befindlichen oder ernsthaft geplanten Kanalprojekten (z.B. Saarkanalisation), weil es jeder marktwirtschaftlichen Logik widerspricht, wenn ein Unternehmen zur Untätigkeit verdammt wird, solange die potentielle Konkurrenz noch nicht zur aktuellen Konkurrenz geworden ist (Als-Ob-Tarife lohnen sich bereits dann, wenn die Bahn über die zusätzlichen Betriebskosten hinaus noch einen Beitrag zur Deckung der Gemeinkosten verdient);

- die Förderung einer engen und flexiblen tarifarischen und betrieblichen Zusammenarbeit der nationalen Eisenbahnen im grenzüberschreitenden Verkehr mit dem Ziel, ähnlich billige und schnelle Transporte anbieten zu können wie die Straßenverkehrsunternehmer.

### **Dumpingpreise der Ostblockstaaten**

30. Staatsbetriebe aus Ostblockstaaten bemühen sich auf verschiedenen Wegen um verstärkte Einschaltung auf westlichen Verkehrsmärkten. Dazu gehören die gezielte Unterbietung der Preise westlicher Anbieter ebenso wie Mehrheitsbeteiligungen an westlichen Verkehrsunternehmen. Die Aktivitäten auf westlichen Verkehrsmärkten dienen offenbar nicht nur dem Zweck, die Devisenerlöse zu vergrößern, sondern auch der Nutzung von Kapazitäten, die für einen Konfliktfall vorgehalten werden. Die Devisenerlöse dienen wohl vor allem dazu, den Zugang zu westlichen Technologien zu verbessern. Die Verkehrspolitik wird nach Lösungen suchen müssen, die eine militärische Stärkung des Ostblocks auf dem Umweg über Aktivitäten auf westlichen Verkehrsmärkten verhindern.

31. Im Seeverkehr greift der Protektionismus in bedenklicher Weise um sich. Mit der staatlichen Ladungslenkung und Ladungssicherung für nationale Reedereien drohen Frachtenverteuerungen, die für die besonders stark export-

orientierte deutsche Industrie zusätzliche Schwierigkeiten bei der erfolgreichen Behauptung auf Auslandsmärkten mit sich bringen. Die davon ausgehende Gefährdung von Arbeitsplätzen sollte die Bundesregierung dazu veranlassen, in den maßgeblichen internationalen Organen auf die bedenklichen Folgen jeder Art von Protektionismus nachdrücklich hinzuweisen und einen klaren Gegenkurs zu steuern. Der Protektionismus läßt sich nicht auf ein einziges Gebiet beschränken, sondern hat die Tendenz, sich öfleckartig auszuweiten. Das bedeutet freilich, daß sich die Bundesregierung auch im eigenen Land entschieden gegen protektionistische Tendenzen, etwa der Gewerkschaft ÖTV, aber auch des Verbandes Deutscher Reeder, wenden muß. Wie in anderen Wirtschaftsbereichen, so zeigt sich auch in der Seeschifffahrt, daß der Standort Bundesrepublik vielfach im Nachteil gegenüber Standorten in anderen Ländern ist. Diesen auch von der ÖTV mitzuvertretenden Standortverlagerungen sollte nicht durch staatliche Verbote der Ausflagung von Schiffen Einhalt geboten werden. Damit werden Standortnachteile nicht beseitigt, sondern es wird nur an Symptomen kuriert. Auch die geforderte staatlich zu garantierende Beteiligung der deutschen Reedereien am seewärtigen Export und Import in Höhe von 40 Prozent ist fragwürdig. Der UN-Verhaltenskodex für Linienkonferenzen, der inzwischen auch von der Bundesrepublik ratifiziert worden ist, bezieht sich bewußt nicht auf den Außen-seiterverkehr zu den Konferenzen und auf den Massengutverkehr. Der Wettbewerb in der internationalen Seeschifffahrt würde sonst in bedenklicher Weise beschränkt und die Machtstellung der Konferenzen zusätzlich gestärkt. Über die international als unvermeidbar anzusehende Ladungsenkung für Linienkonferenzen (vierzigprozentige Beteiligung der heimischen Reedereien am heimischen Verkehr durch Konferenzreedereien entsprechend dem UN-Verhaltenskodex) sollte keinesfalls hinausgegangen werden. Bei

## **Protektionismus im Seeverkehr**

den von der Europäischen Kommission vorbereiteten „Wettbewerbsregeln für die Seeschifffahrt“ droht die Gefahr, daß zu einseitig die Produzenteninteressen berücksichtigt werden. Vor allem ist auf eine wirksame Mißbrauchsaufsicht über die Seeschifffahrtskartelle zu achten. Gegen die Konferenzen werden zahlreiche berechtigte Klagen vorgetragen: Von „kalkulierbaren, stabilen Frachtraten“, einem angeblichen Hauptvorteil von Konferenzen, kann kaum noch die Rede sein. Überhöhte Konferenzfrachten werden durch generelle Abschläge oder durch individuell (mit einzelnen starken Verladern) ausgehandelte Sonderkonditionen den Marktverhältnissen angenähert. Oft mit erheblicher zeitlicher Verzögerung ausgezahlte Treuerabatte binden die Kunden in unangenehmer Weise. Die Treueverträge sind zudem für die Kunden zu wenig flexibel (Schwierigkeiten bei der Kündigung von Treueverträgen). Wie sich in den Fahrtgebieten Ostafrika und Indien/Pakistan zeigt, sind Konferenzen auch ohne Treueverträge lebensfähig. Deutsche Verloader sind wegen der Vollcontainerisierung der Konferenzdienste zum Teil gezwungen, auf Außenseiter zurückzugreifen. Die Angebotspolitik der Konferenzreedereien erweist sich oft als wenig kundenfreundlich. Um so weniger überzeugend sind unter diesen Umständen an die Bundesregierung gerichtete Forderungen, für Ladungssicherung zugunsten der deutschen Flagge zu sorgen. Wettbewerbsbeschränkungen zugunsten heimischer Anbieter sind, wie sich an zahlreichen anderen Beispielen gezeigt hat, kein dauerhaft wirksames Instrument zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen, ganz zu schweigen von den nachteiligen Folgen für die deutsche Exportwirtschaft im Falle des Schutzes deutscher Reedereien. Das Gegengewicht der Kundeninteressen wird die Bundesregierung zu aktivieren haben, wenn sie einseitig dem Druck von Produzenteninteressen in der Seeschifffahrtspolitik ausgesetzt wird.

32. Der deutsche Luftverkehr ist umfassend staatlich reglementiert. Ausländischen Luftverkehrsunternehmen werden kommerzielle Rechte auf dem deutschen Markt nur in sehr restriktiver Weise (in bilateralen Verhandlungen und auf Gegenseitigkeit) erteilt. Alle ökonomisch interessanten Inlandsverbindungen sind im übrigen dem staatlichen Luftverkehrsunternehmen vorbehalten. Die Tarife müssen in angemessenem Abstand über den Fahrpreisen der Deutschen Bundesbahn liegen. Unternehmerische Initiative und wettbewerbliche Vorstöße werden auf diese Weise weitgehend unterbunden. Die umfassenden Wettbewerbsbeschränkungen wirken verteuern und verschlechtern die Marktversorgung. Deshalb sollte eine Auflockerung der staatlichen Bindungen eingeleitet werden. In den USA und in Großbritannien sind bereits vor Jahren Deregulierungsmaßnahmen in Kraft gesetzt worden. Die dort gesammelten Erfahrungen werden allerdings in der unterschiedlichsten Weise ausgedeutet. Dabei wird zuwenig beachtet, daß das Ausscheiden wenig leistungsfähiger Anbieter und der Abbau von Überkapazitäten ein Hauptzweck der Deregulierung ist. Gedrückte Preise und Insolvenzen einzelner Unternehmen sind in der Phase der Marktberreinigung gewollt, sind also kein überzeugender Einwand gegen die Deregulierung. Außerdem ist zu bedenken, daß die Treibstoffpreiserhöhungen und der weltweite konjunkturelle Einbruch auch in Ländern mit streng reguliertem Luftverkehr zu finanziellen Schwierigkeiten von Unternehmen geführt haben. Es wäre daher falsch, die Verschlechterung der Ertragslage von Luftverkehrsunternehmen allein auf die Deregulierungspolitik zurückzuführen. Nicht nur im innerdeutschen Luftverkehr sollte mehr Freiheit für unternehmerische Initiative eröffnet werden. Auch die Bemühungen der Europäischen Kommission, den luftfahrtpolitischen Protektionismus der Mitgliedstaaten abzubauen, sollten mehr als bisher unterstützt werden.

## **Mehr Freiheit im Luftverkehr**

## IV. Maßnahmenkatalog

**Eine Neu-  
orientierung  
ist notwendig**

33. Die bisher verfolgte Verkehrspolitik ist nicht nur gesamtwirtschaftlich schädlich, sondern sie erweist sich auch für den Bundeshaushalt als nicht mehr tragbar. Eine grundlegende Neuorientierung ist daher überfällig. Im Ausland gibt es hinreichende Erfahrungen, welche Korrekturen notwendig und erfolgversprechend sind. Die übermäßigen staatlichen Interventionen, die irreführend als „kontrollierte Wettbewerbsordnung“ bezeichnet werden, tragen die Hauptschuld an den Überkapazitäten, den Fehlinvestitionen, den überhöhten Preisen, der falschen Aufgabenteilung im Verkehr, dem Überhandnehmen des Werkverkehrs, dem zu hohen Energieverbrauch und an manchen anderen Fehlentwicklungen. Diese Mängel lassen sich auf Grund drei Jahrzehnte umfassender Erfahrungen nicht mit noch mehr staatlicher Reglementierung bekämpfen. Interventionsspiralen verschlimmern noch die auszuräumenden Mißstände. Die Lösung muß in der entgegengesetzten Richtung gesucht werden. Es ist zweckmäßig, Fernziele zu formulieren, an denen alle künftigen Maßnahmen zu messen sind und auf die die Bundesregierung zielstrebig hinarbeiten sollte. Kurzfristige Maßnahmen wären daraufhin zu überprüfen, ob sie geeignet sind, diese Fernziele zu erreichen. Damit würde zugleich mit dem Mißstand aufgeräumt, daß verkehrspolitische Maßnahmen — ohne Beachtung von Neben- und Fernwirkungen — ausschließlich unter kurzfristigen Gesichtspunkten, vor allem hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Wähler, beurteilt werden. Auf derartige kurzfristige Strategien gehen zahlreiche kostspielige Fehler der interventionistischen Verkehrspolitik zurück.

**Rückzug des  
Staates auf  
Rahmen-  
regelungen**

34. Auf lange Sicht ist der Rückzug des Staates auf Rahmenregelungen möglich und erforderlich, mit denen unternehmerisches Handeln in Einklang mit politischen Zielen gebracht wird. Dies gilt vor allem für soziale Regelungen

(z.B. spezielle Arbeitszeitvorschriften) und für den Umweltschutz, dem im Verkehr besondere Bedeutung zukommt. Besonderer wettbewerblicher Vorschriften für den Verkehr bedarf es nicht; die Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen sind auch für den Verkehr geeignet. Auf lange Sicht sollten daher die privaten und öffentlichen Unternehmen selbstverantwortlich über die Kapazitäten und die Preise entscheiden können. Staatlich verordnete Zwangskartelle wären ebenso abzubauen wie alle Maßnahmen, die auf die Privatisierung von Gewinnen, aber die Sozialisierung von Verlusten hinauslaufen. Daß solche Maßnahmen auf den Widerstand privilegierter Verkehrsunternehmen treffen, ist verständlich. In einer Sozialen Marktwirtschaft haben Parlamente und Regierungen jedoch in erster Linie die Aufgabe, für eine gute und billige Marktversorgung zu sorgen und die entsprechenden Anreize für die Produzenten schaffen. Den Forderungen von Verkehrsunternehmen und Verbänden nach wettbewerbsbeschränkenden staatlichen Eingriffen in Marktprozesse haben die Politiker mit aller Entschiedenheit das gesamtwirtschaftliche Interesse entgegenzusetzen.

35. Auf der Grundlage solcher langfristigen Zielvorstellungen lassen sich die Schritte festlegen, die zu dem erwünschten Zustand hinführen:

- Allen im binnenländischen Personen- und Güterverkehr tätigen Unternehmen sollte die Freiheit gegeben werden, ihre Beförderungsentgelte selbstverantwortlich festzulegen oder mit den Vertragspartnern auszuhandeln. Im grenzüberschreitenden Verkehr besteht diese Möglichkeit schon jetzt weitgehend. Im übrigen werden die staatlichen Tarifvorschriften bereits derzeit legal und illegal umgangen. Der Preiswettbewerb findet seit langem statt und sollte endlich legalisiert werden.

**Freie  
Entscheidungen  
über. . .**

**. . Beförderungsentgelte**

## **und über Kapazitäten**

- Kapazitätsentscheidungen sollten ebenfalls grundsätzlich den Verkehrsunternehmen überlassen werden. Die Abwrackprämien in der Binnenschifffahrt wären einzustellen. Alle Forderungen, Verluste als Folge leichtfertiger Investitionsentscheidungen auf Konkurrenten, Kunden oder die öffentliche Hand abzuwälzen, wären entschieden abzulehnen. Nur durch strikte Eigenverantwortung lassen sich Fehlinvestitionen wirksam bekämpfen. In öffentlichen Unternehmen wären im Falle von Fehlinvestitionen unverzüglich personelle Konsequenzen bei den Unternehmensleitungen zu ziehen. Im gewerblichen Straßengüterfernverkehr sollte die Konzessionierung und Kontingentierung in Stufen aufgehoben werden. In einem ersten Schritt wären die Konzessionen auf zeitlich befristete Genehmigungen umzustellen. Gleichzeitig wären — entsprechend einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts — die Transporte jener Güter von der Konzessionierung auszunehmen, bei denen der Marktanteil der Deutschen Bundesbahn gering ist. Neue Konzessionen wären künftig zu versteigern, damit die staatlich bewirkten Knappheitsrenten nicht zu privaten Vermögensvorteilen führen. In wenigen zeitlich gestaffelten Schritten wäre die Zahl der anbietenden Fernverkehrskonzessionen zu erhöhen, bis der Preis einer Konzession auf Null gefallen ist. Damit wäre dann auch die künstliche Spaltung des Marktes in Nah-, Bezirks- und Fernverkehr beseitigt. Die Dauer der Konzession sollte in der Übergangsphase der Lebensdauer eines Fahrzeuges entsprechen. Mit dem letzten Schritt zur Aufhebung der Kontingentierung wäre auch das Verbot des Transports für Dritte im Werkverkehr zu beseitigen.

## **Wettbewerb um Konzessionen**

- Im Personenlinienverkehr sind staatliche Genehmigungen auch künftig als zweckmäßige Lösung anzusehen. Die Vorrangbestimmungen des Personenbeförderungs-

gesetzes sollten jedoch sofort ersatzlos aufgehoben und es sollte zugleich ein organisierter Wettbewerb um zeitlich befristete Konzessionen im Omnibuslinienverkehr eingeführt werden. In öffentlichen Ausschreibungen wäre zu ermitteln, welches Unternehmen nach Qualität und Menge festgelegte Mindestleistungen zu den günstigsten Bedingungen (Höhe der Fahrpreise, unter Umständen Höhe der Subvention) anzubieten bereit ist. Die Abstimmung des Leistungsangebots und der Fahrpläne zwischen dem Schienen- und dem Straßenverkehr sowie zwischen verschiedenen Omnibuslinien kann in den Ausschreibungsbedingungen vorgeschrieben werden. Im Wettbewerb zum Luftverkehr sollten alle Auflagen zu Lasten der Luftverkehrsunternehmen, höhere Preise als im Schienenverkehr zu verlangen, beseitigt werden.

- Nur dann, wenn die Schutzmaßnahmen zugunsten der Deutschen Bundesbahn beseitigt werden, können die Märkte unverfälschte Informationen liefern, die die Voraussetzung für die Vermeidung neuerlicher Fehlinvestitionen und für die konsequente Anpassung des Leistungssortiments der Bahn an die veränderten Marktverhältnisse bilden. Ohne solche Informationen entstünden gefährliche Illusionen über die Wettbewerbsfähigkeit der Deutschen Bundesbahn, die weitere hohe Kapitalverluste verursachten und vom Steuerzahler neue Sanierungskosten forderten. Freilich lassen sich Nachteile für die Deutsche Bundesbahn als Folge einer wettbewerblichen Ordnung der Verkehrsmärkte nur verhindern, wenn zugleich folgende Maßnahmen getroffen werden: Die Leitung des öffentlichen Unternehmens Deutsche Bundesbahn muß sich ebenso frei auf den Verkehrsmärkten bewegen können wie ihre Konkurrenten. Einseitige finanzielle Lasten müssen voll vom Bundeshaushalt übernommen werden. Ein wesentlicher Teil

**Abbau von  
Schutz-  
maßnahmen für  
die Bundesbahn**

der Schuldenlast, die auch auf die in den letzten Jahren nicht erfüllten Verpflichtungen des Eigentümers zurückgehen, muß der Bundesbahn abgenommen werden. Ihre Chancen im Wettbewerb kann die Bahn nur wahrnehmen, wenn ihr über die Zuführung neuen Eigenkapitals und über Kredite, deren Kapitaldienst die Bahn selbst zu erwirtschaften hat, die Schaffung eines weitgehend automatisierten Personen- und Güterverkehrs ermöglicht wird. Die Bundesbahnleitung ist auf eine kostendeckende Betriebsführung zu verpflichten. Wünschen politische Instanzen die Fortführung als „gemeinwirtschaftlich“ bezeichneter verlustbringender Aufgaben, sind spezielle, auf den jeweiligen Fall bezogene und möglichst wettbewerblich überprüfte Abgeltungsverfahren aus öffentlichen Kassen zu leisten. Wird so verfahren, dann entfallen alle Argumente für den Konkurrenzschutz der Bahn, wie sie auch vom Bundesverfassungsgericht vorgetragen worden sind. Zugleich wird eine wirksame Bremse gegen überbordende politische Wünsche eingebaut, der Bundesbahn eine billige Entschuldigung für entstehende Verluste genommen und das Personal motiviert, alle Bedingungen für ein erfolgreiches Behaupten im Wettbewerb zu schaffen. Diese Lösung ist auch für den Bundesfinanzminister die mittelfristig billigste Strategie.

**Verkehrs-  
abkommen  
mit den  
Ostblockstaaten**

- Das Vordringen von Ostblockstaaten auf den Märkten für Verkehrsleistungen innerhalb der Bundesrepublik wird am wirksamsten gebremst, wenn Knappheits- und Kartellrenten durch eine kontrollierte Wettbewerbsordnung, die diesen Namen wirklich verdient, beseitigt werden. Im Wechselverkehr zwischen der Bundesrepublik und den Ostblockstaaten sollten Verkehrsabkommen auf der Grundlage strikter Gegenseitigkeit abgeschlossen werden.

- In der europäischen Verkehrspolitik lassen sich Erfolge in den zentralen Fragen nur erzielen, wenn im Ministerrat entschiedener Widerstand gegen Versuche geleistet wird, den Verkehr noch stärker als bisher zu reglementieren, und wenn alle Vorstöße unterstützt werden, den grenzüberschreitenden Verkehr von einzelstaatlichen und supranationalen Fesseln zu befreien. Eine Abstimmung der höchst unterschiedlichen nationalen Regulierungsvorschriften verspricht auf anderen Wegen keinerlei Erfolg, wie die Erfahrung lehrt. Auch den Zielen der Europäischen Verträge würde auf diese Weise am besten entsprochen.
  
- In der Seeschifffahrt und in der Wertindustrie ist der internationale Protektions- und Subventionswettbewerb seit vielen Jahren im Gange, ohne daß sich ein Ende abzeichnet. Inzwischen haben die Belastungen der öffentlichen Haushalte ein Ausmaß erreicht, das die kritische Überprüfung der bisher verfolgten schiffahrtspolitischen Strategie erfordert. Die Bundesrepublik erweist sich immer mehr als ein zu teurer Standort für nicht spezialisierte Werften und Reedereien. Hieraus müssen in verstärktem Umfang Konsequenzen gezogen werden. Strukturkonservierende Hilfen würden sich ohnehin schon bald als unbezahlbar erweisen und die notwendige Anpassung nur für kurze Zeit aufschieben. Allen Versuchen, den Protektionismus in der Seeschifffahrt durch internationale Verträge weiter zu fördern, sollte die Bundesregierung entschiedenen Widerstand entgegensetzen und ihrerseits in Handels- und Schifffahrtsverträgen auf ein möglichst hohes Maß an Freizügigkeit dringen.
  
- Im innerdeutschen Luftverkehr sollte die Bundesregierung mehr Raum für privatwirtschaftliche Initiativen geben und nicht nur auf den Schutz des überwiegend in

**Deregulierung  
des grenz-  
überschreitenden  
Verkehrs**

**Widerstand gegen  
Protektionismus  
im Seeverkehr**

**Private  
Initiativen  
im Luftverkehr**

in staatlicher Hand befindlichen Unternehmens Deutsche Lufthansa bedacht sein. Sofern eine Subventionierung des regionalen Luftverkehrs über zu niedrige Flughafenengebühren unterbleibt, ist in dem auch als Zubringer- und Verteilerverkehr fungierenden regionalen Luftverkehr ein für die Kunden wesentliches ergänzendes Angebot an Personenverkehrsdiensten zu sehen. Im europäischen Luftverkehr sollte ebenfalls auf mehr Freizügigkeit bei der Gewährung von Lande- und Verkehrsrechten, auf mehr Wettbewerb und damit auf eine Senkung der überhöhten Flugtarife hingewirkt werden. Daß die Passagiere im innereuropäischen Verkehr zum Teil wesentlich höhere Preise bezahlen müssen als auf den weit längeren interkontinentalen Strecken, wird weithin als ein Ärgernis empfunden.

## V. Schlußbemerkungen

36. Die Verkehrspolitik aller Bundesregierungen war bisher stark und zu einseitig von den Produzenteninteressen geprägt. Hierzu ist auch der Einfluß der Gewerkschaften (ÖTV, Eisenbahnergewerkschaften) zu rechnen. Eine marktwirtschaftliche Wende in der Verkehrspolitik, die mit der Verschwendung öffentlicher Mittel und knapper Produktionsfaktoren im Verkehr Schluß machte, würde zwar auf harten Widerstand der Vertreter von Produzenteninteressen stoßen. Aber es gibt eine weit größere, bisher freilich nicht motivierte und aktivierte Bevölkerungsgruppe, die fühlbare Vorteile zu erwarten hätte. Die Hauptaufgabe der neuen marktwirtschaftlich orientierten Verkehrspolitik ist darin zu sehen, die Vorteile für die Kunden bewußt zu machen und auf diese Weise ein Gegengewicht gegen die Produzenteninteressen zu schaffen. Die sogenannten „Besonderheiten des Verkehrs“ sind, wie nationale und internationale Erfahrungen zweifelsfrei belegen, kein Hinderungsgrund, sondern nichts anderes als Schutzbehauptungen aus der Sicht interessierter Anbieter von Verkehrsleistungen. Die Verkehrspolitik darf sich nicht allein an der Erhaltung von unrentablen Arbeitsplätzen in nicht mehr wettbewerbsfähigen Verkehrsunternehmen orientieren. Es geht auch um eine weit größere Zahl von Arbeitsplätzen in der exportorientierten Industrie; es geht um hohe Milliardenbeträge an Subventionen, mit denen die Steuerzahler belastet werden; es geht um die Senkung von Verkehrsentgelten, die durch strukturkonservierende Politik und massive staatliche Wettbewerbsbeschränkungen überhöht sind (wodurch ein Teil der Kaufkraft von anderen Märkten abgelenkt wird); und es geht um Marktstrukturen und Marktprozesse, die das Eingehen auf Kundenwünsche, Produkt- und Verfahrensinnovationen honorieren und auf diese Weise ein besseres und billigeres Verkehrsleistungsangebot schaffen helfen.

**Mehr Markt  
in der  
Verkehrspolitik**





ISBN 3-89015-004-7