

Verkehrsinfrastrukturinvestitionen als Mittel einer wachstumsorientierten Konjunkturpolitik

Ein Beitrag zur Überprüfung der stabilisierungspolitischen
Effizienz antizyklischer Investitionspolitik

von Kunibert Schmidt

(= *Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln,
Nr. 32; herausgegeben von Rainer Willeke*);
Verlag A. Hellendoorn, Bentheim 1976, 352 S.

AUS DEM INHALT:

- I. Konjunkturelle Stabilisierung des Wirtschaftswachstums und antizyklische Fiskalpolitik: Die Verbindung von Trend und Zyklus als theoretisches Problem und politische Aufgabe / Fiskalpolitische Ansatzpunkte antizyklischer Konjunktursteuerung / Öffentliche (Verkehrsinfrastruktur-)Investitionen als Mittel einer wachstumsorientierten Konjunkturpolitik.
- II. Konjunkturelle Entwicklung und staatliche Investitionstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland; Das Erscheinungsbild konjunktureller Schwankungen / Die staatliche Investitionspolitik im Konjunkturverlauf / Die konjunkturelle Reagibilität von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen / Zusammenfassende Beurteilung der bisherigen Analyse der Verkehrsinfrastrukturinvestitionen.
- III. Die konjunkturelle Wirksamkeit von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen: Die Bedeutung potentieller und tatsächlicher Stabilisierungseffekte für die empirische Wirkungsanalyse / Methodische Vorgehensweise zur Ermittlung der potentiellen Stabilisierungseffekte / Empirische Grundlagen zur Quantifizierung potentieller Stabilisierungseffekte von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen / Aufbau und Prämissen des empirischen Quantifizierungsansatzes / Produktionseffekte von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen / Einkommenseffekte von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen / Beschäftigungseffekte von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen / Stabilisierungspolitische Bedeutung der im Zeitablauf abnehmenden Einkommens- und Beschäftigungseffekte / Beeinflussung der privaten Investitionstätigkeit / Zusammenfassende Beurteilung der potentiellen Stabilisierungseffekte von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen.
- IV. Die Bedeutung eines stabilisierungspolitischen Einsatzes von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen für das wirtschaftliche Wachstum: Wachstumswirkungen von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen / Antizyklische Investitionspolitik und infrastrukturelle Wachstumswirkungen / Die tatsächliche Wirksamkeit der potentiellen Stabilisierungseffekte / Zusammenfassende Beurteilung.
- V. Empfehlungen für eine wachstums- und stabilitätskonforme Verkehrsinfrastruktur-Investitionspolitik.

Verlagsanschrift:

A. Hellendoorn, Postfach 78, Stettiner Straße 1, 4444 Bentheim 1

Sanierung der Deutschen Bundesbahn durch Privatisierung? – Eine Problemskizze –

VON DR. MICHAEL DRUDE, FREIBURG

I. Einführung

In der neuerdings in Gang gekommenen Privatisierungsdiskussion ist die DB meist überhaupt nicht und wenn, nur am Rande bzw. mit Bezug auf Teile ihres Leistungsangebotes (z.B. Kleinutverkehr) angesprochen worden¹⁾. Diese Einengung soll hier entfallen und eine Privatisierung des Gesamtunternehmens DB zum Problem erhoben werden. Daß darunter mehr zu verstehen ist als z.B. die Überführung des Sondervermögens DB in eine AG mit dem Bund (evtl. im Verein mit anderen Gebietskörperschaften) als alleinigem oder auch nur maßgeblichem Anteilseigner (nach dem Vorbild der Umwandlung verschiedener kommunaler Eigenbetriebe), sei – obwohl eigentlich aus dem Wortsinn folgend – der Vollständigkeit halber vermerkt.

Jede Privatisierung eines öffentlichen Unternehmens hat mehrere Seiten: eine grundsätzlich-ökonomische, eine »technisch«-rechtliche und nicht zuletzt (!) eine politische. Gegenstand der folgenden Überlegungen ist allein die grundsätzlich-ökonomische Seite. Denn darüber nachzudenken, welche Artikel des Grundgesetzes²⁾ und sonstige Rechtsvorschriften geändert werden müßten, und wie eine Privatisierung »technisch« zu bewältigen ist (wozu insbesondere auch die Aufbringung des erforderlichen Kapitals und eine Schuldenregelung gehören), lohnt nur, wenn zuvor eine komparativ-statische Analyse zweier verkehrswirtschaftlicher Zustände – des (unbefriedigenden) heutigen und eines hypothetischen Zustandes mit privatem DB-Nachfolger und u.U. bestimmten Komplementärregelungen für

Anschrift des Verfassers:

Dr. Michael Drude
Institut für Regionalpolitik und Verkehrswissenschaft der Universität Freiburg
Werthmannplatz 1
7800 Freiburg i.Br.

Der Verfasser dankt Prof. Dr. J. Heinz Müller und Prof. Dr. Gerold Blümle für eine kritische Durchsicht und Kommentierung des Manuskripts.

¹⁾ Von Interesse – und kaum mehr bekannt – ist immerhin, daß industrielle Kreise einschl. des seinerzeitigen Reichsverbandes der Industrie zu Beginn der 20er Jahre ernste wirtschaftliche Schwierigkeiten der damals gerade erst aus dem Zusammenschluß der früheren Länderbahnen hervorgegangenen Deutschen Reichsbahn zum Anlaß nahmen, eine Privatisierung zu betreiben. Vgl. Hoff, W., Stichwort Eisenbahnen im Deutschen Reich, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Bd. 3, Jena 1926, S. 593; ferner Staks, A., Ein Zeitraum von nur 140 Jahren, in: Die Bundesbahn, 51. Jg. (1975), S. 797.

²⁾ Art. 87 Abs. 1 GG bestimmt: »In bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau werden geführt ... die Bundesbahnen ...«. Wenn Finger aus dieser Bestimmung ableitet, daß eine Privatisierung der DB und auch die Errichtung einer Gesellschaft nach dem Muster der Deutschen Reichsbahn-Gesellschaft ausscheiden, so bezieht sich diese Auslegung eben auf die geltende Fassung des GG. Vgl. Finger, H.-J., Eisenbahngesetze – erläuterte Textsammlung, 4. Aufl., München-Berlin 1962, S. 230; bzw. Bliefert, G., Die Deutsche Bundesbahn und der Regierungsentwurf des Postverfassungsgesetzes, in: Die Bundesbahn, 45. Jg. (1971), S. 743 f.

andere Verkehrsträger – zu Gunsten des Letzteren ausgefallen ist. Daß grundsätzlich auch die angesprochenen »technischen« Fragen, in denen nicht zuletzt die historische Komponente jedes Entscheidungsproblems zum Ausdruck kommt, in eine Projektevaluierung Eingang finden müssen, wird anerkannt, zumal sie teils im engeren, teils in einem weiteren volkswirtschaftlichen/gesamtgesellschaftlichen Sinn kostenwirksam sind. Desgleichen wird anerkannt, daß auf diesem Wege das Ergebnis der komparativ-statischen Analyse durchaus in das Gegenteil verkehrt werden kann. Auch über die politische Durchsetzbarkeit einer DB-Privatisierung nachzudenken, lohnt in diesem Stadium kaum. Um ein »Mammut«-Unterfangen handelt es sich gewiß. Was die Willensanstrengung angeht, so hätte eine Privatisierung der DB allenfalls in der gesetzlichen Verankerung der Autonomie der Bundesbank oder – in einer unbestimmten Zukunft – der Einführung einer regelgebundenen Niveausteuerung des Wirtschaftsgeschehens einige Parallelen – auch in diesen Fällen ging bzw. geht es darum, daß sich Volksvertretung und Exekutive ein für allemal (?) eines ganzen Bündels von Handlungsmöglichkeiten entäußerten bzw. entäußern. Die Parallelen hören aber auf, wenn man sich vergegenwärtigt, daß weder bei der Verselbständigung der Bundesbank noch dem Übergang zu einer Regelbindung Personen identifizierbar waren/sind, die sich dadurch in ihrem sozialen Besitzstand unmittelbar bedroht fühlten/fühlen könnten. Auch die Privatisierung etwa der Preußag oder des VW-Werkes ging ohne Bruch in der Personalwirtschaft vonstatten, da die Arbeitsverhältnisse immer privatrechtlicher Natur gewesen waren; es erfolgte eine bloße Vermögensumschichtung ohne erkennbaren Einfluß auf das Marktverhalten der betroffenen Unternehmen und irgendwelche marktlichen Prozeßergebnisse. Eben aber der soziale Besitzstand in einer ökonomische und außerökonomische Werte umfassenden Ausdeutung des Begriffs scheint zu recht oder unrecht dem sehr großen Kreis von Mitarbeitern der DB zur Disposition gestellt, wo immer das Stichwort Privatisierung fällt.

Daß die Privatisierungsdiskussion im Bereich der Wirtschaftswissenschaften die DB bislang weitgehend ausgespart hat, muß überraschen. Denn es ließe sich argumentieren, daß die Forderung nach Privatisierung der DB im Grunde genommen nur Gedanken folgerichtig fortführt, die schon seit längerem in der einschlägigen Literatur entwickelt und wohl auch von einem ziemlich breiten Konsens getragen werden. Wenn einerseits, um hier exemplarisch *Willeke* und *Aberle* zu zitieren, »für die Ernsthaftigkeit und Erfolgsaussichten jedes Reformprogramms . . . als Prüfstein zu gelten (hat), ob für die DB die Möglichkeiten und Leistungszwänge einer selbstverantwortlichen Unternehmensführung hergestellt werden«³⁾, und andererseits die Ursachen der Wirtschafts- und Finanzkrise der DB außer im verschwommenen und z.T. widersprüchlichen Gesetzauftrag in »faktische(n) Abhängigkeiten und Zwängen zu unternehmenspolitisch schlechten Kompromissen«⁴⁾ gesehen werden, so fragt sich, ob anders als durch eine Privatisierung die Drähte gekappt werden können, mittels deren sich die beanstandeten formellen und informellen Einflußnahmen von politischer Seite vollziehen. Die Verneinung dieser Frage ist die – zu erläuternde, nicht zu beweisende (nicht einmal nach dem insoweit vergleichsweise bescheidenen Anspruchsniveau der Sozialwissenschaften) – Ausgangshypothese der folgenden Überlegungen. Dem gängigen Schlagwort, daß »Rationalisierung, nicht Privatisierung« der DB (soweit dieses Stichwort fällt, bzw. anderen öffentlichen Unternehmen) zu ihrer Gesundung nottue, steht damit als Antithese entgegen »Privatisierung zwecks Rationalisierung« (bzw. Sanierung), mit

³⁾ *Willeke, R. und Aberle, G.*, Thesen zur Sanierung der Deutschen Bundesbahn, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 44. Jg. (1973), S. 48.

⁴⁾ Ebenda.

der Zusammenhänge zwischen dem unternehmensrechtlichen Status der DB und nutzbaren Rationalisierungsspielräumen explizit bejaht werden⁵⁾. Ohne mancherlei spekulative Überlegung kann es dabei in diesem sehr frühen Stadium der Privatisierungsdiskussion zugestandenermaßen nicht abgehen.

Nun könnte eine Privatisierung freilich bedeuten, daß mit dem BADE das Kind ausgeschüttet wird. Denn wie gravierend in ihren wirtschaftlichen Folgen die Abhängigkeiten der DB auch sein mögen: letztlich sind sie die – fast zwangsläufigen – Nebenwirkungen einer bewußt gewählten Konstruktion. Wenn in der Hochblüte des Wirtschaftsliberalismus »der« Staat mancherorts von Beginn an Bau und Betrieb von Eisenbahnen als eigene Aufgabe ansah (z.B. in Baden, Bayern), und anderenorts (z.B. in Preußen) die zunächst aus privater Initiative entstandenen Netze bald in seine Regie übernahm, so geschah dieses gerade um der Einflußnahme willen, die damit auf das Gebaren der Eisenbahnen ausgeübt werden konnte und sollte, geschah dieses im Namen dessen, was (unvollständig) mit gemeinwirtschaftlicher Verkehrsbedienung oder – neudeutsch (und ebenfalls unvollständig) – mit öffentlicher Daseinsvorsorge umschrieben wird. Demgemäß muß sich jede Problematisierung des öffentlichen Unternehmens DB auch mit der gegenwärtigen Effizienz der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung⁶⁾ als struktur- (insbesondere regional-) politisches Mittel im Vergleich zu alternativen Instrumenten und ihren Nebenwirkungen auseinandersetzen.

Die konventionellen Argumente im Widerstreit von öffentlicher und privater Kontrolle des Eigentums an Produktionsmitteln und seiner Verwertung (Stichwort u.a.: Leistungsmotivation), bleiben im wesentlichen unerörtert, ebenso metaökonomische Kategorien (Stichwort »Kongruenz der Ordnungen«). Das bedeutet kein Urteil über ihren Stellenwert, sondern dient einer sinnvollen Stoffbegrenzung, da ihnen der bundesbahnspezifische Bezug abgeht. Außer Betracht bleiben schließlich auch die diversen Vorschläge zu einer Reform des gesamten öffentlichen Dienstes, da sie gemäß der vorstehenden Ausgangshypothese am Kern des Problems vorbeigehen, soweit nicht der Bereich der eigentlichen Eingriffs- oder Hoheitsverwaltung als das unbestrittene Reservat staatlicher Aufgabenwahrnehmung angesprochen ist. Daß »theoretisch« auch auf diese Weise erhebliche Rationalisierungsspielräume genutzt werden könnten, erscheint sicher⁷⁾. Über die politische Durchsetzbarkeit einschlägiger »systemimmanenter« konzipierter Reformvorhaben zu urteilen, verbietet sich an dieser Stelle auf Grund der oben erklärten Beschränkung auf eine ökonomische Argumentation. Die sachliche Feststellung, daß sie eine lange Geschichte haben, bleibt unberührt.

⁵⁾ Aus diesem Grund wird an dieser Stelle auf eine Auseinandersetzung mit den diversen Sanierungskonzepten für die DB, die ihren unternehmensrechtlichen Status nicht zum Problem erheben, verzichtet. Vgl. hierzu aus neuerer Zeit u.a.: *Deutsche Bundesbahn, Vorstand*, Die Stabilisierung der wirtschaftlichen Lage der Deutschen Bundesbahn – Neue Unternehmenskonzeption des Vorstandes der DB, Bericht an den Bundesminister für Verkehr vom 24. Mai 1973, in: Die Bundesbahn, 49. Jg. (1973), S. 371 ff.; Zielvorgaben des Bundesministers für Verkehr für die Deutsche Bundesbahn vom 11. Dezember 1974, in: Die Bundesbahn, 51. Jg. (1975), S. 1 ff.; zu diesen kritisch: *Korff, H.-C.*, Die Betriebsverwaltungen des Bundes – Bundesbahn, Bundespost – in der Krise, Institut »Finanzen und Steuern«, Brief 155, Bonn 1975, S. 63 ff. – Zu Vorschlägen von wissenschaftlicher Seite vgl. *Willeke, R. und Aberle, G.*, Thesen . . ., a.a.O., S. 38 ff.; *Lenel, H. O.*, Neue Wege zur Sanierung der Deutschen Bundesbahn, in: ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, hrsg. von *Franz Böhm* u.a., Bd. 25, Düsseldorf-München 1974, S. 57 ff.; *Aberle, G.*, Die Situation der Deutschen Bundesbahn, in: Jahrbuch des Eisenbahnwesens, 26. Jg. (1975), S. 10 ff.

⁶⁾ Dieser Ausdruck wird ungeachtet erheblicher Interpretationsschwierigkeiten im Einzelfall im folgenden als Inbegriff von Verhaltensweisen verstanden, wie sie von Unternehmen des privaten Sektors unter Beachtung ihres üblichen Zielgefüges nicht erwartet werden können. – Zu Art und Umfang gemeinwirtschaftlicher Aufgabenwahrnehmung durch die DB in der Gegenwart vgl. z.B. *Stukenberg, H.*, Öffentliche Unternehmen als Instrumente planender Verwaltung, in: Planung III – Mittel und Methoden planender Verwaltung, hrsg. von *J. H. Kaiser*, Baden-Baden 1968, S. 361 ff.

⁷⁾ Vgl. z.B. die Ausführungen zur Personalwirtschaft der DB bei *Korff, H. C.*, a.a.O., S. 23 ff.

II. Informelle politische Einflußnahmen auf Marktverhalten und Betriebsgebaren der Deutschen Bundesbahn

Die Behandlung dieses Punktes durch einen Außenstehenden ist heikel (durch einen Insider wäre sie es freilich auf ihre Art auch), denn informelle politische Einflußnahmen auf das Gebaren der DB – zu unterscheiden von der Ausübung förmlicher Zuständigkeiten durch politische Organe etwa nach Maßgabe des Bundesbahngesetzes – spielen sich gewissermaßen in einer Grauzone ab und pflegen nicht in einer Weise dokumentiert zu werden, die sie ohne weiteres nachvollziehbar macht. Das gilt umso mehr, als angenommen werden kann, daß ein wie die DB an derlei Einflußnahmen »gewöhnliches« Unternehmen diese in seinen Handlungen (z.B. Tarifrträgen an das BVM) oftmals schon antizipiert, um Konflikten aus dem Wege zu gehen. Die Nichtkonkursfähigkeit der DB begünstigt denkbarerweise beides: Auf der Seite »der« Politiker den Hang, ihr Verhaltensweisen zuzumuten, die dem unternehmerischen Eigeninteresse zuwiderlaufen, auf der Seite des Unternehmens den Hang, solchen Zumutungen nachzugeben, obwohl sie – und das macht einen großen Teil ihrer Problematik aus – ihrem Wesen nach im Gegensatz zu förmlichen Auflagen einen Abgeltungsanspruch gegenüber dem Bund etwa nach Maßgabe der EWG-VO Nr. 1191/69 und 1192/69 nicht begründen können.

Der vorstehend aufgezeigte Sachverhalt sei im folgenden an Hand zweier Beispiele verdeutlicht:

- Preispolitik im Reiseverkehr unter besonderer Berücksichtigung des sog. hochwertigen (TEE- und IC-) Verkehrs,
- Betriebsicherheit.

Zu a) Die Preispolitik im Fernreiseverkehr verdient deswegen besonderes Interesse, weil dieser Leistungsbereich am längsten – länger noch als selbst der Wagenladungsverkehr – eine Überdeckung der ihm zugerechneten Kosten (die Zurechnungsmethodik sei an dieser Stelle nicht problematisiert) durch die Erträge aufwies. Im besonderen Maß trug dazu der im Herbst 1971 mit Schaffung des IC-Systems erheblich ausgeweitete hochwertige Reiseverkehr bei.

Dieser Fernreiseverkehr ist durch drei rasch aufeinanderfolgende Tarifierhöhungen (1.2.1973 – 1.4.1974 – 1.3.1975) drastisch verteuert worden, wobei neben dem allgemeinen Fahrpreisniveau durch Erhöhung der Klassenspannung von 1,5:1 auf 1,6:1 und durch Wegfall der Entfernungsstaffel und der Rückfahrtermäßigung auch die Fahrpreisstruktur zu Lasten der Benutzer der 1. Wagenklasse und Langstreckenreisenden Änderungen erfuhr (vgl. Tabelle 1). Es interessieren an dieser Stelle nur am Rande die Begründungen der diversen strukturellen Maßnahmen. Der Fortfall der Rückfahrtermäßigung läßt sich damit vertreten, daß der Kuppelproduktion von Hin- und Rückfahrleistungen in der Regel auch eine Kuppelnachfrage entspricht (was freilich nicht die Argumentation der DB ist). Die Abschaffung der einfachen Entfernungsstaffel mit ihrer mangelnden Kostenorientierung zu begründen, wie die DB es offenbar getan hat, erscheint demgegenüber höchst fragwürdig – was nicht ausschließt, daß ein entgegen herrschender Meinung zumindest in der älteren verkehrswissenschaftlichen Literatur fehlender Zusammenhang zwischen der Entfernung und der Belastbarkeit der Nachfrage die Abschaffung im Ergebnis rechtfertigt⁸⁾.

⁸⁾ Vgl. die kritische Auseinandersetzung mit der Tarifpolitik der DB im Reiseverkehr 1973 und 1974 bei *Lenel, H. O.*, a.a.O., S. 91 ff.

Tabelle 1:

Fahrpreisvergleich Januar 1973 / März 1975 für ausgewählte Entfernungen im Schienenreiseverkehr der Deutschen Bundesbahn (in DM)

km einfach Fahrkartenart	10	30	50	100	200	300	500	700
2. Klasse								
Rückfahrt 1/73	1.80	5.20	8.80	21.00	39.00	57.00	90.00	116.00
Rückfahrt 3/75	2.40	5.60	10.40	24.00	48.00	72.00	126.00	172.00
Veränderung in %	+ 33,3	+ 7,7	+ 18,2	+ 14,3	+ 23,1	+ 26,3	+ 40,0	+ 48,3
Jahresnetzkarte 1/73 *)	3100.00							
Jahresnetzkarte 3/75 *)	3700.00							
Veränderung in %	+ 19,4							
1. Klasse								
Rückfahrt 1/73	2.80	7.80	13.20	31.60	58.60	85.60	135.00	174.00
Rückfahrt 3/75	4.00	9.20	16.80	40.00	78.00	116.00	202.00	276.00
Veränderung in %	+ 42,9	+ 17,9	+ 27,3	+ 26,6	+ 33,1	+ 35,5	+ 49,6	+ 58,6
Rückfahrt 1/73 einschl. IC-Zuschlag	x	x	x	x	74,60	101.60	151.00	190.00
Rückfahrt 3/75 einschl. IC-Zuschlag	x	x	x	x	98.00	136.00	222.00	296.00
Veränderung in %	x	x	x	x	+ 31,4	+ 33,9	+ 47,0	+ 55,8
Jahresnetzkarte 1/73 *)	4200.00							
Jahresnetzkarte 3/75 *)	5900.00							
Veränderung in %	+ 40,5							

Zeichenerklärung: x Nachweis nicht sinnvoll.

*) Persönliche Jahresnetzkarte. – Unpersönliche Jahresnetzkarten wurden 1973 noch nicht ausgegeben. Sie schwächen, ebenso wie die auch erst seit 1974 erhältlichen Großkundenabonnements, die Auswirkungen der Tarifierhöhungen für einen begrenzten Kundenkreis ab.

Was hier dagegen interessiert, ist die Frage, ob die DB nicht spätestens mit der (von Lenell noch nicht berücksichtigten) Tarifierhöhung zum 1.3.1975 den Preisspielraum in ihrem lukrativsten Leistungsbereich überreizt hat und warum dies ggf. geschehen ist. Wohl ging die 1975 vorgenommene Preiserhöhung im Fernreiseverkehr über den Kostenanstieg nicht wesentlich hinaus, nimmt man angesichts des über 70 % betragenden Anteils der Personalan den Gesamtaufwendungen der DB die Ergebnisse der Tarifrunde im öffentlichen Dienst Anfang 1975 und die nachfolgende Erhöhung der Beamtenbezüge als wichtige Vergleichsgrundlage. Es bleibt aber völlig unklar, wie angenommen werden konnte, die Fahrpreiserhöhung lasse sich in dem Sinne auf dem Markt durchsetzen, daß sie auch nur eine nominelle Erlösverbesserung von Belang bewirken werde. Für keinen der als wesentlich anzusehenden Bestimmungsgründe der teilmarktspezifischen Nachfrage hatte sich nämlich im relevanten Zeitraum eine Veränderung zu Gunsten des Preisspielraumes der DB ergeben bzw. standen solche Entwicklungen zu erwarten:

- Die Lufthansa als alleinige Trägerin des Inlandflugverkehrs (abgesehen vom Berlinverkehr), mit der die DB gerade in einigen Hauptrelationen des qualifizierten Geschäftsreiseverkehrs in scharfem Wettbewerb steht, verfuhr bei der Erhöhung ihrer Inlandsflugtarife in den vergangenen Jahren trotz der exzessiven Verteuerung von Flugbenzin spürbar zurückhaltender. So betrug im Zeitraum Oktober 1972 bis April 1974 die Steigerungsrate (hier beispielhaft Preise für Hin- und Rückflug Hamburg-Frankfurt, Economy-Class) knapp 14 %; unter Berücksichtigung der Tarifierhöhung November 1975 ergibt sich eine immer noch wesentlich niedrigere Steigerungsrate von 24 % für einen Zeitraum von 3 Jahren. Ob die Kalkulationsgrundlage der Lufthansa eine andere ist, weil Inlandsdienste für sie z.T. Zubringerfunktionen zum Europa- und Überseeverkehr haben, ist im vorliegenden Zusammenhang belanglos. Bezeichnenderweise stiegen bei der Lufthansa im Inlandsflugverkehr, der sich am ehesten für einen Vergleich mit der DB anbietet, auch im Rezessionsjahr 1975 die Zahl der Fluggäste und die Beförderungsleistungen an, während es bei der DB einen scharfen Einbruch gab⁹⁾. Eine monokausale Erklärung dieses Phänomens scheidet aus; daß die veränderte Preisspanne mitverursachend beteiligt war, kann jedoch unterstellt werden¹⁰⁾.
- Der Kostenindex für die Haltung und den Betrieb von Pkw eilte nach dem Schub Anfang 1974 (Kraftstoffpreise!) in seiner Entwicklung 1974 dem Preisindex der gesamten Lebenshaltung zeitweise noch geringfügig voraus, um im Laufe des Jahres 1975 deutlich dahinter zurückzufallen.

⁹⁾ Vgl. Allgemeiner Statistischer Dienst des Bundesverkehrsministeriums, Nr.1/1976, S.2, bzw. o. Verf., Die Deutsche Bundesbahn 1975, in: Die Bundesbahn, 51. Jg. (1975), S.776. Danach nahm, gemessen in Pkm, der Fernverkehr über 50 km um 6,7 % ab, etwas stärker als der gesamte Reiseverkehr. Ein gesonderter Ausweis für den IC- und TEE-Verkehr oder für den Fernreiseverkehr 1. Klasse liegt nicht vor. - Sondereinflüsse nach Art der Bummelstreiks der Fluglotsen, die 1973 die Verkehrsteilung Flugzeug/Schiene verzerrten, waren 1974 und 1975 nicht zu registrieren.

¹⁰⁾ Ein Vergleich der »market performance« von DB und Lufthansa ist i.S. der hier abgehandelten Thematik auf den ersten Blick ein zweischneidiges Argument. Denn zu rd. 80 % befindet sich auch die Lufthansa unmittelbar oder mittelbar im Besitz des Bundes; demnach ließe sich das Zurückfallen der DB im Wettbewerb auch schlicht als Folge unternehmerischer Fehlentscheidungen und ohne Rücksicht auf »Strukturfaktoren« erklären. Gegen eine solche Lesart spricht, daß der Lufthansa von vornherein andere als erwerbswirtschaftliche Ziele nicht vorgegeben waren - dieses zeigt auch die immer wieder aufkommende Diskussion um die Trägerschaft eines regionalen Luftverkehrs in der Bundesrepublik oder um die Flottenpolitik der Lufthansa -, während bezüglich der DB (bzw. ihrer Vorgänger) ebenso von vornherein eine andere Sicht vorherrschte. Es ist eine Implikation der oben formulierten Ausgangshypothese, daß nach jahrzehntelanger Gewöhnung von Legislative und Exekutive an den Einsatz der DB als Mittel der Regional-, Sozialpolitik u. a. m. keine Lösung »unterhalb« einer Privatisierung einen nachhaltigen Wandel schaffen kann.

- Die Ertragslage der privaten Wirtschaft und die Kassenlage der öffentlichen Hände verschlechterten sich drastisch und zwangen zur verstärkten Suche nach Einsparungsmöglichkeiten. Zwar hat die rezessive Entwicklung der Wirtschaft den Umfang des Geschäftsreiseverkehrs, soweit bekannt, nicht wesentlich beeinträchtigt¹¹⁾ - Akquisition beispielsweise wird in der Rezession im Gegenteil aufwendiger -, mit hoher Wahrscheinlichkeit aber die Verkehrsmittelwahl beeinflusst. Dabei gingen Substitutionsprozesse in Relationen, die nicht vom Luftverkehr konkurrenziert werden, vermutlich zu Lasten der Schiene und zu Gunsten des Pkw. In Relationen, in denen die Schiene auch mit dem Luftverkehr im Wettbewerb steht, wären mit zunehmender Preisempfindlichkeit der Nachfrage bei unveränderter Preisspanne Flugzeug/Eisenbahn Verlagerungen auf die Schiene zwar denkbar, doch eben diese Preisspanne schrumpfte.

Im öffentlichen Sektor hat die Kürzung der Ansätze für Reisekosten sowohl zu einer Verringerung der Zahl der Dienstreisen wie auch zu einer Einengung der Möglichkeiten, bei Schienenreisen die 1. Wagenklasse zu benutzen, Anlaß gegeben.

- Einkommenslage und Sparverhalten der Privatkundschaft (plausiblerweise vorausgesetzt, daß Letzteres im relevanten Zeitraum keine signifikanten schichtenspezifischen Abweichungen vom Sparverhalten des Durchschnitts der Haushaltungen aufwies) entwickelten sich nicht in einer Weise, die erwarten lassen konnte, daß im hochwertigen Fernverkehr, der alle Merkmale eines Gutes des gehobenen, um nicht zu sagen des Luxusbedarfs aufweist, negative Substitutionseffekte durch positive Einkommenseffekte kompensiert oder gar überkompensiert würden.

Wenn so viele Faktoren einer Anhebung der Fahrpreise im hochwertigen Fernreiseverkehr entgegenstanden¹²⁾, warum erfolgte sie? Haben die Verantwortlichen die Marktlage verkannt? Oder ging es - das ist eine zweite Lesart - darum, eine Anhebung der Tarife im Berufs- und Schülerverkehr vom Ruch des (vorgeblich) Unsozialen zu befreien und politisch durchsetzbar zu machen, indem gleichzeitig und in Kenntnis der (zumindest möglichen) Folgen auch der Fernreiseverkehr verteuert wurde? Ein gemeinsames Interesse von Bundesregierung und Bundesbahn an einer Tarifierhebung im Berufs- und Schülerverkehr war unschwer auszumachen. Die Bundesregierung war wegen Haushaltsschwierigkeiten bestrebt, die Abgeltungszahlungen an die DB zu verringern bzw. jedenfalls ihren Zuwachs zu begrenzen, während bei der DB die für sie offensichtlich unbefriedigende Handhabung eben dieser Abgeltungsregelung ohnehin eine Präferenz für Verkehrseinnahmen gegenüber Abgeltungsansprüchen aus dem Verzicht auf Verkehrseinnahmen begründet¹³⁾. So spricht manches für die zweite Lesart, und es läßt sich aus der Sicht der DB ein »Koppelgeschäft«

¹¹⁾ So jedenfalls nach Beobachtungen der IHK Südlicher Oberrhein; dem Verf. mitgeteilt vom Verkehrsreferat. Vgl. auch Brög, W. u. a., Verkehrsmittelwahl - Geschäfts- und Dienstreiseverkehr, Forschungsauftrag des Bundesministers für Verkehr, zit. nach Dokumentation sozio-ökonomischer und technischer Forschungsarbeiten auf dem Gebiet des Verkehrs, Nr.30, in: Internationales Verkehrswesen, 28. Jg. (1976), S.190. - Zu einer offenbar abweichenden Ansicht, soweit der unvollständigen Wiedergabe einer Umfrage unter Firmenreisestellen zu entnehmen, vgl. Süßenguth, H., Möglichkeiten und Grenzen des Wettbewerbs zwischen Eisenbahn und Flugzeug im innerdeutschen und grenzüberschreitenden Verkehr - Beurteilung aus der Sicht des Luftverkehrs, in: Internationales Verkehrswesen, 28. Jg. (1976), S.23.

¹²⁾ Vgl. auch den Hinweis eines Mitgliedes des DB-Vorstandes, wonach »auch der DB bekannt (ist), daß der Geschäftsreiseverkehr in bestimmten Grenzen preiselastisch ist«. - Lehmann, H., Möglichkeiten und Grenzen des Wettbewerbs zwischen Eisenbahn und Flugzeug im innerdeutschen und grenzüberschreitenden Verkehr - Beurteilung aus der Sicht der Eisenbahn, in: Internationales Verkehrswesen, 28. Jg. (1976), S.18.

¹³⁾ Vgl. o. Verf., In Wahrheit eine Mrd. Überschuß - Die Deutsche Bundesbahn im Bundeshaushalt 1974, in: Verkehrswirtschaftliche Informationen der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands (GdED), 19. Jg. (1974), Nr. 4-6, S.1 ff.

dieses Zuschnitts auch nicht schlechthin als irrational abtun – nicht das Geschäft als solches ist irrational, sondern die Umstände sind es, die ihr ein solches Verhalten aufnötigen¹⁴⁾.

Zu b) Jeder, der mit Fragen der Sicherheit technischer Aggregate i. w. S. vertraut ist, weiß, daß es auch hier ein vom Maximum verschiedenes Optimum gibt – schlagwortartig kommt das zum Ausdruck in der ingenieurwissenschaftlichen Faustformel, daß für eine Unfallwahrscheinlichkeit von Null der Preis (gegen) Unendlich beträgt. Wo dieses Optimum liegt, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab, so von den Investitions- und laufenden Kosten von Vorkehrungen im Dienste der Sicherheit (Arbeits- und Produktsicherheit), aber insbesondere auch von gesellschaftlichen Wertvorstellungen. Damit ist das Optimum im Zeitablauf genauso wenig invariant wie diese; es ist plausibel anzunehmen, daß, ökonomisch interpretiert, Sicherheit ein Gut mit einer Einkommenselastizität > 1 ist. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen stellt in Ansehung der großen Massen, die auf der Schiene bewegt werden, die Gewährleistung auch »nur« optimaler Sicherheit des Betriebes ein aufwendiges Unterfangen dar. Auf der anderen Seite dürften aber die Produktionsbedingungen im Schienenverkehr einen hohen Sicherheitsgrad auch begünstigen – schärfer und in elementaren wirtschaftstheoretischen Kategorien formuliert: bei einem Ausgleich der gewogenen Grenzerträge einschlägiger Aufwendungen in allen Bereichen des Verkehrs wird der Sicherheitsgrad auf der Schiene deutlich höhere (und entsprechend werbewirksame) Werte erreichen als beispielsweise auf der Straße (vgl. Abbildung 1)¹⁵⁾.

Daß die private Wirtschaft Sicherheit als Optimierungsproblem sieht und behandelt, kann allgemein wohl unterstellt werden. Was wichtiger ist: Soweit erkennbar, akzeptieren Gesetzgeber und Aufsichtsbehörden eine solche Haltung durchaus (wie auch – noch offensichtlicher – z. B. im Bereich des Umweltschutzes) und tragen bei Erlaß, Durchführung und Überwachung einschlägiger Auflagen den wirtschaftlichen Folgen (z. B. hinsichtlich der Wettbewerbslage und damit der Sicherheit des Arbeitsplatzes in wirtschaftlichem Sinn) durchaus Rechnung. Ein Vergleich der von verschiedenen Herstellern entwickelten Sicherheitsautos mit Serienfabrikaten derselben Hersteller beleuchtet diese – außer vom Gesetzgeber auch vom breiten Publikum ziemlich widerspruchlos hingenommene – Kluft zwischen maximaler und optimaler Sicherheit sehr eindrucksvoll; die Diskussion um eine Geschwindigkeitsbegrenzung auf den Straßen – nicht so sehr die Alternative Tempo 100/130 versus »freie Fahrt für freie Bürger«, sondern eher die Alternative Tempo 80/100 des Winters 1973/1974 versus »freie Fahrt« – ist ein weiteres einschlägiges Beispiel.

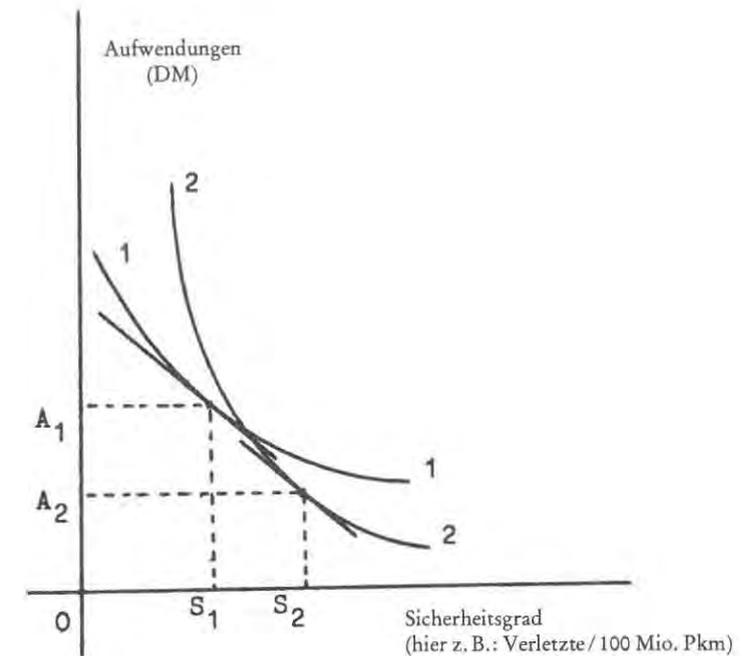
Es ist einem bundesbahnfremden technischen Laien nicht möglich, im Betriebsgeschehen der DB gleichermaßen *spektakuläre* Vorgänge zu identifizieren, mit denen sich die Behauptung untermauern ließe, daß die DB in Sicherheitsfragen Wirtschaftlichkeitsfragen hintan-

¹⁴⁾ Vgl. die in einer Zeitschrift, die – unbeschadet des redaktionellen Vorbehaltes, daß die »veröffentlichten Artikel freie Meinungsäußerungen der Verfasser (sind)« – wesentlich der Selbstdarstellung der DB dient, doch etwas ungewöhnliche Feststellung: »Sicher ist, daß bei der letzten Tarifierhöhung Anfang 1975, die im Durchschnitt eine Preissteigerung von 8,9% gebracht hat, der vom Markt her gegebene Spielraum bis zum letzten ausgenutzt wurde... Es wird eine herausragende Aufgabe der nächsten Jahre sein, die Preise so auf das Angebot abzustimmen, daß es am Markt gut verkauft werden kann.« – Hussong, H., Zwischen Rezession und Aufstieg – ein Überblick über den Jahresfahrplan 1976/1977, in: Die Bundesbahn, 52. Jg. (1976), S. 105.

¹⁵⁾ Vgl. auch Pierick, K., Zur Problematik der Verkehrssicherheit, in: Die Bundesbahn, 45. Jg. (1971), S. 439 ff. – Daß in vielen Fällen Investitionen gleichzeitig einer Erhöhung der Sicherheit und einer Rationalisierung betrieblicher Abläufe bzw. (auf der Straße) einer Verflüssigung des Verkehrs dienen – aus dem Bereich der Eisenbahnen sei beispielhaft auf die Dr-Stellwerke verwiesen –, wirft Zurechnungsprobleme auf, die hier nur nachrichtlich erwähnt seien.

Abbildung 1:

Schematische Darstellung des Zusammenhanges von Sicherheitsaufwendungen und Sicherheitsgrad im Schienen- und im Straßenverkehr



Zeichenerklärung:

- 1 Zusammenhang von Sicherheitsaufwendungen und Sicherheitsgrad im Schienenverkehr;
- 2 Zusammenhang von Sicherheitsaufwendungen und Sicherheitsgrad im Straßenverkehr;
- S₁ optimaler Sicherheitsgrad im Schienenverkehr;
- A₁ zugehörige Sicherheitsaufwendungen (periodenbezogen);
- S₂ optimaler Sicherheitsgrad im Straßenverkehr;
- A₂ zugehörige Sicherheitsaufwendungen (periodenbezogen).

stellt. Dagegen gibt es eine Fülle der Beobachtung auch durch Außenstehende zugänglicher Randerscheinungen. Sie fallen zum einen in der *Summe* als kostensteigernd und/oder ertragsmindernd beachtlich ins Gewicht und sind zum anderen wahrscheinlich – das ist hier die Hypothese und rechtfertigt im vorliegenden Zusammenhang ihre Behandlung – *symptomatisch*. Als Beispiele seien in willkürlicher Auswahl genannt:

– aus dem Fahrdienst: Der generelle Verzicht auf Einführung des vereinfachten Zugleitbetriebes auf Strecken mit Kreuzungen von Reisezügen, wie gering deren Zahl auch sein mag; zusätzliche Bremsprobe vor der Talfahrt auf einer eingleisigen Steilstrecke unter Beteiligung eines besonderen (!) Bremsbeamten, obwohl der Laufweg der meisten Züge auf einem nur 9 km entfernten Bahnhof beginnt bzw. dort wegen Triebfahrzeugwechsels

ohnehin eine Bremsprobe stattfindet; Beschränkung der Höchstgeschwindigkeit auf 160 km/h bis zur Einführung einer Linienzugbeeinflussung auch dort, wo die Trassenführung über längere Strecken höhere Werte erlauben würde (die SNCF läßt unter vergleichbaren Umständen bis 200 km/h zu)¹⁶;

- aus der Bahnübergangssicherung: Beobachtung der sog. Gefahrenfläche bestimmter Bahnübergänge bei unsichtigem Wetter durch Nebelposten, obwohl die Schrankenschließung angemessene Zeit im Voraus optisch und akustisch angekündigt wird;
- aus dem Bauwesen: Exzessiv personalaufwendige Sicherung von Gleisbaustellen auf zwei- und mehrgleisigen Strecken;
- aufgeworfen – wengleich nicht beantwortet – sei auch die Frage, ob die Einführung des Zugbahnfunkes – jedenfalls in dem vorgesehenen Umfang – einer Überprüfung nach Wirtschaftlichkeitskriterien standhält.

Die formelle Verantwortung für die einschlägigen betrieblichen Regelungen ist nicht eindeutig zu orten; sie verteilt sich auf mehrere Ebenen. Das sei am Beispiel der Sicherung von Bahnübergängen aufgezeigt. § 3 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes ermächtigt die Bundesregierung bzw. den Bundesminister für Verkehr, mit Zustimmung des Bundesrates »Rechtsvorschriften über . . . den Betrieb (von Eisenbahnen)« zu erlassen. Diese sind in der 1967 novellierten Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) zusammengefaßt, welche in § 11 in z. T. schon recht detaillierter Weise die Sicherung von Wegübergängen behandelt. Weitere Präzisierung enthält die geschäftsführend vom Bundesbahnenzentralamt München bearbeitete und von der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn verfügte Bahnübergangsvorschrift DV 815, die allerdings auch noch an vielen Stellen in unbestimmten Wendungen gehalten ist und damit den Direktionen bzw. ihren Bahnübergangsdezernenten sowie den örtlichen Dienststellen im Einzelfall einen Ermessensspielraum beläßt. Gewissermaßen neben dieser Vorschriftenhierarchie steht das Bundesbahngesetz; von Belang ist in vorliegendem Zusammenhang insbesondere § 38, wonach »die Deutsche Bundesbahn . . . dafür einzustehen (hat), daß ihre dem Betrieb dienenden baulichen und maschinellen Anlagen sowie die Fahrzeuge allen (!) Anforderungen der Sicherheit und Ordnung genügen. Baufreigaben, Abnahmen, Prüfungen und Zulassungen durch andere Behörden finden für die Eisenbahnanlagen und Schienenfahrzeuge nicht statt«. Der letzte Satz bedeutet, daß der DB für ihren Bereich die Wahrnehmung der Aufsichtstätigkeit obliegt, für die ansonsten Bau- und Gewerbeaufsichtsbehörden zuständig sind. Freilich trifft die DB damit auch die entsprechende Verantwortung und Haftung¹⁷!

Aus dem Wortlaut der erwähnten Vorschriften allein ergibt sich allerdings noch keineswegs zwingend, daß bei Fragen der Sicherheit Wirtschaftlichkeitsüberlegungen in den Hintergrund zu treten haben – wiewohl darüber spekuliert werden könnte, ob z. B. das Allgemeine Eisenbahngesetz und die EBO anders aussehen würden, wenn nicht das beherrschende Eisenbahnunternehmen DB rechtlich und die Masse der sonstigen Eisenbahnen – über die sie tragenden Gebietskörperschaften – faktisch nicht konkursfähig wären. Viel eher hat es den Anschein – und wird von Mitarbeitern der DB (jedenfalls inoffiziell) bestätigt –, daß auf

¹⁶ In dieser Frage scheint die DB neuerdings ihre Haltung modifizieren zu wollen. Vgl. *Bubel, H.*, Die Neubaustrecken der DB, eine Investition für die Zukunft, in: *Die Bundesbahn*, 52. Jg. (1976), S. 444.

¹⁷ Vgl. *Finger, H.-J.*, Eisenbahngesetze . . . a.a.O., S. 289 f.

jeder Ebene, vom Gesetzgeber bis zum einzelnen Bahnhofsvorstand und unter Einschluß der Rechtsprechung, Ermächtigungen und Vorschriften in einem Geist ausgelegt werden, der die wirtschaftlichen Konsequenzen zu treffender Entscheidungen außer acht zu lassen geneigt ist. Diese Feststellung oder vorsichtiger – Unterstellung impliziert, jedenfalls unterhalb der Ebene des Gesetzgebers, keine negative Wertung; jede andere Verhaltensweise könnte für einen Mitarbeiter der DB disziplinar- und strafrechtliche Folgen bis hin zum Verlust seiner beruflichen Existenz nach sich ziehen. Aber selbst der Gesetzgeber hat bis zu einem gewissen Grade die Möglichkeit der Exkulpation. Denn er steht – auf dem Wege über die gewählten Volksvertreter – unter dem Druck einer öffentlichen Meinung, die auf Eisenbahn- und Straßenverkehrsunfälle in durchaus ungleicher Weise reagiert, wie sich auf makabre Weise zeigte, als nach dem Zusammenstoß zweier Züge im Juni 1975 bei Warngau/Obb. für einmal (!) die Zahl der Getöteten im Schienenverkehr den Tagesdurchschnitt im Straßenverkehr knapp erreichte¹⁸). Nimmt man in folgerichtiger Anwendung *Veblen'scher* Erkenntnisse hinzu, daß die öffentliche Meinung, ihre Macher und Sprachrohre aus Mangel an Information dazu neigen, den Grad der Betriebsicherheit am Aufwand, insbesondere auch am personellen Aufwand zu messen, so ist die Argumentation geschlossen: Sinnlose oder jedenfalls unwirtschaftliche Sicherheitsvorkehrungen finden eine zwanglose Erklärung¹⁹).

Was würde eine Privatisierung der DB ändern? *Kurzfristig* im Ergebnis (und damit in der finanziellen Belastung) vermutlich wenig, im Prinzip gleichwohl wesentliches. Denn im Unterschied zum status quo mit seiner (tendenziellen) Verabsolutierung von Sicherheitsüberlegungen hätten diese nur mehr Bedeutung als eine unter mehreren Nebenbedingungen im Rahmen einer Optimierung des Betriebsapparates. *Langfristig* ist es der DB damit möglich, sich dem Fortgang des Lernprozesses elastisch anzupassen, den eine Privatisierung nach begründeter Erwartung beim Gesetzgeber, der Gewerbeaufsicht, der Öffentlichkeit usw. auslösen muß und an dessen – terminlich nicht zu fixierenden – Ende die DB nicht nur ein »normales« Unternehmen ist, sondern auch darauf bauen kann, als solches behandelt zu werden.

¹⁸ Daß diese nominelle zahlenmäßige Parität vor dem Hintergrund unterschiedlicher Anteile von Schiene und Straße an den gesamten Personenverkehrsleistungen streng genommen einer Relativierung bedarf, ist in der öffentlichen Diskussion unbeachtet geblieben und kann daher auch hier vernachlässigt werden.

¹⁹ Daß die Argumentation schlüssig ist, besagt nicht, daß sie »wahr« ist – auf einschlägige Dokumentationsschwierigkeiten wurde oben verwiesen – und besagt schon gar nichts über ihre wirtschaftliche Tragweite. Aber auch wenn man zugesteht, daß sich die Frage nach dem Optimum an Betriebssicherheit für eine öffentliche Erörterung kaum eignen würde: handfeste Symptome, daß sie gar nicht stattfindet oder folgenlos bleibt, gibt es unstrittig. Ansätze eines – gemessen an den politischen Realitäten vorerst noch desorientierten – Problembewußtseins läßt der Hinweis *Petrys* erkennen, daß man sich »in Anbetracht der absoluten Schutzwürdigkeit von Leben und körperlicher Unversehrtheit, aber auch (sic!) aus dem Gesichtspunkt des Konkurrenzschutzes der DB fragt . . ., warum nicht auch an die Einrichtungen des Straßenverkehrs einschl. der Fahrzeuge entsprechend hohe Sicherheitsanforderungen gestellt werden, auch wenn der Verkehrsnutzer dafür tiefer in die Tasche greifen muß« (*Petry, H.*, Verfassungsmäßigkeit der Kontingentierung im Güterfernverkehr, in: *Die Bundesbahn*, 52. Jg. [1976], S. 24 f.) – Was gesamtgesellschaftlich in Anbetracht der von *Petry* zu rechte beschworenen »Schutzwürdigkeit von Leben und körperlicher Unversehrtheit« interessiert, sind in erster Linie die monetären und nichtmonetären Unfallkosten des Verkehrssystems, nicht die der einzelnen Transportform. So gesehen, besagt es wenig, fall sich die Unfallbilanz des Schienenverkehrs geringfügig verschlechtern sollte, weil Sicherheit optimiert statt (tendenziell) maximiert wird. Denn hinsichtlich der Unfallbilanz des Verkehrssystems insgesamt erscheint uno actu die umgekehrte Entwicklung durchaus denkbar. Wenn und insoweit nämlich im Gefolge einer strengen Ausrichtung der Sicherheitsaufwendungen an Kosten-Nutzen-Überlegungen – durch Weitergabe von Einsparungen in den Fahrpreisen bzw. Frachten Verkehre der Schiene (zurück-) gewonnen werden, oder aber – das Ertragsbild stilllegungsgefährdeter Strecken bzw. verkraftungsgefährdeter Verkehre soweit verbessert wird, daß der Schienenbetrieb aufrechterhalten bleibt, entfallen Leistungen des Kraftverkehrs in allen seinen Erscheinungsformen, dessen Unfallkosten sich entsprechend verringern.

III. Die Deutsche Bundesbahn – Unternehmen ohne Lobby

Was im vorangegangenen Abschnitt erörtert wurde, nämlich politische Einflußnahmen auf das Marktverhalten und Betriebsgebaren der DB, stellt sich als Teil eines umfassenderen Phänomens dar. Denn gerade in einem Sozialstaat, wie ihn die Bundesrepublik kraft grundgesetzlicher Verpflichtung und erklärten Anspruchs darstellt, werden die Produktions- und Absatzbedingungen jedweden Unternehmens und jedweder Branche durch eine Fülle staatlicher Vorkehrungen mitbestimmt. Dieser Sachverhalt hat – von manchen (noch) beklagt, von den meisten nurmehr registriert und in begrenzter Weise (über Anhörungsrechte) sogar legalisiert – fast zwangsläufig zur Folge, daß Unternehmen und Branchen nach Möglichkeiten suchen, im parlamentarischen und vorparlamentarischen Raum ihre Interessen bei der Ausgestaltung solcher Regelungen zur Geltung zu bringen; ein wucherndes Verbändewesen zeugt davon. Der DB als Unternehmen (!) mangelt es an einer schlagkräftigen Lobby. Das erklärt sich nicht allein schon damit, daß es keinen vom Träger hoheitlicher Funktionen verschiedenen Kreis von Anteilseignern gibt und daß die Vorstandsmitglieder von der Bundesregierung bestellt werden. Denn aus einer solchen Konstruktion könnte auf Grund kurzer Kommunikationswege »theoretisch« auch ein Sonderverhältnis der DB zum Bundesverkehrsministerium bzw. der Bundesregierung hergeleitet werden, das zu ihren Gunsten ausschlägt. Eher wirkt einer unternehmerischen Interessenvertretung die viel kritisierte Zusammensetzung des Verwaltungsrates entgegen²⁰⁾; soweit die Mitglieder Wettbewerber der DB oder Gebietskörperschaften unterhalb des Bundes vertreten, ist ihnen eine solche unternehmerische Interessenvertretung vermutlich nicht ernsthaft zgedacht und mit Sicherheit nicht zuzumuten. Die entscheidende Ursache für das Fehlen einer Lobby dürfte jedoch in dem Umstand zu suchen sein, daß dem Management der DB kraft des Beamtenstatus, der ihm (mit wenigen Ausnahmen) eigen ist, und kraft des öffentlichen Charakters »seines« Unternehmens, dessen Finanzgebaren der Kontrolle des Bundesrechnungshofes unterliegt, (fast) das ganze Arsenal – gerade auch legaler – materieller und nichtmaterieller Vergünstigungen und Sanktionen nicht zur Verfügung steht, das andere Unternehmen unmittelbar oder über ihre Verbände zu Erlangung und Bewahrung von Einfluß auf Legislative und Exekutive nutzen können²¹⁾.

Wenn Unternehmensleitung und »Aufsichts-«, hier: Verwaltungsrat der DB als wirkungsvolles Gegengewicht zu legislativen und administrativen Bestrebungen offenkundig ausscheiden, so fragt sich, wie weit Arbeitnehmerorganisationen, für deren Funktionäre, zumindest soweit sie hauptamtlich tätig sind, die aufgezeigten Abhängigkeiten und Beschränkungen nicht gelten, diese Aufgabe wahrnehmen können oder wollen. Immerhin läßt sich für den privaten Sektor der Volkswirtschaft in nur geringer Vergrößerung konstatieren, daß hinsichtlich der Produktions- und Absatzbedingungen eines Unternehmens bzw. einer Branche, soweit sie außerbetrieblicher Natur sind (d.h. z.B. nicht die Arbeitsplatzgestaltung i.e.S. betreffen), die Sozialpartner – Eigentümer/Management einerseits und Gewerkschaften (von einer Minderheit von »Systemveränderern« abgesehen) andererseits – erkennbar gleichgerichtete Interessen verfolgen; Gegensätze werden erst virulent, wo es um die Aufteilung des erwirtschafteten oder erwarteten Ertrages geht. Konkret: Auch im Bewußtsein der Gewerkschaften hängt die Sicherung der Arbeitsplätze vom Vermögen des Unternehmens ab, sich

²⁰⁾ Vgl. Korff, H.-C., a.a.O., S.73.

²¹⁾ Auch Korff konstatiert – wengleich ohne eingehende Ursachenanalyse –, daß »verkehrspolitisch allzu oft die Interessen der privaten Verkehrsträger bevorzugt berücksichtigt (wurden)«. – Korff, H.-C., a.a.O., S. 47.

am Markt zu behaupten. Das Verhalten der Gewerkschaften in der Umweltschutzdiskussion, sobald diese über Grundsatzklärungen hinausgeht, legt davon vielfältig Zeugnis ab; ein eindrucksvolles Beispiel ist das zwiespältige Verhalten der IG Metall im Widerstreit zwischen öffentlichem und Individualverkehr, im Widerstreit zwischen der Neigung, in Übereinstimmung mit politischen Kräften, denen sie sich verbunden fühlt, den zivilisatorischen Nutzen des Autos zu relativieren bis hin zu einer »Verteufelung«, und der Einsicht, daß eine Politik aus solchem Geist kurz- oder mittelfristig unübersehbare Beschäftigungsrisiken heraufbeschwört²²⁾.

Für die Arbeitnehmerorganisation im Bereich der Bundesbahn stellt sich der Zusammenhang zwischen dem Abschneiden ihres Sozialpartners am Markt und der Sicherung der Arbeitsplätze wesentlich lockerer dar. Ihre nicht zuletzt auch aus verbandsegoistischen Motiven mit großem Nachdruck auf die Erhaltung bestehender Arbeitsplätze mit der Nebenbedingung einer vollen Beteiligung des DB-Personals an der Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst gerichtete Politik²³⁾ betreiben sie an unternehmerischen Mißerfolgen der DB vorbei und »sehen es dabei als selbstverständlich an, daß der Bund ohne Rücksicht auf die entgegengesetzten Gesetzesbestimmungen für die Liquidität (z. erg. der DB; der Verf.) einsteht und damit die Lohn- und Gehaltszahlung sicherstellt«²⁴⁾. Unter Berücksichtigung der Nichtkonkursfähigkeit der DB stellt sich ein solches nicht an der Ertragslage orientiertes Verhalten als durchaus zielrational dar; Beleg ist die wiederholte Bekundung des Bundesverkehrsministers und des Vorstandes der DB, der Personalabbau im Sinne der ministeriellen Zielvorgaben vom 11.12.1974 werde sich ohne Entlassungen vollziehen²⁵⁾, so wie sich der konjunk-

²²⁾ Vgl. in dem Zusammenhang auch den »Frontverlauf« in der Diskussion um den Ausbau des Kraftwerkes Voerde/Niederrhein.

²³⁾ Mit der verbandsegoistischen Motivierung ist der Sachverhalt angesprochen, daß – jedenfalls für eine »reine« Eisenbahngewerkschaft – jeder bei der DB wegfallende Arbeitsplatz, selbst wenn ihm bei einem anderen Verkehrsträger ein neugeschaffener Arbeitsplatz gegenüberstehen sollte, das Mitgliederpotential – auf kurze Sicht nicht immer notwendig auch den Mitgliederbestand – mindert; bei Gewerkschaften, die Branchen mit breiterer »Produktpalette« betreuen, entfällt diese Problematik ganz oder teilweise.

²⁴⁾ Korff, H. C., a.a.O., S.25.

²⁵⁾ Vgl. z.B. Vaerst, W., DB 1975: Größte Einsparung – größtes Defizit, in: Die Bundesbahn, 51. Jg. (1975), S.759; Gscheidle, K., Leitlinien der Bundesbahnpolitik, in: Die Bundesbahn, 52. Jg. (1976), S.8. – In der Tat dürfte es betriebs- und allgemeinpoltisch schwierig sein, Entlassungen auszusprechen (oder auch nur Kurzarbeit einzuführen), wenn die Hälfte der Belegschaft kraft Status von vornherein davon verschont bleibt und de facto nicht einmal bei einer anderen Bundesverwaltung eingesetzt werden kann (vgl. Korff, H. C., a.a.O., S.27; bzw. allgemein zu Problemen, die sich aus dem Fehlen eines für alle DB-Mitarbeiter einheitlichen Dienstrechts ergeben, Finger, H.-J., Stellung und Aufgaben der Deutschen Bundesbahn und ihre Auswirkung auf das Dienstrecht ihrer Mitarbeiter, in: Die Bundesbahn, 45. Jg. [1971], S.463ff.). – Eine solche Beschäftigungs- bzw. – sachlich zutreffender – Nichtentlassungs-garantie bedeutet, daß der gegen gewerkschaftliche Widerstände nun doch (?) durchgesetzte Abbau des Personalbestandes um zunächst 60.000 Dienstkräfte bis 1979 nur über Abgänge durch Zurruesetzung, Invalidität, Tod usw. sowie durch freiwillige Fluktuation erfolgen kann; konsequenterweise besteht z.Z. – unbefristet – eine Einstellungssperre und auch nach ihrer allfälligen Aufhebung sollen jährlich lediglich 1,5 % (!) des jeweils benötigten Personalbestandes durch Nachwuchskräfte ersetzt werden (vgl. Gröben, H.-J., Flexibilität im Personalbereich – eine Aufgabe von Dauer, in: Die Bundesbahn, 51. Jg. [1975], S.680f.). Da die freiwillige Fluktuation gegenwärtig – konjunkturbedingt – sehr gering ist und sich auch nach erfolgter wirtschaftlicher Erholung die für viele Arbeitnehmer in der BRD neuartige Erfahrung einer Massenarbeitslosigkeit vermutlich auf längere Zeit hin als psychologisches Fluktuationshemmnis bemerkbar macht (erst recht, was das Überwecheln von öffentlichen zu privaten Arbeitgebern angeht!), zeichnet sich eine zunehmende Überalterung des Personalbestandes der DB ab, deren Fernwirkungen wenig bedacht zu werden scheinen. Der wesentliche Gesichtspunkt dabei ist der folgende: Solange die Konzeption des life-long-learning mehr Programm denn bildungspolitische Realität darstellt und die Ausbildung vor dem Eintritt in das Berufsleben über die Bildung eindeutig dominiert, dürfte sich ein völliger oder auch nur weitgehender Verzicht auf die Ersetzung von Abgängen tendenziell verzögernd auf das Eindringen und die Diffusion von Innovationen auswirken – wenn man will: ein modifizierter Vintage-Ansatz, angewandt auf Humankapital. Im Bereich der DB stellt sich die angesprochene Innovationsproblematik möglicherweise in besonderer Schärfe, und zwar im höheren nichttechnischen Dienst, in dessen Zusammensetzung – fortdauerndes Überwiegen juristisch vorgebildeter Mitarbeiter – die (auch regierungsamtlich) seit langem angestrebte Wandlung der DB zum Wirtschaftsunternehmen noch kaum Niederschlag gefunden hat.

turbedingte Verkehrsrückgang des Jahres 1975 bemerkenswerter Weise ohne Kurzarbeit in irgend einem Leistungsbereich der DB vollzogen hat.

Im Ergebnis kämpft die DB – und d.h. in volkswirtschaftlicher Sicht: der Verkehrsträger Schiene – im vorparlamentarischen und parlamentarischen Raum mit ungleich schwächeren Bataillonen als die Mitbewerber – mit verkehrspolitischen Konsequenzen, die, wenn gleich schwer exakt abzuschätzen, gravierend sind.

IV. Vom Nutzen der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienug

Namentlich in zwei Bereichen gilt die DB in ihrer Eigenschaft als Schienenverkehrsmittel als unersetzbares Instrument der Daseinsvorsorge im Rahmen einer »Leistungs«-verwaltung, wird mithin ein eigenwirtschaftliches Verhalten der DB als unvereinbar mit bestimmten gesellschaftspolitischen Zielen (die zumeist in weiterem Sinne des Begriffs ganz oder teilweise verteilungspolitischer Natur sind) angesehen. Diese Bereiche sind

- die Güterverkehrsbedienug in »hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebieten«
- der Personenverkehr in Ballungsräumen.

Es soll im Zusammenhang mit dem Thema dieser Abhandlung keine Zieldiskussion stattfinden, sondern allein den Fragen der Zieladäquanz des angesprochenen instrumentalen Einsatzes von Schienenverkehrsleistungen sowie (im folgenden Abschnitt V) den Möglichkeiten der Wahrnehmung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben durch private Unternehmen nachgegangen werden.

Ein geradezu »klassisches« Anliegen staatlicher Schienenverkehrspolitik, das der Zeit des faktischen Landverkehrsmonopols der Eisenbahn entstammt, ist die gleichwertige Erschließung und Bedienung aller Teile des Staatsgebietes im Güterverkehr. Wie weit dem Anspruch jemals genügt wurde, bleibe hier außer Betracht. Unstreitig ist aber, daß sich im Zeitablauf die Ungleichwertigkeit der Schienenverkehrsbedienug zu Lasten der »Fläche« (mit Ausnahme einiger industrieller Umstellungsgebiete gleichbedeutend mit agrarischen Räumen) verstärkt hat und laufend noch verstärkt:

- Die Tarifgleichheit im Raum als materielle Ausfüllung des Grundsatzes der Gemeinwirtschaftlichkeit auf einem gegebenen Schienennetz (dessen Erweiterung über Jahrzehnte kaum mehr zur Diskussion stand) ist zunehmend durch Ausnahmetarife ausgehöhlt worden. Denn diese AT gelten teils nur für bestimmte Verbindungen und sparen oftmals gerade Versand- und Empfangsplätze im ländlichen Raum *explizit* aus – der Stückgut-Städtetarif 483 ist das jüngste Beispiel –, teils enthalten sie Elemente wie die große Mengenstaffel und sparen damit *faktisch* den ländlichen Raum aus.
- Die (verbleibende) Tarifgleichheit im Raum verlor in dem Maße für Verkehrsnutzer in der »Fläche« an Interesse, indem – vorwiegend als Folge zunehmenden durchschnittlichen Verarbeitungsgrades der zur Beförderung aufkommenden Güter – qualitative Aspekte der Verkehrsbedienug an Bedeutung gewannen. Hier rächte sich, daß die angestrebte Gleichwertigkeit, von Randaspekten abgesehen²⁶⁾, nie qualitativ interpretiert wurde.

²⁶⁾ Vgl. z. B. die Bestimmungen über Abfertigungs- und Beförderungsfristen in § 74 EVO.

Begünstigt werden durch die gemeinwirtschaftliche Schienenverkehrsbedienug in der »Fläche« seit jeher in erster Linie transportkostenintensive Branchen; überwiegend sind das keine ausgesprochenen Wachstumsbranchen, so daß sich der Fortbestand defizitärer Nebenbahnen tendenziell und in einem negativen Sinn strukturkonservierend auswirkt.

Aber das ist nur ein Einzelaspekt einer umfassenderen Problematik. Ganz offensichtlich verstößt eine Verkehrspolitik für die »Fläche«, die sich als Instrument einseitig der Schiene bedient – auch in den Fällen, in denen, bezogen auf die Beförderungsqualität, alternative Transportformen niedrigere (volkswirtschaftliche) Kosten aufweisen –, gegen die Grundregeln effizienter Faktorallokation; dieser Einwand gilt darüber hinaus allgemein für eine Regionalförderung, die selektiv bestimmte Elemente des Produktionsprozesses begünstigt und so zu Verzerrungen im Aufbau des Produktionsapparates führt. Die allokativ überlegene Alternative besteht in verkehrsmittelneutralen Frachthilfen an Betriebe in Fördergebieten – auf ihre Ausgestaltung soll hier nicht eingegangen werden – bzw. in produktionsmittelneutralen Förderungsmaßnahmen²⁷⁾. Beide Maßnahmen (-gruppen) können im Gegensatz zur gegenwärtigen »angebotsorientierten« gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienug als »nachfrageorientiert« bezeichnet werden; sie setzen Betriebe als Nachfrager von Verkehrsleistungen und anderen Produktionsmitteln instand, am Markt gebildete Frachten bzw. Preise zu tragen. Effizienzgewinne in Gestalt eines *ceteris paribus* verminderten gesamtwirtschaftlichen Ressourcenverzehr sind in dem Maße zu erwarten, in dem diese Frachten bzw. allgemein die Produktionsmittelpreise stärker als bisher die zugehörigen volkswirtschaftlichen Kosten und -unterschiede widerspiegeln²⁸⁾. Wo der geminderte Ressourcenverzehr zu Buche schlägt – ob beim Staat in Form von Einsparungen oder bei irgendwelchen privaten Wirtschaftseinheiten in Form erhöhter Gewinne, ist eine Tatfrage und letztlich irrelevant. Entscheidend ist gesamtwirtschaftlich allein, ob der Effizienzgewinn durch geeignete Vorkehrungen auf den Staat als Träger der Regionalförderung transferiert werden kann, ob mithin i. S. einer die wohlstandsökonomische Diskussion lange Zeit beherrschenden Auseinandersetzung Effizienz und Verteilung trennbare Sachverhalte darstellen. Das wird hier bejaht²⁹⁾.

Angesichts vielfältiger empirischer Evidenz – hier: der fortschreitenden Auszehrung, die

²⁷⁾ Vgl. auch Baum, H. und Kentner, W., Offene Fragen zur Verkehrsfinanzpolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 46. Jg. (1975), S. 257. – Dabei könnte alternativ zur gegenwärtigen Praxis, die bevorzugt bei betrieblichen Investitionen und der zugehörigen Infrastruktur ansetzt, an den Ausbau der sog. haushaltsnahen Infrastruktur gedacht werden, dem nach einer neueren empirischen Untersuchung im Zusammenhang mit der Attraktivität eines Standortes ein erheblicher Stellenwert zukommt (vgl. Hansmeyer, K. H., Fürst, D., Zimmermann, K., Standortwahl industrieller Unternehmen, Schriftenreihe der Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung, Bd. 1, Bonn 1973, S. 110 ff., S. 161), oder an eine Lohn- bzw. Gehaltszulage nach dem Muster der Berlinförderung. Beidesmal handelt es sich streng genommen nicht um produktionsmittelneutrale Maßnahmen; immerhin erfolgt der Ansatz näher bzw. im Fall der Einkommenszulage sogar unmittelbar bei einer Zielvariablen der Regionalpolitik, wenn die Erhaltung der gegenwärtigen räumlichen Verteilung der Bevölkerung insgesamt wie auch ihres aktiven Teils eine zutreffende Interpretation der einschlägigen – und von einer breiten Zustimmung getragenen – Minimalzielsetzung des Bundes und der Länder darstellt. Wieweit die Operationalität bzw. Effizienz speziell einer solchen Zulage zum Arbeitseinkommen an die »Insellage« Berlins gebunden ist, kann hier nicht abgeschätzt werden. – Vgl. hierzu auch die im Zuge der Bestrebungen zur Umgestaltung der EG-Agrarpolitik als Alternative zu den gegenwärtigen Preisstützungsmaßnahmen immer wieder ins Gespräch gebrachten produktionsneutralen Subventionen oder die Diskussion um Objekt- versus Subjektförderung im Bereich der Sozialpolitik.

²⁸⁾ Diese Feststellung ist nicht im strengen Sinne des Begriffes beweisbar (Problem der »unvollkommenen Umgebung«), aber plausibel. Vgl. Lipsey, R., Lancaster, K., The General Theory of Second Best, in: Review of Economic Studies, Vol. 24 (1956–57), S. 11 ff., und die daran anschließende Diskussion. Zum Problemkreis Einzelreisepolitik versus allokationsneutrale Transfers im allgemeinen vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, Kosten und Preise öffentlicher Unternehmen, als Manuskript vervielfältigt, Bonn 1975, insbesondere Tz. III. 7, III. 10, III. 11.

²⁹⁾ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, Tz. a.a.O., III. 7 und passim.

viele Nebenstrecken erfahren haben, was die absolute Höhe ihres Verkehrsaufkommens und den Anteil an dem gesamten (Fern-)Verkehrsaufkommen ihres Einzugsbereiches angeht – wird der unmittelbare Nutzen der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbediening in der Literatur inzwischen als Verwechslung von Mitteln und Zielen auch ziemlich einhellig gering veranschlagt. Es werden ihr dagegen von einigen Autoren mittelbare Nutzen zugeschrieben, und zwar als

a) Marktregulativ

und

b) Instrument zur Gewährleistung eines landesplanerischen/regionalpolitischen »Vertrauensschutzes«.

Zu a) Es wird sinngemäß argumentiert³⁰⁾, daß eine Entlassung der DB aus ihren gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, die in der bisherigen Diskussion allerdings kaum je mit einer Infragestellung ihres Status verbunden worden ist, die folgende Wirkungskette auslöst: Radikale Streckennetzverkürzung – Aufhören der Präsenz der DB in der Fläche – Konzentration bzw. Kartellierung des Angebotes im gewerblichen Güterkraftverkehr – fortschreitende Auseinanderentwicklung der Frachtniveaus des Knotenpunkt- und des Flächenverkehrs.

Ein Ende der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbediening ist eine mögliche, wie oben dargestellt u.U. sogar erwünschte, gleichwohl aber keine zwangsläufige Folge einer Privatisierung der DB; f.darauf wird zurückzukommen sein. Daß eine an den üblichen Zielsetzungen privater Großunternehmen orientierte DB das Schienennetz auf Dauer in seinem gegenwärtigen Umfang betreiben würde, kann dagegen als ausgeschlossen gelten. Akzeptiert man andererseits die Ausführungen unter II.b. und die Kritik etwa Korffs an der gegenwärtigen Personalwirtschaft der DB³¹⁾, so wird im Gefolge einer Privatisierung vom vorhandenen Schienennetz mit Sicherheit mehr übrigbleiben als das »betriebswirtschaftlich optimale Netz« i.S. des sog. Vaerst-Modells³²⁾ – auch ohne ergänzende volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Kalküle, wie sie der von der Bundesregierung eingesetzten Staatssekretärsausschuß in die laufenden Überlegungen einbringen soll³³⁾. So wenig mithin eine Privatisierung der DB ohne weiteres mit einer Netzverkürzung des Umfanges in Verbindung gebracht werden kann, wie sie sich unter dem unternehmerischen Status quo abzeichnet, so wenig schlüssig ist die Verknüpfung tatsächlich erfolgreicher Streckenstilllegungen mit dem Aufhören jeglicher Präsenz der DB in den betroffenen Gebieten. Die Präsenz bleibt unmit-

³⁰⁾ Vgl. u.a. Hoffmann, R., Rückzug der Eisenbahnen aus der Fläche? Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen, Bd. 46, Hannover 1956, S. 70 f.; Oettle, K., Forderungen der Landesplanung an die Verkehrsplanung, in: Raumforschung und Raumordnung, 30. Jg. (1972), S. 113.

³¹⁾ Vgl. Korff, H. C., a.a.O., S. 23 ff.

³²⁾ Vgl. o. Verf., So wünscht sich die Bahn das Schienennetz, in: Deutsche Verkehrszeitung, 30. Jg. (1976), Nr. 11, S. 7.

³³⁾ Eine genaue Aussage ist nicht möglich. Denn in seiner gegenwärtigen, auf das Jahr 1985 hin konzipierten Form gründet das »Vaerst-Modell« auf bestimmten Annahmen bezüglich der Zuweisung von Investitionsmitteln, des Abbaues von Personal, der Verkehrsentwicklung usw. (vgl. Vaerst, W., DB 1975: Größte Einsparung – größtes Defizit, a.a.O., S. 755 ff.; ferner ders., Erläuterungen zum betriebswirtschaftlich optimalen Netz der DB, in: Die Bundesbahn, 52. Jg. [1976], S. 95 f.). Abgesehen davon, daß diese Annahmen nicht gesichert sind, käme ihnen im vorliegenden Zusammenhang Aussagekraft nur dann zu, wenn sie der – einstweilen gänzlich hypothetischen – Entwicklung von Investitionen, Personalbestand, Absatz usw. im Falle einer Privatisierung der DB gegenübergestellt würden. – Im übrigen läßt sich bezweifeln, daß das »Vaerst-Modell« auch nur ein betriebswirtschaftliches Optimum darstellt, da die Streckenrechnungen keinen Ansatz für einen Zubringerwert enthalten. – Mitteilung der DB – Bundesbahndirektion Karlsruhe – an den Verf.

telbar erhalten im Kleingut- und im Containerverkehr³⁴⁾, wo die DB auch in den Fällen alleiniger Vertragspartner eines Verladeters ist, in denen sie im Straßenzu- und -ablauf Auftragsunternehmer einschaltet; die Präsenz bleibt in den übrigen Verkehrsbereichen mittelbar erhalten über den konventionellen gebrochenen Verkehr Schiene/Lkw, wie er mutatis mutandis der Binnenschiffahrt eine weit über die einzelnen Wasserumschlagplätze hinausreichende Transportakquisition ermöglicht³⁵⁾. An der Dominanz des ungebrochenen Lkw-Transportes im Gütereingang und -versand ländlicher Räume werden die verschiedenen Formen fort-dauernder Präsenz der DB nichts ändern. Es genügt aber – und dieser Sachverhalt ist mit dem Begriff »Marktregulativ« angesprochen –, daß sie durch ihre Existenz im Verein mit der Möglichkeit des Ausweichens auf Werkverkehr die Preisspielräume namentlich des Güterfernverkehrs auf der Straße begrenzen. Ein übriges dürfte ein kürzlich ergangenes Urteil des Bundesverfassungsgerichtes bewirken³⁶⁾, das es sehr zweifelhaft erscheinen läßt, ob nach einer Entlassung der DB aus ihren gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen die Kontingentierung im gewerblichen Lkw-Fernverkehr aufrecht erhalten werden kann. Denkbarerweise würde es dann – ggf. als Übergangsregelung – zu einer Kartelllösung nach dem Muster des Spediteur-Sammelgutverkehrs kommen; aber daß ein solches privates Kartell über seine (unverbindlichen) Preisempfehlungen je eine stärkere Machtstellung erringt als das gegenwärtige durch eine restriktive Markt Zugangsregelung abgestützte Zwangskartell, erscheint ausgeschlossen³⁷⁾.

Eine relative Verteuerung des Flächenverkehrs im Vergleich zum Knotenpunktverkehr steht gleichwohl zu erwarten; sie ist die in Kauf zu nehmende Folge einer stärker an Effizienzüberlegungen orientierten Regionalförderung. Da Effizienzgewinne entstehen, ist rechnerisch nicht nur eine volle Kompensation der betroffenen Verkehrsnutzer möglich, sondern – unbeschadet fallweiser Friktionen – eine Besserstellung gegenüber dem ursprünglichen Zustand³⁸⁾.

Zu b) Insbesondere Oettle argumentiert sinngemäß, daß die Auflassung von Teilen der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur – in der Praxis wird es sich dabei immer um die Stilllegung von Schienenstrecken handeln – das Vertrauen in die Dauerhaftigkeit landesplanerischer Zielvorstellungen schlechthin erschüttere und so eine ohnehin gegebene Vorzugstellung der Verdichtungsräume im Zusammenhang mit Entscheidungen über die Standort- und Wohnsitzwahl weiter verstärke³⁹⁾. In abgewandelter Form tauchen solche Überlegun-

³⁴⁾ Die aktuelle Bedeutung des Containerverkehrs in der »Fläche« ist gering, sein Potential aber offenbar bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Denn nach einer neueren empirischen Untersuchung sind in vielen Fällen sowohl die produktbezogenen Voraussetzungen (Wert der Transportgüter je Gewichts- und/oder Raumeinheit) als auch die unternehmensbezogenen Voraussetzungen (Partiegröße, Regelmäßigkeit des Beförderungsaufkommens, Versandentfernung) durchaus gegeben. – Vgl. Drude, M., Müller, J. H., Oley, W., Schuchhardt, G., Der Einfluß der Raumordnung auf die Verkehrsteilung zwischen Schiene und Straße im Güterverkehr ländlicher Sanierungsgebiete, Forschungsauftrag des Bundesministers für Verkehr, als Manuskript vervielfältigt, Freiburg 1973, S. 80. – Baeseler hat im übrigen schon 1956, lange schon vor der sog. »Containerrevolution«, den raumordnungspolitischen Nutzen von Nebenbahnen mit dem Hinweis relativiert, daß die »Alimentierung« der Hauptstrecken am kostengünstigsten über einen Ausbau des Behälterverkehrs erfolgen könne. Vgl. Baeseler, W., Leben landwirtschaftliche Gebiete von den Nebenbahnen? in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, 8. Jg. (1956), S. 245.

³⁵⁾ Vgl. Aberle, G., Die Grundlagen einer ökonomischen Verkehrs-koordination unter besonderer Berücksichtigung des Zu- und Ablaufverkehrs der Binnenhäfen, Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Nr. 21, Düsseldorf 1966, S. 107 ff.

³⁶⁾ Abgedruckt einschl. der Begründung in: Deutsche Verkehrszeitung, 29. Jg. (1975), Nr. 144, S. 8 ff.; vgl. auch Petry, H., a.a.O., S. 23 ff.

³⁷⁾ Im Nahverkehr ist die faktische Monopolstellung des Verkehrsträgers Lkw wegen der durch leichten Marktzutritt bedingten nahezu atomistischen Angebotsstruktur unproblematisch.

³⁸⁾ Vgl. auch die Ausführungen oben.

³⁹⁾ Vgl. Oettle, K., Eigenwirtschaftliche Wegenetze? Kritische Anmerkungen zum Wegekostenbericht, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 15. Jg. (1970), S. 159 f.; ferner ders., Forderungen der Landesplanung . . . , a.a.O., S. 115.

gen aber auch bei Autoren mit durchaus abweichender verkehrspolitischer Grundhaltung auf, so etwa bei *Aberle*, der einem Schienenanschluß Bedeutung für den »subjektiven Vorstellungsrahmen« privater Investoren bezüglich der Standortgunst beimißt⁴⁰⁾.

Die Argumentation ist theoretisch zwar nicht unbedingt schlüssig (was von den betreffenden Autoren auch nicht behauptet wird); mit der Existenz eines Eisenbahn- oder auch Wasserstraßenanschlusses ist per se noch nichts über die Bedingungen seiner Nutzung gesagt, und umgekehrt ist, wie erwähnt, auf die verschiedenste Weise eine volle Kompensation der Verkehrsnutzer für Mehrkosten denkbar, die ihnen z. B. aus der Stilllegung einer Schienenstrecke entstehen. Relevanz ist dieser Argumentation gleichwohl nicht abzuspüren – offenbar bedarf das Vertrauen in die Dauerhaftigkeit regionalpolitischer Zielvorstellungen eines gegenständlichen Anhaltes, wie ihn ein noch so großzügig dotiertes finanzielles Förderungsprogramm (ob Steuererleichterungen, ob Subventionen) nicht darstellt: Es bleibt in der allgemeinen Anschauung Papier, sein Inhalt widerruflich – was rein rechtstechnisch im übrigen zutrifft, und von den zyklisch auftretenden Haushaltsklemmen ist allemal auch die Regionalförderung betroffen worden. Anders als mit Hinweis auf die Bedeutung eines »gegenständlichen Anhaltes« wäre rational kaum zu erklären, warum z. B. politische und wirtschaftliche Kreise des Saarlandes sich einen Wasserstraßenanschluß selbst zu der Zeit nicht ausreden ließen, zu der die Zulässigkeit von Als-Ob-Tarifen noch nicht zur Debatte stand. Diese Haltung war insofern um so bemerkenswerter, als – zumal im Falle des als vollschiffige Verbindung zum Rhein bevorzugten Saar-Pfalz-Kanals – abzusehen war, daß der Einkommenseffekt des Baues nur zu einem geringen Teil dem Saarland zugute kommen werde; schon unter diesem Aspekt konnte etwa der – ebenfalls vom Bund mitfinanzierte – Rhein-Main-Donau-Kanal abseits der Frage seiner verkehrlichen Sinnhaftigkeit vom Land Bayern durchaus positiver beurteilt werden.

Es braucht für Zwecke der vorliegenden Untersuchung nicht die grundsätzliche Tragweite etwa der Argumentation *Oettles* voll ausgelotet zu werden. Denn es genügt festzuhalten, daß jenes Maß an landesplanerischem Vertrauensschutz, welches sich je in Nebenbahnen verkörpert haben mochte, durch sukzessive Pläne zur Konzentration des DB-Streckennetzes – mal mehr, mal weniger weitgehend und immerhin zum Teil in die Tat umgesetzt – erschüttert, wenn nicht für immer verspielt ist. Eine Privatisierung bedeutet in dieser Situation eher ein Element der Stabilisierung, da die für Investitions- und Desinvestitionsentscheidungen maßgeblichen langfristigen Ertragserwartungen privater Wirtschaftseinheiten insgesamt geringeren Schwankungen unterliegen als politische Prioritäten. Daß Konstanz konstituierendes Prinzip (ganz im Sinne *Euckens*) auch einer effizienten Regionalpolitik darstellt, die auf private Aktivitäten als Komplement zu staatlichen Maßnahmen abstellt, bleibt – als häufig mißachtete Binsenwahrheit – unberührt.

V. Gemeinwirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung durch Privatunternehmen

Es wurde oben am Beispiel des Güterverkehrs Sinn und Unsinn der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung abgehandelt, weil sie, historisch gesehen, in Deutschland und anderswo ein wesentlicher Grund für die Übernahme (großer Teile) des Eisenbahnwesens in staatliche Regie war. Unabhängig von dieser Erörterung ist zu prüfen, ob eine Privatisierung der DB ihre Inanspruchnahme für gemeinwirtschaftliche Leistungen im herkömmlichen Sinne des

⁴⁰⁾ Vgl. *Aberle, G.*, Investitionsprobleme bei der Gestaltung der Verkehrsinfrastruktur, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 37. Jg. (1966), S. 220f.

Begriffes schlechthin unmöglich macht. Die Fragestellung bezieht sich vornehmlich auf den Personenverkehr in Verdichtungsräumen. Denn für diesen wird in der Literatur nach wie vor einhellig die Funktionstüchtigkeit (vor dem Hintergrund hier nicht zu erörternder Normen) einer ausschließlichen Steuerung über den Markt im Grundsatz bezweifelt⁴¹⁾, obwohl mittlerweile auch sein Nutzen als überwiegend individuell oder jedenfalls gruppenspezifisch zurechenbar angesehen wird und obwohl – Stichwort »road pricing« – technische Vorkehrungen zur Internalisierung externer Kosten einschl. der Stauungskosten (und – falls zutreffend – Nutzen) des Individualverkehrs in absehbarer Zeit zur Einsatzreife gedeihen dürften⁴²⁾. Die Frage nach der Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit von privatunternehmerischem Status und gemeinwirtschaftlicher Aufgabenwahrnehmung interessiert aber auch unter dem Aspekt des Güterverkehrs, weil es darum geht, ob allein schon eine positivere Einschätzung des Erschließungseffektes von Schienenstrecken durch die relevanten Entscheidungsträger, als sie oben zum Ausdruck kam, als Hindernis für eine Privatisierung der DB anzusehen ist⁴³⁾.

Eine generelle Unvereinbarkeit kann ohne weiteres verneint werden⁴⁴⁾. Es braucht nur auf die Leistungen privater Omnibusunternehmen im Ausbildungsverkehr verwiesen zu werden bzw. auf ähnliche – umfassendere – Modelle einer »Vertragslösung« im Zusammenhang mit Überlegungen zur Schaffung sog. Nahverkehrsverbände; auch in anderen Leistungsbereichen der Volkswirtschaft finden sich Beispiele in Fülle. Die Frage, ob (und ggf. wo) ein Schwellenwert der gemeinwirtschaftlichen Inanspruchnahme eines Unternehmens existiert, bei dessen Überschreitung es »verfahrensmäßig« praktikabel ist, sich eines öffentlichen Unternehmens als Erfüllungsgehilfen zu bedienen, erscheint zwar sinnvoll, wird aber hier nicht weiter verfolgt, nachdem selbst die gegenwärtige Diskussion um eine Neuausrichtung der Bundesbahnpolitik, die am öffentlichen Status des Unternehmens nicht rüttelt, unbestritten die Abkehr von der herkömmlichen Global- zu Gunsten einer Einzelsubventionierung vorsieht⁴⁵⁾.

Eine auftragsweise Wahrnehmung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben durch private Unternehmen verbunden mit Einzelsubventionierung – diese beiden Sachverhalte lassen sich zwar logisch, kaum aber faktisch voneinander trennen – hätte gegenüber dem bestehenden System den wesentlichen Vorteil, die Kosten offenzulegen, die aus jeder Leistung bzw. Gruppe von Leistungen der öffentlichen Hand entstehen – die Natur dieser Kosten bleibt hier noch

⁴¹⁾ Das gilt auch für Autoren, die generell einer Liberalisierung der Verkehrsmärkte sehr zuneigen. Vgl. z. B. die Einordnung der Leistungen des öffentlichen Personennahverkehrs als meritorische Güter bei *Willeke, R.*, Die volkswirtschaftliche und gesellschaftspolitische Bedeutung des öffentlichen Personennahverkehrs, in: *Kern, H.*, u. a.: Steigerung der Wirtschaftskraft des ÖPNV, Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Heft 51, Bielefeld 1972, S. 22ff.; ferner *ders.*, Verkehrsfinanzierung zwischen Markt und Staat, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 46. Jg. (1975), S. 207ff.

⁴²⁾ Vgl. *Kentner, W.*, Planung und Auslastung der Verkehrsinfrastruktur in Ballungsräumen, Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Düsseldorf 1972, und die dort angegebene Literatur.

⁴³⁾ Dabei muß es sich nicht um eine Dauersubventionierung von Eisenbahnstrecken handeln. Denn eine wesentliche Aufgabe der Verkehrsinfrastrukturpolitik als Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung – und eine der Gründe, sie nicht allein an kaufmännischen Rentabilitätskalkülen auszurichten – ist es, durch bewußtes Schaffen und Vorhalten von Überkapazitäten private Investitionen anzuregen. Im Erfolgsfall wächst die Verkehrsnachfrage allmählich in die vorhandenen Kapazitäten hinein, so daß es einer Subventionierung u. U. nicht länger bedarf. So wird auch der Maxime genügt, die der Regionalpolitik im Rahmen einer Marktwirtschaft unterstellt wird: daß jedes geförderte Objekt sich langfristig aus eigener Kraft im Wettbewerb zu behaupten hat. Zwar sind Eisenbahnstrecken nicht Objekt, sondern Instrument der Regionalpolitik; sie nicht der zitierten Maxime zu unterstellen, würde diese aber offensichtlich aushöhlen. Vgl. *Müller, J. H.*, Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik, Berlin 1969, S. 111.

⁴⁴⁾ Vgl. auch *Baum, H.* und *Kentner, W.*, a. a. O., S. 241f.

⁴⁵⁾ Vgl. Zielvorgaben des Bundesministers für Verkehr, a. a. O., Tz. 1. 2.

offen – und ermöglicht damit einen Effizienzvergleich mit alternativen wirtschaftspolitischen Instrumenten. Daß die Möglichkeit zum Anreiz wird, setzt allerdings institutionelle Änderungen voraus. Denn wenn bislang regionale Entscheidungsträger bis hinauf zu den Ländern – diese auf der Grundlage formeller Mitwirkungsrechte über den Verwaltungsrat der DB bzw. §§ 44 und 52 Bundesbahngesetz – praktisch jedweder Streckennetzkonzentration widersprochen und sie damit immerhin verzögert haben, so geschah dies abseits irgendwelcher (möglicherweise irriger) Vorstellungen über strukturpolitische Ziel-Mittel-Beziehungen aus dem rationalen Kalkül heraus, daß für eine Förderregion bzw. ein Bundesland die Opportunitätskosten der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung, jedenfalls kurzfristig und soweit ausgewiesen, gleich Null sind: Ressourcen, die durch die Stilllegung einer Schienenstrecke frei werden, bleiben im Regelfall nicht dem seitherigen Einzugsbereich erhalten und dort für andere einschlägige Maßnahmen verfügbar; sie fallen ersatz- und entschädigungslos weg⁴⁶).

Welche institutionellen Änderungen werden angesprochen? Dieser Komplex soll hier, da er den Rahmen des Themas sprengt, nicht vertieft werden, doch geht es im Kern um die Bündelung der gegenwärtig bei verschiedenen Ressorts bzw. Instanzen lokalisierten Entscheidungs- und Finanzierungszuständigkeiten für die verschiedenen regionalpolitischen Instrumente vom Verkehrswegebau über Investitionszuschüsse für gewerbliche Neuansiedlungen bis zum beruflichen Bildungswesen⁴⁷).

Es wurde oben als Vorteil der auftragsweisen Wahrnehmung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben verbunden mit Einzelsubventionierung bezeichnet, daß sie zu höherer Kostentransparenz führt; die Natur der Kosten war offengeblieben. Das ist ein Hinweis darauf, daß im Zusammenhang mit vertraglichen Vereinbarungen zwischen öffentlichen Interessenten und einem privaten DB-Nachfolger die gesamten Probleme virulent werden, die das öffentliche Auftragswesen schlechthin kennzeichnen (Ermittlung von Selbstkostenpreisen usw.)⁴⁸). Sie werden akzentuiert durch die Angebotsstrukturen im öffentlichen Personenverkehr der Verdichtungsräume und im Güterverkehr der »Fläche«, selbst wenn man die Größe (oder Breite) der relevanten Substitutionslücken nicht an der technischen Distanz zwischen dem Schienenverkehr und anderen Transportformen, sondern an der (geringeren) ökonomischen Distanz zwischen den jeweiligen Leistungsangeboten in der Sicht der Nachfrager mißt. Die Folge ist, daß in den ausgewiesenen Kosten öffentlicher Hände für gemeinwirtschaftliche Auflagen über den geldlichen Gegenwert des tatsächlichen Ressourcenverzehr hinaus auch Transfers enthalten sind; für einen durchschlagenden Einwand gegen den befürworteten

⁴⁶) Daß dieser Kalkül bei langfristiger und gesamtwirtschaftlicher, unter Berücksichtigung der Existenz von Kompensationsmechanismen (und seien sie informeller Natur) aber auch bei kurzfristiger und auf Partikularinteressen abgestellter Betrachtungsweise irrig ist, liegt auf der Hand; daß er gleichwohl handlungsbestimmend ist, läßt sich ziemlich zwanglos mit Hilfe ökonomischer Demokratietheorien begründen.

⁴⁷) So könnte man sich vorstellen, daß im Rahmen vorab festgelegter Globalzuweisungen des Bundes für die Förderregionen diese – über noch zu schaffende Beschlusskörperschaften etwa nach dem Beispiel der Regionalverbandssammlungen in Baden-Württemberg – oder das betreffende Bundesland im einzelnen über die Mittelverwendung entscheiden. Ganz im Sinne der staatsrechtlichen Begründung des föderalistischen Prinzips käme damit einerseits die (denkbare Weise) größere Sachgerechtigkeit ortsnaher Entscheidungen zum Zuge und würden andererseits zum Nutzen des Staatsganzen alternative förderungspolitische Konzeptionen einem Leistungsvergleich unterworfen (Innovationseffekt des Föderalismus). – Vgl. *Wagener, F.*, System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in Gemeinden, Schriftenreihe der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. – Nur nachrichtlich sei erwähnt, daß so zwar Regionalplanung aus den Beschränkungen einer Querschnittsplanung befreit und zur Fachplanung wird – daß damit uno actu aber andere Bereiche staatlicher Planung, etwa die Verkehrsplanung, den umgekehrten Weg gehen!

⁴⁸) Vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, a.a.O., Tz. V. 2.

Systemwandel in der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung wird das nicht halten, wer Effizienz und Verteilung als trennbare Sachverhalte ansieht.

VI. Privatisierung der Deutschen Bundesbahn und Verkehrsordnung

Es ist bislang die Frage nach wechselseitigen Beziehungen zwischen dem unternehmensrechtlichen Status der DB und der Verkehrsordnung als Ganzes ausgeklammert worden. Man könnte es dabei auch belassen und sich in Ansehung des Mischcharakters der Wirtschaftsordnung in der Bundesrepublik pragmatisch auf die Position zurückziehen, daß eine Privatisierung der DB ordnungspolitisch einen neutralen Vorgang darstellt. Ein Blick auf die USA, in denen ebenfalls das Verkehrswesen einen ordnungspolitischen Ausnahmehereich bildet und gleichwohl ein noch viel größerer Teil der Verkehrsleistungsproduktion als in der BRD, wenn schon nicht unbedingt markt-, so doch privatwirtschaftlich organisiert ist, bestätigt diese Position. Dem widerspricht nicht, wenn vor dem Hintergrund des Verhältnisses von Eigentums- und Wirtschaftsordnung im allgemeinen weiterführend argumentiert wird, daß eine Privatisierung der DB die Voraussetzungen für eine Liberalisierung der Verkehrsmärkte verbessert und umgekehrt ohne eine solche Liberalisierung der potentielle Beitrag einer Privatisierung der DB zur Leistungsfähigkeit des Produktionsapparates der Volkswirtschaft nur teilweise ausgeschöpft werden kann. Es ist dieser letztere Aspekt, um dessentwillen die Verkehrsordnungspolitik gestreift werden soll.

Um die vorliegende Untersuchung aber nicht mit der gesamten komplexen Liberalisierungsproblematik zu befrachten, wird hier an wesentliche Ergebnisse der einschlägigen Diskussion angeknüpft, die zwar nicht unbestritten, doch immerhin für eine starke Strömung innerhalb der deutschen Verkehrswissenschaft repräsentativ sind. Danach wird unbeschadet der Notwendigkeit regulierender Eingriffe die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs im Bereich der Superstruktur des Verkehrswesens (im Unterschied zur Bereitstellung der Infrastruktur) prinzipiell bejaht mit der Maßgabe, daß zuvor die Startbedingungen der Verkehrsträger einander angeglichen werden⁴⁹). Den unstreitig wichtigsten Teilkomplex einer Angleichung der Wettbewerbsbedingungen bilden – jedenfalls im nationalen Rahmen – die Wegekosten. Hier zeichnet sich auf unabsehbare Zeit noch keine Lösung ab. Einer kategorialen Zurechnung, wie sie allein politisch Chancen zu haben scheint, steht als sachlich-methodische Schwierigkeit entgegen, daß sie sich als Aufteilungsmodus in erster Linie konventioneller Gemeinkostenschlüssel bedient, die in ihrer Struktur logisch nicht begründbar sind. Die Alternative – marktstrategische Kostenanlastung in Verbindung mit der Einrichtung von Verkehrswegefonds⁵⁰) – hat trotz theoretischer Vorzüge das Stadium gelegentlicher wissenschaftlicher Erörterung bislang nicht verlassen.

Es ist nationalökonomische Klippschule, daß bei dezentraler, marktmäßig erfolgreicher Steuerung des Wirtschaftsprozesses eine Preisbildung auf der Grundlage der volkswirtschaftlichen Kosten eine notwendige Bedingung effizienter Faktorallokation darstellt; was den Verkehrs-

⁴⁹) Vgl. beispielhaft die Beiträge zu der insbesondere Ende der 50er/Anfang der 60er Jahre sehr lebhaften verkehrsordnungspolitischen Grundsatzdiskussion von *Willeke, R.*, Margentarife – ein Weg zur Wettbewerbsordnung des Verkehrs? in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 35. Jg. (1964), S. 71 ff.; *Hamm, W.*, Preise als verkehrspolitisches Ordnungsinstrument, Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Bd. 17, Heidelberg 1964; *Jürgensen, H.*, Grundsätze und Leitlinien einer gemeinsamen Verkehrspolitik, in: Schiene und Straße, 11. Jg. (1964), S. 61 ff.

⁵⁰) Vgl. dazu *Willeke, R.*, und *Aberle, G.*, Zur Lösung des Wegekostenproblems, Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie e. V., Nr. 4, Frankfurt 1970, S. 68 ff., S. 81 ff.

bereich angeht, hat nicht zuletzt die auf EG-Ebene zeitweise einflußreiche marginalistische Schule den Blick hierfür geschärft. Wenn aber ordnungspolitischer Rigorismus b. a. w. jede Liberalisierung des Verkehrs blockiert, so fragt sich, ob damit der Stellenwert einer (völligen) Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zutreffend eingeschätzt wird⁵¹). In mehrerer Hinsicht sind daran Zweifel möglich.

a) Die Bedeutung einer »korrekten« Belastung aller Verkehrsträger mit »ihren« Wegekosten hängt unmittelbar mit dem Gewicht zusammen, das in der Sicht der Verlager bzw. Reisenden Frachten bzw. Fahrpreisen bei der Verkehrsmittelwahl zukommt. Dies Gewicht ist im Verhältnis Schiene/Straße nach übereinstimmender Meinung in der Literatur gering und noch abnehmend – gerade die Infrastrukturkosten des Kraftverkehrs sind es aber, die preispolitisch das diffizilste Problem darstellen. Im Verhältnis Schiene/Binnenschiffahrt spielen bei der Art der zur Beförderung aufkommenden Güter Frachten für die Verkehrsteilung eine größere Rolle, doch beschränkt sich das Infrastrukturkostenproblem im wesentlichen auf die Bestimmung des sog. Verkehrsanteils an den Gesamtkosten der Wasserwege, während die kategoriale Zurechnung wegen des vergleichsweise homogenen Fahrzeugbestandes der Binnenschiffahrt geringere Schwierigkeiten bereitet.

Sehr viel nachhaltiger als durch eine nach Art und Höhe im relevanten Schwankungsbereich unterschiedliche Belastung mit Wegekosten werden die Wettbewerbsbedingungen der Verkehrsträger durch qualitative Merkmale ihrer Wegenetze – Ausdehnung und Ausstattung – bestimmt, so daß sich aus unterschiedlichen Einflußmöglichkeiten auf die einschlägigen Investitionen einschneidende Wettbewerbsverzerrungen ergeben können. Dieser Gesichtspunkt war in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion um eine Angleichung der Startbedingungen bisher von untergeordneter Bedeutung. Denn die DB vermochte wegen ihrer finanziellen Abhängigkeit vom Bund keinen Nutzen daraus zu ziehen, daß sie (zusammen mit den NE) als einziger Verkehrsträger über ihre Infrastruktur formal selber verfügt, während im Bereich des Kraftverkehrs und der Binnenschiffahrt auch ohne (explizite) Mitwirkungsrechte der (gewerblichen und nichtgewerblichen) Verkehrstreibenden eine ausgesprochen expansive Infrastrukturpolitik verfolgt wurde. Wie weit eine privatisierte und damit finanziell verselbständigte DB in der Lage wäre, die institutionelle Trennung von »Weg« und »Betrieb« bei ihren Konkurrenten für sich zu einem wettbewerblichen Vorteil umzumünzen, hängt insbesondere davon ab, welchen Gang die Bemühungen um eine integrierte Verkehrswegeplanung nehmen. Zwar ist deren Anliegen nicht primär wettbewerbsspolitisch, sondern aus dem Wissen um externe Effekte der Verkehrsinfrastruktur geboren, doch wirkt das ihr eigentümliche Entscheidungsverfahren im Sinne einer Angleichung der Wettbewerbsbedingungen.

b) Die uneingeschränkte Bindung einer Liberalisierung der Verkehrsmärkte an die vorherige Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen orientiert sich einseitig an dem statischen Effizienzbegriff der paretianischen Wohlfahrtsökonomik; ihre Zielvariable ist allein die »äußere« (Allokations-)Effizienz. Zwar geschieht dies nur in der Theorie, denn es bleibt durchaus unklar, welchen Bezug die verkehrspolitische Praxis in der BRD, die auf eine inhaltliche Verteidigung des Schienenanteils am gesamten Verkehrsaufkommen hinausläuft, zum Konzept optimaler (intra-sektoraler) Faktorallokation hat. Es geschieht aber gleichwohl

⁵¹) Vgl. auch aus jüngster Zeit eine Stellungnahme des DIHT, der zwar an der Abfolge »erst Harmonisierung, dann Liberalisierung« festhält, gleichwohl aber auf die Gefahr hinweist, daß ein generelles Junktim dieser Art Fortschritte in der gemeinsamen EG-Verkehrspolitik auf der Grundlage der in der Tendenz »liberalen« Kommissionsvorschläge vom April 1975 verhindert. – Vgl. o. Verf., Handelstag gegen Lockerung der EG-Marktordnung im Verkehr, in: Deutsche Verkehrszeitung, 30. Jg. (1976), Nr. 31, S. 1.

um den Preis einer Vernachlässigung der »inneren« Effizienz, jenes dynamischen Prozesses einer ständigen Verbesserung des Verhältnisses von Faktoreinsatz und Ertrag im betrieblichen Leistungsvollzug, wie er offenbar am wirksamsten durch den »Zwang« in Gang gehalten wird, sich im Wettbewerb auf dem Markt zu behaupten⁵²). Quantifizieren lassen sich weder die Veränderungen der »äußeren« noch der »inneren« Effizienz, die einer ohne oder vor Angleichung der Startbedingungen erfolgenden Eingliederung des Verkehrs in die Marktwirtschaft und Privatisierung der DB zuzurechnen wären – ex post nicht und schon gar nicht ex ante. Aber für Veränderungen der ersteren Kategorie erscheint nicht einmal das Vorzeichen bestimmt, während für solche der letzteren Kategorie mit gutem Grund angenommen werden kann, daß es positiv ist⁵³).

Im übrigen stellt die Verabsolutierung der »äußeren« Effizienz (und sei es auf dem Papier) eine Eigentümlichkeit des Verkehrssektors dar, geben anderswo Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen keineswegs in jedem Fall Anlaß, unter Berufung auf Marktversagen ordnungspolitische Ausnahmereiche zu deklarieren und sie (ggf. zeitweilig) aus der Marktwirtschaft auszugliedern. So läßt sich das Problem einer unterschiedlichen und nicht nach dem Verursacherprinzip internalisierten Belastung der Umwelt durch konkurrierende Produktionsrichtungen mit dem Wegekostenproblem, was die Art (nicht notwendigerweise auch das Ausmaß) der Wirkungen angeht, durchaus vergleichen, sind in der Realität sehr wahrscheinlich die Einsatzgrenzen etwa zwischen Metallen und Kunststoffen nicht dort zu finden, wo sie nach den Regeln optimaler Faktorallokation verlaufen »müßten«⁵⁴).

VII. Privatisierung der Deutschen Bundesbahn: Die Einwände Korffs

Es wurde eingangs festgestellt, daß in der gegenwärtigen Privatisierungsdiskussion von der DB, wenn überhaupt, eher beiläufig die Rede ist. Eine Ausnahme in der Literatur bildet Korff, dessen – soweit das Gesamtunternehmen angesprochen ist, durchweg ablehnende – Gedankenführung allein schon aus diesem Grunde eine Auseinandersetzung lohnt⁵⁵).

a) Die DB erbringe als Teilmonopolist auf den Märkten des Massengut- und Personenfernverkehrs Leistungen, die allein aufgrund ihres Umfanges von anderen Verkehrsträgern nicht erbracht werden könnten. Deshalb bedürfe es der Erhaltung einer bundesweit operierenden Eisenbahn, wobei »die Sicherung und Vorrangigkeit dieses Verkehrs zu Krisen- und Spannungszeiten eindeutig für eine hoheitliche Organisation« den Ausschlag gäben. Dies zeigten auch Erfahrungen in den Vereinigten Staaten, wo »die privatwirtschaftliche

⁵²) Oettle weist zwar darauf hin, daß »die Betriebswirtschaftslehre ... mit den Methoden des Zeitvergleichs, des Betriebsvergleichs und der technologisch-arbeitswissenschaftlichen Kostenanalyse genügend Mittel« bereit halte, um eine wirtschaftliche Leistungserstellung »auch ohne Rentabilitäts- und Wettbewerbsdruck« zu besorgen (vgl. Oettle, K., Forderungen der Landesplanung ..., a.a.O., S. 115). Aber das Argument setzt im Grunde eine Aufdeckung von Produktivitätsdefiziten – auf diese zielen die genannten Methoden primär ab – schon mit deren Abbau gleich.

⁵³) Diese Annahme verwerfen heißt die ökonomische Begründung der Marktwirtschaft überhaupt in Frage stellen – was zumindest den Rahmen der vorliegenden Abhandlung sprengen würde. Vgl. hierzu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, a.a.O., Tz. III. 13 ff. und im übrigen die Ausklammerung der konventionellen Argumentation im Widerstreit zwischen dezentraler/privatkapitalistischer und zentraler/kollektivistischer Lenkung des Wirtschaftsprozesses oben unter 1.

⁵⁴) Dabei soll eingeräumt werden, daß kraft des Beharrungsvermögens alles Bestehenden die Aufrechterhaltung des ordnungspolitischen Status quo in einem Sektor der Volkswirtschaft und seine Änderung in einem anderen verschiedene Dinge sind.

⁵⁵) Für »privatisierungsfähig« hält Korff dagegen einzelne Leistungsbereiche, z. B. den Personennah- bzw. -regionalverkehr außerhalb der Ballungsgebiete (nach erfolgter Verlagerung auf die Straße) und den Kleingutverkehr. Vgl. Korff, H. C., a.a.O., S. 69 f.

Organisationsform (z. erg. der Eisenbahnen; der Verf.) nur notdürftig aufrechterhalten (wird)*⁵⁶).

Diese Argumentation *Korffs* ist in mehrerer Weise anfechtbar:

- Wohl kann unbeschadet der Problematik des Markt Begriffes und aller auf ihm basierenden Klassifikationsschemata der Einordnung der DB als Teilmonopolist gefolgt werden⁵⁷), wobei die Stärke dieser teilmonopolistischen Stellung in den vergangenen Jahrzehnten mit dem Ausbau der Straßen und Binnenwasserwege (wie dubios der letztere in wirtschaftlicher Betrachtungsweise auch zu beurteilen sein mag), aber auch mit der Entwicklung des Luftverkehrs fortlaufend abgenommen hat. Völlig unklar bleibt allerdings der Stellenwert dieses marktmorphologischen Sachverhaltes bei *Korff*. Zwar wird für Leistungsbereiche, in denen die Produktionsbedingungen eine starke Konzentration des Angebotes begünstigen (im Extremfall: quasi-natürliche Monopole), aus wettbewerbpolitischen Überlegungen eine öffentliche – deswegen noch nicht notwendig hoheitsrechtlich ausgestaltete – Trägerschaft gelegentlich auch von grundsätzlichen Befürwortern einer marktwirtschaftlichen/privatkapitalistischen Ordnungsform befürwortet⁵⁸). An diese Argumentationsrichtung knüpft *Korff* jedoch nicht einmal in Andeutungen an.

Aber selbst wenn zu befürchten stünde, daß eine privatisierte DB Marktmacht in mißbräuchlicher Weise ausübt, ist öffentliche Trägerschaft nicht die einzige mögliche Vorkehrung zur Abwehr dieser Gefahr und u.U. nicht einmal die wirkungsvollste. Die Gebührenpolitik der Deutschen Bundespost (aber auch mancher Energieversorgungsunternehmen), angesiedelt im Spannungsfeld zwischen fiskalischen und wirtschaftlichen Erwägungen, weckt immerhin starke Zweifel.

- Die Behauptung, die Beförderungsleistungen der DB könnten allein aufgrund ihres absoluten Umfangs und ihres Anteiles an den gesamten in der BRD erbrachten Beförderungsleistungen (der in diesem Zusammenhang nicht marktformentheoretisch interpretiert zu werden braucht) nicht auf andere Verkehrsträger verlagert werden⁵⁹), ist in dieser apodiktischen Form bei längerfristiger Betrachtung offensichtlich falsch, im übrigen aber irrelevant, denn sie impliziert letztlich, daß nicht einmal für Teile des gegenwärtigen Leistungsangebotes mindestens kostendeckende Preise am Markt durchgesetzt werden könnten – könnten sie es nämlich, stellte sich insoweit auch ohne staatliche Aktivität die Frage einer Verkehrsverlagerung nicht. Einer solchen Implikation – und damit indirekt der Notwendigkeit staatlichen Tätigwerdens, damit Schienenverkehr in der BRD überhaupt stattfindet – widerspricht sogar der Ergebnisbericht des DB-Vorstandes zum betriebswirtschaftlich optimalen Netz⁶⁰).
- Daß die Sicherstellung vorrangiger Versorgungsaufgaben in Krisen- und Spannungszeiten besonderer Organisationsformen bedarf – nicht nur im Verkehrssektor –, ist unbestritten, aber noch kein überzeugender Grund, die Eisenbahn als einen unter mehreren Verkehrsträgern auch in »normalen« Zeiten gewissermaßen unter Ausnahmerecht zu stellen.

⁵⁶ *Ebenda*.

⁵⁷ Anderer Ansicht in seiner Stellungnahme zu *Korff* ist *Höbndorf*. Vgl. *Höbndorf, P.*, Die Betriebsverwaltungen des Bundes – Bundesbahn, Bundespost – in der Krise: Anmerkungen zu einer Studie, in: Internationales Verkehrswesen, 28. Jg. (1976), S. 31 f.

⁵⁸ Vgl. die insbes. im angelsächsischen Sprachraum lebhaft Auseinandersetzung um öffentliche Kontrolle (regulation) versus öffentliche Trägerschaft (public enterprise) für Bereiche, in denen die Produktionsbedingungen eine Monopolisierung des Angebotes begünstigen; hier beispielhaft *Wilcox, C.*, Public Policies towards Business, 3. Aufl., Homewood Ill. 1966, S. 18 ff. und passim.

⁵⁹ Vgl. *Korff, H. C.*, a.a.O., S. 16 f.

⁶⁰ Vgl. *Vaerst, W.*, Erläuterungen zum betriebswirtschaftlich optimalen Netz der DB, a.a.O., S. 95 f.

- Der Hinweis auf die Vereinigten Staaten von Amerika verkennt die Ursache der Schwierigkeiten, nämlich die historisch zu erklärenden und noch nicht in vollem Umfang abgebauten mannigfachen Behinderungen der Eisenbahnen durch die staatliche ICC⁶¹), und beruht zudem auf einer – bei europäischen Autoren ziemlich verbreiteten – Tendenz, Einzelercheinungen im Nordosten der Vereinigten Staaten (Zusammenbruch der Penn Central u.a.) mit seinen dem Eisenbahnverkehr nicht eben günstigen Produktionsbedingungen unzulässig zu verallgemeinern.

b) Eine im Gefolge einer Privatisierung der DB mögliche, aber nicht zwangsläufige Erhöhung der Sozialtarife »könne unabsehbare Folgen für die allgemeine Preisentwicklung oder für anstehende Tarifabschlüsse haben«⁶²) – womit *Korff* die Bedeutung der Ausgaben für öffentliche Verkehrsmittel im Budget selbst unterer Einkommensschichten grob überzeichnet, während er die Frage nach der Inzidenz der eingesparten Abgeltungszahlungen überhaupt nicht stellt⁶³).

c) Die Kreditaufnahme der DB bilde als Teil der öffentlichen Verschuldung »eines der wichtigsten Steuerungselemente für eine ausgewogene Konjunkturpolitik«⁶⁴) – was wachstumshemmende Disproportionalitäten im Aufbau des volkswirtschaftlichen Produktionsapparates geradezu provoziert. Ein spezifischer Stabilitätsbeitrag des Verkehrssektors wird mangels Eignung in der verkehrswissenschaftlichen Literatur daher auch ziemlich einhellig abgelehnt⁶⁵). Das Argument *Korffs* unterschätzt im übrigen die Möglichkeiten einer Niveausteuering des Wirtschaftsprozesses über die indirekte Beeinflussung der privaten Verschuldung (hier insbesondere der Unternehmen), wengleich sich Dosierung und zeitliches Profil des geld- und finanzpolitischen Mitteleinsatzes im konkreten Fall derzeit noch nicht mit befriedigender Genauigkeit bestimmen lassen.

d) Bei der Ausschöpfung von Möglichkeiten der (negativen) Rationalisierung gegen örtliche Widerstände »von den Ländern bis zu den Bürgerinitiativen« und dem Abschluß von Tarifverträgen sei für die DB »die Bundesregierung . . . , die, in welcher politischen Zusammensetzung auch immer, die volle finanzielle Verantwortung für die großen Bundesbetriebsverwaltungen (gemeint: DB und DBP; der Verf.) mitzutragen hat«, die einzige und unersetzbare Stütze. »Wie sollten sie sich ihrer übermächtigen Sondergewerkschaften erwehren, die womöglich mit Unterstützung von nahestehenden Bundestagsabgeordneten und Regierungsvertretern in den Verwaltungsräten über eine Mehrheit verfügen?«⁶⁶).

Schlüssig sind auch diese Gedankengänge nicht.

- Daß bei dem heutigen Bewußtseinsstand der Öffentlichkeit auch ein Privatunternehmen – allein im Interesse seines Goodwill – über Betriebsteile nicht in einer Weise verfügen kann bzw. wird, wie sie die Eigentümerrrechte bei voller Ausschöpfung formal zulassen, wird nicht bestritten. Wieso es sich schwerer tun soll als die DB in ihrem gegenwärtigen Status,

⁶¹ Vgl. z. B. *Pegrum, D. F.*, Transportation, Economics and Public Policy, 3. Aufl., Homewood Ill. 1968, S. 198 ff. und passim.

⁶² *Korff, H. C.*, a.a.O., S. 36.

⁶³ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., Tz. III, 4, III. 6.

⁶⁴ *Korff, H. C.*, a.a.O., S. 37.

⁶⁵ Vgl. z. B. *Beth, H.-L.*, Ökonomische Grundlagen der Planung von Straßen, Verkehrswissenschaftliche Forschungen, Schriftenreihe des Instituts für Industrie- und Verkehrspolitik der Universität Bonn, Bd. 13, Berlin 1966, S. 130 ff.; *Sandhäger, H.*, Verkehrsweginvestitionen als stabilisierungspolitisches Instrument, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 47, Göttingen 1967.

⁶⁶ *Korff, H. C.*, a.a.O., S. 38 f. – *Korff* spricht in dem Zusammenhang von einer »privatwirtschaftlichen Scheinkonstruktion«, S. 36 f. dagegen explizit von (Re-)Privatisierung. Ob diese terminologische Unterscheidung bewußt vorgenommen worden ist, bleibt offen. *Höbndorf* geht über sie hinweg (vgl. *Höbndorf, P.*, a.a.O., S. 34).

in dem sie nach § 14 Abs. 4 BbG für jede Betriebseinschränkung oder organisatorische Änderung von Belang die Genehmigung des Bundesverkehrsministers einzuholen hat, bleibt gleichwohl offen und wird auch durch die Art, in der die 1968 (!) von der Bundesregierung beschlossene Einstellung teils des Reise-, teils des Gesamtverkehrs auf 5100 Strecken-km abgewickelt wurde, nicht gedeckt.

- Es ist nicht erkennbar, warum sich ein Privatunternehmen, bei dem als Folge überzogener Personalkostensteigerungen fast zwangsläufig in gewissem Umfang Arbeitsplätze zur Disposition stehen, Gewerkschaften gegenüber in einer schwächeren Lage befinden soll als ein Unternehmen, das Arbeitsplätze – außer ggf. (nicht automatisch!) im Zusammenhang mit Abgängen – nicht zur Disposition stellen darf, weil die Inhaber teils rechtlich nicht kündbar sind, teils faktisch nicht auf der Grundlage einer Beschäftigungsgarantie derselben Bundesregierung, die nach Korff dem Unternehmen Stehvermögen verleiht. – Daß es auf gewerkschaftlicher Seite eines – langjährigen – Lernprozesses bedarf, bleibt unberührt.

Darüber hinaus ist nicht anzunehmen, daß eine privatisierte DB Arbeitnehmervertretern eine stärkere Repräsentanz im Aufsichtsrat zugesteht als nach den geltenden Vorschriften über Mitbestimmung auf Unternehmensebene erforderlich. Sollte je eine Überparität der Arbeitnehmerseite gesetzlich verankert werden – ggf. auf dem Umweg über Vermögensbildungsfonds –, so wäre sie kein Sonderproblem der DB⁶⁷⁾.

VIII. Schlußbemerkung

Schienenverkehr ist vorderhand eine unter mehreren Technologien zur Ortsveränderung von Personen und Gütern; als solche freilich nicht ohne attraktive Merkmale, um beispielhaft auf den niedrigen spezifischen Energieverbrauch (bezogen auf die Einheit der Bruttolast) und den hohen Anteil automatisierungsfähiger betrieblicher Abläufe zu verweisen. Über Tatsache und Ausmaß der Nutzung der Schienenverkehrstechnologie wie aller anderen Bestandteile unseres technischen Wissens entscheiden letztlich jedoch wirtschaftliche Gesichtspunkte. In diesem Sinn ist Schienenverkehr entgegen einer häufig gebrauchten Phrase⁶⁸⁾ nicht »unentbehrlich« – »unentbehrlich« ist keine ökonomische Denkkategorie. Im Gegenteil: wenn Prognosen gefolgt wird, nach denen der jährliche Zuschußbedarf der DB (Bilanzverlust und Abgeltungsleistungen) »unter unveränderten Bedingungen« allein zwischen 1975 und 1980 von 11 auf 18 Milliarden DM steigen wird⁶⁹⁾, dann mag sich in der Tat ein Zeitpunkt absehen lassen, zu dem es sinnvoll wäre, auf Schienenverkehr in der Bundesrepublik zu verzichten. Aber die Bedingungen sind nicht unveränderbar, und so entscheiden über den künftigen Stellenwert der Schiene im Verkehrssystem Bereitschaft und Fähigkeit der Verantwortlichen, die Produktionsbedingungen so zu gestalten, daß technische Leistungsmerkmale in ein »nachfragegerechtes« Verkehrsangebot umgesetzt werden können.

⁶⁷⁾ Die oben unter b.–d. referierten Einwände Korffs gegen eine Privatisierung der DB zitiert zustimmend Höbndorf, P., a.a.O., S. 34.

⁶⁸⁾ Vgl. z. B. die als Antwort auf das »Vaerst-Modell« von der GdED verbreitete Broschüre »Rettet die Bahn – der Schienenverkehr ist unentbehrlich«, Frankfurt 1976.

⁶⁹⁾ Vgl. Aberle, G., Die Situation der Deutschen Bundesbahn, a.a.O., S. 10 f.

Summary

To an important degree informational political influences on its management and attitude towards the market may be considered as responsible for the unfavorable economic situation of the DB. By means of examples the author explains these influences and their effects aside the legal tasks of the DB. and fights for the thesis that they cannot be suppressed otherwise than by denationalization. For the author the common economic transport services of the DB. don't hinder from denationalization. On the one hand considerations of efficiency are speaking for its extensive replacement by other instruments (neutral as to the production means), one the other hand it seems to be possible to accomplish remaining common economic tasks also by a private undertaking. With reference to the USA. it is denied that a DB. denationalization should produce a kind of "liberalization automatism" with regard to the transport tasks in its totality. The author affirms however that by denationalization the conditions for liberalization of the transport tasks will be improved – and the contrary.

Résumé

Des influences politiques à titre d'information sur la gestion de l'entreprise et le comportement sur le marché peuvent, dans une mesure considérable, être rendues responsables de la situation économique défavorable des Chemins de Fer Fédéraux d'Allemagne (DB.). Au moyen d'exemples l'auteur explique ces influences s'effectuant à part de l'ordre légal et plaide pour la thèse qu'elles ne seraient efficacement à supprimer que par la dénationalisation. D'après l'auteur l'obligation de la DB. de transporter à l'intérêt public n'empêcherait pas la dénationalisation. D'une part, les considérations se référant à l'efficacité parlent en faveur d'un large remplacement de la dénationalisation par d'autres instruments (neutres quant aux moyens de production), d'autre part il paraît possible de charger aussi bien une entreprise privée des fonctions restantes d'intérêt public. En se référant aux Etats-Unis il est mis en doute que la dénationalisation de la DB. provoque pour ainsi dire une « automaticité de libéralisation » par rapport aux transports pris en totalité. La question, si par une dénationalisation les conditions d'une libéralisation des transports s'amélioreraient – aussi bien qu'inversement – est affirmée par l'auteur.