

Fortsetzung von Heft 2 / 1986

Regulationspolitik im Güterverkehr

VON HERBERT BAUM, ESSEN

Inhalt

1. Kapitel: Der Stand der Regulationsdiskussion
 1. Zur Chronik
 2. Reformbarrieren
2. Kapitel: Ziele der Regulationspolitik
 1. Strukturelles Marktversagen
 2. Externe Effekte
 3. Öffentliches Interesse
3. Kapitel: Verkehrspolitische Regulationsinstrumente
 1. Preisregulationen
 2. Marktzugangs- und Kapazitätsregulierungen
 3. Auflagen für die Angebotsgestaltung
 4. Investitionslenkung
 5. Steuern und Subventionen
4. Kapitel: Wirkungen der Regulationspolitik im Güterverkehr
 1. Kosten-Nutzen-Analysen für Marktregulationen
 - 1.1. Methodik
 - 1.2. Ergebnisse
 - 1.3. Kritik
 - 1.4. Ein anderer Ansatz
 2. Die Effizienz des intramodalen Wettbewerbs
 - 2.1. Die Allokationsfunktion von Preisdisparitäten
 - 2.1.1. Hypothesen
 - 2.1.2. Konkurrenzmärkte von Eisenbahn und gewerblichem Straßengüterfernverkehr
 - 2.1.3. Konkurrenzmärkte von Eisenbahn und Binnenschifffahrt
 - 2.2. „Marktzwang“ zur Preisparallelität?
 - 2.2.1. Preise und Kosten
 - 2.2.2. Preise und Produktivität
 - 2.2.3. Preise und Nachfrage
 - 2.3. Die These des strukturellen Marktversagens
 - 2.3.1. Das Marktphasenargument
 - 2.3.2. Das Homogenitätsargument
 - 2.4. Übersteigerungen des Qualitätswettbewerbs
 - 2.5. Zur Rolle der politischen Kollusion

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Herbert Baum
 Universität Essen Gesamthochschule
 Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik
 Universitätsstraße 12
 4300 Essen 1

Deutsche (gekürzte) Fassung des Berichts „Possibilities and Limits of Regulation in Transport Policy“ für das 62. Round Table der Conférence Européenne des Ministres des Transports in Paris am 29./30. 9. 1983.

3. Der verkehrsträgerinterne Wettbewerb
 - 3.1. Regulationsbedingte Wettbewerbsbeschränkungen
 - 3.1.1. Abschwächung des Innovationswettbewerbs
 - 3.1.2. Der Konzessionshandel: Schließung eines Wettbewerbsventils
 - 3.1.3. Aufbau von Überkapazitäten
 - 3.1.4. Behinderung des kombinierten Verkehrs
 - 3.1.5. Konzentration, Betriebsgröße und Wettbewerb
 - 3.2. Tarifstruktur und „interne“ Allokation
 - 3.2.1. Effizienzhypothesen
 - 3.2.2. Die Wertdifferenzierung
 - 3.2.3. Die Mengendifferenzierung
 - 3.2.4. Die Entfernungs-differenzierung
 - 3.2.5. Tariffdifferenzierungen im Stückgutverkehr
 - 3.3. Findet doch Wettbewerb statt?
 - 3.3.1. Zur Ausschöpfung von Preismargen
 - 3.3.2. Das Phänomen des Untergrundwettbewerbs
 - 3.3.3. Chicago-School-Argumente
 - 3.3.4. Die Folgerung: Von obsoleten Regulationen zur Wettbewerbsverfassung
 - 3.4. Der Werkverkehr – Störfaktor der Verkehrsmarktordnung?
 - 3.4.1. Steuerpolitische Diskriminierungen
 - 3.4.2. Das Lizenzierungsverfahren zwischen Informations- und Lenkungs-funktion
 - 3.4.3. Besteht überhaupt ein Regulationsbedarf?
4. Rentabilitätsstabilisierung der Verkehrsunternehmen
 - 4.1. Preisrelationen und Marktanteile
 - 4.2. Kosten-Preis-Scheren
 - 4.3. Gewinner und Verlierer
 5. Förderung wirtschaftlich schwacher Regionen
 - 5.1. Das Ergebnis: Benachteiligung statt Förderung
 - 5.2. Die Auswirkungen einer Deregulation
 - 5.3. Der „Vorteilhaftigkeitssaldo“ für die Problemregionen
 6. Verkehrssicherheit, Umweltschutz und Energieknappheit
 - 6.1. Verkehrssicherheit
 - 6.2. Umweltschutz
 - 6.3. Vorsorge für den Energiekrisenfall
 7. Sektorale Inflationsbekämpfung
5. Kapitel: Alternativen zu einer reglementierenden Verkehrspolitik
 1. Deregulation: Hypothesen und Erfahrungen
 - 1.1. Das Szenario der Risiken
 - 1.2. Großbritannien
 - 1.3. Schweden
 - 1.4. – Europäische Gemeinschaft
 2. Zur ökonomischen Begründung einer Marktliberalisierung
 3. Elemente eines Deregulationsprogramms

4. Rentabilitätsstabilisierung der Verkehrsunternehmen

4.1. Preisrelationen und Marktanteile

Im Ladungsverkehr zu Regeltarifen von Eisenbahn und Straßengüterfernverkehr (Tabelle 1 und 4) hat bei weitgehend konstanten Preisrelationen eine Verschiebung in den Marktanteilen zugunsten des Straßengüterverkehrs und zum Nachteil der Eisenbahn stattgefunden. Der theoretisch zu erwartende Zusammenhang von steigenden Preisrelationen und abnehmenden Mengenrelationen, der auf eine preisbedingte Nachfrageumlenkung schließen lassen würde, ist weder im Massenverkehr noch im Stückgutverkehr nachweisbar.

Die Mengenrelationen zwischen Massenverkehr der Eisenbahn zu Ausnahmetarifen und Verkehrsaufkommen der Binnenschifffahrt zeigen ein sich von Jahr zu Jahr veränderndes Verlaufsbild mit steigenden und abnehmenden Relationskoeffizienten. Im Vergleich dazu weist der Relationskoeffizient der Verkehrspreise für abgrenzbare Perioden eine Konstanz auf.

Die Marktanteilsentwicklung stellt sich damit weitgehend unabhängig von der Entwicklung der Preisverhältnisse dar. Die staatliche Regulation hat nicht verhindern können, daß die Verkehrsanteile sich zugunsten des Straßengüterfernverkehrs und der Binnenschifffahrt und zum Nachteil der Eisenbahn verschoben haben. Daß die Schutzfunktion gegenüber der Eisenbahn nicht verwirklicht werden konnte, hat drei Ursachen: Die Eisenbahn hat ihr Tarifniveau und ihre Tarifstruktur nicht konsequent nach ihren spezifischen Leistungsschwerpunkten ausgerichtet. Zweitens: Der Substitutions- bzw. Konkurrenzeffekt im modal split hängt stark von den Leistungsqualitäten der Verkehrsbedienungen, der Massenleistungsfähigkeit des Verkehrsträgers sowie von infrastrukturellen Bindungen der Verloader an bestimmte Verkehrsträger ab. Der Regulation ist es nicht gelungen, die Verkehrsnachfrage aus ihren Affinitäten zu bestimmten Verkehrsträgern durch Korrekturen der relativen Preise „herauszubrechen“. Drittens: Der modal split hängt langfristig überwiegend vom Güterstruktureffekt ab. Da die Verkehrsträger aufgrund ihrer Kosten- und Leistungsmerkmale unterschiedliche Marktfelder bei den Transportgüterarten haben, wird die Entwicklung der Marktanteile von den Wachstumsunterschieden der einzelnen Güterbereiche und damit von Veränderungen der volkswirtschaftlichen Produktionszusammensetzung determiniert.

4.2. Kosten – Preis – Scheren

Ein zweiter, rentabilitätsbezogener Regulationsansatz ist die Preisanpassung an Kostenveränderungen. Namentlich die Deutsche Bundesbahn argumentiert, daß eine markante Defizitursache in der zunehmenden Kosten-Preis-Differenz zu sehen sei. Aus der Gegenüberstellung der Zeitreihen der Verkehrspreise und der Kostengüterpreisindizes (Tabelle 2) ergibt sich folgendes Ergebnis:

- (1) Für die Eisenbahn ist im Wagenladungsverkehr sowohl zu Regeltarifen als auch zu Ausnahmetarifen eine beträchtliche Kosten-Preis-Schere feststellbar. Während die Kosten kontinuierlich gestiegen sind, waren die Preise über längere Perioden konstant. Im Zeitraum 1964 bis 1969 ist diese Diskrepanz besonders krass. Erst ab 1971 sind stärkere Preissteigerungen erkennbar, die jedoch die Kostensteigerungen nicht auffangen konnten. Der Stückguttarif ist – von wenigen Jahren abgesehen – stärker gestiegen als die Kosten der Einsatzfaktoren.

- (2) Im gewerblichen Straßengüterfernverkehr sind im Ladungsverkehr die Kostengüterpreise und insbesondere die Betriebskosten stärker gestiegen als die Verkehrspreise. Auch hier standen dem fortgesetzten Kostenanstieg über längere Perioden konstante Preise gegenüber. Erst ab Mitte der 60er Jahre stiegen die Tarife kontinuierlich, in den letzten Jahren sprunghaft. Die Preissteigerungsraten im Stückgutverkehr waren ab 1958 größer als die Steigerungsraten der Gesamtkosten.
- (3) Die vergleichsweise größte Kosten-Preis-Schere tat sich in der Binnenschifffahrt auf. Dies gilt sowohl für die Investitionskosten als auch ganz besonders für die Betriebskosten. Die Kostensteigerungen konnten trotz beträchtlicher Preissteigerungen in den letzten Jahren nicht aufgefangen werden.

Zusammenfassend ergibt sich: Im Beobachtungszeitraum (1958 bis 1980) sind die Preise der wichtigsten Kostengüter zur Verkehrsleistungsproduktion im Vergleich zu den Verkehrspreisen – mit Ausnahme der Stückguttarife – erheblich stärker gestiegen. Das Rentabilitätssicherungsziel wurde von der Kostenseite nicht erreicht. Nach den Deregulierungsschritten von 1961 im Straßengüterverkehr und 1970 bei der Eisenbahn sind die Preise deutlicher an die Kostenentwicklung angepaßt worden. Dies stützt die These, daß betriebswirtschaftliche Erfolgsziele bei liberalisierter Preisbildung besser zu erreichen sind als in einem staatlichen Reglementierungssystem.³³⁾

4.3. Gewinner und Verlierer

Die staatliche Verkehrsmarktregulation ist nicht neutral in Bezug auf die Wettbewerbspositionen und die Wirtschaftsergebnisse der Verkehrsträger. Eine Gleichbehandlung bei ungleichen Voraussetzungen wirkt diskriminierend. Wem hat die Regulation genutzt, wem geschadet? Gewinner ist der gewerbliche Straßengüterverkehr, zweiter Sieger die Binnenschifffahrt, Verlierer die Eisenbahn.

- (1) Der gewerbliche Straßengüterfernverkehr konnte bei der vorherrschenden Tarifkoordination infolge von Leistungsvorteilen seinen Marktanteil erheblich steigern. Die Marktzugangsbeschränkungen reduzierten den verkehrsträgerinternen Wettbewerb. Gemeinwirtschaftliche Auflagen (Betriebs- und Beförderungspflicht) bestehen nicht. Der Schutz vor der Substitutionskonkurrenz des Werkverkehrs, der bis 1971 durch eine relativ höhere Besteuerung des Werkverkehrs wirksam war, wurde mit der Einführung des Lizenzierungssystems in finanzieller Hinsicht zwar abgebaut. Aber erst die anhaltende Rezession seit Mitte der 70er Jahre intensivierte den Wettbewerb und stärkte die Position der verladenden Wirtschaft. Daß jedoch nach wie vor Knappheitsrenten realisiert werden, zeigen die Beträge (zwischen 150.000 DM und 180.000 DM), zu denen Güterverkehrskonzessionen auch heute noch gehandelt werden.³⁴⁾ Die günstigen Wirkungen der Regulation auf die Ertrags-

33) Gegenübergestellt werden Verkehrspreisindizes und Indizes der Preise von Kostengütern der Verkehrsunternehmen. Damit kann nur ein Kostentrend eingefangen werden. Richtig wäre eine Konfrontation von Preisen und Stückkosten. Die Stückkosten hängen außer von den Faktorpreisen ab von der Faktorkombination und ihrer Veränderung, der Produktivitätsentwicklung und den Produktionsmengen. Eine solche Berechnung war im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich.

34) Vgl. auch *Aberle, G.*, Pro Liberalisierung der Verkehrsmärkte, in: Der Niedersächsische Minister für Wirtschaft und Verkehr (Hrsg.), Symposium Wettbewerb . . . , a.a.O., S. 12.

lage wurde vom Gewerbe genutzt, um den qualitativen Leistungsvorsprung auszubauen, das Angebotsprogramm auf gewinnträchtige Marktsegmente zu konzentrieren und die Produktivität zu steigern.

- (2) Die Binnenschifffahrt beklagt die Rentabilitätslage, die fortbestehende Preis-Kosten-Disparität und den Wettbewerbsdruck der Eisenbahn. Das System hoher Festtarife gab ihr jedoch eine finanzielle Reserve und eine Kompensationsmöglichkeit für den nicht regulierten grenzüberschreitenden Verkehr. Die Kapazitätssteuerung über die Abwrackaktion hat zu einer Angebotsbereinigung und einer Ausschaltung der Kleinschiffer geführt. Die Reedereien erreichten damit eine dominante Position, die sie durch Produktivitätsfortschritte festigten.
- (3) Der Versuch, die wirtschaftliche und finanzielle Krise der Eisenbahn über Regulierungen zu bewältigen, ist gescheitert:
- Die Marktanteilsverschiebungen konnten nicht aufgehalten werden. Durch eine wettbewerbsneutralisierende Tarifkoordination verlor die Eisenbahn Transporte an den Straßengüterverkehr und konnte sich nicht offensiv gegen die Binnenschifffahrt verteidigen. Vorhandene Marktplatzräume konnten nicht ausgeschöpft werden.
 - Durch gemeinwirtschaftliche Auflagen bleiben unrentable Transporte bei der Eisenbahn hängen. Der Marktaustritt der Eisenbahn durch Streckenstilllegungen wurde politisch vereitelt.
 - Über lange Jahre wurde das Tarifniveau der Eisenbahn politisch manipuliert. Eine Preisanpassung an Kostensteigerungen war damit nicht möglich.
 - Im Vertrauen auf den staatlichen Marktschutz kam es zu einer Konservierung überholter Strukturen und zum Aufschieben überfälliger Korrekturen. Dies gilt sowohl für absatz- als auch investitionspolitische Entscheidungen. So wurde trotz fehlender Deckung der variablen Durchschnittskosten am Stückgutverkehr festgehalten. Durch regulationsbedingte Wettbewerbsverzerrungen fehlen dem Management zuverlässige Informationen, in welchen Marktbereichen Investitionen langfristig rentabel und vordringlich sind. Dies verzögerte die Expansion in Märkte, wo sie Leistungsstärken hat und der Konkurrenz überlegen ist.

5. Förderung wirtschaftlich schwacher Regionen

5.1. Das Ergebnis: Benachteiligung statt Förderung

Regionalwirtschaftliche Förderungs politik wird im Bereich des Verkehrswesens hauptsächlich über Verkehrsinfrastrukturinvestitionen betrieben. Aber auch die Regulationspolitik soll dafür sorgen, daß wirtschaftsschwache und verkehrsunünstig gelegene Gebiete bei der Versorgung mit Verkehrsleistungen nicht benachteiligt werden. Regionale und sektorale Strukturziele stehen in einer engen Verbindung: Oft ist es so, daß in den Problemregionen auch Problemsektoren konzentriert sind. Weil das Verkehrsaufkommen sowohl im Empfang als auch im Versand in den Problemregionen pro Beförderungsfall gering ist und keine entsprechende Rückfracht anfällt, sind die Stückkosten der Verkehrsleistungserstellung vergleichsweise hoch. Die Verkehrsträger wälzen diese in entsprechend höheren Preisen weiter. Durch Quasi-Festpreise, Tarifgleichheit im Raum und Preisde-

gression mit zunehmender Transportentfernung soll eine Diskriminierung gegenüber den Wirtschaftszentren vermieden werden.

Ursächlich dafür, daß es nicht zu der beabsichtigten Förderung, sondern eher zu einer weiteren Benachteiligung der Problemregionen kam, ist die Ungleichbehandlung der Verkehrsträger in den regulierenden Auflagen.³⁵⁾ Die Eisenbahn unterliegt einem Beförderungszwang und weitgehend einem Festtarifsystem. Für den gewerblichen Straßengüterfernverkehr besteht keine Beförderungspflicht; er kann außerdem durch Preisdifferenzierungen innerhalb des Margentarifs die Tarifgleichheit im Raum unterlaufen. Dies führte zu einer – die ursprünglichen Absichten der Verkehrspolitik konterkarierenden – Veränderung der Arbeitsteilung zwischen den Verkehrsträgern.

Die Eisenbahn hat im Flächenverkehr einen Marktanteil von 16 % gegenüber dem Straßengüterverkehr mit 84 %.³⁶⁾ Allerdings weist der Eisenbahnanteil eine beträchtliche Streuung auf: Bei 19 % der Strecken im Versand bzw. 37 % im Empfang hat die Eisenbahn einen Anteil von mehr als 30 %. Außerdem enthalten die Verkehrsanteile des Straßengüterverkehrs auch den Straßengüternahverkehr und den Werkverkehr. Insbesondere der Werkverkehr hat in der Flächenbedienung eine erhebliche Bedeutung. Daraus folgt, daß der Eisenbahnanteil im Vergleich zum Anteil des gewerblichen Straßengüterfernverkehrs erheblich höher ist als im Durchschnittsanteil ausgewiesen. Der Nahverkehr spielt demgegenüber eine geringere Rolle. Da die Problemregionen meist außerhalb der Nahzone der Standorte des gewerblichen Straßengüterverkehrs liegen, erfolgt die verkehrliche Anbindung durchweg über den Fernverkehr. Der Straßengüterfernverkehr hat an der Verkehrsbedienung der Fläche einen geringeren Anteil, als es seine komparativen Vorteile erwarten lassen. Die verladende Wirtschaft in den schwachen Gebieten beklagt, daß sie häufig gezwungen ist, auf die Eisenbahn oder den teuren Werkverkehr zurückzugreifen, weil kein akzeptables Angebot im gewerblichen Straßengüterfernverkehr vorliegt.

Die Eisenbahn zog aus ihrer Beförderungspflicht im Flächenverkehr die betriebswirtschaftlich richtige Konsequenz: Da die Stückkosten bei geringen Transportmengen wesentlich höher sind als im Massenverkehr, versucht die Eisenbahn, die Produktionskosten durch Sammlung der Einzelpartien zu senken. Sie läßt für solche Verkehrsbezirke erst einigies an Transportmenge zusammenkommen, bevor sie befördert. Eine solche Verkehrsausdünnung bedeutet längere Wartezeiten und Stilliegezeiten, verspätete Auslieferungen, häufigeres Umlagen und damit mehr Schäden beim Transport – insgesamt also eine verschlechterte Verkehrsqualität. Außerdem fordert die Eisenbahn im Verkehr mit den wirtschaftsschwachen Regionen relativ höhere Preise als im Verkehr mit hochentwickelten Regionen, indem sie seltener Ausnahmetarife oder Sonderabmachungen anbietet.

35) Vgl. von Stackelberg, F., Liberalisierung im Güterverkehr und Förderung unterentwickelter Regionen – ein Widerspruch? in: Raumordnung, Industrieansiedlung und Verkehr, Göttingen 1974, S. 156 ff.; Baum, H., Regionale Strukturwirkungen der Marktordnung im Güterverkehr, in: Verkehr und Verkehrsplanung im Spannungsfeld zur Stadtentwicklung, Landesplanung und Raumordnungspolitik (= Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, Band 54), Köln 1981, S. 62 ff.

36) Vgl. Meyer, W., Schienenstrecken und Marktregulativ in der Fläche? in: Das betriebswirtschaftlich optimale Netz der Bundesbahn als Problem der Regionalpolitik (= Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, Band 37), Köln 1977, S. 121 ff.

5.2. Die Auswirkungen einer Deregulation

Die Marktregulation des gewerblichen Straßengüterverkehrs hat für die wirtschaftsschwachen Gebiete eine Höchstpreiswirkung verbunden mit einem Angebotsdefizit. Bei freier Preisbildung im Straßengüterverkehr würden die Preise steigen, ohne daß sich die Angebotslage verbessert. Regionalpolitisch wäre dies eine ungünstige Variante.

Eine Lockerung der Auflagenpolitik im Eisenbahnverkehr würde auf einen Rückzug der Eisenbahn aus der Flächenbedienung hinauslaufen. Die Einschränkung des Eisenbahnverkehrs bei gleichzeitiger Preisfreigabe im Straßengüterverkehr wäre die schlechteste Lösung für die Problemregionen. Bei einem reduzierten Angebot der Eisenbahn würde die Nachfrage nach Lkw-Leistungen steigen, woraus lediglich noch höhere Preise folgen würde.

Die Lösung liegt in einer Freigabe des Marktzugangs im gewerblichen Straßengüterfernverkehr. Wenn die Eisenbahn aus betriebswirtschaftlichen Gründen ihr Angebot in der Flächenbedienung einschränkt, so muß dafür gesorgt werden, daß die verladende Wirtschaft ein substitutives Angebot im Straßengüterverkehr vorfindet. Der Preismechanismus allein kann dies nicht leisten. Es bedarf dazu einer Intensivierung des Wettbewerbs durch Abbau der Marktzugangsbeschränkungen. Die Preise im gewerblichen Straßengüterverkehr würden zwar steigen; gleichzeitig würden aber das Angebot ausgeweitet und die Bedienungsqualitäten verbessert. Die Marktzugangsbarrieren könnten sukzessive abgebaut und die Angebotsaufstockung in dosierten Schritten erfolgen, etwa durch Freistellung und Sonderkontingente für kleinere Fahrzeuge, regional gezielte Einzel-fahrernehmigungen oder die regionale Zulassung der „Nachbarschaftshilfe“ im Werkverkehr.³⁷⁾

5.3. Der „Vorteilhaftigkeits-Saldo“ für die Problemregionen

Für die wirtschaftsschwachen Regionen stellt sich die Frage, ob der Vorteil aus der Versorgungssicherheit und verbesserten Leistungsqualitäten größer ist als der Nachteil durch höhere Transportpreise im Straßengüterverkehr. Von der Produktionsstruktur her dominieren in wirtschaftsschwachen Regionen Industrien, die arbeitsintensive, höherwertige Güter erzeugen. Typische Industriezweige sind etwa Sägewerke und Holzbearbeitung, Holzverarbeitung, Zellstoff- und Papiererzeugung, Feinkeramik, Glas, Musik- und Spielwaren, Druckereien, Leder, Textil und Bekleidung, Nahrungs- und Genussmittel. Der Anteil der Transportkosten an den gesamten Produktionskosten schwankt zwischen 2 und 15 %. Entsprechend gering ist der Stellenwert der Transportkosten als Standortfaktor. Demgegenüber spielt die „verkehrliche Erschließung“ eine beachtliche Rolle. Dieser Faktor kommt weniger bei Neugründungen oder Betriebsverlagerungen, sondern vor allem bei Verlagerungen von Zweigwerken oder Zweigwerksgründungen zum Tragen.

Der Erschließungsgrad wird meistens am Infrastrukturangebot identifiziert. Tatsächlich ist jedoch die Verkehrsinfrastruktur auch in wirtschaftsschwachen Regionen eine Ubiquität. Als Standortdeterminante ist vielmehr entscheidend das verkehrswirtschaftliche

37) Vgl. Aberle, G., Ordnungspolitische Reformen im Bereich des Güterkraftverkehrs als Folge der Streckenkonzentration der DB? in: Das betriebswirtschaftlich optimale Netz der Deutschen Bundesbahn als Problem der Regionalpolitik, a.a.O., S. 144 ff.

Geschehen, das sich auf der Infrastruktur abspielt, also die Verkehrsbedienung und das Leistungsangebot. Die verladende Wirtschaft in den wirtschaftsschwachen Regionen klagt vor allem über zu lange Transportzeiten, unpünktliche und kaum berechenbare Leistungen, über Schwierigkeiten bei der Einhaltung von Lieferterminen und verpaßte Anschlußverkehrsverbindungen. Derartige Mängel in der Verkehrsabwicklung lassen Produktionsbetriebe als „peripher“ und „marktfremd“ erscheinen und belasten ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Unternehmen in hochentwickelten Gebieten. Insgesamt dürfte also zur Regionalförderung der Verkehrsqualität eine größere Bedeutung als dem Transportpreisniveau zukommen. Dies spricht für eine Deregulation. In Einzelfällen könnte der Staat Frachthilfen durch direkte Subventionen an betroffene Unternehmen gewähren. Diese sind selektiv einsetzbar, abbaufähig und somit geeigneter als eine globale Subventionierung durch administrativ verordnete Niedrigtarife.

6. Verkehrssicherheit, Umweltschutz und Energieeinsparung

6.1. Verkehrssicherheit

Die Sicherheit im Straßengüterverkehr wird auf zwei Wegen zu gewährleisten versucht: durch technische sowie fahrerbezogene Kontrollen und durch Wettbewerbsschutz der Verkehrsunternehmen. Insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland herrscht die Überzeugung vor, daß Konkurrenzreduktion und Einkommensgarantien den Sicherheitsgrad steigern.

Nach allen Erfahrungen sind staatliche Marktregulationen kein wirksames Instrument zur Steigerung der Verkehrssicherheit. Untersuchungen in Großbritannien haben ergeben,³⁸⁾ daß nur 5 % bis 8 % der Unfälle im Straßengüterverkehr auf Fahrzeugmängel zurückzuführen sind. Der Hauptfaktor des Unfallgeschehens ist das Fahrerverhalten (in 95 % der Unfälle als dominierende Ursache und in 65 % als alleiniger Faktor). Auf diese Unfallquelle greift die Marktregulierung nicht. Daß das Sicherheitsargument nur ein Alibi ist, zeigen die vielfältigen Regulationsausnahmen (Güternahverkehr, Werkverkehr, landwirtschaftliche Nutzfahrzeuge, öffentliche Versorgungsfahrzeuge, Wohnwagen, Krahnfahrzeuge u. a. m.). Nach britischen Untersuchungen sind diese Fahrzeugkategorien überproportional am Unfallgeschehen (bezogen auf die Fahrleistung) beteiligt. Auch die Freistellung kleinerer Fahrzeuge ist unter Sicherheitsaspekten nicht gerechtfertigt. Tests haben gezeigt, daß die betriebstechnischen Mängel bei den Kleinfahrzeugen (Auslieferungsfahrzeuge im Handel, Werkverkehr) erheblich höher sind als bei Fahrzeugen des gewerblichen Straßengüterverkehrs.³⁹⁾ Verbesserungen der Verkehrssicherheit sind insbesondere durch eine intensivere Kontrolle des Fahrerverhaltens möglich (z. B. Einhaltung von Fahrzeiten, rigorose Sanktionen bei Fehlverhalten auch gegenüber dem Firmeninhaber). Dies ist kein Problem der Marktregulationen, sondern der behördlichen oder polizeilichen Kontrollen.

6.2. Umweltschutz

Umweltschutzaspekte kommen bei einer Reihe technischer Vorschriften zum Tragen (z. B. Größe und Gewicht der Fahrzeuge, Emissionsgrenzwerte, Sicherheitsbestimmungen,

38) Vgl. Road Haulage Operators' Licensing . . . , a.a.O., S. 46 ff.

39) Vgl. Road Haulage Operators' Licensing . . . , a.a.O., S. 47 ff.

Parkverbote, Verkehrswegeführung u. a. m.). Marktregulationen haben bisher kaum eine Rolle gespielt. Sie könnten jedoch im Dienst des Umweltschutzes in Erwägung gezogen werden.⁴⁰⁾

- (1) Eine quantitative Regulierung des Marktzugangs mit Höchstzahlen könnte das Ausmaß des Straßengüterverkehrs verringern. Dadurch werden jedoch Anreize gegeben, möglichst große Fahrzeuge einzusetzen und eine maximale Nutzung (Betrieb rund um die Uhr einschließlich des Wochenendes) anzustreben. Per saldo dürfte dies eine Umweltverschlechterung bewirken. Im übrigen fehlen ökonomisch begründete Grenzwerte für das „akzeptable“ Ausmaß des Straßengüterverkehrs. Es besteht die Vermutung, daß die sozialen Vorteile des Straßengüterverkehrs die Kosten weit übersteigen und Einschränkungen aus Umweltgründen mit erheblichen Verlusten für die Volkswirtschaft verbunden wären.
- (2) Die Alternative bildet die Anlastung der externen Kosten des Straßengüterverkehrs über Steuern. Dies wäre sowohl ordnungspolitisch als auch wohlfahrtstheoretisch der richtige Weg. Eine Umweltsteuer trifft alle Verkehrsträger (in Abhängigkeit der Belastungsintensität). Die Arbeitsteilung wird nach ökonomischen Maßstäben beeinflußt. Die Steuer gibt Impulse für eine wirtschaftlichere Nutzung der Straßeninfrastruktur (Ausschöpfung von Rationalisierungsreserven, höhere Fahrzeugauslastung, Einrichtung von Güterverteilsentralen usw.). Die Besteuerung hätte aufzubauen auf funktionale Zusammenhänge zwischen Umweltkapazität, Umweltbelastung sowie deren Kosten und dem Verkehrsaufkommen. Die erforderlichen empirischen Informationen müßten jedoch noch in breit angelegten Untersuchungen gewonnen werden.
- (3) Umweltstörungen auf kleinräumiger Ebene in der Standortumgebung des Verkehrsbetriebes sind Objekt der lokalen Planungs- und Genehmigungsbehörden und nicht der Verkehrspolitik. Damit die Auflagen für einen umweltschonenden Betrieb eingehalten werden, könnte die subjektive Zulassung zum Gewerbe von deren Erfüllung abhängig gemacht werden.

6.3. Vorsorge für den Energiekrisenfall

Marktregulationen mit einem Schutz der Eisenbahn und einer Zurückdrängung des Straßengüterverkehrs werden neuerdings mit Hinweisen auf die längerfristige Treibstoffknappheit und den nicht auszuschließenden Energiekrisenfall begründet. Mit einem leistungsfähigen Eisenbahnwesen müsse man für diese Entwicklung gerüstet sein. Dieses Argument überzeugt jedoch nicht.

Die Regulierung verhindert eine effiziente Nutzung des vorhandenen Produktionsapparates im Güterverkehr (z. B. Unterauslastung des Werkverkehrs, Fehlsteuerungen in der Arbeitsteilung zwischen den Verkehrsträgern), die überaus energiebeanspruchend ist. Der abgeschwächte Konkurrenzdruck schafft für den Straßengüterverkehr Überwälzungsmöglichkeiten für steigende Kraftstoffpreise und verzögert Substitutions- und Einsparprozesse. Sicherlich sind in den Bereichen Fahrzeugkonstruktion und Fahrverhalten spürbare Verbrauchsoptimierungen erfolgt. Dennoch gibt es Rationalisierungsreserven, deren Ausschöpfung unter Wettbewerbsbedingungen forciert würde.

40) Vgl. Road Haulage Operators' Licensing . . . , a.a.O., S. 75 ff.

Richtig ist, daß bei schockartigen Treibstoffverknappungen die Eisenbahn das Rückgrat der Verkehrsversorgung bilden müßte. Wie stark die Transportmengenverlagerung sein wird, hängt vom Ausmaß der Verknappung ab und kann nicht vorhergesagt werden. Zur Kapazitätslage stellt die Bundesbahn fest: „Kurz- und mittelfristig können alle Anforderungen erfüllt werden“.⁴¹⁾

Kapazitätsmaße haben eine quantitative und qualitative Dimension. Die quantitative Kapazität (z. B. Zugzahlen) ist immer im Hinblick auf bestimmte Qualitätsstandards (Pünktlichkeit, Transportdauer) zu definieren, wobei eine inverse Beziehung besteht. Die Bundesbahn verfügt zwar noch über Kapazitätsreserven, etwa durch dispositive Maßnahmen oder durch eine stärkere Automatisierung des operativen Geschehens. Kapazitätsengpässe liegen vor allem im Verkehrsnetz auf den überlasteten Hauptstrecken. Von daher wird es im Energiekrisenfall zu Engpässen und einer Verschlechterung der Verkehrsbedienung eventuell mit Transportbewirtschaftung kommen. Die Engpaßbeseitigung ist jedoch vorrangig ein Problem der Investitionspolitik. Gerade hier sind durch Widerstände der Öffentlichkeit Verzögerungen aufgetreten. Zum Teil hat aber auch die Bahn ihr Investitionsprogramm nicht zielstrebig genug vorangetrieben. Unter Wettbewerbsbedingungen mit einer prononcierten Ausrichtung an den Leistungsschwerpunkten wäre die Engpaßbedrohung früher und deutlicher aufgedeckt worden. Auf der anderen Seite will die Bahn auch nicht der „Joker“ für alle Fälle sein: „Die Deutsche Bundesbahn kann aus wirtschaftlichen Erwägungen nicht Kapazitäten für jeglichen Spitzenbedarf und für Ausnahmesituationen vorhalten“.⁴²⁾ Wäre dies politisch gewollt, so müßte für eine solche gemeinwirtschaftliche Leistung eine staatliche, außermärkliche Abgeltung gezahlt werden. Ein regulationsgesicherter Marktschutz der Eisenbahn ist ein untaugliches Instrument.

7. Sektorale Inflationsbekämpfung

Ein Ziel der Verkehrspolitik war immer auch, über eine restriktive Regulationspraxis einen sektoralen Beitrag zur Inflationsbekämpfung zu leisten.⁴³⁾ Vor allem wegen des Vorleistungscharakters der Güterverkehrsleistungen hoffte man auf eine breite Stabilisierungswirkung.

Die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus wird durch den Preisindex für die Lebenshaltung privater Haushalte repräsentiert. Ein zusammenfassender Verkehrspreisindex existiert nicht. Es bestehen Zweifel, ob sich angesichts der Substitutionsprobleme beim Auftreten neuer und Ausscheiden alter Tarife und Tarifklassen, der Erfassungsschwierigkeiten von Ausnahmetarifen und Sonderabmachungen und der Einbeziehung unterschiedlich ausgenutzter Preismargen ein derartiger aggregierter Preisindex überhaupt errechnen läßt. Um empirisch weiterzukommen, werden im folgenden durchschnittliche, ungewogene Indizes der Preise für Verkehrsleistungen von Eisenbahn, Straßengüterfernverkehr und Binnenschifffahrt gebildet.

41) *Rahn, Th.*, Kapazitätsreserven der Deutschen Bundesbahn, in: Briefe zur Verkehrspolitik, Jg. 26, Nr. 38139 vom 15. 11. 1980, S. 6.

42) *Vaerst, W.*, Die Bundesbahn zwischen Kapazitätsgrenzen und Kapazitätsreserven, in: DB-Report 80 Darmstadt 1980, S. 49.

43) Grundsätze für staatliche Preisregelungen im Hinblick auf wirtschaftspolitische Ziele, in: Bundesanzeiger, Nr. 118 vom 3. Juli 1980, S. 1.

Im gesamten Zeitreihendurchschnitt (1958 bis 1980) sind die Verkehrspreise nicht nennenswert stärker gestiegen als die Preise für die Lebenshaltung mit 3,6 %; die Eisenbahnpreise hatten mit 3,2 % eine unterdurchschnittliche, die Binnenschiffahrtspreise mit 4,1 % eine überdurchschnittliche und die Preise des gewerblichen Straßengüterfernverkehrs mit 3,6 % eine durchschnittliche Steigerungsrate. Erkennbar ist, daß insbesondere in den Anfangsjahren mit einem stärkeren Regulationszugriff der Stabilisierungsbeitrag (auch mit gelegentlichen Preissenkungen) größer war; nach den Liberalisierungsschritten Mitte der 60er Jahre und 1970 bei der Eisenbahn stiegen die Verkehrspreise stärker an (für den Zeitraum 1971 bis 1980: Eisenbahn: + 6,5 % p.a., Straßengüterverkehr: + 5,7 % p.a., Binnenschiffahrt: + 8,3 % p.a., Preisindex für die Lebenshaltung: + 5,1 % p.a.). Daraus ist jedoch nicht zu folgern, daß bei einer weiteren Deregulation mit intensiverem Wettbewerb der Verkehrssektor zu einer Inflationsquelle werden würde.

Die Wirkung der regulierten Verkehrspreise auf die gesamtwirtschaftliche Inflationsrate ergibt sich aus den Prozentpunkten, mit denen die Verkehrspreise an der Entwicklung des Preisindex für die Lebenshaltung beteiligt sind.⁴⁴⁾ Dazu wird der konstante Anteil der als Vorleistungen in den Güterpreisen enthaltenen Verkehrspreise am Warenkorb des Lebenshaltungspreisindex mit den Veränderungsraten der Verkehrspreise multipliziert. Der Warenkorbanteil der Güterverkehrsleistungen als Vorleistungen wird hier mit 2,5 % für die im Preisindex für die Lebenshaltung enthaltenen Güter angenommen.⁴⁵⁾ Die durchschnittliche Inflationsrate (1958 bis 1980) von 3,6 % hat dann eine durch die regulierten Güterverkehrspreise bedingte Steigerung von 0,09 Prozentpunkten. Für den Zeitraum 1971 bis 1980 beträgt der Anteil der Güterverkehrspreise 0,17 Prozentpunkte an der durchschnittlichen Inflationsrate von 5,1 %. Der sektorale Inflations- bzw. Stabilisierungsbeitrag der Güterverkehrspreise ist also aufgrund seines geringen Warenkorbanteils gering.

Kritiker mögen derartige Rechnungen als „Index-Arithmetik“ abtun.⁴⁶⁾ In der Tat wird nur festgestellt, in welchem Ausmaß die regulierten Verkehrspreise – so wie sie reguliert wurden – auf die Inflationsrate eingewirkt haben. Diese Fragestellung ist legitim und informativ. Richtig ist, daß der *regulationsbedingte* Inflationseffekt nur gemessen werden könnte, wenn die Preisentwicklung unter den Bedingungen des freien Wettbewerbs bekannt wären. Derartige Als-Ob-Wettbewerbspreise lassen sich jedoch wegen der Offenheit des Wettbewerbs im Entdeckungsverfahren nicht nachträglich prognostizieren. Man wäre damit eigentlich am Ende.

Diese Konsequenz wird jedoch von den Kritikern nicht gezogen; vielmehr wird durch einen alternativen Weg die Indexarithmetik korrigiert, essentiell jedoch beibehalten.⁴⁷⁾ Ausgangspunkt ist die These, daß ein unkorrigierter Preisvergleich nur dann zulässig ist, wenn die Produktivitäts- und Lohnentwicklung in allen Wirtschaftsbereichen einheitlich

44) Vgl. Baum, H., Das Stabilisierungspotential staatlich-administrierter Preise, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 190 (1976), S. 349 ff.

45) Vgl. Vajna, Th., Staatliche Preisadministration und Verbraucherepreisniveau (= Berichte des Deutschen Industrieinstituts zur Wirtschaftspolitik, 6. Jg., 1972, Nr. 3), Köln 1972, S. 15.

46) So: Hillebrand, K., Staatlich-administrierte Preise als Inflationsursache? in: Wirtschaftsdienst, Heft 1/1981, S. 23.

47) Vgl. Hillebrand, K., Geldwertstabilität und Verkehrssektor. – Elemente einer sektoralen Inflationstheorie –, Göttingen 1980, S. 161 ff.

ist. Bei Konstanz der intersektoralen Lohnstruktur im Zeitablauf und bei gegebenen sektoralen Abweichungen von den durchschnittlichen Veränderungen der Arbeitsproduktivitäten differieren die branchenspezifischen Lohnkostenbelastungen. Geldwertstabilität verlangt dann, daß bei einheitlicher Lohnerhöhung sich die intersektorale Preisstruktur verändert: Sektorale Preiserhöhungen und -senkungen müssen sich gerade ausgleichen. Maßstab für die Inflationsneutralität ist die um die Entwicklung der Arbeitsproduktivität korrigierte Preisentwicklung.

Im Zeitreihendurchschnitt (1961 bis 1973) hat der Güterverkehrssektor insgesamt nach dieser Methode mit einer Preissteigerungsrate von 2,2 Prozentpunkten hinter der inflationsneutralen Preissteigerungsrate stabilisierend gewirkt. Dies gilt für die Eisenbahn und Binnenschiffahrt. Demgegenüber hatte der Straßengüterverkehr einen überdurchschnittlichen Preisanstieg.

5. Kapitel: Alternativen zu einer reglementierenden Verkehrspolitik

1. Deregulation: Hypothesen und Erfahrungen

Die reglementierende Verkehrspolitik hat sich als nicht zieladäquat erwiesen. Die Alternative liegt daher in einer Deregulation, wobei es Abstufungen gibt. Verfechter des Regulationskurses halten dagegen, daß von einer konsequenten Umkehr der Marktordnungspolitik fundamentale Fehlentwicklungen für die Verkehrswirtschaft und die Volkswirtschaft im Ganzen heraufbeschworen würden:

- Ein langfristig funktionsfähiger Wettbewerb mit einer ausreichenden Anzahl leistungsfähiger Anbieter in substitiver Konkurrenz sei gefährdet.
- Konzentrationstendenzen würden die Marktform in Richtung auf ein Oligopol verändern und ein kartellähnliches Verhalten fördern.
- Innerhalb der Verkehrsträger und zwischen den Verkehrsträgern käme es zu einer exzessiven Wettbewerbssteigerung. Ohne Marktschutz drohe ein Ruin der Eisenbahnwirtschaft.
- Der Leistungs- und Qualitätswettbewerb würde infolge eines permanenten Preisdrucks kaum mehr möglich sein; dies gefährde fortschrittsinduzierende Investitionen.
- Interne Subventionsmöglichkeiten würden liquidiert. Damit würde der Alimentierung benachteiligter Verkehrskunden der finanzielle Boden entzogen.
- Die Bedienung verkehrsgünstig gelegener, insbesondere ländlicher Gebiete wäre nicht mehr sichergestellt.
- Ohne Regulation würden die Verkehrspreise häufig und heftig schwanken. Inflationistische Prozesse würden von den Verkehrspreisen einen zusätzlichen sektoralen Auftrieb erhalten.
- Die Sicherheit im Straßenverkehr würde als Folge des intensivierten Preiswettbewerbs beeinträchtigt.

In einigen Ländern Europas sind in der jüngeren Vergangenheit Deregulationsprogramme durchgeführt worden. Welche Erfahrungen wurden gemacht?

1.1. Großbritannien

Mit dem Transport Act von 1968 und der Executive Action von 1970 wurde die seit 1933 bestehende quantitative Marktzugangsberechtigung im Straßengüterverkehr abgeschafft; außerdem wurde dem Werkverkehr die Möglichkeit zur gewerblichen Tätigkeit eingeräumt. Stattdessen wurde eine subjektive Zugangsbeschränkung in Form der Operator's Licence eingeführt, deren Genehmigung an qualitative Kriterien (Befähigung zur Führung eines Geschäfts, Einhaltung der vorgeschriebenen Fahrzeiten, keine Überladungen, Verkehrssicherheit der Fahrzeuge, ausreichende finanzielle Reserven) gebunden wurde. Die Preisregulationen bei British Railways wurden 1962 abgeschafft; Preisregulationen im Straßengüterverkehr hat es nie gegeben. Die Wirkungen dieses Deregulationsschritts werden insgesamt positiv beurteilt.⁴⁸⁾

- (1) Die marktstrukturellen Voraussetzungen für den Wettbewerb zwischen Eisenbahn und Straßengüterverkehr sowie innerhalb des Straßengüterverkehrs blieben erhalten. Trotz einiger Konzentrationstendenzen im Straßengüterverkehrsgewerbe ist eine ausreichende Anzahl von Anbietern mit substitutiven Leistungsangeboten vorhanden. Der Konkurrenzdruck wurde überdies durch den leichten Marktzutritt gefördert (neue Lkw-Unternehmen, gewerbliche Aktivitäten des Werkverkehrs, Umwandlung von werkverkehrtreibenden Unternehmen in gewerbliche Kraftverkehrsunternehmen). Monopolmärkte für die Eisenbahn bestehen durch die Konkurrenz des Lkw-Verkehrs, der Pipelines und der Küstenschifffahrt nicht. Im Gegenteil wurde für British Railways durch Marktanteilsverluste infolge der Aufhebung der quantitativen Marktzugangskontrolle der Leistungsdruck gesteigert.
- (2) Kartell- oder Abstimmungsbestrebungen waren nicht feststellbar. Tatsächlich fehlen die Voraussetzungen, die einem Kollisionstrend als Ausweg aus der ruinösen Konkurrenz Vorschub leisten könnten:
 - Economies of scale in Abhängigkeit der Firmengröße sind nicht wirksam.
 - Der Fixkostenanteil in der Leistungsproduktion des Straßengüterverkehrs ist vergleichsweise gering.
 - Die Kapazitäten der Verkehrsunternehmen sind im Hinblick auf Beschäftigungsschwankungen relativ gut anpaßbar.

Zwar informiert die Road Haulage Association ihre Mitgliedsunternehmen über eingetretene Kostensteigerungen und gibt Preisempfehlungen. Der Preiswettbewerb hat jedoch – auch bedingt durch die potentielle Konkurrenz und durch die Marktöffnung für den Werkverkehr – fortbestanden.

- (3) Auch für Wettbewerbsübersteigerungen als Folge der Deregulation gibt es keine durchschlagenden Beweise:
 - Eine überproportionale Angebotsausweitung im Verhältnis zur Nachfrageentwicklung hat nicht stattgefunden.
 - Die Größenstruktur im Lkw-Gewerbe hat sich nach der Deregulation nicht nennenswert verschoben.

⁴⁸⁾ Vgl. Nelson, J. C., Regulatory Performance . . . , a.a.O., S. 150 ff.; Bayliss, B. T., The Road Haulage Industry Since 1968, London 1973; Road Haulage Operators' Licensing. Report of the Independent Committee of Inquiry (Chairman: Cb. Foster), a.a.O.

- Der Straßengüterverkehr hat seinen Marktanteil an der Verkehrsbedienung im Verhältnis zur Eisenbahn steigern können.
 - Die Insolvenzquote ist im Verkehrsgewerbe nicht höher als in anderen Sektoren der Volkswirtschaft.
 - Markteintritte und Preissenkungen ruinieren nicht die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Vielmehr hängt die Verkehrsmittelwahl vom Leistungsvermögen und von den Markterfahrungen der Anbieter ab.
- (4) Die Dynamik des Wettbewerbs ist auf deregulierten Märkten größer. Die Gewinnkompression erzwingt Leistungsanstrengungen und Produktivitätsfortschritte. Die These, daß die Deregulation zu einem Nachlassen des Qualitätswettbewerbs führe, wurde nicht bestätigt. Die verladende Wirtschaft ist durchweg zufrieden mit dem Leistungsstandard des Transportgewerbes. Dies manifestiert sich in einem rückläufigen Anteil des Werkverkehrs. Auch das Verkehrsgewerbe strebt keine Rückkehr zur Regulation an. Infolge der Liberalisierung wurde die Kooperation der Verkehrsträger im kombinierten Verkehr gefördert. Lkw-Unternehmen arbeiten mit der Eisenbahn zusammen („multimodale“ Güterverkehrsangebote) und ermöglichen so für bestimmte Relationen eine hohe Leistungsqualität bei geringen Kosten.
 - (5) Die Verkehrspreise haben eine deutlichere Ausrichtung an den Kosten der Leistungserstellung gefunden. Die Werttarifizierung („value-of-service“-Prinzip) nach der Preiselastizität der Nachfrage wurde durch die Intensivierung des Wettbewerbs abgebaut. Dies gilt insbesondere für die Eisenbahntarife, die traditionsgemäß an der Belastbarkeit der Nachfrage orientiert waren. Der Kostenbezug der Preise bringt die relativen Vorteile der Verkehrsträger im Modal Split stärker zur Geltung.
 - (6) Die interne Subventionierung bei der Eisenbahn wurde reduziert. Hohe Fixkosten, Überkapazitäten und Unterschiede in der Preiselastizität der Nachfrage haben eine diskriminierende Tarifstruktur begünstigt. Verkehre mit unelastischer Nachfrage zu hohen Preisen haben Bereiche mit elastischer Nachfrage zu niedrigen Preisen alimentiert (insbesondere geringvolumige Sendungen, Kurzstreckenverkehr und Transporte in dünn besiedelte Gebiete). Ermöglicht wurde die Kreuzsubventionierung durch die weitgehende Tarifparität zwischen Eisenbahn und Straßengüterverkehr bei den hochtarifierten Transporten. Mit der Deregulation entfiel unter dem Druck des Wettbewerbs die finanzielle Reserve für das value-of-service-Prinzip. Durch Aufhebung der Tarifparität konnte British Railways die Tarife in ihren Leistungsschwerpunkten (große Partien auf stark frequentierten Strecken in mittleren und weiten Entfernungen) senken, während sie in Bereichen mit ungünstiger Kostenstruktur die Tarife erhöhte.
 - (7) Die Wirkungen der Deregulation auf das Wirtschaftsergebnis von British Railways sind zwiespältig. Zunächst ist festzuhalten, daß das Defizitwachstum durch die Regulationen nicht aufgehalten werden konnte. Die Defizitursachen liegen in Strukturwandlungen der Güterverkehrsnachfrage, technischen Fortschritten und Qualitätsverbesserungen des Straßengüterverkehrs, in einer Überdimensionierung des Schienennetzes und dem Betrieb schwach frequentierter Strecken, in nicht kosten deckenden Sozialtarifen des Personenverkehrs und in Verzögerungen erforderlicher Modernisierungsinvestitionen. Da diese Faktoren weiterwirken, können die dadurch

induzierten Verluste nicht der Deregulation angelastet werden. Die erweiterten kommerziellen Spielräume infolge der Preisderegulierung haben der Eisenbahn genutzt. Sie konnte im Qualitätswettbewerb zurückgehen und die Transporte durch niedrigere Preise halten. Die Einschränkung der internen Subventionierung hat zu einer Bereinigung des Angebotsprogramms und einer Produktionsrationalisierung geführt. Auf der anderen Seite hat British Railways durch die Aufhebung der Marktzugangsbeschränkungen im Straßengüterverkehr Verluste im Fernverkehr hochwertigen Güter hinnehmen müssen. Dies ist – zum Teil jedenfalls – Ausdruck realwirtschaftlicher Vorteile des Lkw-Verkehrs. Für die Eisenbahn folgt daraus, daß sie sich noch deutlicher auf ihre Leistungsschwerpunkte, d. h. den massenhaften Verkehr von Großversendern über größere Entfernungen, konzentrieren und unrentable Konkurrenzfelder zum Lkw-Verkehr abbauen muß. Dieser Umstrukturierungsprozeß ist eingeleitet. British Railways fordert insofern auch keine Rückkehr zu marktschützenden Regulationen, sondern eine Harmonisierung der Wettbewerbsvoraussetzungen zwischen den Verkehrsträgern.

- (8) Die Liberalisierung hat nicht zu einer Preisinstabilität oder einem Preisniveauauftrieb geführt. Ohne kostenbedingte Preissteigerungen waren die Verkehrspreise über lange Zeit stabil. Dagegen hat die Preisflexibilität zugenommen. Verlader und Verkehrsunternehmer haben sich auf derartige Frachtratschwankungen jedoch eingestellt und halten die freie Preisbildung für durchaus akzeptabel.
- (9) Versender und Empfänger in ländlichen Gebieten und Kleinverlader sind seit der Deregulation mit höheren Transportpreisen konfrontiert. Inflationsbereinigt werden die Preissteigerungen jedoch nicht als unzumutbar eingeschätzt. Ebenso gibt es keine Klagen, daß die Verkehrsbedienungs benachteiligter Gebiete sich qualitativ verschlechtert hätte. Kritisiert werden allerdings Qualität und Produktivität des Eisenbahnverkehrs.
- (10) Die Sicherheit im Straßenverkehr hat unter den Bedingungen des freien Wettbewerbs nicht gelitten. Das Sicherheitsargument ist insofern als Begründung für staatliche Regulationen nicht überzeugend. Die Unfallraten im Lkw-Verkehr sind im Zeitablauf zurückgegangen. Da aber für den gesamten Straßenverkehr die Unfallzahlen rückläufig waren, ist anzunehmen, daß dies weniger mit der Regulierungsfrage als vielmehr mit Maßnahmen des Traffic Management oder der Fahrzeugtechnik zu tun hat.

1.2. Schweden

Seit 1940 bestand in Schweden eine quantitative und qualitative Marktzugangsbeschränkung im Straßengüterverkehr (subjektive Eignung und Höchstzahlen). Außerdem war der Markt in „traffic areas“ aufgeteilt. Erlaubt waren nur Transporte innerhalb des vom Unternehmensstandort definierten Gebietes bzw. Transporte zu/von diesem Gebiet. Beförderungen auf Relationen außerhalb des zugewiesenen Gebietes waren nicht zulässig. Im Jahr 1963 wurde ein Liberalisierungsprogramm eingeleitet, das in 3 Phasen ablief:⁴⁹⁾

49) Vgl. *Kritz, L., Transport Policy and the Lorries – A Study of the Effects of Regulation and Deregulation. Summary in English of: Transportpolitiken och lastbilarna, Stockholm 1976, S. 218 ff.*

- (1) In Phase I (ab 1. 7. 1964) wurden mehrere Ausnahmen von der Lizenzpflicht ausgesprochen. Die Bedarfsprüfung wurde abgeschwächt. Es wurde eine jährliche Steigerung der Lkw-Kapazität von 15 % ohne Bedarfsprüfung zugestanden. In der Preispolitik sollte jeder Verkehrsträger für die Deckung seiner Kosten verantwortlich sein. Bei der Eisenbahn wurde durch die Rücknahme von Auflagen der kommerzielle Handlungsspielraum erweitert; sofern sie aus sozialpolitischen Gründen Tarifnachlässe gewährt, werden staatliche Ausgleichszahlungen geleistet.
- (2) Phase II (ab 1. 7. 1966) brachte eine Freistellung von Lkws unter 4 Tonnen und Spezialfahrzeugen vom Bedarfstest. Die Kapazität wurde um jährlich 20 % erhöht.
- (3) In Phase III sollten ab 1. 7. 1968 alle Kapazitätsrestriktionen abgeschafft werden. Es sollte lediglich die qualitative Leistungsfähigkeit nachgewiesen werden. Infolge der herrschenden Rezession wurde dieser Liberalisierungsschritt jedoch verzögert. Hinzu kam die wachsende Kritik am Straßenverkehr (Eisenbahnruin, Stauungs- und Umweltprobleme). 1972 wurden die qualitativen Anforderungen an den Marktzutritt von Verkehrsunternehmen (außer beruflicher und persönlicher nun auch wirtschaftliche Leistungsfähigkeit) verschärft. Erst 1979 („Road Haulage Law“) erfolgte die völlige Abschaffung der quantitativen Marktzugangsschranken. Auch die regionalen Wettbewerbsbeschränkungen wurden aufgehoben. Die Eisenbahn wurde von fixen Kosten entlastet, wodurch ihr ein Preissenkungsspielraum eröffnet wurde.

Die Deregulation in Schweden hatte folgende Wirkungen:

- (1) Das Kapazitätswachstum im gewerblichen Straßengüterverkehr ist nicht entscheidend durch die Liberalisierung beeinflusst worden. Ausschlaggebend war vielmehr die Konjunkturlage. Zum Teil ist die Kapazitätsausdehnung darauf zurückzuführen, daß zahlreiche Verkehrsbetriebe ohne Lizenz jetzt legal arbeiteten. Außerdem gründeten Fahrer, die bisher im Werkverkehr engagiert waren, eigene Betriebe und entzogen damit dem Werkverkehr Transportaufkommen. 25 % des Kapazitätswachstums ist aus echten Neueintritten zu erklären.
- (2) Der Marktanteil der Eisenbahn hat fortgesetzt abgenommen (1960: 47 %; 1970: 37 %; 1979: 33 %). Die Ursache liegt jedoch weniger im Substitutionseffekt, als vielmehr im Güterstruktureffekt. Eine Umverteilung ist dagegen vom Werkverkehr auf das Gewerbe feststellbar. Bezogen auf den Straßengüterverkehr stieg der Anteil des Gewerbes von 60 % (1961) über 64 % (1966) auf 80 % (1974).
- (3) Die Liberalisierung hat Konzentrationstendenzen begünstigt. Großunternehmen (mit 11 und mehr Fahrzeugen) haben ihren Marktanteil von 9 % (1953) über 18 % (1964) auf 26 % (1974) gesteigert.
- (4) In der Übergangsperiode hat es starke Markteintritts- und -austrittsbewegungen gegeben. Eine Zerrüttung der Marktverhältnisse und fortgesetzte Instabilitäten haben jedoch nicht stattgefunden; zwischen Angebot und Nachfrage wurde ein Gleichgewicht wiedererreicht. Die Leistungsfähigkeit der Unternehmen hat zugenommen.

1.3. Europäische Gemeinschaft

Die EG-Kommission unternahm Ende 1977 einen wichtigen Deregulationsschritt im Preissektor.⁵⁰⁾ Den EG-Ländern wurde für den grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr die Möglichkeit geboten, von dem seit 1968 geltenden obligatorischen Margentarifsystem (mit einer Untermarge von 23 %) auf ein Referenztarifsystem überzuwechseln. Seit April 1980 sind Referenztarife im Verkehr zwischen den sechs Alt-EG-Ländern und den Neu-EG-Ländern (Dänemark, Großbritannien, Irland) sowie im Verkehr der drei neuen Mitgliedstaaten in Kraft; zwischen den Alt-EG-Ländern wurden die verbindlichen Margentarife beibehalten. Dieses Mischsystem hat provisorischen Charakter.

Referenztarife sind unverbindliche Preisempfehlungen, die bilateral von den Organisationen des Straßengüterverkehrs der beteiligten Mitgliedstaaten ausgesprochen werden. Ihr Ziel ist eine Information über marktgerechte und zugleich kostendeckende Preise (Markttransparenz- und Indikatorfunktion), an der sich die Marktteilnehmer bei grundsätzlich freier Preisbildung orientieren können.

Hat das EG-Referenztarifsystem die Erwartungen erfüllt?

- (1) Die wettbewerbsfördernde Markttransparenzfunktion setzt voraus, daß die tatsächlichen Marktpreise nicht zu stark von den Empfehlungspreisen abweichen.
 - Im Dänemarkverkehr liegen die tatsächlichen Entgelte um 11,4 % unter dem Referenztarif. Die Unterschreitung ist um so größer, je größer die Gewichtsklasse ist. Dies ist eine Folge der Kostendegression bei großem Transportaufkommen, die im Tarif nicht hinreichend berücksichtigt wird. Die größten Abweichungen bestehen im Nahverkehr (bis zu 35 % Unterschreitung des Referenzwertes). Ursächlich dafür sind die geringeren Kosten der Verkehrsunternehmen für Transporte über Kurzstrecken. Diese werden als Round-Trips regelmäßig an einem Tag abgewickelt, so daß zusätzliche Ausgaben (Übernachtungsgelder, Spesen usw.) entfallen. Die Streuung der Beförderungsfälle nach den Abweichungen des tatsächlichen Entgelts von der Preisempfehlung zeigt, daß bei 70 % aller Beförderungsfälle Entgelte unterhalb des Referenztarifniveaus vereinbart werden; bei etwa 30 % aller Beförderungsfälle wird der Referenztarif überschritten.
 - Im Verkehr zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Irland werden rund 80 % der Beförderungsfälle über Spediteure abgewickelt. Bis zur Grenze wird hier nach dem nationalen Tarif abgerechnet; für den Weitertransport wird ein frei vereinbartes Entgelt erhoben. Nur 20 % der Beförderungen sind durchgehende Verkehre, für die der Referenztarif in Frage kommt. Für den Durchschnitt der gesamten Beförderungen liegen die Marktentgelte um 9 % unter den Referenztarifen. Hinter dieser vergleichsweise geringen Diskrepanz verbergen sich jedoch zum Teil extreme Abweichungen. Gelegentlich ist das Ergebnis auch von singulären Umständen bestimmt. Sofern Überschreitungen der Referenztarife vorkommen, liegt eine Ursache in den hohen Seetransportkosten, die in den tatsächlichen Entgelten ihren Niederschlag finden. 90 % aller Beförderungsfälle werden

50) Verordnung (EWG) Nr. 2831/77 des Rates vom 12. Dezember 1977 über die Bildung der Beförderungsentgelte im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 20. Jg. Nr. L 334 vom 24. Dezember 1977, S. 22 – 28.

zu Entgelten unterhalb des Referenztarifs abgewickelt. In einem Schwankungsintervall von $\pm 20\%$ werden 19 % der Transporte durchgeführt.

- Auch im Englandverkehr wird die überwiegende Zahl der Beförderungen über Spediteure abgewickelt, die sich nicht am Referenztarif orientieren. Für den Durchschnitt der Beförderungen liegen die Marktentgelte um 0,5 % über dem Referenztarif. Im Fernverkehr wird der Referenztarif um 8 % überboten, im Kurzstreckenverkehr um 10 % unterschritten. Auch hinter dieser zunächst recht guten Übereinstimmung liegen extreme und unregelmäßige Schwankungen (bis 150 %). Experten der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr, Köln, vertreten die Meinung, daß dem Referenztarifsystem im Englandverkehr keine Bedeutung zukommt. Übereinstimmungen seien nicht Ausdruck der Transparenz- oder Indikatorfunktion, sondern lediglich Zufall.
- (2) Die Referenztarife sind so zu gestalten, daß sie zu Beförderungsentgelten führen, die die Kosten decken und eine angemessene Gewinnerzielung ermöglichen. Zur Kontrolle der Zielerreichung wird auf die Betriebskostentabellen des Deutschen Kraftfahrzeug-Überwachungsvereins (DEKRA) zurückgegriffen.⁵¹⁾ Die Tarifentgelte steigern degressiv mit zunehmender Entfernung, während die Gesamtkosten proportional steigen.

Der Kostendeckungsgrad nimmt daher mit zunehmender Entfernung ab. In den unteren Entfernungsstufen sind hohe Kostendeckungsgrade feststellbar, die im Maximum 433 % betragen. In der höchsten Entfernungsstufe überschreiten die Tarifentgelte die Kosten der Verkehrsleistungserstellung nur noch geringfügig, mindestens aber um 17 %. Eine Unterkostendeckung liegt lediglich in der 5 Tonnen-Gewichtsklasse bei großen Entfernungen vor. Kleinere Fahrzeuge haben – bedingt durch das ungünstige Verhältnis von Kraftstoffverbrauch zu Nutzlast – höhere Stückkosten als Fahrzeuge mit hoher Nutzlast. Insgesamt dürfte jedoch die Hypothese zutreffen, daß die Referenztarife Kostendeckung zuzüglich eines Gewinns garantieren.
 - (3) Die nach zweijähriger Anwendungspraxis feststellbaren Wirkungen des Referenztarifsystems haben die Erwartungen nicht erfüllt. Die Alt-EG-Länder haben das Liberalisierungsangebot erst gar nicht aufgegriffen und bekunden auch für die Zukunft nur wenig Interesse. Wo Referenztarife Anwendung finden, ist das Ziel der Marktgerechtigkeit nicht gewährleistet. Im Nahverkehr werden die Referenztarife zum Teil erheblich unterschritten, was den Verdacht von „Mondpreisempfehlungen“ aufkommen läßt. Auf der anderen Seite übersteigen die Marktentgelte die Referenztarife in den kleinen Gewichtsklassen und bei Beförderungen über See. Spiegelbildlich stellt sich der Kostendeckungsgrad der Preisempfehlungen dar: Insbesondere im Nahverkehr ergibt sich eine deutliche Kostenüberdeckung, während in den kleineren Gewichtsklassen und über größere Entfernungen keine Vollkostendeckung erreicht wird. Die Fortschreibung der Referenztarife an veränderte Markt- und Kostendaten bereitet erhebliche Konsensprobleme national zwischen Verkehrsgewerbe und verladender Wirtschaft und international zwischen den beteiligten Ländern.

51) o. Verf., Die Kosten der Nutzfahrzeuge, in: Lastauto/Omnibus, Katalog 1981.

In Fortführung des Experiments „Referenztarife“ müßten offensichtliche Mängel abgestellt werden:

In der Gewichts- und Entfernungsstaffelung der Referenztarife im Dänemarkverkehr sollte ein besonderer Nahverkehrstarif eingeführt und die Tarife in der 5- und 10-t-Klasse angehoben werden. Außerdem wären differenzierte Tarife für reine Landverkehrsrelationen und Land-See-Relationen einzuführen. Im England- und Irlandverkehr werden die Referenztarife in den unteren Gewichtsklassen und höherwertigen Güterklassen erheblich überschritten. In der Klasse für geringwertige Güter im Nahverkehr sind dagegen beträchtliche Tarifunterbietungen feststellbar. Entsprechende Tarifkorrekturen wären vorzunehmen.

Um eine dilatorische Behandlung von Tarifänderungen zu verhindern, empfiehlt sich eine Straffung der Tarifantragsprozedur. Es sollte eine Frist festgesetzt werden, innerhalb der die verladende Wirtschaft und das Verkehrshilfsgewerbe zu den Vorschlägen der Verkehrsunternehmen Stellung nehmen müßten.

Die EG-Kommission hat die Einführung obligatorischer Elemente in Erwägung gezogen.⁵²⁾ Danach sollen die Tarifausschüsse eine „Schwelle betriebswirtschaftlich vernünftiger Preisbildung“ festlegen. Diese Schwelle soll das Minimum widerspiegeln, das ein Unternehmen bei rationalem kommerziellen Verhalten nicht unterschreiten darf. Bei Preisen unterhalb dieses Minimums muß der Verkehrsunternehmer gegenüber den Aufsichtsgremien eine Begründung liefern. Wenn Unternehmen trotz Aufklärung und Abmahnung bei Unterkostenpreisen bleiben, wird geprüft, ob das Preisverhalten noch den Bedingungen der persönlichen Zuverlässigkeit und Sachkunde für die Gewerbezulassung entspricht. Gegebenenfalls sollten Verstöße durch die vorübergehende oder dauernde Rücknahme der Genehmigung für den internationalen Verkehr sanktioniert werden können. Dieser Vorschlag ist in mehrfacher Hinsicht problematisch. Die Eingriffskriterien sind undeutlich und interpretierbar. Eine „betriebswirtschaftlich sinnvolle Preisschwelle“ läßt sich nicht allgemeingültig normieren: Die Verkehrsunternehmen produzieren bei Hin- und Rückfahrten zu unterschiedlichen Kosten. Eine getrennte Berechnung der Kosten für grenzüberschreitende Beförderungen ist wegen der praktizierten Mischkalkulation (inländischer und grenzüberschreitender Verkehr) oft nicht möglich. Offen bleibt, über welche Zeitdauer eine sanktionsauslösende Preisabweichung bestanden haben muß. Ordnungspolitisch ist die Etablierung einer Kostenphilosophie in die Marktpreisbildung bedenklich. Marktwirtschaftliche Wirtschaftssysteme garantieren keine Kostendeckung; allenfalls langfristig – d. h. unter Einbeziehung von Marktaustritten nicht-leistungsfähiger Unternehmen und von Marktzutritten potenter Anbieter – soll eine Kostendeckung erreicht werden.

Das EG-Kommissions-Konzept würde äußerst rigide interventionistische Elemente in die Preisordnung einbringen. Die Sanktion des Berufsverbots bei Abweichen von einer Preisempfehlung, die ja ausdrücklich Preisspielräume eröffnen soll, wäre ohne Zweifel unangemessen. Eine derart drastische Konsequenz findet in den nationalen Wettbewerbsgesetzen kein Vorbild. Preisunterbietungen könnten allenfalls als Mißbrauch aufgefaßt werden, der durch Bußgelder oder durch Abschöpfung des mißbrauchsbedingten Meht-

52) Vgl., Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Arbeitsunterlage: Festlegung einer Regelung für die Bildung der Beförderungsentgelte im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedsstaaten, VII/248/81 – DE, Brüssel 1981, S. 4.

erlöses zu ahnden ist. Häufen sich die Abweichungen der tatsächlichen Frachtentgelte, so ist dies ein Hinweis dafür, daß die Referenztarife nicht entsprechend den Marktverhältnissen justiert sind. In diesem Fall wäre nicht das Preisverhalten der Verkehrsunternehmen, sondern die Preisempfehlung der Berufsorganisationen zu korrigieren.

2. Zur ökonomischen Begründung einer Marktliberalisierung

Die Argumente für eine Deregulation folgen aus der Kritik an den Ergebnissen der bisherigen Marktordnung und aus den positiven Erfahrungen mit Liberalisierungsmaßnahmen in mehreren Ländern. Zusammenfassend wird das Plädoyer für eine Fortsetzung der Deregulation durch folgende Postulate und Hypothesen begründet:

- (1) Im Vordergrund der verkehrssektoralen Regulationspolitik sollte die Effizienz der Verkehrswirtschaft stehen. Dies betrifft sowohl die Faktorabsorptionen durch die Verkehrsunternehmen als auch deren Leistungsabgabe an die verladende Wirtschaft. Wegen des Vorleistungscharakters des Güterverkehrs wird dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft gesteigert und das Wachstumspotential erweitert.
- (2) Es ist nicht Aufgabe des Staates, Einkommens- und Marktanteilsgarantien für bestimmte Verkehrsträger auszusprechen und zu verteidigen. Leistung muß – wie das in anderen Wirtschaftszweigen auch der Fall ist – durch Wettbewerb forciert werden. Dies fördert die Flexibilität der Unternehmen im Strukturwandel und sichert den ökonomisch-technischen Fortschritt.
- (3) Die Entpolitisierung der Wettbewerbsbedingungen gibt den Verkehrsunternehmen die Chance einer stärkeren betriebswirtschaftlichen Ausrichtung zurück. Wahltaktisch und haushaltspolitisch motivierte, diskretionäre Interventionen würden entfallen. Durch Verstetigung der Handlungsbedingungen der Verkehrsträger würden wirtschaftspolitische Zielkonflikte nicht mehr auf ihrem Rücken ausgetragen.
- (4) Der zentrale Problembereich in der Liberalisierungsdiskussion ist die Eisenbahn. Kontrovers ist die Frage, ob umfassende Sanierungsmaßnahmen einer Deregulation vorangehen sollten oder ob die Deregulation selbst als ein Beitrag zur Eisenbahn-sanierung genutzt werden kann. Würde man auf Sanierungserfolge warten, so sind Deregulationsschritte auf absehbare Zukunft verbaut. Überdies besteht die Gefahr, daß die Regulierung als Konsolidierungsinstrument eingesetzt wird und damit irreversibel wird. Eine zeitlich vorangehende Deregulation würde der Eisenbahn eine offensive Marktpolitik und eine Strategie der „Investition und Konzentration“ in ihren Leistungsschwerpunkten abverlangen. Der Druck auf die Eisenbahn, sich von nicht-konkurrenzfähigen Leistungsbereichen zu trennen, würde gesteigert.
- (5) Die Politik sollte sich von der Vorstellung lösen, daß gemeinwirtschaftliche Ziele über eine Regulierung durchgesetzt werden müssen. Zum Teil haben die Regulationen die angestrebten Ziele nicht erreicht. Eine Wettbewerbsintensivierung wäre der erfolgversprechende Weg. Wenn von bestimmten Verkehrsträgern Sonderleistungen gefordert werden, die im Wettbewerb nicht erbracht werden können, so wären dazu vom Staat politische Preise in Form von spezifischen und zielsicheren Abgeltungen zu zahlen.
- (6) Der Untergrund-Wettbewerb mit zum Teil illegalen Praktiken würde in geordnete Bahnen gelenkt. Seine Transparenz und Durchschlagkraft würde erhöht, Diskrimi-

nierungen würden abgebaut. Die Kartellbehörden könnten auf der Grundlage der Wettbewerbsgesetze mit einem breiten Instrumentarium Fehlentwicklungen des Wettbewerbs verhindern. Konzentrationstendenzen würden abgeschwächt, die Möglichkeiten zur Realisierung optimaler Betriebsgrößen verbreitert.

- (7) Externe Effekte (Verkehrssicherheit, Umweltschutz) können wirksam über Verbote, Sanktionen und über eine Verschärfung der subjektiven Befähigungsnachweise reduziert werden. Marktregulationen haben sich entweder als nicht ursachenadäquater Ansatzpunkt oder als in ihrer Wirkung gering erwiesen.
- (8) Offen ist, ob die Deregulation in kleinen oder großen Schritten betrieben werden soll. Nachdem seit 25 Jahren eine Politik der kleinen Schritte propagiert wurde und eine nennenswerte Änderung der Regulationsqualität sich nicht eingestellt hat, spricht dies eigentlich für den „großen Sprung“. Taktische Erwägungen legen vielleicht ein abgestuftes Vorgehen nahe. Entscheidend ist, daß konsequent in überschaubaren Fristen vorgegangen wird und nicht mit weiteren Langzeitprogrammen die Lösung verschleppt wird.

3. Elemente eines Deregulationsprogramms

Die Liberalisierung der Güterverkehrsmärkte kann in unterschiedlichen Varianten, Kombinationen und Dosierungen erfolgen. Das Ziel dieses Beitrags war die Rechtfertigung einer Deregulation aus den Wirkungen der Regulation; der Entwurf eines optimalen, konsistenten Deregulationsprogramms ist eine darüberhinaus gehende Fragestellung. Insofern werden hier nur Elemente eines Konzeptes vorgestellt, deren inhaltliche und zeitliche Verknüpfungen offen gelassen werden. Welche Komponenten hätte ein solches Liberalisierungsprogramm?

- (1) In der Preispolitik liegt der entscheidende Schritt in der Herstellung einer größeren kommerziellen Handlungsfreiheit der Verkehrsunternehmen. Die Preisgestaltung könnte dadurch auf die individuellen Kosten-, Konkurrenz- und Nachfragebedingungen eingestellt werden. Notwendige Voraussetzung dazu wären die Abschaffung der Festpreise (in der Binnenschifffahrt und bei der Eisenbahn) und der Übergang zu Margenpreisen. Die Tarifmarge – unter Einschluß des Straßengüterverkehrs – wäre schrittweise auszuweiten. Die Margenuntergrenze könnte in der nächsten Phase als Mindestpreis eingefroren werden; nach und nach würde sie ihre Funktion verlieren. Der mittlere Regelpreis wäre als unverbindliche Preisempfehlung auszusprechen. Damit wäre ein hoher Deregulationsgrad erreicht.
- (2) Die Kapazitäts- und Marktzugangspolitik sollte aufgelockert werden. Mögliche Schritte wären die Herausnahme von abgrenzbaren Spezialtransporten aus der Globalkontingentierung (Freistellung oder Sonderkontingente), die sukzessive Ausweitung der Kontingente bei gleichzeitiger Verschärfung der subjektiven Zulassungsbedingungen, Schaffung eines freizügigen Zugangs aller Straßenverkehrsunternehmen und des Werkverkehrs zum kombinierten Verkehr sowie Aufhebung der Konzessionshinterlegung, Freistellung kleinerer Nutzfahrzeuge von der Konzessionierung, Zulassung des Konzessionshandels, Aufhebung des Beförderungsverbots für Dritte im Werkverkehr und in der Endphase Konzessionierung ohne Kontingentierung.

- (3) Zur Integration der Eisenbahn in das Deregulationsprogramm müßte der politische Leistungsauftrag der Bahn durch das Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit definiert werden. Auflagen aus politischen Interessen sind durch erfolgswirksame Zahlungen aus den Haushalten der Gebietskörperschaften abzugelten. Eine solche Regelung schafft bei der Auflagenerteilung eine erhöhte Kostentransparenz und Finanzverantwortung. Dies würde auch bei den politischen Instanzen zu einer kritischen Auflagenpolitik gegenüber der Bahn – insbesondere bei der Betriebspflicht unrentabler Strecken – führen.
- (4) Umstritten ist die Frage, inwieweit nicht auszuschließende Fehlentwicklungen eines liberalisierten Verkehrsmarktes durch ein staatliches Krisenmanagement aufgefangen werden sollten. Die Diagnose würde über ein Marktbeobachtungssystem erfolgen. Verkehrs- und Wirtschaftsminister hätten gegebenenfalls ein Interventionsrecht. Eine solche Vorbehaltsklausel sollte nicht eingeräumt werden. Zum einen zeichnen sich fortgesetzte Konflikte über die technische Ausgestaltung und Grenzfixierung ab. Wichtiger ist aber, daß die Entscheidung für die Wettbewerbsverfassung eine Grundsatzentscheidung ist, die nicht beliebig revidiert werden kann. Damit der Wettbewerb fruchtet, muß seine Dauerhaftigkeit und Unumstößlichkeit sichergestellt sein. Erst dann setzen die notwendigen Anpassungen und Umdispositionen ein; nur die Konstanz der Rahmendaten sichert ökonomisch effizientes Handeln.

Summary

The government regulation policy in freight transport is primarily aimed at a price and capacity control. The motivations for this kind of regulation are the theory of market failure, external effects, and public interest. As a matter of fact these arguments are far from being convincing; they are no more than a support of certain interest groups of business, politicians, and trade unions which are opposed to market liberalization. In order to demonstrate the benefits of deregulation, the economic impacts of present regulations of transportation markets are examined. Due to theoretical and empirical shortcomings the set-up of cost-benefit-analyses prevailing in the United States is not considered here; instead a partial effectiveness study is carried out by means of economically important target criteria. Relevant target criteria in this respect are the allocational function of transport prices of railway, inland shipping, and road freight transport, restrictions of competition caused by regulations (competition through innovation, capacity effects, concentration and firm size), the internal allocation of the modes of transport according to the main costs and services, the growth of industrial and commercial haulage on own account, effects on the profitability of the modes of transport, subsidization of economically poor regions, as well as macro-economic goals (transport safety, environmental protection, energy saving, and sectoral stabilization). The evaluation of experience with measures of deregulation, energy saving, and sectoral stabilization). The evaluation of experience with measures of deregulation in Great Britain, Sweden, and the European Community demonstrates that suspected failures did not appear. On this empirical background a continuation of deregulation policy is recommended.