

„Flankenschutz“ — eine Form des Staatsversagens

VON WALTER HAMM

I. Einleitung

Eine Bilanz der deutschen Verkehrspolitik für die vergangenen vier Nachkriegsjahrzehnte führt zu unerfreulichen Ergebnissen. Die Wahlmöglichkeiten der Kunden sind in wichtigen Teilbereichen des Verkehrs, vor allem im Personenverkehr, administrativ beschränkt. Unternehmer können sich auf vielen Verkehrsmärkten nicht frei betätigen. Im internationalen Vergleich sind die Transportentgelte im innerdeutschen Verkehr hoch. Benachteiligungen deutscher Standorte und Preisdiskriminierungen sind die Folge. Die staatlich verordneten massiven Wettbewerbsbeschränkungen - irreführend als „kontrollierte Wettbewerbsordnung“ ausgegeben - verursachen hohe Bürokratiekosten, auch in den kontrollierten Unternehmen. Fast alle öffentlichen Verkehrsunternehmen sind nicht nur hochsubventioniert, sondern weisen obendrein beträchtliche Jahresverluste mit steigender Tendenz auf.

Der Staat als alleiniger Anbieter von Infrastrukturleistungen nimmt in wachsenden Markt-bereichen Engpässe und die davon ausgehenden vermeidbaren volkswirtschaftlichen Kosten mit stoischer Gelassenheit hin. In Bereichen mit schrumpfender Verkehrsnachfrage fehlt es ebenfalls an der flexiblen Anpassung an veränderte Marktdaten. Mittelständische Verlader und Verkehrsunternehmer werden im Vergleich zu ihren großen Konkurrenten benachteiligt. Weil das Angebot auf den Märkten unbefriedigend ist, sind viele Nachfrager zur Eigenversorgung mit Verkehrsleistungen übergegangen. Diese Rückbildung der volkswirtschaftlichen Arbeitsteilung und Spezialisierung vermindert in vielen Fällen die Produktivität des Faktoreinsatzes erheblich. Vermeidbare Umweltschäden werden provoziert.

Diese und andere bedenkliche Folgen der Verkehrspolitik stehen zum Teil in direktem Gegensatz zu den von allen bisher amtierenden Bundesregierungen verkündeten Zielen. Wie ist es zu diesen merkwürdigen, die Volkswirtschaft mit hohen jährlichen Milliardenbeträgen belastenden Widersprüchen gekommen? Die Antwort lautet, daß es offensichtlich ein politisches Ziel gibt, das in der Zielhierarchie aller Bundesregierungen einen noch höheren Rang als die erwähnten Ziele einnimmt. Dieses Ziel wird gern mit dem Stichwort „Flankenschutz“ für öffentliche Verkehrsunternehmen im Wettbewerb mit privaten Konkurrenten umschrieben. Klarer und ehrlicher wäre es, von massiven Begünstigungen öffentlicher Unternehmen und von staatlich verordneten Wettbewerbsnachteilen für private Konkurrenten zu sprechen. Hoheitliche Gewalt wird dazu mißbraucht, das Ergebnis wettbewerblicher Prozesse einseitig zu beeinflussen und damit zu verfälschen.

An politischen Motiven für den „Flankenschutz“ fehlt es nicht. Freilich tauchen sie in der öffentlichen Diskussion so gut wie nie auf. Drei dieser Motive verdienen es, hervorgehoben zu werden:

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Walter Hamm
Universität Marburg
Universitätsstraße 24
3550 Marburg

- erstens die Neigung vieler Politiker, oft recht egoistische Ziele (z. B. Profilierung im eigenen Wahlkreis oder Bundesland) mit Interventionen in die Geschäftspolitik öffentlicher Unternehmen zu verfolgen;
- zweitens Nachgiebigkeit gegenüber dem Druck von Gewerkschaften, die ohne „Flankenschutz“ einen Rückgang ihrer Mitgliederzahl und damit finanzielle Einbußen befürchten;
- drittens die fehlende Bereitschaft, die wettbewerbliche Überlegenheit privater Unternehmen einzugestehen oder Maßnahmen zuzustimmen, die öffentlichen Unternehmen ein erfolgreiches Behaupten auf den Märkten (durch Verzicht auf politischen Einfluß) ermöglichen.

Da mit solchen Motiven für den „Flankenschutz“ kaum Eindruck auf die öffentliche Meinung zu machen ist, bedurfte es anderer Argumente. Die Geschichte der Verkehrspolitik seit sechs Jahrzehnten, also seit der Intensivierung des Wettbewerbs auf den Verkehrsmärkten durch den Straßenverkehr, spiegelt das Bestreben wider, unablässig neue Beweggründe für die Konservierung von Zuständen aus der Zeit des Landverkehrsmonopols der Eisenbahnen zu „entdecken“ und in die verkehrspolitische Diskussion einzuführen.

II. Gründe für den Flankenschutz

Rainer Willeke hat immer wieder auf die bedenklichen Folgen einer „Entwöhnung vom marktorientierten unternehmerischen Konkurrenzverhalten“¹⁾ und auf die fragwürdigen Begründungen für den „Flankenschutz“ zugunsten der Deutschen Bundesbahn hingewiesen. Die Einsicht, daß es sich bei den wettbewerbspolitischen Ausnahmeregelungen im Personen- und Güterverkehr um einen krassen und höchst kostspieligen Fall von Staatsversagen (und nicht etwa, wie jahrzehntelang von Interessenten und Politikern aller Parteien behauptet wird, von Marktversagen) handelt, breitet sich erst in jüngster Zeit aus. Die Erfahrungen mit der Deregulierung von Verkehrsmärkten in vielen Ländern der Welt und der von Organen der Europäischen Gemeinschaft ausgehende Druck sorgen für ein allmähliches Umdenken. Jahrzehntlanges geduldiges Argumentieren und Überzeugen, ebensolange Bemühungen um die Widerlegung von fadenscheinigen Interessentenargumenten und um erfolgversprechende verkehrspolitische Alternativen tragen endlich Früchte. *Rainer Willeke* hat – gegen vielerlei Anfeindungen – hierzu einen maßgebenden Beitrag geleistet. Diese Tatsache auf einem Teilgebiet der Verkehrspolitik zu verdeutlichen ist Zweck des vorliegenden Beitrags.

1. Ausgleich für nicht kostendeckende „gemeinwirtschaftliche“ Verkehrsleistungen

Werden öffentlichen Verkehrsunternehmen aus politischen Gründen Leistungsaufträge gegeben, für die ein Kostenersatz weder aus den am Markt erzielbaren Entgelten noch aus öffentlichen Zuschüssen zu erreichen ist, dann sind Verluste nur vermeidbar, sofern aus den Erlösen für andere Verkehrsleistungen entsprechend hohe Deckungsbeiträge erzielt werden. Eine wettbewerbliche Organisation der Verkehrsmärkte erschwert diesen internen Aus-

1) *Willeke, R.*, Interventionsspiralen in der deutschen Verkehrspolitik, in: *Cassel, D. u. a.* (Hrsg.), 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1972, S. 317.

gleich - häufig wird von „interner Subventionierung“ gesprochen -; deshalb lag es nahe, den Wettbewerb zu beschränken. Die öffentlichen Kassen sollten geschont werden. Dafür sollten die Kunden öffentlicher Verkehrsunternehmen für die politisch gewünschten verlustbringenden Transportleistungen zur Kasse gebeten werden.

Die Erfahrung, daß Politiker Jahrzehnte hindurch bereit waren, Anpassungen des Leistungssortiments öffentlicher Verkehrsunternehmen an die sich ändernden Marktverhältnisse als unerwünscht anzusehen (z. B. Bahnhofs- und Streckenstillegungen im eigenen Wahlkreis), schwächte die Bereitschaft der Unternehmensleitungen, den Betrieb auf die veränderten Anforderungen umzustellen. Alles, was unrentabel wurde, ließ sich ohne politische Einsprüche als „gemeinwirtschaftlich“ deklarieren. Nicht die verantwortlichen Politiker legten fest, welche unrentablen Leistungen weiterhin zu produzieren seien und aus welchen Gründen. Vielmehr wurde es den Unternehmensleitungen überlassen, den Verzicht auf Umstellungen „gemeinwirtschaftlich“ zu begründen. An Phantasie auf diesem Gebiet hat es niemals gefehlt. Zeitweise wurden Tarife für landwirtschaftliche Güter und - ganz pauschal - der Berufsverkehr als gemeinwirtschaftliche Last bezeichnet, wobei es eigenartigerweise niemand störte, daß private Omnibus- und Straßengüterverkehrsunternehmer wesentliche Teile dieses Verkehrs aus freien Stücken und ohne Ausgleichsansprüche gegenüber Gebietskörperschaften übernahmen.

Der Begriff „Gemeinwirtschaftlichkeit“ hat infolgedessen keinerlei klare Konturen mehr. Er ist unbrauchbar geworden. Nicht zu bestreiten ist, daß es eindeutige Fälle politischer Auflagen für öffentliche Verkehrsunternehmen gibt und daß für solche Fälle ein finanzieller Ausgleich vorzusehen ist (z. B. Fortführung des Betriebs auf unrentablen Strecken im Zonenrandgebiet; Angebot von unrentablen Schienendiensten im Personennahverkehr von Ballungsgebieten). Was politisch wirklich gewünscht wird und zu welchem Preis, sollte jedoch im Wege öffentlicher Auftragsvergabe gegen Entgelt aus öffentlichen Kassen entschieden werden.

2. Belastung mit der Tarif-, Beförderungs- und Betriebspflicht

Als „gemeinwirtschaftliche“ Last wird häufig auch die Tarif-, Beförderungs- und Betriebspflicht bezeichnet, also die Verpflichtungen, Transporte nur zu vorher öffentlich bekannt gemachten Preisen auszuführen, Transportnachfrager nicht willkürlich zurückzuweisen (solange die Nachfrage mit den regelmäßig vorhandenen Fahrzeugen zu befriedigen ist) und das Transportangebot auf den bedienten Verkehrsrelationen bedarfsgerecht aufrechtzuerhalten.

Zwar trifft es zu, daß im Wettbewerb anbietende private Verkehrsunternehmen zumindest der Betriebs- und Beförderungsspflicht nicht unterliegen. Dennoch handelt es sich nicht um eine einseitige Benachteiligung öffentlicher Unternehmen. Alle mit Ausschließlichkeitsrechten ausgestatteten Unternehmen müssen sich aus Gründen der Monopolaufsicht gefallen lassen, daß sie besonderen Pflichten und Überwachungsmaßnahmen unterliegen. In der Frühzeit der Eisenbahnen in den USA hat sich besonders deutlich gezeigt, welche Mißstände sich ohne Monopolaufsicht ergeben können.

Der Streit um die Belastungswirkungen der Tarifpflicht hat sich weitgehend dadurch erübrigt, daß die Deutsche Bundesbahn in ihrer Tarifpolitik heute praktisch freie Hand hat

und in Wettbewerbsbereichen zum Teil auch zu individuellen Sondervereinbarungen übergehen darf (in anderen Ländern generell zugelassen). Unter diesen Umständen ist auch die Beförderungspflicht keine Last. Zu selbstgewählten Preisen ist jeder zusätzliche Auftrag vielmehr regelmäßig ein Geschäft (höhere Deckungsbeiträge). Die Betriebspflicht ist nur dort eine Last, wo ohne politische Auflage der Betrieb eingestellt würde. Diese Fälle sollten durch klare politische Leistungsaufträge geregelt werden, wozu die öffentlichen Verkehrsunternehmen ihrerseits den Anstoß geben können.

3. „Gemeinwirtschaftliche“ Tarife

Von dem aus der Monopolzeit stammenden Eisenbahngütertarif wurde lange Zeit behauptet, daß er zu erwünschten regionalpolitischen Wirkungen im Sinne der Dezentralisierung von Standorten und der Entballung führe. Der Wert- und der Entfernungsstaffel des Eisenbahngütertarifs wurden solche angeblich segensreichen Folgen nachgesagt. Daß eine sehr viel differenziertere Betrachtung angemessen gewesen wäre, wurde schon vor geraumer Zeit eingehend dargetan.²⁾ Inzwischen ist die monopolistische Preisstruktur nach der Devise „what the traffic will bear“ längst durch den Wettbewerb beseitigt worden. Daß monopolistische Tarife als „gemeinwirtschaftlich“ glorifiziert wurden, ist in Vergessenheit geraten. Die befürchteten schlimmen Folgen für die Regionalpolitik sind allem Anschein nach ausgeblieben.

Eine andere gegen Konkurrenten gerichtete tarifpolitische Attacke galt den „Rosinenpickern“. Private Unternehmer bemühten sich vor allem um jene Transportaufträge, die von öffentlichen Verkehrsunternehmen mit gewinnbringenden Preisen belastet wurden, und sie vernachlässigten jene Transporte, die verlustträchtig waren. Aus dieser verständlichen, auf allen Wettbewerbsmärkten üblichen Verhaltensweise wurden moralische Vorwürfe gegen die „Rosinenpicker“ abgeleitet, anstatt die Tarife der öffentlichen Unternehmen so zu ändern, daß es keine Rosinen mehr zu picken gab. Ein irgendwie gearteter staatlicher Schutz vor „Rosinenpickern“ ist fehl am Platze, weil sich die öffentlichen Unternehmen selbst erfolgreich zur Wehr setzen können. Weithin ist darauf zunächst verzichtet worden. Die Inflexibilität der Tarifpolitik öffentlicher Verkehrsunternehmen erlaubte es den privaten Konkurrenten, rasch zu expandieren, ihre Leistungsfähigkeit zu erhöhen und an Wettbewerbskraft zu gewinnen.

4. Ungleiche Wettbewerbsbedingungen

Als Begründung für den „Flankenschutz“ zugunsten öffentlicher Unternehmen wird ferner die - zutreffende - Tatsache angeführt, daß öffentliche Verkehrsunternehmen häufig höhere politische und soziale Lasten zu tragen haben (etwa aus dem öffentlichen Dienstrecht abgeleitete Verpflichtungen; Altersversorgungslasten) als ihre privaten Konkurrenten. Zwei Fälle sind zu unterscheiden:

2) Siehe u. a. *Willeke, R.*, Entfernungsstaffel, Standortstruktur und Produktivität, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, Bd. 23 (1952); *Hamm, W.*, Wertstaffel und Standortpolitik. Wirtschaftliche Auswirkungen der Preisdifferenzierung im Eisenbahngüterverkehr, Düsseldorf 1957; *Scheele, E.*, Tarifpolitik und Standortstruktur, Göttingen 1959.

Erstens kann es sich um Lasten handeln, die zwar vergleichbare private Unternehmen nicht zu tragen haben, die aber niedrigere Tarif- und Effektivlöhne in den öffentlichen Unternehmen zur Folge haben. Diese Wirkung ist zum Beispiel bei Lohnnebenkosten zu erwarten, die von den Beschäftigten wie ein zusätzlicher Barlohn bewertet werden. In diesem Fall steht der zusätzlichen Belastung öffentlicher Unternehmen die Entlastung an anderer Stelle gegenüber. Den Saldo exakt zu bestimmen, kann allerdings schwierig sein (z. B. gute Altersversorgung, aber in vielen Fällen niedrigere Gehälter als in Privatunternehmen).

Zweitens gibt es Fälle, in denen einseitigen politischen und sozialen Lasten zweifelsfrei keine kompensierenden Vorteile gegenüberstehen (etwa Altersversorgung für Eisenbahner, die früher ausschließlich in den verlorengegangenen Ostgebieten des Deutschen Reiches tätig gewesen sind).

Seit langer Zeit wird in diesen Fällen der Weg der direkten Abgeltung einseitiger Lasten aus dem Bundeshaushalt gegangen. Obwohl damit die Begründung für einen „Flankenschutz“ weggefallen ist, werden politische und soziale Lasten in der öffentlichen Diskussion noch immer als Grund für eine wettbewerbspolitische Ausnahmeregelung genannt.

5. Ungleiche Belastung mit Wegeausgaben

Häufig wird die - hier nicht näher zu prüfende - Behauptung aufgestellt, wichtige Konkurrenten der öffentlichen Verkehrsunternehmen seien begünstigt, weil nur die Schienenunternehmen für die Kosten ihres Wegenetzes voll verantwortlich seien. In anderen Verkehrsbereichen würden die Ausgaben aus Mitteln öffentlicher Haushalte finanziert.³⁾

Sollte es Wettbewerbsverzerrungen infolge externer Kosten geben, so wird auf anderen Märkten daraus üblicherweise nicht der Schluß gezogen, der Wettbewerb müsse drastisch beschränkt und die benachteiligten Unternehmen müßten geschützt werden. Das geeignete Verfahren zur Lösung dieser Frage besteht vielmehr in der Umwandlung externer in interne Kosten. Auch insoweit ist ein „Flankenschutz“ unnötigt.

6. Erhaltung von Arbeitsplätzen

Vor allem von Gewerkschaftsvertretern und von Politikern wird zugunsten eines „Flankenschutzes“ häufig angeführt, daß anderenfalls Tausende von Arbeitsplätzen verlorengingen. Allein diese Tatsache rechtfertige staatliche Interventionen.

Dieser Argumentation liegt kurzschlüssiges Denken zugrunde. Es bleibt nämlich unbeachtet, daß dem Wegfall von Arbeitsplätzen in (bisher geschützten) öffentlichen Unternehmen ein Zuwachs an Arbeitsplätzen in anderen Verkehrsbetrieben gegenüberstünde. Überzeugend für die Öffentlichkeit wäre allein eine Beweisführung, die auch die kompensierenden Wirkungen auf das Arbeitsplatzangebot umfaßt.

Wenn in öffentlichen Verkehrsunternehmen ohnehin ein Arbeitskräfteüberhang besteht - hier liegt häufig ein wichtiger Grund für Verluste -, kann zwar der Fall eintreten, daß beim Verzicht auf Flankenschutz mehr Arbeitsplätze wegfallen als in anderen Betrieben neu ent-

3) Kritisch zu dieser offensichtlich irreführenden Behauptung u. a.: Willeke, R., und Aberle, G., Zur Lösung des Wegkostenproblems, Frankfurt 1970, und Aberle, G., und Mager, N., Wegerechnung, Wegefinanzierung und Straßengüterverkehrssystem, Frankfurt 1980.

stehen. Aber auch dann läßt sich ein „Flankenschutz“ nicht überzeugend begründen. Staatliche Marktinterventionen sollten nicht dazu benutzt werden, Unwirtschaftlichkeiten beim Faktoreinsatz zu begünstigen und zu prämiieren.

7. Begrenzung der vom Eigentümer zu tragenden Verluste

In öffentlichen Unternehmen entstehende Verluste werden von den Eigentümern und den Unternehmensleitungen häufig nicht als Verpflichtung empfunden, Maßnahmen zur alsbaldigen Sanierung einzuleiten. Mit oft stoischer Geduld wird das allmähliche Anwachsen der Verluste verfolgt. Damit dennoch die Belastungen öffentlicher Haushalte in Grenzen gehalten werden, wird zu administrativen Maßnahmen gegriffen, die den bedrängten öffentlichen Unternehmen zu besseren Chancen im Wettbewerb verhelfen und ihre Erlöse erhöhen. Nicht die Mobilisierung der unternehmenseigenen Kräfte, sondern der Rückgriff auf fremde (hoheitliche) Hilfe steht im Mittelpunkt dieser Überlegungen. Aus dieser Sicht mag es verständlich sein, daß Finanzminister darauf dringen, durch Beibehaltung oder Verstärkung des „Flankenschutzes“ dafür zu sorgen, daß die Belastungen der Haushalte durch die Übernahme von Verlusten öffentlicher Unternehmen in erträglichen Grenzen bleiben.

Diese Art der Bekämpfung von Unwirtschaftlichkeit und Wettbewerbsunterlegenheit ist alles andere als gesamtwirtschaftlich vertretbar und zieladäquat. Der Gebrauch (besser: Mißbrauch) hoheitlicher Macht zur einseitigen Beeinflussung der Wettbewerbschancen entzieht die öffentlichen Unternehmen den Spielregeln einer wettbewerblichen Ordnung. Was staatliche Organe für private Unternehmen als zweckmäßig und sachdienlich erachten, nämlich die Unterwerfung unter die Regeln des Wettbewerbs, muß auch für die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand gelten, wenn die staatliche Wirtschaftspolitik glaubwürdig bleiben soll.

8. Besonderheiten des Verkehrs

Öffentliche Unternehmen haben bei ihrem Eintreten für staatliche Wettbewerbsbeschränkungen schon in den dreißiger Jahren lebhaft Unterstützung bei privaten Verkehrsunternehmen gefunden. Die künstliche Verknappung des Angebots und staatliche Preisvorschriften wirken auch bei den privaten Konkurrenten öffentlicher Verkehrsunternehmen gewinnsteigernd. Nachlassender Wettbewerbsdruck wird in vielen privaten Unternehmen als angenehm empfunden.

Zur Begründung der wettbewerbsbeschränkenden staatlichen Maßnahmen ist im Verlauf vieler Jahrzehnte eine Rechtfertigungsideologie entwickelt und ständig weiter ausgebaut worden. Die Kernaussage dieses Gedankengebäudes lautet: Der Wettbewerb führt auf Verkehrsmärkten zu gesamtwirtschaftlich unerwünschten Entartungen. Deshalb ist der freie Preiswettbewerb unerwünscht; Kapazitätsregulierungen sind unerlässlich.

Willeke hat immer wieder mit großem Nachdruck auf die Unhaltbarkeit dieser Überlegungen und auf deren schlüssige Widerlegung durch Erfahrungen insbesondere auf ausländischen Verkehrsmärkten hingewiesen.⁴⁾ Die begrenzte Öffnung der nationalen Verkehrs-

4) Siehe u. a. Willeke, R., „Ruinöse Konkurrenz“ als verkehrspolitisches Argument, in: *Ordo*, Band 28, 1977, S. 155 ff.; Willeke, R. u. a., *Zur Liberalisierung der Marktordnung des Straßengüterverkehrs*, Kaarst 1984, S. 36 ff.; Willeke, R., *Die Liberalisierung der Verkehrsmärkte aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Bundesverband der Deutschen Industrie (Hrsg.), Liberalisierung der Verkehrsmärkte*, Köln 1988, S. 49 ff.

märkte als Folge des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom Mai 1985 wird auch in der Bundesrepublik Deutschland der Einsicht Bahn brechen, daß es zwar Besonderheiten des Verkehrs gibt, daß diese jedoch einer wettbewerblichen Ordnung der Verkehrsmärkte nicht im Wege stehen.⁵⁾

9. Überbelastung der Straßen

Als Argument zugunsten des „Flankenschutzes“ wird darauf verwiesen, daß das westdeutsche Straßennetz bereits überbelastet sei, daß das Schienennetz jedoch noch freie Kapazitäten aufweise. Auch aus ökologischen Gründen sei es ratsam, den Straßenverkehr zu beschränken und Transporte auf die Schiene umzulenken.

Diese Überlegungen sind alles andere als überzeugend. Zunächst ist darauf zu verweisen, daß die starke Belastung vieler Straßenabschnitte vor allem vom Personenwagenverkehr herrührt, der aber in die staatliche Regulierung nicht einbezogen wird. Im Güterverkehr werden groteskerweise regulierungsbedingt Leerfahrten erzwungen, die sowohl die Straßenbelastung in vermeidbarer Weise erhöhen als auch mehr Umweltschäden verursachen, als es ohne staatliche Interventionen der Fall wäre.

Wenn die in allen öffentlich verkündeten Katalogen verkehrspolitischer Ziele feierlich beschworene Freiheit der Wahl des Verkehrsmittels ernst genommen wird, dann wäre es die Aufgabe des Staates, die Wegenetze bedarfsgerecht auszubauen, also Engpässe zu beseitigen, und Überkapazitäten durch Verzicht auf Ersatzinvestitionen abzubauen.⁶⁾ In einer marktwirtschaftlichen Ordnung haben sich die Anbieter (von Infrastrukturleistungen), in diesem Falle der Bund, die Länder und die Gemeinden, nach der Nachfrage zu richten, und nicht umgekehrt. Daß dabei externe Kosten und die davon ausgehenden Markteinflüsse zu berücksichtigen sind, ist unbestritten, ändert aber nichts an der genannten Regel.

II. Die gesamtwirtschaftlichen Folgen des „Flankenschutzes“

Vom „Flankenschutz“ haben sich Gesetzgeber und Regierung eine dauerhafte Verbesserung der Wettbewerbslage öffentlicher Verkehrsunternehmen und eine nachhaltige Entlastung öffentlicher Haushalte von laufenden Zuschußzahlungen erhofft. Beide Erwartungen haben sich nicht erfüllt. Den geschützten Unternehmen ist nicht wirklich geholfen worden. Obendrein sind hohe gesamtwirtschaftliche Schäden entstanden.

1. Siechtum statt Gesundung

„Flankenschutz“ bewirkt die gleichen Verhaltensweisen wie Subventionen. Die Unternehmensleitungen verlassen sich darauf, daß ihnen notfalls auch künftig geholfen wird und daß Politiker sie nicht einfach fallenlassen. Besonders gilt das für öffentliche Unternehmen, denen gern pauschal und uneingeschränkt bescheinigt wird, daß auf sie nicht verzichtet wer-

5) Siehe dazu auch Hamm, W., *Deregulierung im Verkehr als politische Aufgabe*. Gutachten für die Monopolkommission 1988. Erscheint im Minerva-Verlag, München.

6) Siehe *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr - Gruppe Verkehrswirtschaft*, *Verkehrsinfrastruktur als Voraussetzung für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 58. Jg. (1987), S. 131 ff.

den könne. Geraten solche Unternehmen unter Wettbewerbsdruck, entspricht es der Linie des geringsten Widerstands, den bisher gewährten „Flankenschutz“ als unzureichend zu bezeichnen und dessen Verbesserung zu fordern.

Die Folgen solcher Verhaltensweisen zeigen sich in vielen öffentlichen Verkehrsunternehmen: Ineffizienzen werden nicht energisch genug beseitigt. Rationalisierungsanstrengungen werden vernachlässigt. Die Anpassung des Leistungssortiments an veränderte Marktverhältnisse läßt zu wünschen übrig. Der Widerstand gegen gewerkschaftliche Forderungen, mehr Personal einzustellen und die Löhne zu erhöhen, ist relativ gering. Mit überhöhten Kosten werden Leistungen produziert, die auf den Märkten nur noch in sinkendem Umfang abgesetzt werden können.

Die Rechnung vieler Unternehmensleitungen, der Flankenschutz werde verbessert und Hilfen aus öffentlichen Haushalten würden bei verschlechterter Ertragslage reichlicher fließen, ist in den letzten Jahrzehnten aufgegangen. Die Folgen liegen auf der Hand. Unternehmer, die sich ohne Hilfen im Wettbewerb behaupten müssen, haben die Leistungskraft ihrer Betriebe ständig verbessert. Öffentliche Verkehrsunternehmen, die sich unentwegt wachsender öffentlicher Unterstützung erfreuten, haben an Wettbewerbsfähigkeit erheblich eingebüßt. Gut gemeinter politischer Schutz hat zum Siechtum vieler öffentlicher Unternehmen und zur Gefährdung Hunderttausender von Arbeitsplätzen in diesen Unternehmen wesentlich beigetragen.

2. Marktanteilsverluste

Daß staatliche Hilfe das Gegenteil des Gewünschten bewirken kann, zeigt sich besonders augenfällig bei der Deutschen Bundesbahn. Trotz eines perfekten gesetzgeberischen Schutzes gegen jegliche Linienverkehrskonkurrenz von Omnibusunternehmen außerhalb der Nahzone sind die Marktanteile der Bahn zwischen 1950 und 1987 (gerechnet in Personenkilometer) von 37,5 auf 6,1 Prozent gefallen. Auch im Güterverkehr hat die Eisenbahn trotz der bürokratischen Drosselung des Straßengüterfernverkehrs in der gleichen Zeit einen Marktanteilsrückgang von 56 auf 22,6 Prozent hinnehmen müssen.⁷⁾ Die privaten Konkurrenten haben Mittel und Wege gefunden, sich trotz „Flankenschutz“ zugunsten der Bahn und trotz staatlicher Wettbewerbsbehinderungen kräftig zu entwickeln und die Wachstumsmärkte (Stückgutverkehr und grenzüberschreitender Verkehr) weitgehend zu erobern.

3. Höhere Belastungen der öffentlichen Haushalte

Als illusionär hat sich die Hoffnung erwiesen, der „Flankenschutz“ werde die öffentlichen Haushalte vor laufenden Zahlungen an die Verkehrsunternehmen bewahren. Obwohl der Schutzwall zugunsten der öffentlichen Verkehrsunternehmen in einigen Bereichen in den letzten vier Jahrzehnten mehrfach wesentlich erhöht worden ist, haben sich die Leistungen aus öffentlichen Haushalten praktisch vom Nullpunkt auf hohe jährliche Milliardenbeträge erhöht. Die Deutsche Bundesbahn, die noch 1950 fast ohne öffentliche Finanzleistungen auskam, erhält auf verschiedenen Wegen inzwischen jährlich rund 14 Milliarden DM aus dem Bundeshaushalt. Der „Flankenschutz“ hat die in ihn gesetzten Hoffnungen nicht erfüllt.

⁷⁾ Siehe Bundesminister für Verkehr (Hrsg.), Verkehr in Zahlen, verschiedene Jahrgänge.

Auch bei den öffentlichen Nahverkehrsunternehmen sind ähnliche Erfahrungen gesammelt worden.

4. *Wachstumsbremse Verkehr*

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht hat der „Flankenschutz“ den Verkehr zu einer Wachstumsbremse werden lassen. „Flankenschutz“ und finanzielle Hilfen halten knappe Produktivkräfte in inferioren Faktorkombinationen fest und dämpfen den volkswirtschaftlichen Produktivitätszuwachs. Erhebliche öffentliche Mittel verhindern oder verzögern längst überfällige Strukturwandlungen. Kapital, das in Wachstumsbereichen wichtige produktive Beiträge erbringen und den Massenwohlstand erhöhen könnte, wird zu Zwecken der Strukturkonservierung verschwendet.

Die Erfahrung zeigt - auch im Verkehr -, daß staatliche Hilfen aller Art nur begrenzte Zeit überholte Strukturen zu konservieren vermögen. Dann wird die Schutzpolitik so teuer, daß Strukturwandlungen doch erzwungen werden. Der Deutschen Bundesbahn ist es nicht anders ergangen als den Schiffswerften, dem Steinkohlenbergbau, der Stahlindustrie und der Landwirtschaft. Die Hoffnungen, unrentabel gewordene Arbeitsplätze unter Rückgriff auf staatliche Schutzmaßnahmen erhalten zu können, sind zerstoßen. Hohe Milliardenbeträge sind nutzlos vergeudet worden. Daß der „Flankenschutz“ auch im Verkehr sowohl die öffentliche Hand als auch Konkurrenten und Kunden hohe Milliardenbeträge kostet und als ungeeignetes Instrument beseitigt werden sollte, wird dennoch vielfach noch nicht hinreichend beachtet.

5. *Nachteilige Folgen des Verkehrsprotektionismus*

Zum „Flankenschutz“ gehört stets auch die möglichst weitreichende Ausschaltung der internationalen Konkurrenz auf den heimischen Verkehrsmärkten. Eine Marktsplattung mit erheblichen schädlichen Auswirkungen für die deutschen Unternehmen ist das Ergebnis dieser Politik. Im innerdeutschen Verkehr liegen die Transportentgelte wegen der staatlich verordneten Wettbewerbsbeschränkungen verhältnismäßig hoch. Im grenzüberschreitenden Verkehr, in dem keine oder doch wesentlich mildere Wettbewerbsbeschränkungen bestehen, sind die Preise für Verkehrsleistungen erheblich niedriger. Nachteilige Auswirkungen auf die deutschen Standorte sind die unmittelbare Folge.

Die Bundesrepublik Deutschland ist wie kein anderes großes Land in die internationale Arbeitsteilung eingebunden. Es kann daher der deutschen Politik nicht gleichgültig sein, wenn sich die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen dadurch verschlechtert, daß die Bundesrepublik ein Hochpreisland bei Verkehrsleistungen ist. Andere große Welthandelsländer haben durch Deregulierung von Verkehrsmärkten Wandel geschaffen. In der Bundesrepublik wird an einer erwiesenermaßen nutzlosen, aber gesamtwirtschaftlich schädlichen Verkehrspolitik noch immer festgehalten.

6. *Benachteiligung mittelständischer Unternehmer*

Politiker und Interessenten führen zugunsten des „Flankenschutzes“ an, daß sich mittelständische Verkehrsunternehmer und Verlagerer infolge der staatlichen Wettbewerbsbeschrän-

kungen besser zu behaupten vermöchten. Der Politik für den Mittelstand komme hohe Priorität zu. Deshalb müsse es bei dem „Flankenschutz“ bleiben.

Aus zwei Gründen ist diese Argumentation nicht überzeugend. Erstens haben Bundesregierungen verschiedener Zusammensetzung mehrfach betont, daß dem Mittelstand nicht mit einer Schutzzaunpolitik geholfen wäre. Es sollten lediglich Benachteiligungen kleiner und mittlerer Unternehmen verhindert werden. Im übrigen müßten sich auch mittelständische Unternehmen im Wettbewerb bewähren und behaupten. Jede Form von Schutzpolitik sei schädlich, weil dann die Leistungsstärke nachteilig beeinflusst würde. Dem ist nichts hinzuzufügen. In der Tat würde dem Mittelstand mit einer Schutzpolitik nicht geholfen.

Zweitens sind die Auswirkungen des „Flankenschutzes“ im Gegensatz zu den aufgestellten Behauptungen in Wahrheit ausgesprochen mittelstandsfeindlich. Größere Verkehrsunternehmen bieten stets logistische Leistungsbündel mit zahlreichen nicht staatlich reglementierten Leistungen an. Sie sind beweglicher in der Preissetzung als ihre mittelständischen Konkurrenten, da sie in Mischkalkulationen preisgebundene und nichtpreisgebundene Leistungen zusammenfassen können. Auch die umfangreiche Betätigung im internationalen Verkehr (keinerlei Preisvorschriften) und im Nahverkehr (breite Preissetzungsspielräume) bietet den großen Unternehmen Chancen für eine vergleichsweise flexible Preispolitik.

Es gibt also gerade für große Unternehmen beträchtliche Möglichkeiten für die legale Umgehung von staatlichen Preisvorschriften. Dies gilt gleichermaßen für große Verlager, ⁸⁾ die sich solche Chancen nicht entgehen lassen. Es trifft nicht zu, daß der „Flankenschutz“, der in erster Linie öffentliche Verkehrsunternehmen begünstigt, zugleich auch den mittelständischen Unternehmern zugutekäme. Das Gegenteil ist der Fall. Das geht im übrigen auch daraus hervor, daß die Marktanteile der kleinen Verkehrsunternehmen des Straßengüterfernverkehrs und der Binnenschifffahrt in den letzten Jahrzehnten erheblich gesunken sind und daß viele dieser Unternehmer aufgeben mußten. ⁹⁾ Das Mittelstandsargument ist eine fadenscheinige Schutzbehauptung für den aus ganz anderen Gründen als vorteilhaft empfundenen bürokratischen „Flankenschutz“.

III. Lehren aus einer unzuweckmäßigen verkehrspolitischen Strategie

1. Verfehlte Ziele

Die Entwicklung in den letzten Jahrzehnten hat es ganz deutlich gemacht: Mit „Flankenschutz“ und Subventionen wird öffentlichen Unternehmen nicht wirklich und nachhaltig geholfen. Die Unternehmensleitungen und die Gewerkschaften wiegen sich in einer trügerischen Sicherheit. Sie werden dazu verleitet, Anpassung und Umstellung zu vernachlässigen. Enttäuschungen können nicht ausbleiben. „Nur noch eine offensive Strategie, die das Auffinden und die Durchsetzung der jeweils besten Lösungen für die inzwischen aufgestauten Probleme gestattet, trägt die Chance in sich, den Eisenbahnbereich als Teil des Verkehrsgan-

8) Siehe hierzu *Hamm, W.*, *Deregulierung im Verkehr als politische Aufgabe*, Abschnitt 4.2, a.a.O.

9) Siehe ebenda, Abschnitt 4.2, sowie *Zimmermann, W.*, *Auswirkungen staatlicher Zulassungsbeschränkungen und staatlicher Preisbindungen auf mittelständische Verkehrsunternehmen und mittelständische Verlager*, hrsg. vom Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Mainz 1986.

zen gesunden zu lassen. Die bisher vornehmlich verfolgte Defensivstrategie stellt sich dagegen nachweislich als Mißerfolg dar.“¹⁰⁾

Die Verkehrspolitik erreicht die gesetzten Ziele mit den bisher benutzten Instrumenten nicht. Entgegen den verfolgten Absichten fallen öffentliche Verkehrsunternehmen im Wettbewerb immer weiter zurück. Die Belastungen der öffentlichen Haushalte sinken nicht, sondern steigen. Dem Mittelstand ist nicht geholfen, sondern geschadet worden. Arbeitsplätze sind nicht gesichert worden, sondern müssen in großem Stil abgebaut werden. Mit dem überaus kostspieligen „Flankenschutz“ sind die erforderlichen Anpassungen lediglich etwas verzögert worden und müssen nun unter besonders ungünstigen Umständen (hohe Dauerarbeitslosigkeit) nachgeholt werden.

Unzweifelhaft offenbaren die Erfahrungen mit der „Flankenschutz“-Politik einen krassen Fall von Staatsversagen. Dies ist keine neue Erkenntnis. *Willeke*, viele andere Wissenschaftler, aber auch die Spitzenverbände der Wirtschaft weisen seit vielen Jahren nachdrücklich auf diese klar erkennbaren Fehlentwicklungen hin. Erst unter dem Druck aus Brüssel kommt es jetzt zur Umorientierung - nicht zuletzt bei den „geschützten“ Unternehmen. Auch beim Bundesverfassungsgericht muß umgedacht werden. Bisher ist der „Flankenschutz“ für die Deutsche Bundesbahn stets insoweit als zulässig bezeichnet worden (trotz Einschränkungen des Rechts auf freie Berufsausübung im Straßengüterfernverkehr), als dadurch ein „überragend wichtiges Gemeinschaftsgut“ (nämlich die Deutsche Bundesbahn) geschützt wird. Maßnahmen, die - wie sich eindeutig gezeigt hat - zu diesem Schutz gar nicht geeignet sind, können jedoch nicht länger vom Bundesverfassungsgericht als verfassungskonform bezeichnet werden.¹¹⁾ Die „Flankenschutz“-Politik hat abgewirtschaftet.

Eine Lehre sollte aus diesen Erfahrungen gezogen werden: Falsche verkehrspolitische Strategien haben sich nur deswegen als so dauerhaft erwiesen, weil es an systematischen wirtschaftspolitischen Erfolgskontrollen und an der politischen Bereitschaft gefehlt hat, erkannte Fehler unverzüglich zuzugeben und abzustellen. Die deutsche Volkswirtschaft muß hierfür seit Jahrzehnten schwere Opfer bringen.

2. Den Strukturwandel aktiv bewältigen

„Behauptungen, daß ohne den vermeintlichen Flankenschutz die Wirtschaftslage der DB noch schlechter und die finanzielle Belastung des Bundeshaushalts noch drückender seien, gehen von einer unzutreffenden Problemstellung aus.“ „Die Erneuerung der Verkehrsordnung, die sich einer in Schritten geplanten Liberalisierung bedient, erstrebt eine Verbesserung der Kosten- und Leistungsstrukturen des Verkehrssystems insgesamt und umgreift alle seine Markt- und Wettbewerbsfelder.“¹²⁾ Staatlich reglementierte Marktprozesse können nicht die Informationen liefern, die Unternehmensleitungen für eine bedarfs- und wettbewerbsgerechte Anpassung ihres Unternehmens an sich ändernde Marktverhältnisse benötigen. Nicht nach staatlichem Gutdünken manipulierte Transportentgelte, sondern im Wettbewerb zustandekommende Preise geben richtige Signale für die Investitionspläne der Unternehmen.

10) *Willeke, R. u. a.*, Zur Liberalisierung ..., a.a.O., S. 13 f.

11) Vgl. *Willeke, R. u. a.*, Zur Liberalisierung ..., a.a.O., S. 14.

12) *Willeke, R. u. a.*, Zur Liberalisierung ..., a.a.O., S. 13.

Zweierlei ist daher erforderlich, wenn den öffentlichen Verkehrsunternehmen wirklich geholfen werden soll: der Übergang zu Marktpreisen (also der Rückzug des Staates auf die wettbewerbspolitische Überwachung der Verkehrsmärkte und auf die Verhinderung des Mißbrauchs von wirtschaftlicher Macht) und die unternehmerische Freiheit für öffentliche Unternehmen, ihre besonderen Stärken und ihre Leistungsfähigkeit im Wettbewerb voll zur Geltung bringen zu können. Die Entscheidungsfreiheit muß freilich gekoppelt sein mit unternehmerischer Verantwortung. Nur mit solchen Schritten – das lehren sowohl die Erfahrungen im Ausland als auch auf einigen deutschen Verkehrsmärkten, etwa im Luftverkehr – lassen sich die Voraussetzungen dafür schaffen, daß der Verschwendung von Produktivkräften durch „Flankenschutz“ und Strukturkonservierung ein Ende gesetzt wird. Nur so lassen sich auch die hohen Regulierungskosten in der staatlichen Verwaltung und in den betroffenen Unternehmen einsparen.

3. Neue Wege zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben

Öffentliche Unternehmen seien Instrumente zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben; deshalb müsse es bei staatlicher Regulierung und staatlichem Flankenschutz bleiben. So wird häufig argumentiert. Diese Ansicht beruht auf einem gedanklichen Kurzschluß. Aus anderen politischen Aufgabengebieten ist bekannt, daß staatliche Leistungsaufträge keineswegs öffentlichen Unternehmen vorbehalten bleiben oder ausschließlich ganz bestimmten öffentlichen Unternehmen erteilt werden müssen, ja daß eine solche Lösung ganz unzweckmäßig ist, weil Ausschließlichkeitsrechte satt und bequem machen und den Steuerzahler in unnötiger Weise belasten.

Besonders bedenklich ist die verbreitete Praxis, politische Wünsche nur vage zu formulieren, die Konkretisierung dem freien Ermessen der Geschäftsführung öffentlicher Unternehmen zu überlassen und pauschal die Verluste dieser Unternehmen auf öffentliche Haushalte zu übernehmen, wobei ungeprüft bleibt, worauf die Verluste zurückzuführen sind. Ein Zwang zu kostensparendem Umgang mit knappen Ressourcen besteht unter diesen Umständen nicht. Die Unternehmensleitungen werden geradezu zu Verschwendung und Unwirtschaftlichkeit sowie zur Schröpfung öffentlicher Kassen eingeladen.

Den strengen Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in den staatlichen Haushaltsordnungen entspricht dieses Verhalten staatlicher Organe in der Verkehrspolitik in gar keiner Weise. Politische Ziele sind von parlamentarisch verantwortlichen Organen in Kenntnis der von Fall zu Fall zu erwartenden Nutzen und Kosten zu definieren, und nicht nach dem Gutdünken von Unternehmensleitungen mit oft egoistisch beeinflussten Wünschen festzulegen. Die von politischen Organen mit Prioritäten versehenen Ziele müssen sodann unter Beachtung der verfügbaren Mittel nach den Regeln der Haushaltsordnung verfolgt werden. Regelmäßig ist dazu ein öffentlicher Konkurrenzauftrag (Ausschreibung) erforderlich. Erst dann kann sich zeigen, ob ein öffentliches Unternehmen im Einzelfall wirklich der am besten geeignete Adressat öffentlicher Leistungsaufträge ist.

Die Beseitigung des „Flankenschutzes“ bedeutet also nicht das Ende öffentlicher Leistungsaufträge schlechthin oder das Ende solcher Aufträge für öffentliche Verkehrsunternehmen. Bei entsprechender Leistungsfähigkeit braucht sich an der Rolle öffentlicher Unternehmen als Instrument staatlicher Politik nichts zu ändern. Aber die Beziehungen zwischen der

öffentlichen Hand und ihren Unternehmen werden auf die vom Haushaltsrecht gebotene klare und saubere Grundlage gestellt. Für spezielle Leistungsaufträge werden konkurrenzwirtschaftlich überprüfte spezielle Entgelte bezahlt.¹³⁾

IV. Schlußbemerkung

Der „Flankenschutz“ zugunsten öffentlicher Verkehrsunternehmen hat „versagt“,¹⁴⁾ trotz immenser gesamtwirtschaftlicher Belastungen, die durch eine falsche verkehrspolitische Strategie entstanden sind. Es handelt sich mit anderen Worten um einen krassen Fall von Staats- oder Politikerversagen. Wegen der jahrzehntelangen Gewöhnung an die staatliche Reglementierung wird es zwar nicht einfach sein, alle Beteiligten von der Notwendigkeit eines verkehrspolitischen Kurswechsels zu überzeugen. Der härter werdende Wettbewerb auf dem Gemeinsamen Markt ab Januar 1993 und auf den Weltmärkten zwingt jedoch dazu, die vom „Flankenschutz“ ausgehenden kostspieligen Mißstände zu beseitigen. Eine Neuorientierung ist dringlich und unerlässlich. Alle nationalen Verkehrsunternehmen, öffentliche wie private, müssen sich anpassen. „Die Signale muß der Markt geben, und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit kann sich nur im Wettbewerb zeigen und bewähren.“¹⁵⁾

13) Vgl. hierzu im einzelnen: *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr - Gruppe Verkehrswirtschaft, Gemeinwirtschaftlichkeit und Deutsche Bundesbahn*, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 59. Jg. (1988), S. 81 ff.

14) So formuliert es treffend *R. Willeke*. Siehe „Zur Liberalisierung ...“, a.a.O., S. 14.

15) *Willeke, R.*, *Die Liberalisierung der Verkehrsmärkte ...*, a.a.O., S. 54.