

V. St. W.
S. v. c. c.

Der Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen - Die Deutsche Bundesbahn in einem gemeinsamen europäischen Verkehrsmarkt -

VON HELLMUTH STEFAN SEIDENFUS

Die anhaltende Diskussion über „Deregulierungspotentiale“¹⁾ im Hinblick auf die Vollendung des Gemeinsamen Marktes in den EG ab 1993 ist durch verschiedene Aspekte gekennzeichnet. Unter ihnen geht es um die Rechtfertigung öffentlicher Unternehmens-tätigkeit²⁾ gegenüber Privatisierungsvorstellungen,³⁾ um die Notwendigkeit wettbewerbspolitischer Ausnahmereiche⁴⁾ und - damit zusammenhängend - um Fragen des Markt- bzw. Wettbewerbsversagens bei Existenz von natürlichen Monopolen, Struktur- oder Branchenkrisen usw. Die Durchsicht der dabei verwendeten Argumente legt die Vermutung nahe, daß die Diskussion wesentlich von der Vorstellung beherrscht wird, es werde zuviel reguliert und es gebe demzufolge zu wenig Wettbewerb, dem durch Deregulierungsmaßnahmen ein größeres Feld zu eröffnen sei.

Angesichts vieler belegbarer Regulierungsdefizienzen ist diese argumentative Orientierung verständlich. Gleichwohl fällt auf, daß die Darstellung der ökonomischen Nachteile der Regulierung von Aktionsparametern der Unternehmen wesentlich mehr Interesse zu finden scheint als der Versuch, Vorstellungen darüber zu gewinnen, wie die Marktprozesse nach erfolgter Deregulierung ablaufen könnten. Da, wo erste Deregulierungserfahrungen vorliegen, wie etwa im Fall des US-amerikanischen Luft-, Straßen- und Schienenverkehrs, sieht man sich zwar veranlaßt, sich mit ihnen auseinanderzusetzen. Aber bei den in diesem Zusammenhang zu bewertenden Phänomenen schlägt doch immer wieder das Bestreben durch, ihnen eher ökonomisch positive Seiten abzugewinnen. Aufs Ganze gesehen fallen die Urteile jedoch zwiespältig aus. Mit Blick auf die (partielle) Deregulierung des Schienenverkehrs in den USA kommt *Winston* z. B. zu dem aufschlußreichen Ergebnis: „In summary, there now appears to be considerable agreement that rate regulation has not imposed as large

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Hellmuth Stefan Seidenfus
Institut für Verkehrswissenschaft
an der Universität Münster
Am Stadtgraben 9
4400 Münster

- 1) Vgl. z. B. *Soltwedel, R., et. al.*, Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, Tübingen 1986.
- 2) Vgl. z. B. *von Loesch, A.*, Privatisierung öffentlicher Unternehmen, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Heft 23, Baden-Baden 1983, und *Thiemeyer, T.* (Hrsg.), Öffentliche Unternehmen und ökonomische Theorie, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Heft 28, Baden-Baden 1987.
- 3) Vgl. z. B. *Fuest, W.*, und *Kroker, R.*, Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der Deutschen Wirtschaft, Heft 89, Köln 1981, und *Kay, J., Mayer, C.* und *Thompson, D.* (Hrsg.), Privatisation and Regulation, Oxford 1981, sowie *König, K.*, Entwicklung der Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Verwaltungs-Archiv*, 79. Bd. (1988), S. 241—271.
- 4) Vgl. z. B. *Gröner, H.*, Wettbewerbsliche Ausnahmereiche im GWB: Das Beispiel der Elektrizitätsversorgung, in: *Handbuch des Wettbewerbs*, hrsg. v. *Cox, H., Jens, U., Markert, K.*, München 1981, S. 421—455, und *Eickhof, N.*, Soziale Marktwirtschaft und wettbewerbspolitische Ausnahmereiche, Seminar für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Diskussionsbeitrag Nr. 1, Bochum 1988.

a social cost as *Harbeson* initially claimed. On the other hand, there is also agreement that the cost has not been trivial (i. e., on the order of one-billion dollars a year, in 1977 dollars). Unfortunately, it is not clear that deregulation will eliminate this welfare loss because of the possibility that railroads will exercise market power in order to achieve financial viability ... In other words, a regulation requiring rates to be set at marginal cost might be needed to eliminate the welfare loss.⁵⁾

Die abschließende Bemerkung von *Winston* führt zu der Frage, mit der sich dieser Beitrag beschäftigt: Könnte es sein, daß Deregulierungsmaßnahmen im Verkehrssektor neuen Regulierungsbedarf entstehen lassen? Die Antwort auf diese Frage läßt sich auf verschiedenen Wegen suchen. Man kann prüfen, ob und inwieweit die für den Fall des sog. Markt-(Wettbewerb-)versagens herkömmlicherweise genannten Gründe - öffentliche Güter, natürliche Monopole bzw. nichtbestreitbare Märkte, technologische externe Effekte, Unteilbarkeiten, Immobilitäten, Marktprozesse, die als „ruinöse Konkurrenz“ bezeichnet werden, - im Verkehrssektor vorliegen und wird dann sehr schnell bemerken, daß sich pauschale Antworten für „den“ Verkehrssektor nicht geben lassen. Man kann versuchen, Beziehungen zwischen Marktstrukturelementen wie economies of large scale production, sunk costs sowie Marktaustrittsschranken usw. und Marktergebnissen herzustellen und wird dann zu allgemeinen Mustervoraussagen gelangen, die wegen ihrer Allgemeinheit wenig hilfreich sind, ganz abgesehen davon, daß sie durch unterschiedliche Kombinationen von Strukturelementen relativiert werden müssen. Man kann schließlich versuchen, mit Hilfe einer Einzelfallanalyse spezifische Zusammenhänge aufzudecken. Damit ist für eine generelle Antwort auf die gestellte Frage zwar nichts gewonnen, aber doch u. U. der Blick für weiteren Forschungsbedarf geschärft.

Dieser Weg soll hier am Beispiel des Wettbewerbs zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen im Güterverkehr besprochen werden, ist doch zu erwarten, daß die bereits eingeleiteten und die noch zu vollziehenden Deregulierungsmaßnahmen in den 90er Jahren zu einer „Durchlüftung der Marktwirtschaft“ (*Grossekettler*) führen, will sagen: neue Wettbewerbsspielräume zwischen den Verkehrsunternehmen eröffnen werden. Das wichtigste Problem, welches in der Beziehung zwischen der Deutschen Bundesbahn und ihren Konkurrenten zu lösen ist, dürfte im Bereich der Verkehrsinfrastruktur liegen.

Was die eingeleiteten Maßnahmen zur Anpassung an den gemeinsamen europäischen Verkehrsmarkt betrifft, so ist daran zu erinnern, daß mit der am 13. Januar 1989 von Bundeskanzler, Bundesfinanzminister und Bundesverkehrsminister vereinbarten Übernahme der Altschulden der Deutschen Bundesbahn und der Einleitung einer Beteiligung des Bundes an den Kosten der Infrastruktur eine wichtige Weichenstellung erfolgt ist, in der die DB selbst einen „strategischen Durchbruch“ (*Goblke*) zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen der Bahn an die ihrer Konkurrenten sieht, wogegen andere, wie etwa die Verladerverbände, eher auf die Sanierungs- und damit auf die Konsolidierungswirkung dieser Maßnahmen hinweisen. In der Tat berührt diese Vereinbarung wichtige wettbewerbsrelevante Sachverhalte

5) *Winston, C.*, Conceptual Developments in the Economics of Transportation: An Interpretive Survey, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. XXIII (March 1985), p. 83, wobei er sich u. a. auf die Untersuchungen von *Levin, R. C.*, Railroad Regulation, Deregulation and Workable Competition, in: *American Economic Review*, May 1981, Vol. 71, pp. 394-398, und *Harbeson, R. W.*, Toward Better Resource Allocation in Transport, in: *Journal of Law and Economics*, Oct. 1969, Vol. 12 (2), pp. 321-338 bezieht.

nicht. So ist z. B. nichts über die künftigen Freiheitsgrade der DB bei ihrer Investitions- und (wichtiger noch) Desinvestitionspolitik gesagt. Auch das Verfahren der Trennungsrechnung und Bemessung von Preisen für die Nutzung der Schieneninfrastruktur wie die Nutzungsmodalitäten durch andere Interessenten sind offen geblieben. Vorschläge hierzu sollen durch eine unabhängige Kommission erfolgen, zu deren weiteren Aufgaben es gehören wird,

- die Rolle der DB im künftigen europäischen Verkehrsmarkt zu bestimmen,
- die Leistungsbereiche zu identifizieren, in denen die DB auf Dauer wettbewerbsfähig ist, und sie von den Aufgaben abzugrenzen, welche die DB künftig aus Gründen eines wohldefinierten Gemeinwohls zu übernehmen haben wird,
- die verstärkte Einbeziehung regionaler Körperschaften im Schienenpersonennahverkehr zu überprüfen.

Es liegt auf der Hand, daß die Untersuchungsergebnisse dieser Kommission dazu dienen sollen, Maßnahmen zu treffen, welche die Wettbewerbsfähigkeit der DB im Hinblick auf eine sich schon jetzt - quasi im Vorgriff auf ab 1993 erwartete Verhältnisse - bemerkbar machende Wettbewerbsintensivierung auf den Güterverkehrsmärkten verbessern können.

Die Absicht, der DB die Möglichkeit einzuräumen, sich in verstärktem Maße wie ein Wirtschaftsunternehmen zu betätigen, trägt der Tatsache Rechnung, daß mit dem Wegfall der bilateralen Straßenverkehrskontingente ab 1993 und den dann auch zu entwickelnden und einzuführenden nationalen Kabotageregelungen das bisherige Regulierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland auf Dauer nicht mehr aufrecht erhalten werden kann. Das betrifft ohne Zweifel ebenfalls den Sektor der Preiskontrollen, in dem es - ähnlich wie bei den Margentarifern im internationalen Verkehr, deren Einhaltung vor ihrer Umwandlung in Empfehlungspreise (Referenztarife) ab 1. 1. 1989 nicht mehr kontrolliert wurde, - zu einer Art benign neglect kommen könnte.

Damit stellt sich die Frage nach der Qualität künftiger Wettbewerbsergebnisse in neuer Weise, auch die Frage, welche Bedeutung die in den Verkehrsänderungsgesetzen der Bundesrepublik Deutschland für die wettbewerbliche Koordination festgelegten Kriterien in Zukunft noch haben können.

Daß es nicht um einen unkontrollierten Wettbewerb gehen kann, ergibt sich schon aus den Römischen Verträgen. In deren erstem Teil, der die Grundsätze des Vertragsschlusses widergibt, werden in Art. 3 die Tätigkeiten der Gemeinschaft beschrieben. Unter f) wird gefordert: „die Errichtung eines Systems, das den Wettbewerb innerhalb des gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt“. ⁶⁾ Diese Vorschrift, die den „Geist des Vertrags“ auf dem Wettbewerbsgebiet widerspiegelt, ist im Zusammenhang mit den daraus folgenden Vorschriften der Wettbewerbsregeln (Art. 85 ff.) zu sehen, die u. a. im die staatlichen Beihilfen betreffenden Art. 92 festlegen: „Soweit in diesem Vertrag nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedsstaaten beeinträchtigen.“ Der Tatbestand der Wettbewerbsverfälschung ist also ausdrücklich in das Vertragswerk aufgenommen und die Kommission

6) Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957 (BGBl. II, S. 766).

versuchte ihm in ihren Vorschlägen und Memoranden zur Gestaltung des Binnenverkehrs 1982 dadurch Rechnung zu tragen, daß sie auf eine Konvergenz der Wettbewerbsbedingungen drängte.

Nun ist die unter dem Begriff „Harmonisierung“ bekannte Auseinandersetzung mit den Bedingungen eines befriedigend funktionierenden Wettbewerbs auf den Güterverkehrsmärkten inzwischen soweit gediehen, daß – so weit zu sehen – über den Grundsatz kein Dissens mehr besteht, wohl über Harmonisierungstatbestände im einzelnen wie auch über die zeitliche Abfolge von Harmonisierungsschritten im Rahmen der Deregulierungspolitik. Was freilich völlig fehlt, sind Überlegungen zu Problemen, die bei eigenwirtschaftlicher Betätigung öffentlicher Unternehmen am allgemeinen Wirtschaftsleben auftauchen können.

In der Bundesrepublik Deutschland dagegen befaßt sich die Gesetze und Rechtsprechung kommentierende Fachliteratur intensiv mit dem Phänomen der konkurrenzwirtschaftlichen Bedeutung der öffentlichen Hand, die sich ebenso wie Private am Wirtschaftsgeschehen durch Errichtung und den Betrieb auf Gewinnerzielung gerichteter Unternehmen beteiligt.⁷⁾ Wenn sich auch „nach Ansicht der Rechtsprechung und eines Teils des Schrifttums ... aus den Grundrechten kein Argument für oder gegen die Zulässigkeit der gewerblichen Betätigung der öffentlichen Hand“ gewinnen läßt, so wird doch durch die Rechtsprechung eingeräumt, „daß die eigenwirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand den marktwirtschaftlichen Konkurrenzdruck verschärft ... und immerhin werden Unterlassungsansprüche bei einem Eingriff durch Konkurrenz ... oder bei einem Verdrängungswettbewerb und monopolähnlichen Marktstellungen bejaht ... Denn die öffentliche Hand könne wegen des Rückgriffs auf den Abgabenhaushalt prinzipiell jedes Privatunternehmen durch ruinösen Wettbewerb ‚niederkonkurrieren‘. Wenngleich diese Aussage der erwerbswirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand lediglich Grenzen ziehen wollen, so bestätigen sie jedoch überzeugend, daß die Grundrechte überhaupt einschlägig seien und im Einzelfall mindestens in ihrer objektrechtlichen Bedeutung als Wertmaßstab Schutz bieten können.“

Es wird also bei der verfassungsrechtlich geschützten öffentlichen Gewerbetätigkeit die Gefahr nicht verkannt, „daß die öffentliche Hand durch ein allmähliches Vordringen in die eigentlich für den Bürger geschaffenen Freiheitsräume die Gewerbefreiheit mittelfristig aushöhlt und gefährdet ..., weil Staat und Gemeinden als gewerbliche Unternehmer daran interessiert sein müssen, ihre Machtstellung zu verbessern und zu festigen. Je mehr die Verfassung die öffentliche Hand in diesen gewerblichen Aktivitäten schützt, um so eher besteht die Möglichkeit eines gezielten Verdrängungswettbewerbs ..“. Die den Prinzipien eines funktionsfähigen Wettbewerbs zuwiderlaufenden Wirkungen eines solchen Wettbewerbsverhaltens sind dann besonders gravierend, wenn dabei Verluste für das öffentliche Unternehmen entstehen; denn: „Diese Verluste wären von der Allgemeinheit zu tragen, weil die öffentliche Hand kein unternehmerisches Risiko trifft ... und sie prinzipiell mindestens faktisch konkursunfähig ist.“⁸⁾

Projiziert man diese juristischen Wertungen auf den hier zur Debatte stehenden Fall des

7) Vgl. hierzu neuerdings Handbuch des Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrechts, hrsg. von *Stober, R.*, Stuttgart 1989, S. 581 f. und die dort zitierten Belegstellen, passim (i. Original z. T. fett gedruckt).

8) Handbuch ..., a.a.O., S. 583 und 586 (i. Orig. z. T. fett gedruckt).

künftigen Wettbewerbs zwischen DB und privaten Anbietern auf den Güterverkehrsmärkten, so sollte man sich dabei auch der besonderen Rolle der DB bewußt sein, die ihr 1975 durch das Bundesverfassungsgericht bei der Zurückweisung der Verfassungsbeschwerde gegen die Festsetzung von Höchstzahlen der Kraftfahrzeuge für den allgemeinen Güterverkehr nach § 9 des Güterkraftverkehrsgesetzes erneut bestätigt wurde.⁹⁾ In den Entscheidungsgründen (A.I.1.) heißt es: „Daß in der Erhaltung des Bestandes, der Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Deutschen Bundesbahn ein Gemeinschaftsgut von dieser Bedeutung zu erblicken ist, hat das Bundesverfassungsgericht bereits mehrfach ausgesprochen.“ Da trotz weiterer Ausführungen hinsichtlich Personenverkehr, Wagenladungsverkehr usw. sich aus diesen Begründungen nicht herauslesen läßt, wo die Grenze zwischen funktionsfähiger und funktionsunfähiger DB zu ziehen wäre - dies zu leisten überstiege wohl auch die Möglichkeiten eines Gerichts -, geht man vermutlich nicht fehl in der Annahme, daß nach derzeitiger Rechtslage alle Eingriffe erlaubt sind, die das Funktionieren der DB ermöglichen, wenn und insoweit „Funktionieren“ nicht nur auf Art. 87 GG und § 28 BbG, sondern auch auf den (militärischen) Krisenfall abstellt. Über die Interpretation dieses letztgenannten „Funktionierens“ gibt die Rechtsprechung jedoch keine Auskunft, und der Ökonom entbehrt naturgemäß der Kompetenz, über Sinn und Unsinn einer solchen Interpretation etwas Verbindliches auszusagen.

Abgesehen davon läßt sich jedoch darauf hinweisen, daß ein Verhalten, „das in erheblichem Umfang zu einer Ausschaltung des Leistungswettbewerbs führt“, in Konflikt mit § 1 UWG gerät.¹⁰⁾ „Zu einem wettbewerbsrechtlich begründeten Unterlassungsanspruch kann das Wettbewerbsverhalten der öffentlichen Hand regelmäßig erst dann führen, wenn sie sich dabei sittenwidriger Mittel bedient. Oder wenn sie sonst aus der Verbindung hoheitlicher und privatwirtschaftlicher Interessen einen unzulässigen Vorsprung vor ihren Mitbewerbern erlangt oder erstrebt. Die Verwendung öffentlicher Mittel im Wettbewerb wird in diesem Zusammenhang erst durch das Hinzutreten weiterer Umstände unlauter. Das ist dann der Fall, wenn der Einsatz dieser Mittel als rechts- und zweckwidrig und damit als sittenwidrig i. S. d. § 1 UWG zu qualifizieren ist ... bzw. wenn die von der öffentlichen Hand geschaffene Wettbewerbslage die Gefahr eines ruinösen Wettbewerbs mit der Möglichkeit der Ausschaltung von Gewerbetreibenden aus dem Wirtschaftsleben in sich birgt.“ *Stober* nennt als Beispiele: „Mißbrauch hoheitlicher Marktstellung und Autorität, Vertrauensmißbrauch, Behinderungswettbewerb, Nutzbarmachung amtlicher Beziehungen zum Wettbewerb, unlautere Preisunterbietung, mißbräuchliche Ausnutzung einer Monopolstellung.“

Es scheint offensichtlich, daß die nach 1993 zu erwartende neue Lage auf den nationalen Güterverkehrsmärkten rechtspolitischen Handlungsbedarf auszulösen geeignet ist, über dessen realökonomischen Hintergrund schon heute einige Überlegungen angestellt werden können, soweit es den künftigen Wettbewerb zwischen der DB und den privaten Konkurrenten des Gewerbes angeht. Will man dabei den emotional belasteten Begriff der „ruinösen Konkurrenz“ vermeiden,¹¹⁾ so kann man durchaus von einem „nachhaltige Fehlallokationen bewirkenden Verdrängungswettbewerb“ sprechen, wie dies *Willeke* im Hinblick auf die

9) BVerfGE - I BrL 35/70, I BrR 307/71, 61, 255/73 und 195/75 vom 14. Oktober 1975.

10) Handbuch ..., a.a.O., S. 721 passim (i. Orig. z. T. fett gedruckt).

11) *Willeke* hat dafür in seinem bemerkenswerten Beitrag „Ruinöse Konkurrenz als verkehrspolitisches Argument“ (ORDO, Bd. 28, Stuttgart - New York 1977, S. 155-170) einleuchtende Gründe genannt.

„Zeit des faktischen Schienenmonopols“ tut, wobei er mit Blick auf die heutige Lage die Marktmacht der Schienenunternehmen insofern noch als problematisch ansieht, „als die Möglichkeit besteht, die Betriebsverluste auf den Staatshaushalt abzuwälzen“. ¹²⁾ Es geht dabei um einen „gezielten Verdrängungswettbewerb gegen bestimmte Mitanbieter, um diese - losgelöst von den ökonomischen Leistungs- und Kostenkriterien - aus dem Markt herauszudrücken, wobei als Mittel hauptsächlich an aggressive Preisunterbietung und Preisdiskriminierung gedacht wird. Nach Abschluß des Prozesses haben die überlebenden Unternehmen ihre Marktanteile ausgeweitet oder die Gefahr von Marktanteilsverlusten abgewertet“. Entscheidend ist nicht die Qualifikation eines Verhaltens als „gezielter Verdrängungswettbewerb“, denn jede wettbewerbsorientierte Aktivität zielt letztendlich darauf ab, Konkurrenten vom einmal eroberten Marktsegment fernzuhalten bzw. aus von ihnen besetzten Segmenten zu verdrängen. Was dieses Verhalten ökonomisch problematisch macht, ist der Umstand, daß es „losgelöst von den ökonomischen Leistungs- und Kostenkriterien“ erfolgt und damit „Fehlentwicklungen der Wettbewerbssteuerung“ auslöst. Der Wettbewerb verfehlt dann seine Aufgabe als spezifisches Entscheidungs-, Informations- und Motivations-system, das die mikroökonomischen Prozesse in der Marktwirtschaft optimal steuert. Wenn man „das unabhängige Streben der Konkurrenten, sich durch Kostensenkungen, Produkt- und Verfahrensinnovationen gegenseitig im Parallelprozeß zu überflügeln, um im Austauschprozeß vor der Konkurrenz zum Zuge zu kommen“, als „typisches“ Ergebnis der Anreizwirkungen des Wettbewerbs ansieht, ¹³⁾ dann wird eben dieses Ergebnis durch die Mißachtung wettbewerbsrelevanter Kosten- und Leistungsgrößen verfälscht. Produktionsfaktoren werden in der Folge nicht an den Ort optimaler Einsatzmöglichkeiten gelenkt, der Wettbewerb kann seine Aufgabe als Instrument optimaler Faktorallokation nicht erfüllen.

Wie lassen sich nun derartige Fehlsteuerungen im Wettbewerb zwischen Schiene und Straße auf den Güterverkehrsmärkten verhindern, wenn man sich vorstellt, daß die DB wie ein Wirtschaftsunternehmen geführt wird und die für den gewerblichen Straßengüterfernverkehr bestehenden objektiven Marktzutritts- und Tarifregelungen entfallen und der Werkfernverkehr auf der Straße keinen Beschränkungen mehr ausgesetzt sein wird?

Es ist oft und ausführlich erörtert worden, daß der Marktwettbewerb im Sektor der Verkehrsinfrastruktur versagt. ¹⁴⁾ Irreversibilitäten (sunk costs) der Investitionen, economies of scale sowie economies of scope (Subadditivität) führen zu non contestable markets, auf denen extreme Risiken des Marktzutritts- und Marktaustrittsbarrieren bestehen.

Insofern ist es im Hinblick auf die zu erwartende Verstärkung der Wettbewerbsintensität durchaus konsequent, die wirtschaftliche Verantwortung für das Schienennetz und die ortsfesten Anlagen der DB dem Eigentümer Bund zuzuweisen ... ein Vorschlag, der übrigen

12) Willeke, R., a.a.O., S. 167 und S. 159 passim.

13) Clark, J. M., Wettbewerb und die Ziele der Wirtschaftspolitik: Wettbewerb als dynamischer Prozeß, in: Wettbewerbstheorie, hrsg. v. Herdzina, K., Köln 1975, S. 271, und Cox, H., Hübener, H., Wettbewerb. Eine Einführung in die Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik, in: Handbuch des Wettbewerbs, a.a.O., S. 4. - Ähnlich argumentiert Werner, M., Regulierung und Deregulierung des Verkehrssektors in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion - Die Theorie der Regulierung, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 59. Jg. (1988), S. 152 f.

14) Vgl. hierzu u. a. Werner, M., a.a.O., S. 146 f., und Knieps, G., Deregulierungspotentiale in europäischen Verkehrsmärkten, Vortrag auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Freiburg 1988 (Man.) sowie die dort zitierte Literatur.

auch 1984 von der Kommission der EG gemacht wurde.¹⁵⁾ Der rechnerischen Trennung von Netz und Betrieb steht die Zahlung von erfolgs- und liquiditätswirksamen Benutzungsabgaben der DB gegenüber, deren Kosten der Infrastrukturnutzung auf diese Weise variabilisiert werden.

Ein erstes Problem, das damit gelöst werden muß, besteht in der Auffindung der „richtigen“ Schnittstelle zwischen Schieneninfrastrukturanlagen und Betriebsanlagen. Man wird wohl erwarten müssen, daß die DB ein Interesse daran hat, einen möglichst großen Anteil ihrer Anlagen in die Netzgesellschaft überführt zu sehen.

Von dieser Grenzziehung hängt es aber ab, welcher neue Koordinationsbedarf zwischen der Betriebsgesellschaft DB und der Netzgesellschaft – ein weiteres Problem – sich ergeben wird. *Laaser* hat sich in Auseinandersetzung mit diesbezüglichen Warnungen ausführlich mit dieser Frage befaßt.¹⁶⁾ Es ist nicht bestritten, daß die derzeitige Organisation des Schienenverkehrs Verbundvorteile realisiert, die bei der Trennung der beiden Bereiche Netz und Betrieb so nicht erhalten bleiben können. Vielmehr ist zu erwarten, daß bei Trennung in eine Betriebsgesellschaft (DB) und Netzgesellschaft (Bund) ein neuer Koordinationsbedarf und damit Transaktionskosten entstehen werden, über deren Höhe derzeit allerdings ebenso wenig präzise Vorstellungen bestehen wie über die in diesem Zusammenhang abbaubaren X-Ineffizienzen der bestehenden Organisationsstrukturen, die gegen die zusätzlichen Koordinations-(Transaktions-)kosten aufzurechnen wären.

Problematisch ist sodann die Höhe der Benutzungsgebühr. Ihrer theoretischen Festlegung kommt dann besondere Bedeutung zu, wenn die Betriebsgesellschaft und die Netzgesellschaft einander als bilaterale Monopolisten gegenüberstehen. Die Preisbildung ist in diesem Fall allein von der Verhandlungsmacht der beiden Marktpartner abhängig, ohne daß die (zumindest tendenzielle) Herausbildung von Optimalpreisen gewährleistet wäre. Statisch gesehen wären dies Preise, welche die kurzfristigen Marginalkosten widerspiegeln, in dynamischer Sicht müßten sie sich an den langfristigen Marginalkosten (Grenzkosten der Entwicklung) orientieren. Bei Größen- und Verbundvorteilen der erwähnten Art, die wie im Fall der Verkehrsinfrastruktur mit ausgeprägt degressiven Kostenverläufen verbunden sind, liegen zumindest die kurzfristigen Grenzkosten unter den Durchschnittskosten, so daß Verluste eintreten, die aus Steuereinnahmen abgedeckt werden müssen. Um die damit eintretenden (paretianischen) Wohlfahrtsverluste aufzufangen, sind verschiedene preispolitische Möglichkeiten entwickelt worden wie gespaltene Tarife, *Ramsey*-Preise, Preisdifferenzierungen nach Gütern oder Personen bzw. nach der zeitlichen Inanspruchnahme (Spitzen- und Schwachlastpreise),¹⁷⁾ unter denen heute *Ramsey*-Preise bzw. gespaltene Tarife favorisiert werden. „*Ramsey*-Preise werden angewendet, wenn die Nachfrage ... in Gruppen aufgeteilt werden kann, für die dann einheitliche Preise gelten. Die Preise werden nach der jeweils unterschiedlichen Preiselastizität der Nachfragergruppen unterschiedlich hoch über die Grenzkosten angehoben. Je elastischer die Nachfrage reagiert und die nachgefragte Menge bei Preiserhöhungen zurückgeht, umso geringer fällt die Preisanhebung aus“ und vice versa.

15) KOM (83) 746 endg. vom 9. Januar 1984.

16) Vgl. *Laaser, C.-F.*, Möglichkeiten der Deregulierung des Schienenverkehrs der Deutschen Bundesbahn: Die Option des Wettbewerbs im Schienennetz, Kieler Arbeitspapiere, Nr. 314, Kiel 1988, S. 23 ff. und S. 33–46 sowie die dort zitierte Literatur.

17) Vgl. *Werner, M.*, a.a.O., S. 143 f. passim.

Rothenbatter weist in Anlehnung an *Bös* auf einige „harte Voraussetzungen“ dieses Preisbildungsverfahrens hin:¹⁸⁾

- „– Alle nicht kontrollierten Preise entsprechen den Marginalkosten.
- Der private Sektor ist vollkommen konkurrenzmäßig organisiert.
- Die Verteilung der Transfers zum Defizitausgleich ist im Sinne der kompensierten Nachfragen optimal.
- Das Qualitätsniveau der Leistungen ist gegeben und konstant. Die Nachfrage muß bedient werden.
- Die (kompensierten) Nachfragekurven müssen bekannt sein.“

Lassen schon diese Voraussetzungen die Anwendbarkeit der *Ramsey*-Preisbildungsregel problematisch erscheinen, so verstärkt sich dieser Zweifel unter einem polit-ökonomischen Aspekt, entstehen doch zusätzlich „unerfreuliche Nebenwirkungen auf die Verteilung und auf die dynamische Effizienz:

- Bevölkerungsschichten mit niedrigem Einkommen und fehlenden Substitutionsmöglichkeiten („captive riders“) könnten besonders preisunelastisch sein und daher in verteilungspolitisch unerwünschter Weise zur Defizitabdeckung herangezogen werden.
- Gruppen, die sich in höheren Einkommensklassen befinden oder dort hineinwachsen, werden angeregt, ihre ‚captive‘ abzubauen und sich Substitutionsmöglichkeiten zu schaffen.

Diese Effekte treten ein, wenn die *Ramsey*-Preise oberhalb der Marginalkosten liegen,“ wie dies bei der Schieneninfrastruktur der DB weithin der Fall sein dürfte.

Aberle und *Weber* erkennen die „preistheoretisch und allokatiospolitisch sinnvolle Differenzierung der Péagen reziprok zur Preiselastizität der Nachfrage“¹⁹⁾ zwar an, schlagen jedoch angesichts der mangelnden Praktikabilität des *Ramsey*-Verfahrens insbes. im Hinblick auf die Nachfrageschätzungen vor, ein „Grenzkostenzuschlagsverfahren“ vorzusehen, bei dem zu den Grenzkosten der Infrastrukturnutzung ein kostenorientierter Zuschlag tritt, der an die fixen Wegekosten anknüpft. Sie möchten ihn als abgabenrelevante Größe prozentual dem Wegekosten-Deckungsgrad des Straßengüterverkehrs angepaßt sehen. Sollte über diesen bekanntlich sehr umstrittenen Deckungsgrad keine Einigkeit herbeizuführen sein, so könnte man daran denken, einen etwa an die Forderung nach einer bestimmten Kapazitätsvorhaltung anknüpfenden Grundbetrag („Eintrittsbillet“ als fixer Optionspreis) zu erheben

18) *Rothenbatter*, W., Trennung von Netz und Betrieb – Konsequenzen für die staatliche Kapazitäts-, Preis- und Rationierungspolitik, Berlin 1988 (Man.), S. 13 f. passim, und *Bös*, D., Public Enterprise Economics, Theory and Application, Amsterdam u. a. 1986.

19) *Aberle*, G. und *Weber*, W., Verkehrswegebenutzungsabgaben für die Eisenbahn. Theoretische Grundlegung und verkehrspolitische Ausgestaltung. Gießener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation, Bd. 1, Darmstadt 1987, S. 119 und S. 137 ff.

und diesem die nutzungsabhängigen Grenzkosten zuzuschlagen.²⁰⁾ Auch dieses Verfahren ist der Kritik bezüglich der Beachtung des Kriteriums der angestrebten Maximierung der Konsumentenrente ausgesetzt, und es kann darüber hinaus je nach der Grenzziehung zwischen fixen und variablen Kosten zu negativen Anreizeffekten führen.²¹⁾ Gleichwohl scheint dieser Weg am ehesten gangbar, will man zu einer bestmöglichen Nutzung und Anpassung der Infrastrukturkapazität gelangen.

Die Schwächen dieser komplizierten Preiskalkulationsverfahren möchte *Laaser* dadurch vermeiden, daß die Bewertung der Benutzungsabgaben dem Markt überlassen wird, womit er die Schieneninfrastruktur als offenen Markt sieht. „Knappheitsrelationen und Knappheitspreise würden sich ... automatisch ergeben, wenn die Option des Wettbewerbs im Netz einbezogen wird. ... Das gilt selbst dann, wenn es sich lediglich um die Option potentiellen Wettbewerbs handelt. Denn genau wie potentieller Wettbewerb einen natürlichen Monopolisten daran hindern kann, seine Nachfrager auszubeuten, kann diese Wettbewerbsform im vorliegenden Fall dafür sorgen, daß eine Betriebs-DB kostengünstiger produziert und in der Lage und willens ist, für die Benutzung rentabler Strecken höhere Entgelte zu leisten. Im Falle aktueller Konkurrenz müßte eine neue (vermutlich private) BG effizienter anbieten als die etablierte Betriebs-DB und wäre dadurch in der Lage, höhere Benutzungsgebühren zu bieten als diese, so daß auch die Betriebs-DB zu Rationalisierungen gezwungen würde und andererseits höhere Gebühren bieten müßte, um das Betriebsrecht nicht an andere Gesellschaften zu verlieren.“²²⁾ Wird es aber zu diesem „Wettbewerb im Netz“ mit handelbaren Betriebsrechten kommen? Selbst wenn der derzeit asymmetrische Zugang zum Schienennetz beseitigt würde, „ist die Möglichkeit nicht von der Hand zu weisen, daß die Koordinationskosten des Verkehrsangebots verschiedener Betriebsgesellschaften auf einem einzigen Schienennetz so hoch sind, daß ein Marktzutritt unlukrativ wird.“²³⁾ Ist es dann aber realistisch, in der Argumentation folgendermaßen fortzufahren: „Selbst wenn private Betriebsgesellschaften aufgrund der komparativen Vorteile der (etablierten d. V.) Bahnen keine Chance hätten, in den Markt einzutreten, sollte ihnen zumindest die Möglichkeit dazu nicht verboten werden. Der Druck des potentiellen Wettbewerbs hätte bereits den Vorteil, die Bahnen zu einem leistungsfähigen Verkehrsangebot herauszufordern“? Die denkbaren Konkurrenten dürften aus der Sicht der DB allemal kein Drohpotential darstellen. Daß dieser Wettbewerb dagegen eine Reihe von Konfliktpotentialen entstehen läßt hinsichtlich Bau, Unterhalt, technischer Abstimmung und Normung, kann auch *Laaser* nicht übergehen.²⁴⁾ Seine angebotenen Problemrelativierungen sind nicht überzeugend. Bei allem wird man sich fragen müssen, wie sich die materiellen Nutzungsansprüche so objektivieren lassen, daß das

20) Unter dem Aspekt der intermodalen Wettbewerbsgleichheit wäre auch für den Straßengüterverkehr ein System von fixen Optionspreisen und leistungsabhängigen Nutzungspreisen einzuführen, wobei erstere als EG-einheitlich hohe und strukturierte Kfz-Steuer, letztere als leistungsabhängige Territorialitätsabgabe konzipiert werden müßten. Vgl. hierzu *Seidenfus, H. St. u. a.*, Ordnungspolitische Szenarien zur Verwirklichung eines gemeinsamen europäischen Verkehrsmarktes, Teil A, Szenarien und ökonomische Wirkungszusammenhänge, Münster 1988, S. 6–38 ff. – *Knieps, G.*, Zur Problematik der internen Subventionierung in öffentlichen Unternehmen, in: *Finanzarchiv*, Bd. 45 (1987), schlägt in diesem Zusammenhang „symmetrische Marktzutrittssteuern“ vor (S. 281 f.).

21) Vgl. *Rotbengatter, W.*, a.a.O., S. 14 f.

22) *Laaser, C.-F.*, a.a.O., S. 46.

23) *Knieps, G.*, *Deregulierungspotentiale*, a.a.O., S. 5 f.

24) Vgl. *Laaser, C.-F.*, a.a.O., S. 37 ff.

etablierte Schienenverkehrsunternehmen nicht in der Lage sein wird, „Erstgeburtsrechte“ durchzusetzen.

So wirft also die beabsichtigte Trennung von Schieneninfrastruktur und Betrieb eine Reihe von Fragen auf, ohne deren ökonomisch stichhaltige Beantwortung die Gefahr von Fehlsteuerungen nicht von der Hand zu weisen ist.

Nicht anders liegen die Dinge, wenn man versucht, eine Vorstellung von der Entwicklung der strategischen Spielräume der Betriebsgesellschaft DB zu gewinnen, um daraus Folgerungen für die künftigen Wettbewerbsbeziehungen auf den Güterverkehrsmärkten zu ziehen.

Probleme, die in diesem Zusammenhang auftauchen, betreffen die Absicht, die unternehmerische Verantwortung der DB zu stärken. Der Arbeitskreis „Deutsche Bundesbahn als Unternehmen“ innerhalb des *Verkehrsforum Bahn e. V.* hat hierzu ein Thesenpapier vorgelegt, das die „Leitlinien der Bundesregierung zur Konsolidierung der Deutschen Bundesbahn“ vom 17. 11. 1983 sowie die „Strategie DB 90“ aufnimmt²⁵⁾ und „Transparenz der Aufgabenbereiche, der Kostenentstehung und Leistungserstellung“ fordert. Nur dann sei eine „zielorientierte, erfolgreiche Steuerung des Unternehmens DB“ möglich.

Da die DB mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben auch in Zukunft im Bereich des Personennahverkehrs betraut sein wird, wäre es zweckmäßig, eine Trennung dieses Betriebsbereichs vom Personenfernverkehr und Güterverkehr vorzunehmen und letztere dem Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip zu unterwerfen. Das würde zweierlei bedeuten: Einmal hätte der Bund die öffentlichen Leistungen der DB nach Qualität und Quantität bei gleichzeitiger Festlegung eines leistungsentsprechenden Entgelts (nach dem Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit) zu bestimmen, womit deutlich würde, „was die öffentlichen Leistungen die DB kosten und was sie dem Bund wert sind. Die politische Diskussion wird entlastet.“ Daß dazu eine umfassende Revision des Kostenrechnungswerks der DB unerlässlich ist, darauf hat *Knieps* nachdrücklich hingewiesen, wenn er fehlende Informationen über „gesamtunternehmensspezifische Gemeinkosten“ und „produktgruppenspezifische Zusatzkosten“ bemängelt, weshalb auch „keine zuverlässigen Aussagen über das Ausmaß interner Subventionen“ möglich seien.²⁶⁾ In jedem Falle sollten öffentliche Unternehmen und Regulierungsbehörden „einen klaren, ökonomisch einsichtig begründeten Auftrag erhalten, der mit Berichtspflichten über die Auftragsbefriedigung gekoppelt wird. In den Tätigkeitsberichten sollte dabei nicht nur erwähnt werden, was alles getan worden ist, sondern vor allem darauf hingewiesen werden müssen, warum bestimmte Ergebnisse nur in öffentlicher Form und/oder mit Hilfe von Regulierungsmaßnahmen erreichbar sein sollen.“²⁷⁾ Zum anderen würde ein eigenwirtschaftlicher Sektor der DB-Aktivitäten ausgegrenzt, in dem „das Management ... durch transparente Ergebnisverantwortung in allen Bereichen in die Pflicht genommen“ wird.²⁸⁾ In diesem, den Prinzipien des Marktwettbewerbs unterliegenden Bereich wäre eine dauerhafte Verlustübernahme durch den öffentlichen Eigentümer ebenso wenig zu tolerieren wie

25) Man. (o. J.), S. 5 passim, sowie *Fromm, G., Heinz, Ch.*, Deutsche Bundesbahn als Unternehmen - Gesetzentwurf mit Begründung, hrsg. vom *Verkehrsforum Bahn e. V.*, Bonn 1988.

26) *Knieps, G.*, Zur Problematik der internen Subventionierung, a.a.O., S. 277.

27) *Grosseckler, H.*, Deregulierung und Privatisierung - Modeströmung, überfällige Korrektur oder ordnungspolitische Daueraufgabe?, *Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge*, Nr. 108, Westfälische Wilhelms-Universität, Münster 1988, S. 18.

28) *Verkehrsforum Bahn e. V.*, a.a.O., S. 6.

ein aus Verbundvorteilen oder monopolistischen Marktreservaten resultierender Verdrängungswettbewerb abseits der im Zusammenhang mit der sog. „ruinösen Konkurrenz“ erwähnten Kosten- und Leistungskriterien. Im Wettbewerb eines Vielproduktunternehmens mit vielen Wenigproduktunternehmen können allemal derartige Taktiken angewandt werden, wenn nicht das „Drohpotential“ des großen Unternehmens die kleineren Konkurrenten zu disziplinieren bereits ausreicht. Die Existenz monopolistischer Marktreservate hat z. B. in den USA trotz der Deregulierungsabsichten des *Staggers Act* (1980) dazu geführt, „daß man in Bereichen mit von der Bahn abhängigen Verladern (für Kohle, Erze, Getreide und andere Massengüter) auf eine Maximaltarifizierung übergegangen“ ist.²⁹⁾ Verbundvorteile andererseits können dazu Anlaß geben, eine out-of-pocket-Preispolitik zu betreiben, um in bestimmten Marktsegmenten Konkurrenten fernzuhalten bzw. sie aus ihnen zu vertreiben. Daher die bei *Winston* zitierte Forderung nach Preisregulierungen, welche die Einhaltung einer Preisuntergrenze auf Basis der Grenzkosten fordert,³⁰⁾ wobei die Frage nach der Bezugsgröße und dem Zeithorizont dieser Grenzkosten kontrovers beantwortet wird. Sollte der Verkehrssektor völlig aus den Bereichsausnahmen des § 99 GWB herausgenommen werden, wofür - à la longue - einiges spricht, so könnte sich die Mißbrauchsaufsicht des BKartA dieser Fälle annehmen.

Eine Privatisierung dieses eigenwirtschaftlichen Aktivitätsbereichs der DB scheint nicht unbedingt zielführend, wenn sichergestellt ist, daß das Management frei von öffentlichen Auflagen einer transparenten Eigenverantwortung unterworfen werden kann und pauschale und dauerhafte Verlustübernahmen durch den öffentlichen Eigentümer verhindert werden.

Auf dem Weg zu einer wettbewerblichen Koordination der Aktivitäten auf den Güterverkehrsmärkten sind nicht nur materielle, sondern auch intellektuelle Hürden zu überwinden. Letztere lassen derzeit eine Antwort auf die eingangs gestellte Frage, ob die angestrebten Deregulierungen einen neuen, freilich anders gearteten Regulierungsbedarf entstehen lassen könnten, nicht zu. Nochmals sei *Winston* zitiert, der 1985 schrieb: „Future research must take a forward look toward competition in a deregulated surface freight transportation industry. In particular, how can the transition to deregulation be managed effectively? What will the new competitive environment (rates, service, labor practices, antitrust enforcement, etc.) be like? Questions about the future of the rail and motor carrier industry, such as the contestability of markets and overall market structure, the desirability and likelihood of continued merger activity, the long-run financial viability of the railroad industry, the distributional consequences of deregulation, and the likelihood of intermodal operations and ownership will have to be studied thoroughly.“³¹⁾

Dem ist 1989 bedauerlicherweise nichts hinzuzufügen.

29) *Knieps, G.*, Deregulierungspotentiale, a.a.O., S. 10.

30) Vgl. *Winston, C.*, a.a.O., S. 83.

31) *Winston, C.*, a.a.O., S. 84.