

Airlines sind wettbewerbsrechtlich verstellt. Eine Ausnahme bilden Verdrängungsprozesse, die durch überproportionales internes Wachstum größerer Fluggesellschaften ausgelöst werden könnten. Solange jedoch keine Subventionen einzelner EU-Mitgliedstaaten dem Wettbewerb verzerren, ist nach Ansicht Höfers eine Abnahme der Wettbewerbsintensität nicht zu befürchten.

Allerdings ist der Markt, auf den sich diese Aussage bezieht, nicht mehr derjenige, der am Anfang der Untersuchungen steht. Als Folge der Deregulierung prognostiziert Höfer eine signifikante Verringerung der industriellen Fertigungstiefe europäischer Carrier. Sie werden sich langfristig sogar aus dem operativen Flugbetrieb, zumindest im Kurz- und Mittelstreckenverkehr, zurückziehen und sich als handels- und finanzdienstleistungsorientierte Holdinggesellschaften betätigen. Dabei werden sie vornehmlich jene Geschäftsfelder bearbeiten, die durch die Existenz signifikanter Economies of Scale gekennzeichnet sind, z.B. Beschaffung und Brokerage von Flugzeugen, Triebwerken, Treibstoffen, Catering, Flugzeugwartung sowie die Verwertung der in Besitz befindlichen Slots.

Die dann unter dem Namen einer der großen Gesellschaft verkauften Flugleistungen sind nur noch zu einem geringen Teil von derselben produziert, zum größten Teil werden sie bei Tochtergesellschaften und konzernexternen Airlines eingekauft. Die externen Unternehmen werden sich durch Kooperationsverträge langfristig an die „Vermarkter“ binden und sich den Leistungsanforderungen und wahrscheinlich dem äußeren Erscheinungsbild anpassen. Die Holding-Gesellschaften tragen dann aus eigenem Interesse Sorge dafür, daß auf dem eigentlichen Transportmarkt keine zu engen Oligopole entstehen. Die notwendige Marktmacht dazu erhalten sie nach Ansicht Höfers aus den Start- und Landerechten, über die die Holding-Gesellschaften als Nachfolger der heutigen nationalen Fluggesellschaften weiterhin verfügen können.

Die Arbeit ist ohne Zweifel ein wenig umfangreich geraten. Nicht allen Überlegungen, denen Höfer nachgeht, hätte so viel Raum gegeben werden müssen. Hintergrundthemen werden ausführlicher dargestellt, als es für die Behandlung des Kernthemas notwendig gewesen wäre. Aber gerade das macht die Arbeit für ein breiteres Publikum interessant. Sie gewinnt dadurch auch Qualitäten eines Nachschlagewerkes für diejenigen, die nur Teilfragen interessieren. Höfer schließt mit seiner Dissertation im Bereich der Luftverkehrsökonomie eine Lücke, deren Existenz für Studierende des Faches Verkehrswissenschaft äußerst mißlich war.

Dipl.-Kfm. Hans Peter Holz, Bonn

ZEITSCHRIFT FÜR VERKEHRS- WISSENSCHAFT

INHALT DES HEFTES:

- | | |
|---|-----------|
| 40 Jahre Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik
Von Rainer Willeke, Köln | Seite 167 |
| Organisationsstrukturen des öffentlichen
Personennahverkehrs und ihre Einbindung in
den kommunalen Bereich
Von Joachim R. Daduna, Konstanz | Seite 187 |
| „Menschenrecht“ auf Mobilität –
kann, darf gegengesteuert werden?
Juristische Perspektiven
Von Michael Ronellenfitsch, Tübingen | Seite 207 |
| Modal Split im Nachrichtenverkehr –
Eine theoretische und empirische Analyse
der Interdependenzen zwischen Brief- und
Fernsprechdienst
Von Matthias Ernst und Dirk Walpuski, Würzburg | Seite 214 |

Manuskripte sind zu senden an die Herausgeber:

Prof. Dr. Herbert Baum
Prof. Dr. Rainer Willeke
Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln
50923 Köln

Verlag – Herstellung – Vertrieb – Anzeigen:
Verkehrs-Verlag J. Fischer, Paulusstraße 1, 40237 Düsseldorf
Telefon: (02 11) 9 91 93-0, Telefax (02 11) 6 80 15 44
Telex 8 586 633 vvfj

Einzelheft DM 22,30 – Jahresabonnement DM 82,05
zuzüglich MwSt und Versandkosten

Für Anzeigen gilt Preisliste Nr. 11 vom 1. 1. 1995

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, photographische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrophotos u. ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

40 Jahre Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik *

VON RAINER WILLEKE, KÖLN

1. Einleitung

Vierzig Jahre sind eine lange Zeit für eine Wissenschaft, die den Verkehr und damit einen unerhört dynamischen, auf Wachstum und Wandel angelegten Wirtschaftszweig beobachtet und analysiert, um Durchblick und Erklärung zu bieten, und auch, um Praxis und Politik kompetent beraten zu können. Doch seltsam genug, in dieser Zeitspanne seit 1954 hat sich am Erscheinungsbild und Leistungsstand des Verkehrssektors nahezu alles verändert: Technik, Organisation und rechtlich-institutionelle Vorgaben, Mengen, Anteile und Qualitäten, Ansprüche und Möglichkeiten, – dennoch, ganz zentrale Fragen der Verkehrsordnung scheinen über die Jahrzehnte hinweg noch immer offen oder jedenfalls ohne abschließend befriedigende Antworten zu sein. Ich nenne:

- Die Sicherung funktionstüchtiger Verkehrsleistungsmärkte,
- die Eingliederung der Eisenbahn in ein effizientes und stabiles Markt- und Wettbewerbssystem,
- die Integration der Planung und Finanzierung der Verkehrswege in eine marktorientierte Verkehrsordnung und
- die Erfassung, Beurteilung und Behandlung der externen Effekte des Verkehrs.

Alfons Schmitt, der vor 40 Jahren das Freiburger Institut und dessen Förderergesellschaft gründete, verdankte den Ruf von seinem Ordinariat in Münster an die hiesige Universität neben anderem dem im Jahre 1949 geschriebenen Artikel „Verkehrsordnung durch Wettbewerb oder Zwang?“. Das war durchaus ernsthaft als mittelfristig aktuelle Frage formuliert. Doch so für den Verkehrssektor zu fragen, war damals, trotz der spektakulär erfolgreichen Wende zur Marktwirtschaft nach der Währungsreform vom Sommer 1948, nicht weit von Ketzerei entfernt. Noch ungewöhnlicher war es, daß hier ein Volkswirt, der nicht nur für seine schwäbische Nüchternheit, sondern auch für seine Vertrautheit mit der Verkehrspraxis sowie für seine offenen Dialoge mit den Verbänden und für seine Kontakte zur Verkehrspolitik auf der Bundes- und Landesebene bekannt war, die Frage – bei voller Würdigung der entgegenstehenden Anpassungsprobleme – ganz klar im Sinne einer Wettbewerbslösung beantwortete. Die Abhandlung wurde von *Walter Eucken* und *Constantin von*

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Rainer Willeke
 Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln
 Universitätsstraße 22
 50937 Köln

*) Durchgesehene und erweiterte Fassung eines Vortrags aus Anlaß des vierzigjährigen Bestehens der Gesellschaft für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik an der Universität Freiburg i. Br.

Dietze sehr positiv aufgenommen und 1950, kurz nach Euckens Tod, im Jahrbuch ORDO veröffentlicht.¹⁾ Die Darlegungen bestehen auch heute noch durch Sachlichkeit, Faktenkenntnis und durch das Talent, die fundamentalen Schwächen der überkommenen hochregulierten Ordnungslage im Verkehr der Bundesrepublik mit Klarblick zu erfassen und als Belastung der Volkswirtschaft darzustellen. Beachtenswert war zudem der Mut, zu einer einschneidenden markt- und wettbewerbswirtschaftlich ausgerichteten Reform der Verkehrsordnung nicht nur blasse Richtungshinweise zu geben, sondern in ganz konkreter Weise Empfehlungen und Warnungen auszusprechen.

Zuerst aber ein Wort zur geschichtlichen und ordnungspolitischen Ausgangslage. Wirtschaft und Verkehr in Deutschland beim Übergang von den vierziger zu den fünfziger Jahren – das hieß Wiederaufbau und zwar auch noch im buchstäblichen Sinne. Doch seit der Währungsreform und seit der Beseitigung der desolaten Zwangswirtschaft durch die Initiative Ludwig Erhards im Sommer 1948 war es für die Volkswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland ein Aufbau mit Konzept, getragen von einer stabilen Währung und angetrieben von den Energien, die der Markt und Wettbewerb freigesetzt hatten. Der Sektor des Verkehrs allerdings und die Verkehrsleistungsmärkte waren ausgespart; er blieb als ein administrierter Ausnahmehereich unangetastet.

2. Regulierung: von der Nothilfe zur Norm

Bereichsspezifische Regulierungen waren für die deutschen Verkehrsmärkte unter dem Druck der Weltwirtschaftskrise Anfang der dreißiger Jahre eingeführt worden, hauptsächlich zum Schutz der schwer bedrängten Reichsbahn, aber auch zur Abwehr eines für übersteigert gehaltenen Wettbewerbs im Binnenschiffahrts- und Kraftverkehrsgewerbe. Der Tendenz nach ähnliche Eingriffe in den Verkehr – hauptsächlich in den damals noch eindeutig dominanten Güterverkehr – gab es zwar auch in vielen anderen Ländern, doch in Deutschland gingen die Interventionen am weitesten.²⁾ Was zu Beginn ausdrücklich als Provisorium und Übergangshilfe gedacht war, wurde nicht nur volkswirtschaftliche Dauerlast, sondern Norm. In Deutschland war eine Denkschule entstanden, die für den Verkehr ordnungsrelevante Besonderheiten technischer, ökonomischer und politischer Natur behauptete, welche ein zielgemäßes Funktionieren des „freien Wettbewerbs“ nach den normalen Regeln der Marktwirtschaft ausschließen würden. Die Leerformel, daß der Verkehr nicht marktkonform, sondern „verkehrskonform“ zu ordnen sei, wurde nicht nur von dem in vielerlei Hinsicht sehr verdienstvollen Bundesverkehrsminister Christoph Seebom, nicht nur von den an Wettbewerbsbeschränkung Interessierten, sondern auch von nicht wenigen Wissenschaftlern verwendet. Das Regulierungswerk und die scheinwissenschaftliche Apologie der Besonderheitenlehre zeigten sich jedenfalls für den Verkehr der Bundes-

1) Schmitt, A., Verkehrsordnung durch Wettbewerb oder Zwang? Ein Beitrag zum Problem Schiene: Straße, in: ORDO, 3. Bd. (1950), S. 173-210.

2) Vgl. Schmitt, A., Verkehrswesen, Leipzig 1934, Willeke, R., Interventionsspiralen in der deutschen Verkehrspolitik, in: 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Cassel, D., Gutmann, G., Thieme, H. J., (Hrsg.) Stuttgart 1972 und, in aktueller Interpretation, van Suntum, U., Verkehrspolitik, München 1986, Abschnitt III und IV.

republik etabliert und resistent.³⁾ Das, was jetzt „kontrollierte Wettbewerbsordnung“ hieß, wurde nach 1948, nach der Währungsreform und Ordnungswende, weitergeführt. Weil nunmehr einige Stützelemente aus der Zeit des 3. Reiches weggefallen waren, u.a. das Zwangskartell des Reichskraftwagenbetriebsverbandes (RKB), wurden die Regulierungsintensität und Kontrolldichte sogar noch institutionell verstärkt, insbesondere durch die Einrichtung der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr (BAG) zur Tarif-, Angebots- und Fahrzeugkontrolle des Straßengüterfernverkehrs.

Die Regulierung der Verkehrsmärkte und damit die Ausgangslage für die folgenden Überlegungen umfaßte im wesentlichen drei ineinandergreifende Elemente:

1. Preisbindung

Es bestanden gebundene, staatlich genehmigte und überwachte Preise mit der Funktion von Mindestpreisen. Den Kern des Verkehrspreissystems bildete die unsinnige und fehlsteuernde Gleichstellung der Tarife für den Güterverkehr der Eisenbahn und für den gewerblichen Straßengüterfernverkehr (Tarifparität von DEGT und RKT). Die Binnenschiffahrtsfrachten für den innerdeutschen Verkehr (FTB) lagen um eine Anreizspanne darunter.

2. Marktzutrittsbeschränkung

Flankiert wurde die Preisregulierung für Schiene, Straße und Binnenschiffahrt durch eine Marktzugangs- und Angebotsbeschränkung für den latent besonders wettbewerbsstarken gewerblichen Straßengüterfernverkehr, vor allem durch eine straffe und restriktiv gehandhabte Kontingentierung der einsetzbaren Lastkraftwagen.

3. Koordinierungsgebot

Als Überdachung der staatlichen Preisadministrierung diente schließlich das Recht und die Pflicht des Bundesministers für Verkehr, die Preise der Verkehrsträger untereinander abzustimmen. Dies galt bis 1961 sogar mit der Vorgabe „zur besten Förderung des Verkehrs“.

Gerade diese letztgenannte Koordinierungsaufgabe des Ministers war von Anfang an eine in der Zielsetzung diffuse Vorschrift, die sich auf äußerst fragwürdige und marktfremde Vorstellungen über eine „Gemeinwirtschaftlichkeitsbindung“ stützen sollte, etwa auf das nie realisierungsfähige „Prinzip der Tarifgleichheit im Raum“. Die ministerielle Koordinierung führte dann praktisch dahin, daß bei allen erwogenen Tarifänderungen – entsprechend der allgemeinen Preis- und Kostenentwicklung waren es fast immer Tarifierhebungen – das Interesse der zu einer „gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung“ verpflichteten Eisenbahn mit Vorrang gewürdigt, die Interessen der Unternehmen des Straßen- und Binnenschiffsverkehrs aber mitberücksichtigt wurden. Daraus ergab sich aus administrativer Logik und gegen den Markt, daß trotz aller strukturellen Wandlungen, welche die Kosten und Leistungsqualitäten der Verkehrszweige deutlich veränderten, die Preisstruktur praktisch erstarrte. Die allermeisten Änderungen erfolgten über die Jahrzehnte hinweg als lineare Tarifierhebungen nach oben. Dies erfolgte oft mit dem Hinweis, es sollten die bestehenden Wettbewerbsverhältnisse nicht „gestört“ werden.

3) Vgl. Most, O., Soziale Marktwirtschaft und Verkehr, Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, H. 6, Bielefeld 1954; Berkenkopf, P., Der Verkehr in der Marktwirtschaft, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 25. Jg. (1957), S. 73 ff.; Predöhl, A., Verkehrspolitik, 2. Aufl., Göttingen 1964, S. 276 ff.

Gewiß, es blieben einige unternehmerische Dispositionsspielräume offen, einen Hauch von Marktwirtschaft gab es schon. Frei waren der Marktzutritt zum Binnenschiffahrtsgewerbe und hier auch die Preisbildung in dem für die Rheinschiffahrt sehr wichtigen grenzüberschreitenden Verkehr. Im Prinzip bestand ferner Freiheit für die Planung der Fahrzeuginvestitionen bei allen Verkehrsträgern. Man konnte durchaus Lastkraftwagen kaufen, aber man durfte die Fahrzeuge nur zusammen mit einer der knapp gehaltenen Genehmigungen im gewerblichen Fernverkehr einsetzen. Viel schwächer war übrigens der Regulierungsgrad im Straßengüterverkehr mit weit gespreizten Tarifmargen und ohne Angebotskontingent.⁴⁾ Dieser Tätigkeitsbereich war ja auch kaum einmal Konkurrent der Eisenbahn, sondern in der Zu- und Abfuhr ein Komplement und Helfer der Schienentransporte. Unreguliert und unbeschränkt blieb schließlich der Werkverkehr, auch der Einsatz eigener Lkw durch Nichtverkehrsunternehmen im Fernverkehrsbereich. Gerade diese Ausweichmöglichkeit war naheliegenderweise ein hochkontroverser Punkt. Mehrfach kam es in den fünfziger und sechziger Jahren zu legislativen Vorlagen, auch den Werkfernverkehr auf der Straße in die Zwangsordnung einzubeziehen. Werkverkehr sollte, wie es dann hieß, durch ein Kontingentierungs- und Genehmigungsverfahren auf das „volkswirtschaftlich notwendige“ Ausmaß beschränkt werden. Die hier bestehende „Ordnungslücke“ müsse geschlossen werden, um den Zweck des Regulierungsganzen zu sichern. Doch bei der Werkverkehrsfrage endlich blieben die verladende Wirtschaft, die Spitzenverbände von Industrie und Handel und auch der Bundeswirtschaftsminister hart. Dieser Fluchtweg aus dem Dirigismus konnte nicht verstopft werden. Wem die Milch zu teuer war oder nicht in der richtigen Qualität angeboten wurde, dem blieb immerhin die Möglichkeit, eine eigene Milchkuh zu halten, auch wenn Spezialisten dies viel besser konnten. Die Bundesrepublik Deutschland erlebte denn auch eine weltweit einzig dastehende Expansion des Werkverkehrs auf der Straße. Mit einigen Auflockerungen, besonders durch die noch anzusprechenden Verkehrsnovellen vom Sommer 1961 und durch einzelne, zunächst nicht sehr weitgehende Anstöße der EG-Verkehrspolitik zwischen 1957 und 1985, konnte sich das hochregulierte System des deutschen Inlandverkehrs mehr als 60 Jahre halten.

3. Spannungsfeld Schiene – Straße

Bei der Beurteilung der Verkehrspolitik in den ersten zwei Jahrzehnten der Bundesrepublik müssen einige Legenden zurückgewiesen werden. Der eingangs erwähnte Beitrag von *Alfons Schmitt* trägt den Untertitel: „Zum Problem Schiene – Straße“. Dies war das beherrschende Thema der Verkehrspolitik in Deutschland, zuerst – schon gleich nach der Währungsreform – für den Güterverkehr, etwas später, mit dem Einsetzen der Massenmotorisierung in den ausgehenden fünfziger Jahren, auch für den Personenverkehr.⁵⁾ Im Hinblick auf dieses Wettbewerbsfeld Schiene – Straße wurde und wird nicht selten die Meinung vertreten, die Eisenbahn sei in der für die Entwicklung der neuen Standort- und Siedlungsstrukturen so

4) 1957 wurde die wirkungslose Höchstpreisverordnung durch den Höchst-Mindesttarif des Güternahverkehrstarif (GNT) abgelöst.

5) Eine detaillierte Darstellung gibt *Klenke, D.*, Bundesdeutsche Verkehrspolitik und Motorisierung, Beiheft 79, Zeitschrift für Unternehmensgeschichte, Stuttgart 1993.

wichtigen Phase der fünfziger und sechziger Jahre benachteiligt und das Auto und die Straße seien bevorzugt worden. Hierin müsse überhaupt die falsche Weichenstellung für die Verkehrsentwicklung und Verkehrsteilung gesehen werden, die noch heute negativ nachwirke. Diese Meinung ist aber in nahezu jeder Hinsicht unrichtig. Die originäre und bleibende Absicht der gesamten Regulierungspolitik lag darin, der Eisenbahn Konkurrenzschutz, hauptsächlich Schutz vor der Straße, zu geben. Daß das Konzept letztlich nicht aufging, daß nicht einmal der defensive Schutzzweck erreicht werden konnte, ja daß einige Elemente der Regulierung – ganz gegen das erklärte Ziel – der Straße durch Differenzialgewinne als Folge der starren Tarifbindung sogar noch Wettbewerbsvorteile zufallen ließen, steht auf einem anderen Blatt.

Auch bei der Planung und Finanzierung des Wiederaufbaus der Fahrwege und Anlagen und bei der Beseitigung der Kriegsschäden genossen die Bahn und auch die Binnenwasserstraßen und Häfen einen deutlichen Vorrang vor der Straße.⁶⁾ Die führenden Politiker der ersten Stunde mit *Konrad Adenauer* und *Fritz Schäffer* an der Spitze waren, jedenfalls was den Güterverkehr betrifft, eindeutig Befürworter der Eisenbahn. Sie verbanden – wie auch wichtige Berater, besonders die Bankiers *Abs* und *Pferdmenges*, – den wirtschaftlichen Wiederaufbau Deutschlands primär mit dem Wiedererstarken der Montanindustrie und Großchemie. Verkehrsminister *Seebohm* folgte dieser Linie montanaffiner Favorisierung der Massenverkehrsmittel zuerst eindeutig. *Ludwig Erhard*, dessen Blick schon stärker zukunftsorientiert auf dem oft exportstarken verarbeitenden Gewerbe und auf dem Konsumgüterbereich lag und der die flächenerschließende und integrative Bedeutung des Lkw für die neuen Wachstums- und Exportmärkte schneller als die anderen erkannte, gewann in dieser Zeit erst langsam an politischem Gewicht. Auch bei der Interessenvertretung der gewerblichen Wirtschaft, besonders beim Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), gabe es zuerst eindeutige Präferenzen für den Massengüterverkehr und d.h. für Eisenbahn und Binnenschiffahrt. Eine Kurskorrektur im Sinne einer ausgeglichenen Parallelbewerterung von Schiene und Straße trat hier erst seit den Jahren 1954/55 ein. Im Verkehrsausschuß des BDI war dem eine ganz ungewöhnlich scharfe Auseinandersetzung zwischen dem Vorsitzenden *Victor Arntzen* (Westfalenhütte Dortmund) und Wirtschaftsvereinigung Eisen und Stahl) und dessen Stellvertreter im Ausschuß, *Fritz Schmidt* (Daimler-Benz und Verband der Automobilindustrie), vorangegangen. Die Gewichte begannen, sich zu verändern.⁷⁾

4. Straßenbau und Finanzierung

Das im Krieg und im ersten Nachkriegsjahrzehnt vernachlässigte und mit dem Einsetzen der Motorisierung heillos überlastete und zunehmend unfallträchtige Straßennetz wurde zu einem politischen Schwerpunktthema der fünfziger Jahre. Die Ansichten und Lösungsvorstellungen dazu gingen aber noch sehr weit auseinander. Dem Deutschen Bundestag wurde 1953 als Vorlage des Bundesverkehrsministers ein Gesetzgebungspaket vorgelegt, das als

6) Vgl. dazu auch die drei umfangreichen Berichte des Bundesministers für Verkehr „Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland“ 1949 – 1957, 1949 – 1961 und 1949 – 1965, Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Bd. 15, 22 und 29.

7) Vgl. *Klenke, D.*, Bundesdeutsche Verkehrspolitik und Motorisierung, a.a.O., Teil III.

ein wesentliches, natürlich von Anfang an hochumstrittenes Element ein „Straßenentlastungsgesetz“ einschloß. Mit Transportverboten im Schwerlastbereich sollte eine Umschichtung vom Lkw auf die Eisenbahn, und, wo es möglich erschien, auch auf die Binnenschifffahrt erfolgen. Dieser dirigistische Anlauf zu einer Verkehrsverlagerung scheiterte allerdings, genau wie 15 Jahre später ein entsprechender Versuch im Rahmen des Leberplans. Die Vorlage des Straßenentlastungsgesetzes wurde sang- und klanglos zurückgezogen, aber nicht etwa wegen der Lobby-Interventionen, die es natürlich gab, sondern nach einer sehr gründlichen Debatte über die realen Möglichkeiten und absehbaren Konsequenzen einer erzwungenen Umschichtung.

Vor allem schreckten der prognostizierte Auftrieb der Transportkosten und die massiven Zusatzinvestitionen, die bei der Eisenbahn hätten vorgenommen werden müssen. Regionale Sonderinteressen, vornehmlich im ländlichen Raum und peripheren Regionen, forderten zudem zahlreiche Ausnahmeregelungen. Selbst die DB zeigte sich keineswegs begeistert. Sie verlangte als erstes einen klaren Unternehmensauftrag, also eine Präzisierung der Zielsetzung und Ergebnisverantwortung sowie allgemein bessere Rahmenbedingungen, wobei das Wegekostenargument zunehmend ins Spiel gebracht wurde. Der gesetzgeberische Anlauf machte angesichts des Gegendrucks einen Schwenk und konzentrierte sich jetzt auf zwei Initiativen, die dann auch für die Entwicklung des Verkehrs in den anschließenden zwei Jahrzehnten wegweisend wurden. Es sind dies das Verkehrsfinanzgesetz von 1955 und das Straßenbaufinanzierungsgesetz von 1960. Mit ihnen sollte und konnte dem angelaufenen Motorisierungsprozeß auf der Seite der Infrastrukturplanung endlich Rechnung getragen und ein quantitativer und qualitativer Ausbau der Straßennetze – besonders der Bundesautobahnen – ermöglicht werden. Die Sonderbelastungen des motorisierten Straßenverkehrs sollten dazu die Finanzierungsbasis bieten und wurden deshalb kräftig angehoben; auch die alte Dieselpreferenz in der Mineralölsteuer fiel weg. Diesem Finanzzugriff entsprach im Gegenzug eine 50%-Zweckbindung des Aufkommens aus der Mineralölsteuer für die Zwecke der Bundesfernstraßen.

Vier Feststellungen sollen die veränderte verkehrspolitische Perspektive erläutern und vor Fehlinterpretationen abschirmen:

1. Der durch die Gesetze von 1955 und 1960 ermöglichte Ausbau des Straßennetzes folgte der Entwicklung des Bedarfs deutlich hinterher. Die langsam anlaufende Erweiterung und Verbesserung des Fernstraßennetzes hat die Motorisierung nicht etwa angestoßen und nie erkennbar beschleunigt. Der Straßenbau hat vielmehr auf den Motorisierungsprozeß reagiert. Dazu gab es damals auch keinerlei abweichende Meinungen.⁸⁾ Selbst zehn Jahre später, bei der Vorlage des Leberplans, wurde noch immer eine deutliche Lücke zwischen Motorisierung und Straßenangebot festgestellt.
2. Bei den parlamentarischen und außerparlamentarischen Auseinandersetzungen um die genannten Gesetze wurde erstmals intensiv auf die Wegekostenfrage eingegangen. Die Begründung für die Anhebung der Mineralölsteuersätze stellte nicht nur den zusätzlichen Finanzmittelbedarf für den Straßenbau heraus, sondern auch die Meinung, daß so

8) Vgl. Willeke, R., Verkehrswege für den Verkehr von morgen, Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie e. V. (VDA), Bd. 47, Frankfurt a. M. 1985, S. 26 ff.

die Fahrwegkosten des Verkehrs mit Kraftfahrzeugen besser berücksichtigt und ein vermuteter Wettbewerbsnachteil der Eisenbahn abgebaut oder jedenfalls reduziert würde.

3. Der Bundestag hat sich den Beschluß einer partiellen Zweckbindung des Aufkommens aus der Mineralölsteuer keineswegs leicht gemacht. In einer sehr intensiven und aus heutiger Sicht erstaunlich gehaltvollen Diskussion wurden die Fragen behandelt, wie die Sonderbelastungen des Straßenkraftverkehrs abgabensystematisch einzuordnen seien, und mit welchen Sachfeststellungen hier eine Kompensation des Nonaffektationsprinzips gerechtfertigt werden könne.⁹⁾
4. Die Mittelbereitstellung aus dem Bundeshaushalt für die Investitionen der DB wurde in der Folge nicht etwa gekürzt, sondern weiterhin kontinuierlich angehoben. Auf die erbrachten Verkehrsleistungen bezogen, lag sie immer erheblich über den Straßenbauinvestitionen des Bundes; seit Ende der sechziger Jahre mit fortgesetzt stark ansteigender Tendenz. Auch die Investitionen für die schnelle Elektrifizierung aller Hauptstrecken mit großen Kapazitätsgewinnen und für die Modernisierungen im Stellwerk- und Rangierbereich wurden zügig durch die Bundeszuschüsse ermöglicht. Seit 1967 und noch einmal wesentlich verstärkt seit 1971 finanzierte der Bund zudem zweckgebunden aus dem Aufkommen der Mineralölsteuer auch den überwiegenden Teil die Investitionen für den ÖPNV auf der Grundlage des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG). Nur so wurde der sprunghafte Ausbau der Stadtbahn-, U-Bahn- und S-Bahn-systeme in den siebziger und achtziger Jahren ermöglicht.¹⁰⁾

5. Position und Einfluß der Verkehrswissenschaft

Wo aber stand die Wissenschaft, die Verkehrswissenschaft, in den fünfziger und sechziger Jahren? Welchen Einfluß hatte sie in der Zeit, die den großen raum- und verkehrswirtschaftlichen System- und Strukturwandel brachte? Dies war der Wandel, der die Motorisierung des Güter- und Personenverkehrs zur Voraussetzung hatte, ein Prozeß, der zunehmend an Kraft gewann und ein wuchtiges Verkehrsmengenwachstum möglich machte, bis hin zu unseren Tagen und in die prognostizierte Zukunft hinein. Die Frage nach dem Beitrag, dem Einfluß und der Wirksamkeit der Wissenschaft zu beantworten, macht mir viel größere Schwierigkeit, als die Interpretation des verkehrswirtschaftlichen und verkehrspolitischen Geschehens.

9) Vgl. Schmitt, A., Systemgerechte Sonderbesteuerung des Kraftwagens, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 25. Jg. (1954), H. 2, S. 2 ff. und ders., Straßenkosten und Verkehrsordnung, Schriftenreihe des Bundesverkehrsministeriums, H. 7, Bielefeld 1955; Müller, J. H., Willeke, R. J., Zum Problem einer systemgerechten Belastung des Kraftverkehrs mit Wegekosten, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 33. Jg. (1962), S. 200 ff.

10) Vgl. Willeke, R., Heinemann, R. H., Die Stadt und das Auto, Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie e. V. (VDA), Bd. 56, Frankfurt a. M. 1989, S. 61 ff. Aus diesen Mitteln werden aber auch die restriktiven, kapazitätsmindernden und verkehrsflußbehindernden Umbauten im Bereich der Stadtstraßen finanziert. Es ist sehr fraglich und es sollte überprüft werden, notfalls durch Anrufen der Gerichte, ob diese Mittelverwendung mit der ausdrücklichen Zielvorgabe des Gesetzes „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“ und mit der Beanspruchung des Mineralölsteuer-aufkommens, also des Automobilverkehrs, zu vereinbaren ist. Die Maßnahmen sind nicht verkehrszweckorientiert, sondern allenfalls stadtplanerisch und eventuell umweltpolitisch zu motivieren.

Vorweg, der Ausdruck „Verkehrswissenschaft“ kann und will hier keine deutliche Abgrenzung geben. Ich spreche als Volkswirt, der, wie einige andere Ökonomen auch, den Verkehr und zwar die wirtschaftlichen Erscheinungen und Probleme des Verkehrs zu einem Forschungsschwerpunkt gemacht hat. Doch gewiß, eine Mehrzahl von Disziplinen befaßt sich mit dem Verkehr und muß dies auch. Neben der Rechtswissenschaft, Medizin, Psychologie und Geographie sind aber vor allem die ingenieurwissenschaftlichen und die wirtschaftswissenschaftliche Fächer beteiligt. Das ist durch die Sache geboten.

Allerdings, das wechselseitige Verständnis und die effektive Zusammenarbeit zwischen den Verkehrsökonomern und den auf Verkehr und Verkehrsplanung ausgerichteten Ingenieurwissenschaftlern war nie leicht und kann auch heute noch auf Schwierigkeiten stoßen, die für Dritte wohl verwunderlich sind. Der Gegenstand „Verkehr“ erfordert ganz unbestritten interdisziplinäres Arbeiten. Die immer stärker werdende Integration von Transport und Telekommunikation und das Gewicht, das die „Telematik“ gewinnt, unterstreicht dies aufs neue. Es gibt deshalb auch Kooperationen in großer Zahl, und es fehlt nicht an Kooperationserfolgen. Gleichwohl, die Sichtweise, die Methodik, die Erfahrungsfelder und nicht zuletzt die Zuständigkeitsansprüche sind doch noch deutlich voneinander abgehoben. So setzt sich etwa der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesverkehrsministerium aus den zwei Gruppen „Verkehrswirtschaft“ und „Verkehrstechnik“ zusammen. Es gibt im Beirat gemeinsame Arbeitskreise (z.Z. sogar zwei, je einen über eine Reform der Bundesverkehrswegeplanung und über den Komplex „Road pricing“). Gelegentlich finden Sitzungen des Gesamtbeirats statt; und eine Reihe von gemeinsamen Stellungnahmen konnte erarbeitet werden. In der Regel ist es aber effektiver und zeitschonend, wenn die beiden Gruppen je für sich aus ihrer fachlichen Sicht und mit ihrem speziellen Sachverstand die Stellungnahmen erarbeiten und es dann den ja nicht unkundigen Adressaten im Ministerium überlassen, die Argumente entgegenzunehmen und auszuwerten. Wenn jetzt im weiteren vom Wissenschaftlichen Beirat beim BMV die Rede ist, dann soll die Gruppe „Verkehrswirtschaft“ gemeint sein, die naturgemäß auch die größere Nähe zur Ordnungs- und Finanzpolitik des Verkehrs besitzt.

6. Ordnungspolitischer Dissens

Was die Stellung der Verkehrswissenschaft gegenüber Politik und Verwaltung in der Zeitspanne zwischen Mitte der fünfziger und Mitte der siebziger Jahre angeht, sei zuerst das Positive festgehalten. Das Ansehen der Wissenschaft war groß. Zu allen wichtigen verkehrspolitischen Entscheidungen wurde informell auch die Meinung des Wissenschaftlichen Beirates eingeholt. Die Gutachten des Beirates wurden, damals noch in einer eigenen Schriftenreihe, mit Zustimmung des Ministers selbst dann zügig publiziert, wenn die Empfehlungen und Warnungen nicht unbedingt mit der Regierungs- und Mehrheitsmeinung konvenierten. Verkehrspolitik und Verkehrswissenschaft standen sich entspannter gegenüber als heute. Das mag auch deshalb erstaunen, weil der Beirat verkehrspolitisch und vor allem ordnungspolitisch durchaus kein homogenes Profil zeigte, was auch nicht verdeckt wurde und bekannt war. Eine Mehrheit mit dem Vorsitzenden *Paul Berkenkopf* stand zur Besonderheitenlehre als Regulierungsbasis, befürwortete im wesentlichen die bestehenden Bindungen und Kontrollen der Binnenverkehrsmärkte, war sehr skeptisch gegenüber einer Ausweitung

des Wettbewerbs, besonders auf der Preisbildungsseite, und zeigte sich durchweg eisenbahnfreundlich. Ein bißchen abgesetzt stand *Andreas Predöhl*, der nach dem Tode *Berkenkopfs* Ende 1962 zum Vorsitzenden gewählt wurde. Er trat für eine gemischte Ordnung ein, für eine, wie er es nannte, „pragmatische Verkehrspolitik“, die die unterschiedlichen Gegebenheiten der verschiedenen Verkehrsmarktbereiche berücksichtigen müsse.¹¹⁾ Er befürwortete durchaus mehr Wettbewerb auf bestimmten Verkehrsmärkten, die er dafür als geeignet ansah. Die Starrheit und Ineffizienz des bestehenden Systems hatte er sehr wohl erkannt, doch ihn belastete eine verwurzelte Abneigung gegenüber der neuen, von *Erhard* geprägten Marktwirtschaft in Deutschland, die ihm „doktrinär“ zu sein schien.

Den entschieden marktwirtschaftlichen Flügel des Beirats bildeten nur *Erich Welter*, und, manchmal etwas zögerlicher, *Alfons Schmitt*. Beide lehnten die Besonderheitenlehre ab. Sie hielten eine marktwirtschaftliche Koordination auch im Verkehr nicht nur für möglich, sondern waren von der Überlegenheit dieses Ordnungsentwurfs überzeugt. *Welter*, der neben seinem Ordinariat in Mainz als einflußreicher Gründungsherausgeber der Frankfurter Allgemeinen Zeitung tätig war und auch dem Wissenschaftlichen Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums angehörte, betonte vor allem das gesamtwirtschaftliche Interesse an einer grundlegenden Flexibilisierung der Verkehrsordnung, während *Schmitt* mehrfach auch die Fragen der praktischen Annäherung und Umsetzung behandelte.¹²⁾

Was aber für alle Verkehrsökonomern die thematischen Schwerpunkte der Arbeiten und Publikationen betrifft, so zeigten sich diese voll in Tuchfühlung mit der aktuellen verkehrspolitischen Diskussion und parlamentarischen Arbeit.

Die Hauptthemen waren:

- eine Reform der Tarife und des Tarifbildungsverfahrens,
- die Erfassung und Behandlung der Wegekosten sowie
- die Einstufung und Behandlung des Werkverkehrs auf der Straße.

7. Werkverkehrsfrage und Kleine Ordnungsreform

Zum Werkverkehr – genauer gesagt, zum Werkfernverkehr mit Lkw – war in der wissenschaftlichen Politikberatung eine Konsensbildung nicht möglich. Die Befürworter der Regulierung sahen hier eine schmerzliche Lücke im System der „kontrollierten Wettbewerbsordnung“ und einen Störfaktor, der die ganze Ordnung zu unterlaufen drohe. Die Gegner der Regulierung betrachteten den Werkverkehr dagegen als ein hochoverwünschtes Ventil gegenüber der Angebotsstarrheit und den mindestens partiell überhöhten Tarifen. Zur Werkverkehrsfrage bildete sich dann zum ersten Mal auch eine Art Achse zwischen den liberalen Verkehrsökonomern, der verladenden Wirtschaft und einer Gruppe im Bundestag unter der Führung des CDU-Abgeordneten *Ernst Müller-Hermann*, die, ermuntert durch *Erhard*, daran ging, im Parlament für eine stärker marktwirtschaftlich ausgerichtete Verkehrspolitik zu werben.

11) Vgl. *Predöhl, A.*, Pragmatische Verkehrspolitik und Liberalisierungstendenzen in der Verkehrswirtschaft, in: Beiträge zur Verkehrstheorie und Verkehrspolitik, Festgabe für *Paul Berkenkopf*, Düsseldorf 1961.

12) Vgl. u. a. Die Liberalisierung des innerdeutschen Wasserstraßenverkehrs insbesondere auf dem Rhein unter verkehrspolitischen Gesichtspunkten, Duisburg 1954.

Die Werkverkehrsfreiheit blieb deshalb auch erhalten. Aber nicht nur die CDU-, auch die SPD-Fraktion war in dieser, wie in allen Grundsatzfragen der Verkehrsordnung, tief gespalten. Doch dann erschienen in den Jahren 1960 und 1961 mehrere stark beachtete Gutachten. Eines, allerdings das am wenigsten mutige, kam vom Wissenschaftlichen Beirat.¹³⁾ Diese Gutachten zeigten in ihren Hauptergebnissen und Schlußfolgerungen ein hohes Maß an Übereinstimmung. Für die mit steigenden Defiziten belastete DB wurde ein unternehmensmäßiger Zuschnitt und wesentlich mehr kaufmännische Ergebnisverantwortung empfohlen und für die Tarifbildung im Verkehr insgesamt ein größeres Ausmaß an Beweglichkeit, Differenzierung und Kostennähe. Die Gruppe Müller-Hermann hatte jetzt noch bessere Argumente und machte Druck in Richtung auf „mehr Markt“. Als Antwort legte die Regierung einen um die mittlere Linie bemühten Kompromiß vor, der sich, freilich auf Kosten undeutlicher und dehnbare Formulierungen, als mehrheitsfähig erwies. Es war dies die „Kleine Verkehrsordnungsreform“ vom August 1961.¹⁴⁾ In der Begründung zur Novellierung der Ordnungsgesetze für die Eisenbahn, die Binnenschifffahrt und den Straßengüterverkehr findet sich der verheißungsvolle Richtungshinweis, daß nunmehr auch der Verkehrssektor vorsichtig und schrittweise, aber doch konsequent der marktwirtschaftlichen Ordnung angenähert und einem verstärkten Wettbewerb geöffnet werden solle. Es geschah auch einiges. Das ganz große Zwangskartell des Güterverkehrs wurde dadurch gelockert, daß die allgemeine Koordinierungsbefugnis des Bundesverkehrsministers entfiel, die Parität der Straßen- und Bahntarife im Güterverkehr (RKT und DEGT) aufgehoben wurde und den Verkehrsträgern erleichterte Möglichkeiten eingeräumt waren, statt der noch üblichen Festtarife auch Margenttarife zu beantragen. Diese Fortschritte in Richtung „mehr Markt“ wurden allerdings weitgehend konterkariert durch unklar gehaltene und auslegungsbedürftige Zielvorgaben für die weiterhin notwendige Tarifgenehmigung durch den Minister. Die Verkehrstarife sollten nämlich gleichzeitig marktgerecht sein, aber auch das allgemeine Wohl und zudem die wirtschaftlichen Verhältnisse der Verkehrsunternehmen (interpretiert als „Kostengerechtigkeit“) berücksichtigen sowie ferner unbillige Benachteiligungen der Landwirtschaft, des Mittelstandes und der wirtschaftsschwachen Gebiete verhindern.

Die Praxis konnte angesichts dieses wirren, inkonsistenten Zielgemischs nur enttäuschend sein; sie mündete schnell in ein ungutes taktisches Ritual. Das Kraftverkehrsgewerbe und die Binnenschifffahrt forderten nahezu jährlich auf Grund der eingetretenen Kostensteigerungen eine entsprechende Tarifierhebung (Prinzip Kostengerechtigkeit), die Verladeseite in den Tarif- und Frachtausschüssen lehnte dies in der Regel auf Grund der Marktlage ab (Prinzip Marktgleichheit). Der Minister suchte und fand dann den Kompromiß in der Mitte. Praktisch veränderte sich im Aufbau und in der Staffelung der Verkehrspreise trotz des sich verstärkenden transporttechnischen und logistischen Strukturwandels wenig und

13) Gutachten der Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn (Brand-Kommission), Bonn 1960; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium, Grundsätze zur Verkehrspolitik, Bad Godesberg 1960; Gutachten des Sachverständigenausschusses für die Weiterentwicklung der deutschen Gütertarife (Beyer-Kommission) von 1961. Vgl. auch „Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 – 1961“. Ein Bericht des Bundesministers für Verkehr, a.a.O.

14) Storsberg, G., Die Bedeutung der Kleinen Verkehrsreform für die Preis- und Tarifbildung im Güterverkehr, Der Bundesminister für Wirtschaft (Hrsg.), o. O., 1963. Vgl. auch Hamm, W., Preise als verkehrspolitisches Ordnungsinstrument, Heidelberg 1964.

dies nur langsam. Ein „arteigener Kraftwagentarif“ löste sich nur schwerfällig von den Eisenbahntarifen. Warum sollte er auch, die Interessen des gewerblichen Straßengüterfernverkehrs konnten sich wegen des Flexibilitätsvorsprungs und des Haus-Haus-Zeitvorteils mit einem RKT in der Nähe des DEGT ganz wohl fühlen. Von der Möglichkeit, Margenttarife einzurichten, wurde nur langsam und begrenzt und von der Binnenschifffahrt überhaupt nur in Ausnahmefällen – bei starker Auslandskonkurrenz – Gebrauch gemacht.¹⁵⁾ Die Forderung nach Liberalisierung und Marktwirtschaft im Verkehr verlor dann Mitte der sechziger Jahre an öffentlichem Interesse. Für die praktische Verkehrspolitik schob sich das Thema „Bundesbahn als Krisenherd“ in den Vordergrund.

8. Finanzkrise der Eisenbahn und Leberplan

Eine Reihe zusammenwirkender, teilweise auch voneinander abhängiger Einflußfaktoren wirkte nachhaltig negativ auf die Wirtschafts- und Finanzposition der Eisenbahn. Es waren, was den Güterverkehr betrifft, vor allem die durch den motorisierten Straßenverkehr ermöglichte Ausweitung einer aufgelockerten räumlichen Arbeitsteiligkeit und Intensivierung der interregionalen Austauschverflechtung. Diese Tendenz zu einer neuen Standortgliederung verknüpfte sich mit einer deutlichen Änderung in der Zusammensetzung des Güterverkehrsaufkommens mit steigenden Anteilen hochwertiger Fertiggüter (Güterstruktureffekt), mit einer immer straffer geführten betrieblichen Beschaffungs-, Fertigungs- und Absatzlogistik und, daraus folgend, mit wesentlich angehobenen qualitativen Ansprüchen der verladenden Wirtschaft (Logistikeffekt). Hinzu kamen für den Personenverkehr die Auswirkungen der fortschreitenden Privatmotorisierung und der Neigung zu einer dezentralisierten Siedlungsweise (Suburbanisation).

Der eigene Reaktions- und Innovationsspielraum der Bahn erwies sich unter den gegebenen rechtlichen und institutionellen Bedingungen als viel zu eng. Bei abflauendem Wirtschaftswachstum verschärfte sich im Massenguttransport zudem wieder die alte Rivalität zur Binnenschifffahrt. Mitte der sechziger Jahre traf die Bundesrepublik der bis dahin schärfste Konjunkturerinbruch. Der einsetzende sprunghafte Anstieg des Zuschußbedarfs der DB wurde jetzt als ein gesamtwirtschaftlich gefährliches Haushaltsrisiko eingestuft. Gleichzeitig verstärkten sich die Überlastungslagen in Teilen des Straßennetzes. Der Ausbau der Autobahnen war ja erst angelaufen. Vor diesem Hintergrund drückender Konjunktur- und Struktureinflüsse entstand das „Verkehrspolitische Programm der Bundesregierung für die Jahre 1968 bis 1972“ – es war inzwischen die Große Koalition – das als *Leberplan* bekannt wurde. Erklärtes Ziel des Programms war für den Bereich des Güterverkehrs eine fühlbare Aufkommensumschichtung von der Straße zur Schiene, wo möglich auch zur Binnenschifffahrt. Als Instrumente waren vorgesehen: neben steuerlichen Sonderbelastungen des Straßengüterfernverkehrs (Leberpfennig) – mit besonders hohen Belastungen für den Werkfernverkehr – und neben Investitionshilfen an die DB zur Förderung des Kombinierten Ladeverkehrs und des Gleisanschlußverkehrs als eigentlicher Knackpunkt der Operation eine

15) Willeke, R., Böttger, W., Baum, H., Schmidt, K., Margenttarife für die Binnenschifffahrt, Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Bd. 35, Düsseldorf 1977.

Verbotsliste für die Straßenbeförderung von Schwerlastgütern. Das reichte von Kohle und Erzen bis zum gemeinsamen Transport von mehr als zwei Personenkraftwagen.¹⁶⁾

Der Leberplan wurde – einschließlich der dirigistischen Vorhaben – von weiten Teilen der Öffentlichkeit und durchgängig auch von den Medien zuerst ungemein günstig aufgenommen. Das galt selbst für Zeitungen und Kommentatoren mit gewöhnlich stramm marktwirtschaftlichem Profil. Umschichtung schwerer Güter von den überfüllten Straßen auf die leeren Schienen, Vermeidung von Lkw-Fahrten also, das schien das erlösende Wort zu sein. Der Verladerlobby und den störenden Lastern eins auszuwischen, war für viele Pkw-fahrende Beobachter nur recht und billig. Die Ernüchterung kam jedoch sehr schnell. Die Beförderungsverbote ließen sich so, wie zuerst gedacht, aus finanziellen und organisatorischen Gründen nicht durchführen, kurzfristig schon gar nicht. Aber auch eine mittelfristige Anpassung hätte bedeutende Zusatzinvestitionen im Schienenbereich erfordert und auch dann noch einen Transportkostenschub ausgelöst. Wirtschaft und Verkehrsgewerbe machten mobil, und, was noch wichtiger wurde, die Konjunktur war überraschend schnell und stark nach oben umgeschlagen. Mit bedeutenden Exporterfolgen und hohen Haushaltsdefiziten – das Stabilitätsgesetz von 1967 griff zum ersten und einzigen Mal – war das Tal schneller als erwartet durchschritten. Plötzlich wurden die hohen und steigenden Inflationsraten, die Lohnsteigerungswelle nach dem Schock wilder Streiks und die ungnädig gegensteuernde Deutsche Bundesbank zu den zentralen Themen.

Karl Schiller, Helmut Schmidt und Franz-Josef Strauß, die zuerst den Leberplan unterstützt hatten, zeigten sich nunmehr desinteressiert und von gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Sorgen geplagt. Die Gruppe Müller-Hermann organisierte den Widerstand im Bundestag. Es kam dann auch nur zu einer gegenüber den ursprünglichen Zielen und Erwartungen recht mageren Ernte. Realisiert wurden die steuerlichen Zusatzbelastungen des Güterfernverkehrs auf der Straße, die Investitionshilfen an die DB und – auch das – einige erfreuliche Flexibilisierungen in der Tarifbildungsordnung und im Unternehmens- und Organisationszuschnitt der DB. Aber die Verbotsliste fiel, und die steuerliche Sonderbelastung des Straßengüterfernverkehrs mußte nach ganzen drei Jahren wegen EG-rechtlicher Bedenken wieder aufgehoben werden. Doch dieses Ende eines Planes hatte dann kaum noch Publizität. Getragen vom Konjunkturoberhoch wanderte das kritische Medieninteresse schnell vom Problembereich des Güterverkehrs zu den Fragen und Konsequenzen der Massenmotorisierung und damit zum Personenverkehr. Im Dunstkreis von 1968 artikulierten sich „gesellschaftspolitische“ Ziele, wie es jetzt hieß. Das Auto – der Pkw – kam ins Fadenkreuz von zum Teil schon recht bissigen, einseitigen, durchweg inkompetenten Angriffen. Die kurze Ära des Bundesverkehrsministers Lauritz Lauritzen mit der seltsamen Werbebotschaft „Der Mensch hat Vorfahrt“ versuchte in der Kanzlerzeit Willy Brandts die autofeindlichen Strömungen verkehrspolitisch aufzugreifen. Doch die Bewegung brach sich nach der Ölkrise (1973/74), nach Energiepreissprüngen und konjunktureller Labilität ziemlich schnell an den ökonomischen Fakten. Politik, Öffentlichkeit, auch der sprichwörtliche Mann auf der Straße hatten wieder konkretere Probleme mit der Beschäftigungs- und

16) Der Bundesminister für Verkehr, Das Verkehrspolitische Programm im Spiegelbild der öffentlichen Meinung, Bad Godesberg o. J. (1967). Diese Dokumentation enthält außer dem Programm (Kurzfassung) die Stellungnahmen der Verbände, zahlreiche Medienkommentare und eine Entgegnung des Ministers auf die wichtigsten Kritikpunkte.

Einkommensicherung. Die Ansätze zu einer ökologisch und städtebaulich inspirierten Automobil- und Mobilitätskritik blieben seitdem freilich virulent und verstärkten sich wieder mit emotional aufbereitetem Input in den achtziger Jahren.

9. Verkehrswissenschaft auf marktwirtschaftlichem Kurs

Bei den Auseinandersetzungen um den Leberplan – besonders bei der Kritik an den Beförderungsverboten – zeigte sich im übrigen auch, daß in der Verkehrswissenschaft, bei den Verkehrsökonomien jedenfalls, mit dem Generationenwechsel auch eine Positionsverschiebung eingetreten war. Die betont marktwirtschaftlich ausgerichtete, auf Liberalisierung der Verkehrsmarktordeung drängende Meinung hatte sich – gewiß mit mancherlei Schattierungen – durchgesetzt. Der Wissenschaftliche Beirat gab zum Leberplan auch kein unterstützendes Gutachten ab; mehrere Mitglieder stritten vielmehr in Aufsätzen und Referaten gegen die interventionistische Grundhaltung und insbesondere gegen die dirigistischen Teile des Plans.¹⁷⁾ Walter Hamm traf die verbreitete Meinung, als er den Plan eine die Volkswirtschaft belastende „Wachstumsbremse“ nannte.

Die Pluralität der ordnungspolitischen Standpunkte war durchaus nicht ganz verschwunden, aber doch deutlich kleiner geworden. Die ehemals viel berufenen Besonderheiten des Verkehrs waren kein wirkliches Thema mehr. Der alte Gemeinwirtschaftlichkeitsmythos wurde entblättert und auf den Kern staatlicher Bestellungen von politisch gewollten, aber nicht rentabel produzierbaren Leistungen reduziert. Es hatte sich ein marktwirtschaftlicher Grundkonsens gebildet, was die Beiratsarbeit, zunächst jedenfalls, förderte und sich auch, natürlich weit über die Beiträge der Beiratsmitglieder hinaus, in den verkehrswirtschaftlichen und verkehrspolitischen Publikationen der siebziger und achtziger Jahre niederschlug. Da aber die Interpretationen und Vorschläge der Wissenschaft fast immer einige Schritte weiter waren, als die um vermeintlich „progressive“ Positionen bemühte amtliche Verkehrspolitik, gab es jetzt häufiger Mißverständnisse und Spannungen gegenüber Minister und Ministerium. So kam beispielsweise keine gemeinsame Stellungnahme zugunsten eines allgemeinen Tempolimits auf Autobahnen zustande, obwohl damals „das Haus“ eine solche Empfehlung sehr gerne gesehen hätte.

10. Neue Themen und Schwerpunkte

10.1 Die Wegekostendebatte

Die Forschungsziele und Publikationsschwerpunkte der achtziger Jahre können gut an einigen Themen erläutert werden, die bereits den Bogen zur Aktualität schlagen. Begonnen sei mit der Wiederaufnahme der Wegekostendebatte. Die Meinung, der Kraftverkehr sei bei der Anlastung der „tatsächlich“ verursachten Kosten im Vorteil, weil der Staat die Straßen bereitstelle, die Eisenbahn aber für ihren Fahrweg selber aufkommen müsse, wurde schon kurz nach der Währungsreform vorgebracht. Mit den Anhebungen der Sonderbelastungen

17) So etwa Willeke, R., Bögel, H.-D., Freimuth, W., Verkehrspolitik vor der Entscheidung, Frankfurt a. M. 1968.

des Straßenverkehrs seit 1955/60 und angesichts des steigenden Zuschußbedarfs der Eisenbahn hatte die globale Kritik zwar schon ihre Substanz verloren, der alte Vorwurf führte aber zu einer intensiven wissenschaftlichen Beschäftigung mit der Erfassung, Abgrenzung, Interpretation und Bewertung der Fahrwegkosten im Systemvergleich der Verkehrszweige. Hier konnte markt- und wohlfahrtsökonomische Theorie eingesetzt werden, Volks- und Betriebswirte arbeiten intensiv zusammen. Die Thematik führte erstmals auch zu einer ausgedehnten und ergebnisreichen Kommunikation mit ausländischen Wirtschaftswissenschaftlern; M. Allais, C. J. Oort und M. E. Beesley seien beispielhaft genannt. Nicht ganz leicht verständliche Begriffe der neoklassischen Allokationstheorie flossen in die Diskussion ein, „soziale Grenzkosten der Fahrwegnutzung und der Stauung“ zum Beispiel. Aber während der Anlauf des Marginalismus in Frankreich – gewiß nur in sehr grober Annäherung an das Theorem – immerhin zum Bau und Betrieb von Mautautobahnen führte, verpuffte er in Deutschland. Die Praxis und Verkehrspolitik waren sogar, so hörte man immer wieder, von den abstrakten Modellspielereien und der verwunderlichen Begriffswelt eines Teils der Wissenschaft enttäuscht.¹⁸⁾

Die Verkehrspolitik hatte sich naiverweise von „der“ Wissenschaft klare und gut umsetzbare Vorgaben für eine administrierte Arbeitsteilung zwischen Schiene und Straße auf der Basis von hieb- und stichfesten Kostenvergleichen erhofft und mußte nun hören, daß konventionelle Gesamtkostenrechnungen bei einer erdrückenden Dominanz der Gemeinkosten nur willkürliche Resultate liefern und deshalb nicht viel an Steuerungshilfe hergeben können, und daß im übrigen, wenn optimale Faktorallokation das Ziel sein soll, sogar die ganze Fragestellung geändert werden müsse. Statt historische Kostenblöcke per Anlastung zu bewältigen, müßten knappheitsorientierte Nutzerpreise gebildet und richtig steuernde Preise für Wegenutzungen erhoben werden. Die Wegekostendebatte mündete damit in das Diskussionsfeld des Road-pricing-Ansatzes. Doch für die Anwendung dieses Gedankens bestand in Deutschland vor 20 Jahren weder Verständnis noch praktisches Interesse, auch kaum reale Möglichkeiten der Umsetzung, weil für den Ausbau der Bundesfernstraßen, inklusive der Autobahnen, schon eine andere, die steuerliche Finanzierungsbasis gewählt worden war. Die erwartungsvoll begonnene Debatte, mit der das Problem „Schiene-Straße“ wissenschaftlich abgestützt und endgültig gelöst werden sollte, schloß Ende der siebziger Jahre einfach ein.

Auf die verwegene und konzeptionslose Idee, ein noch immer so genanntes Road-pricing-System auf die bestehende hohe steuerliche Sonderlast des Straßenverkehrs draufzusatteln, kam man noch nicht. Das scheint unserer Zeit vorbehalten zu sein. Bei den seit einigen Jahren wiederbelebten Überlegungen und Empfehlungen zu einem Roadpricing in Deutschland geht es nicht mehr um die im Kern konstruktive Idee einer Marktbildung für Infrastrukturdienste in der Leistungskette des Straßenverkehrs. Angestrebt ist vielmehr eine restriktive Nachfragedämpfung, die nach dem „Prinzip des doppelten Vorteils“ auch noch zusätzliche Einnahmen bringt und Finanzmittel für alle möglichen Zwecke an die Hand gibt, nur nicht für den Straßenbau, wie sich das bei Preisen oder preisähnlichen Gebühren

18) Vgl. *Holocher, K. H.*, Wegerechnungen für Straßen, Giessener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation, Bd. 3, Darmstadt 1988.

für die Straßennutzung gehören würde.¹⁹⁾ Aktuelle Problemvarianten bilden die Trennung von Betrieb und Fahrweg bei der Eisenbahn und die Bemühungen, ein System von Trassenpreisen zu bilden, das zugleich Steuerungs- und Finanzierungsfunktionen erfüllt,²⁰⁾ sowie einige Aspekte der Debatte um die externen Effekte des Verkehrs. Für diese wichtigen Gestaltungs- und Diskussionsfelder ist freilich noch kein übergreifendes Konzept zu erkennen. Es fehlen die Gesamtschau und die Synthese, die den Straßen- und Schienenverkehr mit gleichen Strukturüberlegungen und Ordnungsmaßstäben behandeln und im Interesse eines effizienten, flexiblen und zukunftstüchtigen Gesamtsystems auf Favorisierungs- und Defavorisierungspraktiken – auch in der Infrastrukturplanung – verzichten.²¹⁾

10.2 Kosten-Nutzen-Analysen

Durchaus anders verlief der Dialog zwischen Wissenschaft und Politik bei der Entwicklung von Verfahren gesamtwirtschaftlicher Nutzen-Kosten-Untersuchungen mit dem Anwendungsschwerpunkt der Projektbewertung im Rahmen der Verkehrswegeplanung. Das finanzwissenschaftliche Instrumentarium der Cost-Benefit-Analysis war schnell übernommen. Zur Ausrichtung der Rechenmethodik auf die Entscheidungsfelder der Verkehrsinfrastrukturpolitik waren allerdings einige spezielle Systematisierungen und Hypothesenbildungen notwendig. Finanzwissenschaftler und Verkehrsökonom in großer Zahl, schnell auch Planungswissenschaftler, boten dazu Lösungsvorschläge an. Verwaltung und Politik griffen diese Angebote zügig auf. Der Gesetzgeber hatte Nutzen-Kosten-Untersuchungen inzwischen bei umfangreicheren staatlichen Investitionsvorhaben als Entscheidungshilfe vorgeschrieben. So wurde z.B. für die Bundesverkehrswegeplanung (BVWP) eine eigene Methodik entwickelt, die jetzt schon seit über 15 Jahren angewendet wird, und zwar – trotz einiger Modifikationen – in Form einer klassischen Kosten-Nutzen-Analyse.²²⁾ Inzwischen ist es aber eher so, daß der Wissenschaft oder jedenfalls einer Anzahl von Wissenschaftlern das Werk, an dessen Aufbau sie vor 25 Jahren maßgeblich beteiligt waren, nicht

19) Welch seltsame abgabenpolitische Blüten aufkommen, zeigt etwa auch eine Vorgabe der Koalitionsvereinbarung vom Sommer 1995 in Nordrhein-Westfalen. Danach sollen für das Parken bei den Warenmärkten „auf der grünen Wiese“ gleich hohe Gebühren erhoben werden, wie in den Innenstädten. Dies soll als Instrument zur „Revitalisierung der City“ gelten. Auch ganz abgesehen von allen juristischen Fragen ist damit der Road-pricing-Gedanke auf den Kopf gestellt.

20) Vgl. *Aberle, G.*, *Weber, U.*, Verkehrswegebenutzungsabgaben für die Eisenbahn, Giessener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation, Bd. 1, Darmstadt 1987; *Knieps, G.*, Konkurrenz auf den europäischen Eisenbahnnetzen, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 209, S. 283 ff.; *Häußler, U.*, Bildung und Funktion von Trassenpreisen für die Nutzung der Schieneninfrastruktur der DB AG, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 66. Jg. (1995), S. 77 ff.

21) Vgl. *Willeke, R.*, Marktintegrierte Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 66. Jg. (1995), S. 3 ff. Die kraß unterschiedliche Behandlung von Schiene und Straße gehört zu den gefährlichen Schwachpunkten aktueller deutscher Verkehrspolitik. So soll die Bahn ihre „Fahrwegsparte“ über Trassenpreise grundsätzlich eigenwirtschaftlich betreiben. Tatsächlich wird diese Sparte aber – zusammen mit dem Bundeseisenbahnvermögen – zum Sammelbecken für massive Subventionen. Damit sind zwar die operativen Bereiche der Bahn, nicht aber Fiskus und Steuerzahler entlastet. Eine dringend erforderliche zweite Stufe der Eisenbahnreform muß erst die Zwänge auslösen, die zu einer durchgreifenden Ausschöpfung der großen noch vorhandenen Rationalisierungsreserven führen. Für die Straße würde dagegen schon heute die Möglichkeit bestehen, eine eigenwirtschaftlich zu betreibende „Fahrwegsparte“ zu bilden. Hier darf es aber nicht sein, weil über die Einnahmen bereits zweckentfremdet verfügt ist. Aus unerfindlichen Gründen wird dieser politisch gemachte und überaus transparente Wirrwarr oft als „Finanzparadoxon“ des Verkehrs bezeichnet.

22) Außer auf die BVWP-Methodik sei auf die von der Forschungsgemeinschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) entwickelte RAS-W zur Bewertung von Straßenbauprojekten und auf die „Standardisierte Bewertung“ für ÖPNV-Fahrweginvestitionen hingewiesen.

mehr so recht gefällt. Bei den Vorstellungen und Vorschlägen für eine Reform des Planungsrahmens, der Zielfelder und der Bewertungsverfahren gehen die Meinungen – etwa über eine dominante Anwendung von politikoffenen Nutzwertanalysen – aber noch ziemlich weit auseinander. Dies gilt auch für den internationalen Stand der Diskussion. Oft und gerne vorgetragene Ansprüche an eine wesentlich umfassendere und in den Segmenten stärker integrierte Planung sind durch die Fähigkeiten der Umsetzung nicht abgedeckt. So hat etwa auch die EU-Kommission unter dem Stichwort „Sustainable Mobility“ zwar ein Standardverfahren für die Kosten-Nutzen-Analyse von Infrastrukturvorhaben empfohlen, das zusammen mit den bisher schon einbezogenen Faktoren auch die „externen Kosten“ des Verkehrs erfassen soll. Sie hat aber nicht zu erkennen gegeben, wie das nach dem Stand der Kenntnisse, der Problemstrukturierung und der methodischen Befähigung in wissenschaftlich verantwortbarer Weise geschehen könnte.²³⁾

10.3 Deregulierung und Liberalisierung

Wesentlich stärker von den Beteiligten und vor allem von den Interessierten zustimmend oder kritisch ablehnend zur Kenntnis genommen wurden allerdings die Aussagen der Wissenschaft und einzelner Wissenschaftler zur Wettbewerbs- und Liberalisierungsfrage. Als das Thema „Marktwirtschaft auch im Verkehr“ langsam ernst genommen werden mußte, seit Ende der fünfziger Jahre etwa, entbrannte zuerst auch zwischen den Verkehrsökonomern ein Streit über die Frage, wie Liberalisierungsschritte und Maßnahmen zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen system- und zielgerecht sachlich und vor allem zeitlich aufeinander abgestimmt werden müßten. Die Befürworter der hergebrachten Regulierung, die eine marktwirtschaftliche Verkehrsordnung für kaum realisierbar, für instabil und in den Resultaten auch für unerwünscht hielten, forderten eine nahezu vollständige und perfekt ausgeformte Harmonisierung als Voraussetzung auch schon für erste nennenswerte Liberalisierungsschritte. Der als Problem und Aufgabe angesprochene Harmonisierungsbedarf war dabei noch primär auf den inländischen Wettbewerb zwischen Schiene und Straße fixiert. Die Konkurrenz zwischen in- und ausländischen Unternehmen des gleichen Verkehrszweigs wurde – u. a. dank der Untätigkeit der EG-Verkehrspolitik – erst ganz langsam und eher als Randproblem, etwa in der Rheinschifffahrt, spürbar und registriert. Nachdem sich das Wegekostenargument als Harmonisierungsgrund und Regulierungsbasis für das Schiene-Straßenverhältnis als letztlich unergiebig erwiesen hatte, wurden die „gemeinwirtschaftlichen“ Vorgaben und politischen Belastungen der DB in den Vordergrund gestellt.

Den marktwirtschaftlich orientierten Verkehrsökonomern war das damit anvisierte Problem und die hier liegende Argumentationsfalle durchaus bewußt. Sie sahen und sagten natürlich auch, daß es sich bei der Art des angesprochenen Harmonisierungsbedarfs keineswegs um ein singuläres Problem des Verkehrs handelt. Wenn intersektorale oder internationale Unterschiede der Steuerlast, der ergebnisbedeutsamen Handlungsspielräume oder auch der Subventionen als Ursache von Wettbewerbsverzerrungen angesprochen werden, dann handelt es sich um einen alten, viel diskutierten Fragenkreis der Struktur-, Industrie- und

23) Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Globalkonzept einer Gemeinschaftsstrategie für eine auf Dauer tragbare Mobilität, Kom Nr. (92) 494, Brüssel 1992. Vgl. *Seidenfus, H. St.*, „Sustainable Mobility“ – Kritische Anmerkungen zum Weißbuch der EG-Kommission, in: RWI-Mitteilungen, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Jg. 44 (1993), S. 285 ff.

Außenhandelspolitik. Selbstverständlich haben sich auch die Befürworter einiger zügigen und durchgreifenden Deregulierung nachdrücklich dafür eingesetzt, greifbare Unterschiede bei den staatlich verursachten Kosten und Dispositionsmöglichkeiten einzuebnen. Allerdings, wenn dazu in der Ausgangslage die politischen Voraussetzungen fehlen sollten, dann wurde sehr wohl auch ein Vorpreschen mit Liberalisierungsschritten empfohlen, schon um den Prozeß der für notwendig erkannten Ordnungstransformation überhaupt einmal anzustoßen, und um dann aus den entstehenden Spannungen und aus der praktischen Erfahrung heraus Problembewußtsein und steigenden Druck auch für ernsthafte Harmonisierungsanstrengungen entstehen zu lassen. Eine solche Einschätzung und Empfehlung wird zwar noch immer bestritten und angegriffen; mir scheint aber, daß sich der Realismus dieser Position im verkehrspolitischen Geschehen der letzten zehn Jahre ein weiteres Mal bestätigt hat.²⁴⁾

11. Wurzeln der Systemtransformation

Schauen wir jetzt auf diese Zeitspanne und damit auf die Ordnungswende, die für die deutsche Verkehrspolitik tatsächlich ein Ordnungsumbruch war. Der Beitrag, den die Wissenschaft – vor allem die Verkehrsökonominnen – dazu geleistet hat, ist nachweisbar; er sollte gesehen, aber doch nicht überschätzt werden. Wissenschaftliche Empfehlungen und Warnungen haben die politischen Entscheidungen vorbereitet. Die mit Beharrlichkeit vorgetragenen Argumente konnten den aufgestauten Reformbedarf, ja die Reformnotwendigkeit, immer überzeugender darstellen und verständlich machen, wobei die Gegenrede natürlich nie verstummte. Letztlich war es aber nicht das Wort der Wissenschaft, sondern einfach die Wucht des Strukturwandels selbst, die das Netz der Regulierungen zerrissen hat. Nur die wichtigsten Punkte seien dazu noch einmal genannt: Die immer weitergreifende Intensivierung und Auffächerung der räumlichen Arbeitsteilung, die Tendenz zur Auslagerung von Vorleistungen und damit die Verdichtung der Austauschverflechtungen in immer größer werdenden Märkten, ferner die neue, computergestützte Beschaffungs-, Fertigungs- und Absatzlogistik als ein stark aufgewertetes betriebliches Planungs- und Rationalisierungsfeld und schließlich die alles überlagernden Güterstruktureffekte, die den Aufkommensanteil der hochwertigen, zeitkritischen und kleinvolumigen Sendungen fortgesetzt ansteigen ließen. Diese massiven Veränderungen auf der Bedarfs- und Nachfrageseite korrespondierten mit einer immer weiter getriebenen Spezialisierung der auf Transport, Logistik und Kommunikation ausgerichteten Dienstleistungen und Dienstleistungsbündelungen. Hinzu kamen und damit verbunden waren endlich die neuen, auf Dezentralisierung drängenden Entwicklungen im Städtebau und Siedlungsverhalten und die damit wechselseitig verzahnte Dynamik der individuellen Motorisierung und Mobilitätsentfaltung.

Diese Erfahrungsbefunde ließen seit Anfang der achtziger Jahre unabweisbar die großen und jetzt auch nicht mehr mit halben Maßnahmen korrigierbaren Anpassungsdefizite und Gestaltungsrestriktionen der noch bestehenden, hochregulierten Verkehrsordnung erkennen. Immer zahlreichere und aus dem Ruder laufende Umgehungspraktiken, vor allem die

24) Zur Lagebeurteilung ein Jahr vor dem EuGH-Urteil vom Mai 1985 vgl. *Willeke, R.*, Zur Liberalisierung der Marktordnung des Straßengüterverkehrs, Kaastr 1984.

Paketbildung aus preisgebundenen und freien Bestandteilen, unterstrichen die Unhaltbarkeit der Lage. Dabei zeigte sich auch der Problemstand gegenüber der alten Ordnungsdebatte gründlich verschoben. Im Mittelpunkt der Regulierungs- und Schutzabsichten stand ja schon lange nicht mehr das national formulierte „Koordinationsproblem Schiene-Straße“. Der motorisierte Straßenverkehr, der den neuen Ansprüchen individueller Mobilität und flexibler Logistik von seinen technisch-organisatorischen Einsatzmöglichkeiten her am besten entsprechen konnte, war, trotz der Investitionsfavorisierung der Bahn, in den Leistungsanteilen der Personen- und Güterbeförderung dominant und für die umstrittenen Märkte zur Meßlatte der Konkurrenz geworden. Dies stellte, gefördert durch die zunehmende Dienstleistungsfreiheit im gemeinsamen europäischen Markt, den Wettbewerb zwischen in- und ausländischen Unternehmen des Kraftverkehrs- und Binnenschiffahrtsgewerbes sowie der Speditions- und Logistikanbieter in den Mittelpunkt des Interesses. Dabei kennzeichnete es die Gesamtentwicklung der Verkehrs- und Logistikmärkte, daß die Tätigkeitsschwerpunkte der Speditionen und der Transportunternehmen auseinanderrückten und, bei nach wie vor fließenden Übergängen, neue Strukturen von Kooperationen und Wettbewerbsformationen entstehen ließen.

12. Der Blick nach vorn

Das berühmte EuGH-Urteil vom Mai 1985 war also Anlaß und nicht Ursache der einsetzenden Deregulierung. Es ist nicht ohne Ironie, daß erst die gerichtliche Feststellung der Untätigkeit bei zwei der ganz wenigen konkreten, den Verkehr der Gemeinschaft betreffenden Vorgaben des EWG-Vertrags den überfälligen Dammbbruch ausgelöst hat. Tatsächlich bestand der unumgängliche Reformbedarf ganz unabhängig vom Spruch der Luxemburger Richter, von dessen Interpretation durch den EG-Ministerrat und von der Art der Umsetzung in nationales Recht. Dafür, daß die Lage reif war, spricht auch die Schnelligkeit, mit der sich in der Folge die Szene grundlegend veränderte. Die Preisbindungen fielen, zuerst für den grenzüberschreitenden Verkehr und dann, ab Anfang 1994, auch für die innerdeutschen Märkte. Die freie Preisbildung auf den Güterverkehrsmärkten zeigt sich seitdem nicht nur als durchführbar, was von nicht wenigen Kritikern bezweifelt worden war, sondern, trotz des zunächst ungünstigen konjunkturellen Umfeldes, als funktionstüchtig.

Der Preiseinbruch in der ersten Runde erzwang eine Welle durchgreifender technischer, organisatorischer und institutioneller Rationalisierungen mit deutlichen realen Kostensenkungen, die im Durchschnitt mit 20% vorsichtig beziffert sind. Dem folgte dann aber, schon zehn Monate später, im Einklang mit der einsetzenden Konjunkturerholung, eine erwünschtermaßen differenzierte Preiserholung. Parallel zur Preisfreigabe mit ihren Niveau- und Strukturwirkungen verlor auch die für inländische Unternehmen weitergeführte Angebotsrestriktion im gewerblichen Straßengüterfernverkehr viel an Gewicht. Lockerungen ergaben sich aus der Ausweitung des nationalen Kontingents, aus dem schrittweisen Abbau des Kabotagevorbehalts und aus der Ausweitung der „freien“ Nahverkehrszone. Diese Entwicklung in Richtung auf eine Marktöffnung findet 1998 ihren Abschluß, wenn für alle in der Gemeinschaft ansässigen Unternehmen volle Kabotagefreiheit hergestellt sein

wird.²⁵⁾ Der Eisenbahn in Deutschland (DB/RB) schließlich wurde, ebenfalls seit Anfang 1994, das privatwirtschaftliche Rechtskleid einer AG gegeben. Die Organisationsprivatisierung und reichlich bemessener finanzwirksamer politischer Flankenschutz, nicht nur bei der Altlastenabwälzung, bei der personalwirtschaftlichen Abwicklung und bei der Vermögensbewertung in der Eröffnungsbilanz, sondern auch bei der weiteren Finanzierung der Fahrweginvestitionen, sollen die neue Bahn (DB AG) zu einem marktstützenden, wettbewerbsfähigen Unternehmen machen. Die Zahl und Bedeutung der zu diesem Zweck durchgesetzten Reformschritte ist gewiß groß. Doch wurde damit das Werk der Verkehrsordnungsreform und der marktwirtschaftlichen Neupositionierung der Eisenbahn schon getan?

Gewiß bei weitem noch nicht. Aus den am Anfang meiner Überlegungen genannten Problemfeldern müssen noch vier zentrale Fragen aufgegriffen und Lösungen zugeführt werden. Für diese Fragen gibt es auch zielführende marktwirtschaftliche Antworten, die nicht nur der Literatur, sondern auch konkreten ausländischen Beispielen mit wachsendem Erfahrungsmaterial entnommen werden können. Diese Lösungsvorschläge stoßen freilich im politischen und vopolitischen Raum unserer Republik noch auf wenig Gegenliebe. Fiskalische Vorgaben und scheinökologische Präferenzen stemmen sich gegen die Vernunft, wie es einst die Liebe zur „bewährten, kontrollierten Wettbewerbsordnung“ tat, die sich die deutsche Verkehrspolitik so viel hat kosten lassen. Die konkrete Ausgestaltung, die Vorgehensweise und die Umsetzungsstrategien werden deshalb mit Sicherheit große Anstrengungen und auch viel Überzeugungsarbeit erfordern.²⁶⁾ Leider sind der dringend benötigte Sachverstand, die Konsequenz und die Ausdauer, mit der vor 25 Jahren die „Gruppe Müller-Hermann“ der Verkehrspolitik dienen konnte, noch nicht wieder in Sicht. Zu suchen sind Antworten auf die folgenden Fragen:

1. Wie kann eine innovationsoffene, diskriminierungsfreie Verkehrsordnung geschaffen und gesichert werden, die sich nicht nur punktuell „marktwirtschaftlicher Instrumente“ bedient, sondern ohne Vorweg-Präferenzen für bestimmte Systeme und Systemanbieter als Marktwirtschaft eingerichtet ist?
2. Wie kann die Deutsche Bahn durch Ausschöpfung ihrer großen, noch zu wenig erschlossenen Rationalisierungsspielräume zu einem effektiv subventionsfreien, mittelfristig börsenfähigen Wirtschaftsunternehmen und damit zu einem flexiblen und aufnahmefähigen Glied des deutschen und europäischen Verkehrsmarktsystems werden?
3. Wie kann für den Verkehr eine marktintegrierte und diskriminierungsfreie Infrastrukturpolitik entwickelt und durchgesetzt werden, so daß sich die Qualität und Quantität der Verkehrswege der Entwicklung des Bedarfs mit seinen neuen Akzenten und Schwerpunkten anzupassen vermögen?

25) Vgl. *Knieps, G.*, Von staatlicher Verkehrslenkung zu interventionsfreien Märkten: Übergangsprobleme, Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik der Universität Freiburg i. Br., Diskussionsbeiträge Nr. 12, 1994.

26) Vorstellungen und Anregungen zur Lösung der aufzugreifenden Fragen geben die Beiträge von *Willeke, R.*, *Baum, H.*, *Aberle, G.*, *Diekmann, A.* und *Klimke, U.* in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 66. Jg. (1995), Heft 1.

4. Wie ist das Problem der in der wirtschaftlichen Entwicklung miteinander verknüpften externen Kosten und externen Nutzen des Verkehrs aufzugreifen, einzustufen und ohne verqueren ideologischen Ballast in einem wachstumsorientierten, funktionstüchtig bleibenden Markt- und Wettbewerbssystem zu bewältigen?

Die Verkehrswissenschaft und dabei vor allem die ökonomisch und verkehrspolitisch ausgerichtete Forschung sind mit den noch offenen Fragen vor große Aufgaben gestellt. Es wird keine weiteren 40 Jahre dauern dürfen, um die Aufgaben zu packen und zufriedenstellend zu lösen.

In der bewegten Geschichte einer säkularen Ordnungstransformation, auf die wir jetzt schon zurückblicken können, hat sich die Wissenschaft als Vordenker und Anreger bewährt und durchaus auch als gelegentlich ungerne wahrgenommener Warner zu Wort gemeldet. Wissenschaftliche Analyse und wissenschaftlich gestützter Rat sind gewiß kein Ersatz für das verantwortliche politische Handeln, aber sie können sehr wirkungsvoll helfen, zweckgerechte Entscheidungen vorzubereiten und zu treffen. Der Blick in die Zukunft des Verkehrs, die von vielen ganz zu Unrecht nahezu nur noch als eine ärgerliche Belastung oder gar als gefährliche Bedrohung empfunden und angesprochen wird, sollte der Verkehrswissenschaft kräftigen Anstoß und Auftrieb geben. Es geht trotz der Vielzahl der Einzelfragen im entscheidenden Kern um die Vollendung eines ordnungspolitischen Auftrags, und da ist, so meine ich, nicht zuletzt auch die *Freiburger Schule* gefordert.

Abstract

'Forty Years Transport Economics and Transport Policy' is a revised version of a lecture given to the jubilee of the Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik of the University Freiburg i. Br. The paper starts with a picture of the highly regulated transport system in Germany that was as a heritage of the early thirties and could survive in the main until the middle of the eighties. It follows subsequently a short analysis of the bad shortcomings that were the results of the price fixing and the market restrictions connecting these with the interpretations and judgments of academic transport economists at that time. The next step gives a review of the deregulation and liberalization process between 1985 and 1994. The article ends with a critical statement of the outcome so far and of some problems that are not yet solved definitely and satisfactorily, including the structure and market position of the state owned railways, the development of a market oriented infrastructure policy, and the dealing with the external costs and external benefits in an evolutionary way of thinking.

Organisationsstrukturen des öffentlichen Personennahverkehrs und ihre Einbindung in den kommunalen Bereich

v. st. l.

VON JOACHIM R. DADUNA, KONSTANZ

1. Anforderungen an die Strukturen des öffentlichen Personennahverkehrs

Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) befindet sich in einem Strukturwandel, der aus zum Teil tiefgreifenden Veränderungen der sozio-ökonomischen und technischen Rahmenbedingungen resultiert. Die Notwendigkeit, einen solchen Schritt zu vollziehen, ist unumstritten, da Veränderungen nicht nur heute, sondern insbesondere auch in den nächsten Jahren für die Umsetzung der gestellten gesellschaftlichen Aufgaben und damit auch für die weitere Existenz des ÖPNV von entscheidender Bedeutung sind.¹⁾ Hinzu kommen erhebliche Auswirkungen aus den verschiedenen Gesetzgebungsebenen, so von Seiten der Europäischen Union (EU)²⁾, des Bundes³⁾ und auch der Länder.⁴⁾ Die auf diesen Ebenen gesetzten ordnungspolitischen Randbedingungen beinhalten eine Reihe von Regelungen, die zukünftig die Strukturen des ÖPNV in wesentlichen Bereichen grundlegend beeinflussen.

So erhalten die kommunalen Gebietskörperschaften in diesen veränderten Strukturen eine entscheidende Stellung, was insbesondere auch dadurch deutlich wird, daß diese zukünftig der Aufgabenträger des ÖPNV sein werden und in dieser Funktion auch formal in der gesetzlichen Verpflichtung zur Aufstellung von Nahverkehrsplänen stehen.⁵⁾ Dies bedeutet eine Festschreibung nicht nur der politischen, sondern auch explizit der inhaltlichen und finanziellen Verantwortlichkeit. Aus dieser Situation ergibt sich zwangsläufig ein nicht unerheblicher Einfluß auf die zukünftige Rolle der an der Durchführung des ÖPNV beteiligten Unternehmen, einschließlich der bestehenden Verkehrsverbünde.

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Joachim R. Daduna
Fachhochschule Konstanz
Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Brauneggerstraße 55
D-78462 Konstanz

1) Vgl. hierzu u. a. Zemlin (1989).

2) Vgl. hierzu die Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates vom 20. Juni 1991 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69.

3) Vgl. hierzu auf der Bundesebene u. a. das Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (Eisenbahnneuordnungsgesetz - ENeuOG), insbesondere Art. 4 (Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personenverkehrs) sowie Art. 5 (Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG)). Außerdem steht eine Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) an, aus der sich weitere Auswirkungen ergeben werden.

4) Auf der Ebene der Länder handelt es sich in erster Linie um die (zum Teil noch in der politischen Diskussion stehenden) ÖPNV-Gesetze sowie auch um die Kommunalverfassungen.

5) Entsprechende Festlegungen sind in den bisherigen Entwürfen für die ÖPNV-Gesetze der Länder enthalten.

Unter diesen Randbedingungen ist daher derzeit ein wesentlicher Gesichtspunkt die Entwicklung leistungsfähiger und flächenübergreifender Organisationsstrukturen, mit dem Ziel, eine Grundlage für die Gestaltung des ÖPNV als Dienstleistungsangebot in der Personenbeförderung zu schaffen. Diese Strukturen dürfen sich allerdings nicht ausschließlich an denen der privaten Wirtschaftsunternehmen orientieren, da verschiedene Gesichtspunkte berücksichtigt werden müssen, die sich aus den gesellschaftspolitischen Aufgabenstellungen des ÖPNV und den daraus abgeleiteten ökonomischen Konsequenzen ergeben.⁶⁾ Hierbei handelt es sich um die Funktion des ÖPNV im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge⁷⁾ sowie die Einbeziehung als Instrument der strukturpolitischen Planung.

Daneben gilt es, die sich aus der Bahnreform ergebenden Strukturveränderungen zu berücksichtigen, auch mit Blick auf die aus politischen Überlegungen geforderte Deregulierung⁸⁾ des Personenverkehrsmarktes,⁹⁾ die eine Einbeziehung privater Anbieter zulassen soll. Außerdem sind in diesem Zusammenhang Lösungsansätze für eine kommunale Querverbundsfinanzierung¹⁰⁾ zu finden, die sowohl mit den Vorgaben der EU konform sind,¹¹⁾ als auch unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten die gewünschte Effizienz aufweisen.¹²⁾

Grundlegende Zielsetzung für das funktionale Zusammenwirken muß die Schaffung einer geeigneten Organisationsstruktur sein, die durch eindeutig geregelte Zuständigkeiten interne Konfliktsituationen soweit als möglich ausschließt. Außerdem ist es erforderlich, daß mit geringem Aufwand auch Veränderungen innerhalb bestehender Strukturen vorgenommen werden können, insbesondere im Hinblick auf die Zusammensetzung der jeweils beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften. Diese Forderung resultiert aus der Tatsache, daß die Verkehrsströme des ÖPNV sich nur insoweit an den bestehenden Verwaltungsstrukturen orientieren, als diese auf dem Fahrtzweck Verwaltung / Dienstleistung basieren. Der Berufs- und Ausbildungsverkehr, der für den ÖPNV in der Regel die wesentliche Aufkommensgröße darstellt, erfordert dagegen ständige Anpassungsprozesse, die durch Veränderungen innerhalb der Wirtschaftsstrukturen bedingt sind. Insoweit besteht die Notwendigkeit, zum gegebenen Zeitpunkt entsprechend zu reagieren und sowohl Organisations- als auch Angebotsstrukturen den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen.

Neben der Festlegung flächendeckender Organisationsstrukturen muß gleichzeitig eine sinnvolle Einbindung der zu entwickelnden Organisationseinheiten in den kommunalen

6) Vgl. hierzu u. a. Heimerl (1986).

7) Die Festschreibung des ÖPNV als kommunale Aufgabe, wie sie zuerst für die neuen Bundesländer gem. des lt. Einigungsvertrages weiter geltenden Gesetzes über Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise der DDR (Kommunalverfassung) vom 12. Mai 1990 erfolgte, wird inzwischen in die Kommunalverfassungen der Länder übernommen, wie zum Beispiel in Brandenburg und Thüringen.

8) Zur Definition des Begriffes Deregulierung vgl. u. a. Laux (1993).

9) Vgl. zu der Diskussion über die Deregulierung im ÖPNV Girnaue (1991) und (1993), Fromm (1992), Knieps (1993), Nickel (1993), Geuckler (1994), Isaac (1994) und insbesondere Baltes / Bayer / Hofmann (1994).

10) Vgl. hierzu u. a. Bätzill (1994).

11) Vgl. hierzu die Ausführungen in der EG-Verordnung 1893/91 vom 20. Juni 1991.

12) Vgl. hierzu u. a. die Überlegungen bei Dahlgaard / Peters (1993) zur Übertragung von Ansätzen einer Lean Production auf den ÖPNV sowie auch Burkhardt / Sager (1993).

Bereich erfolgen. Dieser Vorgang darf allerdings nicht nur als isolierter Prozeß verstanden werden, sondern er muß in die derzeit diskutierten grundlegenden Strukturveränderungen¹³⁾ eingebunden sein, um die angestrebte Leistungsfähigkeit zu gewährleisten.

2. Aufgabenorientierte Organisationsmodelle

Für die Umsetzung einer aufgabenorientierten Organisationsstruktur stehen verschiedene Ansätze in der Diskussion, die sich im allgemeinen auf zwei Grundmodelle zurückführen lassen. Hierbei handelt es sich um die sogenannten *3-Ebenen-* und *2-Ebenen-Modelle*. Auf den ersten Blick ergibt sich eine Differenzierung aufgrund der Anzahl der funktionalen Ebenen innerhalb der Organisationsstruktur. Allerdings ist diese Betrachtungsweise sehr vordergründig, da sich in diesen Ansätzen auch grundlegende konzeptionelle Unterschiede aufzeigen lassen. Beide Organisationsstrukturen werden daher zunächst erläutert und anschließend miteinander verglichen und bewertet.

2.1 3-Ebenen-Modell

Das 3-Ebenen-Modell basiert im wesentlichen auf Überlegungen des Bundesministeriums für Verkehr zur Gestaltung der Organisationsstrukturen im öffentlichen Personenverkehr.¹⁴⁾ Grundgedanke bei diesem Modell ist die explizite Berücksichtigung der verschiedenen öffentlich-rechtlichen Interessen in einer eigenständigen Organisation. Alle anderen Funktionen des Dienstleistungsprozesses werden durch die Verkehrsbetriebe direkt oder durch eine von ihnen zu gründende Verbundgesellschaft wahrgenommen. Die Grundstruktur dieses Modells ist in Abbildung 2.1-1 skizziert. Im Rahmen eines solchen 3-Ebenen-Modells ergibt sich die folgende Aufgabenverteilung zwischen den drei Ebenen:

Kommunaler Nahverkehrsverband (Öffentlich-rechtlicher Zusammenschluß)

Der Nahverkehrsverband, zum Beispiel in der Form eines *Zweckverbandes*, wird durch die betroffenen Kommunen gebildet, gegebenenfalls unter Einbeziehung des zuständigen Bundeslandes bzw. der zuständigen Bundesländer.¹⁵⁾ Dieser Verband ist als eine Interessengemeinschaft zu sehen und soll der Durchsetzung der öffentlich-rechtlichen Interessen bei der Gestaltung des ÖPNV dienen, insbesondere unter Berücksichtigung der Verpflichtungen im Rahmen der Daseinsvorsorge. Wesentliche Punkte sind hierbei:

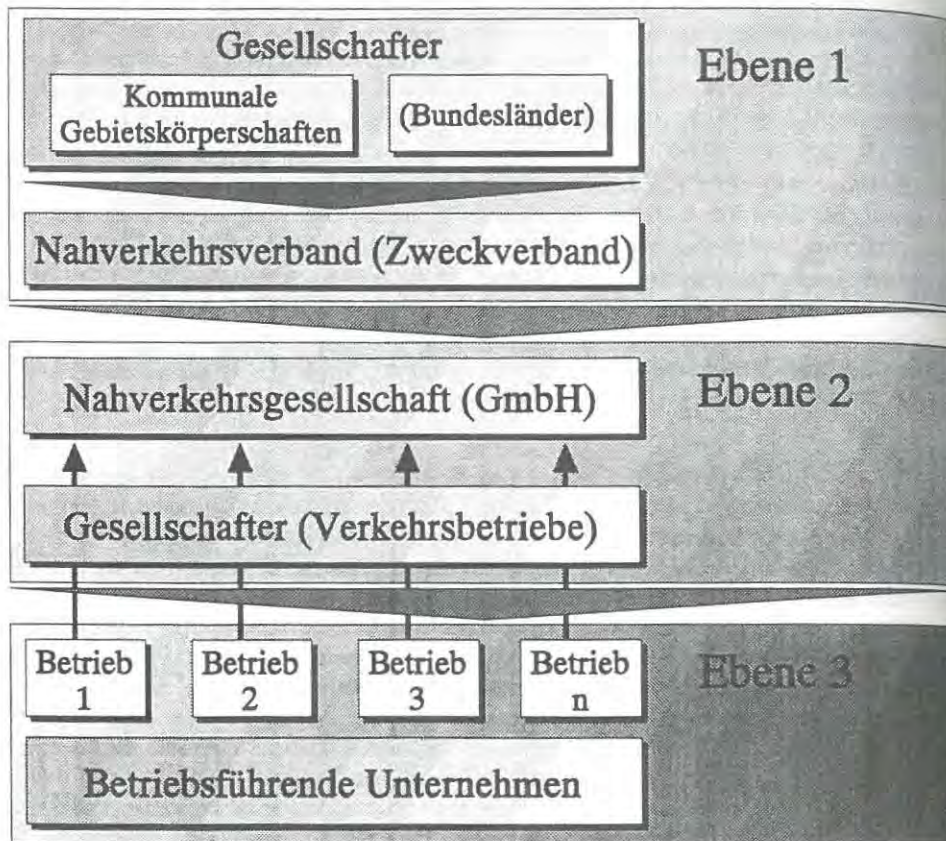
- Grundsätzliche Vorgaben für die Gestaltung der Bedienungsstruktur (Liniennetz, Fahrplanbildung)
- Festlegung bzw. Genehmigung der Tarifstruktur sowie der Tarife

13) Vgl. hierzu u. a. Banner (1991), Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (1993) und Daduna (1995).

14) Vgl. hierzu u. a. das von der Treuhandanstalt (1991) vorgeschlagene Strukturschema sowie die Ausführungen bei Groche / Thieme (1980) 736 ff.

15) Aufgrund der im Rahmen der Bahnreform ab 1996 an die Länder übertragene grundsätzliche Zuständigkeit für den Bereich des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) kann sich eine Beteiligung an der Nahverkehrsgesellschaft anbieten.

Abbildung 2.1-1: Grundstruktur 3-Ebenen-Modell



- Finanzierung der Unterdeckung aus der Betriebsdurchführung, insbesondere mit Blick auf den durch die Wahrnehmung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben entstehenden Aufwand
- Vorgaben für eine mittel- bzw. langfristige Angebotsgestaltung aufgrund von geplanten Maßnahmen im Rahmen einer Strukturentwicklung

Außerdem muß durch diese Ebene letztendlich auch die Kontrolle der Leistungserbringung durch die betriebsführenden Unternehmen erfolgen, insbesondere unter dem Aspekt der Bereitstellung öffentlicher Mittel zur Finanzierung der Unterdeckung im Betriebsergebnis.

Nahverkehrsgesellschaft

Die Nahverkehrsgesellschaft wird als Betreibergemeinschaft durch die betriebsführenden Unternehmen (s. unten) gegründet, zum Beispiel in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) und funktional als Verkehrsverbund gestaltet. Aufgabe

dieser Gesellschaft ist die Umsetzung der durch den Nahverkehrsverband festgelegten (weitgehend politischen) Zielvorgaben sowie die Wahrnehmung zentraler Funktionen im Rahmen der Dienstleistungserstellung. Im einzelnen sind hierbei die folgenden Punkte zu nennen:

- Gestaltung der Angebotsstruktur im Rahmen der Vorgaben (Liniennetz, Fahrplanbildung, Tarifgestaltung)
- Gestaltung der Fahrgastinformation sowie ihre Durchführung, soweit diese nicht unmittelbar über den betrieblichen Bereich erfolgt
- Durchführung der Einnahmenaufteilung entsprechend den vertraglichen Regelungen
- Gestaltung des Marketings sowie das Umsetzen der damit verbundenen PR-Maßnahmen für den Bereich des Dienstleistungsangebotes Personenbeförderung
- Bearbeiten der Verkehrsstatistiken

Außerdem muß an dieser Stelle grundsätzlich die Vertretung der betriebsführenden Unternehmen gegenüber der politischen Ebene erfolgen, die in einer solchen Konstruktion durch den Nahverkehrsverband repräsentiert wird sowie auch gegenüber der Öffentlichkeit.

Operative Ebene

Zur operativen Ebene gehören die betriebsführenden Unternehmen, die für einen Teil der Planung sowie für die Durchführung der Dienstleistung Personenbeförderung verantwortlich sind. Hierbei handelt es sich sowohl um kommunale als auch um private Unternehmen, die in der Regel auch die Konzessionsträger sind. Im einzelnen ergeben sich die folgenden, im wesentlich dezentral gelagerten Aufgaben:

- Bereitstellung der notwendigen Betriebsanlagen und Betriebsmittel
- Planung der Betriebsdurchführung auf der Grundlage eines vorgegebenen Fahrplanes (Betriebsmitteleinsatzplanung und Disposition)
- Betriebsdurchführung und -überwachung
- Fahrgelderhebung im Rahmen der Betriebsdurchführung

Aufgrund der auf der ersten und zweiten Ebene vorzusehenden Gesellschaften sind in der Grundstruktur eines 3-Ebenen-Modells immer mindestens zwei Vertragskonstrukte notwendig.¹⁶⁾ So ist ein Vertrag erforderlich sowohl zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften über die Bildung eines Nahverkehrsverbandes wie auch zwischen den betriebsführenden Unternehmen für die Bildung einer Nahverkehrsgesellschaft. Da die kommunalen Gebietskörperschaften auf der einen Ebene direkte Vertragspartner und auf der anderen Ebene als Gesellschafter der kommunalen Verkehrsbetriebe wiederum indirekt beteiligt sind, ergeben sich bei der Gestaltung der Verbundebene sowie der Abgrenzung der Zuständigkeiten u.U. erhebliche Probleme, wenn auf dieser Ebene auch private Unternehmen mit anders gelagerten Interessen als Verbundgesellschafter beteiligt sind.

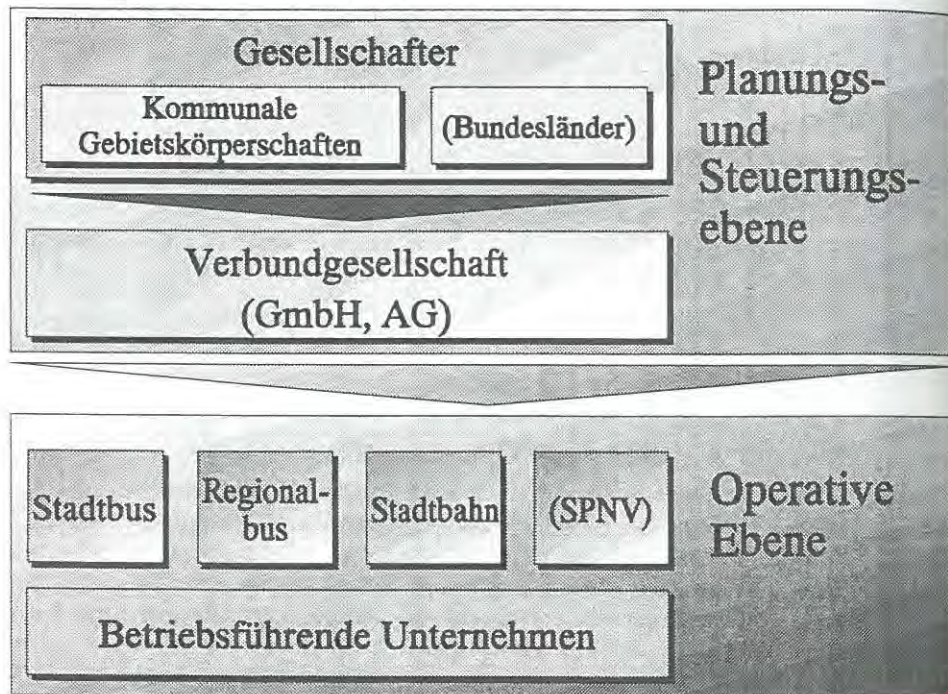
16) Mit der Reorganisation des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr (VRR) im Jahr 1989 (vgl. o. V. (1989)) erhöhte sich die Anzahl der Einzelverträge von bis dahin drei auf fünf.

Die Position der betriebsführenden Unternehmen ist in diesem Modell im Vergleich zur Verbundebene relativ stark, da die Konzessionen von den jeweiligen Verkehrsbetrieben gehalten werden. Hierdurch ist in einem erheblichen Umfang die Gestaltungsmöglichkeit der einzelnen Kommunen eingeschränkt, insbesondere dann, wenn private Unternehmen mit eigenen Konzessionen an der Betriebsdurchführung beteiligt sind.

2.2 2-Ebenen-Modell

Das 2-Ebenen-Modell sieht in seiner Grundstruktur eine Gliederung mit einer Planungs- und Steuerungsebene sowie einer operativen Ebene vor, die eine deutliche funktionale und strukturelle Trennung aufweist. Die Gesellschafter der Planungs- und Steuerungsebene sind die kommunalen Gebietskörperschaften,¹⁷⁾ analog dem Nahverkehrsverband im 3-Ebenen-Modell. In Abbildung 2.2-1 ist eine solche Struktur skizziert.¹⁸⁾

Abbildung 2.2-1: Grundstruktur 2-Ebenen-Modell



17) Die Zusammensetzung der Gesellschafter hängt von der jeweiligen Situation ab. Neben den Kreisen bzw. kreisfreien Städten können zum Beispiel auch einzelne Städte einbezogen werden, die einen eigenständigen ÖPNV betreiben, ebenso wie die im Einzelfall betroffenen Bundesländer, soweit dies aufgrund der Gestaltung des schienengebundenen Personennahverkehrs (SPNV) zu empfehlen ist.

18) In verschiedenen Fällen, so zum Beispiel bei *Hammerschmidt / Markgraf / Ziegner* (1994) und *Ludwig / Emmerich / in der Beek* (1994) wird bei einem solchen Modell auch von einem 3-Ebenen-Modell gesprochen, wobei die Gesellschafter der Verbundebene als eine funktional eigenständige Ebene behandelt werden.

Dieses Modell impliziert eine (im Vergleich zum 3-Ebenen-Modell) grundlegend veränderte Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Ebenen, die im wesentlichen durch zusätzliche Kompetenzen eine Stärkung der Planungs- und Steuerungsebene beinhaltet. Auf der Grundlage dieser Zuständigkeitsverteilung ergibt sich auch die Möglichkeit, gleichzeitig auf der operativen Ebene eine funktionale Strukturierung vorzunehmen, die sich an einer Profit Center-Struktur orientiert.¹⁹⁾

Planungs- und Steuerungsebene

Die Planungs- und Steuerungsebene wird durch eine Verbundgesellschaft, zum Beispiel in der Rechtsform einer GmbH, gebildet, in der, wie oben angesprochen, nur kommunale Gebietskörperschaften die Gesellschafter sind. Eine Einbeziehung von betriebsführenden Unternehmen auf dieser Ebene ist ausgeschlossen. Die grundsätzlichen Forderungen an die Gestaltung des ÖPNV im Rahmen der Daseinsvorsorge sowie die Wahrnehmung von Aufgaben unter strukturpolitischen Überlegungen werden durch die Gesellschafterversammlung in Form von Unternehmenszielen der Unternehmensleitung vorgegeben. Die im folgenden aufgelistete Aufgabenzuweisung verdeutlicht die Funktion der Verbundgesellschaft in diesem Modell:

- Übernahme aller Linienkonzessionen (gegebenenfalls auch im Rahmen einer Flächenkonzession²⁰⁾ für das gesamte Verbundgebiet
- Planung und Weiterentwicklung des Liniennetzes sowie Erstellung der Fahrpläne im Rahmen der Vorgaben sowie die Abstimmung des Angebotes mit den angrenzenden Anbietern
- Entwicklung (und Weiterentwicklung) der Tarifstrukturen sowie die Abstimmung mit angrenzenden Tarifgebieten
- Marketing und PR (ÖPNV generell, Leistungsangebot)
- Ausschreibung und Vergabe der Beförderungsleistung (an die operative Ebene) sowie Bezahlung der erbrachten Leistung
- Betriebsüberwachung (Bedienungsabläufe, Einhalten vorgegebener Standards)
- Erfassen der Einnahmen
- Interessenvertretung gegenüber den politischen Institutionen
- Beteiligung an den Verkehrsplanungen auf den verschiedensten Ebenen

Operative Ebene

Die operative Ebene reduziert sich in diesem Modell funktional auf die betriebliche Planung und Durchführung der Beförderungsleistung, die sich aus dem Vergabeverfahren ergibt.

19) Vgl. hierzu *Girnau* (1993).

20) Vgl. hierzu auch die Anregungen bei *Fromm* (1992), eine solche Konzessionsform in den Neuen Bundesländern zu erproben.

- Bereitstellung der Betriebsanlagen und Betriebsmittel
- Planung der Betriebsdurchführung auf der Grundlage einer vorgegebenen Beförderungsleistung (Betriebsmitteleinsatzplanung und Disposition)
- Betriebsdurchführung
- Fahrgelderhebung im Rahmen der Betriebsdurchführung

Im Gegensatz zum 3-Ebenen-Modell erhält die Verbundgesellschaft eine deutlich stärkere Position, da sie neben den zentralen verkehrsorganisatorischen Funktionen auch öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnimmt. Außerdem wird über die hier vorliegende Gesellschafterstruktur die Funktion der Kommunen als Aufgabenträger des ÖPNV, wie sie in den derzeit diskutierten ÖPNV-Gesetzen vorgesehen bzw. festgelegt ist, deutlich herausgehoben. Ein weiterer wesentlicher Aspekt ist die Übertragung der Konzessionen auf die zentrale Ebene.²¹⁾ Diese Regelung bedeutet eine einschneidende Veränderung der bisherigen Strukturen im ÖPNV, die aber im Hinblick auf die erforderliche Wahrnehmung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben letztendlich ein konsequentes Vorgehen darstellt.

2.3 Modellvergleich

Bei einer Gegenüberstellung der Modelle darf nicht ausschließlich von der gegenwärtigen Situation im ÖPNV ausgegangen werden, da es sich bei den Überlegungen zur Organisationsstruktur auch um zukunftsorientierte Konzepte handeln muß, die in den nächsten Jahren die Grundlagen für einen leistungsfähigen ÖPNV begründen sollen. Unter diesem Gesichtspunkt sind, wie eingangs angesprochen, verschiedene Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, wie zum Beispiel Konsequenzen aus der Bahnreform, Rechtsvorschriften der EU sowie die in der letzten Zeit diskutierten Deregulierungsansätze.²²⁾ Insbesondere durch den letzten Punkt ergeben sich erhebliche Auswirkungen auf zukünftige Organisationsstrukturen, da in diesem Rahmen weitgehend die Interessengegensätze zwischen erwerbswirtschaftlichen Zielen und öffentlich-rechtlichen Aufgabenstellungen ausgeglichen werden müssen.

Außerdem muß als grundlegende Zielsetzung die Verbesserung der Effizienz des ÖPNV berücksichtigt werden. Dies bezieht sich zum einen auf den Wettbewerb mit dem motorisierten Individualverkehr, in dem der ÖPNV unter veränderten Rahmenbedingungen bestehen muß.²³⁾ Zum anderen wird von Seiten der kommunalen Gebietskörperschaften der Nachweis einer zweckgerichteten Verwendung der bereitgestellten öffentlichen Gelder erwartet, wobei dies nicht nur unter buchhalterischen Gesichtspunkten zu sehen ist.

Vergleicht man die beiden dargestellten Modelle, so lassen sich bei dem skizzierten 3-Ebenen-Modell erhebliche Schwächen feststellen. Dieses Modell erfordert einen zum Teil umfangreichen Koordinationsaufwand, der sich negativ auf die Effizienz auswirken kann. Hierbei stehen zwei Gesichtspunkte im Vordergrund, die Frage der Notwendigkeit der Bildung eines Nahverkehrsverbandes sowie die Frage der Zusammensetzung der Gesellschafter

21) Vgl. hierzu insbesondere *Aberle* (1987), 82 ff.

22) Vgl. hierzu die Ausführungen bei *Baltes / Bayer / Hofmann* (1994) sowie bei *Batzill* (1994).

23) Vgl. hierzu u. a. *Daduna / Voß* (1984).

in der Nahverkehrsgesellschaft. Geht man von der in Abschnitt 2.1 beschriebenen Aufgabenstellung aus, so ergeben sich erhebliche Zweifel, ob ein Nahverkehrsverband notwendig sein muß. Aus einer Verlagerung der Aufgaben dieser Ebene auf die Nahverkehrsgesellschaft würde bei dieser allerdings zwangsläufig auch eine andere Gesellschafterstruktur resultieren, da die Betriebsdurchführung von den Kompetenzen im Rahmen der Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben grundsätzlich getrennt sein sollten.

Ein sehr wesentlicher Kritikpunkt ist außerdem eine aus der Gestaltung der Organisation heraus quasi vorprogrammierte Konfliktsituation zwischen Nahverkehrsverband und Nahverkehrsgesellschaft. Faktisch werden in dieser Struktur über die Nahverkehrsgesellschaft die Auseinandersetzung der betriebsführenden Unternehmen mit den Gebietskörperschaften ausgetragen, was zu einer wenig effizienten Arbeitssituation führt. Hierdurch hat die Nahverkehrsgesellschaft, die eigentlich die wesentlichen übergreifenden Aufgaben wahrnehmen soll, eine insgesamt gesehen zu schwache Position innerhalb der Organisationsstruktur, insbesondere auch in der Schnittstelle zum Kunden.

Offen ist in diesem Modell auch die Aufgabenverteilung bei der anstehenden Realisierung des Bestellerprinzips. Wird diese Funktion dem Nahverkehrsverband zugeordnet, so erfordert dies den Aufbau einer Verwaltungseinheit, wodurch entsprechende Kosten entstehen. Geht diese Zuständigkeit an die Nahverkehrsgesellschaft, ergeben sich zwangsläufig rechtliche Probleme, insbesondere mit Blick auf kartellrechtliche Überlegungen, da ein Teil der potentiellen Anbieter an der Nahverkehrsgesellschaft als Gesellschafter beteiligt ist. Die in einem solchen Fall fehlende Trennung zwischen Betriebsdurchführung und Leistungsvergabe, die außerdem noch aus einer Monopolstellung heraus erfolgt, wird mit Sicherheit einer rechtlichen Überprüfung nicht standhalten.

Betrachtet man die derzeitigen Realisierungen dieses Modells, so zeigen sich erhebliche Zweifel, ob dieses Modell eine geeignete Lösung sein kann, um auf Dauer eine effiziente Struktur im ÖPNV zu erreichen. Aufgrund der zum Teil divergierenden Interessen der Beteiligten, sowohl auf den verschiedenen Ebenen selbst als auch zwischen den Ebenen, sind bei der Umsetzung eines solchen Modellansatzes häufig sehr komplexe Organisationsstrukturen entstanden. Diese Entwicklung ist u. a. durch die Zielvorstellung bedingt, einen Konsens über alle betroffenen Gruppen zu schaffen. Durch die hierbei entstandenen Gremien, einschließlich der zugrunde liegenden Verträge, ergeben sich in einer Reihe von Fällen erhebliche Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit bei der Planung und Durchführung des ÖPNV.²⁴⁾

Das 2-Ebenen-Modell weist dagegen eine übersichtliche Organisationsstruktur mit eindeutig geregelten Zuständigkeiten auf. Die Planungs- und Steuerungsebene faßt die öffentlich-rechtlichen sowie die zentralen verkehrsorganisatorischen Funktionen zusammen. Durch die Gesellschafterstruktur, die in diesem Modell ausschließlich Gebietskörperschaften umfaßt, besteht eine weitgehende Unabhängigkeit von den betriebsführenden Unternehmen

24) Im Rahmen der Diskussionen über eine Veränderung der Strukturen in der öffentlichen Verwaltung und auch in den privaten Unternehmen wird häufig von einer Lean Administration als wesentlicher Zielsetzung gesprochen (vgl. u. a. *Dahlgard / Peters* (1993)). Bei einer Realisierung eines 3-Ebenen-Modells ergeben sich diesbezüglich allerdings erhebliche Bedenken.

auf der operativen Ebene. Bei diesen Betrieben kann es sich sowohl um kommunale als auch um private Unternehmen handeln, die im wesentlichen dezentrale Aufgaben der (physischen) Erstellung der Dienstleistung Personenbeförderung wahrnehmen.

Ein Vorteil dieser Struktur muß auch in der Möglichkeit gesehen werden, die Forderungen nach einer Deregulierung im ÖPNV sinnvoll umsetzen zu können. Durch die Verlagerung der Konzessionsträgerschaft auf die Planungs- und Steuerungsebene wird die Verfügbarkeit dieser wesentlichen Instrumente für eine kommunale Strukturentwicklungsplanung aus einem mehr kommerziell orientierten Wettbewerb der Anbieter auf dem sich entwickelnden Verkehrsdienstleistungsmarkt herausgenommen. Faktisch bedeutet dies, daß die Deregulierung sich auf die Funktion der Betriebsdurchführung beschränkt, wodurch ein möglicher Konflikt zwischen kommunalen Verpflichtungen und einer erwerbswirtschaftlichen Struktur im ÖPNV im Ansatz vermieden werden kann. Dieser Aspekt spielt zur Zeit noch eine untergeordnete Rolle, er wird aber, bedingt durch entsprechenden EU-Vorschriften, mit dem 01. Januar 1996 eine zunehmende Bedeutung erhalten. Insoweit kann eine derartige Struktur auch im Sinne einer vorbeugenden Maßnahme²⁵⁾ gesehen werden, die eine langfristige Stabilität gewährleisten kann.

Außerdem kann im Rahmen dieser Strukturen das in Zukunft geforderte Bestellerprinzip direkt umgesetzt werden, da mit einer Verbundgesellschaft, die durch die kommunalen Gebietskörperschaften ohne Einbeziehung von betriebsführenden Unternehmen gebildet wird, die notwendige Neutralität bei der Auftragsvergabe eher gewährleistet werden kann. Da allerdings nicht auszuschließen ist, daß eine Kommune als Verbundgesellschafter gleichzeitig auch Gesellschafter eines betriebsführenden Unternehmens ist, muß über die Aufgabendefinition der Verbundgesellschaft eine entsprechende Regelung festgelegt werden.

Im Vergleich zum 3-Ebenen-Modell lassen sich Veränderungen in der Gesellschafterstruktur wesentlich einfacher realisieren. Dies bedeutet, daß eine solche Organisationsstruktur insgesamt flexibler ist und sich damit zum Beispiel eine Erweiterung des Verbundgebietes relativ schnell umsetzen läßt. Andererseits kann auch bei einer entsprechenden Veränderung der Nachfrageströme mit einem vergleichsweise geringem Aufwand eine Neuordnung des Verbundgebietes erfolgen.

3. Organisationsstrukturen im kommunalen Bereich

Mit dem Aufbau einer Verbundgesellschaft auf der Basis eines 2-Ebenen-Modells, wie sie im vorherigen Abschnitt dargestellt ist, und der daraus resultierenden Verlagerung von betrieblichen Funktionen aus den derzeit bestehenden Verkehrsunternehmen auf die Verbundebene, ergeben sich eine Reihe von Veränderungen. Diese beziehen sich auf die zukünftigen, mehr wettbewerbsorientierten Organisationsstrukturen bei den auf der betriebsführenden Ebene tätigen kommunalen Unternehmen sowie auf Fragen der Durchführung des finanziellen Ausgleichs der betrieblich bedingten Unterdeckungen aus Mitteln der öffentlichen Haushalte. In den folgenden Abschnitten werden daher ein möglicher Ansatz für eine

25) Vgl. hierzu *Baltes / Bayer / Hofmann* (1994).

effiziente Strukturierung der betriebsführenden Ebene (im kommunalen Bereich) sowie ein geeignetes Holdingmodell als Verbindung zwischen verschiedenen kommunalen Unternehmen bzw. Unternehmensbeteiligungen als Grundlage für eine Querverbundfinanzierung dargestellt.

3.1 Strukturierung der betriebsführenden Ebene

Bedingt durch die Trennung der zentralen Regiefunktionen von der (technischen und organisatorischen) Betriebsdurchführung ergibt sich neben der veränderten funktionalen Strukturierung eine eindeutige Kostentrennung und damit auch die notwendige Transparenz bei den für die Erstellung der Dienstleistung Personenbeförderung notwendigen Aufwendungen. Die hiermit verbundene Umschichtung der Kosten beinhaltet aber auch gleichzeitig bei den betriebsführenden Unternehmen eine deutliche Senkung der Betriebskosten. Dies wirkt sich insbesondere bei den kommunalen Unternehmen aus, da diese derzeit in der Regel die im Regiebereich anfallenden Aufgaben wahrnehmen. Um allerdings in dem aufgrund der EU-Regelungen unvermeidlichen Wettbewerb im Personenverkehrsmarkt, der sich sinnvollerweise auf die betriebsführende Ebene beschränken muß, langfristig konkurrenzfähig zu sein, sind weitere Maßnahmen notwendig.²⁶⁾

Um diesen für die weitere Existenz entscheidenden Anforderungen gerecht werden zu können, bietet sich als ein möglicher Schritt der Aufbau einer funktional- oder spartenorientierten Struktur auf der Basis von eigenständigen Unternehmen an.²⁷⁾ Mit Blick auf eindeutige Regelungen hinsichtlich der Zuständigkeiten und der Ergebnisverantwortung²⁸⁾ ist die Bildung von leistungsfähigen Gesellschaften in einer privatwirtschaftlich ausgerichteten Rechtsform erforderlich, wobei auch auf dieser Ebene unter Effizienzgesichtspunkten²⁹⁾ grundsätzlich von einer GmbH ausgegangen werden sollte. Dem Aspekt der Verbesserung der Leistungsfähigkeit in den Unternehmen muß eine wesentliche Bedeutung zukommen, denn derzeit bestehen hier deutlich erkennbare Defizite,³⁰⁾ so auch aus Sicht der Führungsebenen in öffentlichen Verkehrsbetrieben selbst. In Abbildung 3.1-1 ist eine Grundstruktur mit einer Spartenorientierung³¹⁾ dargestellt, wie sie sich bei zwei Betriebszweigen (Bus und Stadtbahn) im Rahmen einer Umstrukturierung anbietet.

26) Vgl. hierzu bei *Nickel* (1993) die grundsätzlichen Strukturen des Reorganisationsansatzes für den ÖPNV in Schweden.

27) Vgl. hierzu u.a. den von *Frese* (1993) beschriebenen grundsätzlichen Ansatz einer Geschäftssegmentierung sowie die Ausführungen zum Tilburger Modell bei *Krähmer* (1993) und *Miller* (1994) als Beispiel für den kommunalen Bereich.

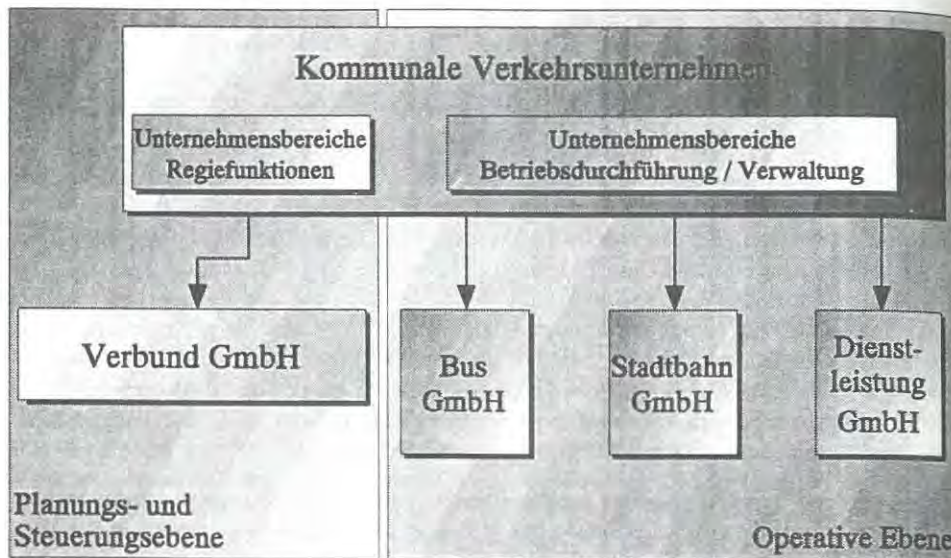
28) Vgl. hierzu auch die Ausführungen bei *Zemlin* (1989) hinsichtlich der notwendigen Trennung zwischen den Aufgaben der Geschäftsführung eines Verkehrsbetriebes und den politischen Gremien.

29) Vgl. hierzu die Ergebnisse einer empirischen Untersuchung bei *Braun / Beckert* (1989) über eindeutig feststellbare Produktivitätsvorteile zugunsten der privatrechtlichen Gesellschaften im ÖPNV im Vergleich zu Eigenbetrieben.

30) Vgl. hierzu die empirischen Untersuchungen in öffentlichen Verkehrsunternehmen von *Stein* (1994) zum Zielerreichungsgrad bei Leistungsmerkmalen aus Sicht von Mitgliedern der Führungsebenen.

31) Zur Definition der Spartenorganisation vgl. *Frese* (1988) S. 519 ff., der diese in die produktorientierten Organisationsstrukturen einordnet. Bezogen auf die vorgeschlagene Organisationsstruktur für die betriebsführende Ebene im ÖPNV stellen die von den verschiedenen Betriebszweigen erbrachten Dienstleistungen die (eigenständigen) Produkte dar.

Abbildung 3.1-1: Grundstruktur für die Organisation der betriebsführenden Bereiche des ÖPNV



Da die wesentliche Zielsetzung in dem Aufbau effizienter und leistungsfähiger Strukturen bestehen muß, sollten in dieser veränderten Organisationsstruktur die administrativen Unternehmensbereiche (Kaufmännische Verwaltung, Personalverwaltung) in einem eigenständigen Dienstleistungsunternehmen zusammengefaßt werden. Dieses übernimmt im Auftrag der operativ tätigen Unternehmen die entsprechenden Arbeiten, allerdings nicht im Sinne einer klassischen Querschnittsfunktion innerhalb einer *Matrix-Organisation* und den damit verbundenen Befugnissen,³²⁾ sondern basierend auf den Ansätzen eines *Profit Centers*. Die Eigenständigkeit der einzelnen Unternehmen bleibt in dieser Struktur grundsätzlich erhalten.

Mit einer solchen Organisationsstruktur, die sich konsequent an dem betrieblichen Kernbereich der (operativen) Durchführung der Dienstleistung Personenbeförderung orientiert, können wesentliche Voraussetzungen geschaffen werden, um wettbewerbsfähige kommunale Unternehmen zu bilden.³³⁾ Allerdings kann dies nur ein Schritt in die notwendige Richtung sein, da weitere Faktoren die Kostenstrukturen in einem erheblichen Maße beeinflussen. Einen besonderen Problembereich bilden hierbei zweifellos die Personalkosten, die aufgrund unterschiedlicher tarifvertraglicher Grundlagen bei den kommunalen Unter-

32) Die dualen Leitungsbeziehungen, wie sich bei einer produktorientierten Divisionalisierung und funktionalorientierten Verrichtungscentralisation einer Matrix-Organisation ergibt, kann für den Aufbau einer leistungsfähigen Organisationsstruktur eine konterkarierende Wirkung haben. Die Ursache hierfür liegt im wesentlichen in der möglichen Konfliktsituation, die aus den konkurrierenden Leitungsinteressen entstehen kann.

33) Vgl. hierzu auch die Ausführungen bei *Prahalad / Hamel* (1991) bezüglich der Orientierung an Kernkompetenzen als Grundlage für die Leistungsfähigkeit eines Unternehmens.

nehmen in der Regel deutlich über denen konkurrierender privater Anbieter liegen.³⁴⁾ Dies bedeutet, daß auf dem Weg zu einem am Markt existenzfähigen Unternehmen auch in diesem Bereich Veränderungen zwingend notwendig sind.

3.2 Kommunale Holdingstruktur

Mit der Einführung des Bestellerprinzips³⁵⁾ und der in diesem Zusammenhang als notwendig anzusehenden Realisierung eines 2-Ebenen-Modells erfolgt zukünftig die Vergütung der von den betriebsführenden Unternehmen erbrachten Beförderungsleistungen durch den Verbund als beauftragte Institution. Aufgrund dieser Strukturveränderung muß zwangsläufig auch auf der zentralen Ebene, dem Verbund, der Ausgleich der auftretenden Unterdeckungen vorgenommen werden. Die bisherige direkte oder auch indirekte Subventionierung der an der Betriebsdurchführung beteiligten kommunalen Unternehmen, zum Beispiel im Rahmen einer Querverbundfinanzierung³⁶⁾ innerhalb von Stadtwerke-Gesellschaften, kann unter den veränderten Randbedingungen nicht aufrechterhalten werden. Hierfür sind u. a. auch wettbewerbsrechtliche Überlegungen maßgeblich, die derzeit in der Diskussion stehen.

Die Verlagerung der notwendigen Subventionierung des ÖPNV, die sich im wesentlichen auch aus der Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge ergibt, ist insoweit nicht zu vermeiden. Allerdings muß diese veränderte Form der Finanzierung von Unterdeckungen auch als insgesamt gesehen vorteilhaft bewertet werden, da sie grundsätzlich wettbewerbsneutral wirkt und somit keine Marktbeeinflussung auslöst. Aus dieser Sicht besteht somit auch keine Konfliktsituation in Bezug auf die schon angesprochenen Regelungen der EU.

Als Zielsetzung ergibt sich hieraus die Forderung nach einer Organisationsstruktur im Bereich der kommunalen Unternehmen, die einerseits eine Querverbundfinanzierung weiterhin zuläßt und andererseits auch eine eindeutige Abgrenzung zu den beiden Ebenen beinhaltet. Mit Blick auf eine möglichst effiziente Struktur, die sich auf einen funktional notwendigen Aufwand beschränken soll, bietet sich eine kommunale Holding in der Form einer *Gesellschaft für Beteiligungsverwaltung* an.³⁷⁾ In diese Holding werden die Gesellschafteranteile an der Verbundgesellschaft eingebracht sowie andere kommunale Beteiligungen oder auch Unternehmen, insbesondere solche, in denen Überschüsse erwirtschaftet werden.

Auf diesem Weg läßt sich im Rahmen der steuerrechtlichen Möglichkeiten über eine entsprechende vertragliche Gestaltung die Querverbundfinanzierung rechtlich abgesichert realisieren und auch langfristig gewährleisten. Eine Grundstruktur, unter Einbeziehung der am ÖPNV beteiligten Unternehmen entsprechend den Ansätzen aus Abschnitt 3.1, ist in Abbildung 3.2-1 skizziert.

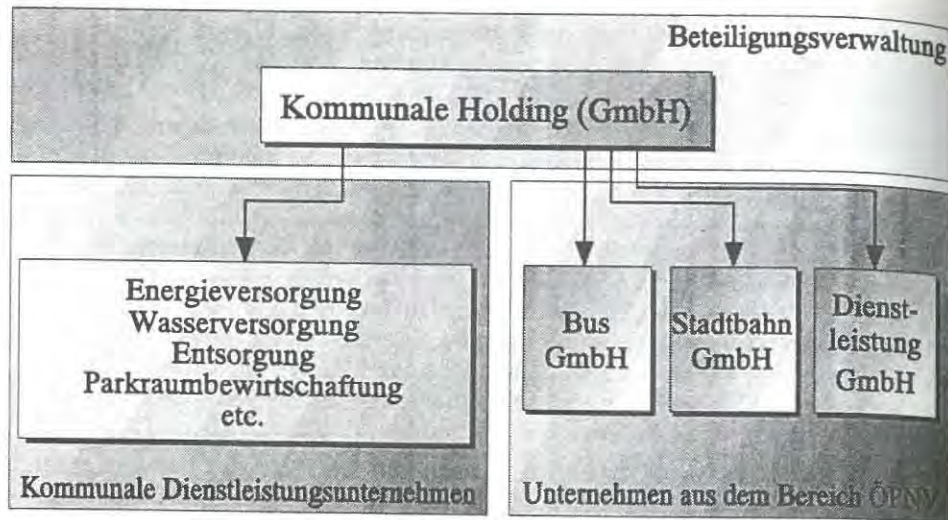
34) Die Differenz der Lohnkosten, die zwischen dem in der Regel bei den kommunalen Unternehmen geltenden Tarif (BMT-G bzw. BMT-G/O) und dem entsprechenden ÖTV-Tarif auftritt, wird derzeit mit ca. 30% angegeben.

35) Vgl. hierzu die Ausführungen im Abschnitt 2.3.

36) Die allgemein übliche Form der Querverbundfinanzierung erfolgt derzeit im wesentlichen in der Struktur von Stadtwerken, in denen neben dem (in der Regel defizitären) ÖPNV-Bereich weitere Betriebsteile (Energieversorgung, etc.) mit Einnahmenüberschüssen integriert sind.

37) Von der Grundstruktur her handelt es sich hierbei um eine Finanzholding, die primär unter steuerlichen Gesichtspunkten zu sehen ist.

Abbildung 3.2-1: Grundstruktur einer kommunalen Holding



Die Funktion der Holding muß in diesem Organisationsmodell ausschließlich auf die Verwaltung der Beteiligungen beschränkt bleiben. Unmittelbare oder auch mittelbare Eingriffe in die (operativen) Geschäftstätigkeiten der einbezogenen Unternehmen sind grundsätzlich nicht vorzusehen, da dies zwangsläufig zu einem Aufbau zusätzlicher administrativer Strukturen führt.³⁸⁾ Eine solche Entwicklung kann unter Effizienzgesichtspunkten weder mittelfristig noch langfristig das Ziel sein, insbesondere auch in einem Umfeld, in dem vermehrt grundlegende Strukturveränderungen im kommunalen Bereich unter dem Gesichtspunkt einer *Lean Administration* gefordert werden.

Eine derartige kommunale Holding ist nicht nur unter dem Aspekt der Querverbandsfinanzierung zu sehen, sondern auch mit Blick auf eine effiziente Organisation aller kommunalen Dienstleistungen, die durch privatwirtschaftlich strukturierte Unternehmen erbracht werden bzw. zukünftig erbracht werden können.³⁹⁾ Neben der „Ausgründung“ von bisher schon durch die Kommunen erbrachten Dienstleistungen sollte hierbei auch geprüft werden, welche Möglichkeiten gegeben sind, um auf Veränderungen in den öffentlichen Dienstleistungsstrukturen gezielt durch den Aufbau kommunaler Unternehmen zu reagieren. Insoweit können die in Verbindung mit der Umgestaltung der Organisationsstrukturen des ÖPNV zu treffenden Entscheidungen auch unter diesen übergeordneten Gesichtspunkten gesehen werden.

38) Bei diesen zu vermeidenden Strukturen handelt es sich um Holdinggesellschaften, die über strategische Zuständigkeiten oder Management-Funktionen unmittelbar in die einbezogenen Gesellschaften eingreifen, und somit letztendlich wieder dem angestrebten Prinzip der Verbindung von Verantwortung und (formaler) Kompetenz entgegenstehen.

39) Vgl. hierzu die Ansätze für eine Strukturierung kommunaler Dienstleistungen bei *Daduna* (1995).

4. Ausblick

Die zukünftige Gestaltung eines leistungsfähigen und attraktiven ÖPNV innerhalb der veränderten rechtlichen sowie auch der technischen und sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen erfordert, wie sich gezeigt hat, in einer Reihe von Bereichen einen erheblichen Umdenkprozess. Dieser ist auch mit Blick auf den unvermeidlichen Wettbewerb bei der Durchführung der Dienstleistung Personenbeförderung zu sehen. Aus der nicht vermeidbaren Einbeziehung von Marktmechanismen resultieren erhebliche Konsequenzen auf die Entwicklung der Organisationsstrukturen, wobei die Bildung von Verkehrsverbänden auf der Basis von *2-Ebenen-Modellen* eine entscheidende Bedeutung hat. Dies bezieht sich insbesondere auch auf die aus den verschiedenen Überlegungen notwendige Trennung der öffentlich-rechtlichen Belange von den Wettbewerbseinflüssen.

Die Forderung nach einem generellen Umdenken bezieht sich allerdings auch auf das Selbstverständnis innerhalb der betroffenen kommunalen Unternehmen. Eine weitgehende Erhaltung der Status quo-Situation,⁴⁰⁾ wie sie von Seiten verschiedener Gruppen derzeit angestrebt wird, ist in diesem Rahmen, sowohl aus rechtlicher Sicht als auch mit Blick auf die Lage der öffentlichen Haushalte, nicht vertretbar. Insoweit muß außerdem die Frage aufgeworfen werden, ob eine Beibehaltung der bestehenden Strukturen im ÖPNV im Interesse der Gebietskörperschaften als Gesellschafter der kommunalen Unternehmen liegen kann bzw. darf, insbesondere auch unter dem Aspekt der Verpflichtung zu einer sparsamen Haushaltsführung.

Aus dieser Situation heraus müssen umgehend die notwendigen Schritte eingeleitet werden, die letztendlich in eine grundsätzliche Neuorientierung bei der Gestaltung des ÖPNV münden. Dies schließt eine Diskussion über die von einer Reihe von Verkehrsunternehmen eingeforderten Besitzstände ein, insbesondere aber auch die Versuche, durch eine faktische Umdefinierung von Subventionen aus den öffentlichen Haushalten, zukünftig oder zumindest für die nächsten Jahre eine scheinbare Eigenwirtschaftlichkeit bei den erbrachten Beförderungsleistungen auszuweisen. Ziel bei einigen der betroffenen kommunalen Verkehrsbetriebe ist es hierbei in erster Linie, die durch die EU-Regelungen vorgeschriebene Ausschreibung von gemeinwirtschaftlich zu erbringenden Leistungen (im Sinne *nicht kostendeckender Beförderungsangebote*) durch eine derartige Konstruktion zu umgehen. Diese Auslegung kann möglicherweise zu einer Verzögerung bei der Umsetzung der EU-Regelungen führen, in keinem Fall aber zu einer generellen Verhinderung.⁴¹⁾

Ein wesentlicher Gesichtspunkt ist an dieser Stelle die grundsätzliche Frage einer Trennung in *eigenwirtschaftlich* und *gemeinwirtschaftlich* erbrachte Leistungen. Diese derzeit verwendete Klassifizierung ist zum einen mit der Zielsetzung, den ÖPNV als ein in sich geschlossenes Angebot zu betrachten, das u. a. auch in der Bildung von Verkehrsverbänden zum Ausdruck kommt, eigentlich nicht zu vereinbaren. Zum anderen erscheint diese auch

40) Vgl. hierzu u. a. die Ausführungen bei *Batzill* (1994).

41) Vgl. hierzu die Ausführungen bei *Baltes / Bayer / Hofmann* (1994), nach deren Auffassung eine solche Vorgehensweise keiner rechtlichen Überprüfung standhalten kann.

wenig praktikabel, da sie zum Teil von ihren Befürwortern in der praktischen Umsetzung ad absurdum geführt wird.⁴²⁾

Aufgrund der Komplexität der Zusammenhänge zwischen Nachfragestrukturen, Tarifstrukturen und angebotener Beförderungsleistung erscheint es daher wenig sinnvoll, die Trennung in eigenwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Leistungen beizubehalten, da die ausgewiesenen Daten nicht mit einer ausreichenden Sicherheit verifiziert werden können. Hinzu kommen die zum Teil sehr extremen Interdependenzen, die sich aus einer zusammenhängenden Bedienungsstruktur ergeben. In diesem Rahmen können zum Beispiel manche aufgrund der durchgeführten Berechnungen als eigenwirtschaftlich ausgewiesene Linie möglicherweise nur deswegen so bewertet werden, da mehrere als gemeinwirtschaftlich definierte Linien das notwendige Beförderungspotential zuführen bzw. weiterleiten.⁴³⁾

Insoweit sollte unter diesen Aspekten geprüft werden, ob eine solche Differenzierung den tatsächlichen Gegebenheiten gerecht werden kann, oder ob nicht aufgrund der bestehenden Verflechtungen das Beförderungsangebot für ein bestimmtes Gebiet, zum Beispiel eines Verkehrsverbundes, grundsätzlich als eine zusammengefaßte und nicht teilbare Leistung⁴⁴⁾ betrachtet werden muß. Da unter diesen Rahmenbedingungen keinesfalls eine kostendeckende Leistungserstellung erwartet werden kann, ist die unmittelbare Konsequenz aus dieser Situation die Verpflichtung zur Ausschreibung der gesamten angebotenen Leistungen.⁴⁵⁾

Um in diesem Personenverkehrsmarkt, der sich in den nächsten Jahren ständig erweitern wird, auch zukünftig als Anbieter bestehen zu können, müssen die kommunalen Verkehrsunternehmen eine neue Struktur finden. Die im Abschnitt 3 aufgezeigten Strukturen können hierbei eine wesentliche Grundlage darstellen. Allerdings müssen in diesem Zusammenhang weitere Maßnahmen greifen, die insbesondere auch zu einer stärkeren Kostentransparenz und funktionsgerechten Zuordnung führen. Dies ist insoweit erforderlich, da in nicht wenigen Fällen sich aufgrund der Wahrnehmung unterschiedlicher Aufgaben im Rahmen der Erstellung und Durchführung der Beförderungsleistungen zum Teil nicht vergleichbare Voraussetzungen ergeben. Hinzu kommen die schon angesprochenen erheblichen Auswirkungen im Bereich der Lohnkosten, die aus den verschiedenen Tarifverträgen resultieren.

Die notwendigen Umstrukturierungsprozesse werden zwangsläufig einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen und dieser wird mit Sicherheit nicht bis 1996 abgeschlossen

42) Vgl. hierzu u. a. die Ausführungen bei *Dubrowsky / Geißler / Venerius* (1994), die bei Einnahmenverlusten auf sogenannten eigenwirtschaftlichen Linien als Folge der Einrichtung einer zusätzlichen Linie einen Ausgleich durch den Verbund als Lösung sehen. Die eigentlich zwangsläufige Konsequenz aus einer solchen Situation, diese Linien in der veränderten Netzstruktur als gemeinwirtschaftliche Linien zu betrachten, wird nicht in Erwägung gezogen.

43) Eine typische Konstruktion hierfür sind *trunk and feeder-Strukturen*, die gezielt auf diesen Überlegungen von Zubringer- und Verteilerlinien mit einer Verdichtung auf Hauptlinien aufbauen.

44) Die Darstellung von Verkehrsverbänden nach außen, bei der mit einem einheitlichen Angebot sowie einem Fahrplan und einem Tarif geworben wird, steht eigentlich diametral zu den zum Teil vorhandenen betriebsinternen Denkschemata, die sich sehr stark an einer nicht unbedingt sinnvollen und sehr detaillierten Aufgliederung orientieren. Analog hierzu ist die Frage der in Abschnitt 2.2 angesprochenen Flächenkonzessionen für Verbundgesellschaften zu sehen.

45) Vgl. hierzu auch *Baltes / Bayer / Hofmann* (1994), die von einer kontinuierlichen Verschiebung von den eigenwirtschaftlichen zu den gemeinwirtschaftlichen Leistungen sprechen.

sein. Insoweit sind die Kommunen besonders gefordert, konsequent und zielgerichtet die notwendigen Maßnahmen durchzuführen, um nicht noch weitere Zeit zu verlieren. Ausgangspunkt bei diesen Überlegungen ist, daß die Existenz der kommunalen Unternehmen auf der betriebsführenden Ebene, auch unter langfristigen Gesichtspunkten, als grundsätzlich notwendig angesehen werden muß.⁴⁶⁾ Die betroffenen Kommunen als Aufgabenträger des ÖPNV dürfen nicht in eine Situation geraten, in der sie vollständig von privaten Anbietern abhängig werden, insbesondere unter dem Aspekt der Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge. Hieraus kann aber nicht abgeleitet werden, daß für bestimmte Teilnehmer der Wettbewerb aufgehoben wird, es müssen vielmehr die entsprechenden organisatorischen Maßnahmen ergriffen werden, um auch bei diesen die Wettbewerbsfähigkeit herzustellen.

Die bisher vorliegenden Erfahrungen mit der Umsetzung von wettbewerbsorientierten Strukturen im gesamten Bereich bzw. auf der betriebsführenden Ebene beziehen sich im wesentlichen auf die vorliegenden Erfahrungen aus Großbritannien und Schweden,⁴⁷⁾ wobei die Entwicklungen in Großbritannien in den letzten zehn Jahren immer wieder von Kritikern als eine Horror-Vision beschworen worden ist. Aufgrund eines sehr wesentlichen Punktes ist allerdings eine Vergleichbarkeit dieses Deregulierungsansatzes nur bedingt gegeben, denn es fehlt dort eine grundlegende Voraussetzung, die in den ÖPNV-Gesetzen vorgesehenen Verpflichtungen der Kommunen als Aufgabenträger des ÖPNV. Durch das Festlegen von verbindlichen Standards kann außerdem eine mögliche Reduzierung des Bedienungslevels weitgehend ausgeschlossen werden, so daß die Kritik an den Abläufen in Großbritannien nicht übertragbar ist.

Ein nicht unerheblicher Impuls, der aus diesen Deregulierungsmaßnahmen resultiert, zeigt sich in einer zunehmend stärker werdenden Einbeziehung wirtschaftlicher Kriterien⁴⁸⁾ bei der Leistungserstellung. Dieser Gesichtspunkt muß allerdings, auch aus Sicht der Gesellschafter der kommunalen Verkehrsbetriebe, als ein positiver Aspekt gesehen werden,⁴⁹⁾ insbesondere unter der Zielsetzung, einen leistungsfähigen und konkurrenzfähigen ÖPNV aufzubauen.

Die bisherigen Erfahrungen in Schweden sind dagegen als Vergleichsgrundlage von einer erheblichen Relevanz, da hier, ausgehend von der grundsätzlichen Verantwortlichkeit der Gebietskörperschaften (Provinzen), in den Grundstrukturen ein 2-Ebenen-Modell realisiert wird.⁵⁰⁾ Es hat sich hierbei gezeigt, daß insbesondere kommunale Betriebe, die sich den notwendigen Veränderungen nicht oder nur zögerlich angepaßt haben, am Markt nicht bestehen konnten. Einige Anbieter von Verkehrsdienstleistungen, auch aus dem öffentlichen Bereich, haben dagegen die notwendigen Strukturen aufgebaut und sind in den verschiedensten Provinzen mit einer entsprechenden Leistungsfähigkeit erfolgreich auf den Markt gegangen.

46) Vgl. hierzu die bei *Boos / Krönes* (1990) angesprochene Konkurrenzierungsaufgabe öffentlicher Unternehmen.

47) Vgl. hierzu u. a. *Gutknecht* (1989), *Nickel* (1993), *Geuckler* (1994) sowie *Isaac* (1994).

48) Vgl. hierzu u. a. *Gutknecht* (1989).

49) Ein wesentlicher Gesichtspunkt ist in diesem Zusammenhang auch die Einbeziehung von konzeptionellen Ansätzen einer *Lean Administration*, wie sie bei *Dahlgaard / Peters* (1993) vorgeschlagen wird.

50) Vgl. hierzu die Ausführungen bei *Nickel* (1993) und *Geuckler* (1994).

Ausgehend von den positiven Aspekten und Erfahrungen bei der Umgestaltung des ÖPNV in Schweden sollten auch in der Bundesrepublik die entsprechenden Maßnahmen eingeleitet werden. Allerdings zeigt die derzeitige Situation, daß die vergangenen Jahre weitgehend nicht genutzt worden sind, sondern die schon länger bekannte Problematik, die sich aus den EU-Regelungen ergibt, eher verdrängt wurde. Nur so konnte eine Situation entstehen, wie sie sich heute zum Teil in diesem extremen Maße für die kommunalen Unternehmen zeigt. Gelingt es den Kommunen und den ihnen zugehörigen Verkehrsunternehmen nicht mehr rechtzeitig, die notwendigen Veränderungen umzusetzen, könnte dies mit erheblichen Konsequenzen verbunden sein, die der Wettbewerb letztendlich erzwingen wird. Ein zeitlicher Aufschub wird, wie schon angesprochen, nur in einem begrenzten Rahmen durchsetzbar sein, nicht aber eine grundsätzliche Verhinderung.

Abstract

At present in public transit a fundamental change in the structure takes place, which results especially from alterations in socio-economic and technical framework. In this context an important aspect are improvements concerning the organization structure which seem to be of peremptory necessity. An appropriate solution can be offered realizing a 2-Stage-Model, which is based on a functional separation into privat-sector transit associations for planning and monitoring and operating companies to carry out the services. Organization structures working on the principle of this suggested model can guarantee efficient public transit services over the long-term, in opposite to a 3-Stage-Model, which is partly favoured by political institutions.

Besides building up an efficient organization structure an adequate solution has to be found for the integration of this structure within local public services. This is related to transit associations as well as to operating companies. A possible approach leads to a local holding to group public services of a community making use of a privat-sector company. The reorganization of public transit structures as well as of other public service sectors must be treated as an integrated problem. Only within the scope of such global objective the aimed alterations will be realized on the expected level.

Literatur:

- Aberle, G. (1987): Öffentlicher Personenverkehr in der Fläche – Organisatorische und finanzpolitische Refomvorschläge, (Tetzlaff) Darmstadt
- Baltes, M. / Bayer, D. / Hofmann, P. (1994): Unausweichlicher Wettbewerb – Die Zeit nutzen, um eine Revolution zu vermeiden, in: Der Nahverkehr, 11/94, 18 – 24
- Banner, G. (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen, in: VOP, 1/91, 6 – 11
- Batzill, R. (1994): Der steuerliche Querverbund bleibt unberührt erhalten – EG-Verordnung 1191, Regionalisierungsgesetz und PBefG-Novelle, in: Der Nahverkehr, 7-8/94, 12 – 20
- Boos, F. / Krönes, G. (1990): Die Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen – Hauptprobleme und Lösungsansätze, in: ZögU, 13(2), 141 – 157
- Braun, G. E. / Beckert, J. (1989): Produktivitätsunterschiede bei kommunalen Eigenbetrieben und kommunalen Gesellschaften – am Beispiel der Sparte Verkehr, in: ZögU, 12(4), 435 – 459
- Burkhardt, K. / Sager, O. (1993): Lean Production – Auch in Dienstleistungsbetrieben, in: io Management Zeitschrift, 62(2), 69 – 72
- Daduna, J. R. (1995): Leistungsfähige Organisations- und Unternehmensstrukturen für den Bereich der kommunalen Dienstleistungen, Arbeitspapier 2/95 FH Konstanz
- Daduna, J. R. / Voß, S. (1994): Effiziente Leistungserstellung in Verkehrsbetrieben als Wettbewerbsinstrument, in: ZP Zeitschrift für Planung, 5, 227 – 252
- Dahlgaard, K. / Peters, U. (1993): Auch schlanke Verkehrsunternehmen? Sinnvolle Übertragungsansätze der Lean Production für den ÖPNV, in: Der Nahverkehr, 12/93, 13 – 17
- Dubrowsky, D. / Geißler, J. / Venerius, W. (1994): Das Drei-Ebenen-Modell in Gießen – Erfahrungen und Perspektiven mit einem Partnerschaftsmodell, in: Der Nahverkehr, 11/94, 35 – 42
- Frese, E. (1988): Grundlagen der Organisation, 4. Aufl. (Gabler), Wiesbaden
- Frese, E. (1993): Geschäftssegmentierung als organisatorisches Konzept – zur Leitbildfunktion mittelständischer Strukturen für Großunternehmen, in: zfbf, 45, 999 – 1024
- Fromm, G. (1992): Deregulierung im ÖPNV? in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 63, 251 – 261
- Geuckler, M. (1994): Wandlungsprozesse in Schweden – Auswirkung der ÖPNV-Reform auf die Verkehrsträger, in: Der Nahverkehr, 9/94, 66 – 74
- Girnau, G. (1991): Deregulierung und Privatisierung – Instrumente für einen besseren ÖPNV? in: Der Nahverkehr, 4/91, 10 – 14
- Girnau, G. (1993): Der regionalisierte Verkehrsmarkt, in: Der Nahverkehr, 7-8/93, 8 – 17
- Groche, G. / Thiemer, E. (1980): Handbuch für den Öffentlichen Personen-Nahverkehr, (Otto Elsner Verlagsgesellschaft) Darmstadt

- Gutknecht, R. (1989): Die neue ÖPNV-Struktur – Deregulierung und Privatisierung in Großbritannien, in: v+t Verkehr und Technik, 3/89, 76 – 81
- Hammerschmidt, G. / Markgraf, W. / Ziegner, J.-D. (1994): Das Regionalisierungsmodell Vogtland, in: Der Nahverkehr, 3/94, 16 – 23
- Heimerl, G. (1986): Wirtschaftlichkeit des ÖPNV? Der ÖPNV im Spannungsfeld von wirtschaftlicher Betriebsführung und gesellschaftlicher Aufgabenstellung, in ETR, 35, 791 – 796
- Isaac, J. K. (1994): Deregulierung und Privatisierung des ÖPNV, in: Der Nahverkehr, 5/94, 6 – 8
- Knieps, G. (1993): Privatisierung und Deregulierung im öffentlichen Personennahverkehr, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 64, 249 – 259
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (1993): Das neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung, Bericht Nr. 5/1993, Köln
- Krämer, R. (1993): Das Konzernmodell der Verwaltungsorganisation und Verwaltungsführung, in: Verwaltungsrundschau, 12/93, 415 – 422
- Laux, E. (1993): Deregulierung, in: Wittmann, W. et al. (Hrsg.): Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 5. Aufl. (Schäffer – Poeschel) Stuttgart, Sp. 746 – 753
- Ludwig, D. / Emmerich, H. / in der Beek, M. (1994): Erfahrungen mit der ersten Stadtbahn auf Bundesbahngleisen, in: Der Nahverkehr, 1-2/94, 42 – 50
- Miller, M. (1994): Bemerkungen zur betriebswirtschaftlichen Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, in: DVP, 7/94, 278 – 289
- Nickel, B. E. (1993): Deregulierter ÖPNV in Schweden, in: Der Nahverkehr, 3/93, 66 – 76
- o. V. (1989): Reorganisation des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr, in: nahverkehrs-praxis, 7/1989, 265
- Prahalad, C. K. / Hamel, G. (1991): Nur Kompetenzen sichern das Überleben, in: HARVARDmanager, 2/91, 66 – 78
- Stein, A. (1994): Leistungsmerkmale öffentlicher Verkehrsbetriebe, in: Der Nahverkehr, 9/94, 24 – 29
- Treuhandanstalt – Sonderbevollmächtigter Verkehrswesen (Hrsg.) (1991): Grundsätze der Treuhandanstalt zur Reorganisation der Verkehrsbetriebe des öffentlichen Personennahverkehrs in den neuen Bundesländern, Berlin
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) / Socialdata GmbH (Hrsg.) (1993): Chancen für Busse und Bahnen, Köln
- Zemlin, H. (1989): Strukturen öffentlicher Verkehrsbetriebe – Notwendigkeiten zur Veränderung? in: Studiengesellschaft Nahverkehr (Hrsg.): Stadtverkehr 2000 Chancen des öffentlichen Nahverkehrs – Notwendigkeiten zur Veränderung? (Schriftenreihe für Verkehr und Technik) (Erich Schmidt) Bielefeld, 43 – 47

„Menschenrecht“ auf Mobilität – kann, darf gegengesteuert werden? Juristische Perspektiven^{*)}

VON MICHAEL RONELLENFITSCH, TÜBINGEN

1. Einleitung

Als ich vor drei Jahren das Grundrecht auf Mobilität – einschließlich der Mobilität mit dem Auto – aus der Taufe hob¹⁾, wurde mir entgegengehalten, daß im Grundrechtekatalog des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland die Mobilität – mit oder ohne Auto – nicht erwähnt wird. Diesem Einwand kann man auf zweifache Weise begegnen. Erstens ist der Einwand entkräftet, wenn der Grundrechtekatalog des Grundgesetzes nicht abschließend ist, wenn sich aus den geschriebenen weitere ungeschriebene Grundrechte, darunter das Grundrecht auf Mobilität, ableiten lassen. Zweitens könnte es sich bei der Mobilität um ein Menschenrecht handeln. Grundrechte setzen zwar häufig Menschenrechte positivrechtlich um. Menschenrechte beanspruchen aber Geltung aus sich selbst heraus, so daß der jeweilige Verfassungstext letztlich nicht ausschlaggebend ist. Beide Aspekte, vor allem die namentlich im EU-Bereich bedeutsame Frage, ob die Mobilität einen Menschenrechtsgehalt hat, möchte ich anschließend behandeln.

2. Verfassungsrechtliche Würdigung

2.1 Die Unterscheidung von Grund- und Menschenrechten

Mit Grundrechten und Menschenrechten ist Verschiedenes gemeint, obwohl beide Begriffe vielfach synonym verwendet werden.²⁾ Dies folgt schon aus der historischen Entwicklung der Menschen- und Grundrechte. Während die amerikanischen Rechtserklärungen nur „rights“ oder „inherent“ bzw. „natural rights“ garantierten,³⁾ unterschied die französische Erklärung von 1789/1791 schon in der Überschrift Menschen- und Bürgerrechte. Die

Anschrift des Verfassers:
Prof. Dr. jur. Michael Ronellenfitsch
Universität Tübingen
Wilhelmstraße 7
72074 Tübingen

^{*)} Der Text basiert auf Vortrag, den der Verfasser auf der von der Herbert Quandt Stiftung am 12./13. 1. 1995 in Brüssel veranstalteten Fachkonferenz „Europäische Verkehrspolitik zwischen Integration, Wachstum und Umweltschutz“ gehalten hat. Die Vortragsform wurde beibehalten.

1) Mobilität: Vom Grundbedürfnis zum Grundrecht?, Deutsches Autorecht (DAR) 1992, 321 ff. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Vorbemerkungen zur Mobilität mit dem Auto, DAR 1994, 7 ff.; Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Betrachtungen zur Mobilität mit dem Auto, Tübinger Universitätsreden Neue Folge, Band 13, 1994.

2) Die japanische Verfassung vom 3. Mai 1947 spricht (in deutscher Übersetzung) sogar den „Grundmensenrechten“, die dem Volk durch die Verfassung garantiert, zugleich aber den gegenwärtigen und zukünftigen Generationen als unverletzliche Rechte übertragen werden.

3) Declaration of Colonial Rights and Grievances (1774); Virginia Bill of Rights (1776).

restaurative „Charte Constitutionnelle“ von 1814 verwendete ganz bewußt nur noch den Ausdruck „Rechte“, wie dann auch die Belgische Verfassung 1831 von „des Belges et de leurs droits“ sprach. Der moderne Begriff der Grundrechte setzte sich erst nach dem Ersten Weltkrieg durch. In den Verfassungsurkunden der europäischen Staaten wurden die Grundrechte vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg verankert.

Grundrechte sind durch die Verfassungen gewährleistet („positivierte“) Rechte. Bei den Menschenrechten handelt es sich um vorstaatliche Rechte, denen auch dann Geltungskraft zukommt, wenn sie nicht ausdrücklich in den jeweiligen Verfassungen niedergelegt sind. Um die Geltung solcher vorstaatlicher und überstaatlicher Menschenrechte wurde in den vergangenen Jahrhunderten erbittert gerungen. Ersparen Sie mir einen Überblick über die philosophischen, vernunftrechtlichen, naturrechtlichen oder gar theologischen Begründungsversuche. Im Zeitalter des Positivismus wies man die Vorstellung einer überstaatlichen Begründung der Grundrechte weit von sich. Deswegen gab es in Deutschland auch kaum verfassungsrechtliche Bedenken, als 1933 die Grundrechte der Weimarer Verfassung suspendiert wurden. Das Grundgesetz zog die Konsequenzen aus dieser historischen Erfahrung. Nach Art. 1 Abs. 2 GG bekennt sich das Deutsche Volk zu unverletzlichen und unveräußerlichen *Menschenrechten* als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt. Demgegenüber binden nach Art. 1 Abs. 3 GG die einzeln aufgeführten nachfolgenden *Grundrechte* die deutsche Staatsgewalt. Damit ist das Problem, wie sich überpositive Rechtsgrundsätze logisch begründen lassen, noch nicht gelöst. Darauf wird zurückzukommen sein. Für den Moment genügt die Feststellung, daß es überpositive Menschenrechte gibt. In der gegenwärtigen Staatengemeinschaft dürfte allgemein anerkannt sein, daß Menschenrechte solche Rechte sind, die jeder Mensch besitzen muß, um das Leben eines Menschen führen zu können. Die Menschenrechte hängen also unmittelbar mit der Würde der menschlichen Person zusammen. Die Stärke der Menschenrechte besteht darin, daß sie auch dann Geltung beanspruchen, wenn sie nicht in einer konkreten Verfassung niedergeschrieben wurden. Ihre Schwäche liegt in ihrer Unbestimmtheit. Daher sind die moderneren europäischen Verfassungen dazu übergegangen, Menschenrechte in Grundrecht kataloge aufzunehmen. Grundrechte und Menschenrechte überschneiden sich dann.

Erstes Zwischenergebnis: Sollte ein Menschenrecht auf Mobilität nachweisbar sein, so müssen alle Staaten dieses Menschenrecht auch dann beachten, gewährleisten und schützen, wenn sich ihre Verfassungen nicht ausdrücklich zur Mobilität der Menschen bekennen. Mobilität kann aber nur dann ein Menschenrecht sein, wenn es sich um eine Voraussetzung menschenwürdiger Lebensgestaltung handelt.

2.2 Mobilität als Grundbedürfnis

Die Mobilität in einem allgemeinen Wortsinn ist zweifellos Voraussetzung für eine menschenwürdige Lebensgestaltung. Allgemein bedeutet Mobilität lediglich Beweglichkeit. Beweglichkeit ist ein menschliches Grundbedürfnis wie Essen, Trinken und Wohnen. In allen Lebensbereichen – von der persönlichen Lebensgestaltung, über den Wirtschaftsverkehr bis hin zur Sozialpolitik – ist sie unerlässlich. Für die alten Römer war der „homo mobilis“ ein sprunghafter, nicht sesshafter und daher wenig vertrauenswürdiger Mensch. Heutzutage ist nur noch die Automobilität für manche ein Unwort. Damit bin ich aber

schon bei der Verkehrsmobilität angelangt. Das Fachschrifttum unterscheidet bei der räumlichen Mobilität die „Wanderungsmobilität“, d.h. die Bewegung von Haushalten zum dauerhaften Wechsel von Wohnort und Wohnung, und die „zirkuläre“ Mobilität.⁴⁾ Letztere ist die Verkehrsmobilität. In der Möglichkeit, sich fortzubewegen, Entfernungen zurückzulegen sowie Personen und Güter zu transportieren, einschließlich der Freizeitbeschäftigungen (Wandern, Schwimmen, Radfahren, Boot fahren), eben in der Verkehrsmobilität, liegt heutzutage die Hauptbedeutung der Mobilität. Sieht man von der irrationalen Autofeindschaft ab, dürfte Konsens bestehen, daß auch die Verkehrsmobilität ein menschliches Grundbedürfnis darstellt. Sogar Greenpeace hat eine „MobilCard“ herausgebracht.

Zweites Zwischenergebnis: Sowohl die Mobilität im allgemeinen wie auch die Verkehrsmobilität sind menschliche Grundbedürfnisse und damit für eine menschenwürdige Lebensgestaltung unverzichtbar. Die Verkehrsmobilität hat damit grund- und menschenrechtliche Relevanz.

2.3 Mobilität in den nationalen Rechtsordnungen

Es würde sich lohnen, die Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten auf den Mobilitätsgehalt ihrer Grundrechte näher zu hinterfragen. Ich muß mich aus Zeitgründen auf wenige Stichworte beschränken, wobei ich exemplarisch von der Rechtslage in Deutschland ausgehe. Die Grundrechte des Grundgesetzes sind primär Freiheitsrechte, die sich auf eine allgemeine Freiheitsposition der Bürger, die allgemeine Handlungsfreiheit, zurückführen lassen. Die allgemeine Handlungsfreiheit wird durch speziellere Vorschriften konkretisiert (benannte Freiheitsrechte). Das schließt nicht aus, (noch) unbenannte Freiheitspositionen auf die allgemeine Handlungsfreiheit zu stützen, wie das etwa beim Recht auf informationelle Selbstbestimmung geschehen ist. Auch beim Grundrecht auf Mobilität könnte man so vorgehen. Der Rückgriff auf die allgemeine Handlungsfreiheit erübrigt sich aber, soweit benannte Grundrechte in ihrem Schutzbereich einen eigenständigen Mobilitätsgehalt aufweisen. Dies ist bei den meisten Grundrechten der Fall. So ist die Menschenwürde berührt, wenn man Menschen, deren Mobilität ohnehin eingeschränkt ist, Mobilitätschancen vorenthält. Das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit hängt oftmals von Rettungshandlungen durch „mobile“ Krankentransporte ab. Mobilität ist Existenzbedingung der kommunikativen Grundrechte; zur Meinungsfreiheit gehört die Möglichkeit, Meinungen so zu verbreiten, daß sie rechtzeitig ankommen. Daß die Presse und sonstige Medien mobil sein müssen, ist offensichtlich. Die Demokratie funktioniert nur, wenn die Mobilität des Informationsflusses gewährleistet ist. Die Versammlungsfreiheit setzt die Möglichkeit voraus, überhaupt zusammenkommen zu können. Über den Mobilitätsgehalt der Freizügigkeit sind keine Worte zu verlieren. Zur Freizügigkeit zählt sachlich auch die Ausreisefreiheit. Das Recht auf Auswanderung setzt logisch eine Einreisemöglichkeit in einem anderen Land voraus. Die wirtschaftlichen Grundrechte laufen ohne Mobilität leer.

Ich breche ab: Der Überblick über die Einzelgrundrechte könnte leicht vertieft werden. Immer ergibt sich das gleiche Bild. Existenzbedingung der Grundrechte ist die Mobilität, so daß man abstrahierend ein Grundrecht auf Mobilität vor die Klammer ziehen kann.

4) Vgl. Hautzinger, H. / Pfeiffer, M. / Tassaux-Becker, B., Mobilität, Ursachen, Meinungen, Gestaltbarkeit, Institut für angewandte Verkehrs- und Tourismusforschung e. V., Heilbronn 1994, S. 12.

In den anderen EU-Mitgliedstaaten stellt sich die Rechtslage nicht wesentlich anders dar. Allerdings ist in Ländern mit älteren Verfassungstexten, oder denen eigene diktatorische Erfahrungen erspart blieben, der Grundrechtsschutz generell schwächer ausgeprägt. Dadurch kommt auch der Mobilitätsgehalt der Grundrechte weniger deutlich zum Vorschein. Restriktiv sind in diesem Sinne die belgische und die niederländische Verfassung sowie die Verfassungen von Luxemburg, Österreich, Dänemark, Finnland und Schweden. Konstitutiver Bestandteil der französischen Verfassung ist die erwähnte Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, welche zeitlos die allgemeine Handlungsfreiheit als Freiheit definiert, alles tun zu dürfen, was anderen nicht schadet. Speziellere Mobilitätsrechte werden nicht gewährleistet. Ähnliches gilt für den Sonderfall Großbritannien, das keine geschriebene Verfassungsurkunde besitzt. Das verfassungsrechtliche Verhältnis der Bürger zum Staat ist aber weitestgehend schriftlich fixiert, wobei die grundrechtsrelevanten historischen Texte zeitgemäß umgedeutet werden. So bestimmte schon die Magna Charta, daß alle Kaufleute das Recht haben sollen, in England zu Lande und auf dem Wasser umherzuziehen. Die Verfassung der Republik Irland erkennt übrigens als einzige Verfassung das Recht des ungebohrenen Lebens ausdrücklich an und betont in diesem speziellen Zusammenhang die Reisefreiheit zwischen Irland und anderen Staaten. Als mobilitätsfreundlicher erweisen sich die griechische, die portugiesische und die spanische Verfassung. Am interessantesten für die Anerkennung eines speziellen Grundrechts auf Mobilität ist die italienische Verfassung, die folgende Aussage trifft: „Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale.“ Damit ist offenbar die „libertà di movimento“ gemeint. (Stichwort: zirkuläre Mobilität).

Drittes Zwischenergebnis: Das Grundrecht auf Mobilität ist in allen Staaten der EU in der allgemeinen Handlungsfreiheit enthalten (und damit nur schwach geschützt). Ein spezifisches Grundrecht auf Mobilität läßt sich aus den Mobilitätsgehalten der Einzelgrundrechte abstrahieren, wie sie in Deutschland, Griechenland, Portugal und Spanien näher ausformuliert sind. Den stärksten sprachlichen Anknüpfungspunkt für die Mobilität findet man in der italienischen Verfassung. Die Verfassungen der EU-Staaten bekennen sich zudem zu den Menschenrechten und Menschenrechtskonventionen, so daß es von Interesse ist, ob sich die Mobilitätsgehalte der Grundrechte durch ein Menschenrecht auf Mobilität verstärken und absichern lassen.

2.4 Mobilität als Menschenrecht

Auch wenn Menschenrechte aus sich selbst heraus gelten, ist es sinnvoll, sie zu kodifizieren. Die Kodifizierung wurde noch vor wenigen Jahrzehnten als Angelegenheit der innerstaatlichen Rechtsordnungen angesehen. Unter dem Eindruck des Zweiten Weltkriegs begann sich aber die Erkenntnis durchzusetzen, daß ein internationaler Menschenrechtsschutz geboten sei. Zu diesem Zweck wurden Menschenrechtskonventionen verabschiedet, deren Verbindlichkeit jedenfalls von den europäischen Staaten anerkannt wird. Die Durchsicht der internationalen Menschenrechtskonventionen (Charta der Vereinten Nationen; Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte; Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturellen Rechte, Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten) ergibt im Hinblick auf das Menschenrecht auf Mobilität einen ähnlichen Befund wie die Würdigung der Verfassungsurkunden der EU-Mitgliedstaaten.

Explizit erwähnen die Menschenrechtskonventionen das Menschenrecht auf Mobilität nicht. Die meisten in den Menschenrechtskatalogen aufgeführten Menschenrechte würden jedoch ohne Mobilität leerlaufen. Schon dies legt es nahe, abstrahierend von einem Menschenrecht auf Mobilität zu sprechen. Aber auch ohne Kodifikation ist die Verkehrsmobilität als Menschenrecht geschützt. An dieser Stelle komme ich auf das Überpositivitätsproblem der Menschenrechte zurück. Wie *Roman Herzog* ausgeführt hat, können überpositive Menschenrechte logisch nur so gedacht werden, daß es sich bei ihnen um Grundaxiome handelt, die bei den meisten Menschen eines bestimmten Kulturkreises völlig unbestritten sind und für die diese Menschen notfalls „auf die Barrikaden zu gehen bereit“ sind.⁵⁾ Dies trifft auf die Mobilität zu. Die Deutschen haben hiermit die nachhaltigste Erfahrung. Eine Bevölkerung läßt sich auf Dauer nicht durch Mauern festhalten. Vor allem für die Ausreisefreiheit gingen die Bürger der „DDR“ auf die Barrikaden.

Viertes Zwischenergebnis: Das Menschenrecht auf Mobilität liegt den internationalen Menschenrechtskonventionen implizit zugrunde und wird durch diese mitgeschützt. Davon unabhängig handelt es sich um ein überpositives Menschenrecht, weil ohne Mobilität eine menschenwürdige Lebensgestaltung ausgeschlossen ist.

2.5 Zeitlicher und geographischer Bezug des Menschenrechts auf Mobilität

Einleitend wurde darauf hingewiesen, daß die Schwäche der Menschenrechte in ihrer Unbestimmtheit liegt. Je abstrakter man die Menschenrechte bestimmt, desto leichter wird es, einen Grundsatz der Universalität der Menschenrechte zu propagieren, wonach Menschenrechte zu allen Zeiten und weltweit gleiche Geltung beanspruchen. Je mehr man dagegen in die Einzelheiten geht, desto stärker muß man den zeitlichen und geographischen Bezug auch der Menschenrechte betonen. Auch das Menschenrecht auf Mobilität bedarf in diesem Sinne der Präzisierung. Da Menschenrechte historisch bedingt sind, steht der Inhalt des Menschenrechts auf Mobilität nicht ein für allemal fest. Bereits die ersten Menschenrechte der Reformationszeit waren ohne Mobilität undenkbar. In und nach den Religionskriegen erwies sich die eminente Bedeutung der Glaubensfreiheit, die faktisch von der Ausreisefreiheit abhing. Als die Menschenrechtsentwicklung mit den Revolutionen am Ende des 18. Jahrhunderts in ihr entscheidendes Stadium trat, hatte sich der gesellschaftspolitische Hintergrund grundlegend gewandelt. An die Stelle der statischen alteuropäischen Gesellschaft war die bürgerliche Gesellschaft getreten, für die der Handel charakteristisch ist. Die amerikanische Revolution wurde primär von Kaufleuten in Gang gesetzt, die französischen Generalstände von 1789 hat man als eine „Gläubigerversammlung“ des französischen Königs bezeichnet.⁶⁾ Der Handel verlangte nach Mobilität. Dies steigerte sich mit der im 19. Jahrhundert einsetzenden Ökonomisierung des Lebens. Die Umwälzungen in der Landwirtschaft, die Krisen und sozialen Revolutionen der 40er Jahre zogen Landflucht und Auswanderungswellen nach sich, die eine mobilitätsgerechte Infrastruktur erst ermöglichte. Die Eisenbahn erschloß den bisher lokal gebundenen Menschen unbekannte Räume; Auswanderungen in größerem Umfang setzten Verkehrsverbesserungen und -verbill-

5) Allgemeine Staatslehre, 1971, S. 371.

6) Vgl. *Bauer, L., Matis, H.*, Geburt der Neuzeit, 1988, S. 237.

gungen bei der Schifffahrt voraus. Im Verlauf des 19. Jahrhunderts nahm dann der technische Fortschritt solche Formen an, daß sich das gegenwärtige Zeitalter der Industriegesellschaft anbahnte.

Der Staat der Industriegesellschaft ist gekennzeichnet durch die technische Realisation,⁷⁾ die ihren Ausdruck vor allem in der Motorisierung findet. Damit rückt das Element der Geschwindigkeit, d.h. der schnellen Raumüberwindung und Raumüberbrückung, in den Vordergrund. Personen können schneller transportiert, Güter und Informationen können rascher beschafft werden, sind für jedermann zugänglich, verlieren aber auch schneller an Wert und Nutzen. Zur heutigen Mobilität gehört somit untrennbar der Zeitbezug. Unter zeitlichem Aspekt erzeugte die Industriegesellschaft Formen der Mobilität, von denen frühere Generationen nur träumen konnten. Die moderne Verkehrsmobilität begann mit dem Bau der Eisenbahnen. Erfüllt wurde der individuelle Mobilitätsraum durch das Automobil. Seit Beginn der 60er Jahre wurde das Automobil zum Garant der Mobilität der Masse der Bevölkerung in den westlichen Industriestaaten. Die Trennung von Wohnung und Arbeitsstätte hängt dort seither nicht mehr von der Zugänglichkeit der Eisenbahn oder des öffentlichen Straßenpersonenverkehrs ab, sondern von der Verkehrsinfrastruktur, vor allem in den Verdichtungsräumen. Das Auto ist jedenfalls in den westlichen Industriestaaten zum unverzichtbaren Gebrauchsgut geworden. Nun beanspruchen überpositive Menschenrechte Geltung überall auf der Welt. Das gilt auch für den Kernbereich der Verkehrsmobilität. Bei der näheren Ausgestaltung der Menschenrechte muß man aber auf jeweilige kulturelle und soziale Besonderheiten Rücksicht nehmen. Verständlicherweise wird dieser Ansatz aus der Sicht der Entwicklungsländer mit Argwohn betrachtet.⁸⁾ Die Menschenrechte haben jedoch ihre ausschließliche Stoßrichtung als Abwehrrechte gegen den Staat verloren. Für die Menschen der modernen Industriegesellschaften ist die Teilhabe an staatlichen Leistungen oftmals wichtiger als die Abwehr von Eingriffen. Soweit Menschenrechte Teilhaberechte sind, ist der Menschenwürdegehalt im Gleichbehandlungsgrundsatz verankert. Die Gleichbehandlung variiert geographisch nach den verschiedenen örtlichen Gegebenheiten. Wenn in Staaten mit ausgebautem Straßennetz ein Menschenrecht auf Mobilität mit dem Auto besteht, muß dies in Ländern ohne vergleichbare Infrastruktur nicht gelten.

Fünftes Zwischenergebnis: Das Menschenrecht auf Verkehrsmobilität ist in seinem Kernbestand (Möglichkeit der Ortsveränderung) weltweit geschützt. Es muß in doppelter Hinsicht zeitgemäß verstanden werden. Garantiert ist nicht nur die Ortsveränderung. Auch die Geschwindigkeit der Ortsveränderung ist von Belang. Die Geschwindigkeit der Ortsveränderung hängt vom technischen Entwicklungsstand ab. Das Menschenrecht auf Mobilität umfaßt die Teilhabe an den gegenwärtigen Verkehrsmitteln. Der heutige homo mobilis ist nicht mehr der Fußgänger des Mittelalters. Da die Verkehrsinfrastruktur von Land zu Land variiert, hängt der Inhalt des Menschenrechts auf Mobilität in begrenztem Umfang davon ab, wo man sich geographisch aufhält. Das Menschenrecht auf Mobilität besteht in dem Recht, alle jeweils verfügbaren Verkehrsmittel benutzen zu dürfen.

7) Grundlegend Forsthoff, E., Der Staat der Industriegesellschaft, 1971, S. 30 ff.

8) Vgl. Mbaye, E., Die Menschenrechtskonvention von Wien 1993, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 1994, 256 ff.

3. Folgerungen

3.1 Kann und darf dem Menschenrecht gegengesteuert werden?

Die Mobilität besteht nicht schrankenlos. Selbstverständlich kann und darf ihr aus gegebenem Anlaß und aus sachgerechten Erwägungen heraus gegengesteuert werden. Das ist dann der Fall, wenn so bedeutende Rechtsgüter wie Leben und körperliche Unversehrtheit der Mitmenschen und Tiere, der Eigentumschutz oder der Umweltschutz mit der Mobilität kollidieren. Erforderlich ist dann eine Güterabwägung. Für die Abwägung ist es aber wichtig, daß die der Mobilität gegenläufigen Rechtsgüter nicht von vornherein höherrangig sind. Auch die Verkehrsmobilität hat als menschliches Grundbedürfnis grund- und menschenrechtliche Relevanz.

3.2 Konsequenzen

Grund- und Menschenrechte sind auf Umsetzung durch die nationalen Rechtsordnungen angelegt. Die Tragweite des Menschenrechts auf Mobilität erweist sich erst auf der Ebene des Verwaltungsrechts. Hierzu kann ich mich heute nicht mehr näher äußern. Ich begnüge mich mit der Schlußbemerkung, daß eine mobilitätsfeindliche Umgestaltung des Verwaltungsrechts – mag sie ökologisch noch so gut gemeint sein – gegen das Menschenrecht auf Mobilität verstößt. Hier kann, darf und muß gegengesteuert werden. Mobilität gehört zur Natur des Menschen. Auch Straßen sind „natürliche“ Lebensgrundlagen. Vielleicht wird man eines Tages erkennen, daß manche Automobilclubs letztlich auch Menschenrechtsorganisationen sind.

Abstract

In all the EU states, the basic right to mobility is contained in the general freedom of action. In some states a particular basic right to mobility can be abstracted from the contents referring to mobility and are more specifically expressed in the individual basic rights. Also it is possible to substantiate a human right to mobility. Countermeasures against this human right are possible to protect other human beings or the environment, but have to be weighted carefully; the colliding rights must not be rated higher than mobility from the very outset.

Modal Split im Nachrichtenverkehr

Eine theoretische und empirische Analyse der Interdependenzen zwischen Brief- und Fernsprehdienst

VON MATTHIAS ERNST UND DIRK WALPUSKI, WÜRZBURG

1. Einleitung

Nach der institutionellen Aufteilung der Deutschen Bundespost (Postreform I)¹⁾ und weitgehender Deregulierungen (Postreform II)²⁾ befinden sich die Dienstleistungsangebote auf dem Gebiet des materiellen und immateriellen Nachrichtenverkehrs (Telekommunikation) nun in den Händen verschiedener, konkurrierender öffentlicher und privater Unternehmen.

Im Zentrum der Analyse steht also die Frage, ob der modal split, also die Aufteilung der Verkehrsmenge auf die beiden Dienste Brief und Fernsprechen,³⁾ durch preispolitische Maßnahmen der betroffenen Unternehmen oder der Marktaufsicht nachhaltig beeinflusst werden kann, d. h. ob zwischen einzelnen Nachrichtenverkehrsdiensten ein konkurrierender Zusammenhang besteht. Dies wäre dann der Fall, wenn die oftmals geäußerte Hypothese, Brief- und Fernsprehdienst seien Substitute,⁴⁾ sich als stichhaltig erweisen sollte.

Zwischen zwei Gütern besteht in den Augen eines Konsumenten (Nachfragers) dann eine substitutionale Beziehung, wenn das eine Gut teilweise oder vollständig („perfekte“ Substitute) durch das andere Gut ersetzt werden kann, ohne daß der Nutzen, der dem Konsumenten aus dem gesamten Güterbündel erwächst, geschmälert wird. Bei einer Preiserhöhung des einen Gutes würde sich dann die Nachfrage nach dem Substitut ausweiten. Aus einem substitutionalen Zusammenhang läßt sich folglich eine direkte Konkurrenz zweier Güter ablesen.

Anschrift der Verfasser:
Dr. Matthias Ernst
Dr. Dirk Walpuski
Forschungsgruppe EcoTel
Lehrstuhl VWL III (Prof. Klatt)
Universität Würzburg
Sanderring 2
97070 Würzburg

1) Vgl. z. B. Berger/Schöttner (1991 a) und (1991 b).

2) Vgl. z. B. Jäger (1994).

3) Der modal split bezieht sich normalerweise auf die Aufteilung des Verkehrsaufkommens bzw. der Verkehrsleistung. Im Nachrichtenverkehr existieren aber keine brauchbaren Kennziffern für diese Größen, so daß auf die Verkehrsmenge (Briefe bzw. Telefonate) zurückgegriffen werden muß. Vgl. zu den Kennziffern Walpuski (1995), S. 11 ff.

4) Vgl. z. B. von Böventer (1989), S. 116, Braubach (1992), S. 98 und Ernst (1993), S. 1509.

Die wichtigsten Nachrichtenverkehrsdienste in der Bundesrepublik Deutschland stellen nach wie vor Briefdienst (materieller Nachrichtenverkehr) und Fernsprehdienst (immaterieller Nachrichtenverkehr) dar.⁵⁾

Es stellt sich nun die Frage, ob die eingangs gestellte Hypothese sowohl einer theoretischen als auch einer empirischen Überprüfung standhält oder ob sich eventuell keine oder andere Interdependenzen abzeichnen. Denkbar sind hierbei komplementäre, induktive oder neutrale Beziehungen.⁶⁾

2. Nachrichtenverkehr als wirtschaftliches Gut

Die beiden Nachrichtenverkehrsleistungen Brief- und Fernsprehdienst dienen der Raumüberwindung des Gutes „Information“. Im Gegensatz zur persönlichen Face-to-Face-Kommunikation ermöglicht Nachrichtenverkehr Kommunikation über den Raum hinweg. Im Falle des Briefverkehrs handelt es sich um materiellen Verkehr, da nicht die Information selbst, sondern ein standardisierter Informationsträger (beschriebenes Papier, bespielte Kassetten etc.) transportiert wird. Telefonverkehr ist im Gegensatz dazu immaterieller Nachrichtenverkehr (Telekommunikation). Bei dieser Nachrichtenverkehrsart wird die Information selbst in Form eines Signals (Lichtwelle, elektromagnetischer Impuls etc.) übertragen.⁷⁾

Nachrichten- bzw. Informationsübertragung ist jedoch ein sehr heterogenes Gut, welches sich anhand von fünf Ebenen klassifizieren läßt: Art, Form, Richtung, Bestimmtheit und Zeit.⁸⁾ Informationen können in Form von Sprache (einschließlich Tonübertragung), Texten, Fest- und Bewegtbildern sowie Daten übertragen werden.⁹⁾ Dabei kann lediglich nur eine Form der Übertragung auftreten oder aber eine Kombination mehrerer. In diesem Fall spricht man von Verbundkommunikation. Ein weiteres Merkmal ist die Richtung der Information. Die Kommunikation kann einseitig erfolgen oder aber zweiseitig (Dialog).

Auch die zeitliche Verwertbarkeit kann zur Klassifizierung herangezogen werden. Ist es nicht erforderlich, daß Expedient (der Absender der Nachricht) und Perzipient (der Empfänger der Nachricht) zum gleichen Zeitpunkt aktiv werden müssen, besteht also die Möglichkeit der Zwischenspeicherung, erfolgt die Informationsübertragung asynchron. Müssen jedoch aufgrund fehlender Speichermöglichkeiten und/oder -kapazitäten Expedient und Perzipient gleichzeitig agieren, spricht man von synchroner Kommunikation.¹⁰⁾

Darüber hinaus wird noch zwischen Individual- und Massenkommunikation differenziert.¹¹⁾ Bei der Individualkommunikation handelt es sich um einen exklusiven Austausch von Informationen zwischen zwei oder mehreren definierten Partnern. Demgegenüber

5) Vgl. dazu Abb. 2, S. 223.

6) Vgl. z. B. Ernst/Walpuski (1993), S. 100.

7) Vgl. Ernst/Walpuski (1993), S. 102 f.

8) Es finden sich noch weitere Ebenen (Pole, Weg, Kapazität, Struktur), die hier allerdings nicht relevant sind, vgl. Walpuski (1995), S. 122 ff.

9) Vgl. Maier (1984), S. 15.

10) Vgl. Picot/Anders (1986), S. 7.

11) Vgl. Maier (1984), S. 16 f.

bietet die Massenkommunikation (z. B. Wurfsendungen, Rundfunk) die Möglichkeit, Nachrichtenübertragung von einem Sender bzw. Anbieter von Informationsübertragungsdienstleistungen zu einer mehr oder weniger unbegrenzten Menge von Empfängern durchzuführen. Die Informationen sind entweder an unbestimmt viele gerichtet oder sie können von unbestimmt vielen zumindest abgerufen werden.

Eng mit diesem Merkmal der Bestimmtheit ist die Frage nach der Struktur verbunden. Informationen können entweder über Verteil- oder Vermittlungsnetze übertragen werden. Im allgemeinen bedient sich Individualkommunikation Vermittlungsnetzen, während Massenkommunikation über Verteilnetze abläuft.

3. Das Konzept der Verkehrswertigkeit

Das Gut als Transportobjekt ist jedoch nur ein Punkt, der bei der Analyse beachtet werden muß. Daneben muß auch auf die Leistungsfähigkeit der einzelnen Verkehrsträger eingegangen werden, um mögliche Interdependenzen zwischen Brief- und Telefondienst ableiten zu können. Ein Konzept zur Ermittlung der Leistungsfähigkeit eines Verkehrsmittels stellt die Verkehrswertigkeit dar. Dabei werden verschiedene Teilwertigkeiten (Qualitätsmerkmale) untersucht. Diese Teilwertigkeiten lassen sich in mengen-, weg- und zeitbezogene Eigenschaften einteilen.¹²⁾ Voigt nennt folgende sieben Teilwertigkeiten:¹³⁾

Massenleistungsfähigkeit, Sicherheit, Bequemlichkeit, Schnelligkeit, Berechenbarkeit von Beginn und Dauer der Leistung, Häufigkeit der Verkehrsbedienung und Netzbildungsfähigkeit. Dabei sind die ersten drei Qualitätsmerkmale mengenbezogen, die nächsten drei berücksichtigen den zeitlichen Aspekt und die letztgenannte Eigenschaft ist weg- bzw. raumbezogen.

Unter Massenleistungsfähigkeit versteht man den Grad der Fähigkeit, Transporte unterschiedlichen Volumens/Masse verschiedener Transportobjekte zu möglichst geringen Kosten durchzuführen.

Die Netzbildungsfähigkeit gibt den Grad der Fähigkeit eines Verkehrsmittels an, Transporte von einem Ort zu allen anderen Orten ohne Umladung durchführen zu können.

All diese Qualitätsmerkmale sollen darüber hinaus die Kosten berücksichtigen, d. h. sie sollen möglichst optimal sein und dabei keine oder nur geringe Kosten verursachen.

Anhand des Konzeptes der Verkehrswertigkeit und der spezifischen Eigenschaften der jeweils transportierten Güter werden Briefverkehr und Fernsprechdienst gegenübergestellt, um mögliche Interdependenzen aufzuzeigen.

3.1 Die Verkehrswertigkeit des Briefdienstes

Im Gegensatz zum Fernsprechdienst als Vertreter des immateriellen Nachrichtenverkehrs besitzt der Briefdienst keine eigenen, systemspezifischen Netze, er ist abhängig von

12) Vgl. Klatt (1965), S. 61.

13) Vgl. Voigt (1973), S. 73 ff.

standardisierten Verkehrsträgern, die die Nachrichten transportieren. Damit sind die Qualitätsmerkmale des Briefverkehrs abhängig von denen des Güterverkehrs; es handelt sich um eine abgeleitete Wertigkeit.¹⁴⁾

Die Netzbildungsfähigkeit ist eine zusammengesetzte Wertigkeit, sie muß sowohl die Seite der Expedienten als auch die der Perzipienten berücksichtigen.¹⁵⁾ Perzipientenbezogen erreicht diese Teilwertigkeit im Briefverkehr aufgrund der Leistung der bestehenden Verkehrsinfrastruktur für den Güter- und Personenverkehr mit seinen Kombinationsmöglichkeiten fast einen Idealzustand von unendlich. Innerhalb des Hoheitsgebiets einer Postverwaltung ist die Zustellung an nahezu jeden Ort gegeben. Auf Seiten der Expedienten ist die Netzbildungsfähigkeit nicht so stark ausgeprägt, da die Dichte des bestehenden Netzes von Poststellen und Briefkästen zwar einen sog. offenen Netzzugang¹⁶⁾ ermöglicht, aber der Zugang nicht von jedem beliebigen Punkt im Raum (z. B. von jeder Straßenecke) erfolgen kann.

Auch die Häufigkeit kommt einem optimalen Zustand nahe. Da es sich um einseitigen und asynchronen Nachrichtenverkehr handelt, kann der Expedient die Leistung zu jedem Zeitpunkt nachfragen, unabhängig davon, ob der Perzipient überhaupt in der Lage ist, die Information (den Brief) in Empfang zu nehmen.

Bei der Massenleistungsfähigkeit schneidet der Briefverkehr im Vergleich zu den ersten beiden Teilwertigkeiten schlechter ab, da lediglich die Informationsformen Text und Festbild übertragen werden können.

Ähnlich sieht es bei der Schnelligkeit aus. Da der Transport von Briefen im wesentlichen an den Güterverkehr gebunden ist, erreicht er höchstens die Geschwindigkeit des gewählten Verkehrsmittels. Diese differiert je nach Verkehrsträger. Jedoch wird selbst beim schnellsten Verkehrsmittel, dem Flugzeug, nicht annähernd die Schnelligkeit erreicht, die in der modernen Telekommunikation (Satellitenübertragungen, Glasfasertechnik) realisierbar ist. Ein Maß für die Schnelligkeit im Briefdienst ist das Konzept „E+x“ (Tag der Auslieferung: Einlieferungstag plus x Tage) der Deutschen Bundespost Postdienst. Ziel der Deutschen Bundespost Postdienst ist es, 90% des Sendungsvolumens nach der Formel „E+1“ (Zustellung spätestens am nächsten Werktag) zuzustellen.¹⁷⁾ Die Schnelligkeit im Briefdienst geht damit gegen null.

Demgegenüber ist die Berechenbarkeit von Beginn und Dauer der Nachrichtenübertragung weitgehend gegeben. Geht man davon aus, daß der Beginn der Leistung durch den Einwurf des Briefes in einen Postbriefkasten festgelegt ist, so kann der Expedient den Beginn vollkommen unabhängig bestimmen.¹⁸⁾ Die Dauer läßt sich nicht so einfach aufzeigen. Definiert man das Maß „E+1“ als „Fahrplan“, so lassen sich allerdings Abweichungen von diesem „Fahrplan“ schätzen. Die letzte Brieflaufzeitmessung des BMPT ergab, daß lediglich

14) Vgl. bereits Spranger (1961), S. 44 ff., Ernst/Walpuski (1995), S. 160 ff. oder ausführlicher Walpuski (1995), S. 160 ff.

15) Vgl. dazu Walpuski (1995), S. 169.

16) Vergleichbar mit dem Konzept Open Network Provision (ONP) im Telekommunikationssektor, vgl. dazu z. B. Ungerer (1989), S. 226 f.

17) Vgl. o. V. (1992a), S. 6.

18) Vgl. Walpuski (1995), S. 165.

86,1% aller Briefsendungen am nächsten Tag ausgeliefert werden. Die mittlere Dauer einer Sendung betrug 1,167 Tage.¹⁹⁾ Somit beträgt die durchschnittliche Abweichung von der Regeldauer 16,7%. Die Berechenbarkeit ist somit für die Beförderungszeit nur eingeschränkt gegeben.

Im Zusammenhang mit der Teilwertigkeit Sicherheit muß man zwei Aspekte betrachten. Zum einen, ob die Information überhaupt beim richtigen Perzipienten ankommt, zum anderen, in welchem Zustand sie ankommt. Die Sicherheit ist insoweit eine abgeleitete Wertigkeit, als die materiellen Informationsträger von anderen Verkehrsmitteln befördert werden. Deren Sicherheit bzw. Unfallhäufigkeit und Zuverlässigkeit ist ausschlaggebend für die Sicherheit der Informationsübertragung. Man kann also im Fall des Briefdienstes nur von einer eingeschränkten Sicherheit sprechen.

Das Qualitätsmerkmal Bequemlichkeit ist sicherlich schwer zu beurteilen. Einerseits ist es zeitaufwendig, einen Brief zu schreiben und an einer Poststelle oder Postnebenstelle aufzugeben, andererseits wird die Form des schriftlichen Nachrichtenverkehrs oftmals gerade deswegen bevorzugt, weil der Nachfrager aus der Tätigkeit des Schreibens allein schon einen Nutzen gewinnt.²⁰⁾ Hier schwankt der Grad der Bequemlichkeit mit den Bedürfnissen jedes einzelnen Benutzers.

Nicht zuletzt sind die Kosten zu betrachten. Der Kostenaspekt ist von besonderer Bedeutung, da jedes andere Qualitätsmerkmal in einem bestimmten Maße in Abhängigkeit der Kosten verbessert werden kann. Die Wertigkeiten sind somit letztendlich auch eine Funktion der Kosten.²¹⁾ Hier sind nur jene Kosten relevant, die dem Nachfrager direkt entstehen. Es sind dies die geltenden Preise in Form von Tarifen und Gebühren, die innerhalb des Briefverkehrs zwar einheitlich, aber unübersichtlich strukturiert,²²⁾ für den Nachfrager bei Inanspruchnahme der Leistung jedoch mit Sicherheit ex ante erkennbar sind.

3.2 Die Verkehrswertigkeit des Fernsprehdienstes

Die Qualitätsmerkmale des Fernsprehdienstes unterscheiden sich in einigen gravierenden Punkten von denen des Briefverkehrs.²³⁾ Vor allen Dingen ist die Wertigkeit nicht von anderen Verkehrsmitteln abhängig, da der Fernsprehdienst über eigene Netze verfügt.²⁴⁾ Die Netzbildungsfähigkeit ist als optimal zu bezeichnen – betrachtet man sowohl den leitungsgebundenen Fernsprehdienst als auch den Mobilfunk. Durch Einsatz neuer Techniken (hier ist vor allem die Satellitentechnik zu nennen) ist eine akustisch einwandfreie Übertragung auch über erhebliche Entfernungen an jeden Platz der Erde möglich.

19) Vgl. o. V. (1994), S. 10 und eigene Berechnungen.

20) So ist es in manchen Situationen für den Expedienten bequemer, eine asynchrone Nachrichtenübermittlung zu wählen, z. B. beim Erstellen eines Liebes- oder Abschiedsbriefs, einer Rechnung, einer Kündigung.

21) Vgl. Voigt (1973), S. 93 f.

22) Es existierten bis zum 1. 4. 1993 noch ca. 150 verschiedene Sendungsvarianten im Briefverkehr, die auf vier Basisprodukte sowie die Kategorien Europabriefe, Postkarten und Infopost-Standard (vormals Massendrucksache-Standard) reduziert wurden, vgl. o. V. (1992b), S. 5 f.

23) Vgl. Spranger (1961), S. 47 f. und Ernst/Walpuski (1995), S. 162 ff. oder ausführlicher Walpuski (1995), S. 160 ff.

24) Neben dem analogen und digitalen Fernsprechnet sind vor allem das im Aufbau begriffene ISDN Integrated Services Digital Network, diensteintegrierendes digitales Netz) sowie die Mobilfunknetze zu nennen.

Am schwächsten ist die Teilwertigkeit Massenleistungsfähigkeit ausgeprägt. Prinzipiell ist über das Telefon nur Sprachkommunikation möglich, weitere Bedürfnisse (Text-, Festbildkommunikation) können allein nicht befriedigt werden. Erst der Einsatz weiterer Dienste und Endgeräte (Telefax, Modem, Bildfernsprecher) erweitert die Leistungspalette.

Was die Geschwindigkeit angeht, kann man beim Fernsprehdienst aufgrund des hohen Synchronitätsgrads von einem idealen Zustand ausgehen. Mit Hilfe der Glasfaser- und Satellitentechnik wird bei der Raumüberwindung der Informationen eine Schnelligkeit erreicht, für die theoretisch die Lichtgeschwindigkeit die physische Grenze darstellt. Eine Einschränkung muß man jedoch machen. Die gewünschte Verbindung muß erst zustande kommen, bevor die Geschwindigkeitsvorteile ausgenutzt werden können. Ist der Perzipient jedoch nicht erreichbar, beträgt die Übertragungsgeschwindigkeit Null, es findet – und das ist wesentlich für die Analyse – in den Augen der Nachfrager keine Nachrichtenübermittlung statt.

Bei der Berechenbarkeit muß man differenzieren. Zwar läßt sich die Dauer der Übermittlung vom Expedienten (Anrufer) kontrollieren, der Beginn der Leistung ist aber vom Perzipienten abhängig, da dieser das Gespräch i. d. R. in Empfang nehmen muß.²⁵⁾

Strebt der Benutzer des Telefons einen Dialog an, kann er auch die Häufigkeit nicht so problemlos bestimmen wie im Briefverkehr, da dieser davon abhängt, ob eine Verbindung zustande kommt. Aussagen über Verbindungen, die aufgrund eines besetzten Anschlusses, eines Netzfehlers oder Wählens der falschen Nummer nicht zustande kommen (call failures), werden von der Deutschen Bundespost Telekom z. Z. nicht gemacht. Vergleiche mit anderen Industrieländern zeigen jedoch, daß diese „call failures“ für die Gespräche relativ gering sind (0,5 – 2,7%).²⁶⁾

Die Sicherheit hat durch den Stand der Technik einen hohen Grad erreicht. Sieht man von etwaigen Abhörmöglichkeiten ab,²⁷⁾ fallen Informationsverluste heutzutage kaum mehr ins Gewicht.

Auch die Bequemlichkeit ist in den letzten Jahren stetig gewachsen. Auto- und Mobilfunkanlagen ermöglichen praktisch eine Nachrichtenübertragung unabhängig vom Aufenthaltsort, das Aufsuchen von Übermittlungsstationen (und sei es nur das eigene Telefon als Endgerät eines Leitungsnetzes) ist nicht mehr erforderlich.

Nicht zuletzt sollen auch hier die Kosten der Benutzung der Verkehrsmittel, welche dem Nachfrager entstehen, betrachtet werden. Da einheitliche Benutzungsgebühren (Einheiten) für alle Fernsprehdienste (Telefon, Mobilfunk) gelten,²⁸⁾ differenzieren die Preise aufgrund unterschiedlicher Zeittakte (Orts-, Fern-, Auslandsgespräch) bzw. unterschiedlicher monatlicher Grundgebühren. Besitzt der Benutzer keinen Gebührenzähler, lassen sich die Gebühren und damit Preise für eine Leistung nicht kontrollieren.

25) Es sei denn, es bestünde die Möglichkeit zur Zwischenspeicherung (z. B. Anruferbeantworter). Aber dann käme kein Dialog zustande, es läge also ein anderes Gut vor.

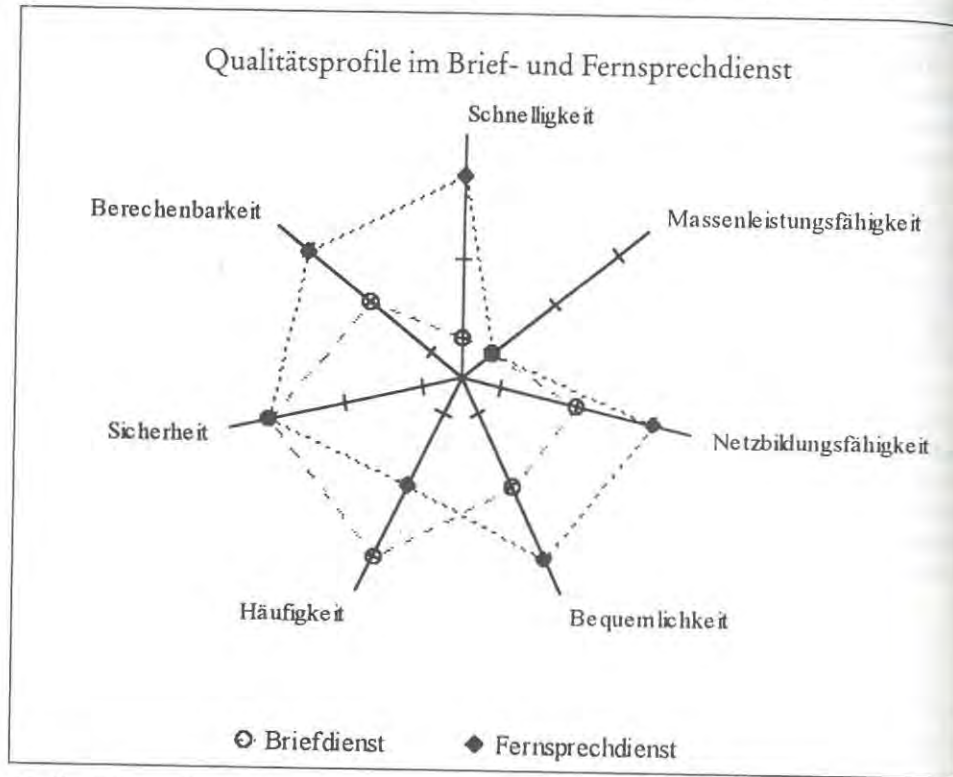
26) Vgl. OECD (1993), S. 71.

27) Abhörmethoden betreffen allerdings mehr das Problem der Geheimhaltung möglicher Informationen als ihren Verlust.

28) Die einzigen Unterschiede bestehen zwischen privaten und öffentlichen Fernsprechern.

Die zahlreichen Anfechtungen fehlerhafter Telefonrechnungen führen jedoch voraussichtlich noch 1995 zu einem Einzelnachweis der Gesprächsteilnehmer. Damit lassen sich die personen- und anschlussbezogenen Gebühren ex post ermitteln.

Abbildung 1: Vergleich der Verkehrswertigkeiten im Brief- und Fernsprechdienst²⁹⁾



Quelle: Eigener Entwurf

4. Verkehrsaffinität und Qualitätsprofil im Brief- und Fernsprechdienst

Das Komplement zur Verkehrswertigkeit ist die Verkehrsaffinität. Voigt verstand unter der Verkehrsaffinität ursprünglich „den Grad der Fähigkeit, Transporte zu ertragen. Es gibt Güter, die gegenüber Transporten völlig unempfindlich sind, und andere, die wertlos werden, verderben, unverkäuflich werden, wenn sie dem Transport auf einem bestimmten Beförderungsmittel ausgesetzt sind.“³⁰⁾ Die Verkehrsaffinität erhält man dann, wenn man

29) Die Achseneinteilungen entsprechen vom Zentrum nach außen den Wertigkeiten „niedrig“, „mittel“ und „hoch“.
 30) Voigt (1960), S. 40.

diesen Grad, Transporte zu ertragen (Verkehrsempfindlichkeit), in Beziehung setzt zu den technischen Bedingungen eines Verkehrsmittels (Teilwertigkeiten). Bei einer solchen Gegenüberstellung erkennt man, daß für jedes Gut ein Verkehrsmittel existiert, das den Erfordernissen, welche das Gut an das Verkehrsmittel stellt, am besten entspricht. Jedes Gut besitzt also eine spezielle Affinität zu irgendeinem Verkehrsmittel.³¹⁾

Je nach den Eigenschaften der Nachricht, den Zielen, die der Expedient mit dieser verfolgt, wird sich der Benutzer für eine Form des Nachrichtenverkehrs entscheiden oder aber, falls Briefverkehr und Telefondienst, bezogen auf das jeweilige Ziel, Substitute sein sollten, die Wahl abhängig machen von den jeweiligen Preisen.

Briefverkehr und Fernsprechdienst weichen sowohl in bezug auf die Verkehrswertigkeit (vgl. Abbildung 1) als auch in bezug auf die Verkehrsaffinität stark voneinander ab. Der Briefverkehr erweist sich für folgende Bedürfnisse als adäquates Verkehrsmittel: für asynchrone Kommunikation mit Möglichkeit zur Speicherung (Rechnungen, Gedichte usw.), für Massenkommunikation (z. B. Werbemittel) sowie zur Übertragung von Festbildern (Glückwunschkarten etc.).

Der Fernsprechdienst besitzt seine Systemvorteile im Bereich der Dialogfähigkeit (Absprachen, Rückfragen, Verabredungen), der Geschwindigkeit der Nachrichtenübermittlung sowie der Bequemlichkeit der Benutzung (hier ist vor allem der Mobilfunk zu nennen).

Somit kann man aufgrund der unterschiedlichen Qualitätsprofile und Gütereigenschaften (vgl. Abbildung 1) nur in wenigen Fällen von einer Substitution zwischen Brief- und Fernsprechdienst sprechen.³²⁾ Es ist eher anzunehmen, daß sich die beiden Dienste im großen und ganzen neutral zueinander verhalten; Preiserhöhungen beim Briefverkehr bzw. Anhebung der Telefengebühren führen selten zu einer erhöhten Anzahl von Telefonaten bzw. Briefen, und zwar nur dann, wenn die spezifischen Systemvorteile des Briefverkehrs (Telefondienst) unbedeutend sind. Der Brief kann niemals den Dialog ersetzen oder mit der Schnelligkeit des Telefons konkurrieren. Das Telefon ist hingegen für Massenkommunikation³³⁾ und den Transport von Text und Festbildern untauglich. Da in der heutigen Gesellschaft aber die Schnelligkeit der Nachrichtenübermittlung eine zunehmende Rolle spielt, liegt die Vermutung nahe, daß nur eine asymmetrische Substitutionsbeziehung zwischen Brief und Telefon besteht: das Telefon kann zwar ein Konkurrent für den Brief sein, vice versa gilt dies vermutlich kaum.³⁴⁾

Induktive Zusammenhänge sind auch in Einzelfällen denkbar, so kann z. B. eine Massensendung eine telefonische Bestellung nach sich ziehen oder eine schriftliche Einladung eine fernmündliche Antwort erhalten.

31) Vgl. Voigt (1953), S. 208 ff.
 32) Vgl. Ernst/Walpuski (1993), S. 106.
 33) So sind Werbemittel wie Wursendungen immer auf materiellen Nachrichtenverkehr angewiesen, vgl. z. B. Spranger (1961), S. 84.
 34) Vgl. Neumann (1984), S. 33.

5. Empirische Untersuchung zum Brief- und Fernsprechdienst

Die theoretischen Überlegungen haben gezeigt, daß die beiden betrachteten Leistungen Briefdienst und Fernsprechdienst sich sowohl in bezug auf ihre Wertigkeit als auch in bezug auf die Verkehrsaffinität stark unterscheiden, so daß es wenig sinnvoll erscheint, die eingangs gestellte Hypothese in dieser Form empirisch zu testen.

Die Vergleichbarkeit der beiden betrachteten Dienste ist nur unzureichend gegeben (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Klassifizierung von Brief- und Fernsprechdienst

Klassifikation	Briefdienst	Fernsprechdienst
Art	materiell	immateriell
Bestimmtheit	individual / massen	individual
Zeit	asynchron	synchron
Richtung	einseitig	zweiseitig
Form	Text, Festbild	Sprache
Struktur	vermittelt / verteilt	vermittelt

Quelle: Eigener Entwurf

So ist Massenkommunikation mittels Telefon überhaupt nicht möglich, und Interdependenzen zwischen der Infopost (vormals Massendrucksachen) und Fernsprechdiensten scheiden daher aus, eine empirische Falsifizierung eines substitutionalen Zusammenhangs bringt hier keine neuen Erkenntnisse.

Die empirische Analyse soll sich aus diesem Grund im Bereich des Briefdienstes auf den Basisdienst Briefe beschränken.³⁵⁾ Es fehlen somit alle Briefdienste, die nicht vordergründig der Individualkommunikation dienen: Infopost, Bücher- und Warensendungen, Wertbriefe und Wurfsendungen.³⁶⁾ Die Postkarten wurden aufgrund ihres relativ geringen Anteils am gesamten Sendungsvolumen von der Analyse ausgeklammert.

Zur Untersuchung wurden die beförderten Sendungen herangezogen, da für die eingelieferten Sendungen keine ausreichend langen Zeitreihen zur Verfügung standen.³⁷⁾

Für den Fernsprechdienst wurden die gesamten Gespräche als Grundlage verwendet (Orts-, Fern- und Auslandsgespräche).

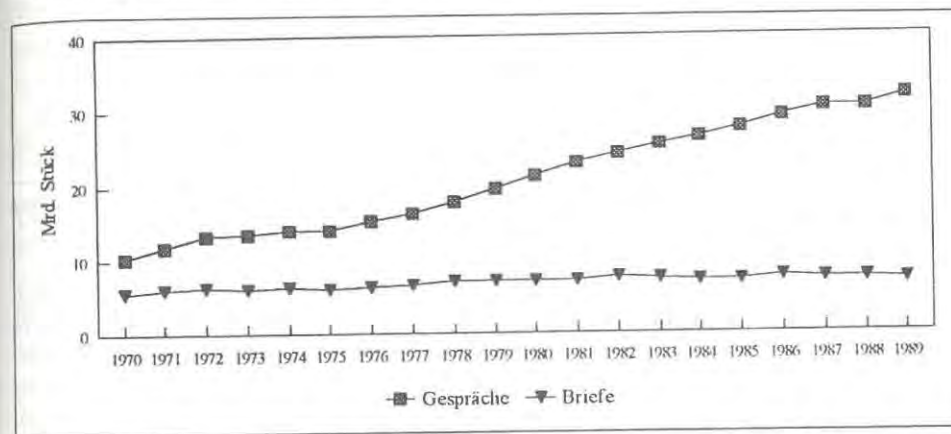
35) Auf die Einbeziehung der Dienste Einschreiben, Luftpost und Eilzustellungen soll aufgrund ihres im Vergleich zum Brief verschwindend geringen Aufkommens verzichtet werden.

36) So bezeichnet die Deutsche Bundespost Postdienst seit dem 1. 4. 1993 die Massendrucksachen als sog. Infopost und ordnet dieses Produkt der Massenkommunikation zu, vgl. o. V. (1993) S. 1.

37) Zu diesem Problem vgl. *Walpuski* (1995), S. 20 f.

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Briefe und der Ferngespräche im Zeitraum von 1970 bis 1989. Ältere Zahlen können für eine Untersuchung nicht herangezogen werden, da vor 1970 die Penetrationsrate der Fernsprechhauptanschlüsse in der Bundesrepublik Deutschland zu gering war, um einen Vergleich mit dem flächendeckenden Briefdienst zu ermöglichen. Aktuellere Zahlen können aufgrund der Wiedervereinigung und der damit verbundenen strukturellen Veränderungen nicht berücksichtigt werden.

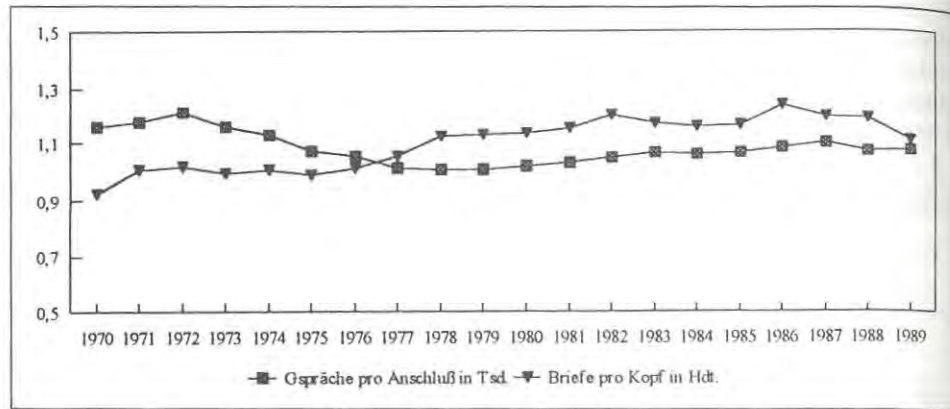
Abbildung 2: Entwicklung Ferngespräche und Briefe



Quellen: BMPF (1977), S. 162, Generaldirektion Postdienst (1990), S. 8 und 44.

Das vorhandene Datenmaterial ist jedoch für die empirische Überprüfung einer möglichen Substitutionsbeziehung nicht geeignet, da die beiden absoluten Größen letztendlich von der Penetrationsrate und der Bevölkerungsentwicklung nachhaltig beeinflusst werden. Aus diesem Grunde werden die Ferngespräche auf Hauptanschlüsse und die Briefsendungen auf Köpfe normiert. Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der normierten Größen.

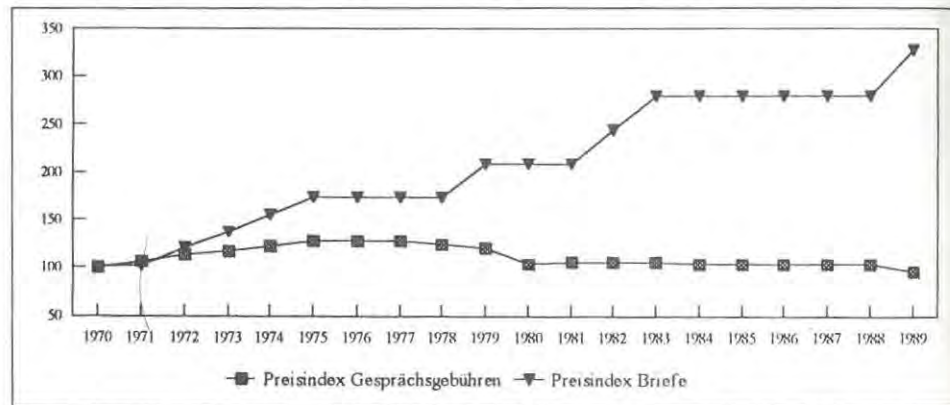
Abbildung 3: Entwicklung Ferngespräche / Anschluß und Briefe / Kopf



Quellen: BMPF (1977), S. 162, Generaldirektion Postdienst (1990), S. 8 und 44 sowie eigene Berechnungen.

Da die einzelnen Preise für die beiden Nachrichtenverkehrsdienste nicht ermittelbar sind, werden als monetäre Determinante die beiden Preisindizes Gesprächsgebühren und Briefe herangezogen. Für die Analyse ist folglich nur der Preis für die Nutzung (usage) des Fernsprehdienstes relevant, da ein Vergleich nur innerhalb der Gruppe sinnvoll ist, die bereits Zugang (access) zum Telefonnetz haben.³⁸⁾ Abbildung 4 zeigt, wie sich diese beiden Größen seit 1970 auseinanderentwickelt haben.

Abbildung 4: Entwicklung der Preisindizes im Brief- und Fernsprehdienst



Quelle: Statistisches Bundesamt (1978), S. 502, (1981), S. 518, (1986), S. 521 und (1993), S. 627 sowie eigene Berechnungen.

38) Zur modelltheoretischen Fundierung der Nachfrage nach Zugang (demand of access) und Inanspruchnahme (demand of usage) vgl. z. B. Taylor (1994), S. 8 ff.

Eine Maßzahl für die Abhängigkeit zweier Größen stellt die Elastizität dar. Die Kreuzpreiselastizität ϵ_{x_1, p_2} gibt an, um wieviel Prozent sich die Nachfrage nach einem Gut 1 verändert, wenn der Preis für Gut 2 (p_2) um genau ein Prozent variiert. Ist die Elastizität gleich null, bezeichnet man die Nachfrage als vollkommen unelastisch, zwischen beiden Gütern besteht folglich keine Beziehung. Für Werte $\epsilon_{x_1, p_2} > 0$ ist Gut 1 ein Substitut von Gut 2, erhöht sich der Preis von Gut 2, wird verstärkt Gut 1 nachgefragt. Für Werte $\epsilon_{x_1, p_2} < 0$ ist Gut 1 ein Komplement zu Gut 2.

Elastizitäten lassen sich berechnen als Quotient der Veränderungsrate (w) der abhängigen Variablen (Wirkung) und der Veränderungsrate der unabhängigen Variablen (Ursache).

Die Kreuzpreiselastizität der Nachfrage nach einem Gut (Ware oder Dienstleistung), x_1 , ϵ_{x_1, p_2} , läßt sich dann darstellen:

$$(1.1) \quad \epsilon_{x_1, p_2} = \frac{w x_1}{w p_2}$$

Um Aussagen über eine mögliche Substitutionsbeziehung zwischen dem Brief (als einem Bestandteil des gesamten Briefdienstes) und dem Fernsprehdienst zu erhalten, wurden zwei Analysen durchgeführt. In einem ersten Schritt wurde die Abhängigkeit der Verkehrsmenge im Briefdienst vom Preisindex für Telefongespräche untersucht.³⁹⁾

Das Modell läßt sich wie folgt beschreiben:

$$(1.2) \quad w x_1 = \epsilon_{x_1, p_2} \cdot w p_2$$

$w x_1$ = Veränderungsrate der Briefe pro Kopf
 ϵ_{x_1, p_2} = Kreuzpreiselastizität bezogen auf den Fernsprehdienst
 $w p_2$ = Veränderungsrate des Preisindex Gesprächsgebühren

Diese Analyse lieferte keine signifikanten Ergebnisse. Die zu akzeptierende Irrtumswahrscheinlichkeit bei Ablehnung der Nullhypothese

$$H_0 : \epsilon_{x_1, p_2} = 0$$

betrug 42,3% (F-Wert = 0,671).

Der zweite Schritt bestand in einer linearen Einfach-Regression, die eine mögliche Elastizität ϵ_{x_2, p_1} zwischen der Anzahl der Gespräche pro Anschluß und dem Preisindex der Briefe untersucht.

$$(1.3) \quad w x_2 = \epsilon_{x_2, p_1} \cdot w p_1$$

$w x_2$ = Veränderungsrate der Gespräche pro Anschluß
 ϵ_{x_2, p_1} = Kreuzpreiselastizität bezogen auf den Briefdienst
 $w p_1$ = Veränderungsrate des Preisindex der Briefgebühren

39) Die Berechnungen wurden mit dem statistischen System SAS Version 6.08 durchgeführt. Die Regressionsanalysen erfolgten mittels des „proc reg“-Verfahrens, wobei aufgrund der nicht vorhandenen Signifikanz des jeweiligen Interceptors (Ordinatenabschnitts) das „noint“-Modell gewählt wurde, vgl. dazu Wälpuski (1995), S. 181 ff.

Diese Analyse ergab ebenfalls keine signifikanten Resultate. Die zu akzeptierende Irrtumswahrscheinlichkeit bei der Ablehnung der Nullhypothese

$$H_0 : \varepsilon_{x_2, P_1} = 0$$

lag bei 65,76% (F-Wert = 0,203).

Somit läßt sich feststellen, daß sowohl aus theoretischer Sicht als auch aufgrund empirischer Untersuchungen keine Substitutionsbeziehung zwischen dem materiellen Briefdienst und dem immateriellen Fernsprehdienst nachzuweisen ist.

6. Ergebnisse und wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen

In diesem Beitrag wurde theoretisch und empirisch der Frage nachgegangen, ob zwischen Brief- und Fernsprehdienst eine substitutionale Beziehung besteht. Die theoretische Analyse der beiden Verkehrsdienstleistungen anhand der aus dem Güter- und Personenverkehr entlehnten Konzepte der Verkehrswertigkeit und der Verkehrsaffinität ließ die Vermutung einer Unabhängigkeit der Güterbeziehung (aus der Sicht der Nachfrager) realistisch erscheinen, ganz im Gegensatz zur eingangs formulierten Hypothese.

Es wurden allerdings nur die beiden Basisdienste Brief und Fernsprechen untersucht. Die Verwendung von zusätzlichen Endgeräten (Anrufbeantworter, Modem etc.) verändert natürlich das Qualitätsprofil (hier das Merkmal Berechenbarkeit des Fernsprehdienstes). Ebenso führt die Diffusion neuer Produkte zu abweichenden Qualitätsprofilen. Diese Innovationen versuchen, die existierenden Nachteile auszugleichen bzw. Vorteile auszubauen. Beispiel hierfür ist die E-Mail, welche bestimmte Eigenschaften des Briefdienstes mit Eigenschaften des Fernsprehdienstes kombiniert.

Aufgrund der empirischen Tests läßt sich sagen, daß die angenommenen Substitutions- und somit Konkurrenzbeziehung weder einer theoretischen noch einer empirischen Überprüfung standhält.

Dieses Resultat gibt einen Einblick in vermutete und tatsächliche Wettbewerbsverhältnisse auf dem Markt für materiellen und immateriellen Nachrichtenverkehr und ist in zweierlei Hinsicht von Bedeutung.

Zum einen können die Anbieter von Brief- und Telefondiensten in ihrer Preispolitik weitgehend unabhängig agieren. Dies bedeutet, daß für diejenigen Kommunikationsbedürfnisse, bei denen der materielle Nachrichtenverkehr, d. h. der Transport des originären Informationsträgers, im Vordergrund steht, die Nachfrage preisunelastisch ist und Preisdifferenzierungen in gewissem Rahmen erfolgreich sein dürften.

Zum anderen muß die Marktaufsicht (hier Bundesministerium für Post und Telekommunikation) bei der Regulierung von Marktzutritt (Privatisierung), Angebot (Monopol- und Pflichtleistungen) und der Tarifstruktur (Festsetzung und Genehmigung) die vermuteten und tatsächlichen Konkurrenzbeziehungen beachten. So dürfte die wesentliche Konkurrenz weniger zwischen Brief- und Fernsprehdienst als vielmehr zwischen Brief- und

Kommunikationsdiensten mit ähnlichem Qualitätsprofil⁴⁰⁾ (vor allem im Geschäftsverkehr) liegen. Die Analyse dieser Interdependenzen bleibt jedoch weiteren, detaillierten Untersuchungen und Tests überlassen.

Abschließend lassen sich folgende Ergebnisse zusammenfassen:

1. Keine Substitutionsbeziehung/Konkurrenzbeziehung zwischen Brief- und Fernsprehdienst.
2. Unabhängige, selbständige Preispolitik ist möglich; preispolitische Maßnahmen tangieren demnach den modal split zwischen den beiden Nachrichtenverkehrsdiensten bisher nicht.
3. Die Qualitätsprofile weisen in den Augen der Nachfrager nur geringe Ähnlichkeiten auf. Beide Dienste befriedigen verschiedene Marktsegmente.
4. Im spezifischen Marktsegment ist die Nachfrage aufgrund fehlender Alternativen relativ preisunelastisch.
5. Die Marktaufsicht muß nicht Brief- und Fernsprehdienst (die früheren Monopolbereiche) und deren Wechselwirkungen ins Visier nehmen, sondern vielmehr die Nachrichtenverkehrsdienste Telefax und Brief.

Abstract

Since the reforms of the structure of the postal and telecommunications markets in Germany, material and immaterial communication services are supplied by various private and public companies. This article deals with the question, whether the modal split between traditional postal services and telephone service can be changed by pricing policy. Starting at the concepts of "transport valency" (Verkehrswertigkeit) and "transport affinity" (Verkehrsaffinität) potential substitution effects between these two services are theoretically and empirically examined. The derivation of quality profiles for both services yields, that the services are very heterogenous in the relevant valencies, so that substitutional effects and, from that a direct competition can be neglected. This result is emphasized by an empirical evaluation of the statistical datas of the two decades before the german unification.

⁴⁰⁾ Hier ist vor allen Dingen das Telefax zu nennen, vgl. Ernst/Walpuski (1995), S. 167 f.

Anhang

Jahr	Gespräche in Mrd.	Anschlüsse in Mio.	Gespräche pro Anschluß in Tsd.	beförderte Briefe in Mio.	bef. Briefe pro Kopf
1970	10,22	8,79	1,162	5596,4	92,27
1971	11,68	9,90	1,180	6147,7	100,32
1972	13,13	10,80	1,216	6265,5	101,55
1973	13,52	11,62	1,163	6155,7	99,31
1974	13,90	12,31	1,129	6250,3	100,70
1975	14,06	13,12	1,072	6100,1	98,63
1976	15,30	14,51	1,054	6228,2	101,15
1977	16,23	16,05	1,011	6457,1	105,32
1978	17,74	17,61	1,007	6907,4	112,59
1979	19,30	19,23	1,004	6951,6	113,25
1980	21,19	20,85	1,016	6976,7	113,37
1981	22,78	22,09	1,031	7115,5	115,39
1982	24,16	23,03	1,049	7404,7	120,21
1983	25,41	23,86	1,065	7179,4	116,96
1984	26,43	24,92	1,061	7107,7	116,28
1985	27,62	25,91	1,066	7114,9	116,69
1986	28,99	26,73	1,085	7545,8	123,68
1987	30,33	27,55	1,101	7311,1	119,70
1988	30,42	28,41	1,071	7306,3	118,90
1989	31,71	29,40	1,078	6919,7	111,49

Jahr	Preisindex Gesprächsgebühren	Preisindex Briefe	Veränderungsrate Gespräche pro Anschluß	Veränderungsrate der Briefe pro Kopf
1970	100,0	100,0	-	-
1971	104,7	101,6	0,0155	0,0872
1972	113,3	120,0	0,0305	0,0123
1973	116,6	136,8	-0,0436	-0,0221
1974	121,8	155,8	-0,0292	0,0140
1975	127,1	174,7	-0,0505	-0,0206
1976	127,1	174,7	-0,0170	0,0256
1977	127,0	174,7	-0,0408	0,0412
1978	124,4	174,7	-0,0040	0,0690
1979	120,7	209,7	-0,0030	0,0059
1980	103,7	209,6	0,0120	0,0011
1981	104,8	209,6	0,0148	0,0178
1982	104,5	244,0	0,0175	0,0418
1983	104,4	278,8	0,0153	-0,0270
1984	103,8	278,8	-0,0038	-0,0058
1985	103,3	278,8	0,0047	0,0035
1986	102,9	278,8	0,0178	0,0599
1987	102,6	278,8	0,0147	-0,0322
1988	102,5	278,8	-0,0272	-0,0067
1989	96,3	327,3	0,0065	-0,0623

Jahr	Veränderungsrate des Preisindex Briefe	Veränderungsrate des Preisindex Gesprächsgebühr
1970	-	-
1971	0,0160	0,0470
1972	0,1811	0,0821
1973	0,1400	0,0291
1974	0,1389	0,0446
1975	0,1213	0,0435
1976	0,0000	0,0000
1977	0,0000	-0,0008
1978	0,0000	-0,0205
1979	0,2003	-0,0297
1980	-0,0005	-0,1409
1981	0,0000	0,0106
1982	0,1641	-0,0029
1983	0,1426	-0,0010
1984	0,0000	-0,0058
1985	0,0000	-0,0048
1986	0,0000	-0,0039
1987	0,0000	-0,0029
1988	0,0000	-0,0010
1989	0,1740	-0,0605

Quellen: BMPF (1977), S. 162 f., Generaldirektion Postdienst (1990), S. 8, 44, und 49 sowie Statistisches Bundesamt (1978), S. 502, (1981), S. 518, (1986), S. 521, (1993), S. 50, 660, 672 und 680.

Literaturverzeichnis

- Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (BMPF, 1977): Statistisches Jahreshaft der Deutschen Bundespost, Rechnungsjahr 1976, Bonn 1977.
- Berger, Heinz/Schöttner, Hubert (1991a): Auswirkungen der Poststruktur-Reform auf Telekommunikation und Information, Teil I, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 14, Heft 3, 1991, S. 223 – 234.
- Berger, Heinz/Schöttner, Hubert (1991b): Auswirkungen der Poststruktur-Reform auf Telekommunikation und Information, Teil II, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 14, Heft 4, 1991, S. 329 – 345.
- Braubach, Ursula (1992): Deregulierung der Postdienste, Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Bd. 90, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Köln 1992.
- Ernst, Matthias (1993): Nachrichtenverkehr, in: Dichtl, Erwin/Issing, Otmar: Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, 2. überarb. und erw. Ausgabe, Band 2, München 1993, S. 1509 – 1510.
- Ernst, Matthias/Walpuski, Dirk (1993): Verkehrswissenschaftliche Implikationen der Telekommunikation, in: Ernst, Matthias/Kopf, Jürgen (Hrsg.): Elemente volkswirtschaftlicher Forschung und Lehre, Festschrift für Sigurd Klatt zum 65. Geburtstag, Berlin 1993, S. 99 – 122.
- Ernst, Matthias/Walpuski, Dirk (1995): Nachfragebeziehungen zwischen Post- und Telekommunikationsleistungen in: Berger, Heinz/Knauth, Peter (Hrsg.): Marktorientierte Postpolitik – Vom Monopol zum Wettbewerb, erscheint 1995, S. 157 – 169.
- Generaldirektion Postdienst (Hrsg., 1990): Statistisches Jahrbuch 1989, Bonn 1990.
- Jäger, Bernd (1994): „Postreform II“, Ökonomische Analyse der Reformgründe und -eckpunkte, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 43, 1994, S. 15 – 46.
- Klatt, Sigurd (1965): Die ökonomische Bedeutung der Qualität von Verkehrsleistungen, Verkehrswissenschaftliche Forschungen, Band 11, Berlin 1965.
- Maier, Herbert (1984): Die Kommunikationstechnik, Köln 1984.
- Neumann, Karl-Heinz (1984): Gebührenpolitik im Telekommunikationsbereich, Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik, Bd. 79, Baden-Baden 1984.
- OECD (Hrsg., 1993): Communications Outlook 1993, Paris 1993.
- O. V. (1992a): Qualitätsregulierung im Briefdienst, Postministerium läßt Brieflaufzeiten messen, in: Post Politische Information, Oktober 1992, S. 6.
- O. V. (1992b): Strategisches Programm „Brief 2000“, Neues Produkt-, Preis- und Betriebskonzept im Briefdienst, in: Post Politische Information, November 1992, S. 5 – 6.
- O. V. (1993): Konzept „Brief 2000“ genehmigt, Längere Übergangszeiten bei Infopost, in: Post Politische Information, Januar 1993, S. 1 – 2.
- O. V. (1994): Brieflaufzeitmessungen: Qualität steigt weiter – neue Bundesländer holen auf, in: Post Politische Information, Januar 1993, S. 1 – 2.

Picot, Arnold/Anders, Wolfgang (1986): Telekommunikationsnetze als Infrastruktur neuerer Entwicklungen der geschäftlichen Kommunikation, in: *Hermanns, Arnold* (Hrsg.): Neue Kommunikationstechniken, Grundlagen und betriebswirtschaftliche Perspektiven, München 1986, S. 6 – 15.

Spranger, Peter-Henning (1961): Theorie des Nachrichtenverkehrs als Grundlage für die Beurteilung von Integrationsmaßnahmen einer Europäischen Postunion, Dissertation, Berlin 1961.

Statistisches Bundesamt (Hrsg., 1978): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1978.

Statistisches Bundesamt (Hrsg., 1981): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1981.

Statistisches Bundesamt (Hrsg., 1986): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1986.

Statistisches Bundesamt (Hrsg., 1993): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1993.

Taylor, Lester D. (1994): Telecommunications Demand in Theory and Practice, Dordrecht, Boston, u. a. 1994.

Ungerer, Herbert (1989): Telekommunikation in Europa, Luxemburg 1989.

Voigt, Fritz (1953): Verkehr und Industrialisierung, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 109. Bd. 1953, S. 191 – 239.

Voigt, Fritz (1960): Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Verkehrssystems, Verkehrswissenschaftliche Forschungen, Schriftenreihe des Verkehrswissenschaftlichen Seminars der Universität Hamburg, Band 1, Berlin 1960.

Voigt, Fritz (1973): Verkehr, Erster Band, Erste Hälfte, Die Theorie der Verkehrswissenschaft, Berlin 1973.

von Böventer, Edwin (1989): Einführung in die Mikroökonomie, 6. Auflage, München, u. a. 1989.

Walpuski, Dirk (1995): Die Nachfrage im Nachrichtenverkehr – eine mikroökonomische und verkehrswirtschaftliche Analyse am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Dissertation Universität Würzburg, München erscheint 1995.

INHALT DES HEFTES:

Rationalisierungs- und Verlagerungspotentiale
 im Luftverkehr der
 Bundesrepublik Deutschland
 Von Frank Weingarten, Bonn

Seite 233

Strategie für den ÖPNV
 im dünnbesiedelten ländlichen Raum
 Von Gottfried Ilgmann, Hamburg

Seite 265

Verkehrswege als Einsatzfaktor
 effizienter Produktion:
 Zum Zusammenhang zwischen
 Produktionsverlagerungen und
 verkehrlichen Wirkungen
 Von Franz Merath, Mannheim

Seite 279

Buchbesprechung

Seite 291

Manuskripte sind zu senden an die Herausgeber:
 Prof. Dr. Herbert Baum
 Prof. Dr. Rainer Willeke
 Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln
 50923 Köln

Verlag – Herstellung – Vertrieb – Anzeigen:
 Verkehrs-Verlag J. Fischer, Paulusstraße 1, 40237 Düsseldorf
 Telefon: (02 11) 991 93-0, Telefax (02 11) 6 80 15 44
 Telex 8 586 633 vvf

Einzelheft DM 22,30 – Jahresabonnement DM 82,05
 zuzüglich MwSt und Versandkosten

Für Anzeigen gilt Preisliste Nr. 11 vom 1. 1. 1995
 Erscheinungsweise: vierteljährlich

Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, photographische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u. ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.