

Verkehrsordnung im Wandel und noch ohne Konzept

VON RAINER WILLEKE, KÖLN

In Deutschland gibt der Verkehrssektor die selten gebotene Gelegenheit, eine Transformation der Marktordnung für die beiden konträren Fälle der Regulierung und der Deregulierung in ihren Abläufen gut darstellen und beurteilen zu können. Der Erfahrungsbefund und die Analyse der aktuellen Lage zeigen aber nicht nur die sachgegebenen Schwierigkeiten, die nach sechs Jahrzehnten Zwangskoordination der Fundierung eines liberalisierten Verkehrssystems entgegenstehen. Es wird zudem immer deutlicher, daß dem Deregulierungs- und Liberalisierungsprogramm noch der entscheidende ordnungspolitische Abschluß fehlt.

1. Die Krise und das falsche Rezept

Die Transformationsspirale begann in der Weltwirtschaftskrise. Der bis dahin in der Angebotsgestaltung und Preisbildung frei operierende gewerbliche Güterkraftverkehr wurde von 1931 an einer in Schritten ausgeweiteten staatlichen Festpreisbindung und Angebotsbeschränkung mit einer Betriebskonzessionierung und Fahrzeugkontingentierung unterworfen.¹ Die Marktregulierung, zunächst nur als vorübergehende Krisenmaßnahme eingestuft, wurde 1935 durch ein neues Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG) bestätigt und durch die Bildung des „Reichskraftwagenbetriebsverbandes“ (RKB) - einem straff geführtem Zwangskartell - institutionell verfestigt. Den Anstoß zu dieser weitgehenden Marktregulierung des gewerblichen Straßengüterverkehrs hatten Notsignale der Deutschen Reichsbahn gegeben. Deren seit alters her als sehr solide geltende Finanzbasis wurde im Strudel der Weltwirtschaftskrise durch dramatische Aufkommensverluste im damals noch ergebnisdominanten Güterverkehr und zudem allerdings auch schon durch erste Wettbewerbswirkungen des aufkommenden Straßengüterverkehrs erschüttert. Die Führung der Reichsbahn stellte geschickt die Last des neuen, frei und ohne politische Auflagen agierenden Konkurrenten in den Vordergrund der Ursachenanalyse und ersuchte die Reichsregierung um Wettbewerbsschutz. Diese kam dem Ersuchen ihres Unternehmens mit einer Notverordnung des Reichspräsidenten zügig nach.

In der ersten Hälfte der dreißiger Jahren wurden als Reaktion auf die anhaltende Konjunkturschwäche mit stark geschrumpften Massengutaufkommen nicht nur in Deutschland, sondern in vielen Ländern wettbewerbsdämpfende Maßnahmen zum Schutz des bedrängten, regelmä-

Anschrift des Verfassers:
Prof. Dr. Rainer Willeke
Wüllnerstraße 140
50935 Köln

¹ Die Tarifbildung und die Angebotspolitik der Deutschen Reichsbahn unterstanden ohnedies dem Reichsverkehrsminister. Für die Binnenschifffahrt - ohne das Rheinstromgebiet - wurde ebenfalls durch eine Notverordnung 1932 eine Frachtenbindung eingeführt. Vgl. van Suntum, U., Verkehrspolitik, München 1986, S. 97 ff.

big noch von Staatsbetrieben geführten Schienenverkehrs ergriffen. Neben der Übernahme laufender Verluste waren es hauptsächlich Beschränkungen des Straßenwettbewerbs.² Doch nirgendwo waren die Eingriffe so einschneidend wie in Deutschland; hier wurden sie zum Vorläufer des allgemein Preis- und Lohnstops von 1936 und der sich als organisatorische Stütze der Zentralverwaltungswirtschaft ausbreitenden Zwangskartellierung. Das verkehrspolitische Regulierungsmuster war aber auch wegen der gewählten Einzelmaßnahmen volkswirtschaftlich besonders schädlich. Drei Fehler waren es vor allem, die noch heute negativ auf die Funktionsteilung und Kooperation der Verkehrsträger nachwirken.

Als erstes wurden die Sätze des neuen Reichskraftwagentarifs (RKT) in der Höhe der jeweils entsprechenden Eisenbahntarife festgelegt und dies trotz der völlig unterschiedlichen Kostenstrukturen und Leistungsbedingungen. Diese "Tarifparität" sollte – das war die schlichte Überlegung – eine Preisunterbietung durch den Straßenwettbewerber verhindern. Zweitens beließen es die Bahn und die Bahnpolitik aus Gründen vermeintlich „gemeinwirtschaftlicher Wirkungen“ bei der Systematik der Tariffdifferenzierung, die in der Zeit der fast unbestrittenen Monopolstellung entwickelt worden war, mit einer weit überdehnten Staffelfung nach dem Güterwert,³ einer im Blick auf die Kostenverläufe viel zu geringen Mengenrabattierung und einer schematischen Entfernungstaffelfung, die auf Kilometern und nicht auf konkrete, dem Wettbewerb ausgesetzte Marktrelationen aufgebaut war und damit in keiner Weise den neuen Marketingerfordernissen entsprach. Mit dieser Tarifstruktur des Marktführers Eisenbahn fanden die mit Genehmigungen ausgestatteten Lkw-Unternehmen die Möglichkeit, über die Bedienung der Fläche hinaus durch eine Akquisitionskonzentration auf den Transport von hochtarifierten Güterarten zwischen Wirtschaftsschwerpunkten, die ein weitgehend paariges Aufkommen erbrachten, beträchtliche Differenzialgewinne zu erzielen, die zu einer weiteren Ausdehnung des Angebotsfächers eingesetzt werden konnten.

So etablierte sich der Straßengüterverkehr auch beim Transport relativ hochwertiger Fertig- und Zwischengüter in größeren Lademengen und über zunehmend weitere Entfernungen und zwar über das Maß hinaus, das sich bei einer aktiven Wettbewerbsstrategie der Bahn, insbesondere bei einer erfolgsorientierten Preisgestaltung nach einer durchgreifenden Tarifreform. Zudem zeigte sich die Bahn unwillig und auch wohl unfähig zu einer kommerziell ausgerichteten, offenen und flexiblen Kooperation mit dem privaten Speditionsgewerbe. Exklusive Verbindungen mit "amtlichen Rollfahrunternehmen" und privilegierende Einzelvereinbarungen, besonders der "Schenker-Vertrag", verschnupften das private Gewerbe auf Dauer. Die Bahn verlor mit ihrer überheblichen und marktfernen Vorgehensweise nahezu das gesamte Stückgüteraufkommen. In diesem Umschichtungsprozeß veränderten sich zum Nachteil der Bahn zudem der Aufbau und die Funktionsweise des Speditionsgewerbes. Die früher als

² In den Vereinigten Staaten übernahm z.B. die schon 1887 zur Bekämpfung von Monopolmißbräuchen der Eisenbahnen gegründete Interstate Commerce Commission (ICC) Preis- und Angebotskontrollen auch für den über die Grenzen der Einzelstaaten hinaus gehenden Straßengüterverkehr.

³ Zusammen mit den Klassen des Regeltarifs muß hier auch an die große Zahl von ermäßigten Ausnahmetarifen gedacht werden.

neutrale Vermittler und Besorger tätigen Firmen wandelten sich in überwiegender Zahl zu Kfz-Spediteuren, die neben ihren Umschlag- und Lagereinrichtungen einen eigenen Fuhrpark zum Selbsteintritt aufbauten. . Schließlich und drittens kam es zu einer im internationalen Vergleich atypischen und für eine produktivitätsorientierte Arbeitsteilung insgesamt ungünstigen Expansion des Werkverkehrs. Denn hier lag der einzige Fluchtweg aus dem Griff des verkehrsträgerübergreifenden Zwangskartells, um dessen Fortbestand die verladende Wirtschaft mit Erfolg kämpfte. Produktions- und Handelsunternehmen konnten sich mit eigenen Fahrzeugen, deren Zahl nicht begrenzt wurde, der Angebots- und Preisstarrheit des regulierten Gewerbes entziehen.

2. Bumerangeffekte der Regulierung

Ganz im Gegensatz zur erklärten verkehrspolitischen Absicht wirkte sich so das zum Schutz der Eisenbahn entwickelte Regulierungssystem zu deren Nachteil aus. Um hier keinerlei Missverständnis aufkommen zu lassen: Mit Sicherheit hätte sich der Straßenverkehr und zuerst vornehmlich der Straßengüterverkehr auch ohne die falschen Signale auf Grund seiner für viele Verkehrsaufgaben überlegenen Leistungs- und Kostenqualitäten expansiv zum dritten großen Verkehrsträger entwickelt. So geschah es in aller Welt. Doch die Vorgaben der Regulierung führten dahin, daß sich das Wachstum des Straßengüterverkehrs künstlich beschleunigte und dabei auch noch eine für die Verkehrsteilung suboptimale Ausrichtung erhielt. Die Leistungsexpansion auf der Straße konnte sich trotz der Konzessionierung und Kontingentierung, also trotz der Begrenzung der einsetzbaren Fahrzeuge durch starke technische und organisatorische Fortschritte im Bau und in der Einsatzweise der Lastkraftwagen durchsetzen. Das Verhältnis zwischen der Eisenbahn und dem privaten Kraftverkehrs- und Speditionsgewerbe blieb durch Mißtrauen belastet; die Neigung zu Kooperationen und Vernetzungen ging nicht über das durch die technische Abwicklung des Zu- Ablaufs notwendige Maß hinaus.

Die regulierungsbedingte Fehlsteuerung, die für den gesamten Transport- und Logistikbereich zu Leistungsrückständen und überhöhten Kosten führte, wurde - abgesehen von einigen kritischen Stimmen aus der Wissenschaft -, nicht durchschaut und die Konsequenzen nicht vorausgesehen. Die sich aufbauenden Ineffizienzen konnten vielmehr zunächst über fünfzehn Jahre hinweg durch den Gang der politischen Ereignisse verdeckt und versteckt bleiben. Zuerst hatten die staatlichen Beschäftigungsmaßnahmen, dann die Rüstungskonjunktur, schließlich die Kriegswirtschaft und am Ende nach dem Zusammenbruch die Transportverschwendung im Zeichen der Reichsmarkschwemme nicht nur Vollausslastung aller Transportkapazitäten, sondern an allen Ecken und Enden Engpässe entstehen lassen. Offene Rivalität und spitzer Wettbewerb zwischen Schiene und Straße waren kein aktuelles Thema. Es fehlte der ordnungspolitische Durchblick, aber eben auch ein spürbarer Marktdruck, das Ende des Eisenbahnmonopols zu akzeptieren und das noch immer dem obsoleten Monopolmodell entsprechende Angebots- und Preissetzungssystem in eine Ordnung funktionstüchtigen Wettbewerbs zu überführen.

Dies hätte sich allerdings nach der Währungsreform von 1948 und nach der Ordnungswende zur Marktwirtschaft gründlich ändern sollen. Auch die jetzt, nach dem Wegfall der inflationsgefütterten Übernachfrage, immer klarer erkennbaren Veränderungen in den Angebots-Nachfrageverhältnissen auf den Verkehrsmärkten und in den Wettbewerbsaussichten der Verkehrszweige hätten zu einer einschneidenden marktwirtschaftlich ausgerichteten Ordnungsreform des Verkehrssektors führen müssen.⁴ Doch es kam anders, zum Schaden des Verkehrs und der Volkswirtschaft.⁵

3. Die verpaßte Ordnungsreform

Aus der Distanz von nunmehr fünfzig Jahren muß es verwundern, daß der in Deutschland extrem regulierte Verkehrssektor von der historischen Wende von der Zwangswirtschaft zu einer marktwirtschaftlichen Koordination und Wettbewerbssteuerung ausgenommen wurde und mit nur unwesentlichen institutionellen Retuschen überleben konnte. Doch damals konnten die Fehlentwicklungen in der Praxis noch nicht mit bloßem Auge erkannt werden.⁶ Ferner waren die faktischen politischen Voraussetzungen für eine wirkliche Liberalisierung des Verkehrssektors denkbar schlecht. Denn seltsamerweise sprach das tatsächliche und mehr noch das vermeintliche Eigeninteresse nahezu aller Beteiligten gegen eine umfassende Deregulierung und Liberalisierung. Die Bahn und die Masse der engspurig denkenden Verkehrspolitiker glaubten entgegen der langsam, aber unaufhaltsam evident werdenden Erfahrung noch immer, daß die Weiterführung der Verkehrsmarktregulierung dem Schienenverkehr und der von ihm getragenen "gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung" den notwendigen Flankenschutz böte und weiterhin bieten müsse. Anderenfalls, bei freiem Wettbewerb, würde alles noch schlechter und schwieriger. Das schönfärberisch „kontrollierte Wettbewerbsordnung“ genannte System sei unverzichtbar und habe sich bewährt. Die etablierten gewerblichen Konkurrenten der Bahn, die Unternehmen des Güterkraftverkehrs und der Binnenschifffahrt genossen als Insider die Wettbewerbsbeschränkungen und hatten verständlicherweise überhaupt keinen Grund, eine Änderung anzustreben. Für die Verbände des Güterkraftverkehrs und der Binnenschifffahrt, die gerne dem Gedanken an eine „Selbstverwaltung der Wirtschaft“ nachgingen, war das Regulierungssystem in ihrem traditionellen Verständnis geradezu konstitutiv. Selbst – und das erstaunt am meisten – die verladende Wirtschaft auf der entgegengesetzten Marktseite, an sich doch der geborene marktwirtschaftliche Widerpart des großen Verkehrskartells, wollte noch überwiegend „Ruhe“ und „Transparenz“ an der Verkehrsfront und gab

⁴ Der durch die Marktfakten und den neuen Ordnungsansatz der Erhardschen Wirtschaftspolitik ausgelöste Transformationsdruck wurde in der Wissenschaft nicht völlig übersehen. Vgl. Schmitt, A., Verkehrsordnung durch Wettbewerb oder Zwang? Ein Beitrag zum Problem Schienen: Straße, Jahrbuch ORDO, 3. Band (1950), S. 173 - 210.

⁵ Vgl. Willeke, R., Zur Liberalisierung der Marktordnung des Straßengüterverkehrs, Kaarst 1984.

⁶ Die nach der Währungsreform schnell einsetzende Verschlechterung der Wirtschafts- und Finanzlage der Bundesbahn wurde mit der Vorhaltung von Überkapazitäten und einer in der Gesamtpreisentwicklung ungenügenden Anpassung der „staatlich administrierten Preise“ zu erklären versucht.

sich mit der Freiheit des Werkverkehrs zufrieden.⁷ Auch hatten Transport und Logistik als wesentliche Elemente von Marketing und Kostenkontrolle noch nicht das Interesse der Vorstandsetagen erreicht.

Die Reformresistenz des Verkehrssektors wurde ideologisch durch eine "Besonderheitenlehre" gestützt, mit der die Eigeninteressen der Kartellmitglieder gut verschleiert werden konnte. In der langen Zeit der Staatsnähe und Zwangsabstimmung hatte sich weithin herrschend die Meinung gebildet, Besonderheiten des Verkehrs, nämlich instabile, zu "ruinöser Konkurrenz" tendierende Marktformen, übergroße Anpassungsschwierigkeiten – besonders ein verzögerter Marktaustritt - und nicht zuletzt strukturpolitische Zielvorgaben des Staates, z.B. solche der Raumordnung und Regionalförderung, begründeten einen Sonderstatus.⁸ Tatsächlich könne der Verkehr könne nur als reguliertes Ausnahmesegment jene Verlässlichkeit und Durchsichtigkeit bieten, die für das Funktionieren der "übrigen" marktwirtschaftlich geordneten Wirtschaft erforderlich sei. Der Verkehrssektor müsse nach eigenen Gesetzlichkeiten eine „verkehrskonforme“ und nicht eine „marktkonforme“ Ordnung haben und behalten.⁹

4. Eisenbahnkrise als Ordnungsbremse

Angetrieben durch den spektakulären Erfolg der Erhardschen Wirtschaftspolitik formierte sich dann doch im Jahre 1961 ein erster Vorstoß zu mehr Markt im Verkehr. Initiativ wurden aber nicht etwa die Regierung oder die Fraktionsspitzen, die Vorlage wurde vielmehr gegen beträchtliche Widerstände aus der Mitte des Parlaments eingebracht.¹⁰ Das Ergebnis war die „Kleine Verkehrsreform“; sie brachte einige erwünschte Lockerungen, so die überfällige Lösung der Kraftwagentarife vom Eisenbahntarif – also die Aufhebung der ökonomisch absurden „Tarifparität“ von RKT und DEGT - und ferner die Möglichkeit, statt der vorherrschenden Festtarife in größerem Umfang Margenttarife einzuführen, allerdings noch immer fakultativ und mit einem ziemlich eng begrenzten Preisbildungsspielraum.¹¹ Doch auch diese zurecht „klein“ genannte Reform wollte erklärtermaßen das Leitprinzip der Preis- und Marktzutrittsregulierung und das breit und interessengeneigt interpretierbare staatliche Koordinierungsgebot nicht grundsätzlich in Frage stellen. Zudem wurde dieser erste, zu spät kommende Liberalisierungsanlauf durch die jetzt offen ausbrechende und bald alle Lockerungsbestrebungen überdeckende Finanzkrise der Deutschen Bundesbahn ausgebremst. Noch immer

⁷ Die Interessenlage und Meinungsbildung spalteten sich allerdings bereits Mitte der fünfziger Jahre. Befürworter einer Weiterführung des Regulierungssystems waren insbesondere die Vertreter der Montanindustrie und der sonstigen Massenverlader. Im Verkehrsausschuß des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) kam es zu scharfen, höchst emotional ausgetragenen Auseinandersetzungen mit den Repräsentanten der kräftig an Bedeutung gewinnenden Automobilindustrie, die Schritt für Schritt die Oberhand gewannen.

⁸ Vgl. van Suntum, U., Verkehrspolitik, a.a.O. S. 61 ff.

⁹ Als markantes Beispiel vgl. Most, O., Soziale Marktwirtschaft und Verkehr, Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 6, Bielefeld 1954.

¹⁰ Wortführer der parteiübergreifenden Gruppierung war der CDU-Abgeordnete Ernst Müller-Hermann.

¹¹ Vgl. Storsberg, G., Die Bedeutung der Kleinen Verkehrsreform für die Preis- und Tarifbildung im Güterverkehr, Mainz 1963.

wehrte sich die amtliche Verkehrspolitik, die Regulierung selbst als wesentlich mitentscheidende Ursache für die Aufkommensverluste und generell für die Wirtschaftsschwäche der Bahn auszumachen, nämlich die mangelnde Marktnähe, der keineswegs ausreichende Erfolgsdruck, die unangepasste Tarifstruktur, die unwirtschaftlich gesetzten Angebotsschwerpunkte – z.B. die im vermeintlichen Interesse der Regionalpolitik viel zu stark aufgefächerte Planung der Containerterminals - und eine an der Nachfrageentwicklung vorbeizielende und ohne straffes Kostenmanagement geleitete Investitionsstrategie sowohl beim Netz und den Signalanlagen, wie auch beim rollenden Material.

In alter Lesart sollte vielmehr ein überscharfer, tendenziell ruinöser Wettbewerb der Straße als die zentrale Ursache der Eisenbahnkrise gelten. Der Straßengüterverkehr besitze der Bahn gegenüber einen verzerrenden Wettbewerbsvorsprung, weil er keinen politischen Vorgaben und gemeinwirtschaftlichen Bindungen unterworfen sei und außerdem nicht für seine Wegekosten aufkommen müsse. Über den letztgenannten Punkt, die Wegekostenfrage, und über die Einstufung der bestehenden und mehrfach angehobenen Sonderbelastungen des Straßenkraftverkehrs entwickelte sich eine intensive und kontroverse Diskussion, die sich Mitte der sechziger Jahre mit den aus Großbritannien kommenden Anstößen zu einem Road-Pricing-Konzept vermischte und dann, weil hier für die Bahn letztlich keine wirklich greifende Argumentationshilfe geboten werden konnte, vorübergehend wieder in den Hintergrund trat.¹²

5. Leberplan als Zeichen der Hilflosigkeit

Doch statt jetzt endlich bei den Ursachen der Marktschwäche zu entrümpeln und der Bahn den Handlungsspielraum eines Wirtschaftsunternehmens zu geben und sie gleichzeitig in die Marktzwänge des Wettbewerbs zu stellen, versuchte die Verkehrspolitik noch einmal ein ziemlich platt gegen den Straßengüterverkehr gerichtetes Brems- und Umschichtungsmanöver. Das Verkehrspolitische Programm der Bundesregierung für die Jahre 1968 bis 1972, das als Leberplan bekannt und vorübergehend stark beachtet und geradezu populär wurde, wollte den Schwerlastverkehr von den bereits mit staubildenden Engpässen durchsetzten Straßen auf die Freikapazitäten der Schiene und Binnenschifffahrt umdirigieren. In einer ersten Gesetzesvorlage war sogar eine rigide Verbotsliste für zahlreiche Güterarten vorgesehen, die, wie es hieß, nicht auf die Straße gehörten, sondern auf die Schiene oder, wo die technischen Voraussetzungen dafür bestanden, auf die Binnenschifffahrt. Die anschließenden parlamentarischen Beratungen und eine jetzt endlich und viel zu spät aufgebrochene Funktions- und Systemdiskussion in Wissenschaft und Publizistik machten aber auch den Blinden klar, daß Schiene, Straße und Schifffahrt nach ihren Kostenstrukturen und Leistungsmöglichkeiten ganz ausgeprägt arteigene Vorteile und Nachteile besitzen. Ihre Angebote sind auch nicht näherungsweise homogen und auf Befehl gegenseitig vertretbar zu machen. Das leistungsaffine

¹² Vgl. Willeke, R., Zur Lösung des Wegekostenproblems, Frankfurt a.M. 1970; Baum, H., Grundlagen einer Preis-Abgabenpolitik für die städtische Verkehrsinfrastruktur, Düsseldorf 1972; Aberle, G., Vergleichende Wegerechnungen und Verkehrsinfrastrukturpolitik, Frankfurt a.M. 1984.

Aufkommen der verschiedenen Verkehrsträger läßt sich nur in Randbereichen und bescheidenem Umfang ohne beträchtliche Mehrkosten administrativ umschichten.

Sofort nach Bekanntwerden des gesetzlichen Vorhabens hagelte es Anträge auf Ausnahmegenehmigungen, vor allem vom mittelständischen Gewerbe und Handel und mit besonderer Intensität von Seiten der Flächenländern. Die Verbotsliste fand denn auch, trotz der damals noch bestehenden Großen Koalition, keine parlamentarische Mehrheit. Eine ersatzweise eingeführte zusätzliche Beförderungssteuer für den schweren Straßengüterverkehr brachte der Bahn wegen des Qualitätsgefälles keinen nennenswerten Zuwachs, führte nur zu einigen Umschichtungen innerhalb der Straßengüterverkehrs – betroffen war vor allem der extrem belastete Werkfernverkehrs - und wurde wegen mangelnder EG-Konformität nach drei Jahren sang- und klanglos wieder abgeschafft.¹³

6. Marktzwänge bauen sich auf

Konnte mit der Ausdünnung des Plans auch eine einseitig diskriminierende Verschärfung des Regulierungsrahmens verhindert werde, so blieb doch die überkommene verwaltungswirtschaftliche Verkehrsordnung in ihren Grundzügen erhalten, obwohl sie in den siebziger Jahren fortgesetzt deutlicher als kontraproduktiv und als gesamtwirtschaftliche Belastung erkannt wurde. Inzwischen veränderte sich das Nachfrageumfeld mit neuen und immer anspruchsvolleren transportwirtschaftlichen und logistischen Anforderungen der versendenden und empfangenen Wirtschaft schnell und einschneidend. Der an Tempo zulegende Strukturwandel in den Produktionstechnologien und im sachlichen und raum-zeitlichen Aufbau der Wertschöpfungsketten sowie die dramatischen Veränderungen in den Zuliefer- und Absatzbeziehungen durch Outsourcing, absatzorientierte Standortverdichtungen u.ä. führten zu großen Nachfrageverschiebungen mit einer kontinuierlichen Schwerpunktverlagerung des Verkehrsaufkommens zu hochwertigen, kleinvolumigen, aber zeitkritischen Ladeeinheiten. Zu diesen Güterstruktur- und Logistikeffekten traten der stürmische Bedeutungsgewinn der Weltmarktverflechtungen und damit die Notwendigkeit einer globalen Angebotspräsenz für die Planung der Transfernetze. Das Zusammenwirken dieser Faktoren stellte - bei deutlich zunehmendem internationalem Wettbewerbsdruck – hohe und neuartige Leistungsansprüche an das Speditions- und Logistikgewerbe und an die Transportunternehmen. Diesen Anforderungen einer bis dahin unbekanntenen Marktdynamik waren die regulierten Verkehrsleistungsmärkte in keiner Weise gewachsen. Aufgeschreckt mußte in Deutschland und anderen ordnungspolitisch zurückhängenden Ländern registriert werden, daß sich andere Verkehrsordnungen selbst innerhalb des EG-Raums – vornehmlich in Großbritannien, in Skandinavien und in den Beneluxstaaten – wesentlich schneller, beweglicher und zugreifender den neuen Ansprüchen der Nachfrage und den angehobenen Qualitätserfordernissen und Zeitvorstellungen durch Liberalisierungsschritte anzupassen vermochten.

¹³ Zum Leberplan vgl. van Suntum, U. Verkehrspolitik, a.a.O., S. 107 ff; Willeke, R., Verkehrsmarkordnung – die unvollendete Reform, in: Jahrbuch ORDO, Bd. 48, Stuttgart 1997, S. 290 f.

Jetzt wurde auch das Management der verladenden Wirtschaft und ihre Industrie- und Handelsverbände hellwach. In zutreffender und zunehmend härterer Argumentation verwiesen sie auf die Unfähigkeit des bestehenden Systems, mit passenden Leistungskombinationen für Versender und Empfänger die gewünschten Problemlösungen anzubieten. Die Unbeweglichkeit bei den Qualitätsaspekten zusammen mit dem starren und infolge der Wettbewerbsbeschränkungen auch deutlich überhöhten Preis- und Kostenniveaus wurde als ein gravierender Nachteil im internationalen Standortwettbewerb gesehen und herausgestellt. Diese negativen Befunde lösten energisch vorgetragene Forderungen nach einer Deregulierung und Liberalisierung nicht nur der grenzüberschreitenden, sondern auch der nationalen Güterverkehrsmärkte aus. Das in den alten Bindungen steckende deutsche Güterkraftverkehrsgewerbe verlor inzwischen folgerichtig gerade im stark expandierenden Europaverkehr bedeutende Aufkommensanteile an ausländische, hauptsächlich an niederländische Konkurrenten. Obwohl man es also inzwischen besser hätte wissen müssen und wohl auch wußte, bildeten die durch Abschirmung scheinbar Begünstigten und insbesondere die im Regulierungssystem stark verankerten Verbände des Güterkraftverkehrs und der Binnenschifffahrt eine in der öffentlichen Meinungsbildung noch immer beachtete Ablehnungsfront. Die amtliche Verkehrspolitik schreckte nicht zuletzt aus diesem Grunde vor wirklich einschneidenden Reformschritten zurück. Doch der Reformstau wurde übermächtig. Beinharder Druck der im Strukturwandel neu formierten Nachfrage mit unabwiesbaren Forderungen nach problemadäquaten, „maßgeschneiderten“ transportwirtschaftlichen und logistischen Lösungen leitete – eng verbunden mit den gleichzeitig sprunghaft ausgeweiteten technischen und organisatorischen Gestaltungsmöglichkeiten des physischen und virtuellen raum-zeitlichen Transfers – einen nicht mehr aufzuhaltenden Zerfall der Zwangsordnung ein. Nicht höhere Einsicht der Verkehrspolitik, auch nicht die im einzelnen hilfreichen und treffsicheren Empfehlungen der Wissenschaft, sondern die endogenen Zwänge der Marktentwicklung und Wettbewerbsintensität führten zur Transformation der Verkehrsordnung.

7. Der Damm bricht

Der unabwiesbare Reformbedarf in der Marktdynamik ließ in der in der Zeit des Übergangs, etwa seit Anfang der siebziger Jahre, zahlreiche, phantasievolle Improvisationen und Umgehungspraktiken entstehen. So machte es etwa die Bildung von Komplettangeboten aus preisgebundenen und frei aushandelbaren Dienstleistungen möglich, mit den zu Paketen verschürten Kombinationen in einen nicht selten scharfen und spitz zielenden Preiswettbewerb einzutreten. Doch solche Umwege – oft am Rande oder jenseits der Legalität – konnten lediglich suboptimale Lösungen bieten. Im wesentlichen standen sie auch nur den großen und international tätigen Speditionshäusern oder starken und gut geführten Kooperationsgruppen und nicht die Masse der mittelständischen Verkehrsunternehmen zur Verfügung. Sie ließen zugleich für die Beschaffungs- und Distributionskosten kleiner und mittlere Verloader und Empfänger neue Wettbewerbsnachteile entstehen. Wuchs damit aus der Marktentwicklung ein spontaner Liberalisierungsdruck ständig weiter an, so meldete sich jetzt auch – ermutigt durch den Meinungsumschwung und angestoßen durch eine Untätigkeitsklage des Europäi-

schen Parlaments – die EG-Kommission mit der keineswegs unbekannt gebliebenen Tatsache zu Wort, daß im Verkehrssektor zwingende Vorschriften der Römischen Verträge nicht umgesetzt worden waren. Mit einem berühmt gewordenen Urteil vom Mai 1985 verpflichtete der Europäische Gerichtshof (EuGH) die Mitgliedsstaaten, nunmehr ohne Verzug auch für Verkehrsunternehmen die Dienstleistungsfreiheit in der Gemeinschaft herzustellen und das alte Kabotageprivileg für das jeweilige nationale Gewerbe aufzuheben.¹⁴

Damit war der Damm endgültig gebrochen. Für die deutsche Verkehrspolitik bedeutete dies angesichts der etablierten Tradition einer als Sonderbereich kultivierten, staatlich regulierten Verkehrsordnung und auch der Marktentwöhnung der Verkehrsunternehmen nicht nur eine Kurskorrektur, sondern ein Umbruch. Allerdings war in der Phase des Übergangs die Erwartung der Ordnungswende auch bei den Nachzüglern in der Praxis schon weitgehend gereift. Denn den durchschlagenden Grund der Transformation bildete – nach vielen verlustreichen und fruchtlosen Defensivgefechten – die Dynamik der neuen unabwiesbaren Ansprüche der sich auffächernden und global ausgreifenden Märkte und nicht, wie auch heute noch gelegentlich geäußert wird, ein „von oben“ oder „von außen“ aufgezwungenes Regelwerk. Die administrative Umsetzung des Deregulierungsauftrags erfolgte in Schritten, aber insgesamt bemerkenswert schnell und zügig. In Deutschland bereitete eine unabhängige Regierungskommission, deren Vorschlägen weitgehend übernommen wurden, die Neuordnung des Eisenbahnwesens vor.¹⁵ Dies führte Anfang 1994 zur Gründung der Deutschen Bahn AG (DB AG) und mit der Organisationsprivatisierung zur ersten Stufe der Bahnreform. Die Preisbindungen im Verkehr wurden schnell – u.a. durch eine starke Ausweitung der Tarifmargen – aufgelockert; komplett beseitigt wurden sie mit dem Tarifaufhebungsgesetz von 1994. Die volle Kabotagefreiheit für den EU-Raum wurde 1998 erreicht. Für den Güterverkehr hatte sich damit die Deregulierung der Märkte durchgesetzt, das Sonderrecht einer gebundenen Marktordnung war gefallen.¹⁶

Daß diese Reformschritte, so unabdingbar notwendig und einschneidend sie waren, für den Verkehrssektor in der Folge und bis heute noch immer keine zukunftsfähige, bedarfsorientierte und nach den Marktgesetzen funktionierende Ordnung herzustellen vermochten, mußte freilich schnell zur Kenntnis genommen werden. Die Gründe dafür sind unschwer zu erkennen; sie stellen die noch ungelösten verkehrspolitischen Zukunftsaufgaben.

¹⁴ Der Rat der Gemeinschaft – konkret der Verkehrsministerrat – hatte bis dahin die Umsetzung der genannten Bestimmungen mit dem Argument verweigert, daß eine Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen noch nicht hergestellt werden konnte. Doch ganz abgesehen davon, daß dies allein die Schuld des Rates, also letztlich der nationalen Regierungen der Mitgliedsstaaten – war, wurden auch alle im Vertrag großzügig gebotenen Übergangsfristen bei weitem überschritten.

¹⁵ Vgl. Aberle, G., *Transportwirtschaft*, 3. Aufl., München 2000, S. 133 ff.

¹⁶ Bedeutende Regulierungsrückstände und im ganzen noch ungeklärte Entscheidungslage gibt es dagegen noch immer in der Personenbeförderung. Vgl. Willeke, R., *Die Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs als verkehrspolitisches und haushaltspolitisches Problem*, Frankfurt a.M. 1999.

8. Den Anfangserfolg bremsen die ungelösten Ordnungsfragen

Die neuen Spielräume der Marktkräfte und der durch die Freigabe der Preisbildung wesentlich intensivierte Wettbewerbsdruck erfüllten in den ersten Schritten die positiven gesamtwirtschaftlichen Erwartungen. Die Preise für Transportleistungen sanken zügig im Schnitt um 25% und zeigten in der Folge bei Erholungstendenzen eine sehr erwünschte leistungs- und kostenorientierte Differenzierung. Dabei erwies sich der kräftige initiale Preisdruck aber nicht etwa als schockartig ruinöse Kurzfrist- und Oberflächenerscheinung zulasten des Transportgewerbes. Die nunmehr durchgreifende Nutzung der vorhandenen Rationalisierungspotentiale sicherte vielmehr die Preisreduktion durch einen kräftigen Anstieg der Produktivität und damit durch nachhaltige Realkostensenkungen ab und führte im gleichen Zusammenhang zu einer einschneidenden Neustrukturierung des Angebotsaufbaus. Parallel zur Preissenkungswelle und im Zuge der Produktivitätsoffensive kam es zu einer die Spezialisierung machtvoll vorantreibenden und kompetenzstärkenden Auseinanderentwicklung der ursprünglichen Speditions- und Logistikfunktionen einerseits und der Transportabwicklung durch die Frachtführertätigkeiten andererseits.

Die in der Industrie schon seit langem vorangetriebenen Suchprozesse nach neuen, positionsstärkenden Formationen im horizontalen und vertikalen Angebotsaufbau erfaßten jetzt auch den Bereich des Verkehrs in einem nunmehr ausgeweiteten funktionalen Verständnis, also einschließlich der fortgesetzt an Bedeutung gewinnenden expeditionellen und logistischen Tätigkeiten. Kooperationen im Verkehrsgewerbe und die Übernahme von Beschaffungs- und Distributionsaktivitäten durch Spediteure und Logistikdienstleister, die Ein- und Auslagerungen von einzelnen Funktionen und Zulieferstufen in den Produktionsketten, die Konzentration auf Kernkompetenzen oder auch die Plazierung von Nischenangeboten verstärkten die Arbeitsteilung und ermöglichten zudem eine bis dahin unbekanntene Internationalisierung der Transfernetze, bei denen sich – als Voraussetzung und Folge – die Transport- und Informationsströme immer fester verknüpften. Daß die Liberalisierung, wie oft befürchtet, durch dauerhaft und funktionslos übersteigerten, also im gesamtwirtschaftlichen Sinne ruinösen Wettbewerb, über das Ziel hinausgeschossen und entartet sei, und dies vornehmlich zu Lasten des mittelständischen Gewerbes, ist trotz aller Klagen und trotz der unbestreitbaren Friktionsverluste nicht belegbar und wegen der Zugänglichkeit und der horizontalen und vertikalen Flexibilität der Märkte auch nicht zu befürchten. Die Innovationssprünge der Telekommunikation haben die Bildung der neuen Formationen nicht nur beschleunigt und qualitativ verbessert, sondern zu einem entscheidenden Teil erst möglich gemacht.

Doch trotz aller Erfolge als Wirkung der neuen Systemdynamik steht der Verkehrsbereich heute vor hochgradig belastenden und inzwischen krisenhaft zugespitzten Ordnungsverwerfungen und Investitionsdefiziten. Ein völlig unzureichendes Entwicklungspotential des Transport- und Logistiksektors belastet als Minimumfaktor die Möglichkeiten des gesamtwirtschaftlichen Wachstums und verhindert die Wiedergewinnung eines angemessenen

Wachstumspfad verhindert.¹⁷ Diese Feststellung wird durch die Integrationswirkungen der EU-Osterweiterung nur noch unterstrichen. Eine immer deutlicher identifizierbare Systemkrise folgt zwar den Liberalisierungsschritten in den achtziger und neunziger Jahren, ist aber keineswegs deren Resultat und bietet kein Argument für Reregulierungsambitionen. Die viel und oft leichtfertig berufene Infarktdrohung zeigt ganz im Gegenteil zwar auch noch die Rückstände einer Erblast von über 50 Jahren staatlichem Dirigismus. Im Ablauf entscheidend sind aber die konzeptionelle Unfertigkeit des formulierten Liberalisierungsprogramms und vor allem die Unsicherheit und Inkonsequenz in der Umsetzung. Dies gilt einmal für die nur partiell marktintegrierte, fiskalisch abhängige und deshalb immer wieder von politischer Einflußnahme bedrohte Entwicklung des Eisenbahnwesens.¹⁸ Und es gilt – mit noch ernsteren wachstumshemmenden Konsequenzen – für das Fehlen eines systembildenden, übergreifenden Konzeptes für die Planung- und Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur, welche die Vorleistungspotentiale für die Funktions- und Entwicklungsfähigkeit der Verkehrsträgermärkte und damit auch für die nachhaltige Wettbewerbskraft der Verkehrswege bilden.

Diese zwei Defizitfelder – der zielsichere Abschluß der Eisenbahnprivatisierung und die Marktintegration der Verkehrsinfrastrukturfelder – zeigen sich nur bei oberflächlicher Betrachtung als separate, jeweils für sich lösbare und zu lösende Probleme, deren aktuelle Last im Grunde nur die leidige Folge einer stabilitätspolitisch unumgänglichen, in drei, fünf oder zehn Jahren aber auslaufenden Haushaltskonsolidierung sei. Doch so ist es nicht. In ihrem Kern müssen sie als komplementäre Teile eines noch offenen Problemzusammenhangs erkannt werden: Sie sind Ausdruck und Folge fehlender Konsequenz, der ordnungspolitischen Grundsatzentscheidung für eine marktwirtschaftliche Koordination und Integration die notwendigen Realisierungsschritte folgen zu lassen. Der scheinbar leichtere Weg von kurzgreifenden Improvisationen – die Orientierung am „Machbaren“ – erweist sich auch hier als der falsche.

Dem Systemmanko entsprechen schwankende, ideologisch durchsetzte Zielsetzungen, inkonsistente Einzelentscheidungen und im ganzen konzeptionelle Mutlosigkeit, denen nur undeutliche, in den Größenordnungen zudem nicht greifende Ankündigungen wie das „Antistauraumprogramm“ oder Anstöße zu einer „Privatisierung“ des Ausbaus von ein paar Autobahnabschnitten entgegenzusetzen.¹⁹ Trotz der gerne beschworenen Ausrichtung auf eine

¹⁷ Für eine ausführlichere Begründung vgl. Willeke, R., Die Systemkrise der Verkehrspolitik und der Infrastrukturplanung, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 72. Jg. (2001), S. 203 – 221.

¹⁸ Abhängigkeit und Unsicherheit zeigen sich besonders bei der Investitionsplanung und deren Finanzierungsbedingungen. Die latente Neigung zu systemfremden Interventionen greift zunehmend aber auch auf die Tarifpolitik im hochsubventionierten „gemeinwirtschaftlichen“ Schienenpersonennahverkehr über. Ein aktuelles, fast absurdes, dabei aber kennzeichnendes Beispiel bietet der Streit um eine kapazitätsorientierte, marktgebote Vertueuerung des „Schöne-Wochenend-Tickets“.

¹⁹ Was die Frage der Ausrichtung betrifft, so soll es nach der Meinung vieler Verkehrspolitiker ernsthaft als Ziel gelten, möglichst viele Personen und Güter auf die Schiene zu bringen. Maßnahmen, die diesem oberflächlichen Zielaufbruch entgegenlaufen – etwa wirtschaftlich gebotene Tarifanhebungen der Eisenbahn oder bedarfsori-

„integrative Verkehrspolitik“ fehlt noch immer die Einsicht, daß die Leistungsbeiträge der Bahn und auch die Dienste der Verkehrsinfrastruktur nicht nur in einem marktwirtschaftlichen Umfeld stehen und nicht nur selektiv hier und da mit „marktwirtschaftlichen Instrumenten“ beeinflusst werden können. Sie sind vielmehr selbst integrale Teile der Marktprozesse und Wertschöpfungsketten oder, von der heute noch bestehenden Lage her gesehen, müssen, wenn der Reformstau aufgelöst und die Krise überwunden werden soll, zu solchen über Märkte integrierten Teilen gemacht werden. Dies verlangt eine – nunmehr ohne wenn und aber - zu unternehmerischem Handeln befähigte und ohne jede Privilegierung in den Wettbewerbs gestellte Eisenbahn, die nicht länger durch widersprüchliche ökonomische Rahmenbedingungen und durch rechtliche oder faktische politische Eingriffsspielräume eingeengt ist und sogar zu Entscheidungen gegen das eigene Unternehmensinteresse genötigt werden kann. Eine so konzipierte Vollendung der Eisenbahnreform ist schon für sich gesehen alles andere als leicht durchsetzbar. Noch wichtiger und schwieriger sind aber die zum Erfolg notwendigen Schritte, die im Zusammenhang mit der Bahnreform auf der ganzen Linie der Verkehrsleistungserstellung zu einer lückenlosen, über Marktbeziehungen geknüpfte Einbinden der Verkehrsinfrastruktur in das Gesamtsystem des Verkehrs führen. Erst damit wäre auch ein umfassendes und stimmiges Nutzerpreissystem, d.h. ein Finanzierungsfluß von den Markterlösen der Endleistungen, also der Preise für die Transportdienste, bis zu den Preisen für die Vorleistungsangeboten der Infrastruktur hergestellt und so das Planungs- und Finanzierungsproblem in seiner wirtschaftlichen Systemverflechtung gelöst und zwar nachhaltig und zukunfts offen.²⁰

Abstract

This article gives a description and analysis of the twofold transformation of the organizing principle concerning the transportation sector in Germany: the way out of a free economy towards a strong regulation in connection with the world depression in the thirties and then the steps of deregulating the transport markets in the eighties and nineties. Special emphasis is given to the thesis, that the program of liberalisation hitherto shows deficiencies and gaps, that threaten to prevent the success of the new freed transportation policy. This means the lack of a consequent privatisation of the railway transportation sector and a consistent integration of the transport infrastructure of all carriers in an order of market coordination with prices as the steering and controlling instrument.

enterte Straßenbauinvestitionen gelten als falsch und „gegen die erklärten Ziele der Verkehrspolitik“ gerichtet. Widerspruch von Seiten wirtschaftlicher Vernunft und politischer Rationalität ist kaum einmal zu hören.

²⁰ Für die konkrete Ausgestaltung eines solchen integrierten Systems, das an den Road-Pricing-Vorschlägen anknüpft, vgl. den Aufsatz des Verfassers „Systemkonforme Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur“ in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 71. Jg. (2000), S. 102 – 132.

Personenverkehr mit Auto und Eisenbahn: ein aktorsbasierter Systemansatz zur Untersuchung der Entwicklungen in 16 OECD-Staaten

VON IRIS ALLMENDINGER, MÜHLTAL

1. Einleitung

Warum fahren wir vor allem mit dem Auto? Trotz seiner vielen Unfallopfer, seiner ökologischen und ökonomischen Kosten? Warum nutzen wir nicht die Eisenbahn? Dies sind mittlerweile lang diskutierte Fragen mit Antworten, die von einem „unbeeinflussbaren Phänomen“ bis hin zur Schelte gegen Automobilkonzerne und (gekaufte) Politiker reichen.¹ Es bleiben jedoch Zweifel, ob diese Entwicklung auf einzelne Akteure oder Faktoren zurückgeführt werden kann oder ob sie eher das Ergebnis des Zusammenspiels verschiedener sozioökonomischer Faktoren ist. Unterschiedliche Faktoren müssten dann auch regional unterschiedliche Nutzungsstrukturen von Eisenbahn und Auto im Personenverkehr erklären können.

Vorliegende Untersuchung² der Entwicklung des Personenverkehrs mit der Eisenbahn und dem MIV (Motorisierter Individualverkehr) formuliert einen aktorsbasierten Systemansatz und wendet ihn in einem internationalen Vergleich von 16 OECD Staaten an (Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien und USA). Die Untersuchung bezieht sich auf die Zeit seit dem 2. Weltkrieg bis Ende der 1990er Jahre. Ziel ist es, die wichtigsten Akteure, ihre Ziele und Restriktionen und die Lenkungsmechanismen in den Entwicklungen zu identifizieren. Zur Absicherung von abgeleiteten Systemzusammenhängen werden bivariate Hypothesen formuliert und statistisch über alle Länder überprüft.

Anschrift der Verfasserin:

Dr. Iris Allmendinger
Friedrichstraße 16
64367 Mühlthal

¹ Vgl. Aberle, G., Überforderte Verkehrspolitik: Das Phänomen Mobilität – beherrschbarer Fortschritt oder zwangsläufige Entwicklung, in: Internationales Verkehrswesen Nr. 45, 1993, H. 7/8, S. 405; Wolff, W., Eisenbahn und Autowahn, erw. Neuauflage, Hamburg, Zürich 1992.

² Sie ist eine Zusammenfassung von Inhalten und Ergebnissen der Dissertation von Allmendinger, Iris: Determinanten des Personenverkehrs: Ein aktorsbasierter Ansatz im internationalen Vergleich, vorgelegt bei Prof. Dr. Helge Majer Univ. Stuttgart 2000, Stuttgart 2001.

v. St. b
G