

Wollen wir Europa wirklich?

Die Liberalisierung des Güterverkehrs – Ein Überblick

Man denkt an Friedrich List: an Verkehrsintegration, die Vergrößerung eines Wirtschaftsraumes und hemmenden Zunftgeist. Auch jetzt wankt eine betagte Marktordnung. 56 Jahre alt und mit großen Verdiensten in schweren Zeiten. Aber es gehört zum Schicksal von Festungen, durch neue Techniken zu Belastungen zu werden und als Museen, Depots und Haftanstalten zu enden. Wie also lauten 1987 die Standardargumente von Liberalen und Protektionisten?

Eingriffe des Staates in die Marktwirtschaft werden mit sog. Marktunvollkommenheiten begründet. Als charakteristische Marktstörungen und eingebaute Fehlsteuerungstendenzen der Marktwirtschaft gelten natürliche Monopole, ruinöse Konkurrenz, öffentliche Güter, externe Effekte und das Verteilungsproblem. Diese Theorie des Marktversagens orientiert sich jedoch am Ideal vollkommener Märkte (mit ausreichend vielen Anbietern und Nachfragern und ohne Innovationen aller Art). Aus der Realität konkreter Märkte läßt sich daraus ein unendlicher Interventionsbedarf ableiten. Der Umfang praktizierter Staatseingriffe und ihre negativen Begleiterscheinungen haben nun wiederum Theorien des Staats oder Politikversagens entstehen lassen. Fehlsteuerungstendenzen auf zahlreichen Märkten durch staatliche Eingriffe (Agrarmarkt, Wohnungswesen, Eisenbahn, öffentlicher Dienst, Gesundheitswesen, Arbeitsmarktpolitik) begründen die Forderung, die staatliche Steuerung derartiger Bereiche drastisch einzuschränken, d. h. solche Märkte zu liberalisieren. Aus dem schrittweisen Ersatz staatlicher Lenkungsmechanismen durch solche marktwirtschaftlicher Art hofft man zumindest die klassischen Schwächen übersteigter staatlicher Lenkung zu verringern: die hohen Kosten der betreffenden Behörden, das beschränkte Marktgefühl und Lenkungswissen öffentlich Bediensteter und die Belastung der privaten Wirtschaft durch eine kaum noch nachvollziehbare Vor-



Professor Dr. G. Wolfgang Heinze, Technische Universität Berlin, Fachbereich 12 - Verkehrswesen; Institut für Verkehrsplanung und Verkehrswegebau, Fachgebiet Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik.

schriftenflut (unübersichtlicher Auflagen, von Einschränkungen und Ge- und Verboten). Vor allem geht dabei der Vorrang lebenswichtiger Ordnungsmaßnahmen verloren. Zu diesen Vorbehalten kommt die Erfahrung, daß auch der Staat lautstarken Gruppen gern Sonderinteressen einräumt und staatliche Apparate schließlich Eigeninteressen entstehen lassen. Diese sind nicht mehr unmittelbar auf die Lösung konkreter Probleme gerichtet, sondern eher auf den Interessenföhl der Beteiligten. Damit erodiert die moralische Legitimation gemeinwirtschaftlicher Betätigung. Schlag das ordnungspolitische Pendel seit der Weltwirtschaftskrise immer stärker in die Rich-

tung staatlicher Eingriffe aus, so ist der wirtschaftspolitische Zeitgeist seit Mitte der 70er Jahre weltweit durch das Schlagwort »Mehr Effizienz durch mehr Flexibilität, mehr Markt und weniger Bürokratie« geprägt. Insofern dürfte es sich um eine fällige Kurskorrektur handeln. Die diskutierte Liberalisierung des Güterverkehrsmarktes betrifft einen Bereich, an dem bisher nicht nur Europa, sondern auch die soziale Marktwirtschaft vorbeigegangen war.

Das bedrängte Bollwerk

Wettbewerb findet im deutschen Güterverkehr nur innerhalb einer ständig kontrollierten Marktordnung statt. Überwachungsbehörde ist die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr. Als traditionelle Begründungen für diese Herausnahme des Verkehrssektors aus der Marktwirtschaft dienen noch heute: die These der gehäuften Besonderheiten von Verkehrsmärkten, der Schutz von Bundesbahn und Binnenschifffahrt vor dem motorisierten Straßenverkehr, die Verkehrsversorgung abgelegener Regionen (die ohne Betriebspflicht und Tarifgleichheit im Raum nicht möglich sei) und die Erhaltung des Mittelstandes. Unausgesprochen dürfte wohl auch der Schutz vor ausländischen Anbietern mitspielen, die ihre günstigere Kostenstruktur vor allem staatlichen Wettbewerbsverzerrungen verdanken. Hauptfaktor dieser Marktordnung aber ist die Dynamik des Straßengüterverkehrs.

Der Transport mit Pferdefuhrwerken wurde noch durch die Gewerbeordnung von 1869 geregelt. 1919 entstand zwar die »Verordnung betreffend Kraftfahrzeuglinien« (1925 »Gesetz über die Kraftfahrlinien«), aber sie hatte nur die Persönlichkeit des Unternehmers und die Sicherheit sowie Leistungsfähigkeit des Unternehmens im Auge. Die Leistungsexplosion des Autos und die beginnende Weltwirtschaftskrise führten zur »Überlandverkehrsordnung« (1931).

Darin wurde – zugunsten der Bahn – jeder entgeltliche Gütertransport über 50 km genehmigungspflichtig und tariflich an den Eisenbahngütertarif gebunden: zuerst an die Stückgutfrachten und die Frachtsätze der Klasse A des Deutschen Eisenbahngütertarifs (DEGT) und in den folgenden Jahren auf alle Regeltarifklassen und zahlreiche Ausnahmetarife ausgedehnt. (Der Denkfehler dieses späteren Preiszwangskartells bestand darin, daß es das spezifische Qualitäts- und Kostenprofil des neuen Verkehrsmittels Lkw vernachlässigte. Befangen von der Eisenbahnstruktur, begriffen seine Väter nicht das Neue an diesem Verkehrsmittel und unterschätzten zudem die Entwicklung der allgemeinen Nachfragestruktur hin zu höherwertigen – Lkw-affinen – Gütern. Durch dieses statische Denken verstärkten sie noch die Dynamik des motorisierten Straßenverkehrs. Es entstand eine ähnliche Situation, wie heute auf dem EG-Agrarmarkt: die hohen eisenbahngerechten Festpreise in den oberen Tarifklassen finanzierten nun auch noch den Vormarsch des Straßenverkehrs in den unteren Tarifklassen, d.h. bei den eisenbahnaffinen Gütern.

Niedergang programmiert

Damit war der schleichende Niedergang der «geschützten» Eisenbahn auf allen Märkten vorprogrammiert: indem sie sich nicht im Wettbewerb auf ihre Stärken konzentrieren mußte, sondern sich weiter der gefährlichen Illusion eines allgemeinen Verkehrsträgers hingeben durfte). Güternahverkehr bis 50 km und Werkverkehr blieben jedoch unberührt. Zu dieser Tarifbindung und Genehmigungspflicht traten 1935 im »Gesetz über den Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen« noch die »Bedürfnisprüfung, der Tarifzwang und die Tarifüberwachung. Als Kontrollbehörde entstand der Reichs-Kraftwagen-Betriebs-Verband (als Vorläufer der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr). Das Ergebnis war »ein staatlich befohlenes, straff organisiertes Preiskartell« (Bonus). Diese wettbewerbsabholde Konstruktion hat den 2. Weltkrieg überlebt. Sie wurde im »Güterverkehrs-Änderungsgesetz« (1949) durch die Einführung einer Höchstzahl zu erteilender Genehmigungen sogar noch verschärft und sie ist im »Güterkraftverkehrsgesetz« (1952) wenig verändert gültig.

Der Straßengüterverkehr ist darin in 7 Kategorien eingeteilt. Werknah- und Werkfernverkehr sind frei. Der gewerbliche Güternahverkehr ist weder konzessioniert noch kontingentiert. Für ihn gelten Margentarife (und regionale Sondertarife) und seine Tarif(bildungs)kommission ist aus Verkehrsunternehmern und Verladern paritätisch zusammengesetzt. Der Zugang zum Güternahverkehrsmarkt ist lediglich an subjektive Zulassungsvoraussetzungen gebunden: an persönliche Zuverlässigkeit, fachliche Eignung und finanzielle Leistungsfähigkeit. Der gewerbliche Güterfernverkehr aber (gegliedert in den allgemeinen gewerblichen Güterfernverkehr als mit Abstand wichtigster Kategorie, den Bezirksgüterfernverkehr, den Möbelfernverkehr und den grenzüberschreitenden Verkehr) ist an Konzessionen gebunden. Ihre Zahl ist im allgemeinen Güterfernverkehr und im Bezirksgüterverkehr kontingentiert (auch wenn sie von Jahr zu Jahr etwas erhöht wird). Die – mit Ausnahme des grenzüberschreitenden Verkehrs – gebundenen Tarife sind Margentarife. Sie werden in Tarifkommissionen festgelegt, die sich ausschließlich aus Vertretern des Güterkraftverkehrs zusammensetzen. Die verladende Wirtschaft als Nachfragerseite ist auf beratende unverbindliche Stellungnahmen (im beratenden Ausschuß ohne Initiativrecht) angewiesen. Die Beschlüsse müssen vom Bundesminister für Verkehr im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft genehmigt werden.

Strenge Überwachung

Die Einhaltung der Tarife wird streng überwacht. Grenzüberschreitender Verkehr setzt voraus: bilaterale Einzelfahrgenehmigungen oder Gemeinschaftsgenehmigungen der EG für den gesamten EG-Raum oder Genehmigungen der CEMT für den EG-Raum sowie die restlichen CEMT-Mitgliedsstaaten. Die Einhaltung der Tarife wird überwacht. Die Schwarzmarktpreise pro Konzession bis zu DM 200 000 lassen auf hohe Gewinne schließen. Da der offene Konzessionshandel untersagt ist, finden Kapazitätserweiterungen über den Aufkauf ganzer Unternehmen statt. Binnenverkehr durch Ausländer (Kabotage) ist zwar nicht ausdrücklich verboten, aber dadurch ausgeschlossen, daß in der Bundesrepublik nicht ansässige Unternehmen eben auch über keinen inlän-

dischen Standort verfügen können.

Ursachen des Strukturbruchs

Eine gemeinsame Verkehrspolitik innerhalb der EG ist zwar in Art. 74ff des EWG-Vertrages von 1958 vorgesehen, aber es bewegte sich nicht viel. Das Europäische Parlament reichte deshalb 1982 am Europäischen Gerichtshof eine Untätigkeitsklage gegen den EG-Ministerrat ein. Das Urteil vom 22.5.1985 verpflichtet den EG-Ministerrat zur Herstellung der Dienstleistungsfreiheit im grenzüberschreitenden Verkehr und zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Kabotage. Auf Grund dieser rechtlichen Entscheidung beschlossen die Staats- und Regierungschefs der EG am 28./29.6. 1985 in Mailand, bis spätestens 1992 einen gemeinsamen Binnenmarkt entstehen zu lassen und hierfür mit Vorrang einen freien Güterverkehrsmarkt zu schaffen.

Das Sensationelle dieser Vorgänge liegt in den erwarteten Weiterungen. Die Strukturwandlungen des grenzüberschreitenden Verkehrs dürften die nationalen Marktordnungen mitreißen. Der Wegfall von Konzessionen und Kontingenten dürfte die Tarifbindung zu Fall bringen. Die Kabotage von Ausländern dürfte auf den Straßengüternahverkehr durchschlagen. Die Liberalisierung zwischen Staaten dürfte nicht nur ein übergreifendes Konzept nahelegen, sondern auch einen neuen Wettbewerbsrahmen zwischen den einzelnen Verkehrsträgern. Schließlich dürfte die Angleichung finanzieller Wettbewerbsverzerrungen zwischen Staaten und Verkehrsträgern sogar die jeweilige nationale Haushaltspolitik berühren.

Sucht man nach den Ursachen dieser zu erwartenden Veränderungen, stößt man zuerst auf die Attraktivität fetter Weidegründe. Die Bundesrepublik ist nicht nur ein zentral gelegenes Land und Transitraum, sondern auch der größte Verkehrsmarkt der Gemeinschaft. Die Liberalisierung des deutschen Marktes liegt also im natürlichen Interesse peripherer EG-Staaten ohne nennenswertes Inlandgüteraufkommen. Für sie sind Verkehrsleistungen ein Exportartikel, wie für uns hochwertige Industrieprodukte (die sie vor allem von uns beziehen). Hinzu kommt, daß sie in der Regel erheblich günstigere staatlich gesetzte Rahmenbedingungen haben und auch unsere wesentlich bessere Infrastruktur un-

entgeltlich benutzen dürfen (wodurch ihre dynamische Kapazität steigt und die deutscher Transportunternehmer im Ausland sinkt).

Der Schluß, diese Liberalisierung der Güterverkehrsmärkte werde durch EG-Recht erzwungen, greift sicherlich zu kurz. Für die Dynamik westlicher Wirtschaftsgesellschaften dürfte eine solche regulierte Marktordnung einfach zu starr sein. Sich verändernde Nachfragestrukturen und sich stark ausweitende Systeme erzwingen schließlich flexible Leistungsangebote und Preise. Insofern läuft es schon auf eine Normalisierung dieses Marktes hinaus, wenn im Verkehr ein Zustand beseitigt werden soll, der hier verbietet, was der Staat in anderen Bereichen fordert. Aus der Sicht der verladenden Wirtschaft sind mit den überhöhten Transportpreisen dieser Marktordnung erhebliche Wettbewerbsnachteile für die gesamte Wirtschaft verbunden. Auch stellt sich die Frage, ob sich unsere nationale Höchstzahlenverordnung zur Kapazitätssteuerung bei Engpässen als ebenso reaktions-schnell erwiesen hat wie die Mechanismen der Nachbarn. Die sich weiter öffnende Kapazitätsschere zwischen dem gewerblichen Güterfernverkehr und dem Werkfernverkehr läßt sich als Unterlaufen dieser Inflexibilität werten. Auf gleicher Ebene liegt der Vorwurf, die Konzessionierung habe das Unternehmungswachstum erschwert (der allerdings in gewissem Widerspruch zum Mittelstandsargument steht).

Das weitere Procedere

Die weiten Interessenunterschiede haben zu einer polarisierten Beurteilung dieser Vorgänge und der erwarteten Konsequenzen geführt. Wachsende Übereinstimmung ist bei folgenden Punkten zu beobachten:

Die Liberalisierung kommt. Entscheidend wird nun die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Staaten und zwischen den Verkehrsträgern. Dabei ist eine Nabelschau des Verkehrssektors zu vermeiden, denn Europa und die Gesamtinteressen der Bundesrepublik umfassen mehr. Der gegenwärtige Entwurf zur künftigen Verkehrsmarktordnung enthält jedoch noch keine Verknüpfung von Liberalisierung und Harmonisierung. An diesem Junktim scheiterte auch bisher jede Deregulierung. Das Gerichtsurteil löste es juri-

stisch auf, indem es lediglich die Herstellung der Dienstleistungsfreiheit anmahnte. Sollten die Politiker die Wiederherstellung des Junktims politisch versuchen, wird eine erneute Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes erwartet. Nach anfänglichen Überreaktionen setzt sich die Einsicht durch, daß nur kleine Schritte möglich sind und dies als Geben und Nehmen. Liberalisierung bei Harmonisierung aber dürfte kaum durchsetzbar sein: dafür sind die Unterschiede zu groß. Insofern sollten keine perfekten, sondern pragmatische Lösungen angestrebt werden. Dies zielt auf einen Fahrplan fiskalischer Harmonisierungsmaßnahmen. Aber: Die Europäische Verkehrspolitik wird nicht nur von Kanzlerversprechen gestaltet. Offene Verweigerung wäre zudem nur solange möglich, solange Einstimmigkeit erforderlich ist. Die Mehrheit der EG-Partner aber möchte liberalisieren und die Bereitschaft zu einem Junktim der Verkehrsminister soll bereits schwinden. So ergab die Abstimmung der EG-Verkehrsminister am 11.11.1986 über den Verordnungsentwurf der EG-Kommission über den Zugang zum Markt im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten ein Stimmenverhältnis von 11:1 – einer gegen alle.

Über's Ziel hinaus

Prinzipiell wäre die Herstellung von Dienstleistungsfreiheit mit einer mengenmäßigen Beschränkung der Kontingente dergestalt vereinbar gewesen, daß keine EG-Angehörigen mehr diskriminiert werden. Die Bundesregierung ist jedoch schon darüber hinausgegangen und hat zugestimmt, daß bilaterale Kontingente für den grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr bis 1992 vollständig abgeschafft werden. Auch Gemeinschaftsgenehmigungen für internationale Transporte im gesamten EG-Raum dürfen bis dahin mengenmäßig nicht mehr beschränkt werden. Warum diese Vorleistung? Weil – so der Verkehrsminister am 20.11.1986 an den Bundestag – nur dadurch die Zustimmung der übrigen Regierungen zur Beseitigung der Wettbewerbsverzerrungen bis 1992 zu erhalten war. Die Aufstockung des Gemeinschaftskontingents um 40 % als nächster Schritt ist auf das kommende EG-Verkehrsministertreffen am 9. Juni 1987 verschoben worden. Auf dem Treffen am 24.3.1987 weiger-

te sich die Bundesregierung noch, diesem Wunsche zu entsprechen. Beim nächsten Treffen werden die Verkehrsminister unter verstärktem Einigungsdruck stehen. Die EG-Kommission hat gedroht, ihr gesamtes Vorschlagspaket zur Liberalisierung zurückzuziehen, falls ihr bis dahin keine »klaren Leitlinien« zur Liberalisierung gegeben werden. Für das derzeitige Verhandlungsklima scheint das folgende Beispiel typisch. Von den diesjährig ausgeschriebenen und zu beschließenden 11.500 Gemeinschaftskonzessionen entfallen lediglich 1.730 auf die Bundesrepublik, aber 1.500 auf die Niederlande. Auf dem Treffen am 24.3.1987 sollen jedoch die Vertreter der Niederlande und Dänemarks jede Existenz relevanter steuerlicher Wettbewerbsverzerrungen bestritten haben. Insofern ist alles im Fluß: die Lage ist unübersichtlich und durch Taktik bestimmt.

Opfergang eines gesunden Gewerbes oder Wettbewerbsfurcht?

Die Standardargumente als Frage und Antwortspiel.

Bringt die totale Liberalisierung des EG-Verkehrsmarktes erhebliche Überkapazitäten, Preisverfall mit ruinöser Konkurrenz und anschließende monopolistische Preisbildung?

Mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht. Eine Liberalisierung »von heute auf morgen« wird es sowieso nicht geben und sei es nur deshalb, weil es dafür an Erfahrungen mangelt. Auch hat die Bundesrepublik einen föderalistischen Entscheidungsmechanismus, auf den es Rücksicht zu nehmen gilt. Das wichtigste Gegenargument ist das erwartete Nachfragewachstum. Der prognostizierte hohe Mengenzuwachs berechtigt zur Annahme, daß es für fast alle reicht. Preissenkungen von Wachstumsprodukten schaffen sich darüber hinaus erfahrungsgemäß noch ihre eigene Nachfrage (via Marktvergrößerung, weitere räumliche Arbeitsteilung und Spezialisierung). Auch dürfte dann der Werkverkehr zurückgehen (denn dessen Wachstum erklärt sich ja in erheblichem Maße aus der Geschlossenheit des Marktes und seinen Preisen sowie aus Bestimmungen des sog. Konzernverkehrs, die vermeidbare Fahrleistungen erzwingen). Erwar-

tet werden deshalb vor allem Produktivitätssteigerungen durch Rationalisierungseffekte (wie weniger Leerfahrten, höhere Kapazitätsauslastung, bessere Fuhrparkstrukturen). Vertriebswege werden überprüft werden und Versandbereiche umorganisiert.

Rationalisierung bei wachsender Nachfrage läßt erwarten, daß der Substitutionseffekt unter dem Rationalisierungseffekt liegt. Auch wenn die Zahl einfahrender ausländischer Lkw stärker zunimmt, ist die Vorstellung vom Run vagabundierender Auslandskapazität auf den deutschen Markt überzeichnet. Was dabei zu kurz kommt, ist die Bedeutung von Qualität und Zuverlässigkeit, die Haftung der Vermittler, die Entwicklungstendenz zu integrierten logistischen Leistungsangeboten, der Einfluß von Marktnähe, Ortskenntnis und sprachlichen Präferenzen. Zu erwarten sind deshalb eher verstärkte Arbeitsteilung und neue Teilmärkte, Funktionswandel, Risikoverschiebungen und die Intensivierung rechnergestützter Logistik. Gerade hier aber lag bisher die Stärke deutscher Verkehrsunternehmer und Vermittler. Preissenkungen müssen deshalb nicht zu Lasten der Qualität gehen. Die deutsche Industrie jedenfalls ist mit dem freien Wettbewerb bisher recht gut gefahren. Überkapazitäten »a la Agrarmarkt, Montanindustrie, Werften und Binnenschifffahrt« aber waren gerade infolge zuviel staatlichen Schutzes entstanden (was übrigens heute unbehagliche Parallelen zu Automobil-, Rüstungs- und Flugzeugindustrien nahe legt).

Warum ist die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen denn so schwierig?

Zuerst ist zwischen Wettbewerbsverzerrungen fiskalischer, technischer und sozialer Art zu unterscheiden. Steuern und Abgaben betreffen vor allem die Kfz-Steuer, die Mineralölsteuer, die Straßenbenutzungsgebühren, die Investitionshilfen und Verbrauchssteuern, wie Mehrwertsteuersätze. Hier sind die nationalen Unterschiede so groß, daß der ausländische Lastzug in der Bundesrepublik erheblich begünstigt und der deutsche Fuhrunternehmer im außerdeutschen EG-Raum stark benachteiligt ist. Als Größenordnung (!) wird für einen 40t-Lkw ein jährlicher Belastungsunterschied von DM 10.000 und mehr genannt. Diese Unterschiede sind künstlicher

Natur, weil staatlich gesetzt. Die Wunschvorstellung eines EG-Durchschnittssatzes scheiterte bisher an den sich dadurch verringern den Wettbewerbsvorteilen der »Billigflaggenländer«. Auch wird die Ansicht vertreten, die fiskalischen Verzerrungen stellten weniger ein europäisches als vielmehr ein deutsches Problem dar. Denn sie beruhen vor allem auf haushaltspolitischen Entscheidungen zur Kfz- und Mineralölsteuer in den letzten 15 Jahren. So könnte die Übergangszeit zur Minderung der höheren Abgabelasten des deutschen Transportgewerbes genutzt werden.

Die technischen Vorschriften für Nutzfahrzeuge sind weitgehend vereinheitlicht und einheitliche Mindeststandards für die technische Überwachung wurden vereinbart (Richtlinie 77/143/EWG, 28.10.1976). Auch die Voraussetzungen für die Zuverlässigkeit von Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschifffahrtsbereich sind schon einheitlich geregelt (Verordnung 1107/70/EWG, 4. Juni 1970). Zum Problem wird nun die Anwendung, die Kontrolle und die Ahndung von Verstößen.

Soweit die Harmonisierung der EG-Sozialvorschriften schon erfolgt ist, wird sie als kompliziert, schwer verständlich und schwer kontrollierbar bezeichnet. Die Überwachung der Betriebe in den EG-Mitgliedstaaten ist uneinheitlich. Auch enthält die Kontrollentschließung der EG kein bindendes Recht, sondern nur Empfehlungen an die Mitgliedsstaaten.

Trotzdem hat der deutsche Güterkraftverkehr seinen Anteil am grenzüberschreitenden Verkehr in den letzten Jahren gesteigert. Die Harmonisierung zwischen den Verkehrsträgern dürfte kaum leichter werden. So drängen z.B. die niederländischen Lastzüge auf den lukrativen deutschen Markt, aber es bleibt offen, ob die Niederlande ihre Marktordnung für Binnenschifffahrt liberalisieren wollen (woran die Deutschen interessiert wären, die schon nach dem verlorenen 1. Weltkrieg die Rheinschifffahrt liberalisieren mußten).

Lohnt sich denn dieser Koordinierungsaufwand überhaupt?

Der angestrebte EG-Binnenmarkt ist ein Markt von 12 Ländern mit über 320 Millionen Menschen (im Vergleich: USA rund 240 Mill. und die UdSSR 280 Mill. Einwohner). Zu einem solchen Markt passen keine Bin-

nengrenzen, keine Transportunterbrechungen und keine unterschiedlichen verkehrspolitischen Bedingungen. Erfahrungsgemäß bringt eine solche Marktvergrößerung für alle Volkswirtschaften Vorteile (sofern sie in ihrer Entwicklung anderen nun integrierten Teilräumen nicht zu stark nachhinken). Dazu paßt aber auch kein merkantilistisches Denken, das lediglich eine Umverteilung des deutschen Marktes im Auge hat.

Was aber wird aus dem bisherigen Flankenschutz für die Bundesbahn?

Wenn die Marktanteile der Bahn trotz steigender Gesamtnachfrage ständig sinken, kann es mit dem Flankenschutz durch die Marktordnung nicht so weit her sein. Um der Bahn wirksam zu helfen, sind andere Maßnahmen nötig. Bezeichnenderweise laufen diese aber auch auf eine Liberalisierung und Harmonisierung der Bahn hinaus. Für die Bahn kann diese Not deutlicherer Sicht und verschärften Rationalisierungsdruckes zur Tugend werden: indem ein zukunftsorientierter Handlungsrahmen zur Stabilisierung schneller nötig und möglich wird (wie Trennungsrechnung; staatliche Finanzverantwortung für das Schienennetz bei Erhebung einer Nutzungsabgabe; Differenzierung zwischen eigen- und gemeinwirtschaftlichen Leistungen; Einstieg in die Entschuldung; verstärkte Dispositionsfreiheit). Die Führung der Bahn sieht das ebenso und setzt auf Wettbewerb.

Ist die Verkehrsversorgung abgelegener Regionen nun gefährdet?

Was die DB angeht: Was nutzt die Betriebspflicht eines Verkehrsträgers, dem gerade im ländlichen Raum die Nachfrager weglafen? Was den Straßengüterverkehr betrifft: Die heutige Straßendichte und Autobahnnähe und der relativ niedrige Transportkostenanteil am Güterwert der Produkte haben die standortbildende Kraft von Transportkosten ganz erheblich relativiert. Inzwischen sind wir auf dem Wege zum echten Stadt-Land-Verbund. Sollte aber der gewerbliche Güterverkehr die Bedarfsschwerpunkte doch begünstigen, so bleibt allen, die ihn brauchen, noch der Werkverkehr.

Ist es nicht die bisherige Marktordnung, die »Seelenverkäufer« auf den Straßen verhindern konnte, da Leistung und Preise stimmten?

Liberalisierung erfordert nicht weniger, sondern eher mehr Sicherheitsauflagen für Produzenten und Betreiber. Dies bedeutet aber auch entsprechend mehr und verschärfte Kontrollen ihrer Einhaltung. Zweifellos ist das eine Lehre aus der Deregulierung des amerikanischen Luftverkehrs nach 1978. Hier haben mehrere Katastrophen und die wachsende Zahl und Höhe von Geldbußen wegen Verstößen namhafter Fluggesellschaften gegen Sicherheitsnormen den Verdacht verstärkt, Preiswettbewerb ginge zu Lasten der Sicherheit. Wie immer, kommt bei solchen Ereignissen vieles zusammen. So verweisen Beobachter darauf, daß auch die Flugsicherheitsbehörden von den Sparmaßnahmen der Reagan Administration betroffen waren und auch die Flughäfen kaum auf die – preisinduzierte – Ausweitung des Luftverkehrs vorbereitet waren (wie die wachsenden Verspätungen zeigen). Auch wird gelegentlich angedeutet, daß der Fluglotsenstreik und die damit verbundenen Entlassungen zu Qualitätseinbußen beigetragen haben könnten.

Verdankt nicht der Straßengüterverkehr seine gute Gesundheit dieser Marktordnung?

Die Marktordnung ist ein Preiskartell mit überhöhten Preisen und künstlich verknapptem Angebot. Daß gut verdient wird, zeigen die Schwarzmarkt-Preise für Konzessionen. Viele Anbieter leben weniger von ihrer Wettbewerbsfähigkeit als eher von der Marktordnung. Die durch Liberalisierung steigende Wettbewerbsintensität wird sicherlich den Verdrängungsprozeß von Grenzbetrieben verstärken. Aber: »Kapitalismus ohne Konkurse ist wie Christentum ohne Hölle« (Frank Borman).

Ist die Liberalisierung mittelstandsfeindlich?

Der Mittelstand ist ein wesentlicher Elastizitätsfaktor unserer Wirtschaftsordnung. Im Straßengüterfernverkehr aber besitzen etwa zwei Drittel aller Unternehmer höchstens 3 Konzessionen. Gerade deshalb dürfte der Mittelstand und seine soziale Funktionalität hier langfristig nur über seine Leistungsfähigkeit zu sichern sein. Überschaubarkeit, Flexibilität und Spezialisierungsmöglichkeit gehören jedoch zu den speziellen Vorzügen kleiner Betriebe. Diese Eigenschaften dürften im allgemeinen Markttrend hin zur (maß-

geschneiderten) Lösung von Kundenwünschen liegen. Um solche Anbieter jedoch vor der Marktmacht von Großverladern zu schützen, wird bereits eine Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (§99: Ausnahmebereiche) diskutiert.

Bringt die Kabotageerlaubnis eine völlig unbekannt Situation mit sich?

Die Erlaubnis von Kabotage ist für alle EG-Staaten Neuland. Die besonders aufmerksame Behandlung der Kabotageverordnung ist auch wegen ihrer Bedeutung für den Güternahverkehr angezeigt. Ferner entsteht dadurch die Möglichkeit von »Schwarzverkehr« im Ausland zu Lasten des Fiskus. Bei der Lösung des Kabotageproblems könnte sich zeigen, wieviel Europäische Verkehrsmarktordnung von den anderen Mitgliedsstaaten gewollt wird.

Könnte es durch die Liberalisierung zu kritischen Belastungen von Infrastruktur und Umwelt kommen. Ist es kein Widerspruch, wenn profilierte Anhänger der Liberalisierung gleichzeitig die Ansicht vertreten, die Übernachfrage im Pkw-Verkehr sei das logische Ergebnis zu niedriger Preise (Kosten)?

Die mögliche Belastung von Infrastruktur und Umwelt könnte durchaus der schwächste Punkt in der Argumentation der Liberalen sein. Die traditionelle Sicht hat die gleiche Zahl besser ausgelasteter Fahrzeuge im Auge. Steigt die Zahl der Fahrzeuge jedoch durch normales Verkehrswachstum, durch verlagerte Kapazitäten und durch preisinduzierte neue Nachfrage (infolge sich ausweitender räumlicher Arbeitsteilung), so könnte sich die Situation verschärfen. Auch wenn die einfache Besonderheitsthese heute nicht mehr so recht greift, bleibt der Verkehrssektor doch ein Bereich besonders ausgeprägter externer Effekte. Es wäre deshalb bedenklich, hier den Nutzen weiterer Systemausweitung zu betonen, aber die Kosten im Umweltbereich zu vernachlässigen. Schon heute liegen die regionalen Belastungen durch Pkw und Lkw teilweise im Grenzbereich (und darüber). Die mittlere Verkehrsbelastung auf international stark frequentierten Bundesautobahnen ist etwa 3-4 mal so hoch wie auf der vielzierten Brennerautobahn. Die Entwicklung der Maße und Gewichte deutet auf eine weitere Tendenz zu »Straßengüterzügen«. Auch wenn diese immer umweltverträglicher werden sollten, könnte der Verzicht

auf ihre mengenmäßige Steuerung leicht zu einem sozial nicht mehr konsensfähigen Zustand führen. Für die heutige Umbruchsphase der westlichen Gesellschaften ist ein weitreichender Wertewandel kennzeichnend. Traditionelle politische Ausgleichsmechanismen werden zunehmend durch lokale, sporadische, überparteiliche Formen (wie Bürgerinitiativen, Demonstrationen, Wählergruppen) ergänzt. Sind die nationalen Kontrollmechanismen erst einmal auf die supranationale Ebene übergegangen, dürfte der Widerstand verstärkt auf der lokalen und regionalen Ebene zu erwarten sein. Zudem ist der Wettbewerb bekanntlich eine Entdeckungsreise. Aber vielleicht beschleunigt die Liberalisierung nur die Entwicklung und Systemgrenzen des physischen Verkehrs kommen eher in Sicht (und damit die Aussicht auf erneute massive Regulierungen, wozu leider auch AIDS beitragen könnte). Dies gilt insbesondere dann, wenn der Kombinierte Verkehr lediglich so prognosekonform weiterwächst, wie dies vor allem administrative Rahmenbedingungen erlauben. Gerade bei erhöhtem Wettbewerbsdruck der Straße sollte das Leistungsangebot der Schiene deutlich steigen, der Aus- und Umbau der Umschlagbahnhöfe schneller vorankommen und die Betreuung des kombinierten Ladungsverkehrs durch die DB verbessert werden. Dies aber führt wieder auf die überfällige Strukturreform der DB zurück.

Um solchem Politikversagen vorzubeugen, kommt einem Marktbeobachtungssystem und einem Krisenmanagement entscheidende Bedeutung zu, das die nationalen Regierungen nicht nur als »anhörpflichtige Sachverständige« behandelt. Denn ein Motor ist bekanntlich immer nur so gut, wie die Bremsen. ○

Summary

The deregulation of all the national transport markets in Western Europe is a reality. The German market is not only the most attractive one but is also very protected. The author puts the pros and cons together. He prefers Europe but does not ignore side effects which again could lead to new and even higher barriers.