

geschrieben, daß die Post die Aufgabe hätte, 480.000 Bedienstete zu beschäftigen. Wenn solche Gesichtspunkte gelegentlich politisches Gewicht erhalten, so ist das nur ein Zeichen dafür, daß Marktwirtschaft immer bedroht ist und ständig der Verteidigung bedarf.

Die Ablehnung der Postargumente soll und kann allerdings nicht bedeuten, daß es unter gar keinen Umständen gerechtfertigt sein könnte, der Post die Teilnahme am Wettbewerb zu gestatten. Wo sie bereits teilnimmt, wird sie es wohl vorerst auch weiterhin tun, und wo sie heute noch Monopolrechte ausübt wie beim Telefon, wäre schon die Zulassung privater Mitanbieter ein Schritt in die richtige Richtung.

Bei neuen Versuchen, auf Märkten Fuß zu fassen, die bisher nur von privaten Anbietern bedient worden sind, wird die Post aber mit verstärktem Widerstand und auch damit rechnen müssen, daß man von ihr den Nachweis der objektiven Notwendigkeit fordert.

IV. Schlußbemerkung

Das Thema „Mehr Wettbewerb im Post- und Fernmeldewesen“ ist bewußt weder als Forderung noch als Frage formuliert worden. Am Ende der Betrachtung lautet der Befund: Sowohl Forderung als auch Frage. Forderung, weil Zurückhaltung bei der wirtschaftlichen Verwertung des Netzmonopols und ein allmählicher Verzicht der Post auf das Monopol beim einfachen Fernsprechaufschluß geboten erscheint. Soweit es dagegen um zusätzliche Anbieterschaft der Post geht, ist wohl eher ein Fragezeichen zu machen.

Summary

The Postal Service is in conflict with its status of a public body and its conception of itself as a business enterprise. As an "enterprise" it aims at the expansion of its recognized sphere of activities and having a share in new markets. As a public body it simultaneously aims at preserving its monopoly privileges and control functions. As the author sees the status of a public body as inseparably bound to the Postal Service, he pleads for limiting its activities to public tasks and exercising restraint in all the fields in which demands could be equally well met by private enterprises able and willing to do so.

Résumé

Les Services Postaux sont en conflit entre le statut de services publics et la conception d'être une entreprise industrielle. En tant qu'entreprise, ils sont intéressés à une expansion sur le plan de sphères d'activités connues et à une participation à de nouveaux marchés; en tant que services publics, les Services Postaux ont pour objectif le maintien des droits de monopole et le contrôle. Etant donné que le statut de services publics est inséparablement relié aux Services Postaux, l'auteur plaide pour une limitation aux devoirs publics et pour une réserve dans les domaines où l'économie privée est capable et prête à répondre à la demande.

Die Marktstrukturen im Linienseeverkehr in ihrer Bedeutung für die verladende Wirtschaft*)

VON WALTRAUD STEINWEG, KÖLN

Vorbemerkung

Der Seeverkehr spielt für die deutsche Volkswirtschaft eine bedeutende Rolle. Angesichts der fehlenden eigenen Rohstoffbasis ist die Bundesrepublik stark importabhängig. Dabei müssen die importierten Rohstoffe durchweg über See herangeschafft werden. Der Importabhängigkeit steht die Notwendigkeit zum Export gegenüber, um die vom Ausland in Anspruch genommenen Güter und Leistungen auch bezahlen zu können. Trotz Dominanz der Exportbeziehungen zu den europäischen Industrieländern entfällt auf den Übersee-Export ein erheblicher Anteil (81 Mrd. DM Übersee-Export 1979 bei 315 Mrd. DM Gesamtexport); er gewinnt mit der Industrialisierung der Dritten Welt, insbesondere der OPEC-Staaten, zunehmende Bedeutung.

1. Die Bedeutung der Seefrachtkosten am Beispiel des deutschen Maschinenbaus

Die Bedeutung der Seeschifffahrt soll am Beispiel des deutschen Maschinenbaus etwas konkretisiert werden. Dieser Industriezweig hatte 1979 bei einem Gesamtumsatz von rd. 110 Mrd. DM einen Exportanteil von ca. 50 %.

Dabei wurden exportiert¹⁾

in die EG-Länder für	20,8 Mrd. DM
in das restliche Europa für	16,1 Mrd. DM
nach Übersee für	19,4 Mrd. DM

Interessant ist, sich zu verdeutlichen, welcher Transportkostenaufwand entstand, um die erzeugten Produkte zu ihren Bestimmungsorten zu bringen. Aufgrund der Erfahrungen der Verkehrsexperten wird im Maschinenbau die mittlere Transportkostenbelastung wie folgt geschätzt:²⁾

Anschrift der Verfasserin:

Dr. Waltraud Steinweg
Verband Deutscher Maschinen- und
Anlagenbau e.V. (VDMA)
Verkehrsreferat
Gustav-Heinemann-Ufer 84-88
5000 Köln 51

*) Überarbeitete und erweiterte Fassung eines Vortrags im Verkehrswissenschaftlichen Seminar der Universität zu Köln am 2. Juni 1981.

1) Vgl. VDMA (Hrsg.), Statistisches Handbuch für den Maschinenbau, Ausgabe 1980.

2) Schätzwerte aus Verbandsunterlagen.

im Inlandsverkehr mit	1,5 – 2	% vom Umsatz
im EG-Verkehr mit	2 – 2,5	% vom Umsatz
im sonstigen Europa-Verkehr (incl. Ostblock) mit	3,5 – 4	% vom Umsatz
im Überseeverkehr mit	8 – 10	% vom Umsatz

In absolute Beträge umgerechnet bedeutet dies, daß 1979 etwa der folgende Transportkostenaufwand für die Auslieferung der Erzeugnisse der deutschen Maschinenindustrie entstand:³⁾

bei Lieferung ins Inland	1.100 Mio. DM
bei Lieferung in die EG	450 Mio. DM
bei Lieferung in das sonstige Europa	600 Mio. DM
bei Lieferung nach Übersee	1.700 Mio. DM

Die genannten Zahlen spiegeln den Gesamttransportkostenaufwand wider. In ihnen sind beim Überseeverkehr mithin auch Vor- und Nachlaufkosten sowie Hafenkosten enthalten. Die reinen Seefrachtkosten schätzt man auf etwa 6 – 8 % vom Umsatz; dies würde für sie 1979 eine Größenordnung zwischen 1,3 und 1,4 Mrd. DM bedeuten.

Insgesamt machen diese Zahlen deutlich, daß es von der Transportkostenbedeutung her – zumindest aus der Sicht exportintensiver Industriezweige – kaum gerechtfertigt ist, die Probleme der Seeschifffahrt nur als Randprobleme des Verkehrsgeschehens zu betrachten.

2. Die traditionellen Angebots- und Nachfragestrukturen im Linienseeverkehr

a) Die Konferenzen als Angebotskartelle

Im Linienseeverkehr über See sind die Anbieter traditionellerweise in sog. Konferenzen organisiert. Diese Organisationen sind aus nationalökonomischer Sicht nichts anderes als Angebotskartelle. Sie regeln in jedem Fall die Preise. Darüber hinaus können Vereinbarungen über Ladungsaufteilung, Abfahrtsfrequenz, Lade- und Entladerechte in den einzelnen Häfen etc. bestehen (d. h. Quoten- und Regionalkartelle). Durchweg sind die Konferenzen straff organisiert (mit eigenen Sekretariaten, mit vereinbarten Sanktionen bei Verstößen gegen Kartellvertragsvorschriften etc.). Ihre Stärke im Markt und damit auch die Möglichkeit zur internen Durchsetzung der Kartellregeln wird jedoch entscheidend dadurch bestimmt, ob eine Konferenz das ganze (oder nahezu das ganze) Angebot umfaßt oder ob es daneben wirksamen, d. h. die Preisführerschaft tangierenden, gegebenenfalls sogar in Frage stellenden Wettbewerb gibt. Dies ist in den einzelnen Fahrtgebieten unterschiedlich; aber auch in ein- und demselben Fahrtgebiet unterliegt die Stärke einer Konferenz im Zeitablauf Wandlungen.

b) Die Nachfrageseite in ihrer Aufsplitterung und ihrer heterogenen Interessenlage

Dem kartellierten Angebot tritt die Nachfrage in sehr starker Aufsplitterung gegenüber.

3) Errechnet aus Schätzwerten des VDMA.

Dabei muß man berücksichtigen, daß eine Konferenz mit einer beschränkten Zahl von Linien oft den ganzen Nordkontinent (incl. Skandinavien und Frankreich) sowie U. K. bedient. Ihr tritt als Nachfrager die gesamte westeuropäische exportierende Wirtschaft – soweit sie nicht Südhäfen-orientiert ist – gegenüber. Die exportierende Wirtschaft selbst umfaßt in jedem Fall Industrie und Handel. Das Nachfragespektrum im Linienseeverkehr wird noch vergrößert durch eine Vielzahl von Spediteuren.

Wesentliches Merkmal der Nachfrageseite ist deren Interessenheterogenität. Die drei großen Bereiche – Industrie, Handel und Spedition – wurden schon erwähnt. Industrie und Handel selbst gliedern sich wieder in zahlreiche Branchen mit nicht identischen Interessen auf, die ihrerseits zudem die unterschiedlichste Betriebsgrößenstruktur aufweisen. Alle diese Momente sind für die Linienschiffahrtsmärkte relevant. Die Ursachen hierfür werden uns später noch beschäftigen.

c) Der Markt als Begegnungsstätte von Angebot und Nachfrage

Wenn Angebot und Nachfrage mit unterschiedlicher Marktmacht aufeinanderstoßen, so hat dies charakteristische Folgen sowohl für die Art der Preisbildung als auch für die Art der Zusammenarbeit der Marktpartner.

c 1) Die Preisbildung

Die Konferenzen im Linienseeverkehr arbeiten bei ihrer Tarifbildung durchweg mit dem Instrument der Preisdifferenzierung bei gleicher Leistung, d. h. mit einem Instrument, das dem Bereich der monopolistischen Preisbildung zugeordnet ist und deshalb längerfristig nur bei beschränktem Wettbewerb funktionieren kann. Die monopolistische Preisdifferenzierung – im Verkehr in der Regel mit „Werttarifizierung“ oder als Prinzip des „what the traffic can bear“ bezeichnet – findet in der Verladerschaft unterschiedliche Zustimmung. Die Diskussion hierüber zeigt manche Parallele zu früheren Erörterungen um die Gemeinwirtschaftlichkeit des Werttarifs der Eisenbahnen.

Nicht zu bestreiten ist, daß eine niedrige Frachtbelastung geringwertige Güter u. U. erst wettbewerbsfähig und damit transportfähig macht. Unbestritten ist aber auch, daß höherwertige Güter

- nicht unbedingt in der Lage sind, höhere Frachten zu tragen. Bei hartem Wettbewerb auf den Weltmärkten kann auch für solche Güter die Belastbarkeit gegen Null tendieren.
- Grundsätzlich besteht darüber hinaus die Tendenz, sich einer hohen Frachtbelastung zu entziehen, wenn sich hierzu die Möglichkeit ergibt. Preisliche Entwicklungen im Luftfrachtverkehr oder Veränderungen in der Wettbewerbsintensität in der Linienschifffahrt beeinflussen infolgedessen die Möglichkeit, Preisdifferenzierung überhaupt – oder in einem bestimmten Ausmaß – durchzuhalten. Solche Erkenntnisse stoßen verständlicherweise auch in Teilen der Wirtschaft nicht unbedingt auf Zustimmung.

c 2) Zusammenarbeit der Marktpartner

Je unausgewogener die Marktmachtverhältnisse in einem Markt sind, um so mehr besteht die Tendenz der stärkeren Seite, der Marktgegenseite die Bedingungen der Zusammen-

arbeit zu diktieren. Konferenzen neigen deshalb von Haus aus, d. h. aufgrund ihrer Marktstellung dazu, die ihnen hier gegebenen Möglichkeiten intensiv zu nutzen. Verträge mit Konferenzen zeigen deshalb nicht selten heute noch ein Ungleichgewicht in Rechten und Pflichten beider Vertragspartner.

d) Sicherung der Wettbewerbsbeschränkung

Der Kurzüberblick über die wichtigsten Daten der traditionellen Linienschiffahrtsmärkte wäre unvollständig, wenn man nicht auch noch die Instrumente berücksichtigte, die die Konferenzen zur Sicherung ihrer Marktstellung entwickelt haben.

Zu erwähnen ist hier insbesondere das Mittel des Treuerabattes. Konferenzen gewähren Verladern, die während eines bestimmten Zeitraums nur Schiffe der Konferenz benutzen (oder sich von vornherein hierzu durch Vertrag verpflichtet haben) einen Rabatt

- von 10 %, auszahlfähig nach Ablauf der Treuperiode und nachgewiesener Treue oder
- 9 1/2 % sofort bei Vorliegen eines Treuevertrages.

Die mit dem Treuerabatt gebotene Frachtersparnis ist so wesentlich, daß die meisten Verloader darauf mit Rücksicht auf die eigene Wettbewerbsfähigkeit nicht verzichten können. In der Regel werden vertragliche Treuebindungen eingegangen. Hierbei spielt eine Rolle, daß das sog. Zeitrabattsystem durch den mit der Beantragung des Rabattes verbundenen Arbeitsaufwand sowie durch die späte Verfügbarkeit der Rabattbeträge als weniger attraktiv gilt.

Eine Bindung großer Teile der Verladerschaft an eine Konferenz ist jedoch von vornherein eine gewisse Marktzugangsbarriere für einen Newcomer. Er kann in der Anlaufphase seines Dienstes nur auf vertraglich nicht gebundene Ladung setzen. Seine längerfristigen Möglichkeiten hängen darüber hinaus davon ab, ob und inwieweit seine Existenz Verloader zur Kontraktkündigung oder gegebenenfalls auch zu Kontraktverstößen veranlaßt. Bezüglich der Kündigung ist zu berücksichtigen, daß die diesbezüglichen Regelungen der Treuekontrakte der Konferenzen in der Regel den Verloader noch über einen erheblichen Zeitraum binden. So kann z. B. ein Verloader, der im Frühjahr die Attraktivität eines Outsiders feststellt, ohne Verletzung seiner vertraglichen Obligationen nach den meisten Konferenzregelungen erst zu Beginn des darauffolgenden Jahres seine Freiheit erlangen.

Neben dem Treuerabatt ist es üblich, daß Konferenzlinien durch gezielte Preismaßnahmen versuchen, den Outsider wieder aus dem Markt zu verdrängen. Sie nehmen dabei wahrscheinlich bewußt vorübergehende Einnahmeverluste in Kauf. Als etablierte Linien, die in der Regel eine Vielzahl von Fahrtgebieten bedienen, setzen sie vermutlich hierbei darauf, daß sie letztlich den längeren Atem haben. Anders sind wenigstens die sich gelegentlich entwickelnden Preiskämpfe nicht zu verstehen. Ist die Verdrängung eines Newcomers auf diese Weise nicht möglich, pflegte man bisher dem Outsider den Konferenzbeitritt zu ermöglichen. Man handelte also gewissermaßen nach dem Prinzip: „beat them or join them“. Manchmal gibt sich der hinzugekommene Reeder längerfristig aber auch mit der Rolle des geduldeten Außenseiters zufrieden; dies bedeutet aber für ihn Akzeptierung der Konferenzpolitik ohne eigene Möglichkeiten, diese mitzugestalten.

3. Bisherige Versuche zur Milderung des Marktungleichgewichts

Mit den obengeschilderten Instrumenten – Treuerabatte und gezielte Preisunterbietung – haben sich die Konferenzen über Jahrzehnte hinweg ihre starke Marktstellung erhalten. Die Art und Weise, wie sie die Macht handhabten, hat dabei immer wieder Kritik herausgefordert – aber auch Versuche, die Konferenzen an der uneingeschränkten Ausübung der Marktmacht zu hindern.

a) Staatliche Intervention

Einer der frühesten Versuche in dieser Hinsicht ist die amerikanische Schiffahrtsgesetzgebung, die aus dem Jahre 1916 stammt und im Laufe der Jahrzehnte einige Modifizierungen erfuhr. Sie versuchte mit dem Problem der Konferenzen auf zweifache Weise fertigzuwerden:

- Das Schließen des Marktes wurde untersagt. Die Konferenzen hatten grundsätzlich für jeden Interessenten offen zu sein. Im System offener Konferenzen sind derart straffe Organisationsstrukturen wie in geschlossenen Konferenzen nicht möglich; damit wurden aber bereits die Weichen gestellt für eine reduzierte Intensität der Wettbewerbsbeschränkung.
- Das Verhalten der Konferenzen wurde darüber hinaus einer Fülle von Regeln unterworfen, über deren Einhaltung eine staatliche Behörde, die Federal Maritime Commission, zu wachen hat.

Es würde zu weit gehen, sich hier mit der amerikanischen Schiffahrtsgesetzgebung näher auseinanderzusetzen. Angemerkt sei lediglich, daß diese – bei einigen durchaus akzeptablen Ansatzpunkten – zu z. T. zweifelhaften Ergebnissen geführt hat. Dadurch wurden auch auf europäischer Verladenseite Vorbehalte gegenüber einer staatlichen Kartellaufsicht aufgebaut, die im Grunde genommen nicht der Aufsicht selbst zuzuschreiben sind, sondern der spezifisch amerikanischen Handhabung derselben.

Mit der Art und Weise, wie Konferenzen mit ihrer Marktmacht umgingen, hängen vermutlich auch Entwicklungen zusammen, die sich in der Nachkriegszeit relativ bald in den Verkehren mit Entwicklungsländern ergaben. Das anfängliche Verharren auf überkommenen Strukturen, insbesondere das Bestreben, den Markt geschlossen zu halten und Newcomern den Marktzugang zu erschweren, provozierte geradezu flaggendiskriminierende Regelungen. Daran konnten spätere Anpassungen der Verhaltensweisen der Konferenzen nicht mehr viel ändern. Die Entwicklungsländer haben vielmehr im Laufe der Jahre ihren Flaggenprotektionismus zum Schutze und zur Förderung der eigenen importierenden oder exportierenden Wirtschaft vielfach ergänzt, z. B. durch staatliche Einflußnahme auf die Preisgestaltung der Konferenzen.

Heute wird die Vielzahl unilateraler Interventionen in die Linienseeschifffahrt oft beklagt. Viel zu wenig wird jedoch nach den ursprünglichen Ursachen dieser interventionistischen Entwicklung gefragt. Insbesondere ist zu fragen, ob die westliche Schiffahrtspolitik nicht zu lange und zu pointiert eine Politik der Freiheit für westlich beherrschte Kartelle war statt eine Politik der Freiheit für den Wettbewerb.

b) Seeverladerkomitees und Konsultationssystem

Über die Arroganz des Konferenzverhaltens wurde früher auch in der europäischen Verladerschaft viel geklagt. Nicht der Kunde war König; er hatte es vielmehr dankbar zu akzeptieren, daß die Konferenz bereit war, Liniendienste zu bieten und seine Güter zu befördern. Dieser alte Konferenzgeist bestimmte auch die erste Phase der Nachkriegsentwicklung.

Dies macht verständlich, daß Mitte bis Ende der Fünfziger Jahre auch in Europa Überlegungen einsetzten, wie man zu etwas ausgeglicheneren Marktmachtverhältnissen zwischen Konferenzen und Verladern kommen könnte. Man hoffte, dies mit sog. Seeverladerkomitees erreichen zu können, d. h. mit einer gemeinsamen Interessenvertretung der Verladerschaft gegenüber den Konferenzen. Dabei wurde von Anfang an – dem internationalen Charakter der Konferenzen entsprechend – größter Wert auch auf eine über den nationalen Bereich hinausgehende Zusammenarbeit der einzelnen nationalen Komitees gelegt.

Vom nationalökonomischen Standpunkt aus ist allerdings anzumerken, daß die Seeverladerkomitees die ungleichgewichtige Marktsituation nicht veränderten. Die Komitees sind reine Verhandlungsgremien ohne jede Marktmacht; die Ladungsvergabe bleibt grundsätzlich bei den vielen Tausenden von Einzelverladern, d. h. unkoordiniert. Die Möglichkeiten der Komitees sind deshalb nicht die eines Gegenkartells, das in den Verhandlungen mit eventuellen Konsequenzen für die Ladungsvergabe operieren kann. Zur Verfügung steht ausschließlich das Argument – allerdings auch die Möglichkeit – das Verhalten der Konferenzen für eine breitere Öffentlichkeit transparenter zu machen. Unter Öffentlichkeit muß man dabei einerseits die Vielzahl der Verladern selbst sehen, zum anderen aber auch alle diejenigen, die in die nationale und internationale schiffahrtspolitische Diskussion involviert sind.

Nach mehr als zwei Jahrzehnten Arbeit der Seeverladerkomitees lohnt es sich, einmal Bilanz zu ziehen und zu prüfen, was eigentlich erreicht wurde. Diese Bilanz ist zwiespältig. Positiv ist festzustellen, daß das Verhalten auf Verladenseite anders geworden ist. Während sich früher der Einzelverlader in der Regel ohnmächtig fühlte und Resignation sein Auftreten bestimmte, weiß man heute, daß man sich wehren kann. Allein dieses geänderte Verhaltensmuster ist – wenn es auf breiterer Basis anzutreffen ist – von einer gewissen marktrelevanten Wirkung, die sicher nicht überschätzt – aber auch nicht unterschätzt werden sollte. Dieses andere Grundverhalten hat sicher mit dazu beigetragen, daß die Verladerschaft auch eine andere Einstellung zum Outsider bekommen hat und den Outsiderwettbewerb viel bewußter als jemals in der Vergangenheit als Instrument zur Begrenzung der Kartellmacht sieht und „pflegt“.

Positiv ist weiterhin, daß die Ausübung von Kartellmacht nicht mehr so völlig unter Ausschluß der Öffentlichkeit erfolgen kann. Dies kann u. U. etwas zur Zurückhaltung auf Seiten der Konferenzen führen; auf der anderen Seite zeigt die empfindliche Reaktion der Konferenzen auf Kritik in der Öffentlichkeit, daß die Verladern eine Waffe in der Hand haben, die sie bisher allerdings kaum bewußt einsetzten. Die Scheu gegenüber öffentlicher Kritik hängt wohl mit der größeren Sensibilisierung von Regierungen, Presse etc. zusammen, denen im Laufe der Jahre bewußt wurde, daß mit dem Markt-

ungleichgewicht in der Linienseeschifffahrt wettbewerbspolitisch relevante Probleme gegeben sind.

Sehr viel differenzierter sind die Erfolge der Seeverladerkomitees in der eigentlichen Tagesarbeit, den Konsultationen über Raten- und Surchargeproblemen. Hier findet man heute sehr viel Frustration. Die Ursachen hierfür sollten etwas eingehender analysiert werden:

- Die Bereitschaft der Konferenzen, auf die Wünsche und Vorstellungen der Verladerschaft einzugehen, ist unterschiedlich. Man findet auch heute noch gelegentlich – wenn auch nicht mehr als allgemeine Verhaltensweise – den alten arroganten Konferenzgeist, der der anderen Marktseite nur diktieren möchte. Gelegentlich versteckt sich dabei dieser Geist auch in einer neuen Verpackung. Man gibt sich jederzeit und über alles verhandlungsbereit; es fehlt aber die wirkliche Bereitschaft, von den einmal eingenommenen Positionen wieder abzurücken.
- Entscheidender ist aber, daß der wirtschaftliche Hintergrund, vor dem das Geschehen auf den Seeschiffahrtsmärkten abläuft, differenzierter geworden ist. Nehmen wir nur den Fall einer Ratenerhöhung einer Konferenz vor dem Hintergrund unterschiedlicher Inflationsentwicklung. Die Konferenzen pflegen ihre Kostensteigerungen auf Durchschnittsbasis zu ermitteln und diese Durchschnittswerte ihren Ratenerhöhungen zugrunde zu legen. Für Verladern aus Ländern mit hoher Inflationsrate, sagen wir z. B. 20 %, ist eine Ratensteigerung von vielleicht 10 % ein sehr gutes Ergebnis. Für Verladern aus einem Land mit nur 5 %iger Inflation ist eine 10 %ige Ratenerhöhung jedoch eine kaum mehr akzeptable Größe. Da die Bundesrepublik bisher stets zu den Ländern mit der relativ geringsten Geldentwertung zählte, war sie Jahr für Jahr mit weit über ihren Inflationswerten liegenden Ratensteigerungen im Konferenzlinienseeverkehr konfrontiert, während bei anderen Ländern ebenfalls Jahr für Jahr gegenteilige Ergebnisse erzielt wurden. Mit der Kumulation von – aus deutscher Sicht überhöhten – Ratensteigerungen wuchs in der hiesigen Verladerschaft aber auch eine negative Wertung der Konsultationsergebnisse der Seeverladerkomitees.
- Die Heterogenität der Verladerninteressen verhindert darüber hinaus in zunehmendem Maße eine effektive Verladernvertretung. Eine in sich uneinige Verladerschaft kann verständlicherweise relativ wenig zur Ausbalancierung des Marktungleichgewichtes beitragen. Es gibt aber kaum noch Fragen, wo nicht interne Interessengegensätze die Verladern spalten. Auf die Problematik beim Ausmaß einer Ratenerhöhung wurde schon hingewiesen. Geht es um Art und Weise von Ratenerhöhungen (z. B. um die Frage, ob prozentual oder um einen festen Betrag erhöht werden soll), prallen die Interessen von hochtarifierender und niedrigtarifierender Ladung aufeinander. Dieser Interessengegensatz wird auch in vielen anderen Fragen relevant. Hinzu kommen unterschiedliche regionale Interessen. Bei den Währungszuschlägen z. B. haben die Verladernkomitees mit ihrer Uneinigkeit den Konferenzen jahrelang ein Alibi für die eigene geringe Reformbereitschaft geliefert. Ein weiterer Interessenkonflikt besteht zwischen Groß- und Kleinverladern, und zwar dann, wenn Konferenzen eine sog. Berücksichtigung von Härtefällen im Rahmen von Ratenerhöhungsverhandlungen zusichern. Dies bedeutet oft, daß größere, marktkundige Verladern kaum die volle Erhöhung zu tragen haben, während Kleinverladern kaum eine Chance haben, Härte-

fälle berücksichtigt zu bekommen. Wird eine „Politik der Berücksichtigung von Härtefällen“ über Jahre hinweg betrieben, so kann eine völlige Verzerrung der Tarifstrukturen das Ergebnis sein. Es gibt Fahrtgebiete, in denen der Eingeweihte an der Höhe der Tarifraten ablesen kann, ob die Ladungsauflieferer große, mittlere oder kleinere Firmen sind.

- Die Interessenheterogenität innerhalb der Verladerschaft kann mit dazu beitragen, daß Anpassungen der Konferenzen an veränderte Marktverhältnisse unterbleiben oder doch verzögert werden. Die Konferenzen als Kartelle neigen von Haus aus zur Konservierung traditioneller Strukturen; sie werden darin gelegentlich – sicher nicht immer – durch die Verladerschaft unterstützt. So müßte in Fahrtgebieten mit sich intensivierendem Wettbewerb an sich die alte wertbezogene Tarifstruktur revidiert werden, und zwar in ähnlicher Form, wie die Eisenbahnen auf den aufkommenden LKW-Wettbewerb reagieren mußten. Diskussionen hierüber in den Seeverladerkomitees sind jedoch aufgrund der hartnäckig verteidigten Interessenpositionen unergiebig. Sie führen meistens zu dem Ergebnis, möglichst nichts zu verändern. Damit stärken die Verlader aber eine Unflexibilität der Konferenzen und liefern letzteren auch noch eine gute Begründung – nämlich die Berücksichtigung von Verladerwünschen – dazu.

Bei starrem Festhalten am Werttarif unter Wettbewerbsbedingungen ergibt sich längerfristig im übrigen oft eine kuriose Aufgabenteilung. Das hochwertige Gut wandert zunehmend auf Outsider ab und die Konferenz, die auf den weniger einnahmeintensiven Ladungen sitzenbleibt, muß ihre Tarife überproportional erhöhen, wenn ihre Kosten-/Einnahmerelationen einigermaßen stimmen sollen. Das verschafft dann aber den Outsidern bei den hochwertigen Gütern noch mehr Spielraum zur Tarifunterbietung. Eine solche Entwicklung beobachtet man gelegentlich in einigen Fahrtgebieten. Nur zur grundlegenden Korrektur des Tarifs hat es noch kaum geführt.

Ähnlich spielen auch in der Frage einer fehlenden Anpassung an die moderne Verkehrstechnik, den Containerverkehr, heterogene Verladerinteressen und Konferenzinflexibilität Hand in Hand. Es ist bemerkenswert, daß die tariflichen Grundstrukturen seit nahezu einem Jahrhundert – allem wirtschaftlichen und technischem Wandel zum Trotz – überwiegend unverändert bestehen. Auch hier wäre es falsch, die Ursachen alleine bei den Konferenzen zu suchen. In Verbindung mit dem Containerverkehr fordert man z. B. auf Verladerseite schon seit einiger Zeit sog. Commodity Box Rates; es sollen dabei jedoch

- das Wertsystem erhalten bleiben und
- eventuelle Vorteile durch günstige Auslastung einer Box dem Verlader zukommen.

Weshalb jedoch ein Verlader hochwertigen Gutes mit relativ schlechter Auslastungsmöglichkeit für die Box zweimal, nämlich für die Hochwertigkeit und für die schlechte Auslastung benachteiligt werden soll, entzieht sich einer logischen Begründung. Ein Teil der Verlader widerstrebt aus diesem Grunde den Commodity Box Rates, ein anderer, weil er mit ihnen den ersten Schritt zur Zusammendrängung des Werttarifs beschritten sieht. Auch in dieser Frage ist die Verladerschaft, wenn es an die Details geht, in sich uneinig. Mit ihrer Uneinigkeit, die auch nicht mit gewaltsamen Kompro-

mißlösungen aus der Welt zu schaffen ist, blockiert oder verzögert sie aber die Anpassung an veränderte Marktverhältnisse.

Wenn man abschließend versucht, die Wirkungen der Konsultationen zu werten, so muß man feststellen, daß diese einige Vorteile gebracht haben; die Vertretung der Verladerinteressen ist aufgrund der Interessenheterogenität innerhalb der Verladerschaft jedoch oft schwierig, manchmal wenig effektiv und gelegentlich gar unmöglich. Anpassungen an den wirtschaftlichen Wandel im Wege der Vereinbarung zwischen Verladern und Konferenzen sind dann nicht zu erwarten, wenn diese Anpassungen für Teile der Verladerschaft mit erheblichen Nachteilen verbunden sind.

c) Der UNCTAD-Kodex für Linienschiffahrtskonferenzen

Als dritter Versuch zur Bewältigung des Problems des Marktungleichgewichts im Seeverkehr wäre der sog. UNCTAD-Verhaltenskodex für Linienschiffahrtskonferenzen zu nennen. Er verankert im Verhältnis Konferenzen/Verlader das Konsultationssystem als rechtlich abgesicherten Anspruch der Verlader. Gleichzeitig bindet er aber die Konsultation an Fristen, die für die differenzierten Gegebenheiten in den europäischen Industrieländern – zumindest teilweise – zu kurz sind, um eine fundierte Ermittlung der Verladermeinung zu erlauben. Da mit einer Nichteinhaltung der Fristen das Recht zur Beanstandung verfällt, sind u. U. hierdurch bereits Schwierigkeiten für die Zukunft programmiert. Sofern im Rahmen der Konsultation keine Einigung erzielbar ist, sieht der UNCTAD-Kodex die Möglichkeit einer internationalen Zwangsschlichtung vor. Die Empfehlungen der Schlichter sind für die Parteien jedoch nicht bindend. Andererseits sind die Kosten, die mit der Einleitung einer Schlichtung verbunden sind, nicht überschaubar. Ob unter solchen Bedingungen (nicht bindender Spruch, aber unüberschaubare Kosten) die Regelungen des UNCTAD-Kodex für die europäische Verladerschaft überhaupt einen Fortschritt bedeuten können, ist zweifelhaft.

Die eigentlichen Probleme des UNCTAD-Verhaltenskodex für Linienschiffahrtskonferenzen liegen darin, daß ihn die Entwicklungsländer nicht nur als Instrument zur Begrenzung der Kartellmacht sehen, sondern vornehmlich als Möglichkeit zur Sicherung von Ladungsanteilen für ihre im Aufbau befindlichen Flotten. Es würde hier zu weit gehen, alle Probleme anzusprechen, die mit den Ladungsaufteilungsklauseln des Kodex verbunden sind. Angemerkt sei lediglich, daß eine Konvention, die sich mit den Konferenzen befaßt, an sich keine Geltung über den geregelten Sachbereich hinaus beanspruchen kann. Dennoch kann man die Gefahr nicht von der Hand weisen, daß – zumindest in den Entwicklungsländerverkehren – versucht wird, den einseitigen Flaggenprotektionismus mit Hilfe dieser Ladungsaufteilungsregelungen durch einen praktisch bilateralen Flaggenprotektionismus abzulösen. Nichts anderes würde nämlich eine Sicherung von 80 % des Ladungsvolumens für die Linien der beiden Handelsvertragspartner bedeuten. Bei einer solchen Handhabung des Kodex würde das Interesse an einer wirtschaftlichen Transportdurchführung – wie in allen dirigistischen oder quasidirigistischen Systemen – auf der Strecke bleiben. Von entscheidender Bedeutung wird deshalb sein, ob für die Zukunft die Freiheit des Außenseiter-Wettbewerbs, d. h. seine Nichteinbeziehung in die Ladungsaufteilungsregelungen des Kodex, gewährleistet werden kann.

4. Neue Entwicklungen auf den Linienschiffahrtsmärkten

a) Die Revolutionierung des Verkehrs durch die Containerisierung

Die Entwicklung des Containerverkehrs galt zunächst hauptsächlich als Rationalisierung im Linienseeverkehr; so wurde sie auch von den Initiatoren, den Linienreedereien, gesehen. Der Container hat jedoch weit über den engeren Bereich des Seeverkehrs hinaus zu einer Revolutionierung des Verkehrsgeschehens geführt, die ihrerseits möglicherweise die traditionellen Strukturen der Linienschiffahrtsmärkte überrollt.

Früher standen im Vordergrund die einzelnen Verkehrsträger und ihre sehr unterschiedlichen Transportgefäße. Das gesamte Denken sowohl auf der Ladungs- als auch auf der Transportseite war verkehrsträgerorientiert. Je nach der Wahl des Verkehrsträgers waren unterschiedlichste Gegebenheiten zu akzeptieren.

Heute steht das Transportgefäß Container im Vordergrund. Hauptaufgabe ist nicht mehr, ein Schiff oder einen LKW zu betreiben, sondern den Transport eines Containers von A nach B zu organisieren. Dabei sind Verkehrsträger und Häfen in einem früher nie gekannten Ausmaß gegeneinander austauschbar geworden. Der Organisator des Transports ist von Haus aus verkehrsträgerübergreifend. Damit ist aber das isolierte, nur auf einen Verkehrsträger bezogene Denken in Frage gestellt. Es fragt sich, ob dies längerfristig nicht auch auf die Marktstrukturen in den Linienschiffahrtsmärkten durchschlagen muß. Schon heute sind in verschiedenen containerisierten Fahrtgebieten Veränderungen in den Wettbewerbsgegebenheiten zu registrieren. Wir finden ein Nebeneinander von

- traditionellen Linienreedereien ohne oder mit relativ schwach entwickelten Landaktivitäten,
- verkehrsträgerübergreifenden Transportkonzernen mit eigenen Schiffen, LKW-Flotten und z. T. sogar Eisenbahnen,
- sog. Non Vessel Operators, die sich auf die reine Organisation des Containertransports beschränken sowie
- solche Organisatoren, die neben dem organisatorischen Bereich auch noch mit Charterschiffen eigene Liniendienste betreiben.

Die Interessen dieser unterschiedlichen Transportanbieter sind – bezogen auf den engeren Bereich des Seetransports – keineswegs mehr so einheitlich wie sie es früher im konventionellen Linienseeverkehr waren. Damit sind aber auch die Voraussetzungen für die totale Kartellierung und die Beherrschung des Marktes – zumindest in einigen Fahrtgebieten – ungünstiger geworden.

b) Intensivierung des Outsiderwettbewerbs

Ein weiteres, weltweit zu registrierendes Phänomen sind die sich verstärkenden Outsideraktivitäten auf nahezu allen Linienschiffahrtsmärkten. Dabei sind die Outsider nur noch in seltenen Fällen sog. Konkurrenten, die je nach Marktsituation vom Trampverkehr in den Linienverkehr und von einem Fahrtgebiet in das andere umsteigen. Ein beachtliches Outsiderangebot wird heute von Linien gestellt, die mit eigenen, auf die jeweiligen Bedürfnisse des Fahrtgebietes abgestellten Schiffen deutlich machen, daß ihre Aktivitäten auf längerfristiges Engagement ausgerichtet sind.

Es ist nicht ganz einfach, eine Antwort auf die Frage zu finden, weshalb es in einer relativ begrenzten Zeitspanne zu einer solchen Ausweitung von Outsideraktivitäten gekommen ist. Wahrscheinlich hat – wie stets – eine Vielzahl von Ursachen zusammengewirkt. Im einzelnen könnten in Betracht kommen:

- Mit dem Containerverkehr hat sich das Serviceproblem verlagert. Früher machte die Sorgfalt einer Reederei bei der Behandlung der Ware im Schiff und bei der Betreuung der Ladung unterwegs ein wesentliches Moment bei der Schiffswahl aus. Dabei hatten traditionelle Linienreeder meistens einen Know-how- und einen Leistungsvorsprung. Im Containerverkehr gibt es eine spezifische Ladungsbehandlung und Ladungsbetreuung im Schiff nicht mehr. Damit sind diese Serviceunterschiede zwischen traditionellen Linienreedern und Newcomern weitgehend verschwunden.
- Service im Containerzeitalter bedeutet bei Vollcontainertransporten heute meistens Zuverlässigkeit und Schnelligkeit bei der Containerstellung, reibungslose Organisation der Transportkette und Gewährleistung schneller Gesamtbeförderungszeiten. Dabei eröffneten sich für Outsider durch das Zusammenspiel mit den Non Vessel Operators und mit Spediteuren Chancen für ein Serviceangebot, das dem der traditionellen Linien vielfach gleichwertig ist. Es kann heute sogar vorkommen, daß der verkehrsträgerübergreifende Anbieter, der alle Leistungen der Transportkette in eigener Hand hat, oder der Outsider in Verbindung mit versierten, die Landverhältnisse bestens kennenden Spediteuren einen Leistungsvorsprung gewinnt gegenüber einer traditionellen Reederei mit relativ schwach entwickelten Landaktivitäten.
- Die Anforderungen an den Outsider für den reinen Schiffsbetrieb sind durch die Containerentwicklung – wie gezeigt – einfacher geworden. Damit wurde für Reeder – insbesondere auch für solche aus Entwicklungsländern oder Schwellenländern – der Einstieg leichter. Durch ihre günstigere Lohnkostensituation haben letztere oft einen – wenn auch bei kapitalintensiven Containerschiffen nicht allzu großen – Wettbewerbsvorteil gegenüber Reedern aus westlichen Industrieländern.
- Einige Outsider haben eine geschickte Kombination von Bulk- und Containerladungen realisiert bei gleichzeitiger Gewährleistung aller Kriterien eines Liniendienstes (Regelmäßigkeit, Schnelligkeit, Zuverlässigkeit). Sie konnten durch die Neuorganisation von Schiffahrtsdiensten einen Kostenvorsprung gegenüber traditionellen Liniendiensten erzielen, der ihnen günstige Chancen im Markt gab.
- Ein weiteres Element der Neuorganisation, das einzelne Outsider nutzen, knüpft an die Unpaarigkeit bestimmter Verkehre an. Typisches Beispiel hierfür ist der Australienverkehr, in dem wesentlich mehr Liniengut von Europa nach Australien als in umgekehrter Richtung befördert wird. Der in diesem Fahrtgebiet entstandene Outsider befördert Container von Europa nach Australien, von dort transportiert er auf der Basis eines 15-Jahre-Kontraktes Bulkladung regelmäßig nach den USA und von dort kommt er wieder mit Containern nach Europa – auch in diesem Fahrtgebiet die Unpaarigkeit nutzend. Auch er realisiert Kostenvorteile allein aus dem neuartigen Grundkonzept seines Dienstes.

Insgesamt zeigt sich, daß die Containerentwicklung manchen Wandel in den Linienverkehrsmärkten ausgelöst hat und zu einer starken Belebung der Outsideraktivitäten führte.

Die Outsider entdeckten dabei die neuen Marktöglichkeiten oft schneller als die unter dem Kartell Dach manchmal schwerfällig gewordenen Konferenzlinien.

Zusätzlich zu den oben skizzierten Entwicklungen bleibt die Frage, ob und in welchem Ausmaß die Preispolitik der Konferenzen mit ursächlich war für die Entwicklung des Outsiderverkehrs. Zumindest in einigen Fahrtgebieten ist die Tarifpolitik der Konferenzen als Einflußfaktor nicht auszuschließen. Das Denken in Kostensteigerungs-, Währungszuschlags- und Bunkerzuschlagsformeln, das Bestreben, möglichst jedes Kostenrisiko durch derartige Überwälzungsmechanismen auf den Verloader abzuwälzen, führte gelegentlich zu einer Tarifentwicklung, die geradezu als Anreiz für Outsider wirken mußte. Zwei Beispiele mögen dies verdeutlichen. Unter Berücksichtigung der Entwicklung von Bunker- und Währungszuschlägen hatten wir im Fernost- und Ostafrikaverkehr folgende Frachtratenentwicklung:⁴⁾

	Fernost	Ostafrika
Index 1970	100	100
Index Frühjahr 1981		
in Dollar	495	592
in DM	277	340

Zum Vergleich: Index der Ausfuhrpreise im Maschinenbau Januar 1981 (1970 = 100) 174,4.

Unter dem Einfluß des Outsiderwettbewerbs ist dieses Ratenniveau in Teilbereichen des Marktes heute nicht mehr durchsetzbar, ohne daß es deshalb revidiert worden wäre. Die Konferenzlinien neigen dazu, selbst nur von den jeweilig erzielbaren Einnahmen aus zu urteilen und von daher einen Einfluß ihrer Preispolitik zu verneinen. Es ist jedoch unbestritten, daß ein offizielles Ratenniveau – selbst wenn es nicht voll gehalten werden kann – Signale für den Markt gibt. Dabei wirkt zudem die Beibehaltung dieses Niveaus als Indiz für langfristige Absichten – und diese kann damit auch der Outsider langfristig einkalkulieren.

5. Perspektiven für die Zukunft

Eine eindeutige Aussage über die Zukunft der Linienschiffahrtsmärkte ist heute weniger denn je möglich. Es ist z. Z. nicht völlig auszuschließen, daß die Linienschiffahrtskartelle, die Konferenzen, zumindest in einigen Fahrtgebieten unter dem Ansturm des Wettbewerbs zerbrechen oder doch stark an Einfluß verlieren. Genauso liegt es z. Z. aber auch im Bereich des Möglichen, daß die Konferenzen mit Hilfe des UNCTAD-Kodex eine Stärkung erfahren und Regierungsmaßnahmen sie ganz oder teilweise vom Druck des Outsiderwettbewerbs befreien. Die Perspektiven der Zukunft hängen dabei weitgehend auch von der Entschlossenheit der europäischen Regierungen ab, die Freiheit des Außenseiterwettbewerbs zu verteidigen.

Die Verladerschaft setzt – verständlicherweise – heute auf den Wettbewerb und wird bestrebt sein, ihn zu erhalten – auch um der eigenen Wettbewerbsfähigkeit willen. Un-

4) Errechnet aus Schätzwerten des VDMA.

abhängig davon sind aber auch für sie die Konferenzen heute und in absehbarer Zukunft ein Faktum. Die Wirtschaft wird deshalb auch weiterhin das Konsultationssystem – aller seiner Schwächen zum Trotz – pflegen und um seine Effizienz ringen. Einen wichtigen Beitrag kann dabei ein wirksames und im Notfall greifendes Wettbewerbsrecht leisten. Aus diesem Grunde mißt man auf Verloaderseite der vorgesehenen EG-Verordnung über die Anwendung der Wettbewerbsvorschriften des EG-Vertrages auf die Schifffahrt eine so große Bedeutung zu. Die Befürwortung eines greifenden Wettbewerbsrechts bedeutet dabei nicht, daß die Verladerschaft in Zukunft den Staat zur Lösung der Probleme in verstärktem Maße heranziehen möchte. Mit dem Wettbewerbsrecht im Rücken steigen jedoch die Chancen, gleichberechtigt mit den Konferenzen zu verhandeln. Insofern ist auch das Wettbewerbsrecht ein Schritt zum Ausbalancieren des Marktgleichgewichtes in kartellierten Märkten.

Summary

Starting from the specific conditions on liner shipping markets, i. e. from a cartelized supply with a largely fragmented demand, the article describes the existing imbalance of the market. It is a survey of the various attempts that have so far been undertaken to mitigate this imbalance. Particular attention is given to the attempt to improve the shippers' position by establishing Shippers' Councils. The author is trying to evaluate the experience of two decades work of Shippers' Councils. In addition, the possibly revolutionary developments in liner shipping markets over the past years are outlined and the question is examined whether there are structural reasons for the sudden outsider boom in many trades.

Résumé

Partant des données spécifiques régnant sur les marchés du trafic sur lignes régulières du transport maritime, l'article décrit le déséquilibre existant sur le marché. Il donne une vue d'ensemble des diverses tentatives faites jusqu'à présent pour atténuer ce déséquilibre. A ce propos, la tentative d'améliorer la position des chargeurs maritimes par la création de comités de chargeurs maritimes revête une importance tout particulière. L'auteur essaie, d'une part, d'évaluer l'expérience acquise au cours de deux décennies de travaux des comités de chargeurs maritimes. D'autre part, elle esquisse les développements – peut-être révolutionnaires – intervenus sur les marchés du trafic sur lignes régulières au cours des années dernières, et traite de la question à savoir si ce sont des causes structurelles qui sont à la base du "outsider boom" soudain sur un grand nombre d'itinéraires.