

Liberalisierung und Harmonisierung – die Position des deutschen Straßenverkehrsgewerbes

VON WOLFGANG F. REMPEL, HETTENLEIDELHEIM

Wenn ich als Unternehmer des Güterfernverkehrs zu Ihnen spreche, dann bin ich mir über die Vielschichtigkeit und das uneinheitliche Bild, das der Verkehr bietet, im klaren: Großbetrieb steht neben Kleinbetrieb, Konzernbetrieb neben freiem, Staatsbetrieb neben Privatbetrieb.

Ein Transportunternehmer hat in erster Linie daran zu denken, daß er beim Einsatz seiner Fahrzeuge Entgelte erzielt, die die Kosten decken und, das ist schließlich der Sinn wirtschaftlichen Handelns, eine langfristig auskömmliche Gewinnerzielung ermöglichen. Es ist daher bei der Betrachtung der Güterkraftverkehrsunternehmer zu berücksichtigen, ob der Wettbewerber den gleichen Bedingungen unterliegt, ob er mit der Transportaufgabe andere Leistungen des Betriebes verbindet oder ob er aus Gründen des Gemeinwohls zu subventionierten Preisen tätig wird. Deshalb ist es eine Grundforderung für mich, meine unternehmerische Aufgabe unter Konditionen anzugeben, die nicht besser und nicht schlechter sind, als die der Wettbewerber.

Ich habe mich früh entschlossen in der Unternehmerorganisation des Güterkraftverkehrs mitzuarbeiten. Sie werden daher feststellen, daß die Schlüsse, die ich für die zukünftige Entwicklung des Güterkraftverkehrs ziehen muß, Übereinstimmungen mit den Grundsätzen, die unsere Organisation des Güterkraftverkehrs aufgestellt hat, aufweisen.

Der Europäische Gerichtshof hat mit seinem Urteil vom 22. Mai 1985 eine Entwicklung in Gang gesetzt, deren Dynamik nicht vorhersehbar war. Eine Vielzahl von verkehrspolitischen Experten begann damals dieses Urteil zu analysieren, zu interpretieren und Pläne für die Zukunft zu schmieden.

Aus der Sicht eines mittelständischen Transportunternehmers bedeutet dies nichts anderes, als daß sich viele Leute Gedanken darüber machten, was mit ihm in Zukunft geschehen sollte. Alle diese Experten, die sich berufen fühlten, akademische Diskussionen über europäische Einigkeit, Verkehrsmarktordnung oder freier Verkehrsmarkt, Tarifniveau und Wettbewerb zu führen, sollten sich stets vor Augen halten, um was es in letzter Konsequenz tatsächlich geht: um die Zukunft vieler kleiner und mittelständischer Transportbetriebe der Bundesrepublik Deutschland und deren Mitarbeitern, die das zu verkraften haben, was letztendlich im Jahre 1992 Realität werden soll.

1. Verkehrspolitischer Diskussionsverlauf

Der Verlauf der bisherigen verkehrspolitischen Diskussion ist durch zwei wesentliche Merkmale gekennzeichnet:

Anschrift des Verfassers:

Dipl.-Kfm. Wolfgang Rempel
Hans Rempel GmbH & Co. KG
Eisenbergerstraße 2
6719 Hettenleidelheim

1. Den Inhalt des EuGH-Urteils und die z. Z. auf dem Tisch liegenden Vorschläge trennen Welten.
2. Eigentlich nur in Deutschland tobt die Auseinandersetzung über die Struktur eines zukünftigen Verkehrsmarktes. Der Rest der Europäischen Gemeinschaft scheint ruhig und erwartungsfroh dem Jahr 1992 entgegenzusehen.

Der Europäische Gerichtshof hat mit seinem Urteil vom 22. Mai 1985 den Ministerrat verurteilt, weil es dieser unterlassen hat, die – nach EG-Recht durchaus einschränkbare – Dienstleistungsfreiheit herzustellen. Mit anderen Worten: Unternehmer aus anderen EG-Staaten sollen unter gleichen Bedingungen wie Inländer behandelt werden. Dies war die juristisch gesetzte Norm.

Was sich daraus im weiteren Verlauf der Diskussion über das Weißbuch der Kommission und die Entscheidungen des Verkehrsministerrates am 28./29. Juni 1985 in Mailand bis hin zu den Luxemburger Beschlüssen der EG-Verkehrsminister vom 14. November 1985 entwickelt hat, sind politische Entscheidungen, die sich nur bedingt auf das EuGH-Urteil berufen können.

Mit dem Weißbuch der EG-Kommission unter dem Titel „Vollendung des Binnenmarktes“ wurde ein Aktionsprogramm vorgelegt, das für den Bereich des Verkehrs in seinen Forderungen deutlich über die aus dem EuGH-Urteil zu ziehenden Konsequenzen hinausging. In ihren programmatischen Erklärungen fordert die EG-Kommission den Rat auf, daß für den Güterkraftverkehr zwischen Mitgliedstaaten die mengenmäßigen Beschränkungen, d. h. die Quoten und die Bedingungen, die nicht ansässigen Unternehmern innerstaatliche Transporte (sogenannte Kabotageverkehre) verwehren werden, spätestens 1988 auslaufen sollen. Als zeitlicher Rahmen für eine endgültige Verwirklichung eines gemeinsamen EG-Binnenmarktes wird das Jahr 1992 vorgegeben.

Neben diesen Grundaussagen zur Liberalisierung spricht das Weißbuch der EG-Kommission auch die Notwendigkeit einer Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen im Straßenverkehr an. Diese Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen für den Binnenmarkt sei allerdings nicht von unmittelbarer Bedeutung, jedoch wesentlicher Bestandteil der Politik – eine Sicht, die ich so nicht teilen kann.

Der Mailänder Rat hat am 27. und 29. Juli 1985 diese Vorstellungen des Weißbuches sanktioniert. Der EG-Verkehrsministerrat in Luxemburg ging am 24. November 1985 noch darüber hinaus und legte folgende Leitlinien fest:

1. Schaffung eines freien Verkehrsmarktes ohne mengenmäßige Beschränkung bis 1992,
2. Substitution der bilateralen und multilateralen Kontingente in diskriminierungsfreien Anpassungsphasen,
3. Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen während der jeweiligen Übergangszeit.

2. Forderungen des deutschen Güterkraftverkehrsgewerbes

Das deutsche Güterkraftverkehrsgewerbe hat von Anfang an seine Argumente in die Diskussion eingebracht. Es sah sich dabei allerdings unvermittelt – wie Aussagen führender Politiker erkennen ließen – in die Ecke „wettbewerbsscheuer“ Zeitgenossen gedrängt, die „Schutzzaunpolitik“ betreiben möchten. Diese Betrachtungsweise mag zwar auf den ersten Blick sehr eingängig sein, dem Variantenreichtum der Praxis mit ihrem „facettenreichen“ Bild wird sie nicht annähernd gerecht.

Über den Bundesverband des Deutschen Güterfernverkehrs haben wir deutlich gemacht, daß wir für die Schaffung eines europäischen Verkehrsmarktes eintreten. Und wir sind uns auch bewußt, daß eine derartige Entwicklung von Anpassungszwängen für den Transportbereich begleitet sein wird. Von Anfang an ist aber mit Nachdruck vor den Gefahren zu warnen, zu glauben, ohne ausreichende Kapazitätsregelungen und tarifarische Maßnahmen die Funktionsfähigkeit des europäischen Verkehrsmarktes sichern zu können.

Zur Vermeidung von Fehlentwicklungen und zur Sicherung der Existenz seiner mittelständischen Transportunternehmen haben wir über den BDF zwei zentrale Forderungen erhoben:

1. Beseitigung aller staatlich induzierten Wettbewerbsverzerrungen und
2. Schaffung einer europäischen Verkehrsmarktordnung.

Die wichtigsten Bereiche, in denen Harmonisierungsbedarf offenkundig ist, sind:

- Angleichung der Fiskalbelastungen (Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer einschließlich Abschaffung von Straßenbenutzungsgebühren). Hier trat durch die Erhöhung auf 40 Gesamtgewicht eine Situationsverschlechterung für deutsche Unternehmer ein,
- Abbau staatlicher Subventionen für ausländische Transportunternehmer,
- Angleichung der Sozialvorschriften und deren Überwachung,
- Angleichung der technischen Vorschriften und deren Überwachung.

Diese Forderungen werden deshalb als unverzichtbar erachtet, weil ohne die Beseitigung vorhandener Wettbewerbsverzerrungen den deutschen Unternehmern im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr ein Kostennachteil zwischen 10 und 20 % erwächst, der einen fairen Wettbewerb ausschließt.

Aber selbst bei harmonisierten Wettbewerbsbedingungen wird man in einem europäischen Verkehrsmarkt nicht auf ordnungspolitische Lenkungsinstrumente verzichten können. Die Erfahrungen aus der Verkehrswirtschaft zeigen, daß ohne Lenkungsinstrumente mit Überkapazitäten und daraus resultierend erheblichen Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit des Verkehrsmarktes zu rechnen ist.

Um diesen Entwicklungen zu begegnen, gleichzeitig aber auch in der Einsicht, daß Anpassungszwänge unvermeidbar sind, hat der BDF bereits im Januar 1986 die „Grundzüge einer nationalen sowie einer europäischen Kapazitätsordnung“ vorgelegt. Im Verbund mit den ebenfalls veröffentlichten „Grundzügen einer neuen Tarifordnung“ verstehen sich diese Vorschläge als Basis für die Fortentwicklung einer Verkehrsmarktordnung im nationalen sowie im europäischen Bereich.

Es ist selbstverständlich legitim zu fragen, ob es denn überhaupt eine Marktordnung im Verkehr geben müsse. Hat z. B. die nationale Verkehrsmarktordnung positive Beiträge zur Erreichung verkehrs- und gesellschaftspolitischer Ziele gebracht?

Ein Blick in den Transportalltag beweist, daß diese Fragestellung keiner akademischen Beantwortung bedarf. Es liegt für den unbefangenen Betrachter geradezu auf der Hand, daß sich die Verkehrsmarktordnung der Bundesrepublik Deutschland bewährt hat.

In dieser Aussage spiegelt sich nicht die Selbstüberschätzung der Leistungsfähigkeit der bundesdeutschen Verkehrswirtschaft wider, sondern eine einfache Wertung der Tatsache. Unser Land verfügt über ein hervorragendes Verkehrssystem, das mit seiner Bedienungsqualität in Europa an der Spitze liegt. Logistik war und ist für eine Vielzahl mittelständischer Transportunternehmen

kein wissenschaftliches und modisches Schlagwort, sondern steht für praxisbezogene Lösungen und Fortschritte bei der Rationalisierung logistischer Systemabläufe, lange bevor derartige Phänomene wissenschaftlich durchdrungen wurden. Die Dynamik des Marktes dokumentiert sich insbesondere in neuen Angeboten speziell in den Bereichen:

- moderner Güterverteiltzentralen,
- Citylogistik,
- 24-Stunden-Dienst im Paket- und Expressdienst,
- Klein- und Systemgutverkehre,
- Spezialdienste,
- Kooperation der Verkehrsträger.

Wer dies alles für selbstverständlich hält und keinen Bezug zur Marktordnung sieht, dem sei ein Blick über die Grenzen der Bundesrepublik empfohlen. Zu Recht beklagt die verladende Wirtschaft das mangelhafte Leistungsniveau im internationalen Verkehr speziell in der Flächenbedienung. Die gewohnt hohe Bedienungsqualität, die derartigen Aussagen und Vergleichen zugrundeliegt, ist ein nicht zu leugnendes Argument für die kontrollierte Wettbewerbsordnung; denn wäre es wirklich so, wie Gegner der Marktordnung glauben machen wollen, müßte im Ausland – je nach Intensität der dort herrschenden Marktordnung – ein besseres Verkehrssystem und höheres Leistungsniveau herrschen. Kenner der Transport- und Logistikmärkte wissen, daß das Gegenteil richtig ist.

Ebenso praxisfremd ist die Behauptung, die Marktordnung ermögliche es den Transportunternehmen „Schutzzaunpolitik“ zu betreiben. In der täglichen Betriebspraxis zeigt sich ein „knochenharter“ Wettbewerb, sowohl in Bezug auf den internen Wettbewerb des gewerblichen Güterkraftverkehrs als auch mit anderen Verkehrsträgern.

Statistische Unterlagen verdeutlichen es:

Seit 1960 hat der gewerbliche Güterkraftverkehr seine Leistungen, gemessen in Tonnenkilometern, mehr als verdoppelt und gleichzeitig sein Angebotsprofil erheblich erweitert. Dennoch blieb sein Anteil an der Bruttowertschöpfung unserer Volkswirtschaft mit 1,2 bis 1,4 % relativ konstant. In Anbetracht des relativ niedrigen Anteils an der Bruttowertschöpfung wird deutlich, daß selbst bei einer völligen Liberalisierung der Verkehrsmärkte und dem Eintreten des von vielen erhofften Preisverfalls die Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft – soweit es Transportkostenvorteile betrifft – nur in marginalen Dosen fühlbar wäre. Aus diesem Grund ist es auch völlig realitätsfern anzunehmen, das Güterkraftverkehrsgewerbe könne mit seiner Preispolitik die Heilung krankeleider Wirtschaftszweige entscheidend beeinflussen oder aus Wettbewerbsnöten heraus helfen. Die Diskussion um die Preisbildung im Seehafenhinterlandverkehr zeigt, welche überzogenen Vorstellungen zu kalkulatorischen Spielräumen im Straßengüterverkehr bestehen. Wir können doch nicht unsere Leistungen unter Kosten anbieten, um das Preisniveau subventionierter und fiskalisch bevorzugter ausländischer Konkurrenten auch für nationale Verkehre verbindlich zu machen. Eine derartige Politik ist unseriös, da die strukturellen und standortbedingten Probleme bestimmter Wirtschaftsbereiche nicht auf dem schmalen Rücken des Transportgewerbes gelöst werden können. Infrastrukturelle Maßnahmen und die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Branchen sind staatliche Aufgaben, die mit Sicherheit nicht vom Transportgewerbe übernommen werden können. Dies heißt nicht, der Güterkraftverkehr verschließe sich, einen Beitrag zur Überwindung derartiger Schwierigkeiten zu leisten. Vielmehr

gilt es, den Blick dafür zu schärfen, daß der Spielraum für Problemlösungen äußerst begrenzt ist. Auch sollte man sich im Zusammenhang mit Preissenkungen darüber im klaren sein, daß diese mittelfristig bei ausgeprägtem Wettbewerb zu Lasten der Qualität gehen müssen. Es ist deshalb anzunehmen, daß die deutsche Wirtschaft viel schmerzlicher die Einbußen in der Bedienungsqualität empfindet, als die „Wohltaten“ aus sinkenden Preisen.

Hinsichtlich der Arbeitsteilung der Verkehrsträger ist ebenfalls festzustellen, daß die Marktordnung in der Bundesrepublik Deutschland eine nicht wegzudenkende Katalysatorwirkung übernommen hat. In keinem europäischen Land ist die Verkehrsträgerkooperation im kombinierten Verkehr so weit ausgeprägt und ausgebaut wie in der Bundesrepublik Deutschland. Mit Recht befürchten die Betreiber dieser Verkehrsart, daß die sogenannte „Öffnung der Märkte“ mit den damit unzweifelhaft verbundenen Überkapazitäten von Straßenfahrzeugen aus dem nationalen und internationalen Verkehr (Kabotageverkehre) diese hervorragenden Ansätze in einem gnadenlosen Wettbewerb um jede Tonne wieder zunichte machen.

3. Zur Harmonisierungsfrage

Eine ganz zentrale Frage in der laufenden Auseinandersetzung über die Ausgestaltung des zukünftigen europäischen Binnenverkehrsmarktes ist die Herstellung fairer Wettbewerbsbedingungen. Das Straßengüterverkehrsgewerbe hält daran fest, daß die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen eine unverzichtbare Voraussetzung für die Schaffung eines gemeinsamen Verkehrsmarktes ist.

In den vergangenen Monaten waren die deutschen Transportunternehmer – ich will es einmal vorsichtig formulieren – etwas irritiert über die politische Behandlung dieses Themas. Was soll man auch davon halten, wenn zwei Verkehrsminister die Ergebnisse einer Konferenz, an der sie gemeinsam teilgenommen haben, völlig unterschiedlich interpretieren. Bundesverkehrsminister *Dr. Dollinger* sah nach der Ratssitzung vom 14. 11. 1985 seine Forderung nach gleichzeitigen Harmonisierungs- und Liberalisierungsschritten bestätigt und nahm für sich in Anspruch, das Junktim gefestigt zu haben. Seine Kollegin aus den Niederlanden, Frau *Dr. Smit-Kroes*, hingegen gab zu verstehen, daß es keinen solchen Beschluß gegeben habe.

Wir Unternehmer sind deshalb sehr dankbar, daß der Bundeskanzler am 16. Juli 1986 in dieser Frage Klarheit geschaffen hat. *Dr. Helmut Kohl* hat gegenüber dem Präsidium des BDF versichert, daß die Bundesregierung für eine wirksame Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen eintrete und dies mit der Schaffung eines europäischen Verkehrsmarktes Hand in Hand gehen müsse. Weiterhin sagte der Bundeskanzler, daß der Übergang in einen europäischen Verkehrsmarkt von einer Beseitigung der Wettbewerbsverzerrungen abhängig sei. Zitat von Bundeskanzler *Dr. Kohl*: „...im internationalen Wettbewerb in der Verkehrswirtschaft ist absolute Chancengleichheit nötig“.

4. Wettbewerbsverzerrungen

Harmonisierungsdefizite bestehen auf einer ganzen Reihe von Feldern. Die wichtigsten Harmonisierungsbereiche möchte ich im folgenden kurz darstellen.

Die Wettbewerbsposition deutscher Transportunternehmen wird vor allem durch die stark voneinander abweichenden Besteuerungssysteme und Steuerhöhen beeinträchtigt. Verschiedene

Steuerarten sind in den anderen Staaten der Europäischen Gemeinschaft entweder überhaupt nicht bekannt oder werden nur mit geringen Steuersätzen angewendet. Eine vergleichende Betrachtung der Gesamtbesteuerung deutscher Transportunternehmen mit den ausländischen Wettbewerbern ist allerdings nicht unproblematisch. Vielfach ist die notwendige Vergleichbarkeit durch die Anwendung verschiedener Bemessungsgrundlagen eingeschränkt. Zudem sind oftmals Steuerverbindlichkeiten gegenüber dem Staat bei anderen Steuern absetzbar oder mit Steuerguthaben zu verrechnen. Trotz dieser einschränkenden Vorbemerkungen kann grundsätzlich gesagt werden, daß die Bundesrepublik Deutschland als Hochsteuerland zu bezeichnen ist. Die deutschen Transportunternehmer haben diese hausgemachte Bürde im Konkurrenzkampf mit den ausländischen Wettbewerbern zu tragen. Sie gehen stets mit einem Handicap in das Rennen um die Ladungen im grenzüberschreitenden Güterverkehr.

Die Harmonisierungsnotwendigkeit wird am augenfälligsten bei der steuerlichen Behandlung von Nutzfahrzeugen. Sowohl die Bemessungsgrundlagen als auch die steuerrechtlichen Vorschriften und die Gestaltung der Tarife weichen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft weit voneinander ab. Erste Bemühungen für eine Vereinheitlichung der Systeme der Nutzfahrzeugbesteuerung gab es bereits 1968. Aber diese, wie auch alle anderen Anläufe, blieben schon in der Entwicklungsphase stecken, da die abweichenden nationalen Interessen nicht in Einklang zu bringen waren.

Es bleibt also vorerst bei der Situation, daß in der Bundesrepublik Deutschland die Kraftfahrzeugsteuer extrem hoch und in den Wettbewerbsländern relativ niedrig ist. Ein besonderes Kennzeichen des deutschen Kraftfahrzeug-Steuertarifes ist die starke Progression der Steuersätze im Bereich oberhalb von etwa 12 t Gesamtgewicht. Die in diesem Jahr erfolgte Anhebung der zulässigen Gewichte von Lastkraftwagen und Anhängern hat dieses Problem deutlich gemacht.

Ein Lastzug mit einem Gesamtgewicht von 40 t wird zukünftig mit Beträgen zwischen 10.000,— und 13.055,— DM pro Jahr zu versteuern sein in Abhängigkeit von der gewählten technischen Zusammenstellung des Lastzuges. Es ist bemerkenswert, daß die steuergünstigeren Kombinationen nicht unbedingt die sinnvoller im Hinblick auf Fahreigenschaften und Belademöglichkeiten sind. Stichwort: Nutzlast pro laufendem Meter Ladefläche bzw. unterschiedliche Gewichte pro Palette, je nach Verladung auf Lastzug oder Anhänger. Steuerlich führt dies zu einer Mehrbelastung bis zu ca. 3.500,— DM pro Jahr und Fahrzeug gegenüber dem bisherigen Steuerniveau. Da in den anderen Staaten der Anstieg der Steuertarife gemäßigt linear erfolgt, geht die Schere vor allem in den oberen Gewichtsklassen immer stärker auseinander.

Eine weitere Besonderheit liegt in der Ausgestaltung des Steuerrechts, das in einigen Ländern eine direkte Abgabeminderung für Transportunternehmer vorsieht. So senkt Belgien die Kraftfahrzeugsteuer um 40 %, wenn ein Unternehmen mehr als 2 Lastkraftwagen mit über 7 t Leergegewicht besitzt. Wir dürfen davon ausgehen, daß dies bei allen Transportunternehmen der Fall sein dürfte.

Eine direkte Subventionierung seines internationalen Straßengüterverkehrs hat Dänemark eingeführt. Für im internationalen Verkehr eingesetzte Lastkraftfahrzeuge wird eine Steuerrückerstattung gewährt, die sich nach der Anzahl der im Ausland verbrachten Einsatztage richtet. Der dänische Unternehmer, der seinen Lkw ständig im grenzüberschreitenden Verkehr einsetzt, kann dadurch mit einer bis zu 55 % geringeren Kraftfahrzeugsteuerlast rechnen.

Auch bei der Besteuerung des Dieselmotors hat die Bundesrepublik Deutschland einen Spitzenplatz in Europa. Nach einer Berechnung der Konferenz der Europäischen Verkehrsminister verzerrt die unterschiedliche Mineralölsteuerbelastung deutlich den Wettbewerb. Danach führen

die nationalen Abweichungen der Steuersätze zu einer deutlichen Mehrbelastung der deutschen Unternehmen im Vergleich zu ausländischen Wettbewerbern. Diese Aussage gilt in Zukunft umso mehr, als die Europäische Gemeinschaft die Begrenzung der Treibstoff-Freimengen aufheben und Kabotageverkehre zulassen will. Diese Maßnahmen würden im Ergebnis dazu führen, daß sich dann die ausländischen Transportunternehmen mit dem preiswerten und die deutschen Transportunternehmen mit dem in der Bundesrepublik getankten hochbesteuerten Kraftstoff im Wettbewerb gegenüberstehen.

Ein kleines Zahlenbeispiel sei zur Verdeutlichung angeführt: Vergleicht man nur die Kraftfahrzeugsteuer und die Mineralölsteuer bei einem 23/17 t kombinierten Lastzug aus der Bundesrepublik und einem aus den Niederlanden, so errechnet sich bei einer angenommenen Jahresleistung von 120.000 km, einem Dieserverbrauch von 38 l/100 km und 220 Einsatztagen pro Jahr eine Differenz von fast 90,— DM pro Einsatztag zu Lasten des deutschen Lastzuges unter Berücksichtigung der neuen, höheren niederländischen Steuersätze ab 1. 11. 1986.

Der Bundesverband des Deutschen Güterfernverkehrs hält deshalb eine Harmonisierung der Mineralölbesteuerung, insbesondere im Hinblick auf die geplante Zulassung von Kabotageverkehren für unbedingt erforderlich.

Das deutsche Straßengüterverkehrsgewerbe gehört zu den Wirtschaftszweigen, die bis heute weder Subventionen erhalten noch verlangt haben. Auch zukünftig geht unser Bestreben dahin, daß wir die Existenz unserer Unternehmen durch eigene Kraft und Leistung langfristig sichern wollen und ohne ausländische Subventionspraktiken auskommen.

Eine Voraussetzung für das Gelingen dieser Bestrebungen ist allerdings die Gleichbehandlung mit den Wettbewerbern im benachbarten Ausland. Transportunternehmen in den Niederlanden erhalten z. B. gleich drei Subventionen bei der Anschaffung eines Lkw. Zum einen gibt es eine Investitionsprämie von 12,5 %, außerdem eine Investitionszulage, die bis zu 6 % erreichen kann und weiterhin eine weitere Prämie von ca. 3 %, wenn das Fahrzeug zum Abbau von Umweltbelastungen beiträgt. Man kann also davon ausgehen, daß niederländische Transportunternehmer von vornherein mit ca. 18 % niedrigeren Fahrzeuganschaffungskosten kalkulieren können.

Ein ähnliches Beispiel haben wir in Italien, das sich um die Förderung seines Transportgewerbes bemüht. Um veraltete Lkw durch neue Fahrzeuge zu ersetzen, gewährt der italienische Staat seinen Unternehmern Investitionsbeihilfen, die bis zu 75 % des Kaufpreises eines neuen Lastkraftwagens betragen können.

Eine Gesamtwürdigung der steuerlichen Belastung von Transportunternehmen in der Europäischen Gemeinschaft kommt zu dem Ergebnis, daß die Besteuerung in Deutschland über dem Niveau der Vergleichsstaaten liegt. Diese Feststellung beruht nicht nur auf dem Vergleich der spezifischen Steuern, die in einem Unternehmen des Transportgewerbes anfallen. Dies gilt auch für die allgemeine Unternehmensbesteuerung, worauf die deutsche Industrie schon seit langem hinweist.

Ohne auf weitere Details eingehen zu wollen, weise ich nur darauf hin, daß z. B. die Gewerbesteuer ausschließlich in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Luxemburg erhoben wird. In den anderen EG-Staaten ist diese Steuerart nicht bekannt. Weitere Beispiele dieser Art ließen sich für die Körperschaftsteuer und die Vermögensteuer für juristische Personen anbringen.

Ein ganz besonderes Problem sieht das deutsche Transportgewerbe für die Zukunft in der Besteuerung der Kabotageverkehre. Entsprechend den bestehenden Doppelbesteuerungsabkom-

men mit den EG-Ländern, unterliegen Kabotageverkehre nicht der binnenländischen Einkommen- bzw. Gewerbebesteuerung. Einkünfte aus Kabotageverkehren sind im jeweiligen Heimatland des Transportunternehmens zu versteuern. Angesichts der wenig ausgeprägten Kontrollpraxis und Zusammenarbeit der Finanzbehörden ist davon auszugehen, daß es nur zu sporadischen Kontrollmitteilungen kommen wird. Sollte es also nicht gelingen, Kabotageverkehre auch aus steuerpolitischen Gesichtspunkten einer zweckmäßigen Kontrolle zu unterwerfen, ist zu befürchten, daß eine Vielzahl von Transporten den Finanzbehörden nicht bekannt wird. Deutsche Transportunternehmen stünden dann in einem aussichtslosen Konkurrenzkampf gegen eine der Unternehmensbesteuerung entzogenen „Schattenwirtschaft“ und Schwarzarbeit ausländischer Konkurrenten.

5. Welchen nationalen Handlungsbedarf sehen wir?

Angesichts der beschriebenen Situation liegt es auf der Hand, daß das deutsche Transportgewerbe massiv auf die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen drängt. Bei meinem kurzen Überblick habe ich zudem noch die wichtigen wettbewerbsrelevanten Tatbestände der unterschiedlichen Anwendung der Kontrolle von Fahrpersonal, Sozialvorschriften und der technischen Überwachung von Lkws vernachlässigt. Auch in diesen Bereichen besteht Handlungsbedarf.

Ein wichtiger Punkt ist die effektive Harmonisierung der Maße und Gewichte. Zukünftig wird deutschen Transportunternehmern z. B. zugemutet werden, in Belgien, den Niederlanden und Italien in einen aussichtslosen Wettbewerb um Kabotageverkehre einzusteigen. In diesen Ländern liegen die höchstzulässigen Gesamtgewichte zum Teil weit über den in der Bundesrepublik Deutschland zugelassenen 40 t. Mit welchen Marktchancen ist wohl zu rechnen, wenn die heimische Konkurrenz mit bis zu 6 t höheren Nutzlasten aufwartet. Umgekehrt stehen diesen ausländischen Transportunternehmen die deutschen Kabotageverkehre grundsätzlich offen.

Der BDF hat anhand einer Statistik hochgeschätzt, welches Marktpotential in Zukunft von ausländischen Transportunternehmen in Deutschland beansprucht werden wird. Die Zahlen des Kraftfahrtbundesamtes weisen z. B. für 1985 aus, daß ca. 3,6 Mio. ausländische Fahrzeuge bei uns im Liefer- und Abholverkehr eingefahren sind. Davon stammen etwa 2,8 Mio. Fahrzeuge aus EG-Ländern. Wäre jedem Fahrzeug 1985 nur eine Anschlußkabotage gestattet worden, dann resultierten hieraus etwa 2,8 Mio. Kabotagefahrten. Dem standen 1985 schätzungsweise 13 Mio. binnenländische Beförderungen entgegen. Anders ausgedrückt kann daraus geschlossen werden, daß ca. 20 bis 25 % des nationalen Marktes durch Kabotagefahrzeuge im Güterfernverkehr im Jahre 1985 hätten abgedeckt werden können. Weiterhin muß beachtet werden, daß durch die Aufstockung des Gemeinschaftskontingentes um jährlich 40 % die Zahl der potentiellen Kabotagefahrer rasant zunehmen wird. Die Aussicht, 30 % des deutschen Fernverkehrsmarktes könnten bis 1990/1992 durch ausländische Fahrzeuge (legal) bedient werden, ist vor diesem Hintergrund kein abwegiges Szenario mehr.

Und in welchen Ländern können wir deutsche Transportunternehmer wirtschaftlich sinnvoll Kabotageverkehre aufziehen? – Doch eigentlich nur in Frankreich und mit Einschränkungen in Italien.

Ich glaube, daß diese Zustandsbeschreibung die vorhin gestellte Frage, warum nur in der Bundesrepublik Deutschland die Auseinandersetzung über die Struktur eines zukünftigen Verkehrs-

marktes und Notwendigkeit von Liberalisierungsmaßnahmen tobt, beantwortet ist. Die Interessenlage der peripheren EG-Staaten, insbesondere der Niederlande, ist klar zu bestimmen. Bei einem unbedeutenden Inlandgüteraufkommen konzentriert sich das Interesse auf das Kernland Bundesrepublik Deutschland mit dem absolut höchsten Güteraufkommen im Straßengüterverkehr. Das Interesse anderer EG-Staaten (mit Ausnahme von Frankreich) liegt eindeutig in der Verzögerung der Harmonisierung, um unter Einsatz marktrelevanter Kostenvorteile weitere Marktanteile zu Lasten des deutschen Straßengüterverkehrsgewerbes zu gewinnen.

Unser Verband hat deshalb mit völligem Unverständnis vom Bericht des Bundesverkehrsministeriums an den Verkehrsausschuß des Deutschen Bundestages Kenntnis genommen. Der Bundesverkehrsminister listet zwar in diesem Papier alle Harmonisierungsnotwendigkeiten auf und erkennt die Wichtigkeit der Problemlösung an, lehnt aber nationale Vorleistungen ab. Die Begründung für diese Haltung ist rational nicht mehr nachzuvollziehen. Der Bundesverkehrsminister geht davon aus, daß nationale Maßnahmen im Kraftfahrzeugsteuerbereich für andere Staaten Anlaß geben könnten, ebenfalls Steuersenkungen vorzunehmen, um die Abgabendifferenzen aufrechtzuerhalten.

Warum diese Argumentation nicht sticht, zeigt ein Blick auf die Kraftfahrzeugsteuer-Vergleichstabellen. Bei einer Absenkung der deutschen Kraftfahrzeugsteuern für 38 t Lastzüge auf z. B. 4.500,— DM im Jahr als europäisches Mittelmaß, müßten mit Ausnahme von Großbritannien und Dänemark alle Staaten zur Beibehaltung der derzeitigen Fiskaldifferenzen ihren Transportunternehmern jährliche Steuergutschriften von bis zu 6.000,— DM für den Besitz eines Lastzuges gewähren. Wir sind daher der Ansicht, daß diese Argumentation des Bundesministers nicht der Bedeutung der bestehenden Probleme entspricht.

Die bisherige Behandlung der Harmonisierungsproblematik durch die Bundesregierung ist nicht dazu angetan, uns deutsche Unternehmer zu beruhigen. Wir fordern deshalb die Bundesregierung auf, in nationaler Souveränität einen mutigen Schritt in Richtung europäischer Harmonisierung zu machen und im Vorgriff auf eine kommende EG-Regelung das deutsche Nutzfahrzeugsteuer-Niveau abzusenken. Diese Maßnahme wäre von den ausländischen Regierungen nicht zu beanstanden, da sie keine Diskriminierung beinhaltet. Die vom Bundesminister für Verkehr befürchteten Reaktionen der europäischen Nachbarstaaten sind unwahrscheinlich.

Sollten jedoch einige Regierungen entgegen allen Erwartungen entsprechende Schritte einleiten, so wären dies Maßnahmen wider den europäischen Geist. Sie würden zudem schlaglichtartig aufzeigen, daß diese Staaten an einer wirklichen Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen in Europa nicht interessiert sind, sondern den Fortbestand der bestehenden Wettbewerbsverzerrungen im Verkehrsmarkt aktiv fördern.

Das müßte dann auch für die deutsche Bundesregierung Anlaß genug sein, erneut grundsätzlich über den Gesamtkomplex „europäischer Binnenverkehrsmarkt“ nachzudenken und anzustreben, Maßnahmen zu ergreifen, die ein Absinken des deutschen grenzüberschreitenden Güterverkehrs in das zweite Glied verhindern.

Rationalisierung der Verkehrsmärkte durch Liberalisierung und Harmonisierung

VON RAINER WILLEKE, KÖLN

1. Stellung und Bedeutung einer normativen Theorie der Verkehrsordnung

Kann es die Wissenschaft riskieren, in die Liberalisierungsdebatte mit Analysen und Prognosen einzugreifen, die notwendigerweise auf Empfehlungen und Warnungen hinauslaufen und damit politisch bedeutsam werden oder jedenfalls den politischen Ansprechpartner suchen? Der Punkt ist dabei nicht, ob die Wissenschaftler, die sich zu Worte melden, in dieser oder jener Richtung aus bisherigen Äußerungen erkennbare Sympathien besitzen mögen. Wesentlich ist ganz allein der überprüfbare Gehalt der Argumentation und der Schlußfolgerungen. Sind die Aussagen, nach allem was man weiß, zutreffend oder nicht? Und deshalb: Gibt es heute schon ausreichende wissenschaftliche Erfahrung, die es dem Ökonomen gestattet, zur Frage der zukünftigen Marktordnung des Verkehrs im EG-Raum und in der Bundesrepublik Deutschland Stellung zu nehmen?

Ein anderes Wort für wissenschaftliche Erfahrung ist erprobte, getestete Theorie. Theorie ordnet die ungezählten konkreten Einzelscheinungen und zielt darauf ab, die Zusammenhänge und Abläufe durchsichtig zu machen und nach Ursache und Wirkung zu erklären. Theorie rafft und straft dabei. Sie kann nicht alles berücksichtigen und bildet deshalb Modelle; das sind zweckmäßige, aber reduzierte Bilder der Wirklichkeit. Ohne Ordnung durch Theorie geht es nicht, aber bei weitem nicht jeder theoretische Ansatz und Analyseversuch führt zum Erfolg, bietet die gesuchte Erklärung. Die Theorie muß sich vielmehr permanent dem Test des tatsächlichen Geschehens stellen; sie muß sich als Erkenntnisinstrument bewähren oder aber verbessert, korrigiert, gegebenenfalls durch einen anderen theoretischen Ansatz ersetzt werden. Auf diese Weise bildet sich in fortgesetzter Konfrontation mit der Realität und zugleich in einem offenen und harten Wettbewerb der Erkenntnisse die Substanz wissenschaftlicher Erfahrung.

Für die Analyse von Ausnahmebereichen, die im Gesamtgefüge der Marktwirtschaft und des Wettbewerbssystems einer staatlich gesetzten Sonderordnung beschränkten Wettbewerbs unterstellt sind und damit Abweichungen von der marktwirtschaftlichen Normallage aufweisen, ist in den letzten Jahrzehnten weltweit eine umfangreiche und sehr intensiv diskutierte Theorie der Regulierung und der Deregulierung entwickelt worden. Diese Theorie geht vom normalen Steuerungssystem der Marktwirtschaft aus und fragt dann danach, ob es Bedingungen geben kann, die ausnahmsweise zu einem regelwidrigen Versagen der Märkte führen, und ferner, ob es bestimmte Produktionszweige gibt, in denen solches Marktversagen als branchenspezifisches Problem besteht, und schließlich, ob dann nicht Regulierungen – also staatliche Eingriffe in den Entscheidungsspielraum der Unternehmen – zu vergleichsweise besseren Marktergebnissen führen würden. Das Plädoyer für Regulierungen stützt sich bereichsweise auch auf besondere her-

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Rainer Willeke
Institut für Verkehrswissenschaft
an der Universität zu Köln
Universitätsstr. 22
5000 Köln 41