

marktes und Notwendigkeit von Liberalisierungsmaßnahmen tobt, beantwortet ist. Die Interessenlage der peripheren EG-Staaten, insbesondere der Niederlande, ist klar zu bestimmen. Bei einem unbedeutenden Inlandsgüteraufkommen 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

ausragende Basisfunktionen einzelner Wirtschaftssektoren – Geld und Währung, Verkehrsinfrastruktur, kommunale Ver- und Entsorgung – , aber Hinweise auf das politische Gewicht eines ausreichenden Angebots bleiben als Argumentationsinput schwach, wenn sie nicht zusätzlich mit der Vermutung möglichen Marktversagens verknüpft werden können. Für die tatsächlichen oder vermeintlichen Problembereiche geht es dann um eine Sichtung der verfolgten Ziele und der zur Zielerfüllung eingesetzten Steuerungsinstrumente und schließlich um eine Überprüfung von Erfolg oder Mißerfolg der Maßnahmen. Dies kann auf eine Kritik der Einstufung des betrachteten Sektors als Ausnahmehereich und damit der Branchenregulierung insgesamt hinauslaufen. Eine solche Fundamentalkritik liegt vor allem dann nahe, wenn der infragestehende Wirtschaftsbereich größeren Strukturwandlungen ausgesetzt ist – etwa nachhaltige Veränderungen im Niveau und in der Schichtung der Nachfrage zusammen mit dem Substitutionswettbewerb neuer Angebotsformationen – oder wenn ganz offensichtlich die ursprünglichen Motive und Ziele der Regulierung entfallen sind und gleichsam ersatzweise andere Zwecke nachgeschoben werden. Zu fragen ist also: Stimmen die Argumente für eine Regulierung und stimmen sie noch? Ferner: Was ergibt eine Erfolgskontrolle der Regulierungspraxis? Und schließlich: Wie, in welchen Schritten und Fristen und mit welchen unmittelbaren und mittelbaren Folgen kommt man aus der Regulierung wieder heraus und zur marktwirtschaftlichen Normalität zurück oder jedenfalls näher an diese heran? Dabei sind die Kosten alternativer Regulierungs- und Koordinierungssysteme in die Beurteilung einzubeziehen.

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Regulierungs- und Deregulierungsthema erstreckt sich auf ein weites Anwendungsfeld, von der Wohnungs- und Agrarwirtschaft über Montankartelle bis zur Gefahrgutbeseitigung. Der Verkehrssektor oder Teile von ihm, besonders die Eisenbahn, waren schon früh dabei, standen aber durchaus nicht im Vordergrund des öffentlichen Interesses. Das hat sich unter dem Einfluß starker, auf den Verkehr gerichteter Liberalisierungsanstöße geändert. Die älteren verkehrsspezifischen Sonderlehren hielten der Überprüfung nicht stand. Mehr und mehr wurde deshalb die allgemeine Regulierungstheorie – mit den zwei Hauptargumenten möglichen Marktversagens und möglicher Versorgungsdefizite bei öffentlichen Gütern – auch auf den Verkehrsbereich ausgerichtet. Dabei zeigte sich schnell, daß die Hauptelemente dieser Theorie den traditionellen verkehrspolitischen Diskussionspunkten entsprechen. Es sind dies die Stichwörter

- natürliches Monopol,
- ruinöse Konkurrenz,
- externe Effekte und administrative Wettbewerbsverzerrungen.

2. Problemfelder der Verkehrsordnungsreform

Die Anwendung des analytischen Instrumentariums auf den Verkehr und auf bestimmte Verkehrssysteme und Verkehrsmärkte hat nun allerdings kaum Argumente für die Beibehaltung der überkommenen Regulierungen an die Hand gegeben. Es zeigte sich vielmehr, daß die ungelösten Probleme struktureller Anpassung auf dem Weg bisheriger Regulierungspraxis auch keine Lösungen finden können.

2.1. Eisenbahnstabilisierung

Für die Stabilisierung der Eisenbahn war die Strategie des Flankenschutzes durch Beschränkungen der Straßenkonkurrenz zum Scheitern verurteilt. Der Hinweis auf den Schutzbedarf eines

regulierten natürlichen Monopols zur Abwehr von „Rosinenpickern“ hatte seine Substanz verloren, weil die ungeheure Dynamik der Straßenverkehrssysteme zusammen mit steigenden Qualitätsansprüchen an die logistische Leistungsbündelung und Leistungsverknüpfung keine Möglichkeit der Abschirmung ließ und die Eisenbahn unter allen Umständen in einen äußerst scharfen Substitutionswettbewerb hereinziehen mußte. Das vermeintlich zu ihrem Schutz wirkende Regulierungssystem machte es den Eisenbahnunternehmen dann aber paradoxerweise unmöglich, in diesem unvermeidlichen Wettbewerb erfolgversprechend mithalten zu können. Die Stabilisierung der Bahn ist deshalb auch nicht gegen den Markt, sondern nur durch eine marktorientierte Anpassung im Ganzen einer vom Wettbewerb gesteuerten Arbeitsteilung möglich. Dies setzt für die Bahn voraus, als Unternehmen wettbewerbsfähig werden zu können. Das ist allerdings mehr und anderes als die von der DB angestrebte „Trennungsrechnung“ im bisherigen Sinne des Wortes, mit der ein globaler und systemfremder Kostentransfer für das Leistungsfeld der Infrastruktur auf den Staat angestrebt wird. Zu fordern ist vielmehr eine Kombination aus einer aussagefähigen Spartenerefolgsrechnung, welche die Kosten, Leistungen und Erlöse für die einzelnen Produktionsbereiche offenlegt, und eine Abgeltung für kostensteigernde oder erlösmindernde öffentliche Auflagen nach den betriebswirtschaftlichen Grundsätzen einer marktmäßigen Auftragsvergabe. An die Stelle von Zuschüssen und Erstattungen träten dann Leistungsentgelte für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern. Offene, auch für die theoretische Analyse interessante Fragen bietet dabei die konkrete Bemessung der Wettbewerbsspielräume – besonders in der Tarifbildung – , die dem Gesamtkonzept eines funktionsfähigen und funktionsfähig bleibenden Wettbewerbs entspricht.

2.2. Infrastrukturplanung

Für die Einbeziehung der Verkehrswegeplanung in ein System funktionsfähigen Wettbewerbs auf und zwischen den Verkehrsmärkten bestehen nicht nur beträchtliche praktisch-administrative Schwierigkeiten, sondern auch noch große konzeptionelle und methodische Probleme. Die überaus kontroversen Befunde der Wegekosten- und Wegerechnungsdebatte der sechziger und frühen siebziger Jahre belegen dies und bieten keinen Anreiz, die alten Fäden – etwa im Hinblick auf die Harmonisierung der Fiskalbelastungen des Güterkraftverkehrs im EG-Raum – wiederaufzunehmen. Auf der anderen Seite ist es aber in den letzten 10 bis 15 Jahren noch viel klarer geworden, daß die verfügbare Kapazität und die gebotene Qualität der Infrastruktur die Wettbewerbspositionen und damit die Entwicklungsmöglichkeiten der konkurrierenden Verkehrswege wesentlich zu präjudizieren vermögen.

Die ordnungspolitische Losung „mehr Flexibilität durch mehr Markt im Verkehr“ kann durch eine inkompatible Verkehrswegepolitik durchkreuzt werden. Infolgedessen müssen Infrastruktur- und Marktordnungs politik miteinander verknüpft und in den gleichen übergeordneten Ziel-Mittel-Zusammenhang eingegliedert werden. Bei diesem wichtigen und schwierigen Punkt geht es nicht um realitätsentrückte marktwirtschaftliche Dogmatik, sondern um greifbare in- und ausländische Erfahrung. Denn eine Kapazitätsplanung, die sich willentlich oder unversehens von der Nachfrageentwicklung löst und die ausdrücklich oder stillschweigend als Instrument der Nachfrage lenkung dienen soll, muß über Stauungen und unkalkulierbaren Risiken für die Mobilität zu Einbußen an Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit führen und kann die Funktionsfähigkeit des Verkehrssystems insgesamt in Frage stellen. Der starke Anstieg des Straßenverkehrs und die zunehmende Zahl und Ausdehnung der Engpaßlagen geben dazu heute schon einen unübersehbaren Hinweis. Die Finanzplanung des Straßenbaus ist durch das Anschwellen der Erhaltungs-, Erneuerungs- und Modernisierungsausgaben, durch anspruch-

volle Auflagen der Umweltpolitik, durch rechtliche und faktische Planungswiderstände sowie durch den Vorrang des Neu- und Ausbauprogramms der DB belastet. Es muß deshalb für das kommende Jahrzehnt mit kostentreibenden Disproportionalitäten in der Entwicklung von Verkehrsinfrastruktur und Verkehrsnachfrage gerechnet werden. Dies widerspricht den erklärten Zielen der Ordnungspolitik. Eine in Schritten erreichbare Lösung verlangt, für die Infrastrukturplanung das marktwirtschaftliche Prinzip der Bedarfs- und Nachfrageorientierung sehr viel deutlicher und systematischer als bisher durchzusetzen. Die Bewertungsmethodik von Nutzen-Kosten-Untersuchungen ist durchaus geeignet, die voraussehbare Beanspruchung der Verkehrswege als Nachfragegrößen aufzugreifen und in die Projektbewertung hereinzunehmen, wenn diese von marktfremden, politischen Vorwegentscheidungen befreit würden. Erst die Umsetzung der Signale, mit denen der Markt die Bedarfslage und Bedarfsentwicklung anzeigt, eröffnet den Weg zu einer ordnungskonformen Infrastrukturpolitik.

2.3. Ruinöse Konkurrenz und Konzentration

Schwer überschaubar scheint noch immer das Diskussionsfeld um die Befürchtung ruinöser Wettbewerbsübersteigerungen zu sein. Schon die begriffliche Abgrenzung „ruinöser Konkurrenz“ gegenüber der notwendigen Auslesefunktion des Wettbewerbs ist uneinheitlich. Geht man aber von den im letzten Jahrzehnt entstandenen Marktstrukturen aus und beachtet man dabei die große Spannweite für wettbewerbsfähige Unternehmensgrößen sowie die hohe und weiter steigende Bedeutung von Spezialisierungen einerseits und Funktionsbündelungen, Diversifizierungsstrategien und Kooperationen andererseits, dann ist bei aller Schärfe der Konkurrenz schwer zu sehen, daß eine volkswirtschaftlich schädliche Wettbewerbsübersteigerung ein aktuelles Problem des Verkehrsgewerbes sein könnte. Eine nachhaltig leistungsfähige Koordination über den Markt wird allerdings voraussetzen, daß im Zusammenhang und in Abstimmung mit den Deregulierungsschritten administrative Wettbewerbsverzerrungen abgebaut, die Eisenbahn mit ihren Handlungsspielräumen in das Wettbewerbssystem integriert und die Planung und Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur in ein konsistentes Verhältnis zum ordnungspolitischen Kurs gebracht wird.

Die Anpassungszwänge für das Verkehrs- und Speditionsgewerbe zeichnen sich seit Jahren ab; hier wirken sich auch schon eine halb verdeckte Liberalisierung sowie weitergehende Liberalisierungserwartungen aus. Diese Formationsänderungen lassen aber entgegen manchen Befürchtungen durchaus keinen einförmigen Konzentrationsprozeß erkennen, sondern eine immer ausgeprägtere funktionale Differenzierung und eine sich verstärkende Schichtung in der Arbeitsteilung. Es bilden sich neue Teilmärkte und neue oder stärker genutzte Möglichkeiten der Kooperation in den logistischen Ketten zwischen Verladern, Spediteuren und Frachtführern. Eine solche Tendenz zu bewußter und fortgesetzt überprüfter wechselseitiger Abstimmung verbessert in der Regel die Erwartungsbildung als Basis für die kapazitätsbestimmenden Investitions- und Desinvestitionsentscheidungen. Gewiß zerrütten nachhaltige Überkapazitäten den Markt; aber das ist keine Besonderheit des Verkehrs. Die Frage muß vielmehr immer lauten, wie sich solche Überkapazitäten bilden und fortschleppen können. Viele Erfahrungen zeigen, daß wettbewerbsbeschränkende Regulierungen und sonstige politische Eingriffe – etwa steuerliche Anreize – zu Investitionen gegen die Markttendenz oder auch zur Verschiebung an sich fälliger Desinvestitionen veranlassen und so Überkapazitäten entstehen lassen und konservieren. Dies ist auch ein kritischer Punkt bei der von der EG-Kommission vorgeschlagenen Marktbeobachtung als Einrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Denn es sollte gesehen werden, daß nicht so sehr die Oberflächenerscheinungen wechselnder Marktlagen, sondern deren Bestim-

mungsgründe zu interessieren haben. Das sind neben den Entwicklungen auf der Nachfrageseite und bei den organisatorischen Bedingungen des Angebots auch die exogenen Einflüsse, die auf die Investitions- und Desinvestitionsentscheidungen einwirken.

2.4. Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen

Liberalisierungsschritte sind ein Weg zur gemeinsamen Verkehrspolitik und zugleich eine Voraussetzung zur Verbesserung der Binnenordnung. Es kann heute kaum noch bestritten werden, daß die von allen gewollte und geforderte effiziente Arbeitsteilung zwischen den Verkehrszweigen und zwischen in- und ausländischen Unternehmen nur bei offenem Wettbewerb mit und nicht gegen den Markt zu erreichen ist. Auch die Stabilisierung der Eisenbahn, eine bedarfsorientierte Infrastrukturplanung sowie eine Optimierung von Ökonomie und Ökologie im Verkehrsbereich setzten rechenhafte Maßstäbe voraus, und das sind vor allem die marktwirtschaftlichen Knappheiten. Die neue Verkehrsmarktordnung folgt damit dem in der Markttheorie breit diskutierten Konzept eines wirksamen Wettbewerbs, wobei die Wirksamkeit danach zu beurteilen ist, ob und wie weit die volkswirtschaftlichen Funktionen des Wettbewerbs erfüllt werden. In diese Schlußfolgerung ist allerdings die Forderung nach einer Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen im Sinne einer Beseitigung künstlicher, administrativ bewirkter Wettbewerbsverzerrungen eingebunden.

Die ordnungspolitischen Wechselbeziehungen zwischen Liberalisierung und Harmonisierung werden in der deutschen Verkehrswirtschaft und auch in der Verkehrswissenschaft schon seit den ersten Deregulierungsschritten in den 60er Jahren intensiv diskutiert, und zwar sowohl für den Binnenwettbewerb der Verkehrsträger, als auch für den Wettbewerb zwischen in- und ausländischen Unternehmen. Als fruchtlos erwiesen sich dabei globalisierende und generalisierende Forderungen hinsichtlich einer bestimmten Abfolge von Fortschritten in dem einen und anderen Bereich. Vor allem die scheinbar perfekte Position, zuerst müsse eine vollständige Harmonisierung für rundum ausgeglichene Wettbewerbsbedingungen sorgen, bevor dem Wettbewerb zusätzlicher Spielraum gegeben werden dürfe, wird den komplexen Gestaltungszusammenhängen in keiner Weise gerecht und wirkte praktisch als Handlungsbarriere. Tatsächlich kann die Angleichung wettbewerbsbedeutsamer Rahmenbedingungen überhaupt nur in Stufen erfolgen, und ein solcher Prozeß läuft im Rahmen der EG auch schon seit Jahren und bis in die letzten Monate und Wochen herein. Zu denken ist insbesondere an die sozial- und arbeitsrechtlichen Regelungen sowie an die Festlegung der Maße und Gewichte von Lastkraftwagen und Lastzügen. Was an Wesentlichem aufzugreifen bleibt, betrifft – neben einigen Subventionierungsstatbeständen – das Knäuel der kostenwirksamen Belastungen aus der Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer sowie die durch Autobahnbenutzungsgebühren ausgelösten Finanzierungsverzerrungen. Hier einen Ausgleich zu finden, ist gewiß nicht leicht. Denn weit über den Verkehrssektor hinaus sind die nationalen Steuersysteme berührt. Und gerade für die Begründung und Funktion der spezifischen Belastungen des Straßenkraftverkehrs gibt es durchaus unterschiedliche Vorstellungen und Leitbilder.

Es wäre deshalb ein Fehler, die Lösung des Harmonisierungsproblems im wesentlichen nur als Rechenoperation zu betrachten, die schematisch auf eine Mittelung der nationalen Belastungsniveaus abzielt und allenfalls noch nach der kurzfristigen politischen Opportunität fragt. Wenn der Hinweis zunächst auch wenig einladend klingen mag, so sollte man sich doch damit vertraut machen, daß die Harmonisierung der Fiskalbelastung und des Finanzierungssystems ohne ein gemeinsames Konzept der Infrastrukturpolitik nicht auskommen wird. Dieses Konzept kann und sollte sogar einfach sein, sich auf Mindestanforderungen beschränken und für Besonderhei-

ten nach dem Territorialprinzip ausreichend Raum lassen. Aber ohne einen von der Sache her begründeten Maßstab kann es sehr schwierig werden, die Forderung nach Änderungen spezieller Steuern und Abgaben, die bisher auf die Ziele der einzelstaatlichen Infrastrukturpolitik ausgerichtet waren, verständlich zu machen und durchzusetzen.

Das Bestehen auf einem Harmonisierungsprogramm ist marktökonomisch begründet und entspricht durchaus den Zielen und Grundsätzen des EWG-Vertrages. Harmonisierung ist zudem Voraussetzung für Vertrauen in die Fairneß der Integrationspolitik. Diese Position kann aber nur dann auch gegen Widerstände durchgehalten werden, wenn sie auf die greifbare Substanz von Wettbewerbsverzerrungen ausgerichtet wird. Das Argument darf nicht verzettelt und auch nicht zum Alibi für Immobilität werden. Da ein rechtlich gestütztes Junktim zwischen den Liberalisierungsschritten, die zur Erfüllung des EuGH-Urteils erfolgen müssen, und den marktökonomisch gebotenen Harmonisierungsmaßnahmen nicht besteht, muß das politische Junktim, das aus dem Einvernehmen im Ministerrat folgt, umso überzeugender formuliert sein. Nur dann ist auch zu erwarten, daß die Verkehrspolitik ausreichende Unterstützung von den stärkeren Positionen im Integrationskonzert – namentlich von den Regierungsspitzen und den Finanzressorts – erhält und behält. Gerade das aber kann für den Aufbau erfolgversprechender Verhandlungspositionen entscheidend sein.

3. Der Auftrag des EWG-Vertrages

Liberalisierung und Harmonisierung sind Bestandteile eines Konzeptes für die gemeinsame Verkehrspolitik, die in Art. 74 EWG-Vertrag gefordert und vorausgesetzt wird. Unter gemeinsamer Verkehrspolitik sollte die Herstellung einer Bedingungskonstellation verstanden werden, die dem Vertragsinhalt entspricht und von der Gemeinschaft als Voraussetzung für die Erfüllung der Vertragsziele auf dem Gebiete des Verkehrs akzeptiert wird. Damit ist eine marktwirtschaftliche Ausrichtung vorgegeben, für die Einzelregelungen besteht aber politischer Gestaltungsspielraum. Die bisherige Erfahrung macht die Meinung verständlich, daß diese gemeinsame Verkehrspolitik ein überaus kompliziertes und voluminöses Regelwerk sein müsse, in dem sich die Schwierigkeiten der nationalen Ordnungen noch potenzieren würden. Nur wenn man hier eine nahezu unlösbare Aufgabe unterstellt, wird verständlich, daß immer wieder einmal gefragt wurde, ob denn eine „gemeinsame Verkehrspolitik“ wirklich notwendige Bedingung für die adäquate Erfüllung der Vertragsziele sei. Doch diese Ausrichtung der Diskussion gibt kein zutreffendes Bild und führt auch nicht weiter. Es hat von Anfang an Vorstellungen, Vorschläge und Entwürfe für eine gemeinsame Verkehrspolitik gegeben, vor allem von seiten der EG-Kommission, aber auch von seiten des Europäischen Parlaments. Daß beide Organe mit ihren recht unterschiedlichen Vorstellungen und Strategien scheiterten, lag aber nicht an der Unlösbarkeit der Aufgabe, sondern an der mangelnden politischen Konsensfähigkeit oder Konsenswilligkeit der Regierungen angesichts unterschiedlicher Interessen- und Ausgangslagen sowie voneinander abweichender Haltungen zu wichtigen Sachfragen, u. a. zur Eisenbahnsanierung und zur Straßenbaufinanzierung. Günter Krauss, damals Leiter der Generaldirektion Verkehr der EG-Kommission, schrieb 1975, als die Integrationsstimmung infolge der Rezession äußerst frostig war: „Überall dort, wo zur weiteren Verwirklichung des Konzeptes einer gemeinsamen Verkehrspolitik Souveränitätsverzicht der Mitgliedstaaten erforderlich sind, lassen sich Fortschritte nur noch erzielen, wenn dies zufällig der allgemeinen Interessenlage der Mitgliedstaaten entspricht oder wenn der Europäische Gerichtshof in diesem Sinne entscheidet“. Das war leider zutreffend, und es hat dann noch 10 Jahre gedauert, bis der Gerichtshof angerufen wurde und entschieden hat. Sie heute von der Vorstellung zu lösen, die gemeinsame Verkehrspolitik müsse ein Jahrhun-

dertwerk komplizierter Regelungen mit administrativem Perfektionsanspruch sein, sollte leichter fallen als vor einem Jahrzehnt. Zum einen bietet das Zusammenwirken von Strukturveränderungen und Marktkräften bereits deutliche Ansätze für die Ordnungsreform; die Akzente müssen nicht mehr gesucht und die ersten Schritte nicht mehr getan werden. Zum anderen sind die Anpassungen bei soliden Wachstumsaussichten leichter zu realisieren als in einem rezessiven Umfeld. Schließlich haben die Vertragszwänge auf der Basis der Rechtsprechung des EuGH inzwischen eine kalkulierbare Eigendynamik gewonnen. Deshalb wäre es von der Sache her verfehlt und auch taktisch unklug, so zu tun, als ob es darum ginge, verdrossen und unter Zwang eine Gerichtsentscheidung zu exekutieren. Es wäre viel besser, die Chancen herauszustellen, die aus einer marktwirtschaftlichen Rationalisierung der Verkehrsordnung folgen und ergriffen werden müssen.

4. Sinn und Ziel der Verkehrsmarktliberalisierung

Manchen Beobachtern ist die Korrosion der „kontrollierten Wettbewerbsordnung“ im Güterverkehr noch immer eine schwer verständliche, mit Unbehagen und Vorbehalten registrierte Tatsache. Doch die Befürchtung, hier seien externe Kräfte und fremde Interessen dabei, die Verkehrspolitik der Bundesrepublik auf den Weg undurchsichtiger Experimente und großer Risiken zu zwingen, hält einer Überprüfung nicht stand. Denn die regulierte Marktordnung ist an ihren eigenen systembedingten Starrheiten gescheitert. Der Markt hat sich den Durchbruch mit der unabweisbaren Logik der besseren Lösungen erzwungen; die Fakten sind der Regelungslage schon weit vorangeeilt. Einschneidende und nachhaltige Veränderungen der Bedarfstruktur und Nachfragestruktur verlangen wesentlich mehr Beweglichkeit für die Gestaltung der Leistungsangebote und Preise, als der alte Ordnungsrahmen herzugeben vermochte.

Die Deregulierung und marktgerechte Neugestaltung der Güterverkehrsmärkte ist also – bei aller aktueller Bedeutung der Schubkraft des EuGH-Urteils – nicht etwa durch EG-Recht erzwungen. Sie ist vielmehr eine Voraussetzung für den Abbau noch bestehender Anpassungsdefizite und damit die Basis für eine Rationalisierung des Systems der Produktion und Verwendung von Verkehrsleistungen. Die Aufgabe besteht darin, ein mit konkreten Leistungsmängeln belastetes Regelungssystem durch eine den Zielansprüchen der Verkehrspolitik tatsächlich genügende Marktordnung zu ersetzen. Für die Lösung dieser Aufgabe bestehen hinsichtlich des Binnenverkehrs und des EG-Gemeinschaftsverkehrs unterschiedliche Ausgangslagen und Handlungsbedingungen. Das Ziel gilt aber ungeteilt, und die Interdependenz der Ordnungen läßt nur ein abgestimmtes Vorgehen zu.

Nahezu einmütig ist heute die Erwartung, daß „die Liberalisierung“ kommen werde. Die lebhaft diskutierte Diskussion von potentiellen Gefahren der Liberalisierung und von vorsorglich ersonnenen Abwehrmaßnahmen durch ein „Marktbeobachtungssystem“ und einen „Krisenmechanismus“ läßt allerdings auch beträchtliche Unsicherheit über das Wie und Wann erkennen. Dabei sind einige Befürchtungen vom Ansatz her gegenstandslos. So steht der Erwartung eines massenhaften Zustroms von vagabundierender Auslandstonnage auf den zentral gelegenen und ergiebigen Markt der Bundesrepublik schon die hohen und weiter ansteigenden Qualitätserfordernisse sowie die wachsende Bedeutung der dispositiven Funktion und Verantwortung von Intermediären entgegen. Speditionsunternehmen müssen mit ihrem Namen zum sicheren Funktionieren einer imagepflegenden Logistik beitragen. Was sich anbahnt, ist nicht „ruinöse Konkurrenz“ vor den Verladerrampen, sondern eine noch weiter aufgefächerte Arbeits- und Funktionsteilung mit teilweise neuen Marktschichtungen. Auch die Meinung, eine vom Kraftverkehr ausgehende

partielle Intensivierung des Wettbewerbs werde zu Lasten der Eisenbahn und zum Nachteil für Sicherheit und Umwelt die Belastung der Straßen weiter ansteigen lassen, schlägt nicht durch. Denn alle denkbaren Substitutionseffekte der Liberalisierung sollten durch tendenziell straßenentlastende Rationalisierungswirkungen aufgewogen werden. Zu viel Leerfahrten, zu geringe Kapazitätsauslastung und im Zusammenhang damit eine gegenüber der Nachfrage noch nicht optimal angepaßte Zusammensetzung der Fuhrparks lassen die hier liegenden Spielräume erkennen. Der große Leistungsanteil des Werkverkehrs unterstreicht diese These. Mehr Markt ist kein Selbstzweck, sondern eine Bedingung für mehr Wirtschaftlichkeit in einem Leistungsbe- reich, der durch den gesamtwirtschaftlichen Strukturwandel unter intensiven Anpassungs- und Innovationsdruck gestellt ist.

Entwicklungstendenzen von Ordnung und Organisation der Transport- und Logistikmärkte

VON WOLF-RÜDIGER BRETZKE, KREFELD

1. Einleitung

Welche Strukturen der Verkehrsmarkt nach 1992 aufweisen wird, vermag offenbar heutzutage noch niemand zu sagen. Bezeichnenderweise sind nicht nur die diskutierbaren verkehrspoliti- schen Handlungsalternativen kontrovers und/oder diffus. Selbst der Handlungsspielraum, den Verträge, Gerichtsurteile und Regierungsbeschlüsse der Verkehrspolitik lassen, wird offensicht- lich weder klar noch einheitlich gesehen. Ich möchte mich deshalb an dieser Stelle nicht an Spe- kulationen über die konkrete Ausgestaltung einer zukünftigen europäischen Verkehrsmarktord- nung beteiligen, sondern stattdessen diejenigen zentralen Anpassungsprobleme beleuchten, die sich für Anbieter und Nachfrager von Verkehrsleistungen vermutlich in jedem Falle ergeben wer- den. Der hauptsächliche Blickwinkel der Analyse wird dabei der eines Speditionsunternehmens sein, das mit dem Einsatz eigener und fremder Lkw innerdeutsche Transporte organisiert und abwickelt.

2. Auswirkungen der Deregulierung auf das Preisniveau

2.1. Preisverfall als zentrales Anpassungsproblem

Das Kernproblem der Deregulierung besteht darin, daß sich das mit dem EWG-Vertrag vorgege- bene Ziel der Nichtdiskriminierung (sprich: eines grundsätzlich freien Marktzuganges) nicht mit einem der Hauptinstrumente traditioneller Verkehrsmarktpolitik, nämlich der Kontingentier- ung von Angebotskapazitäten, verträgt.

Da die Nichtdiskriminierung auf europäischer Ebene unstreitig das höhere Rechtsgut darstellt (die Kontingentierung läßt sich bekanntlich nur durch das Argument des Schutzes nationaler Eisenbahnen rechtfertigen), wird man kaum umhin können, die bislang praktizierte staatlich kontrollierte Kapazitätsbegrenzung aufzulockern. Inwieweit dies im einzelnen zu geschehen hat, mag an dieser Stelle dahingestellt bleiben. Festzuhalten ist jedoch als Prämisse für die weitere Analyse, daß sich als Folge der Deregulierung im deutschen Markt eine Angebotsvermehrung ergeben wird.

Wenn sich das Angebot ausdehnt, ohne daß sich gleichzeitig auch die Nachfrage erweitert, dann sinkt in einem nicht regulierten Markt bekanntlich in aller Regel der Preis. Abbildung 1 veranschaulicht diesen Zusammenhang in idealtypischer Darstellung. Die beiden Kurven sind dabei bewußt steil gezeichnet, weil die Nachfrage nach und das Angebot an Transportleistungen auf

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Wolf-Rüdiger Bretzke
B-B Transporte,
Internationale Speditions-gesellschaft
mbH & Co. KG
Log-Sped, Ges. für markt-konformen
Lieferservice mbH
Grottenburgstr. 205
4150 Krefeld