

Liberalisierung und Harmonisierung als Aufgabe und Chance einer gemeinsamen Verkehrspolitik im EG-Raum*)

VON RAINER WILLEKE, KÖLN

unter Mitwirkung von Bernhard Dicke, Michael Werner, Hermann Witte

Gliederung

1. Die Liberalisierung des Verkehrsmarktes als Auftrag und Anpassungschance
 - 1.1. Voraussetzungen und Konsequenzen eines Urteils
 - 1.2. Anpassung und Marktzwang
2. Zur theoretischen Diskussion der Regulierung und Deregulierung des Verkehrssektors
 - 2.1. Die Regulierungsdiskussion
 - 2.2. Marktversagen als Begründung staatlicher Regulierung
 - 2.2.1. Natürliche Monopole und Regulierungsbedarf
 - 2.2.2. Ruinöse Konkurrenz als Regulierungsargument
 - 2.2.3. Externe Effekte und Wettbewerbsverzerrungen
 - 2.3. Schlußfolgerungen aus der Regulierungstheorie
3. Ordnungsmängel europäischer Verkehrsmärkte:
Das Beispiel innergemeinschaftlicher, grenzüberschreitender Straßengüterverkehrsmärkte
 - 3.1. Diskriminierungen und Funktionsmängel im Wettbewerb durch Genehmigungskontingente
 - 3.2. Divergierende Marktlagen durch widersprüchliche Tarifierungssysteme
 - 3.2.1. Ungleiche Ausgangslagen im Wettbewerb durch das Nebeneinander antagonistischer Tarifierungssysteme
 - 3.2.2. Bedarfsgerechte Marktentwicklung unter Referenztarifen
 - 3.2.3. Fehlende Angebotssteuerung unter obligatorischen Tarifen
 - 3.2.4. Mangelnde Tarifüberwachung untergräbt obligatorische Tarife
 - 3.3. Liberalisierung überwindet Wettbewerbsmängel

Anschrift der Verfasser:

Prof. Dr. Rainer Willeke
Dipl.-Volksw. Bernhard Dicke
Dipl.-Volksw. Michael Werner
Dr. rer. pol. Hermann Witte
Institut für Verkehrswissenschaft an der
Universität zu Köln
Universitätsstraße 22
5000 Köln 41

*) Veränderte Fassung eines zum Verkehrswissenschaftlichen Forum „Die Liberalisierung des Verkehrs im gemeinsamen Markt – Ziele und Bedingungen fairen und leistungsstarken Wettbewerbs“ am 14. Oktober 1986 in Köln vorgelegten Forschungsberichts.

4. Die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen
 - 4.1. Liberalisierung und Harmonisierung der Verkehrsmarktordnung
 - 4.2. Harmonisierungsmaßnahmen
 - 4.3. Wettbewerbsverzerrungen aufgrund unterschiedlicher Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuersätze
 - 4.4. Liberalisierungsmaßnahmen
5. Auf dem Wege zu einer gemeinsamen Verkehrspolitik
 - 5.1. Verkehrswirtschaft und Verkehrsgewerbe im Anpassungsprozeß
 - 5.2. Der freie Verkehrsmarkt und die gemeinsame Verkehrspolitik

1. Die Liberalisierung des Verkehrsmarktes als Auftrag und Anpassungschance

1.1. Voraussetzungen und Konsequenzen eines Urteils

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 22. 5. 1985 hat eine in den Konsequenzen schwerwiegende Verletzung von Artikel 75 EWG-Vertrag festgestellt und die Heilung des Mangels verlangt¹⁾. Die Verabschiedung gemeinsamer Regeln für den grenzüberschreitenden Verkehr, also die Beseitigung der bilateralen Kontingente, und die Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Binnenverkehr in Mitgliedstaaten, in denen sie nicht ansässig sind (Kabotage), hätten bis 1969 erfolgen müssen²⁾. Die vom Vertrag geforderte Regelung ist über anderthalb Jahrzehnte hinweg durch den Ministerrat, d. h. durch die Regierungen der Mitgliedstaaten verschleppt worden. Die Untätigkeitsklage des Europäischen Parlaments, das sich seit Gründung der Gemeinschaft auf einer im allgemeinen wenig beachteten Neben Bühne mit zahlreichen Berichten und Plänen um eine gemeinsame Verkehrspolitik bemüht hat, und das Urteil des Gerichtes waren überfällig³⁾.

Die Passivität des Ministerrates gegenüber den Forderungen des Vertrags spiegelt die vermeintliche Unfähigkeit der Regierungen, in der in Artikel 74 EWG-Vertrag vorausgesetzten gemeinsamen Verkehrspolitik zu einem den Zielen und Grundsätzen der EWG entsprechenden ordnungspolitischen Konsens zu kommen. Die Festlegung gemeinsamer, von der Diskriminierung durch bilaterale Kontingente befreiter Regeln für den grenzüberschreitenden Verkehr und die nichtdiskriminierende Eröffnung von Kabotagemöglichkeiten bringen selbst bei enger Auslegung und schrittweisem Vorgehen ein Mehr an Markt und Wettbewerb zwischen inländischen und ausländischen Unternehmen. Dies als positive Chance zu einer besseren Erfüllung der Vertragsziele zu erkennen und im Hinblick auf bestehende Wettbewerbsverzerrungen auch als Gestaltungsgebot aufzugreifen, stieß trotz Anmahnungen durch die Kommission auf die Ableh-

1) EuGH 22. 5. 1985 – Rs. 13/83 (Parlament vs. Rat), S. 159.

2) Vgl. Jürgensen, H. und Aldrup, D., Verkehrspolitik im europäischen Integrationsraum, Baden-Baden 1968; Krauss, G., Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaften, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 47. Jg. (1976), S. 1–23; Willeke, R., Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaften, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 47. Jg. (1976), S. 63–77.

3) Vgl. Lochner, N., Der Verkehrsausschuß des Europäischen Parlaments – Rückblick und Vorschau, in: Transnational 20, Europäische Verkehrspolitik, Bonn 1982, S. 23–27.

nung der Ratsmehrheit. Der Abschirmung und Unversehrtheit der überkommenen interventionistischen Binnenordnungen wurde Vorrang eingeräumt⁴⁾.

Dabei waren die unterstellten Qualitäten der hochregulierten Binnenordnungen, insbesondere ein wirksamer Eisenbahnschutz und die Abwehr „ruinöser Konkurrenz“, schon lange umstritten⁵⁾. Wachsende erfahrungsgestützte Kritik bezweifelte die Zielwirksamkeit der Preisbindung und Angebotskontingentierung und unterstrich die durch die Regulierung ausgelösten Leistungseinbußen und Kostensteigerungen⁶⁾. In einigen Mitgliedstaaten und Drittländern waren aufgrund eigener Einschätzung auch schon weitgehende Deregulierungen der nationalen Verkehrsmarktordnungen durchgeführt worden. Doch selbst diese Anstöße vermochten es nicht, im Ministerrat einen Entscheidungsprozeß mit dem Ziel vertragskonformer Regelungen in Gang zu setzen. Sonderinteressen, zunächst nur mäßiges Engagement der verladenden Wirtschaft und aus Unkenntnis stammendes Desinteresse der Öffentlichkeit stützten die Handlungsblockade. So konnten selbst in einem liberalisierungsgeneigteren Klima die Fixpunkte „bilaterale Kontingente“ und „Kabotageverbot“ ausgespart werden. Nichtstun erschien gegenüber einem vermeintlichen Kraftakt, der innenpolitisch belasten könnte, als die bessere Alternative.

Die juristischen Begründungsversuche mit dem Hinweis, der Vertrag sei auf keine bestimmte Verkehrsordnung festgelegt, und deshalb bestehe für den Ministerrat ein nahezu unbeschränkter inhaltlicher und zeitlicher Ermessensspielraum für die Erfüllung der Bestimmungen des Artikels 75 EWG-Vertrag, kann nur als Selbstbeschwichtigung gelten. Zu offenkundig waren und sind die Diskriminierungsstatbestände. Das Klammern an diesem Argument und seine Zurückweisung durch das Gericht lassen allerdings deutlich erkennen, daß vertragsentsprechende Regelungen nach Artikel 75 EWG-Vertrag eben doch eine ordnungspolitische Richtung für die gemeinsame Verkehrspolitik angeben, die mit den Zielen und den allgemeinen Grundsätzen des Vertrages harmonisieren. Die Überprüfung der bestehenden rechtlichen Verpflichtungen und politischen Möglichkeiten zeigt, daß das EuGH-Urteil natürlich nicht die Durchsetzung eines bestimmten, in den Einzelregelungen feststehenden Ordnungskonzeptes verlangt, aber doch eine ordnungspolitische Richtungsentscheidung im Sinne einer Liberalisierung bestehender Restriktionen einschließt⁷⁾.

Damit ist die Politik gefordert. Es wäre aber falsch zu meinen, daß mit dem EuGH-Urteil noch nichts entschieden und noch alles offen sei⁸⁾. Die Spannweite der Optionen mag der eine als eng und der andere als weit bezeichnen, sie ist aber jedenfalls eingegrenzt und durch die Umsetzung des Urteils in eine richtungsbestimmte Anpassungsdynamik gestellt. Das politische Umfeld für ein Aufgreifen der juristischen Impulse war im übrigen gut bereitet. Fast gleichzeitig hatte der Mailänder Gipfel der Regierungschefs dem Weißbuch der EG-Kommission über die Voll-

4) Vgl. Erdmenger, J., Die EG-Verkehrspolitik vor Gericht. Das EuGH-Urteil Rs. 13/83 vom 22. 5. 1985 und seine Folgen, in: EuropaR 1985, S. 375 f.

5) Vgl. Willeke, R., Schild, G., Werner, M., Zur Liberalisierung der Marktordnung des Straßengüterverkehrs, Kaarst 1984.

6) Vgl. Aberle, G., Pro Liberalisierung der Verkehrsmärkte, in: Der Niedersächsische Minister für Wirtschaft und Verkehr (Hrsg.), Symposium Wettbewerb im binnenländischen Güterverkehr, Hannover 1981, S. 12 ff.; Hamm, W., Mehr Markt im Verkehr, Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung (= Kronberger Kreis Schriftenreihe, Bd. 4), Bad Homburg 1984; Baum, H., Regulationspolitik im Güterverkehr, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 57. Jg. (1986), S. 102—138 und 188—209.

7) Vgl. Erdmenger, J., Die gemeinsame Binnenverkehrspolitik der EG — nach dem Gerichtsurteil vom 22. Mai 1985, in: Basedow, J. (Hrsg.), Europäische Verkehrspolitik, Tübingen 1987, S. 83 ff.

8) Abweichende Meinung Seidenfus, H. St., Europäische Verkehrswirtschaft — Quo Vadis — Ein Urteil und seine Folgen —, Gesellschaft zur Förderung der Verkehrswissenschaft an der Universität Münster (Hrsg.), Münster 1986.

endung des Binnenmarktes zugestimmt und bis 1992 die Herstellung eines freien Verkehrsmarktes innerhalb der Gemeinschaft beschlossen⁹⁾. In diesem Rahmen fügt das EuGH-Urteil wesentliche Markierungspunkte ein. Die Vorgaben des Gerichts griff der Ministerrat in seiner Sitzung vom 14. 11. 1985 auf und legte die Grundzüge für eine Neugestaltung der marktbedeutsamen Organisation des Straßengüterverkehrs innerhalb der Gemeinschaft fest¹⁰⁾. Beschlossen wurde die Schaffung eines freien Marktes ohne quantitative Beschränkungen bis spätestens 1992. Zur Vorbereitung und Flankierung dieser Entscheidung wurde ferner bestimmt, daß in der Übergangszeit zum einen der diskriminierende Charakter der bilateralen Kontingente durch eine Ausweitung des Gemeinschaftskontingents abgebaut und ferner bestehende Wettbewerbsverzerrungen beseitigt werden. Diese Linie wurde in der Ratssitzung vom 18./19. 6. 1986 bestätigt und mit einem konkreten Anpassungsbeschuß zur Aufstockung des Gemeinschaftskontingents weitergeführt.

Die Verletzung von Artikel 75 EWG-Vertrag war eindeutig und seit langem bekannt. Es ist deshalb bemerkenswert und gewiß auch kein Zufall, daß die Untätigkeitsklage, der Urteilsspruch und die daran anknüpfenden verkehrspolitischen Entscheidungen des Rates in einer Zeit gefallen sind, in der die Regulierungen des Verkehrssektors im Kreuzfeuer breiter und intensiver Kritik stehen und Liberalisierungswellen um sich greifen. Das Bestreben, auch die Marktordnung des Verkehrs mit den Maßstäben der Wettbewerbswirtschaft zu überprüfen, hat dem rechtlichen Zwang, fast in Vergessenheit geratene Unterlassungen zu heilen, ein ganz ungewöhnliches Gewicht und breite Aufmerksamkeit gegeben¹¹⁾.

Die Konsequenzen des EuGH-Urteils sind deshalb auch nicht primär administrativ anpassender Art, sondern von grundlegendem verkehrspolitischen Gewicht. Der Urteilsspruch zwingt zu einer Entscheidung über die gemeinsame Verkehrspolitik in einem nunmehr abgesteckten Gestaltungsfeld und zeitlichen Rahmen.

1.2. Anpassung unter Marktzwang

Die Frage einer Ordnungsreform der Verkehrspolitik war allerdings ohnedies gestellt. So wichtig die Schubkraft des Urteils und die Furcht vor Anschlußklagen auch sind, für die Begründung einer marktwirtschaftlichen Neuformierung der Verkehrspolitik hätte es des Gerichtsbeschlusses nicht bedurft. Einschneidende und nachhaltige Veränderungen der Bedarfs- und Nachfragestruktur verlangen wesentlich mehr Beweglichkeit für die Gestaltung der Leistungsangebote und für die Preisbildungsmöglichkeiten, als der alte Ordnungsrahmen herzugeben vermochte¹²⁾. Neben und oft anstelle der mengenmäßigen Ausdehnung sind steigende Ansprüche

9) Vgl. Schlußfolgerungen des Europäischen Rates vom 28./29. 6. 1985, Bull. EG 6—1985, S. 13 f., Nr. 6.

10) Pressecommuniqué 10358/85 (Presse 169).

11) Vgl. Bayliss, B. T., The Road Haulage Industry Since 1968, London 1973; Moore, Th. G., Regulation of Surface Freight Transportation, in: Phillips, A. (Ed.), Promoting Competition in Regulated Markets. Studies in the Regulation of Economic Activities, Washington D.C. 1975; Wilson, G. W., Regulation, Public Policy, and Efficient Provision of Freight Transportation, in: Transportation Journal, Fall 1975, S. 6 ff.; Nelson, J. C., Regulatory Performance in Surface Freight Transportation in Australia, Canada, Great Britain and the USA, in: Rivista Internazionale Di Economia Dei Trasporti, Vol. VII (1980), S. 133 ff.

12) Vgl. Willeke, R., Strukturwandel, Wachstum und Wettbewerb als Bedingungen für die zukünftige Marktstellung der Binnenschifffahrt, in: Renaissance der Binnenschifffahrt durch die neuen Technologien Container und RoRo? (= Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e. V., Reihe B, Bd. 90), Bergisch Gladbach 1986; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Verkehr, Gutachten über „Verkehrsinfrastruktur als Voraussetzung für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland“, Bonn 1987.

an die Sicherheit, Berechenbarkeit und Schnelligkeit der Bedienung getreten. Der Grundsatz „Effizienz durch Flexibilität“ hat – angestoßen von den neuen Akzenten der industriellen Produktionsweise – den Leistungsbereich der Logistik voll erfaßt und steht damit in den Transportmärkten. Eine der Bedarfsverschiebung entsprechende Flexibilisierung der verkehrswirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten mußte als unabwiesbare Aufgabe akzeptiert werden.

Die empirische Grundlage für eine neue politische Bewertung und Urteilsfindung war inzwischen klar genug ausgebreitet. Speziell die deutsche Verkehrspolitik darf sich deshalb nicht den Anschein geben, als müsse dem externen Zwang eines Gerichtsurteils gefolgt werden. Es geht vielmehr darum, die geklärte Rechtslage als willkommene Chance zu betrachten, die schon seit längerem aufgegriffenen Bemühungen um eine Anpassung der Verkehrsordnung an die veränderte Marktlage und an den neuen Erkenntnisstand voranzutreiben. Die Liberalisierung wird nicht auf dem Rechtsweg aufgezungen, sie ist vielmehr die Voraussetzung für den Abbau von Anpassungsdefiziten und die Basis für die Realisierung besserer Lösungen bei der Produktion und Verwendung von Verkehrsleistungen. Die Aufgabe besteht darin, ein mit greifbaren Leistungsmängeln belastetes Regulationssystem durch eine effiziente, d. h. den Zielansprüchen der Verkehrspolitik genügende Marktordnung abzulösen. Diese Ordnung will nicht mehr und nicht weniger, als die marktwirtschaftliche Normallage herstellen und damit die Steuerungs- und Antriebskraft eines funktionsfähigen Wettbewerbs zum Vorteil der Marktergebnisse nutzen. Für die Erreichung dieses Ziels bestehen für den Gemeinschafts- und Binnenverkehr unterschiedliche Ausgangslagen und Handlungsbedingungen. Das Ziel gilt aber ungeteilt.

2. Zur theoretischen Diskussion der Regulierung und Deregulierung des Verkehrssektors

2.1. Die Regulierungsdiskussion

Regulierungsverfechter vertreten die These, daß sich die Verkehrswirtschaft grundsätzlich nicht oder nur eingeschränkt in eine marktwirtschaftliche Wettbewerbsordnung einfügen lasse. Begründet wird diese Position einmal mit den gesamtwirtschaftlichen Funktionen und Wirkungen des Verkehrs und ferner und vor allem mit besonderen ökonomischen Merkmalen der Verkehrsleistungserstellung. Aufgrund von „Besonderheiten des Verkehrs“¹³⁾ und unterstellter Mängel der wettbewerblichen Koordinationsfähigkeit durch „Marktversagen“ wurde die Verkehrswirtschaft – bis auf wenige Ausnahmen – aus der allgemeinen Wettbewerbsordnung herausgelöst. Für die einzelnen Verkehrsträger und ihre Koordination sind administrative nationale und internationale Sonderordnungen zur Regulierung der Verkehrsmärkte und des Wettbewerbs gebildet worden. Diese Regulierungen beschränken den Wettbewerb über den Rahmen

13) Zu der Diskussion der Besonderheiten des Verkehrs, ihrer wissenschaftlichen Widerlegung und der verkehrspolitischen Folgerungen vgl. u. a. *Most, O.*, Soziale Marktwirtschaft und Verkehr (= Schriftenreihe des BMV, Heft 6), Bielefeld 1954; *Seidenfus, H. St.*, Die „Eigengesetzlichkeit“ des Verkehrs – ein Anpassungsproblem, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 32. Jg. (1961), S. 159 ff.; *Hamm, W.*, Preise als verkehrspolitisches Ordnungsinstrument, Heidelberg 1964; *Peters, H.-R.*, Marktwirtschaftliche Verkehrsordnung und die „Besonderheiten“ des Güterverkehrs, Bad Godesberg 1966; *Lehmann, A.*, Marktwirtschaft im Verkehr? – Zur Frage der Anpassung von Verkehrsunternehmen an eine schwankende Nachfrage, Gerbrunn bei Würzburg 1981, S. 9 ff.; *Willeke, R., Schild, G., Werner, M.*, Zur Liberalisierung der Marktordnung . . . , a. a. O., S. 36 ff.; *Peters, H.-R.*, Verkehrswissenschaft als eigenständige volkswirtschaftliche Disziplin oder Teil der Mesoökonomie?, in: *Klatt, S.* (Hrsg.), Perspektiven verkehrswissenschaftlicher Forschung. Festschrift für Fritz Voigt zum 75. Geburtstag, Berlin 1985, S. 84 ff.; *van Suntum, U.*, Verkehrspolitik, München 1986, S. 61 ff.

der allgemeinen konstitutiven Wettbewerbsgesetzgebung zur Regelung und Wahrung des Wettbewerbs und seiner Spielregeln hinaus¹⁴⁾.

Regulierungen erstrecken sich auf die unmittelbare Festlegung oder nachträgliche Überprüfung ökonomischer Aktivitäten. Zu staatlichen Regulierungen wirtschaftlicher Prozesse und Handlungen zählen Reglementierungen des Marktzutritts und Marktaustritts, der Preise, der Produktionsmengen und/oder der Kapazitäten, der Produktqualitäten und der Geschäftskonditionen sowie Einschränkungen der allgemeinen privaten Kontrahierungsfreiheit. Regulierungen zielen in erster Linie auf Preise, Angebotsmengen, Gewinne und Marktanteile. Sie beeinflussen je für sich oder in Kombination die Handlungsfreiheit vornehmlich auf der Marktangebotsseite¹⁵⁾. Von daher werden die Funktionen des Marktes verändert, ohne daß die Regulierungen selber von Marktsignalen ausgehend Veränderungen unterliegen. Gravierende ökonomische Fehlentwicklungen sind die Folge der von der Marktdynamik gelösten wettbewerblichen Ausnahmeregelungen¹⁶⁾.

Die theoretische Auseinandersetzung mit Marktversagensargumenten wird breit geführt und ist zunächst nicht auf spezielle Wirtschaftssektoren oder auf konkrete Regulierungen in einzelnen Staaten mit dezentraler marktwirtschaftlicher Ordnung ausgerichtet¹⁷⁾. Diskutiert werden über Einzelfälle hinausgehende allgemeine ökonomische Tatbestände möglichen Markt- und Wettbewerbsversagens, die für oder gegen staatliche Wettbewerbsbeschränkungen sprechen könnten. Die theoretischen Aussagen fassen damit verschiedene praktische Fragen und Detailprobleme zusammen und reduzieren sie auf wesentliche Inhalte, die in der Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit einer Wirtschaftsbranche von einzel- und gesamtwirtschaftlicher Bedeutung sind. Die theoretischen Argumente geben Hinweise für die grundsätzliche wettbewerbspolitische Ausrichtung in der Wirtschaftspolitik und auch in der Verkehrspolitik als einer speziellen sektoralen Wirtschaftspolitik.

14) Vgl. u. a. *Bartling, H.*, Wettbewerbliche Ausnahmereiche – Rechtfertigungen und Identifizierungen, in: *Feldsieper, M., Groß, R.* (Hrsg.), Wirtschaftspolitik in weltoffener Wirtschaft, Berlin 1983, S. 325–346; *Hamm, W.*, Regulated Industries: Transportation, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 136. Jg. (1980), S. 576–592; *ders.*, Staatsaufsicht über wettbewerbspolitische Ausnahmereiche als Ursache ökonomischer Fehlentscheidungen, in: *Ordo*, Bd. 29 (1978), S. 157 ff.; *Willeke, R.*, Die Interventionslast in den wettbewerblichen Ausnahmereichen und das Problem der Mißbrauchsaufsicht, in: *Duwendag, D., Siebert, H.* (Hrsg.), Politik und Markt, Stuttgart, New York 1980, S. 117–134; *ders.*, „Ruinöse Konkurrenz“ als verkehrspolitisches Argument, in: *Ordo*, Bd. 28 (1977), S. 155–170; *ders.*, Interventionspiralen in der deutschen Verkehrspolitik, in: *Cassel, D., Gutmann, G., Thieme, H. J.* (Hrsg.), 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Konzeption und Wirklichkeit, Stuttgart 1972, S. 316–328.

15) Vgl. u. a. *Müller, J., Vogelsang, I.*, Staatliche Regulierung (= Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik, Bd. 56), Baden-Baden 1979, S. 19 und S. 342; *Eickhof, N.*, Wettbewerbspolitische Ausnahmereiche und staatliche Regulierung, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 36. Jg. (1985), S. 64.

16) Vgl. *Hamm, W.*, Staatsaufsicht . . . , a. a. O., S. 164 ff.; *van Suntum, U.*, Verkehrspolitik, a. a. O., S. 37 ff. Vergleiche zwischen US-amerikanischen und bundesdeutschen Erfahrungen mit unterschiedlichen Regulierungen finden sich z. B. in *von Weizsäcker, C. C., Richter, R.* (Hrsg.), Regulation, Analysis and Experience in West Germany and the USA, A Symposium, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 139. Bd. (1983), S. 375–597; *Kruse, J.*, Ökonomie der Monopolregulierung, Göttingen 1985, S. 222 ff. Für den Verkehrssektor kann auf die Präsentation der internationalen Regulierungsdiskussion in der Zeitschrift „International Journal of Transport Economics“ (Rivista Internazionale Di Economia Dei Trasporti), Vol. 10 (1983), Nr. 1–2, hingewiesen werden. Vgl. weiterhin die Beiträge in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 32, Deregulierung als ordnungs- und prozeßpolitische Aufgabe, Berlin 1986; *Baum, H.*, Regulationspolitik im Güterverkehr, a. a. O.; *ders.*, Zur Messung der Effizienz der Marktordnung im Güterverkehr, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 55. Jg. (1984), S. 7–28; *Müller, J.*, Staat und Markt: Einige Anmerkungen zur Regulierung des Transport- und Kommunikationswesens, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 29, Berlin 1983, S. 177–216.

17) Vgl. *Kurz, R.*, Entwicklung und Stand der Deregulierungsdiskussion, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 32, Berlin 1986, S. 41–58.

Die Theorie der Regulierung hat die unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten bestehenden Hauptprobleme mangelhaften Wettbewerbs strukturiert und unter drei Stichpunkten zusammengefaßt:

- a) natürliche Monopole,
- b) ruinöse Konkurrenz,
- c) externe Effekte und Wettbewerbsverzerrungen.

Zu diesen Punkten liegen zahlreiche Literaturbeiträge vor, die in ihren wesentlichen, mehrheitlich getragenen Aussagen für eine Zurückdrängung und bereichsweise für eine Beseitigung der Regulierungen plädieren.

Praktische Anstöße zur Entwicklung einer allgemeinen Regulierungstheorie sind unter anderem von dem Verkehrssektor ausgegangen, der bereits Ende des letzten Jahrhunderts besonderen staatlichen Regelungen unterworfen wurde. Die Verkehrsmarktregulierung ist im Lauf der letzten Jahrzehnte in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion weitgehend verworfen worden. Wenn damit auch die Frage „was ist ökonomisch sinnvolle und begründete Regulierung?“ deutlicher beantwortet werden kann, so ist die Frage, warum die Erkenntnisse in der politischen Realität oft nur geringe Beachtung finden, warum und wann Politiker an ökonomisch ungerechtfertigten, ineffizienten Regulierungen festhalten, nicht so deutlich zu beantworten. Diese Fragestellung ist Gegenstand der politologisch ausgerichteten positiven Theorie der Regulierung, die hier nicht aufgegriffen wird¹⁸⁾.

2.2. Marktversagen als Begründung staatlicher Regulierung

Staatliche Eingriffe in den Wettbewerb durch Regulierung werden mit Marktversagen – Stichworte: natürliche Monopole, ruinöse Konkurrenz, externe Effekte und Wettbewerbsverzerrungen – begründet. Entweder ist aufgrund bestimmter ökonomischer Merkmale sich selbst überlassener Wettbewerb um Märkte unmöglich (z. B. bei öffentlichen Gütern) oder es kommt bei unreguliertem Wettbewerb zu unerwünschten, wohlstandsmindernden Marktergebnissen.

Was als ein Versagen des Marktes anzusehen ist, hängt von dem Wettbewerbskonzept, das dem Marktsystem zugeordnet wird, ab¹⁹⁾. Die traditionelle Theorie des Marktversagens ist an Marktergebnisabweichungen im Vergleich zum statischen Modell der vollständigen Konkurrenz orientiert. Dagegen verstehen neuere Theorien, die den Wettbewerb als dynamischen Prozeß von Neuerungen und Anpassungen auffassen, unter Marktversagen fehlgesteuerte Koordi-

18) Vgl. von Weizsäcker, C. C., Staatliche Regulierung – positive und normative Theorie, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 118. Jg. (1982), S. 325–343; Stigler, G. J., The theory of economic regulation, in: The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2 (1971), S. 3–21; Posner, R. A., Theories of economic regulation, in: The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 5 (1974), S. 335–358; Owen, B. M., Braeutigam, R., The Regulation Game, Cambridge (Mass.) 1978; Mitnick, B. M., The Political Economy of Regulation, New York 1980; Laaser, C.-F., Rentseeking im deutschen Verkehrswesen (= Kieler Arbeitspapier Nr. 177), Kiel 1983.

19) Vgl. zum Wettbewerb u. a. Kantzenbach, E., Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, 2. Aufl., Göttingen 1967; von Hayek, F. A., Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren (= Walter Eucken Institut, Wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsrechtliche Untersuchungen, 5), Tübingen 1969, S. 249–261; Kirzner, I. M., Wettbewerb und Unternehmertum, Tübingen 1978; Streißler, E., Kritik des neoklassischen Gleichgewichtsansatzes als Rechtfertigung marktwirtschaftlicher Ordnungen, in: Streißler, E., Watrin, Ch. (Hrsg.), Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen, Tübingen 1980, S. 46 ff.; Hoppmann, E., Über Funktionsprinzipien und Funktionsbedingungen des Marktsystems, in: Wegehenkel, L. (Hrsg.), Marktwirtschaft und Umwelt (= Walter Eucken Institut, Wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsrechtliche Untersuchungen, 17), Tübingen 1981, S. 219–235; Stolper, H.-D., Schumpeter: Der politische Ökonom für die neunziger Jahre?, in: Bös, D., Stolper, H.-D., (Hrsg.), Schumpeter oder Keynes?, Berlin u. a. 1984, S. 1–44; Molitor, B., Reformbedarf in der Wettbewerbspolitik, in: List Forum, Bd. 13 (1985/86), S. 346–370.

nationsvorgänge der individuellen Entscheidung von Anbietern und Nachfragern am Markt. Die Koordinationshemmnisse müssen demnach beseitigt werden, um den Marktmechanismus zur Wirkung kommen zu lassen, der dann die gewünschten Marktergebnisse hervorbringt. Der Zusammenhang von Marktstruktur und Marktverhalten gilt dabei nicht als eindeutig. Es kann nicht von einer Position außerhalb des Marktgeschehens eine optimale Marktstruktur vorgegeben werden. Einzelwirtschaftliche Effizienz und günstige Kostenlagen können einen gewissen Konzentrationsprozeß der Unternehmen in Richtung auf kostenoptimale Betriebsgrößen notwendig werden lassen. Bei der Begründung des Marktversagens ist dem fairen und leistungsstarken Wettbewerb als Prozeß Rechnung zu tragen²⁰⁾.

2.2.1. Natürliche Monopole und Regulierungsbedarf

Natürliche Monopole²¹⁾ (leitungsgebundene Ver- und Entsorgung, Schienenverkehrsnetze) entstehen durch ausgeprägte Größenvorteile der Massenproduktion oder/und Verbundvorteile bei der Produktion verschiedener Güter oder Leistungen in einem Unternehmen. In dem durch die Nachfrage abgesteckten Produktionsbereich nehmen die Stückkosten bei zunehmender Produktionsmenge ab. Die Aufteilung der Produktion auf mehrere in Wettbewerb um einen Markt stehende Unternehmen ist ökonomisch nicht sinnvoll, da die insgesamt nachgefragte Produktmenge stets nur zu höheren Gesamtkosten hergestellt werden könnte. Zur vollständigen Charakterisierung natürlicher Monopole kommen „verlorene“ Kosten oder Investitionen (sunk costs oder Irreversibilitäten) hinzu. Der Begriff „verlorene“ oder „versunkene“ Kosten kennzeichnet langfristig nutzbare Produktionsfaktoren, die nicht oder nicht ohne extrem hohen Wertverlust in andere Unternehmen oder in vollkommen andersgelagerte Nutzungen eingebracht werden können²²⁾.

Zwei Argumentationslinien werden zur Regulierung natürlicher Monopole angeführt. Zum einen sind gesamtwirtschaftliche, durch das Monopolverhalten verursachte Einbußen an Wohlfahrt zu vermeiden. Bei gewinnmaximierendem Verhalten des Monopolanbieters liegt der Monopolpreis oberhalb des Wettbewerbspreises und die Angebotsmenge unterhalb der Wettbewerbsangebotsmenge. Für die Nachfrager ist dies eine wohlstandsverschlechternde Situation.

Damit die Größen- und Verbundvorteile voll wirksam werden können, so wird in einer weiteren Argumentationslinie ausgeführt, sind natürliche Monopole durch Regulierung vor Wettbewerb durch Marktzutritte und auch vor Substitutionskonkurrenz zu schützen. Dies gilt dann, wenn die Monopole auch bei Preisdifferenzierung selber nicht in der Lage sind, die effiziente Marktstruktur mit kostenminimaler Produktion zu erhalten, wenn sie also nicht mehr marktzutrittsresistent sind. Der Schutz des natürlichen Monopols (z. B. der Eisenbahn) zwingt dann im Laufe der Marktentwicklung zur Regulierung weiterer Marktteilnehmer, die zum Monopolangebot substitutive oder alternative Güter oder Leistungen anbieten. Die anwachsende Konkurrenz zwingt zu gesamtwirtschaftlich bedenklichen Interventionsspiralen²³⁾.

20) Vgl. Witt, U., Marktprozesse, Königstein/Ts. 1980.

21) Vgl. Kruse, J., Ökonomie . . . , a.a.O.; Sharkey, W. W., The Theory of Natural Monopoly, Cambridge u. a. 1982; Baumol, W. J., Panzar, J. C., Willig, R. D., Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, New York u. a. 1982; Baumol, W. J., On the Cost Tests for Natural Monopoly in a Multiproduct Industry, in: American Economic Review, Vol. 67 (1977), S. 809–822.

22) Vgl. Kruse, J., Ökonomie . . . , a.a.O., S. 41 ff.

23) Vgl. Willeke, R., Interventionsspiralen in der deutschen Verkehrspolitik . . . , a.a.O., S. 316–328.

Die praktische Erfahrung zeigt heute, daß die Ablehnung eines wettbewerblichen Selektionsmechanismus von Argumenten ausgeht, die nicht zwingend sind, sondern eher historisch gewachsene Bindungen an überholte Erkenntnisse darstellen. Empirische Studien weisen beispielsweise darauf hin, daß sinkende Grenzkosten in bestehenden natürlichen Monopolen nicht sicher anzunehmen, sondern genauso gut konstante Grenzkostenverläufe festzustellen sind²⁴. Ein Abbau der staatlichen Marktzutrittschranken würde durch das Selektionsverfahren des Wettbewerbs eine Kostenkontrolle bewirken und damit auch die Rechtfertigung des „natürlichen Monopols“ überprüfen. Besteht tatsächlich ein ökonomisch begründetes natürliches Monopol, dann setzt es sich im Markt durch und bedarf auch keines staatlichen Schutzes, wenn Konkurrenten die Verhaltensspielräume des Monopols begrenzen. Für die Eisenbahn besteht seit Jahrzehnten eine aktuelle Konkurrenz durch den Straßenverkehr, der selber keine Tendenz zum natürlichen Monopol aufweist. Damit kann das Eisenbahnmonopol getestet und diszipliniert werden.

Funktionsmängel des marktlichen Lenkungs-, Kontroll- und Selektionsverfahrens dürfen für den Fall hoher verllorener Kosten und realer Größen- sowie Verbundvorteilen nicht ausgeschlossen werden. Für die Eisenbahninfrastruktur kann von diesen regulierungsbedürftigen Sachverhalten ausgegangen werden, nicht aber für den Eisenbahnbetrieb. Aus den theoretischen Überlegungen ist zu folgern, daß ein natürliches Monopol wie die Eisenbahn grundsätzlich zu überprüfen ist und bei wirtschaftlichem Betrieb nicht durch Regulierungen vor Wettbewerb geschützt werden muß. Die sich selbst überlassenen Marktkräfte drohen mit Substitutionskonkurrenz und Newcomern. Das Monopol wird angehalten, ständig die Betriebsgröße, Kostenlage, Angebotsgestaltung und Preisstruktur zu überprüfen und sich neuen Entwicklungen der Aufspaltung des Gesamtmarktes in Wettbewerbsmärkte und in verbleibende Monopolmärkte anzupassen.

Die Krise der Eisenbahn in den letzten Jahrzehnten zeigt, daß ein Monopolschutz durch Regulierung eine Fehlkonstruktion ist und Sanierungsüberlegungen ohne Regulierungsabbau am Ursachenkomplex vorbeiführen. Eine verkehrspolitische Diskussion über die Eisenbahnsanierung kann nicht über ernsthafte Vorschläge und Forderungen zur Änderung der Entscheidungskompetenzen und zur Eigenwirtschaftlichkeit hinweggehen. Bei einer Deregulierung der Verkehrsmärkte sind veränderte Preisbildungsmöglichkeiten aber auch betriebliche Anpassungen der Kapazitäten und Leistungsangebote in die Überlegungen einer veränderten nationalen und internationalen Ordnung mit einzubeziehen. Eine Entscheidung, in welchem Umfang und in welcher Art sich die Gesellschaft eine Eisenbahn leisten will, kann auch ein wirksamer Wettbewerb herbeiführen oder erleichtern. Dies entspricht der Konsumentensouveränität. Gibt der Staat politische Vorgaben, dann stehen die finanziellen Konsequenzen einer verursachergerech-

24) Vgl. Müller, J., Staat und Markt . . . , a.a.O., S. 183 ff.; Kruse, J., Normative Bestimmung des Regulierungsbereichs, in: Beihefte zur Konjunkturpolitik, Heft 32, Berlin 1986, S. 27 ff.; ders., Ökonomie . . . , a.a.O., S. 9 ff. u. S. 33 ff.; Owen, B. M., Brautigam, R., The Regulation Game, a.a.O., S. 180 ff.

ten Anlastung der politischen Aufträge zur Diskussion. Eine Lösung bietet das Prinzip spezieller Entgelte. Ein Regulierungsbedarf ist hiermit nicht verbunden²⁵.

2.2.2. Ruinöse Konkurrenz als Regulierungsargument

Ruinöse Konkurrenz²⁶ steht für zwei grundlegende Wettbewerbssituationen, die eine gesamtwirtschaftlich bedeutsame Fehlsteuerung des Marktes bewirken.

- (1) Die Preise werden von einem Unternehmen oder einer Unternehmensgruppe solange unter den variablen Stückkosten gehalten, bis Mitwettbewerber den Markt verlassen (cut throat competition). Ein solcher Vernichtungswettbewerb ist auf hochkonzentrierten Märkten, besonders in engen Oligopolen, als Kampfstrategie zur Verdrängung von Konkurrenten möglich. Leistungs- und Kostenkriterien spielen bei der Verfolgung der Marktstrategie keine entscheidende Rolle. Voraussetzung ist ein ausreichender finanzieller Rückhalt bei dem so agierenden Unternehmen. Durch die nachfolgende Konzentration werden größere, übernormal gewinnversprechende Preisspielräume vermutet, die jedoch in der Realität durch potentielle Konkurrenten schnell wieder bedroht und eingeschmolzen werden können.
- (2) Eine andere Variante ruinösen Wettbewerbs spricht ein besonderes Anpassungsverhalten von Unternehmen an, die bei deutlich zurückgehender Gesamtnachfrage ein bestimmtes Ertragsniveau zu halten versuchen, indem trotz sinkender Preise eine größere Güter- oder Leistungsmenge angeboten wird (inverses Angebotsverhalten). Insbesondere Familien- und Kleinbetriebe neigen zu intensitätsmäßigen Anpassungen (z. B. Partikuliere in der Binnenschifffahrt, kleine Frachtführer im gewerblichen Straßengüterverkehr), die eine anhaltende Branchenüberkapazität herbeiführen. Trotz gesunkener Preise und Nachfragerückgang werden Kapazitäten nicht abgebaut. Es fehlt den Entscheidungsträgern an geeigneten Marktaustritts- und Markteintrittsinformationen zur Vermeidung von Überkapazitäten.

In einem wie im anderen Fall ruinöser Konkurrenz soll der Wettbewerb mit zeitweilig massiven, gegenseitigen Preisunterbietungen entarten. Werden bei funktionsfähigem Wettbewerb die weniger leistungsfähigen Grenzanbieter ausscheiden, so kann bei einem Vernichtungswettbewerb der vorgestellten Art nicht eindeutig entschieden werden, ob tatsächlich die ineffizienten Anbieter ausscheiden oder die effizient arbeitenden Unternehmen.

Marktverdrängung im Sinne eines Kampfes um Märkte und Marktanteile ist allerdings im normalen Wettbewerb eine regelrechte Absicht der miteinander konkurrierenden Unternehmen. Eine Unterscheidung in übersteigerten und normalen Wettbewerb ist in der Praxis äußerst schwierig.

25) Vgl. zum angeschnittenen Problemkomplex von Suntum, U., Verkehrspolitik, a.a.O., S. 136 ff.; Baum, H., Eisenbahnsanierung, Verfügungsrechte und Ordnungspolitik, in: Ordo, Bd. 36 (1985), S. 181—208; Drude, M., Die Deregulierung des Eisenbahnwesens in den Vereinigten Staaten von Amerika — und was sich daraus für die Bundesrepublik Deutschland lernen läßt, in: DVWG (Hrsg.), Aktuelle Probleme . . . , a.a.O., S. 24—47; ders., Sanierung der Deutschen Bundesbahn durch Privatisierung? Eine Problemskizze, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 47. Jg. (1976), S. 195—221; Aberle, G., Zum Wettbewerb zwischen Schiene und Straße. Wer muß vor wem geschützt werden?, in: DVWG (Hrsg.), Aktuelle Probleme . . . , a.a.O., S. 50—58; Michelbach, R., Probleme der Sanierung der Deutschen Bundesbahn durch die Änderung institutioneller Rahmenbedingungen, Thun u. Frankfurt a. M. 1984; Willeke, R., Aberle, G., Thesen zur Sanierung der Deutschen Bundesbahn, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 44. Jg. (1973), S. 38—50.

26) Willeke, R., „Ruinöse Konkurrenz“ als verkehrspolitisches Argument, a.a.O., S. 155—170; Tolksdorf, M., Ruinöser Wettbewerb, Berlin 1971.

Die Ableitung eines ruinösen übersteigerten Wettbewerbs unterstellt bestimmte ökonomische Sondermerkmale und Eigenschaften der Branche. Die verkehrswissenschaftliche Forschung hat bereits frühzeitig die Faktoren untersucht, die sich auf den Güterverkehrsmärkten tatsächlich oder vermeintlich anders darstellen als auf sonstigen Güter- und Dienstleistungsmärkten. Das Argument von den „Besonderheiten“ spielte in der verkehrspolitischen Entwicklung nach dem 2. Weltkrieg eine tragende Rolle bei der Diskussion um die „kontrollierte Wettbewerbsordnung“ und wird heute noch gegen eine Deregulierung der Verkehrsmärkte ins Feld geführt. Die Besonderheitentheorie muß aber aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht als widerlegt angesehen werden. Staatliche Regulierungen können selbst einen übersteigerten, funktionslosen Wettbewerb auslösen, wenn der Markt Entwicklungs- und Strukturanpassungen verlangt.

In der Diskussion über ruinöse Konkurrenz und ihre empirische Wettbewerbsbedeutung sind zwei Ausschnitte der Verkehrsleistungserstellung zu unterscheiden. Einmal die Leistungserstellung der Verkehrsunternehmen mit dem Einsatz von Verkehrsmitteln. Zum anderen die Verkehrsinfrastruktur, der sich die Unternehmen bedienen. Die Verkehrsinfrastruktur ist weitgehend der staatlichen Vorhaltung und Planung zugeordnet und kann deshalb nicht in die Besonderheiten der Leistungserstellung eingerechnet werden. Nichtlagerfähigkeit der Leistungen, Unpaarigkeit der Verkehrsströme, Nachfrageschwankungen, Vorhaltung von Reservekapazitäten und geringe Preiselastizität der Nachfrage wie auch des Angebots sind ökonomische Merkmale, die in vergleichbarer Weise jeder Dienstleistungsproduktion anhaften. Nachfrageschwankungen und Unsicherheit über die künftige Nachfrageentwicklung betreffen den überwiegenden Teil der Wirtschaft. Strukturfaktoren der genannten Art erfordern eine auf sie abgestellte markt- und preispolitische Planung sowie eine entsprechende unternehmerische und unternehmensübergreifende Angebotsorganisation.

Pauschale Verweise auf ruinösen Wettbewerb, besondere ökonomische Merkmale und eine historische Erfahrungsmasse zum Beleg von Wettbewerbshärten reichen zur Absicherung der heutigen Verkehrsmarktregulierung nicht aus. Mit ähnlichem Gewicht der Fakten könnten andere Wirtschaftsbranchen des Dienstleistungssektors wie die Tourismusindustrie, Freizeitanlagenbetreiber und das Hotel- und Gaststättengewerbe oder aber auch die Textilindustrie oder die chemische Industrie für sich eine Regulierung reklamieren.

2.2.3. Externe Effekte und Wettbewerbsverzerrungen

Der Wettbewerb zwischen Unternehmen eines Verkehrszweiges oder zwischen den Verkehrszweigen Eisenbahn, Straßenverkehr und Binnenschifffahrt kann national wie auch international dadurch verzerrt sein, daß den Preisforderungen der Anbieter Kosten zugrundeliegen, die nicht dem tatsächlichen verursachten betrieblichen und volkswirtschaftlichen Aufwand entsprechen. Dazu zählen Realkostenverfälschungen und damit Verzerrungen der komparativen Vor- und Nachteile durch unterschiedliche Steuern, Abgaben und Subventionen sowie als Folge einzelstaatlicher Regulierungen und anderer administrativer Maßnahmen²⁷⁾. Hinzu kommen externe Kosten, z. B. durch die Beanspruchung von Umweltgütern und durch Unfallfolgen, die in ihren Gewichten für eine wettbewerbliche Ausrichtung der Verkehrspolitik abgeschätzt werden müssen.²⁸⁾ Die Anreizwirkungen des Marktes und des Wettbewerbs geben falsche Produktions-

27) Vgl. *Sohmen, E.*, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976, S. 221 ff.; *van Sundert, U.*, Verkehrspolitik, a.a.O., S. 76 ff.

28) Vgl. u. a. *Willeke, R.*, Soziale Kosten und Nutzen der Siedlungsballung und des Ballungsverkehrs, Frankfurt 1984, S. 121 ff.; *van Sundert, U.*, Verkehrspolitik, a.a.O., S. 145 ff.

und Investitionssignale, wenn die externen Effekte nicht im Marktmechanismus berücksichtigt und wenn die Realkostenverfälschungen nicht beseitigt werden²⁹⁾.

In einer Marktwirtschaft werden Abweichungen der privaten und sozialen Kosten am besten durch finanzielle Korrekturen der Marktdaten nach dem Verursacherprinzip behoben und zum Ausgleich gebracht³⁰⁾. Weniger geeignet sind Maßnahmen, die einen Ausgleich über Subventionen anstreben. Indirekt wird damit zwar zur Verminderung der sozialen Kosten beigetragen, dem marktwirtschaftlichen Verursacherprinzip, das eine ökonomische Nutzung der Produktionsfaktoren gewährleistet, entspricht die Lösung aber nicht. Externe Effekte und zunächst bestehende Wettbewerbsverzerrungen begründen kein strukturgegebenes Marktversagen. Die verschiedenen, graduell unterschiedlich marktkonformen Internalisierungsansätze und Harmonisierungsmaßnahmen vermeiden oder beseitigen Wettbewerbsverzerrungen. Der Wettbewerb führt zur bestmöglichen Nutzung der knappen Ressourcen, ohne den Umweg über eine Regulierung.

2.3. Schlußfolgerungen aus der Regulierungstheorie

Die theoretischen Beiträge zur Regulierungsproblematik zeigen, daß ein ökonomisch begründeter Regulierungsbedarf nur in seltenen Ausnahmefällen nachgewiesen werden kann. Für die Verkehrswirtschaft können die normalen Regeln des Wettbewerbs nicht mit dem Hinweis auf gravierendes Marktversagen abgelehnt werden. Heute stellt der Verkehrssektor vielmehr ein Beispiel für gesamtwirtschaftlich sinnvolle und der europäischen Integration förderliche Deregulierungspotentiale dar³¹⁾.

3. Ordnungsmängel europäischer Verkehrsmärkte: Das Beispiel innergemeinschaftlicher, grenzüberschreitender Straßengüterverkehrsmärkte

Die Marktordnung des europäischen Güterverkehrs stellt sich heute als ein nur schwer überschaubares Geflecht oftmals unabgestimmt ineinandergreifender nationaler und gemeinschaftlicher Rechtsregelungen dar. Im Zusammenwirken rufen sie Verzerrungen und Ineffizienzen des Wettbewerbs hervor, die durch tendenziell überhöhte und in der Struktur willkürlich voneinander abweichende Transportpreise auch den Gütertausch zwischen den europäischen Partnerstaaten belasten. Dies wird besonders an der grundsätzlichen Ausgestaltung und Handhabung der Marktzugangs- und Preisregulierungen für den grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr deutlich, dessen hohes Gewicht durch die fortschreitende Integration der inner-europäischen Märkte zukünftig noch weiter zunehmen wird. Den Marktzugangsregulierungen und Tarifvorschriften unterliegen zwar nicht alle innergemeinschaftlichen, grenzüberschreitenden Güterbeförderungen auf Straßen. Neben den Werkverkehren sind auch Teile der Beförderungen des gewerblichen Güterkraftverkehrs von der Genehmigungspflicht und den Tarifrege-

29) Vgl. *Bonus, H.*, Öffentliche Güter, Verführung und Gefangenendilemma, in: *List Forum*, Bd. 10 (1979/80), S. 69—102; *Willeke, R.*, Soziale Kosten . . . , a.a.O., S. 85 ff.

30) Vgl. *Willeke, R.*, Soziale Kosten . . . , a.a.O., S. 101 ff.

31) Zur Diskussion weiterer Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik Deutschland, vgl. *Soltwedel, R. et al.*, Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik (Kieler Studien, Nr. 202), Tübingen 1986.

lungen ausgenommen³²⁾. Der Anteil der nicht wesentlich regulierten Straßengüterverkehre zwischen den EG-Staaten macht nach Schätzungen aber allenfalls ein Drittel aus.

3.1. Diskriminierungen und Funktionsmängel im Wettbewerb durch Genehmigungskontingente

Die meisten grenzüberschreitenden, innergemeinschaftlichen Güterverkehre auf Straßen bedürfen der Genehmigung und werden auf segmentierten Teilmärkten durchgeführt, die durch verschiedene Genehmigungskontingente voneinander abgegrenzt und zwischen den Straßenverkehrsträgern der Mitgliedstaaten aufgeteilt sind. Neben dem EG- und ECMT-Kontingent regeln die jeweils zwischen zwei europäischen Partnerstaaten ausgehandelten, bilateralen Genehmigungskontingente noch immer den weitaus größten Teil der grenzüberschreitenden Straßengüterverkehre innerhalb der Europäischen Gemeinschaft³³⁾. Die multilateralen und bilateralen Systeme zur Beschränkung des Marktzugangs stehen in einer hierarchischen Beziehung zueinander. Denn die Verfügungsgewalt über eine ECMT- oder EG-Genehmigung eröffnet nur den bislang wenigen Inhabern den Zugang zu sämtlichen innergemeinschaftlichen, grenzüberschreitenden Relationsmärkten, während die oftmals für jede einzelne Fahrt neu zu beantragenden, bilateralen Genehmigungen die räumlichen Bewegungsmöglichkeiten und die Marktflexibilität der Kraftverkehrsunternehmen erheblich einengen. Das Geflecht der bilateralen Kontingente verursacht durch seine Ausgestaltung, durch die administrative Praxis der Verwaltungs- und Kontrollbehörden und auch die Anpassungs- und Umgehungsanstrengungen der Verkehrsunternehmen kostentreibende Friktionen im Verkehrssektor und Hemmnisse im europäischen Warenaustausch³⁴⁾. Insbesondere die Anwendung des Reziprozitätsprinzips und das Kabotageverbot schaffen in Verbindung mit der Unpaarigkeit der Güterströme statische Überkapazitäten und erfordern unnötige Leerfahrten, die umweltbelastend wirken und die Verkehrssicherheit beeinträchtigen. Paradoxerweise treten dennoch gleichzeitig auf einzelnen Relationsmärkten Kontingentengpässe auf, denen nicht durch spontane Angebotsverlagerungen begegnet werden kann. Zudem wirkt das System bilateraler Kontingente diskriminierend, da es den Zugang zum Gemeinschaftsverkehr uneinheitlich regelt und den gewerblichen Güterkraftverkehrsunternehmen aus den Kernstaaten der Europäischen Gemeinschaft ein größeres marktliches Betätigungsfeld eröffnet als solchen, die ihren Standort in den Randlagen haben. Zusammen-

32) Wesentliche gemeinschaftliche Rechtsgrundlagen für die Regulierung des grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrs sind die Verordnung (EWG) Nr. 3568/83 des Rates vom 1. Dezember 1983 über die Bildung der Beförderungsentgelte im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, ABl Nr. L 359 vom 22. Dezember 1983 sowie die Erste Richtlinie des Rates über die Aufstellung gemeinsamer Regeln für bestimmte Beförderungen im Güterkraftverkehr zwischen Mitgliedstaaten vom 23. Juli 1962, ABl Nr. 70 vom 6. August 1962, zuletzt geändert durch die Änderungsrichtlinie 83/572 vom 26. Oktober 1983, ABl Nr. 332/33 vom 28. November 1983. Beide Vorschriften enthalten einen Anhang, in dem jeweils die Beförderungen aufgeführt sind, die von Tarifregelungen, der Kontingentierung und Genehmigungspflicht ausgenommen sind.

33) Die unterschiedlichen Kontingente sind rechtlich geregelt: ECMT-Kontingent: Bekanntmachung der Resolution des Ministerrats der Europäischen Konferenz der Verkehrsminister über die Einführung eines multilateralen Kontingents für den internationalen Straßengüterverkehr vom 11. März 1974, zuletzt geändert durch die Resolution Nr. 42 vom 21. Mai 1980, in: BGBl 1974, Teil II, S. 298–304. EG-Kontingent: Verordnung (EWG) Nr. 3164/76 des Rates vom 16. Dezember 1976 über das Gemeinschaftskontingent für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, ABl Nr. L 357/1 vom 29. Dezember 1976, zuletzt geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 3677/85 vom 20. 12. 1985, in: ABl Nr. L 354/46 vom 30. 12. 1985. Die bilateralen Kontingente sind durch zwischenstaatliche Abkommen bzw. Verwaltungsvereinbarungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den jeweiligen EG-Partnerstaaten über den internationalen Straßenverkehr ausgestaltet. Diese Vereinbarungen finden sich in: *Hein, G., Eichhoff, E., Pukall, A., Krien, E., Güterkraftverkehrsrecht*, Bd. 1, 3. Aufl., Berlin 1968 unter Ziffer J 405 ff.

34) Eine ökonomische Würdigung der Marktzugangsbestimmungen für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr in Europa gibt *Button, K. J., Road Haulage Licensing and EC Transport Policy*, Aldershot 1984, insbes. S. 57–106.

men mit der Bemessung der einzelnen Genehmigungskontingente und den Verfahren, die zur Verteilung der Genehmigungen an die Unternehmen angewendet werden, hat sich an den grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrsmärkten eine nicht nachfragegerechte, unausgewogene und überdimensionierte Angebotsstruktur gebildet und bei schwierigerem Marktzugang für potentiell innovationskräftige Neuanbieter verfestigt. Da die größtmögliche Auslastung einzelner Fahrzeuge und der dynamischen Kapazitäten sowie die Realisation optimaler Betriebsgrößen durch internes Unternehmenswachstum verhindert werden, liegen die Kosten einzelner Transporte über dem möglichen Kostenminimum. Darüber hinaus entstehen Zusatzkosten durch aufwendige Bemühungen der Unternehmen, die Nutzungsintensitäten von Genehmigungen für grenzüberschreitende Verkehre zu erhöhen, etwa durch den Einsatz von Genehmigungskurieren in Pkw. Da bei solchen Anstrengungen und Praktiken Größenvorteile zum Tragen kommen, erweist sich insoweit die Gestaltung der Zutritts- und Betätigungsbedingungen als mittelstands- und kleinunternehmensfeindlich. Erhebliche Kosten verursachen die Verwaltung der Kontingente und die bei den Genehmigungskontrollen an den Grenzen zwischen den EG-Ländern erzwungenen Zeitverluste. Letztere allein machen nach Berechnungen der EG-Kommission ca. 370 Mio. ECU je Jahr aus³⁵⁾. Die Marktzugangsbeschränkungen im gewerblichen, grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr der Gemeinschaft sind diskriminierend ausgestaltet. Sie lassen nur einen unzureichend funktionierenden Wettbewerb zu, da sie die Erschließung einzelwirtschaftlicher Kostensenkungspotentiale, z. B. durch Verhinderung günstiger Kapazitätsauslastungen be- oder verhindern. Die somit überhöhten einzelbetrieblichen Kostenniveaus bilden zugleich eine nicht hinreichend marktgerechte Grundlage für die Bildung der Beförderungsentgelte.

3.2. Divergierende Marktlagen durch widersprüchliche Tarifierungssysteme

3.2.1. Ungleiche Ausgangslagen im Wettbewerb durch das Nebeneinander antagonistischer Tarifierungssysteme

Im engen Wirkungszusammenhang mit der Kapazitätspolitik stehen die Preisregulierungen³⁶⁾. Die Bildung der Beförderungsentgelte für zwischenstaatliche Gütertransporte auf Straßen regelt die Verordnung (EWG) Nr. 3568/83. Deren Zustandekommen und die bis zum Ende des Jahres 1988 befristete Gültigkeit verdeutlichen den transitorischen Charakter des Marktordnungsrahmens für europäische Straßengüterverkehre. Während aber der Zeitplan zur Lockerung der Marktzugangsbeschränkungen inzwischen festliegt, findet die Ausrichtung der künftigen Preispolitik noch nicht die gebührende kritische Beachtung. Die Unsicherheit im Gestaltungsbereich der Tarife belastet die Verkehrsmärkte, denn sie erschwert die Entscheidungsfindung über längerfristige Investitionen im Güterkraftverkehr.

Den Übergangscharakter der bestehenden Tarifordnung verdeutlicht ihre Heterogenität und innere Widersprüchlichkeit. Sie zeigt noch immer einen fundamentalen ordnungspolitischen Zwiespalt, indem sie gleichzeitig Referenztarife und obligatorische Tarife zuläßt. Obwohl

35) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Sachverständigenbericht über Schwierigkeiten im grenzüberschreitenden Straßen-, Eisenbahn- und Binnenschiffsgüterverkehr, SEC/560 – endg., o.O., 1982, S. 16 ff.

36) Einen Überblick und eine Analyse der Preisregulierungen im gemeinschaftlichen grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr geben: *Baum, H., Deregulation of Rates for International Road Haulage within the European Community*, in: *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. XVIII (1984), S. 23–50 und *Lippoldt, M., Tarifbildung und Tarifentwicklung im internationalen Straßengüterverkehr*, in: *Rühle von Lilienstern, H., Stabenau, H. (Hrsg.), RKW-Handbuch Transport*, 5. Lfg. I, Berlin 1985, 2735, S. 3–25.

inzwischen im Gegensatz zu den vorangegangenen Regelungen den Referenztarifen eine Vorrangstellung eingeräumt wurde und obligatorische Tarife nur für Ausnahmefälle vorgesehen sind³⁷⁾, hat sich am faktischen Übergewicht der Margentarife nichts geändert. Denn die Altmitgliedstaaten Deutschland, Frankreich, Italien und die Benelux-Gruppe haben untereinander abermals obligatorische, bilaterale Tarife vereinbart. Das Nebeneinander von freier und flexibler Preisbildung unter Beachtung empfehlender Referenztarife sowie streng einzuhaltender, festgesetzter und starrer Tarifmargen verzerrt die Wettbewerbschancen der nationalen Straßengüterverkehrsgewerbe je nach Einbindungsintensität in die beiden Preisbildungssysteme. Es begünstigt darüber hinaus Güterproduzenten, die ihre Standorte in Mitgliedstaaten unterhalten, in denen sie Frachttentgelte aushandeln können, die unterhalb der Margenuntergrenze der obligatorischen Tarife gleicher Güterklasse und Entfernungsstaffel liegen; deren Waren gelangen kostengünstiger zu ausländischen Abnehmern als die der Konkurrenten aus anderen Partnerstaaten.

3.2.2. Bedarfsgerechte Marktentwicklung unter Referenztarifen

Es mag zunächst erstaunen, daß die in einzelnen bilateralen Tarifwerken ausgewiesenen Frachttentgelte bei Referenztarifen jeweils höher ausfallen als bei den obligatorischen Margentarifen. Doch dies liegt in dem nur empfehlenden Charakter und vor allem dem Bildungsverfahren von Referenztarifen begründet³⁸⁾. Diese werden zwischen den nationalen Berufsorganisationen des Güterkraftverkehrsgewerbes ausgehandelt und berücksichtigen in ihrer Referenzoptik vornehmlich Anbietergesichtspunkte. Die tatsächlich am Markte gebildeten und durchsetzbaren Transportpreise weichen zumeist deutlich von den jeweiligen Referenztarifen ab. Aus Angaben der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr lassen sich für 1982 im deutsch-dänischen, deutsch-britischen und deutsch-irischen Straßengüterverkehr je nach Güterklasse durchschnittliche Abweichungen nach unten zwischen 18 % und 42 % ablesen. Abweichungen vom Durchschnitt sind dabei sehr häufig und weisen eine erhebliche Schwankungsbreite auf. In Einzelfällen liegen die Referenztarife 70 % höher als die Marktpreise³⁹⁾. Die breite Streuung belegt, daß eine im wesentlichen freie Preisbildung auch im Straßengüterverkehr Flexibilität auf der Anbieter- und Verladeseite schafft sowie spezielle Erfordernisse und Gegebenheiten der Transporte gewichtet und somit über allokatonsgerechte Preissignale die Marktaktivitäten der Güterverkehrsunternehmen auf die vergleichsweise dringlichsten Bedarfe lenkt. Die bei Referenztarifen eintretende Differenzierung der Preisstruktur dürfte zudem die Meinung widerlegen, daß die Marktmacht der Verlager frei gebildete Transportpreise unter die Kosten gutgeführter Unternehmen des Straßengüterverkehrs zu drücken tendiere. Die in Unternehmensbefragungen geäußerte Zufriedenheit mit dem Betriebsergebnis sowie die anhaltend aufwärts gerichtete Entwicklung des Anteils des deutschen Güterkraftverkehrsgewerbes an den Verkehren mit Referenztarifen belegen zudem, daß die Preisbildung, die sich im Verkehr mit Dänemark, Großbritannien und Irland eingestellt hat, mit den Interessen der Unternehmen in Einklang steht⁴⁰⁾. Die Marktergebnisse, die sich unter Referenztarifen einstellen und aus einem

37) Vgl. Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3568/83.

38) Vgl. Baum, H., Regulationspolitik . . . , a.a.O., S. 204 ff.

39) Statistische Überprüfungen der Abweichungen der Marktpreise von den Referenztarifen finden sich bei Willeke, R., Baum, H., Hoener, W., Referenztarife für den Güterverkehr (= Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Sammlung Studien: Reihe Verkehr, Nr. 6), Luxembourg 1982, S. 58 ff.; Baum, H., Possibilities and Limits of Regulation in Transport Policy, in: European Conference of Ministers of Transport (Hrsg.), Possibilities and Limits of Regulation in Transport Policy (ECMT-Round Table 62), Paris 1983, S. 96 ff.; Baum, H., Deregulation . . . , a.a.O., S. 34 f. sowie Lippoldt, M., Tarifbildung . . . , a.a.O., S. 19.

40) Vgl. Lippoldt, M., Tarifbildung . . . , a.a.O., S. 20 f.

funktionsfähigen Preiswettbewerb resultieren, scheinen die Forderung nach einer generellen Einführung von Referenztarifen für alle grenzüberschreitenden Relationsmärkte zu stützen. Doch hier sind Bedenken anzumelden und zu überprüfen. Denn die Referenztarife bisheriger Art haben die Indikator- und Markttransparenzfunktion nur unzureichend erfüllen können. Sie waren bislang nach Niveau und Struktur kaum ein Spiegelbild der Marktlage und stimmten nur in seltenen Fällen mit den zustandekommenden Preise überein⁴¹⁾. Nicht falsche Preisempfehlungen, sondern die Möglichkeit zur freien Preisbildung hat sich bewährt und ist zu fördern.

3.2.3. Fehllenkende Angebotssteuerung unter obligatorischen Tarifen

Das Marktergebnis, das sich an den Relationsmärkten einstellt, für die obligatorische Tarife gelten, ist in weiten Teilen unzureichend. Die Richtsätze⁴²⁾ der verbindlich einzuhaltenden Tarife, die aufgrund des vorgeschriebenen Bildungsverfahrens auch Argumente der Verlager berücksichtigen, liegen unterhalb der Referenztarife, zeigen aber auch untereinander erhebliche Unterschiede. Diese Disparitäten beruhen auf den je nach nationaler Herkunft der Transportunternehmen abweichenden Kostenbelastungen. Soweit es sich dabei nicht um natürliche, sondern um künstliche, administrierte Kostenunterschiede handelt, finden sie sich in den mit einer Liberalisierung einhergehenden Harmonisierungserfordernissen. Die in den einzelnen Tarifwerken voneinander abweichend festgesetzten Entgelte für Beförderungen gleicher Güter schaffen unterschiedliche Ausgangslagen im Wettbewerb zwischen den europäischen Produktionsunternehmen. Da die Minusmargen von Frachtsätzen des Reichskraftwagentarifs (RKT) oberhalb der obligatorischen Tarife des grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrs liegen, können sogar deutsche Hersteller am heimischen Absatzmarkt durch unabgestimmte nationale und europäische Regulierungen schlechter gestellt sein als Konkurrenten aus anderen EG-Ländern⁴³⁾. Dies zeigt, daß Diskriminierungen von Herstellern am gemeinsamen Binnenmarkt nur dann vermeidbar sind, wenn die einzelnen nationalen Ordnungen und die gemeinsame europäische Verkehrsmarktordnung einem einheitlichen Konzept entsprechen. Sollen durch die Tarifgestaltung die vergleichsweise kostengünstig produzierenden Verkehrsunternehmen bestimmter Länder nicht von vornherein von den bilateralen Relationsmärkten ausgeschlossen werden, so müssen die festgelegten Frachttentgelte an deren vergleichsweise hohen Kostenlage ausgerichtet sein. Von der Gesamtheit der so gesetzten Tarife gehen dann falsche Preissignale aus. Beispielsweise werden deutsche Frachtführer gleich weite Transporte nach Italien eher durchführen als nach Frankreich, wenn sie aufgrund des höheren Niveaus des deutsch-italienischen Straßengütertarifs (DIST) für die Erbringung kostengleicher Leistungen höhere Gewinne einfahren können. Nicht Verlagerwünsche, sondern Kostenvorteile französischer gegenüber italienischen Transporteuren lenken dann die Aktivitäten deutscher Unternehmer vom deutsch-französischen zum deutsch-italienischen Relationsmarkt. Diese Tendenz wird allerdings durch den Bestand an jeweils geeigneten Konzessionen begrenzt. Auch hier zeigt sich ein Wechselverhältnis zwischen Preisintervention und quantitativer Beschränkung.

41) Möglichkeiten einer zukünftig marktnäheren Gestaltung der Referenztarife diskutiert Baum, H., Deregulation . . . , a.a.O., S. 47 ff. sowie Baum, H., Regulationspolitik . . . , a.a.O., S. 206 f.

42) Nach Art. 9 der Verordnung (EWG) Nr. 3568/83 gilt nunmehr ein Richtsatz mit einem Margenband von $\pm 15\%$. Zuvor waren die obligatorischen Tarife als Höchstsätze mit einer 23-prozentigen Minusmarge auszugestalten.

43) Mit Beispielrechnungen belegen dies: Willeke, R., Schild, G., Werner, M., Zur Liberalisierung . . . , a.a.O., S. 103 ff. sowie Seidenfus, H. St., International Goods Transport: Regulation, in: European Conference of Ministers of Transport (Hrsg.), The Evaluation of Past and Future Transport Policy Measures (= Tenth International Symposium on Theory and Practice in Transport Economics), Paris 1985, S. 216 f. und S. 22 ff.

Die Niveaus der obligatorischen Tarife waren in den letzten Jahren kaum wesentlich überhöht. Denn die in Frachtbriefen ausgewiesenen, mit deutschen Güterkraftverkehrsunternehmen abgeschlossenen Frachtentgelte tendierten zu der bis vor kurzem gültigen 23 %-Minusmarge. Ein Nachzeichnen der Tarifniveaus zeigt aber, daß diese seit ihrer Einführung im Jahr 1971 zum Teil über mehr als sieben Jahre unverändert hoch lagen und während der ganzen 15 Jahre mit ca. 10 % bis 20 % nur sehr mäßig angehoben worden sind. Sie müssen also bei ihrer Einführung und noch längere Zeit danach über der Gleichgewichtslage gelegen haben. Die grenzüberschreitenden Transportmärkte sind in diesen Rahmen tendenziell zu hoher Margenpreise langsam hineingewachsen⁴⁴⁾. Mangelnde Tarifflexibilität und längerfristig überhöht festgesetzte Frachtentgelte führen indes zu einer suboptimalen Marktcoordination. Die zu teuren Leistungsangebote des gewerblichen Straßengüterverkehrs machen kostspielige Werkverkehre attraktiv und lenken Teile der Verladernachfrage auf andere Verkehrssysteme. So stellt sich nicht nur in der intermodalen Verkehrsteilung, sondern auch innerhalb des gewerblichen Straßengüterverkehrs bei gemeinsamen obligatorischen Tarifen eine unausgewogene und nicht bedarfsgerechte Angebotsstruktur ein. Die Produktivitätssteigerung erreicht nicht das im dynamischen Anpassungsprozeß mögliche Ausmaß. So unterbleibt der von den Marktdaten an sich gebotene Austritt kostengünstig produzierender Straßengüterverkehrsunternehmen, wenn die Margenuntergrenze langfristig über dem Marktgleichgewichtspreis der vergleichsweise günstig arbeitenden Unternehmen liegt. Wegen mangelnden Preiswettbewerbs besteht bei den Unternehmen nur eingeschränkter Druck, kostensenkende Innovationen und Rationalisierungsmaßnahmen durchzuführen. Statt dessen kommt es zu massiven Akquisitionsanstrengungen und zu einer von der Bedarfslage nicht geforderten Expansion des Qualitätswettbewerbs⁴⁵⁾. Ändern sich zudem die Währungsparitäten, ohne daß die Frachtsätze eines gemeinsamen obligatorischen Tarifs in einer der beiden Währungen daran angepaßt werden, so sehen sich die Verkehrsunternehmen aus dem abwertenden Land in eine schlechtere Erlöslage gestellt. Entsprechend werden auch die Verloader aus den beiden Ländern ungleich gestellt. Die Zwecksetzung gemeinsamer Tarife, die Wettbewerbsverhältnisse anzugleichen, wird dann auf ganzer Linie verfehlt.

3.2.4. Mangelnde Tarifüberwachung untergräbt obligatorische Tarife

Die Einhaltung gemeinsamer obligatorischer Tarife erfordert eine Tarifüberwachung, die Kosten verursacht und volkswirtschaftlich knappe Ressourcen bindet. Da die Überwachung in den EG-Staaten unterschiedlich intensiv durchgeführt wird, entstehen für die grenzüberschreitenden Relationsmärkte verzerrte Wettbewerbsbedingungen. Denn auf mehr oder minder verschlungenen Bahnen herbeigeführte Frachtabschlüsse unter Tarif bleiben zu nennenswerten, aber von Land zu Land unterschiedlichen Teilen unentdeckt und ohne Sanktion.

3.3. Liberalisierung überwindet Wettbewerbsmängel

Die Analyse nur einiger konstitutiver Elemente des Teilsegmentes innergemeinschaftlicher, grenzüberschreitender Straßengüterverkehre hat deutliche Belege für das Bestehen ungleicher Ausgangslagen der europäischen Verkehrsanbieter und mangelhafter Funktionserfüllungen des

44) Vgl. Lippoldt, M., Tarifbildung . . . , a.a.O., S. 14 f.

45) Auf Preisregulierungen rückführbare Fehlentwicklungen auf Güterverkehrsmärkten hat Hamm mehrfach herausgestellt. Siehe hierzu: Hamm, W., Staatsaufsicht über wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche als Ursache ökonomischer Fehlentwicklungen, a.a.O., insbes. S. 164 ff. sowie Hamm, W., Regulated Industries: Transportation, a.a.O., insbes. S. 585 ff. Für die obligatorischen Tarife im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr werden Fehlsteuerungen nachgewiesen durch Baum, H., Deregulation . . . , a.a.O., S. 26 ff. Sie werden auch von Seidenfus, H. St., International Goods Transport . . . , a.a.O., S. 214 f. angeführt.

regulierten oder kontrollierten Wettbewerbs erbracht. Wichtig ist dabei das sich stützende Ineinandergreifen von Angebotsrestriktionen und Preisbindungen. So sind die Tarifdivergenzen ohne die Marktsegmentierung durch bilaterale Kontingente nicht zu erhalten⁴⁶⁾. Auf der anderen Seite können erst marktrichtige Preise die wirtschaftlichen Bedarfsgewichte für die verschiedenen grenzüberschreitenden Relationen signalisieren. Die Unausgewogenheiten in der Organisation des Gemeinschaftsverkehrs werden durch die divergierende Ausgestaltung der nationalen Verkehrsmarktdordnungen noch weiter verstärkt. Nur ein in den Grundzügen einheitliches Ordnungskonzept, das einen fairen und leistungsstarken Wettbewerb zwischen den Güterverkehrsunternehmen gewährleistet, kann die aufgezeigten Mängel beseitigen, das Verkehrsleistungsangebot nachhaltig optimieren und so im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik den Zielen des Vertrages dienen.

4. Die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen

4.1. Liberalisierung und Harmonisierung der Verkehrsmarktdordnung

Die Harmonisierungsforderung spielt in der Theorie des Außen- und Freihandels⁴⁷⁾ und namentlich in der theoretischen Begründung von Wirtschaftsgemeinschaften⁴⁸⁾ eine bedeutende Rolle. Sie zielt auf die Angleichung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften – besonders für die Produktions-, Handels-, Arbeitsmarkt- und Steuerordnungen –, um damit für die Staatengemeinschaft nach dem Vorbild eines Binnenmarktes die bestmöglichen Voraussetzungen für eine effiziente Arbeitsteilung und für einen wirksamen Wettbewerb bei freier Beweglichkeit der Produktionsfaktoren herzustellen. In einem daran anknüpfenden engeren Sinn geht es bei der Harmonisierung um die Beseitigung „künstlicher“, durch politische Regelungen entstandener oder auch bewußt geschaffener Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit von bestimmten Unternehmen, Wirtschaftszweigen und Standorten, wobei das Schwergewicht neben der Subventionsproblematik auf dem Abbau von administrierten Mehrkosten und entsprechenden Wettbewerbsnachteilen liegt. In diesem Sinne wird von Wettbewerbsverzerrungen gesprochen, die bestimmte Teilnehmer gegenüber anderen willkürlich schlechter stellen und durch die Störung des Wettbewerbs die Realisierung des bestmöglichen Marktergebnisses verhindern. Verletzt sind damit zugleich das Ziel optimaler Faktornutzung und das Ziel leistungsgerechter Faktorvergütung.

Die Forderung nach „gleichen Wettbewerbsbedingungen“ kann allerdings zu Mißverständnissen und auch zu Abgrenzungsschwierigkeiten führen. Selbstverständlich dürfen die realen, qualitäts- und knappheitsbedingten Vor- und Nachteile von Wettbewerbspositionen nicht eingeebnet oder kompensiert werden; sie bilden vielmehr die Grundlage für das angestrebte Produktivitätsoptimum der Arbeitsteilung. Bei manchen für den internationalen Wettbewerb bedeutsamen Sachverhalten ist es aber nicht von vornherein klar, ob oder wie weit es sich um künstlich gesetzte Diskrepanzen oder um natürliche Unterschiede handelt. So spiegeln etwa das

46) Das zwangsläufige Ineinandergreifen von Preis- und Kapazitätsregulierungen wurde für die Verhältnisse des deutschen Binnenverkehrsmarktes von Willeke, R., Interventionspiralen . . . , a.a.O., S. 316–328 herausgestellt.

47) Vgl. u. a. Samuelson, P. A., The Gains from International Trade Once Again, in: Economic Journal, Vol. 72 (1962), S. 820–829, insbes. S. 829; Machlup, F., Conceptual and Causal Relationships in the Theory of Economic Integration in the Twentieth Century, in: Ohlin, B. u. a. (Ed.), The International Allocation of Economic Activity, London u. a. 1977, S. 196–215, insbes. S. 199.

48) Vgl. u. a. Streeten, P., Economic Integration. Aspects and Problems, 2nd. Ed., Leyden 1964, S. 15 f., 18, 22; Tinbergen, J., International Economic Integration, Amsterdam, London, New York 1965, S. 67 f.

Steuersystem und Steuerbelastungsniveau, arbeitsrechtliche Regelungen und Umweltschutzaufgaben neben bewußten politischen Präferenzen und historischen Besonderheiten durchaus auch Unterschiede in den volkswirtschaftlichen Knappheitslagen und Produktivitätsverhältnissen wider, die nur in zeitfordernden Anpassungsprozessen durch Faktormobilität und Techniktransfer verringert werden können.

Die Behandlung der Harmonisierung im Sinne einer Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Eliminierung von Wettbewerbsstörungen hat deshalb bei der Realisierung des EWG-Vertrages und insbesondere bei der Vollendung des Binnenmarktes eine allgemeine und eine besondere Seite, wobei neben der marktökonomischen Begründung die Anforderungen ausreichender politischer Konsensfähigkeit, rechtlicher Praktikabilität und administrativer Umsetzbarkeit stehen. Geht es einmal um die Formulierung einer generellen, grundlegenden Bedingung für das Funktionieren des gemeinsamen Marktes (Art. 100 ff. EWG-V), so geht es zum weiteren um sektorbezogene Programme zur konkreten Umsetzung des Grundsatzes. Ein besonderes Problemfeld kann sich vor allem dann bilden, wenn im Zuge der Erfüllung des EWG-Vertrages Liberalisierungsschritte erfolgen und damit eine wesentliche Ausweitung und Intensivierung des Wettbewerbs durch Unternehmen anderer Mitgliedsstaaten eintritt. Dieses Feld, bei dem mehr Markt nach den Wettbewerbsbedingungen fragen läßt, betrifft die gemeinsame Verkehrspolitik mit dem Ziel, einen freien Verkehrsmarkt herzustellen. Liberalisierung und Harmonisierung werden zu einem verkehrspolitischen Begriffspaar.

Die ordnungspolitischen Wechselbeziehungen zwischen Liberalisierungsschritten und Harmonisierungserfolgen werden in der deutschen Verkehrspolitik und auch in der Verkehrswissenschaft seit den ersten Deregulierungsansätzen zu Beginn der 60er Jahre intensiv diskutiert⁴⁹⁾ und zwar sowohl für den Binnenwettbewerb der Verkehrsträger – besonders für das Schiene-Straße-Problem – wie auch für den Wettbewerb zwischen in- und ausländischen Unternehmen. Als fruchtlos erwiesen sich dabei globalisierende und generalisierende Forderungen hinsichtlich der Abfolge von Fortschritten in dem einen und anderen Bereich. Vor allem die scheinbar perfekte Position, zuerst müsse eine vollständige Harmonisierung ausgeglichene Wettbewerbsvoraussetzungen schaffen, bevor dem Wettbewerb zusätzlicher Spielraum gegeben werden dürfe, wurde dem komplexen Gestaltungszusammenhang nicht gerecht und erwies sich praktisch als Handlungsbremse. Tatsächlich sind die einzelnen Sachverhalte und Abhängigkeiten von so unterschiedlicher Art und von so unterschiedlichem Gewicht, daß die Änderung durch Angleichung nur in einem gestuften Prozeßablauf erfolgen kann, der in zielgeeigneter Weise die Bedingungen und Wirkungen verknüpft und beobachtbar macht.

4.2. Harmonisierungsmaßnahmen

Ein Harmonisierungsprozeß läuft schon seit mehr als 20 Jahren, allerdings mit großen Unterbrechungen und lange ohne durchsetzbares Konzept. Das Problem und gerade auch sein politischer Aspekt waren von Anfang an gesehen worden. Die Kommission, die bestrebt war, die im EWG-Vertrag geforderte gemeinsame Verkehrspolitik auf dem Weg einer Integration der nationalen Ordnungen durch den Einsatz marktwirtschaftlicher Regeln anzustoßen, bekam das Harmonisierungsargument als Abwehrreaktion der nicht liberalisierungsbereiten Staaten zu

49) Vgl. u. a. *Preußner, A.*, Verkehrspolitik, 2. Aufl., Göttingen 1964, S. 292 ff., 329 ff.; *Müller-Hermann, E.*, Die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen im Verkehr, in: Die Bundesbahn, 39. Jg. (1965), S. 41–43. Zum Begriff der Harmonisierung vgl. auch *Lochner, N.*, Was bedeuten die Begriffe Harmonisierung, Koordinierung und gemeinsame Politik in den Europäischen Verträgen?, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 118. Bd. (1962), S. 35–61, insbes. S. 40–42.

spüren; dies brachte zahlreiche Vorschläge hervor. Der zunächst vielversprechenden Harmonisierungsentscheidung des Rates von 1965⁵⁰⁾ folgten aber nur punktuelle Regelungen. Der politische Wirrwarr zu Beginn und die rezessive Wachstumsschwäche ab Mitte der 70er Jahre bewirkten dann auch eine Stagnation der EG-Verkehrspolitik. Die Neuformierung begann in den ersten achtziger Jahren, und sie erhielt durch den Europäischen Gerichtshof unübersehbaren Auftrieb. In den letzten ein bis zwei Jahren sind wesentliche Fortschritte auf den seit langem strukturierten Linien der verkehrsmarktrelevanten Harmonisierung erreicht worden. Sie betreffen vor allem die arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen sowie die Frage der Maße und Gewichte von Lastkraftwagen⁵¹⁾. Wichtiger Regelungsbedarf besteht aber noch bei den steuerlichen Aspekten der Wettbewerbsbedingungen. Auf diesen Bereich konzentrieren sich seit der Ratssitzung vom 30. Juni 1986⁵²⁾ die Aufmerksamkeit und vorbereitende Aktivitäten. Der Kern des Problems, die Annäherung der kostenwirksamen Belastung aus der Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer, bietet einige Schwierigkeiten. Aber auch die Problematik der Subventionen (Investitionshilfen) darf nicht verkannt werden.

Die spezifische Besteuerung des Kraftverkehrs ist ein Ausschnitt der nationalen Steuersysteme, was diesen Punkt mit dem viel weiterreichenden Aufgabenfeld der Steuerharmonisierung verknüpft. Außerdem bestehen für die Begründung der Belastungen und für die Verwendung der Einnahmen unterschiedliche Leitbilder und Praktiken. Über den Finanzierungsaspekt erschweren die in einigen Staaten erhobenen Straßenbenutzungsgebühren die Formulierung einer allseitig akzeptablen Lösung. Wenn aber hinsichtlich der fiskalischen Belastungen ein tragfähiges Angleichungskonzept gefunden und durchgesetzt wird, dann kann – was den gemeinsamen Verkehrsmarkt angeht – nur noch von einem Restharmonisierungsbedarf gesprochen werden, der sich erst nach einer Liberalisierung im Wettbewerbsprozeß selbst herausstellen und eventuell gemeinsame oder auch einzelstaatliche Anpassungen der Rahmenbedingungen hervorrufen kann. Es sollte dabei gesehen werden, daß sich die Harmonisierung nur auf die gemeinsam gewollten Standards beziehen kann; weitergehende, von einzelnen Mitgliedstaaten vertretene Ansprüche dürfen dagegen nicht als Argument und Instrument gegen die Marktöffnung als Voraussetzung für Bildung, Weiterführung oder Vollendung gemeinsamer Märkte verwendet werden.

4.3. Wettbewerbsverzerrungen aufgrund unterschiedlicher Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuersätze

Die bisher nicht erreichte Annäherung der Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuern führt zu Wettbewerbsverzerrungen, die sich als unterschiedliche kostenwirksame Belastungen bei den Unternehmen zeigen. In Tabelle 1 sind diese Wettbewerbsverzerrungen als Nachteile (–) und Vorteile (+) berechnet, die für ein Unternehmen aus der Bundesrepublik Deutschland gegenüber seinen Konkurrenten aus den anderen EG-Mitgliedsländern sowie den Nachbarstaaten Schweiz und

50) Harmonisierungsentscheidung der EWG vom 13. Mai 1965 (65/271/EWG), ABl Nr. 88 vom 24. 5. 1965, S. 1500/65.

51) Vgl. Verordnung (EWG) 543/69 des Rates vom 25. März 1969 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr, ABl Nr. L 77 vom 29. 3. 1969, S. 49–55; Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr, ABl Nr. L 370 vom 31. 12. 1985, S. 1; Richtlinie des Rates vom 19. Dezember 1984 über die Gewichte, Abmessungen und bestimmte andere technische Merkmale bestimmter Fahrzeuge des Güterkraftverkehrs (85/3/EWG), ABl Nr. L 2 vom 3. 1. 1985, S. 14; Richtlinie des Rates vom 24. Juli 1986 zur Änderung der Richtlinie 85/3/EWG über die Gewichte, Abmessungen und bestimmte andere technische Merkmale bestimmter Fahrzeuge des Güterkraftverkehrs, ABl Nr. L 217 vom 5. 8. 1986, S. 19.

52) Rat der Europäischen Gemeinschaften – Generalsekretariat, Mitteilung an die Presse 7883/86 (Presse 104), Fortsetzung der 1090. Tagung des Rates – Verkehr – Luxemburg, den 30. Juni 1986, S. 6.

Erläuterungen:

- a) Berechnet nach ECU-Tageswerten vom 29. 8. 1986 (Amtsblatt der EG, C 219 vom 30. 8. 1986, S. 1):
 1 ECU = 43,4866 bfr = 6,88246 FF = 137,434 Pta
 2,10018 DM 1449,13 Lit 149,984 Esc
 2,36932 hfl 0,763683 IR £ 138,325 Dr
 0,692217 £ 1,69470 Sfr
 7,94587 drk 14,7884 öS
- b) Treibstoffkosten bei Referenz-Lkw des VDA (38-t-Lastzug):
 15,66 % der Gesamtkosten. Bei einem Dieselmotorkraftstoffpreis von 104,9 Pf und einem Mineralölsteuersatz von 44,2 Pf je Liter folgt, daß 6,6 % der Gesamtkosten Mineralölsteuer sind.
- c) Werte für folgenden Referenz-Lkw:
 — Zulässiges Gesamtgewicht: 38 t, 5 Achsen
 — Zugfahrzeug: 7,0 t Eigengewicht + 9,0 t Nutzlast, 2 Achsen
 — Anhänger: 5,5 t Eigengewicht + 16,5 t Nutzlast, 3 Achsen
- d) Die Kfz-Steuer wird um 40 % gesenkt, wenn ein Unternehmer mehr als 2 Lkw mit über 7 t Leergewicht besitzt.
- e) Für ständigen internationalen Verkehr erfolgt eine Steuerrückerstattung (pro Tag der im Ausland verbrachten Einsatztage), die einen theoretischen Maximalwert von 54,5 % erreichen kann.
- f) Zachsige Anhänger werden erst ab einem zul. Gesamtgewicht von 17,5 t besteuert, maximal zul. Gesamtgewicht sind 19 t (Steuersatz 3.200 ff. p. a.); es liegen keine Angaben über Zachsige Anhänger vor.
- g) Lastzüge mit einem zul. Gesamtgewicht über 32 t sind nicht zugelassen, nur Sattelzüge. Der angegebene Wert gilt für einen Sattelzug mit Zachsiger Zugmaschine und Zachsigem Auflieger. Die Steuer für einen Zug mit Zachsiger Zugmaschine und Zachsigem Auflieger beträgt nur 2730 £.
- h) Es liegen keine Daten für Spanien und Portugal vor.
- i) Anhänger werden in Österreich nicht besteuert. Über die Kfz-Steuer hinaus wird ein nutzlastabhängiger Straßenverkehrsbeitrag erhoben, der jedoch für In- und Ausländer gleichermaßen ausfällt.
- j) In der Schweiz wird die Kfz-Steuer von den Kantonen erhoben. Bemessungsgrundlage ist das im Binnenverkehr höchstzulässige Gesamtgewicht von 28 t. Dieselben Fahrzeuge können jedoch im internationalen Verkehr für 38 t zugelassen werden, ohne daß eine zusätzliche Besteuerung anfällt. Die Kfz-Steuer variiert in den einzelnen Kantonen zwischen 1400 sFr und 3710 sFr. Der angegebene Wert ist ein Durchschnittswert. Anhänger werden nicht besteuert. Zusätzlich wird eine Schwerverkehrsabgabe erhoben, die jedoch für In- und Ausländer gleichermaßen anfällt.
- k) Laut VDA beträgt der Kfz-Steuer-Anteil an den jährlichen Gesamtkosten eines 38-t-Referenz-Lkw's 3,24 %.
- l) Bei angenommenen Gesamtkosten von 250.000 DM p. a.

Österreich entstehen. Für die Berechnungen wurde ein 38-t-Lastzug als Referenzfahrzeug gewählt.

Spalte (1) verdeutlicht die Unterschiede in der Mineralölsteuer je 1001 in ECU, während in Spalte (2) die prozentualen Kostenabweichungen gegenüber der Bundesrepublik und in Spalte (3) die Abweichungen in Prozent der Gesamtkosten für den Betrieb des Referenzfahrzeugs ausgewiesen sind. Die entsprechenden Werte für die Kraftfahrzeugsteuerabweichungen zeigen die Spalten (4)–(6). Spalte (7) veranschaulicht die Gesamtverzerrungen aufgrund der bestehenden Unterschiede in der Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuer.

Die in den Spalten (3), (6) und (7) als Prozentwerte dargestellten Verzerrungen sind in den Spalten (8)–(10) noch einmal als absolute Werte (in DM) ausgewiesen. Bei der Berechnung dieser Werte wurden jährliche Gesamtkosten von DM 250.000 als Bezugsbasis gewählt.

Aus Tabelle 1 geht hervor, daß ein Unternehmen aus der Bundesrepublik beim Betrieb eines Referenzfahrzeuges mit jährlichen Gesamtkosten von DM 250.000 gegenüber seinen Konkurrenten aus den anderen betrachteten Ländern aufgrund der Unterschiede bezüglich Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuer Wettbewerbsnachteile in der Regel von DM 10.000 – 15.000 hinnehmen muß. Der größte Nachteil besteht mit fast DM 19.000 gegenüber griechischen Unternehmen. Leichte Vorteile besitzen die deutschen Unternehmen nur gegenüber Konkurrenten aus der Schweiz und Großbritannien. Diese Vorteile liegen in der Größenordnung von DM 2.000.

Tab 1: Wettbewerbsverzerrungen zwischen den EG-Mitgliedsländern sowie der Schweiz und Österreich aufgrund von Unterschieden in der Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuer (Stand: 1986)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
	Mineralölsteuer je 1001 (ECU) ^{a)}	Kostenabweichung im Vergleich zur BRD (%)	[(2) - 0,066] Abweichung in % der Gesamtkosten der BRD ^{b)}	Kfz-Steuer pro Jahr ^{c)} (ECU) ^{d)}	Kostenabweichung im Vergleich zur BRD (%)	[(5) - 0,0324] Abweichung in % der Gesamtkosten der BRD ^{e)}	[(3) + (6)] Gesamtverzerrung in % der Gesamtkosten der BRD	Kostenabweichung durch Mineralölsteuerrücknahme ^{f)} (DM)	ö. Kfz-Steuer (DM) ^{g)}	[(8) + (9)] Gesamtabweichung ^{h)} (DM)
Belgien	12,07	-42,7	-2,8182	994,56 ^{d)}	-77,7	-2,5175	-5,3357	- 7.045,50	-6.293,75	-13.339,25
Bundesrepublik	21,05	0	0	4458,67	0	0	0	0	0	0
Dänemark	7,68	-63,5	-4,1910	3423,16 ^{e)}	-23,2	-0,7517	-4,9427	-10.477,50	-1.879,24	-12.356,75
Frankreich	20,88	0,8	-0,0528	58,12 ^{f)}	-98,7	-3,1979	-3,2507	- 1.320,00	-7.994,75	- 9.314,75
Griechenland	5,64	-73,2	-4,8312	704,48	-84,1	-2,7248	-7,5560	-12.078,00	-6.812,00	-18.890,00
Großbritannien	23,68	+12,5	+0,8250	4478,36 ^{g)}	+ 0,4	+0,0130	+0,8380	+ 2.062,50	+ 32,50	+ 2.095,00
Irland	27,62	+31,5	+2,0790	501,52	-88,8	-2,8771	-0,7981	+ 6.975,00	-7.192,75	- 217,75
Italien	14,53	-31,0	-2,0460	352,97	-92,1	-2,9840	-5,0300	- 5.115,00	-7.460,00	-12.575,00
Luxemburg	9,89	-53,0	-3,4980	598,10	-86,6	-2,8058	-6,3038	- 8.745,00	-7.014,50	-15.759,50
Niederlande	7,79	-63,0	-4,1580	1380,14	-69,0	-2,2356	-6,3936	-10.395,00	-5.589,00	-15.984,00
Portugal	17,32	-17,7	-1,1682	h)	—	—	—	- 4.205,00	—	—
Spanien	12,37	-41,2	-2,7192	h)	—	—	—	- 6.798,00	—	—
Österreich	19,61	- 6,8	-0,4488	365,15 ⁱ⁾	-91,8	-2,9743	-3,5231	- 1.122,00	-7.435,75	- 8.557,75
Schweiz	30,68	+45,8	+3,0228	1593,20 ^{j)}	-64,3	-2,0833	+0,9395	+ 7.557,00	-5.208,25	+ 2.348,75

Quelle: Eigene Berechnungen nach VDA, EG-KOMMISSION.

4.4. Liberalisierungsmaßnahmen

Die Liberalisierung der EG-Verkehrsmarktordnung hat durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofes zur Untätigkeitsklage neuen Antrieb erhalten, indem dem Europäischen Rat auferlegt wird, die im EWG-Vertrag vorgesehene Dienstleistungsfreiheit auf dem Gebiet des internationalen Verkehrs zu gewährleisten und die Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaates in dem sie nicht ansässig sind, zu benennen.

Die Reaktion des Rates auf das Urteil zur Untätigkeitsklage erfolgte auf seiner Sitzung am 14. November 1985⁵³⁾. Der Rat beschloß zur Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik drei Maßnahmen, die er als seine Schlußfolgerungen zur Umsetzung des Urteils des Europäischen Gerichtshofes verstanden wissen möchte:

- (1) Errichtung eines freien Marktes ohne mengenmäßige Beschränkungen im Bereich des Verkehrs bis spätestens 1992;
- (2) schrittweise Anpassung der bilateralen Kontingente, so daß keine Diskriminierungen mehr bestehen und Entwicklung der Gemeinschaftskontingente sowie
- (3) Abbau der Wettbewerbsverzerrungen während der Übergangszeit.

Diesen Maßnahmenkatalog hat der Rat in seiner Sitzung vom 30. Juni 1986⁵⁴⁾ noch einmal bestätigt und ferner die jährliche Erhöhung des Gemeinschaftskontingents um 40 % entschieden.

Einen zweiten wichtigen Liberalisierungsaspekt stellt die Deregulierung der Tarife dar. Diesbezüglich liegen derzeit weder vom Europäischen Rat noch von der Kommission Verlautbarungen vor, da die gegenwärtig gültige Tarifverordnung bis zum 31. Dezember 1988⁵⁵⁾ gilt. Prinzipiell ist die Tarifliberalisierung bereits vollzogen, denn die Tarifverordnung sieht als Normalfall Referenztarife vor, während Margentarife nur im Ausnahmefall zur Anwendung kommen. Ziel des Europäischen Rates sollte es sein, in der neuen Tarifverordnung diese Ausnahmefälle zu vermeiden.

Als dritter Aspekt der Liberalisierung ist die Forderung nach Einführung der Kabotage zu sehen, wie sie der EWG-Vertrag und das Urteil des Europäischen Gerichtshofes fordert. Eine Entscheidung des Europäischen Rates liegt noch nicht vor. Bisher wird lediglich ein Vorschlag der Kommission diskutiert, der im Anschluß an einen grenzüberschreitenden Transport zwei Kabotagefahrten vorsieht. Andere Vorschläge gehen von nur einer Anschlußkabotage aus.

Weitere Liberalisierungsmaßnahmen sind bei der Grenzabfertigung und den Freimengenregelungen beim Grenzübertritt notwendig. Entsprechende Vorschläge der Kommission liegen im Weißbuch⁵⁶⁾ und späteren Kommissionspapieren vor (z. B. 6001 Freimengenregelung für Kraft-

53) Generalsekretariat des Rats, Sitzungsdokument GNS/TRANS/85/5, Brüssel, 14. November 1985 (Betr.: Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik – Schlußfolgerungen des Rats zur Umsetzung des EuGH-Urteils).

54) Rat der Europäischen Gemeinschaften – Generalsekretariat, Mitteilung an die Presse 7883/86 (Presse 104), Fortsetzung der 1090. Tagung des Rates – Verkehr – Luxemburg, den 30. Juni 1986, S. 4 f.

55) Verordnung (EWG) Nr. 3568/83 über die Bildung der Beförderungsentgelte im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten vom 1. Dezember 1983, ABl Nr. L 359 vom 22. Dezember 1983.

56) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vervollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Luxemburg 1985, insbes. Anhang S. 14 ff.

stoffe bei Nutzfahrzeugen)⁵⁷⁾. Die diesbezüglichen Entscheidungen des Rates stehen jedoch noch aus.

5. Auf dem Wege zu einer gemeinsamen Verkehrspolitik

5.1. Verkehrswirtschaft und Verkehrsgewerbe im Anpassungsprozeß

Unternehmen, deren Handlungs- und Entscheidungsspielraum durch staatliche Regulierungen – etwa der Preisbildung, der Kapazitätsbemessung und der mengenmäßigen Angebotsplanung – beschränkt ist, müssen sich in einer Bedingungskonstellation bewegen, die von der Normallage marktwirtschaftlicher Dispositionsmöglichkeiten abweicht. Das bedeutet aber keineswegs notwendig, daß die Unternehmensführung dadurch vergleichsweise leichter und problemloser wäre. Die Schwerpunkte sind allerdings verlagert: Rastloses Ausspähen und Ausnutzen der bestehenden Spielräume bis in die Randzone der Legalität und das Leben mit Kontrollen und Sanktionsdrohungen haben ein hohes Gewicht⁵⁸⁾. Werden damit auch ganz spezielle unternehmerische Fähigkeiten gefordert und entwickelt, so können auf der anderen Seite die erfahrungsabhängigen Kenntnisse und Fertigkeiten des normalen Marktverhaltens, das wesentlich die eigenverantwortliche Gestaltung der Aktionsparameter Preis, Menge und Investition einbezieht, mehr oder weniger verblasen oder verlorengehen. Unternehmen und Unternehmer erscheinen dann für eine Deregulierung und für den Sprung ins kalte Wasser regelmäßiger Wettbewerbsverhältnisse schlecht vorbereitet zu sein. Man könnte daran denken, für eine Lern- und Übergangsphase einen auch marktwirtschaftlich vertretbaren temporären Entwicklungsschutz zu geben, etwa durch Mindestpreise, anspruchsvolle subjektive Marktzutrittsbedingungen oder kartellrechtliche Konzessionen.

Es ist allerdings wenig wahrscheinlich, daß für die Anpassungserfordernisse nach einer Deregulierung der deutschen und europäischen Verkehrspolitik von „Marktentwöhnung“ als einem nachhaltig bedeutsamen Problem gesprochen werden kann⁵⁹⁾. Dagegen stehen schon die Deregulierungserfahrungen aus Großbritannien, Schweden und den USA. Ferner sind viele deutsche Verkehrsunternehmen mit wesentlichen Teilen ihrer Aktivitäten auf freien oder vergleichsweise freien Märkten in oft besonders intensivem Wettbewerb tätig. Dies gilt einmal für die internationalen Transporte, dann aber auch für die Angebote ergänzender oder sonstiger Dienste aus dem breiten Fächer speditioneller und logistischer Leistungen. Für das deutsche Verkehrs-

57) Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 68/297/EWG zur Vereinheitlichung der Vorschriften über die abgabefreie Einfuhr des in den Haupttreibstoffbehältern der Nutzkraftfahrzeuge enthaltenen Treibstoffs vom 8. Juli 1986, KOM (86)383 endg., ABl Nr. C 182 vom 22. Juli 1986, S. 8.

58) Vgl. Willeke, R., Baum, H., Hoener, W., Wettbewerbswirkungen unterschiedlicher Frachtenbildungssysteme in der Binnenschifffahrt – Der Fall Oberheinkies, Düsseldorf 1978, S. 10 ff.; Willeke, R., Ziele und Probleme einer Liberalisierung der Verkehrspreisbildung, in: Der Niedersächsische Minister für Wirtschaft und Verkehr (Hrsg.), Symposium Wettbewerb ..., a.a.O., S. 64.

59) Das im Programm der EG-Organen vorgesehene Marktbeobachtungssystem erscheint nach dem Diskussionsstand ohne theoretisch gestütztes Konzept aufwendig und kaum hilfreich. Weder ist die Vorstellung darüber, was als Marktstörung gelten soll, abgeklärt, noch überzeugen Zuständigkeit und Verfahren der Intervention. Eine sinnvolle und ergiebige Marktbeobachtung darf nicht auf die Oberflächenerscheinungen der Kapazitäten und Kapazitätsnutzung fixiert sein, sondern muß die Funktions- und Anpassungsweise des Marktsystems zu analysieren vermögen. Dazu taugt kein „Beobachtungssystem“, das bezeichnenderweise sofort in die Nachbarschaft zu einem „Krisenmanagement“ gestellt ist, sondern nur Marktstruktur- und Marktprozeßforschung. Vgl. zum Entwicklungsstand des vorgesehenen Marktbeobachtungssystems, Entschließung des Rates vom 18. Juni 1986 zur Verlängerung des Marktbeobachtungssystems auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffgüterverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten, ABl Nr. C 160 vom 27. Juni 1986, S. 2.

gewerbe darf zudem davon ausgegangen werden, daß Unternehmer, die im Ordnungsgestrüpp und Konkurrenzlabyrinth der letzten Jahrzehnte leben, expandieren und wettbewerbsfähige Betriebs- und Unternehmensgrößen zusammen mit immer besseren Leistungskombinationen realisieren konnten, für die Anforderungen des normalen Marktgeschehens gut gerüstet sind. Beim Aufspüren von Schlupflöchern, von Vermeidungs- und Umgehungsmöglichkeiten und bei der regulierungsabhängigen Entwicklung von „unkonventionellen Lösungen“ ist viel Intelligenz, Erfindungsgabe und Risikobereitschaft an falscher Stelle und in falscher Richtung eingesetzt worden. Die volkswirtschaftlichen Extrakosten, die aus den Handlungsbeschränkungen der Regulierung folgen, werden durch diese Anstrengungen reduziert, aber natürlich nicht voll aufgefangen. Denn das relative Kosten- und Leistungsoptimum, das in einer durch Beschränkungen des marktwirtschaftlichen Aktionsradius belasteten Konstellation erreicht werden kann, ist ungünstiger als das Optimum, das bei freiem Einsatz der Marktparameter realisiert wird.

Die marktgebotenen Anpassungsprozesse sind gegen alle auferlegten Behinderungen schon so weit fortgeschritten und die neuen Angebotsstrukturen erscheinen bereits so deutlich vorgeprägt, daß heute nur noch zurückhaltend über eine Strategie planmäßiger Verzögerung diskutiert werden kann. Die Phase unsicherer, in der Schwebe gehaltener Rahmenbedingungen würde noch weiter verlängert; die Friktionsverluste aus Unsicherheit und überhöhten Investitionsrisiken wären dann unnötig hoch. Unklare Marktsignale belasteten die Wahrnehmung von Rationalisierungsmöglichkeiten und die Investitionsplanung. Dies müßte die Konkurrenzfähigkeit des deutschen Gewerbes gegenüber den ausländischen Wettbewerbern mindern. Da internationale Konkurrenzvergleiche der Leistungsfähigkeit in Zukunft bei schrittweiser Herstellung von Dienstleistungsfreiheit im EG-Raum noch stark an Bedeutung gewinnen werden, sind alle Einrichtungen und Maßnahmen mit äußerster Skepsis zu betrachten, die die Flexibilität und dynamische Effizienz der deutschen Unternehmen beeinträchtigen könnten. Ein hohes Maß an Gestaltungsfreiheit muß insbesondere für die Betriebs- und Unternehmensgröße, für Betriebs- und Unternehmensverbindungen sowie für die Kombination der angebotenen Dienstleistungen bestehen, um alle erreichbaren Kosten-, Leistungs- und Erlösvorteile des Kapazitätsumfanges, der Produktionstiefe und der Linksbündelung ausschöpfen zu können. Die volle Nutzung solcher „economies of scope“ schließt z. B. auch aus, die Kombination von Speditions- und Frachtführerfunktion administrativ zu bechränken⁶⁰⁾.

Eine Politik der Deregulierung ist tatsächlich schon recht gut vorbereitet, besser als oft angenommen wird. Die Unternehmererwartungen gehen in Richtung Liberalisierung; man hat sich weithin auf sie eingestellt und die technisch-organisatorische Rationalisierungsanstrengung beschleunigt. Hier und da werden im Organisations-, Beteiligungs- und Kooperationsbereich sogar vorausschauend Vorkehrungen getroffen, die sich mit großer Wahrscheinlichkeit kurzfristig noch nicht oder nur mäßig auszahlen, dagegen aber für die nachhaltige Wettbewerbsstärke und besonders für die Beteiligung auf den Wachstumsmärkten der hochwertigen Dienstleistungen und Komplettangebote entscheidend sein können. Änderungstendenzen für die gewerblichen Angebotsstrukturen zeichnen sich bereits deutlich ab. Diese lassen keinen einförmigen Konzentrationsprozeß erkennen, sondern eine noch stärkere funktionale Differenzierung und Schichtung erwarten. Die unternehmensstrukturelle und organisatorische Neuformierung der Binnenschifffahrt in den letzten zwei Jahrzehnten – einschließlich einer weitgehenden Lösung des Partikulierproblems – gibt dazu einige Hinweise. Obwohl von der Sache her die Affinität

60) Dies wird angeregt von Hebel, E., Modell Transportbörse – Die Verkehrsmarktordnung der Zukunft, Düsseldorf und Wien 1986, S. 24 ff.

zwischen Transport, Spedition und Logistik bestehen bleiben wird, rücken einige Funktions- und Betätigungsschwerpunkte auseinander. In Abhängigkeit von unterschiedlichen Bedarfen, Organisationspräferenzen und Zahlungsbereitschaften der verladenden Wirtschaft wird es zwar zahlreiche Übergänge und vielfältige Mischungen geben, aber der „reine“ Spediteur, der überwiegend als Logistikanbieter und Leistungsvermittler tätig ist, gewinnt an Boden; die Bedeutung des Selbsttritts beginnt, im Durchschnitt des Wirtschaftszweiges rückläufig zu werden. Die Märkte für Subunternehmer dehnen sich dementsprechend aus. Dabei ist in erster Linie an Transportfirmen, aber auch an Spezialisten etwa im Informatik-, Marketing- und Werbebereich zu denken. Der Wettbewerb muß allerdings durchlässig bleiben. Er wirkt im Spektrum von Verkehr und Logistik nicht nur auf der Ebene der Subunternehmer, sondern natürlich auch zwischen den Speditionsfirmen, wobei die Unterschiede in den Größen, Leistungsstrukturen und Organisationsformen komparative Vorteile und Nachteile an die Hand geben. Ferner bestehen vielfältige und abgestufte Möglichkeiten des Zutritts von Transportunternehmen zum Markt speditionell-logistischer Leistungen, und schließlich bleibt weiterhin das Korrektiv des Werkverkehrs erhalten. Die zunehmende Dynamik, mit der die logistischen Rationalisierungsschübe auch in das Feld der betrieblichen Organisationsstrukturen und Unternehmensverbindungen einwirken, verdient verstärkte Aufmerksamkeit. Der statische Ansatz verkehrsgewerblicher Mittelstandsanalyse und Mittelstandspolitik, der sich vornehmlich an der Zahl der Beschäftigten und der verfügbaren Fernverkehrsgenehmigungen orientiert, verliert an Aussagegehalt. Die neuen Formationen auf der Angebots- und Nachfrageseite der Verkehrsleistungsmärkte versuchen, die Liberalisierung und den weiteren Bedarfs- und Nachfragewandel zu antizipieren und dabei womöglich Positionsverstärkungen im Sinne gegengewichtig ausgleichender Marktmacht zu bilden. Dabei werden die noch wirksamen Regulierungen immer aufmerksamer auf Schlupflöcher und Umgehungsmöglichkeiten abgeklopft, um auch jetzt schon das erreichbare Maximum an Flexibilität herzustellen. Nur selten können vorgreifende Wirkungen rationaler Erwartungen in bezug auf eine Marktordnungsreform so deutlich wie heute im Verkehrsbereich beobachtet werden.

So ist nicht nur der hier und da vollzogene Rückzug aus dem Werkverkehr bedeutsam, sondern eben auch die Tatsache, daß hochtarifizierende Wagenladungsverkehre bis zu einer weitergeführten Preisliberalisierung ausgespart bleiben⁶¹⁾. Unangetastet und bei ansteigender Baukonjunktur mit angehobenem Gewicht bleibt auch der sogenannte Fuhrmannshandel. Hier kann es erst dann zu einer Rückbildung kommen, die aus verbesserter Arbeitsteilung zu realen Kostensenkungen führt, wenn die Regulierung als Ursache für die Flucht in die ungewöhnliche Betriebsform entfällt. Beträchtliche Bewegung und zum Teil aufsehenerregende Neuerungen gibt es dagegen schon auf dem Felde der Spedition. Die vollständige Übernahme umfassender Distributionsaufgaben von großen und bekannten Industriefirmen durch Großspedition zieht besondere Aufmerksamkeit auf sich. Angesichts dieser Entwicklung werden die Kooperationsbestrebungen potenter Klein- und Mittelspeditionen mit besonderem Interesse beobachtet, deren wesentlicher Zweck es ist, die Größen- und Präsenzvorteile der Spitzenspeditionen mit Niederlassungsnetzen einzuholen, um bei der Bereitstellung logistischer Dienste wettbewerbsfähige Komplettangebote machen zu können. Großverlader werden diese Entwicklungen mit Gelassenheit auf sich zukommen lassen und die ausgeweiteten Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer Beschaffungs- und Absatzlogistik nutzen. Klein- und Mittelverlader sehen dagegen eher einen

61) Daß der Werkfernverkehr insgesamt weiter expandiert, folgt einmal aus den noch bestehenden Marktrestriktionen, dann aber auch aus z. T. sehr großen Rationalisierungserfolgen, die durch die logistische Planung des Fuhrparkesatzes erschlossen wurden.

Anpassungsdruck und partiell die Gefahr vergleichsweise schlechterer Wettbewerbsbedingungen. Sie suchen deshalb neuartige Formen engen Zusammenwirkens mit kleineren Expeditionen, die ihnen optimale Beratung gewährleisten, aber die Steuerung der Distribution in der Hand belassen und zudem eine aus der veränderten Funktionsteilung folgende Partizipation an der Werbe- und Abfertigungsvergütung ermöglichen.

Die Zahl neuartiger Bedarfe und neuer Problemlösungen hat ständig und im letzten Jahrzehnt sprunghaft zugenommen. Teilweise handelt es sich dabei um Anpassungen, die durch das hohe Gewicht der Nachfrage trotz administrativer Hindernisse und Beschränkungen, wenn auch z. T. auf ungewöhnlichen, ökonomisch suboptimalen Wegen, herbeigeführt wurden, und für die nach einer Deregulierung noch weit bessere Lösungen bereitstehen. Zu einem anderen Teil spiegeln die neuen Formationen Vorsorge für die Lage, die nach weiteren Liberalisierungsschritten eintreten oder jedenfalls erwartet wird. Die zunehmende Zahl und die immer differenzierteren Formen der verfügbaren Alternativen für die Leistungserbringung steigert die Intensität und die qualitative Spannweite des Wettbewerbs. Nur in besonderen Fällen lassen bisher Großkooperationen mit aufwendiger Infrastruktur (z. B. bestimmte Konzepte von Güterverteilzentralen) auch Verfestigungen, Exklusivitäten und faktische Wettbewerbsbeschränkungen erkennen. Gefahren dieser Art kann aber nicht durch Regulierungen begegnet werden, die die Zutritts- und Betätigungsschranken hoch halten oder noch weiter anheben würden. Das Gegengewicht bildet vielmehr der offene Wettbewerb aller nur denkbaren Angebots- und Kooperationsformen ohne eine wie immer auch genannte oder getarnte Bevorzugung und Subventionierung bestimmter Projekte.

5.2. Der freie Verkehrsmarkt und die gemeinsame Verkehrspolitik

Artikel 74 EWG-Vertrag bestimmt, daß die Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Verkehrs die Ziele des Vertrages im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik verfolgen. Diese muß deshalb mit den allgemeinen Grundsätzen des Vertrages harmonisieren und natürlich die vertraglich fixierten Regelungsvorgaben erfüllen. Damit ist eine markt- und wettbewerbswirtschaftliche Grundausrichtung vorgeprägt, die heute deutlichere Umrisse zeigt als vor 15 oder 10 Jahren. Die Elemente und Einzelregelungen gemeinsamer Verkehrspolitik auf der Basis abgeleiteter, sektorspezifischer Zielsetzungen sind dagegen mit bedeutsamem Ermessensspielraum in die Entscheidungskompetenz des Rates gestellt.

Die bisherige Erfahrung macht die Meinung verständlich, daß diese gemeinsame Verkehrspolitik ein überaus komplexes, kompliziertes und voluminöses Regelwerk sein müsse, in welchem sich die Schwierigkeiten der nationalen Ordnungen potenziert zeigen würden. Nur wenn hier an eine fast unlösbare Aufgabe gedacht wird, ist zu verstehen, daß immer wieder gefragt wurde, ob denn – Art. 74 hin und her – eine „gemeinsame Verkehrspolitik“ wirklich notwendige Bedingung für die Erfüllung der Vertragsziele in ihren wesentlichen Gehalten sei. Doch diese Ausrichtung der Diskussion gibt kein zutreffendes Bild. Ganz abgesehen davon, daß ein Teil der bisherigen Schwierigkeiten künstlich aufgebaut und aufgebauscht worden ist – man denke an das inzwischen beendete Tauziehen um die Maße und Gewichte von Nutzfahrzeugen –, haben vom Vertragsschluß an mehrere Strategien zur Einrichtung einer gemeinsamen Verkehrspolitik zur Verfügung gestanden. So war etwa die Kommission um einen marktwirtschaftlich orientierten, zugleich aber pragmatischen und relativ durchsichtigen Kurs bemüht. Das Europäische Parlament bevorzugte dagegen große Lösungen, die möglichst alles in einem Schritt bringen soll-

ten⁶². Daß beide Organe und beide Vorgehensweisen bislang scheiterten, lag aber nicht an der Unlösbarkeit der Aufgabe, sondern an der mangelnden politischen Konsenswilligkeit der Regierungen angesichts unterschiedlicher Interessen- und Ausgangslagen sowie voneinander abweichenden Vorstellungen über die Eisenbahnsanierung und Infrastrukturfinanzierung. Anfang der 70er Jahre kam der politische Wirrwarr um die Einbeziehung der „gesellschaftspolitischen Ziele“ hinzu; dem gequälten Reformoptimismus folgten schnell Rezession und Wachstumpessimismus. Bei lang andauernder Stagnation und großen Freikapazitäten erstarb die verkehrspolitische Diskussion zu einzelstaatlichen Defensivvorkehrungen. So leicht dieser Entwicklungsgang nachzuzeichnen und auch zu verstehen ist, so leicht muß auch die Einsicht sein, daß er keineswegs zwingend und unausweichlich war. Wenn man sich heute von der Vorstellung löst, die gemeinsame Verkehrspolitik müsse ein Jahrhundertwerk komplizierter Regelungen mit Perfektionsanspruch sein, dann fällt dies leichter als vor einem Jahrzehnt. Zum einen bietet das Zusammenwirken von Strukturwandel und Marktkräften bereits deutliche Ansätze für die Ordnungsreform, die Hauptakzente müssen nicht mehr gesucht werden. Zum weiteren 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 gewonnen⁶³.

Die Liberalisierung ist eine Bedingung und ein Instrumentarium für die gemeinsame Verkehrspolitik in der Gemeinschaft, inhaltlich aber nicht schon ihr Ziel. Gleichwohl kann nicht mehr bezweifelt werden, daß eine effiziente Aufgabenteilung zwischen den Verkehrszweigen und zwischen in- und ausländischen Unternehmen nur bei offenem Wettbewerb und mit dem Markt erreichbar ist. Auch eine bedarfsgerechte Abstimmung zwischen Infrastrukturangebot und Infrastrukturbeanspruchung sowie eine Optimierung von Ökonomie und Ökologie im Verkehrsbereich setzen rechenhafte Maßstäbe marktwirtschaftlicher, im Wettbewerb gebildeter und getesteter Knappheiten voraus. Nur dann werden Nutzen-Kosten-Vergleiche ihrer Aufgabe als gesamtwirtschaftliche Wirtschaftlichkeitsrechnung gerecht. Die neue Verkehrsmarktordnung folgt dem Konzept eines wirksamen, arbeitsfähigen Wettbewerbs. In diese Schlußfolgerung ist die Forderung nach Harmonisierung eingebunden. Das Beharren auf Harmonisierung ist marktökonomisch begründet und entspricht den Zielen und Grundsätzen des EWG-Vertrages. Harmonisierung ist zudem Voraussetzung für einzelwirtschaftliches Vertrauen in die Integrationspolitik. Diese Position kann aber nur dann auch gegen Widerstände überzeugen und durchgehalten werden, wenn sie auf den greifbaren Kernbereich administrativer Wettbewerbsverzerrungen konzentriert wird. Da ein rechtlich gestütztes Junktim zwischen Liberalisierungsschritten – etwa die Erfüllung des EuGH-Urteils – und Harmonisierungsmaßnahmen nicht mehr besteht, muß das politische Junktim, nunmehr anknüpfend an dem Ratsbeschluß vom 14. 11. 1985, umso überzeugender formuliert sein. Nur dann ist auch zu erwarten, daß die Verkehrspolitik ausreichende Unterstützung von den dominanten Feldern der Integrationspolitik – von den Finanz-, Handels- und Industrierechtsorten – erhält. Das aber könnte für den Aufbau wirklich erfolversprechender Verhandlungspositionen entscheidend werden.

Unter gemeinsamer Verkehrspolitik sollte die Herstellung einer Bedingungskonstellation verstanden werden, die dem Vertragsinhalt entspricht und als notwendige und ausreichende Voraussetzung für die Erfüllung der Vertragsziele auf dem Gebiete des Verkehrs akzeptiert wird.

62) Vgl. dazu die oben angegebene Literatur, insbes. Fußnote 3.

63) Die Ratsbeschlüsse in den Jahren 1985/86 über die Harmonisierung der fahrzeugtechnischen und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen sowie über die Beseitigung quantitativer Marktzutrittsbeschränkungen bis 1992 im Einklang mit der Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen bestätigen diese Erwartung.

Dann löst das bislang absehbare Liberalisierungsprogramm, für sich gesehen, wesentliche Bestandteile einer solchen Politik noch nicht. Man könnte sogar befürchten, es stelle eine Erschwerung etwa für die nachhaltige finanzielle Stabilisierung der Eisenbahnen dar, ganz zu schweigen von den Warnungen hinsichtlich der Straßenbelastung, Verkehrssicherheit und Umwelt. Doch hier liegen keine Gegenargumente, sondern wohlbekanntes, bislang aber nicht oder nur unvollkommen gelöste Probleme.

So ist für die Integration der Eisenbahnen in eine Wettbewerbsordnung die konzeptionelle Vorarbeit geleistet, die mit den Stichwörtern „spezifische Vergütungen für öffentliche Auflagen und Aufträge“ und „Spartenerfolgsrechnung“ angesprochen werden kann. Offene Fragen bietet aber noch die Bemessung der mit dem Konzept zu vereinbarenden Wettbewerbsspielräume besonders für die Tarifpolitik. Noch größere Schwierigkeiten bestehen für eine bedarfsgerechte Infrastrukturplanung, zumal hier eine Rückkoppelung zur Harmonisierung des Komplexes Fiskalbelastungen und Autobahnbenutzungsgebühren vorliegt. Aber auch für dieses Problemfeld kann, wie umfangreiche wissenschaftliche Vorarbeit zeigt, eine Lösung der Planungs- und Finanzierungsprobleme auf der Basis einer Marktsimulation mit Budgetvorgaben gefunden werden. Diese Hinweise bieten nicht schon die greifbaren Lösungen; sie geben aber die Richtung an, die nach der praktischen und wissenschaftlichen Erfahrung Lösungen verspricht.

Summary

The ongoing liberalization of the EC transport markets has to be seen in interrelation between structural changes in industry and in location and space economy. It is emphasized that changing demand requirements ask for more flexibility in arranging appropriate supplies for transport and logistic markets. Traditional government regulation policy turned out to be an obstacle for adjustments and was hollowed out step by step. The process of liberalization that already started some time ago, was confirmed by the European Court of Justice-sentence dated 22. 5. 1985. Topics of this examination are a theoretical discussion about government regulation and deregulation policy with regard to transport markets, striking regulatory defects of the European transport markets, the problem of harmonizing the competitive imbalance and an up-to-date transport policy-referring interpretation of contractual obligations.

Ein theoretisches Modell zur Berechnung von Zeitlückenverteilungen in Abhängigkeit von der Verkehrsdichte

VON DIRK HEIDEMANN, BERGISCH GLADBACH

I. Einleitung

Unter Zeitlücke versteht man den zeitlichen Abstand eines betrachteten Fahrzeugs zum auf demselben Fahrstreifen vorausfahrenden Fahrzeug; üblicherweise werden Zeitlücken lokal an einem Querschnitt erhoben. Man bezeichnet als Brutto- bzw. Nettozeitlücke den zeitlichen Abstand von der vorderen bzw. hinteren Stoßstange des vorausfahrenden bis zur vorderen Stoßstange des betrachteten Fahrzeugs.

Zeitlückenverteilungen – also die statistischen Verteilungen von Zeitlücken in einem Fahrzeugstrom – sind seit Jahrzehnten grundlegender Bestandteil von Forschungen auf dem Gebiet des Verkehrsflusses. Eine umfassende theoretisch-analytische Begründung der beobachteten Verteilungen gibt es aber bisher nicht. Vielmehr wurde in den meisten – wenn nicht in allen – einschlägigen Arbeiten versucht, in empirisches Datenmaterial unterschiedliche Verteilungstypen einzupassen und die Verteilungsparameter zu schätzen¹⁾. Offen blieb dabei die Frage, warum die jeweiligen Verteilungstypen die beobachteten Zeitlücken mehr oder weniger gut beschreiben – zumindest, wenn man von Randbedingungen wie z. B. dem Fall kleiner Verkehrsdichten, wo bekanntlich die Exponentialverteilung vorliegen muß, einmal absieht. Insbesondere ist der Einfluß z. B. der Geschwindigkeitsverteilung des betrachteten Fahrzeugstromes auf die Verteilungstypen und ihre Parameter nicht bekannt. Dies wäre aber gerade für einige wichtige Anwendungen von Zeitlückenverteilungen erforderlich. So möchte man z. B. wissen, wie sich Geschwindigkeitsbeschränkungen auf Zeitlückenverteilungen auswirken können oder welchen Einfluß verkehrsbeeinflussende Maßnahmen haben. Dies ist sowohl für die Verkehrstechnik wie auch für die Beurteilung der Verkehrssicherheit von Interesse.

Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist vor diesem Hintergrund eine theoretisch-analytische Herleitung von Zeitlückenverteilungen als Funktion der Verkehrsdichte. Eine Einflußgröße stellt dabei die Geschwindigkeitsverteilung dar, die in einem früheren Beitrag²⁾ mit analogen mathematischen Methoden ermittelt wurde. Ebenso wie dort wird hier im wesentlichen vorausgesetzt die Kenntnis

- der Verteilung der Geschwindigkeiten bei sehr kleinen Dichten,
- einer Funktion zur Beschreibung des Überholverhaltens sowie
- der Staudichte.

Anschrift des Verfassers:

Dr. rer. nat. Dirk Heidemann
Bundesanstalt für Straßenwesen
Brüderstraße 53
5060 Bergisch Gladbach 1

1) Vgl. Buckley, D. J., A Semi-Poisson Model of Traffic Flow, in: Transportation Science, Vol. 2 (1968), S. 107–133.
2) Vgl. Heidemann, D., Eine analytische Berechnungsmethode für Geschwindigkeitsverteilungen in Abhängigkeit von der Verkehrsdichte, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 57. Jg. (1986), S. 57–68.