

Wettbewerbspolitik auf einem deregulierten Güterverkehrsmarkt

VON HERBERT BAUM

1. Problemstellung

Die Vollendung des europäischen Binnenmarktes ab 1993 wird eine Deregulierung des internationalen und nationalen Güterverkehrs nach sich ziehen. Was dieser Schritt im einzelnen bedeutet, ist noch offen; vorherrschend ist zur Zeit ein „Denken in Szenarien“. ¹⁾ Es ist davon auszugehen, daß der Marktzutritt im Straßengüterverkehr erheblich erleichtert wird, die Preisbildungsspielräume der Verkehrsträger erweitert und die internationalen Wettbewerbsbedingungen angenähert werden.

Die wissenschaftliche Begleitung der Liberalisierungspolitik beschäftigt sich vor allem mit den Allokationswirkungen, ²⁾ die als volkswirtschaftlich vorteilhaft herausgestellt werden (preisgünstigere und qualitativ bessere Leistungsangebote, Abschaffung nicht-leistungsbedingter Renten, Produkt- und Verfahrensfortschritt im Transportsektor usw.). Zu kurz kommt in der Deregulierungsdiskussion die Frage der Gefährdung und der Sicherung des Wettbewerbs auf einem liberalisierten Güterverkehrsmarkt und damit die Aufgabe der wettbewerbspolitischen Vorsorge. ³⁾

Inwieweit die Politik den Schritt in den Wettbewerb wagt, ist noch nicht zu erkennen. Der Regierungsentwurf zur 5. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sieht zwar eine Streichung von § 99 Abs. 1 vor. ⁴⁾ Mit einer solchen Abschaffung des Ausnahmeharakters des Verkehrssektors würde dem Kartellrecht zwar Vorrang vor dem Verkehrsrecht und den staatlichen Marktregulationen eingeräumt. ⁵⁾ Auf der anderen Seite ist nicht zu erwarten, daß der Staat den Güterverkehr vollständig liberalisieren und auf jede Marktordnung (Preis- und Zugangsregulierungen) verzichten wird.

Anschrift des Verfassers:
Prof. Dr. Herbert Baum
Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik
Universität Essen
Universitätsstr. 12
4300 Essen 1

-
- 1) Vgl. *Willeke, R.*, Liberalisierung und Harmonisierung als Aufgabe und Chance einer gemeinsamen Verkehrspolitik im EG-Raum, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 58. Jg. (1987), S. 71 ff.
 - 2) Vgl. *Seidenfus, H. St. u. a.*, Ordnungspolitische Szenarien zur Verwirklichung eines gemeinsamen europäischen Verkehrsmarktes. Teil A: Szenarien und ökonomische Wirkungszusammenhänge, Münster 1988; *Hamm, W.*, Deregulierung im Verkehr als politische Aufgabe, Marburg 1988; *Aberle, G.*, Sektorale Deregulierung - Die EG-Integration erzwingt veränderte ordnungspolitische Strukturen auf den Straßengüterverkehrsmärkten, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 32. Jg. (1987), S. 157 ff.
 - 3) Zu einer wettbewerbspolitischen Analyse der deregulierten Güterverkehrsmärkte in USA vgl. *Crum, M. R., Allen, B. J.*, U.S. Transportation Merger Policy: Evolution, Current Status, and Antitrust Considerations, in: International Journal of Transport Economics, Vol. XIII (1986), S. 41 ff.
 - 4) Vgl. *Schmidt, I.*, Hauptprobleme der 5. Kartellnovelle, in: Wirtschaftsdienst, Heft 3/1989, S. 138 ff.
 - 5) Vgl. *Ebel, H.-R.*, Kartellrechtliche Folgen einer Streichung des § 99 Abs. 1 GWB. Manuskript, Köln 11.11.1987, S. 9 ff.

Im folgenden soll ein Schritt weitergegangen und untersucht werden, welche Konsequenzen es hätte, wenn der Güterverkehrssektor vollständig dereguliert und dem staatsfreien Wettbewerb überantwortet würde: Mit welchen Gefährdungen und Fehlentwicklungen des Wettbewerbs muß gerechnet werden, wo werden die Hauptaufgaben der Wettbewerbspolitik liegen, ist die Wettbewerbspolitik mit ihrem Instrumentarium für den Schutz des Wettbewerbs gerüstet, also zusammengefaßt – wie sieht das Verkehrsmarkt-Szenario „Wettbewerb“ aus?

2. Die Marktbedingungen im Güterverkehr

Wie der künftige Wettbewerbsprozeß ablaufen wird und mit welchen Marktergebnissen zu rechnen ist, läßt sich nicht vorhersagen. Angesichts der Offenheit des Wettbewerbs sind solche Prognosen auch nicht zulässig. Man kann lediglich Mustervorhersagen über das wahrscheinliche Wettbewerbsverhalten treffen, das wesentlich von den Marktbedingungen determiniert wird.

2.1 Marktform

Die Deregulierung wird den bisherigen oligopolistischen Gruppenwettbewerb zwischen den Verkehrsträgern auflockern und durch eine Individualisierung der Wettbewerbsbeziehungen zwischen den einzelnen Verkehrsunternehmen ablösen.

Beteiligt sind die Deutsche Bundesbahn, 9.000 Unternehmen im gewerblichen Straßengüterfernverkehr, 1.800 Unternehmen in der Binnenschifffahrt und 32.000 Werkfernverkehr betreibende Unternehmen. Trotz der großen Zahl der Anbieter sind die Wettbewerbsbeziehungen nicht polypolistischer Art. Aufgrund der Regionalisierung der Marktbeziehungen und der Spezialisierung nach Teilmärkten (Routen, Transportgüter, Spezialdienste) ist eher von einem Teiloligopol auszugehen, wobei die Großen von der Summe der Kleinen – nicht von jedem einzelnen – beeinflußt werden.

Auf den verschiedenen, vorwiegend nach Regionen abgegrenzten Teilmärkten gibt es – auch in Verbindung mit Speditionsleistungen – einige Marktführer und eine größere Zahl kleinerer Anbieter. Im Straßengüterverkehrsgewerbe wird das Verhalten der Summe der kleineren Anbieter ausreichen, um die größeren Unternehmen zu beeinflussen. Im Verhältnis zwischen Eisenbahn und Straßengüterverkehr wird im wesentlichen nur von den größeren Unternehmen ein direkter Einfluß auf die Eisenbahn ausgehen. Über ihre Wirkung auf die Preisstruktur im gesamten Straßengüterverkehr tangieren die kleineren Firmen jedoch indirekt das Eisenbahnverhalten. In der Binnenschifffahrt ist von einem oligopolistischen Wettbewerb auszugehen. Der Markt wird dominiert von den Reedereien, während die kleineren Partikuliere in eine Restfunktion (mit einem Schwerpunkt auf den Kanalrelationen) gedrängt werden. Durch den Markteintritt ausländischer Binnenschifffahrtsunternehmen bei einer Deregulierung auf den binnendeutschen Relationen kann eine Tendenz zur Teiloligopolisierung wirksam werden.

2.2 Marktentwicklungsphase

Da die Transportnachfrage von der Güternachfrage abgeleitet ist, erweist sich eine Marktphasenzuordnung als wenig sinnvoll. Die Verkehrsleistungen entwickeln sich in Abhängig-

keit von der gesamtwirtschaftlichen Produktion, sind also in erster Linie konjunkturabhängig. Aufgrund der wachsenden Bedeutung von höherwertigen Produktionen und Dienstleistungen besteht ein unterproportionaler Zusammenhang, d. h. eine abnehmende Verkehrsintensität. Eine Substitution von Verkehrsleistungen durch die Telekommunikation ist im Güterverkehr vorerst nicht zu erwarten. Vielmehr begünstigt die Entwicklung der Telekommunikation den Wachstumsmarkt der logistischen Dienstleistungen.

2.3 Kapazitätsauslastung

Die Kapazitätsauslastung der Transportunternehmen (in bezug auf das Ladungsgewicht) ist seit Jahren schon relativ ungünstig. Im gewerblichen Straßengüterfernverkehr wird von einer Auslastung von 60 %, im Werkfernverkehr von 45 % gesprochen. In der Binnenschifffahrt rechnet man derzeit mit Überkapazitäten von 25 %.

2.4 Preiselastizität der Nachfrage

Die Beweglichkeit der Nachfrage ist sowohl zwischen Eisenbahn und Straßengüterverkehr als auch zwischen Eisenbahn und Binnenschifffahrt relativ groß. Dies ist das Ergebnis neuerer Schätzungen der Kreuzpreiselastizitäten auf Güterverkehrsmärkten.⁶⁾ Dabei gibt es Unterschiede in den Elastizitätswerten je nach Transportgut, Verkehrsrelation und infrastrukturellen Bindungen. Erkennbar ist außerdem eine Asymmetrie in den Koeffizienten: Die Eisenbahn kann bei gegebenen Preissenkungen relativ nur weniger an Verkehrsaufkommen vom Straßengüterverkehr gewinnen, als sie prozentual bei Preiserhöhungen an ihn verliert. Im Verhältnis zwischen Eisenbahn und Binnenschifffahrt läßt die Werte-Asymmetrie auf Wettbewerbsvorteile der Eisenbahn schließen.

2.5 „Bestreitbarkeits“-Kriterien

Mit der Theorie des „contestable market“ wurde ein Modell entworfen,⁷⁾ in dem die Marktergebnisse nicht von der Marktform abhängig gemacht werden, sondern von der potentiellen Konkurrenz, die „vor den Toren des Marktes“ auf profitable Zutrittspläne wartet und dadurch supranormale Gewinne der etablierten Anbieter verhindert. Dieses Konzept kann auch auf den Güterverkehrsmarkt angewendet werden.

(1) Der Marktzutritt muß frei und jederzeit möglich sein. Bei einer konsequenten Deregulierung werden die administrativen Marktzugangsschranken aufgehoben, so daß dieses Kriterium gewährleistet ist.

(2) Etablierte Unternehmen und potentielle Konkurrenten müssen Zugang zur gleichen Technologie haben.

Sowohl im Straßengüterverkehr als auch in der Binnenschifffahrt ist diese Bedingung erfüllt: Größenvorteile bestehen nicht, die Märkte für Transportmittel stehen allen Interessenten offen.

6) Vgl. Baum, H., unter Mitarbeit von Gierse, M. und Maßmann, C., Preiselastizitäten der Nachfrage im Güterverkehr. Empirische Untersuchung über das zu erwartende Verhalten der Verlagerer bei einer Deregulierung, Essen 1988.

7) Vgl. Febl, U., Das Konzept der Contestable Markets und der Marktprozeß, in: Bombach, G., Gablen, B., Ott, A.E. (Hrsg.), Industrieökonomik: Theorie und Empirie, Tübingen 1985, S. 29 ff.

Größenvorteile existieren allerdings im Speditionsbereich.⁸⁾ Den Anforderungen der verladenden Wirtschaft an flächendeckende Logistik- und Informationsdienste können nur relativ große Unternehmen gerecht werden, da das notwendige Netz an Lägern, Umschlagsstationen und Kommunikationsinfrastruktur einen hohen Kapitalbedarf und economies of scale beinhaltet. Newcomer sind (zumindest kurzfristig) nicht in der Lage, umfassende logistische Dienste anzubieten.

(3) Die Preise müssen „träge“ sein, d. h. die Nachfrager wandern schneller zu den Marktneulingen ab, als die etablierten Firmen mit Preissenkungen reagieren.

Preisträgheit mag in Einzelfällen vorkommen, etwa wenn die etablierten Unternehmen sich kartellmäßig verhalten. Die Deregulierung will jedoch vor allem die Anpassungsflexibilität der Unternehmen steigern. Bevor insbesondere große Verlager auf Angebote von Marktneulingen mit einer Änderung in der Verkehrsmittelwahl reagieren, werden sie zunächst mit dem bisherigen Transporteur über die Preise verhandeln. Die Hypothese der Preisträgheit ist insofern nicht realistisch.

(4) Der Marktaustritt muß kostenlos sein, d. h. es dürfen keine versunkenen Kosten existieren. Die hauptsächliche Quelle von sunk costs sind Liquidationsverluste der Kapitalgüter.

Im Straßengüterverkehr stellen die Lastkraftfahrzeuge zwar fixe Kosten dar, aufgrund ihrer räumlichen Mobilität jedoch keine sunk costs („Kapital auf Rädern“). Anders verhält es sich mit dem Verteiler- und Kommunikationsnetz im Speditionsbereich, das immobil und somit schwer wiederveräußerbar ist. Derartige Infrastrukturinvestitionen können somit als Marktaustrittshemmnisse gesehen werden. „Hit-and-run“-Strategien im speditionellen Dienstleistungsgewerbe sind dadurch ausgeschlossen. In der Binnenschifffahrt sind die Kapitalerfordernisse für die Binnenschiffe ebenfalls fixe Kosten; aufgrund der Einsetzbarkeit der Schiffe auf verschiedenen regionalen Märkten und ihrer Eignung für den Transport unterschiedlicher Güter haben sie jedoch nicht den Charakter versunkener Kosten.

(5) Es dürfen keine Informations- und Transaktionskosten entstehen.

Die Prämisse der Abwesenheit von Informations- und Transaktionskosten (IuT-Kosten), die für viele ökonomische Modelle gilt, ist in der Realität meist nicht erfüllt. Dennoch hebt die Existenz von IuT-Kosten die Funktionsfähigkeit des contestable market-Konzepts nicht vollständig auf. Marktzutritte sind dann noch profitabel, wenn die Gewinne der etablierten Unternehmen die normalen Profite um mehr als die IuT-Kosten übersteigen. IuT-Kosten schützen also nur begrenzt vor potentieller Konkurrenz.

Es ist zu erwarten, daß sich auf dem Güterverkehrsmarkt nach der Deregulierung die Informationskosten erhöhen werden. Die Freigabe der Tarife wird vermutlich zu einer stark differenzierten Vielfalt von Leistungskonditionen und Preisen führen. Wegen der verminderten Transparenz können potentielle Konkurrenten nur unter steigenden Informationskosten profitable Marktzutrittspläne ausmachen.

Zusammenfassend ergibt sich, daß die Transportmärkte des Straßengüterverkehrs und der Binnenschifffahrt – sieht man von den schon theoretisch problematischen Annahmen der Preisträgheit und der Nicht-Existenz von Informations- und Transaktionskosten ab – den

8) Vgl. *Seidenfus, H. St. u. a., Ordnungspolitische Szenarien ...*, a.a.O., S. 5–71 ff.

Bedingungen des bestreitbaren Marktes recht nahe kommen. Demgegenüber sind die Bestreitbarkeitskriterien auf dem Markt für Speditionsleistungen nicht erfüllt.

2.6 Folgerungen für den Wettbewerb

Aus den Marktbedingungen lassen sich Hypothesen über den Wettbewerbsprozeß auf deregulierten Güterverkehrsmärkten herleiten, die dann nachfolgend eine Strukturierung der Aufgaben der künftigen Wettbewerbspolitik erlauben. Auf den reinen Transportmärkten ist mit einem relativ hohen Wettbewerbsgrad zu rechnen. Dies folgt aus der Marktform (Teiloligopole mit Reaktionsverbundenheit), ungünstiger Beschäftigungslage, hohen Preiselastizitäten der Nachfrage sowie weitgehender Erfüllung der Bestreitbarkeitskriterien mit wirk-samer potentieller Konkurrenz. Auf dem Markt für Speditionsleistungen wird dagegen nur ein geringerer Wettbewerbsgrad vorherrschen.

Der Markt ist nur schwer bestreitbar, die Nachfragebindungen an die Anbieter sind relativ stark, Marktzutritte sind behindert. Die künftige Wettbewerbspolitik wird sich aufgrund dieser Wettbewerbslage auf dem Frachtführermarkt vor allem mit den Problemen einer Wettbewerbsübersteigerung, möglicher Kartellbestrebungen und der Nachfragemacht der Verlader zu beschäftigen haben. Auf dem Speditionsmarkt werden die Konzentrationsentwicklung, die Nachfragemacht der Speditionen und der Mißbrauch von Marktmacht im Vordergrund stehen.

3. Konzentration und Marktbeherrschung

Infolge der Deregulierung werden Änderungen der Marktstruktur im Güterverkehr erwartet. Im verschärften Wettbewerb werden sich nur die leistungsfähigsten Unternehmen durchsetzen, woraus sich ein höherer Grad der Unternehmenskonzentration ergeben wird.

Zu 94 % ist der gewerbliche Straßengüterfernverkehr mittelständisch strukturiert (Firmen mit 1—10 Genehmigungen), 6 % sind Großunternehmen mit 11 und mehr Genehmigungen. Im Speditions-gewerbe (Speditionen im Selbsteintritt) ist der Konzentrationsgrad (in bezug auf die Anteile am Transportgeschäft) höher: 89 % der Unternehmen sind mittelständisch, 11 % sind Großunternehmen. Auf die Betriebe mit 11 und mehr Genehmigungen entfallen im Güterfernverkehr 29,7 % aller Genehmigungen, im Speditions-gewerbe sind es 40%.⁹⁾

Seit Anfang der 70er Jahre hat in der Bundesrepublik die Konzentration im Verkehrs-gewerbe durch Aufkauf vorher rechtlich und wirtschaftlich selbständiger Unternehmen und anschließender Umwandlung in Niederlassungen zugenommen.¹⁰⁾ Hauptsächlich beteiligt sind die DB mit ihrer Tochtergesellschaft Schenker, aber auch große private Speditions-firmen, wie z. B. Rhenus, Haniel oder Kühle & Nagel. In den letzten Jahren hat sich der Konzentrationsprozeß im Transport-gewerbe etwas abgeschwächt. Auch bei den Speditions-betrieben ist hinsichtlich ihrer Anteile am Frachtführergeschäft die Konzentration leicht

9) Vgl. Bundesanstalt für den Güterfernverkehr, Unternehmen und Fahrzeuge des gewerblichen Güterfernverkehrs, Band BG, Stand November 1986, Köln 1988; Bundesverband Spedition und Lagerei e. V., Strukturdaten aus Spedition und Lagerei 1985, Bonn 1985, S. 23 ff.

10) Vgl. Müller, N., Das Mittelstandskartell als Kooperationsform und Rationalisierungsinstrument mittelständischer Güterkraftverkehrs- und Kraftwagenspeditionsunternehmen, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 58. Jg. (1987), S. 209 ff.

zurückgegangen. Diese Entwicklungstendenz wird infolge der Deregulierung einen differenzierten Verlauf nehmen.

- *Im reinen Frachtführergeschäft* wird der relativ hohe Grad der Bestreitbarkeit eher zu einer Dekonzentration führen durch Marktzutritte von bisherigen Nahverkehrsunternehmen, Werkverkehr betreibenden Unternehmen, neuen Selbständigen und Ausländern. Diese Dekonzentrationstendenz wird gefördert durch die Tatsache, daß keine Größenvorteile wirksam werden.¹¹⁾

Eine Dekonzentration kann auch deshalb erwartet werden, weil die Regulierung in der Vergangenheit die Konzentration eher begünstigt hat. Es bestehen nicht ökonomische, sondern „regulatorische“ economies of scale: Konzessionen konnten bisher nur übertragen werden, wenn das ganze Transportunternehmen verkauft wurde. Mittelständler waren zum Erwerb meist nicht in der Lage, sondern Übernahmen erfolgten vor allem durch große Unternehmen. Außerdem wurde die bisherige Preisregulierung vielfach unterlaufen („Wettbewerb auf krummen Touren“).¹²⁾ Dies war insbesondere dort der Fall, wo Leistungsbündel angeboten wurden, die eine Mischkalkulation ermöglichten (z. B. Kombination aus grenzüberschreitenden und nationalen Transporten, aus Logistik- und Transportleistungen), also bei Leistungen, die eine Domäne von großen Firmen sind.

- *Im Speditionsbereich* wird von der Deregulierung eine konzentrationsfördernde Wirkung ausgehen: Markteintritte neuer Anbieter werden sich in relativ engen Grenzen halten: Ausländern fehlt die Marktnähe und das Filialnetz. Der Nahverkehr ist vorwiegend kleinbetrieblich strukturiert, so daß leistungsmäßige Zutrittsschranken bestehen. Der Werkverkehr dürfte für gewerbliche Aufträge nur wenig Spielraum haben, da die unternehmensbezogenen Transportaufgaben Vorrang haben. Außerdem sind im Speditionsbereich Größenvorteile infolge von Unteilbarkeiten in der Kommunikationsinfrastruktur und in den Verteilerzentralen nachweisbar.

Inwieweit soll die Konzentration im Straßengüterverkehr (insbesondere bei hohem Speditionsanteil) bekämpft werden? Diese Frage ist nicht verkehrsspezifisch, sondern sie ist das Kernproblem der Fusionskontrolle überhaupt. Es gibt dazu zwei Grundpositionen:¹³⁾

- Nach der Chicago-School ist Konzentration Ausdruck einer überlegenen Leistungsfähigkeit der Unternehmen. Wenn durch das Unternehmenswachstum eine optimale Betriebsgröße und damit eine Senkung der Stückkosten erreicht werden kann, sollte die Konzentration zugelassen werden. Sie verbessert in diesem Fall die Möglichkeiten zum Wettbewerb.

11) Vgl. *Bayliss, B. T.*, The Structure of the Road Haulage Industry in the United Kingdom, and Optimum Scale, in: *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 20 (1986), S. 153 ff.; *Mc. Mullen, B. S.*, The Impact of Regulatory Reform on U. S. Motor Carrier Cost: A Preliminary Examination, in: *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 21 (1987), S. 307 ff.

12) Vgl. *Willeke, R.*, Ziel und Probleme einer Liberalisierung der Verkehrspreisbildung, in: *Der Niedersächsische Minister für Wirtschaft und Verkehr* (Hrsg.), *Symposium Wettbewerb im binnenländischen Güterverkehr*, Hannover 1981, S. 64.

13) Vgl. *Schmidt, I.*, Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, 2. Aufl., Stuttgart—New York 1987, S. 22 ff.; *Kantzenbach, E.* und *Kallfass, H. H.*, Das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs, in: *Cox, H. u. a.* (Hrsg.), *Handbuch des Wettbewerbs*, München 1981, S. 301 ff.

— Die (ältere) Harvard-Richtung befürchtet aus der Konzentration Kollisiverhalten und Einschränkungen des Wettbewerbs; Konzentration sollte daher bekämpft werden.

Die Polarisierung ist sachlich nicht gerechtfertigt. In den meisten Fällen weist die Konzentration beide Aspekte auf, also sowohl einen leistungsmäßigen Hintergrund als auch Wettbewerbsbeschränkungen. Die Wettbewerbsbehörden werden im einzelnen Fall prüfen müssen, ob der wesentliche Wettbewerb eingeschränkt wird oder nicht. Dies ist die Linie der Fusionskontrolle im deutschen Kartellrecht.

Unter den gegebenen Marktbedingungen ist die Gefahr von Marktbeherrschung auf dem Verkehrsmarkt nicht besonders hoch einzuschätzen: Der Markt ist regional relativ stark zergliedert. Die Markttransparenz ist eingeschränkt, was Möglichkeiten zum Wettbewerb eröffnet. Schließlich gibt es die Werkspeditionen großer Verlader, wodurch Wettbewerbsdruck erzeugt werden kann. Dennoch sollte das externe Unternehmenswachstum im Verkehrsgewerbe beobachtet werden, auch um zu verhindern, daß sich im kontrollfreien Raum zunächst unbemerkt Konzentrationsentwicklungen aufbauen, die dann später Spielräume für Wettbewerbsbehinderungen eröffnen können.

Nach der derzeitigen gesetzlichen Regelung sind die Einsatzmöglichkeiten der Fusionskontrolle jedoch begrenzt.

Marktbeherrschung wird gemessen am Marktanteil oder am fehlenden wesentlichen Wettbewerb, also an relativen Größen. Aber aufgrund der Freistellungen in § 24 GWB (Gesamtumsatz weniger als 500 Mio. DM oder Anschlußklausel) kommen absolute Größenordnungen ins Spiel, die im Verkehrssektor oft nicht erfüllt sind. 98% der Güterkraftverkehrsunternehmen haben weniger als 5 Mio. DM Jahresumsatz (Nah- und Fernverkehr).¹⁴⁾

Verschiedentlich ist der Vorschlag einer „Sektoralisierung“ der Eingreif- und Freistellungsgrenzen gemacht worden, um damit typische Betriebsgrößenunterschiede in den verschiedenen Wirtschaftszweigen erfassen zu können. Ein solches branchendifferenziertes Wettbewerbsrecht widerspräche jedoch dem Gleichbehandlungsgebot. Außerdem dürfte es schwer sein, ökonomisch gerechtfertigte Unterschiede zu definieren. Stattdessen sollte die Wettbewerbspolitik in Erwägung ziehen, die absoluten Kriterien der Anschlußklausel abzuschaffen und sich nur noch auf relative Größen, die auf allen Märkten Anwendung finden würden, zu stützen.

4. Ruinöse Konkurrenz

Die zweite mögliche Fehlentwicklung eines freien Verkehrsmarktes kann ruinöse Konkurrenz infolge der Dekonzentration im Frachtführergeschäft sein.

Die Gefahr ruinöser Konkurrenz im Verkehrssektor, die in der Vergangenheit immer schon heraufbeschworen wurde, lebt auch jetzt angesichts amerikanischer Erfahrungen mit der Deregulierung wieder auf.

Mit ruinöser Konkurrenz ist hier nicht der oligopolistische Verdrängungswettbewerb gemeint, sondern ein chronisch depressiver Branchenzustand kleingewerblicher Polypole

14) Vgl. Müller, N., Das Mittelstandskartell ..., a.a.O., S. 209 ff.

mit gestörtem Marktaustritt und inversem Angebotsverhalten.¹⁵⁾ Seine Symptome sind Überkapazitäten, anhaltender Preisdruck, langfristig unbefriedigende Ertragsverhältnisse und eine unterdurchschnittliche Faktorentlohnung. Die Unternehmen versuchen so lange wie möglich durchzuhalten, um den Verlust des Anfangskapitals und der Existenz zu vermeiden. Transporte – so die USA-Erfahrungen – würden zu fast jedwedem Entgelt durchgeführt: Manchmal reicht das Geld für die Betriebsausgaben und vielleicht für eine Monatsrate für den Fahrzeugkredit, manchmal aber auch nur für den Kraftstoff, um dorthin zu fahren, wo es Aussicht auf Ladung gibt.¹⁶⁾

Damit ein solches ruinöses Verhalten praktiziert werden kann, müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein; insbesondere muß eine kleingewerbliche Produktionsstruktur bestehen mit Kosten, die nicht zu Ausgaben werden.

Im reinen Frachtführergeschäft ist eine derartige „Kostenillusion“ nicht immer auszuschließen, etwa durch Ausgabeneinsparungen bei selbstfahrenden Unternehmern oder mithelfenden Familienangehörigen, oder auch dadurch, daß bestimmte Kosten (Wartung und Reparatur) so weit wie möglich hinausgeschoben werden, oder indem Lenkzeiten oder Geschwindigkeitsbegrenzungen überschritten werden.

Wenn die Wettbewerbspolitik hier etwas tun wollte, könnte man die Erlaubnis von „Krisenkartellen“ in Betracht ziehen. Dazu besteht jedoch keine Veranlassung:

- Markteintritte und damit Übersetzung der Branche werden aus einer Fehleinschätzung der Ertragschancen resultieren. Mit mittelfristigen Erfahrungen wird sich das Markteintrittsgeschehen stabilisieren. Gegen diese Variante des Marktversagens spricht die Tatsache, daß in der Vergangenheit Tausende von kleinen Unternehmen aus dem Verkehrsgewerbe ausgeschieden sind; laufend werden überaltete Fahrzeuge ausgemustert. „Die Vorstellung, kleine Verkehrsunternehmer seien wirtschaftliche Selbstmörder, ist wirklichkeitsfremd und widerspricht den Erfahrungen.“¹⁷⁾
- Wenn es kleingewerblichen Produzenten gelingt, mit geringeren Kosten Leistungen anzubieten, so ist das volkswirtschaftlich nur erwünscht. Die marktwirtschaftliche Allokation würde falsch verstanden, wenn die Deckung branchendurchschnittlicher Kosten über den Preis garantiert werden sollte. Wenn jemand glaubt, auf den Ansatz bestimmter Kosten verzichten zu können, so soll er dazu die Möglichkeit haben. Dies intensiviert den Kostenwettbewerb und fördert Verfahrensfortschritte. Eine Grenze wird nur dann erreicht, wenn dadurch Kapazitätsteile vernichtet werden, die für eine langfristige Versorgung mit Verkehrsdiensten benötigt werden. Diese Gefahr zeichnet sich jedoch nicht ab.

Insgesamt fällt es also schwer, dem Argument der ruinösen Konkurrenz etwas an wettbewerbspolitischer Relevanz abzugewinnen. Es kann natürlich sein, daß der Wettbewerbsdruck unternehmerische Anpassungen auslöst, die zu sozialen Kosten führen, z. B. Vorschriftenüberschreitungen, technische Mängel am Fahrzeug u. a. Die Einhaltung der Nor-

15) Vgl. *Willeke, R.*, „Ruinöse Konkurrenz“ als verkehrspolitisches Argument, in: *Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Band 20 (1977), S. 155 ff.

16) Vgl. *Coalition for Sound General Freight Trucking*, *Die Straßenverkehrssicherheit – Ein Opfer der Liberalisierung des Straßentransportgewerbes*, in: *Der Güterverkehr*, Heft 9/1987, S. 13 ff.

17) *Hamm, W.*, *Deregulierung ...*, a.a.O., S. 89.

men müßte durch entsprechende Kontrollen und Sanktionen sichergestellt werden und nicht durch Zulassung von Wettbewerbsbeschränkungen, die in ihren Wirkungen nicht spezifisch genug sind.

5. Mißbrauch marktbeherrschender Stellungen

Der dritte große Aufgabenbereich der Wettbewerbspolitik auf einem freien Markt wird die Kontrolle eines möglichen Mißbrauchs marktbeherrschender Stellungen sein.¹⁸⁾

5.1 Ausbeutungsmißbrauch

Ausbeutungsmißbrauch bedeutet Mißbrauch in Form überhöhter Preise gegenüber den Kunden. Hier wird vermutlich kein Schwerpunkt der Wettbewerbspolitik liegen: Durch den Verkehrsträgerwettbewerb und durch die Möglichkeit des Werkverkehrs ist entweder keine Marktbeherrschung oder kein Mißbrauch zu erwarten. Selbst wenn auf bestimmten regionalen Teilmärkten (etwa in wirtschaftlich schwachen Regionen) marktstarke Stellungen entstehen sollten, dürfte die räumliche Beweglichkeit des Angebotes einem Mißbrauch den Boden entziehen.

5.2 Behinderungsmißbrauch

Größeres Gewicht dürfte der Behinderungsmißbrauch haben, d. h. Versuche von marktstarken Unternehmen, die Konkurrenten in ihren Wettbewerbsmöglichkeiten zu behindern. Zu derartigen Praktiken gibt es einiges an Erfahrungen aus der Vergangenheit. Es könnte hier zu einer Ausweitung kommen, um dem gesteigerten Wettbewerbsgrad zu entgehen.

Zum Behinderungsmißbrauch würden Verkäufe unter Kostenpreis (oder in einem weiteren Sinne ein „predatory pricing“)¹⁹⁾ zählen. Insbesondere der Bundesbahn wird vorgeworfen, gegen die Binnenschiffahrt in Preise einzusteigen, die bei weitem nicht die Kosten decken und nur dem Ziel der Verdrängung dienen würden (Beispiele: Erzverkehr mit Hoesch oder Ausnahmetarife für andere Massengüter).²⁰⁾

Derartige Verkäufe unter Kostenpreis könnten mit dem GWB bekämpft werden (§ 37 a Abs. 3 GWB). Im Handelssektor ist dieser Komplex rechtlich abgeklärt worden. In letzter Konsequenz hat das Kartellamt die Möglichkeit, bei Verkäufen unter Einstandspreis Preiserhöhungen zu verfügen. Im „Fall Massa“ hat der Bundesgerichtshof die Kriterien jedoch sehr eng gezogen:²¹⁾ Preisunterbietungen können verboten werden, wenn sie nichtleistungsgerechte Kampfpreise darstellen und damit die Verdrängung und Vernichtung des Mitbewerbers bezweckt ist.

18) Zu Varianten und Aufgaben der Mißbrauchsaufsicht vgl. Monopolkommission, Anwendung und Möglichkeiten der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen seit Inkrafttreten der Kartellgesetznovelle, Sondergutachten 1, Baden-Baden 1975; Baum, H., Alternativen der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 30. Jg. (1981), S. 143 ff.

19) Vgl. McCall, C. W., Predatory Pricing: An Economic and Legal Analysis, in: The Antitrust Bulletin, Nr. 1 (1987), S. 1 ff.

20) Vgl. Bundesverband der Deutschen Binnenschiffahrt e. V., Deutsche Bundesbahn und Binnenschiffahrt, Manuskript, Duisburg, Januar 1988.

21) Vgl. Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 1985/1986 sowie über Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet, Deutscher Bundestag - Drucksache 11/554 vom 25. 6. 1987, S. 21/22.

Im Verkehrssektor wird man auf folgende Sachverhalte zu achten haben:

- Die Bundesbahn vertritt den Standpunkt, daß auch mit nichtvollkostendeckenden Preisen Deckungsbeiträge erzielt werden. Die Möglichkeit dazu muß bestehen und kann kein Untersagungstatbestand sein.
- Es dürfte kaum möglich sein, Kostenpreise objektiv zu bestimmen. Unterkostenpreise von großen Verbundunternehmen im Verkehrssektor werden schwerer nachzuweisen sein als Untereinstandspreise im Handel.
- Das Vernichtungsmotiv ist vermutlich nicht zu verifizieren. Wegen der räumlichen Mobilität von Straßengüterverkehr und Binnenschifffahrt würden Kampfpreise der Eisenbahn auf einer Verkehrsrelation ein Ausweichen der Konkurrenten auf andere Relationen bewirken. Sie würden zurückkommen, wenn der aggressive Verkehrsträger später die Preise wieder erhöht.
- Unter diesem Gesichtspunkt ist auch die betriebswirtschaftliche Sinnhaftigkeit von Unterkostenpreisen nicht erkennbar. Es gibt keinen Grund für eine solche Preispolitik, wenn der Verdrängungserfolg nicht nachhaltig gewährleistet ist, es sei denn, der Staat übernimmt die Verluste (etwa um damit eine Beschäftigungsmaximierung bei der Eisenbahn zu erreichen). Hier müßte bei den institutionellen Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Subventionen angesetzt werden; es ist weniger ein Problem der Wettbewerbspolitik. Möglicherweise baut sich hier ein schwerwiegender Konflikt zwischen der Wettbewerbs- und der Verkehrspolitik auf.

Eine zweite Variante von Behinderungspraktiken bilden Marktspernungsstrategien gegenüber Konkurrenten und Diskriminierungen von Kunden oder Konkurrenten. Hierzu gehören u. a.:²²⁾

- Geschäfte auf Gegenseitigkeit zwischen Verkehrsunternehmen und Verladern, also Formen der Ausschließlichkeitsbindung,
- unterschiedliche Preise der Verkehrsträger gegenüber Verladern, je nachdem mit welchen Verkehrsträgern diese hauptsächlich befördern,
- Preisdiskriminierungen im Zu- und Ablauf zu den Binnenwasserstraßen,
- Differenzierung der Teilnahmebedingungen am kombinierten Verkehr (z. B. Werkverkehr im Huckepackverkehr),
- langfristige Kooperationen zwischen der verladenden Wirtschaft und den Verkehrsunternehmen, etwa bei der Realisation von Transport- und Logistikkonzepten.

Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen bietet dazu mit §§ 18, 20, 26 das entsprechende Sanktionsinstrumentarium an. Bei der Bekämpfung derartiger Differenzierungspraktiken und Bindungsversuche gerät die Wettbewerbspolitik in das Fundamentalproblem Vertragsfreiheit versus Wettbewerbssicherung. Grundsätzlich soll jeder Anbieter die Möglichkeit haben, seine Absatz- und Einkaufspolitik nach der eigenen Interessenlage zu gestalten. Die Wettbewerbsinstanzen werden hier abwägen müssen. Der entscheidende Gesichtspunkt ist dabei, ob die Nachfragebindung durch Schaffung leistungsmäßiger Präferenzen erfolgt

22) Vgl. Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 1983/1984 und 1985/1986, a.a.O., S. 26 ff. und 22 ff.

oder ob ohne Leistungswettbewerb willkürlich benachteiligt wird. Dies gilt auch für das Diskriminierungsverbot, wo zu prüfen ist, ob die Diskriminierung unbillig ist (d. h. nicht zumutbare Nachteile bringt) und ob es in ökonomischer oder technischer Hinsicht sachlich gerechtfertigte Gründe (z. B. Kostenunterschiede, Kapazitätsengpässe) für eine unterschiedliche Behandlung gibt.

5.3 Mißbrauch von Nachfragemacht

Die dritte Mißbrauchsmöglichkeit ist der Mißbrauch von Nachfragemacht. Er kann in verschiedenen Varianten auftreten:²³⁾

(1) Die erste Form ist der Mißbrauch der *Verkehrsunternehmen als Nachfrager und Auftraggeber* gegenüber Industrieunternehmen. Gestützt auf ein großes Auftragsvolumen könnten mißbräuchliche Konditionen und eine leistungswidrige Vorzugsbehandlung durchgesetzt werden (etwa: Sonderrabatte, besondere Zahlungsbedingungen, Gewährung von unentgeltlichen Dienstleistungen).

Vor allem die Nachfragemacht der Bundesbahn bietet ein beachtliches Potential insbesondere gegenüber mittelständischen Unternehmen: Von dem Auftragsvolumen der DB von jährlich 12,4 Mrd. DM gehen 40 % an mittelständische Unternehmen; rund 185.000 Arbeitsplätze in der mittelständischen Wirtschaft hängen von der Bundesbahn ab.²⁴⁾

Aufgrund von §§ 22 und 26 II GWB kann gegen derartige Nachfragemißbräuche vorgegangen werden. Eine wesentliche Verschärfung des Problems ist bei einer Liberalisierung des Verkehrsmarktes nicht zu erwarten. Wenn eine Konzentration stattfindet und damit ein höherer Machtgrad erreicht wird, dann wird dies im Speditionsbereich sein. Die Speditionen dürften jedoch gegenüber den Lieferanten kaum marktbeherrschende Stellungen erreichen.

(2) Den zweiten Komplex bildet der *Mißbrauch von Verladermacht* als Nachfrager von Verkehrsleistungen gegenüber den Verkehrsunternehmen. Bisher wurden solche Mißbräuche durch die Preisbildung in Tarifkommissionen und Frachenausschüssen weitgehend vermieden.

Das Argument der Marktmacht der Verlader sollte nicht überschätzt werden. Es mag dieses Phänomen sicher geben, etwa bei sehr großen Verladern. Weite Teile der Verladerschaft dürften jedoch nicht in einer marktbeherrschenden Position sein. Das Argument gewinnt an Gewicht in Zeiten schlechter Konjunktur bei Überkapazitäten der Verkehrsträger. Umgekehrt gibt es aber auch Situationen eines Verkäufermarktes, durch die ein intertemporaler Ausgleich geschaffen würde. Es kommt hinzu, daß der Nachfrageseite an langfristig günstigen Transportbedingungen gelegen ist. Dazu muß die Wettbewerbsfähigkeit möglichst aller Verkehrsträger erhalten werden. Dieses Eigeninteresse wird die Verladenseite von einem unbedingten Ausnutzen ihrer eventuellen Marktstärke abhalten. Durch längerfristige Formen der Zusammenarbeit zwischen Verlader und Verkehrsunternehmen und durch

23) Zur Nachfragemacht vgl. Monopolkommission, Mißbräuche der Nachfragemacht und Möglichkeiten ihrer Kontrolle im Rahmen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Sondergutachten 7, Baden-Baden 1977.

24) Vgl. o. Verf., Die Bundesbahn wird als Partner für Mittelständler immer wichtiger, in: Handelsblatt vom 2.5.1988, S. 13.

Investitionen der verladenden Wirtschaft werden außerdem Bindungen geschaffen, die die Verladermacht abschwächen. Schließlich muß auch den Transportunternehmen abverlangt werden, eine Abhängigkeit von der Verladerseite selbst zu vermeiden. Wenn die Transportunternehmen eine garantierte Mitbeschäftigung an den Transportaufträgen der Wirtschaft bekämen, würden Anreize zur Leistungssteigerung abgeschwächt. Insofern sollte also die Mißbrauchsschwelle bei der Bekämpfung von Verladermacht nicht zu niedrig angesetzt werden.

(3) Eine dritte Variante des Mißbrauchs von Nachfragemacht könnte sich durch die künftige stärkere *Arbeitsteilung zwischen Speditionen und Frachtführern* auf einem liberalisierten Markt ergeben.²⁵⁾ Die Konzentration der Speditionen wird fortschreiten, wobei diese sich tendenziell aus dem reinen Frachtführergeschäft zurückziehen werden. Die Speditionen erhalten dadurch eine starke Marktstellung als Nachfrager bei der Einschaltung von Transportunternehmen. Sie könnten mit Hinweis auf billigere Konkurrenten (eventuell ausländische Transporteure) oder mit dem Selbsteintritt mißbräuchlichen Preisdruck ausüben.

Fraglich ist auch hier, ob tatsächlich Marktbeherrschung gegenüber den Transportunternehmen entsteht und inwieweit die Transporteure einer Abhängigkeit von den Speditionen ausweichen können. Einschränkend kommt hinzu, daß die Speditionen durchaus ein Interesse an der Existenz leistungsfähiger Transporteure haben, da sonst deren Leistungsschwäche auf sie selbst zurückschlägt.

6. Kartellbildung

Der Wettbewerbsdruck und damit auch die Kooperationsneigung werden auf einem deregulierten Verkehrsmarkt steigen. Dies folgt aus der Tendenz zur Übersetzung des Marktes und zu einer latenten Branchenkrise. Gelegentlich wird argumentiert, daß es ähnlich wie in der Bauwirtschaft auch im Verkehrssektor quasi einen natürlichen Hang zur Kartellbildung gäbe. Aus der bisherigen Verkehrsträger-Organisation sei ohnehin eine gewisse Kartelltradition vorhanden.

Die Kartelltendenz könnte gefördert werden von den bisher praktizierten *Mittelstandskartellen* (nach § 5 b GWB). Diese lassen eine relativ hohe Bereitschaft des Verkehrsgewerbes zur Zusammenarbeit erkennen, z.B. Kooperationen in Form von Einkaufsgemeinschaften, Laderaum-Verteilungsstellen, Werbegemeinschaften und Umschlagseinrichtungen. Zunehmend werden auch Korrespondentennetze mit ausländischen Transportfirmen aufgebaut.

Gegenwärtig gibt es etwa 30 Kartellerlaubnisse, beteiligt sind rund 700 Unternehmen.²⁶⁾ Ziel dieser Kartelle sind Mittelstandsschutz und Nachteilsausgleich gegenüber Großunternehmen durch Förderung der Rationalisierung kleiner und mittlerer Unternehmen. Bundeskartellamt und Verkehrsminister empfehlen den mittelständischen Verkehrsunternehmen, diese Kooperationsform angesichts der künftigen Veränderungen auf dem Verkehrsmarkt verstärkt zu nutzen.²⁷⁾ Damit könnten insbesondere die neuen räumlichen Dimensionen des europäischen Binnenmarktes, die logistischen Anforderungen, die Teilnahme am kombi-

25) Vgl. *Seidenfus, H. St. u. a., Ordnungspolitische Szenarien ...*, a.a.O., S. 5–59 ff.

26) Vgl. *Müller, N., Das Mittelstandskartell ...*, a.a.O., S. 237 ff.

27) Vgl. *Warnke, J., Marktanpassung durch Kooperation*, in: Deutsche Verkehrszeitung, Nr. 37 vom 29.3.1988.

nierten Verkehr und der Umgang mit neuen Kommunikationsformen und -techniken besser bewältigt werden. Der Ansatz scheint zunächst paradox: Rationalisierung und damit eine Wettbewerbsintensivierung sollen durch Wettbewerbsbeschränkungen erreicht werden.

- Der Rationalisierungseffekt ist sicherlich vorhanden: Kleine und mittlere Unternehmen stoßen relativ schnell an Grenzen, was die Mittel zur Rationalisierung und die erschließbaren Rationalisierungsreserven angeht.
- Wettbewerbsbeschränkungen waren bisher nicht erkennbar. Kooperationskartelle wurden fast ausschließlich im Bereich „neuer“ (d. h. logistischer) Leistungen geschlossen und nicht im traditionellen Transportgeschäft. Auf den neuen Märkten hat infolge der Kartellierung die Zahl der Wettbewerber und damit auch der Wettbewerbsgrad zugenommen.
- Längerfristig kann es jedoch zu einer Einschränkung des Wettbewerbs kommen, etwa durch die Mehrfach-Mitgliedschaft von Unternehmen in mehreren Kartellen oder durch die Beteiligung von Großunternehmen.

Insgesamt ist jedoch kaum zu erwarten, daß sich „harte“ Preiskartelle im Verkehrsgewerbe ausbreiten werden. Dem stehen vor allem die regionale Zersplitterung der Märkte, die Stärke der Marktgegenseite, die Außenseiterproblematik und der Druck der konkurrierenden Eisenbahn entgegen.

7. Ergebnis

Als Ergebnis ist festzuhalten: Auf einem liberalisierten Güterverkehrsmarkt muß mit Gefährdungen des Wettbewerbs gerechnet werden. Die Hauptpunkte werden voraussichtlich Behinderungsstrategien, Mißbrauch von Nachfragemacht und Konzentrationstendenzen sein.

Das deutsche Wettbewerbsrecht ist so gestaltet, daß es nicht mit per-se-Verboten arbeitet, sondern immer abwägt, ob eine erhebliche Einschränkung des Wettbewerbs erfolgt und ob es Rechtfertigungsgründe dafür gibt. Diese „diskretionäre“ Konzeption birgt die Gefahr in sich, daß bei einer restriktiven Auslegung die Interventionsschwellen sehr niedrig angesetzt werden. Damit würde die bisherige Regulierung durch die Verkehrspolitik abgelöst werden von Regulierungen seitens der Wettbewerbsbehörden.

Es gibt kein Patentrezept, um den Wettbewerbsbehörden das richtige Ausmaß für ihre Tätigkeit zu vermitteln. Man kann jedoch die Hoffnung haben, daß die Nachprüfung durch die Gerichte potentielle Interventionsgelüste der Kartellbehörden bremsen wird. Die Vergangenheit hat jedenfalls gezeigt, daß Kammergericht und Bundesgerichtshof sich in vielen Fällen die freiheitssichernde, neuklassische Wettbewerbsicht zu eigen gemacht haben.

Die eben dargestellten Aufgaben der Wettbewerbspolitik werden auch dann kommen, wenn der Ausnahmereich des Verkehrssektors nicht abgeschafft wird und nur im Rahmen einer nach wie vor bestehenden staatlichen Marktordnung liberalisiert wird. In diesem Fall wären nicht die Kartellbehörden für den Güterverkehrsmarkt zuständig, sondern die Wettbewerbskontrolle müßte von der staatlichen Fachaufsicht – also dem Bundesminister für Verkehr – wahrgenommen werden. Das hätte den erheblichen Nachteil, daß nicht nach verrechtlichen Maßstäben, sondern nach politischem Gutdünken verfahren würde. Man kann

Zweifel haben, ob hier die richtige Sehensweise von Wettbewerb vorhanden ist. Es ist eher zu vermuten, daß der Lenkungswille der Administration vorherrschen wird.

Diese Lösung wäre unbefriedigend. Die Politik sollte daher nicht auf halbem Weg - sozusagen bei einem „vorläufigen Wettbewerb unter staatlichem Rücknahmevorbehalt“ - stehenbleiben, sondern den Ausnahmebereich des Güterverkehrs grundsätzlich abschaffen. Die Wettbewerbspolitik wird die anfallenden Aufgaben bewältigen können.