

Kabotage im Straßengüterverkehr*)

GUTACHTEN DES WISSENSCHAFTLICHEN BEIRATES
BEIM BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR
- GRUPPE VERKEHRSWIRTSCHAFT - NOVEMBER 1989

1. Uneingeschränkte Regelkabotage als Fernziel

Die Untätigkeitsklage des Europäischen Parlaments gegen den Ministerrat der EG vor dem Europäischen Gerichtshof und das daraufhin ergangene Urteil vom 22. Mai 1985 zwingen die Regierungen der Mitgliedstaaten zu einem Kurswechsel in der Verkehrspolitik. Nach Artikel 75 I EWG-Vertrag hätte die Gemeinschaft, so heißt es in dem Urteil, noch während der Übergangszeit

1. gemeinsame Regeln für den grenzüberschreitenden Verkehr innerhalb der EWG erlassen sowie
2. die Bedingungen für die Zulassung von nicht gebietsansässigen Verkehrsunternehmen zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaates festlegen müssen.

Beides war nicht geschehen. Alle Mitgliedstaaten hatten an einer protektionistischen Verkehrspolitik festgehalten und sind nun aufgrund des EuGH-Urteils gezwungen, in einem „angemessenen Zeitraum“ das Versäumte nachzuholen.

Inzwischen besteht im Ministerrat Einigkeit darüber, daß der zwischenstaatliche Verkehr ab 1. Januar 1993 von allen quantitativen, den Marktzugang regelnden Beschränkungen zu befreien ist. Bilaterale Tarifreglementierungen sind bereits seit dem 1. Januar 1989 weggefallen. Offen ist dagegen, in welcher Form die Dienstleistungsfreiheit im innerstaatlichen Verkehr verwirklicht werden soll. Derzeit sind im Straßengüterverkehr nicht gebietsansässige Unternehmer zum nationalen Verkehr nicht zugelassen (Kabotagevorbehalt). Damit werden Unternehmer aus anderen Mitgliedstaaten diskriminiert, und es wird gegen das Gebot der Dienstleistungsfreiheit verstoßen, wonach kein Unternehmer „aufgrund seiner Staatsangehörigkeit oder des Umstands, daß er in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen ansäs-

Dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesminister für Verkehr - Gruppe Verkehrswirtschaft - gehören an Prof. Dr. Gerd Aberle, Gießen, Prof. Dr. Helmut Diederich, Mainz, Prof. Dr. Rolf Funck, Karlsruhe, Prof. Dr. Walter Hamm, Marburg, Prof. Dr. Gösta B. Ihde, Mannheim, Prof. Dr. Harald Jürgensen, Hamburg, Prof. Dr.-Ing. Wilhelm Leutzbach, Karlsruhe, Prof. Dr. Rainer Mackensen, Berlin, Prof. Dr. Paul Riebel, Frankfurt, Prof. Dr. Hellmuth St. Seidenfus, Münster, Prof. Dr. Rainer Willeke, Köln.

*) Der EG-Ministerrat (Verkehr) hat inzwischen auf seiner Sitzung am 5. und 6. Dezember 1989 einen Einstieg in die Kabotage auf der Linie einer zunächst eng begrenzten Regelkabotage beschlossen. Ab 1. Juli 1990 werden im Raum der Gemeinschaft pro Jahr 15 000 Genehmigungen mit einer Laufzeit von zwei Monaten zur Verfügung stehen, das sind im Jahresdurchschnitt 2500 Genehmigungen. Auf die Bundesrepublik entfallen 2073 - im Jahresdurchschnitt 345,5 - Genehmigungen. Allerdings wird eine jährliche Aufstockung um mindestens 10% erfolgen. Die Kommission ist außerdem aufgefordert, bis Mitte 1992 Vorschläge für eine endgültige Regelung vorzulegen. Im Mengen- und Rationalisierungseffekt geht diese Zwischenlösung nur unwesentlich über die im Beiratsgutachten angesprochene Variante hinaus, die auf der Sitzung des Ministerrates vom 5. und 6. Juni 1989 keine Mehrheit gefunden hatte. Die Aussagen des Gutachtens bleiben deshalb von der nunmehr erfolgten Ratsentscheidung unberührt.

sig ist, in dem die Dienstleistung erbracht werden soll“ (EuGH-Urteil vom 22. 5. 1985, Erwägung Nr. 64), benachteiligt werden darf.

Im deutschen Binnenschiffsverkehr ist der Kabotagevorbehalt im wichtigsten Stromgebiet, dem Rhein, bereits weggefallen. Ausländische Anbieter müssen freilich die deutschen Tarifvorschriften beachten. In anderen Fahrtgebieten gilt dagegen nach wie vor das Kabotageverbot. In einigen anderen europäischen Ländern behindern das Reihenfolgeverfahren bei der Zuteilung von Aufträgen (tour de rôle) und die Abwehrhaltung nationaler Anbieter die faktische Beteiligung von Ausländern am nationalen Verkehr (Niederlande, Belgien und Frankreich).

Den Regeln für einen gemeinsamen Binnenmarkt, der nach dem übereinstimmenden Willen der Regierungen aller Mitgliedstaaten zum 1. Januar 1993 „vollendet“ werden soll, entsprechen Kabotagevorbehalte - aus welchen Gründen auch immer - unzweifelhaft nicht. Auf vielen anderen Märkten bestehen bereits heute freie Betätigungsmöglichkeiten auf nationalen Märkten für alle Unternehmer - gleich welcher Nationalität.

Kabotagevorbehalte haben aus vielerlei Gründen nachteilige gesamtwirtschaftliche Folgen:

- Die mit dem EWG-Vertrag angestrebte Integration der nationalen Volkswirtschaften in einen Gemeinsamen Markt und die davon ausgehenden Wachstums- und Wohlstandswirkungen sind nur dann in umfassender Weise zu erreichen, wenn die Diskriminierung von Anbietern aus anderen Mitgliedstaaten unterbleibt.
- Die wohlstandsschaffenden Wirkungen der internationalen Arbeitsteilung und Spezialisierung können sich auf den Verkehrsmärkten nicht voll entfalten. Die Produktivität steigt langsamer als ohne Kabotagevorbehalte, und sonst mögliche Kostensenkungen bleiben aus.
- Der dadurch verminderte Druck auf die Höhe der Transportentgelte behindert das engere Zusammenwachsen innerstaatlicher regionaler Märkte, unterbindet die anderenfalls mögliche Verkürzung der ökonomischen Entfernungen und beschränkt besonders fühlbar den Wettbewerb zwischen Anbietern von transportkostenintensiven Gütern.
- Da sich die nationalen Transportkostenniveaus nicht einander angleichen, werden Standorte in „teuren“ Ländern diskriminiert. Die vom internationalen Wettbewerb in einem Gemeinsamen Markt erwartete Wanderung der Produktion zu den günstigsten Standorten wird beeinträchtigt. Insbesondere bei transportkostenintensiven Gütern kommt es zu regulierungsbedingten Standortverfälschungen.
- Die Kabotagevorbehalte erzwingen vermeidbare Leerfahrten und verhindern die sonst mögliche bessere Nutzung der Raum- und Nutzlastkapazität bei Lastfahrten. Transportkapazität wird regulierungsbedingt schlecht genutzt, weil Aufträge für Rückfracht und für Beiladungen auf nationalen Teilstrecken abgelehnt werden müssen. Vom Kabotageverbot ausgelöste produktivitätsmindernde staatliche Auflagen verteuern die Produktion von Transportleistungen. Wegen des stark steigenden grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrs in der EG kommt diesen gesamtwirtschaftlich nachteiligen Wirkungen eine ständig zunehmende Bedeutung zu. Im Verkehr werden weit mehr Produktivkräfte gebunden, als es bei Verzicht auf Kabotagevorbehalte möglich wäre.

- Eine vermeidbar niedrige Fahrzeugauslastung erhöht die Straßenbelastung. Die ohnehin rasch zunehmenden Engpaßerscheinungen auf vielen Straßenabschnitten werden zusätzlich verstärkt. Engpässe und Stauungen verringern die Produktivität der eingesetzten Produktionsfaktoren, erhöhen den Verschleiß von Fahrzeugen und Wegen und vergrößern die Unfallgefahren.
- Vermeidbare Fahrten und Engpässe vergrößern den Energieverbrauch und die davon ausgehenden umweltschädlichen Wirkungen. Die staatliche Umweltschutzpolitik begibt sich einer Chance, zur Einschränkung des Energieverbrauchs und der Schadstoffbelastung der Luft beizutragen.

Aus vielerlei Gründen ist demgemäß der Verkehrsprotektionismus in allen EG-Mitgliedstaaten bedenklich: Grundlegenden Vertragszielen wird zuwidergehandelt. Die geplante Vollendung des Binnenmarktes kann nur begrenzt die gewünschten gesamtwirtschaftlich positiven Folgen herbeiführen. Engpässe und Umweltschäden nehmen in vermeidbarer Weise zu, Energie wird vergeudet.

Aus diesen Erwägungen ergibt sich, daß Dienstleistungsfreiheit im vollendeten Binnenmarkt aus integrationspolitischen Gründen freie Betätigungsmöglichkeiten für alle EG-Inländer in allen Ländern der Gemeinschaft bedeuten sollte. Zumindest als Fernziel ist daher die uneingeschränkte Regelkabotage, also die freizügige Tätigkeit aller Verkehrsunternehmer in allen Mitgliedstaaten der EG, ins Auge zu fassen. Zugleich müßten die Regierungen der Mitgliedstaaten jene nationalen Vorschriften, die zu erheblichen Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen Anbietern aus verschiedenen Mitgliedstaaten führen, aufeinander abstimmen (Harmonisierung). Ohne Beseitigung dieser Verzerrungen besteht die Gefahr, daß eine Form der Diskriminierung durch eine andere ersetzt wird.

Das Ziel, die uneingeschränkte Regelkabotage einzuführen, ist weit von dem derzeitigen Zustand entfernt. Es wäre unrealistisch, davon auszugehen, daß sich der Ministerrat für die Beseitigung aller protektionistischen Maßnahmen in einem Schritt aussprechen wird. Deshalb muß nach geeigneten Übergangsvorschriften gesucht werden. Vor allem für die Straßentransportunternehmer entstehen erhebliche Anpassungs- und Umstrukturierungsprobleme, die sich ohne schwerwiegende soziale Spannungen nur innerhalb einer ausreichend bemessenen Übergangszeit lösen lassen.

2. Umsetzungs- und Übergangsprobleme

In den Beratungen der EG-Verkehrsminister hat die uneingeschränkte Regelkabotage als umfassende Lösung keine Berücksichtigung gefunden. Anlässlich der Ratssitzung am 5./6. Juni 1989 war auch eine Einigung auf ein quantitativ eng begrenztes Kabotagesonderkontingent nicht zu erzielen. Das vorgeschlagene Sonderkontingent von 5000 Kabotagegenehmigungen mit dreimonatiger Gültigkeit, das einer begrenzten Regelkabotage entsprochen hätte, sollte ab 1990 gelten und unter Berücksichtigung der gewonnenen Erfahrungen sowie der Nachfrage nach diesen Genehmigungen bis 1993 quantitativen Veränderungen zugänglich sein. Ebenfalls nicht verabschiedungsfähig war der französische Kompromißvorschlag anlässlich der Ratssitzung am 16. Oktober 1989 mit einer zusätzlichen Länderquotierung.

Die Zurückhaltung des EG-Verkehrsministerrates bei der Umsetzung einer Kabotageregelung hat verständliche Gründe:

- Bislang gibt es in keinem EG-Staat im Straßengüterverkehr eine Erlaubnis zur Kabotage. Insbesondere die Straßengüterverkehrsunternehmen mit kleinen Betriebsgrößen, die in fast allen EG-Staaten die quantitativ größte Gruppe in diesem Gewerbebereich darstellen, begegnen einer Kabotageregelung mit großer Zurückhaltung und auch deutlicher Ablehnung. Gewisse Erfahrungen von kabotagewilligen Unternehmen der Binnenschifffahrt im Benelux-Raum unterstreichen sehr deutlich die teilweise aggressive Verteidigung der Heimatmärkte durch ansässige Anbieter.
- Eine umfassende Kabotageregelung erfordert die Beseitigung von Regelungen und Verhaltensweisen, welche den angestrebten Leistungswettbewerb deutlich erschweren oder sogar ausschließen. Zwar sind nach oft schwierigen und teilweise viele Jahre beanspruchenden Verhandlungen einige wichtige Harmonisierungsaufgaben gelöst worden. Dennoch gibt es wettbewerbsbedeutsame Harmonisierungsdefizite. Hierzu zählen insbesondere die stark abweichenden fiskalischen Sonderbelastungen des Straßengüterverkehrs (im Sinne der künstlichen Kosten) sowie spezielle Subventionen. Während bei Ausschluß der Kabotage diese Wettbewerbsverzerrungen sich überwiegend im grenzüberschreitenden Verkehr auswirken, führt die Kabotage dazu, daß auch in reinem Inlandsverkehr diese Harmonisierungsdefizite marktwirksam werden. Auch muß eine umfassende Kabotageregelung die Harmonisierung und Kontrolle der kraftfahrzeugspezifischen Sozialvorschriften und der technischen Fahrzeugzustände einbeziehen.
- Die Einführung einer umfassenden Kabotageregelung setzt voraus, daß sie auch in allen EG-Staaten möglich ist. Bei abweichenden Maßen und Gewichten (Beispiel Großbritannien) oder bei Erhaltung marktfremder Ladungsverteilungssysteme (tour de rôle-Verfahren) wird eine in allen Ländern vergleichbare Umsetzung der Kabotage verhindert. Hinter solchen Hemmnissen können protektionistische Überlegungen stehen.

Eine umfassende Kabotageregelung hat erhebliche Auswirkungen auf die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen des nationalen deutschen Verkehrsmarktes und auf wichtige strukturpolitische Zusammenhänge. Auch sie lassen es sinnvoll und notwendig erscheinen, schrittweise zu einer umfassenden Kabotageregelung überzugehen, um Anpassungsprozesse zu ermöglichen.

- Jede Kabotageregelung erschwert die Kontrolle bezüglich der Einhaltung der Regulierungseingriffe, wie sie der nationalen deutschen Marktordnung, insbesondere im Straßengüterfernverkehr, immanent sind. Eine umfassende Kabotageregelung würde die regulierten deutschen Straßengüterverkehrsunternehmen, denen ein vergleichbarer Marktzugang aufgrund der Konzessionszahlenbeschränkung oder ihrer Nahverkehrsunternehmereigenschaft nicht möglich ist, unvertretbar benachteiligen. Eine umfassende Kabotageregelung, etwa in Form der uneingeschränkten Regelkabotage, zwingt zur Aufgabe der wichtigsten Strukturmerkmale der restriktiven deutschen Marktordnung.
- Die kleinen und mittleren Unternehmen des Straßengüterverkehrsgewerbes sind zum größten Teil nicht auf eine Kabotageregelung vorbereitet, wenn auch länderspezifische Unterschiede bestehen. Eine sowohl verkehrspolitische wie vor allem gewerbeinterne

Vorbereitung auf solchermaßen veränderte Rahmenbedingungen des Wettbewerbs ist notwendig und sollte parallel zur stufenweisen Umsetzung einer umfassenden Kabotageregelung erfolgen. Dies gilt wiederum insbesondere für den Straßengüterverkehr, aber auch für die von der Kabotage erstmals betroffenen Teile der Binnenschifffahrt.

- Mit jeder Kabotageregelung sind negative Auswirkungen auf die Eisenbahn verbunden, da die von der Kabotage im Inland betroffenen Straßengüterverkehrs- und Binnenschifffahrtbetriebe versuchen werden, Mengenverluste durch ein Abwerben von Eisenbahntransporten auszugleichen. Auch wird eine umfassende Kabotageregelung letztlich aufgrund intensivierten Wettbewerbs dazu führen, daß das (nationale) Transportpreinsniveau absinkt. Eine in Schritten vollzogene Ausweitung der Kabotage würde dagegen auch der Bahn die Chance einer Anpassung an die veränderten Rahmenbedingungen bieten.

Die schrittweise Einführung einer umfassenden Kabotageregelung sollte auch dazu genutzt werden, ein differenziert strukturiertes Marktbeobachtungssystem zu schaffen, um die Wirkungen der Kabotage feststellen zu können. Gegenstand einer solchen Marktbeobachtung wäre es auch, die durch einen stärkeren (Kabotage-)Wettbewerb eingetretenen Auslastungsgradverbesserungen der Fahrzeuge und die hieraus folgenden (positiven) Effekte auf Straßenbelastung und Umweltbeeinträchtigung zu ermitteln.

3. Anschlußkabotage als Übergangsregelung

Die Anschlußkabotage gestattet es ausländischen Verkehrsunternehmen, nach einer grenzüberschreitenden Beförderung am innerstaatlichen Verkehr des anderen Landes mit einer begrenzten Zahl von Fahrten teilzunehmen. Sie verhindert damit, daß Fahrzeuge, die einen grenzüberschreitenden Verkehr durchgeführt haben, lediglich die Möglichkeit einer grenzüberschreitenden Rückbeförderung besitzen.

Der Gedanke der Anschlußkabotage ist von der EG-Kommission entwickelt worden. In einem Vorschlag für eine Verordnung des Rates vom 27. November 1985 bildet eine bestimmte Version der Anschlußkabotage, die doppelte Anschlußkabotage, den Kern einer Regelung, den nach Art. 75, Abs. 1, Buchst. b rechtswidrigen nationalen Kabotagevorbehalt zu beseitigen.

Nach dem Vorschlag der Kommission würde es den in einem Mitgliedstaat ansässigen, zum grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr zugelassenen Verkehrsunternehmen gestattet, im Anschluß an eine grenzüberschreitende Beförderung auf der Rückfahrt in den Mitgliedstaat, in dem sich der Unternehmenssitz befindet, oder in den Mitgliedstaat, in dem der Abgangsort der grenzüberschreitenden Beförderung liegt, zwei genehmigungs- und kontingentfreie innerstaatliche Beförderungen durchzuführen. Das Konzept der doppelten Anschlußkabotage ergänzte die in dem genannten Vorschlag ebenfalls formulierten allgemeinen Grundzüge einer Zulassung von nicht ansässigen Unternehmen zu denselben Bedingungen, wie sie der betreffende Mitgliedstaat von seinen eigenen Verkehrsunternehmen verlangt.

Als alternative Varianten kämen die einfache Anschlußkabotage oder auch die Genehmigung von mehr als zwei Kabotagefahrten in Betracht. In der verkehrspolitischen Diskussion

ist aber neben dem Kommissionsvorschlag bislang nur die einfache Anschlußkabotage angesprochen worden.

Die doppelte Anschlußkabotage ist mit Argumenten zum Schutz der nationalen Verkehrsordnung und des heimischen Gewerbes von den meisten Mitgliedstaaten abgelehnt worden. Negativ waren auch die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses. Nur die Delegationen Belgiens, Luxemburgs und der Niederlande haben sich zum Kommissionsvorschlag von 1985 bekannt.

Die politischen Chancen für eine Wiederaufnahme der Anschlußkabotage in die Überlegungen des Rates erscheinen zur Zeit sehr gering. Allerdings sind aber auch das Ergebnis der bisherigen Beratungen und der als Übergangslösung bezeichnete Kompromiß zu einer begrenzten Regelkabotage, der neuerlich aufgegriffen werden könnte, äußerst unbefriedigend. Zudem läßt der Kompromißvorschlag nicht erkennen, wie die endgültige Lösung nach Herstellung des Binnenmarktes ab Anfang 1993 gestaltet sein soll. Damit liegt eine Situation vor, in der mit einer Anschlußklage beim EuGH gerechnet werden muß. Entsprechende Ankündigungen gibt es bereits von seiten der Kommission und der Niederländischen Delegation. In dieser Lage erscheint es nicht zwecklos, neben der begrenzten Regelkabotage auch die Vor- und Nachteile der Anschlußkabotage in die Überlegungen einzu beziehen.

Als Vorzug der doppelten Anschlußkabotage hat insbesondere die Tatsache zu gelten, daß sie mit ihren absehbaren Wirkungen der ökonomischen und integrationspolitischen Zielsetzung einer uneingeschränkten Regelkabotage zügig und wirksam näher kommt. Das zusätzlich mögliche Angebot ist zwar durch die Höhe der zu grenzüberschreitenden Fahrten berechtigenden Genehmigungen begrenzt; es steigt aber mit der Ausweitung des Gemeinschaftskontingents schrittweise an. Die Zahl der Leerfahrten im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr, die auf dem Rückweg mit 24 bis 30% besonders hoch ist, wird mit Sicherheit verringert. Dies führt, wie im Abschnitt „Uneingeschränkte Regelkabotage als Fernziel“ ausgeführt, zu einem effizienteren Fahrzeugeinsatz und verbesserter Energienutzung; der Überlastung auf den Straßen mit Zeitverlusten und negativen Umwelteffekten wird entgegengewirkt. Insgesamt ergibt sich eine Stärkung der Wettbewerbsstellung des Verkehrssystems Straße und damit zwar auch ein verschärfter Konkurrenzdruck auf die Eisenbahn, im ganzen aber eine Produktivitätssteigerung und Kostensenkung mit integrationsfördernder Wirkung.

Je nach Zielsetzung, Interessenlage und Anpassungserwartungen können sich die angesprochenen Veränderungen aber auch als negativ bewertete Entwicklungen darstellen. So wird im Zusammenhang mit der Ausweitung des Gemeinschaftskontingents eine ab 1993 ungehemmte Marktöffnung für Ausländer vorausgesehen und als Folge eine exzessive Angebotsvergrößerung befürchtet, die zu Überkapazitäten und „überscharfem“ Wettbewerb führen müsse. Diese Argumentation entspricht weitgehend der Auseinandersetzung um eine Lockerung und Aufhebung nationaler Kontingentierungen im Rahmen der Deregulierungsdiskussion. Die Konsequenzen der doppelten Anschlußkabotage sind in dieser Hinsicht aber unterschiedlich, je nachdem, ob es noch ein nationales Kontingent gibt oder nicht. Im ersten

Fall würde sich eine Diskriminierung der inländischen Unternehmer ergeben und damit ein starker Druck entstehen, die nationale Kontingentierung aufzuheben.

Eine zunehmende aktuelle und potentielle Ausländerbeteiligung am nationalen Straßengüterverkehr wird aber in jedem Fall der ungelösten Harmonisierungsaufgabe zusätzliches Gewicht geben. Die Last trifft vor allem das deutsche Gewerbe. Im Hinblick auf die Harmonisierungsaufgabe ist aber die Meinung vertretbar, daß die infolge der Anschlußkabotage noch stärker wirkenden Wettbewerbsverzerrungen zu einem heilsamen Druck werden, bei den fiskalischen Belastungen eine Angleichung herzustellen.

Ganz sicher macht es das System der Anschlußkabotage vergleichsweise schwer, die Einhaltung besonderer nationaler Rechts- und Verwaltungsvorschriften, etwa staatliche Tarifbindungen, zu kontrollieren. Das Ausmaß dieses Problems hängt allerdings davon ab, ob in den Staaten mit hochregulierter Verkehrsordnung die bisherige Regulierungsdichte und Kontrollintensität tatsächlich weitergeführt werden soll oder ob eine Deregulierung eingeleitet wird. Eine Annäherung der nationalen Verkehrsordnungen untereinander und an die Gegebenheiten des Gemeinschaftsverkehrs entspräche dem Erfordernis einer gemeinsamen Verkehrspolitik nach Art. 74 EWG-Vertrag jedenfalls eher als der Fortbestand krasser Unterschiede.

4. Begrenzte Regelkabotage als Übergangslösung

Bei der Regelkabotage entfällt, im Vergleich zur Anschlußkabotage, die Bedingung einer vorausgehenden grenzüberschreitenden Beförderung. Vielmehr erlaubt die Regelkabotage ein unbeschränktes Tätigwerden des gebietsfremden Verkehrsunternehmers in dem Kabotageland zu den in diesem Land gültigen Bestimmungen.

Die Regelkabotage läßt sich unterschiedlich ausgestalten. Werden alle ausländischen Fahrzeuge ohne Einschränkung zur Kabotage zugelassen, kann dies als uneingeschränkte Regelkabotage bezeichnet werden, im anderen Fall ist dann von begrenzter Regelkabotage zu sprechen. Bei begrenzter Regelkabotage ist nochmals danach zu unterscheiden, ob in dem Kabotageland auch für den nationalen Fern- und Bezirksfernverkehr der einheimischen Verkehrsunternehmen Kontingente bestehen oder die quantitativen Begrenzungen nur für die zur Kabotage zugelassenen Fahrzeuge aus anderen Ländern gelten.

Soll eine begrenzte Regelkabotage eingeführt werden und unterliegt auch der nationale Verkehr Kontingentierungen, können für die gebietsfremden Verkehrsunternehmen Sonderkontingente geschaffen werden. Es ist jedoch auch möglich, sie wie heimische Verkehrsunternehmen um die vorhandenen Kontingente konkurrieren zu lassen.

Bei begrenzter Regelkabotage können die Konzessionen das Recht beinhalten, während eines bestimmten Zeitraums tätig zu werden, aber auch, eine bestimmte Zahl von Fahrten durchzuführen. Ein Weiterveräußern von Konzessionen kann zugelassen oder untersagt sein.

Im Falle nationaler Kontingentierung im Fern- und Bezirksfernverkehr läuft ein Verweisen der gebietsfremden Verkehrsinteressenten auf ein Bewerben um die vorhandenen Konzessionen derzeit darauf hinaus, daß eine Kabotage praktisch versperrt bleibt. Die Konzessio-

nen sind regelmäßig vergeben, nur wenige fallen an die vergebenden Behörden zur Neuausgabe zurück, die Listen der Anwärter sind lang.

Eine begrenzte Regelkobotage setzte somit zumindest in EG-Staaten mit nationalen Kontingentierungen im Fern- und Bezirksfernverkehr voraus, daß die nationalen Kontingente aufgestockt oder, was für die Einführung der Kobotage wesentlich günstiger wäre, für die gebietsfremden Verkehrsunternehmen Sonderkontingente geschaffen würden. Damit hängt die verkehrspolitische Bedeutung einer begrenzten Regelkobotage wesentlich von der Höhe solcher neu zu schaffender Kontingente oder Sonderkontingente ab.

In dem vom Ausschuß der Ständigen Vertreter beratenen Vorschlag des Ratsvorsitzenden vom 30. Januar 1989 war vorgesehen, ein EG-weites Sonderkontingent für Zulassungen zum Verkehr innerhalb eines anderen Mitgliedstaates („spezifisches Kontingent“) einzuführen. Jeder Mitgliedstaat sollte unter den gebietsansässigen und zum grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr zugelassenen Verkehrsunternehmen diejenigen benennen, die Kobotage betreiben dürfen; Voraussetzung für Kobotagefahrten sollte also die Zulassung zum grenzüberschreitenden Verkehr sein. Die Gültigkeitsdauer der spezifischen Genehmigungen sollte drei Monate betragen, eine Umwandlung einer Genehmigung in drei Genehmigungen mit einer Gültigkeitsdauer von jeweils 30 Tagen möglich sein. Als anfängliche Höhe des Kontingents waren 4000 Genehmigungen (davon 553 für die Bundesrepublik Deutschland) vorgesehen, 1991 und 1992 sollten Erhöhungen nach Maßgabe der Entwicklung des innergemeinschaftlichen Güterkraftverkehrs in der gesamten Gemeinschaft erfolgen. Für die Zulassung der Fahrzeuge, die soziale Sicherheit und die arbeitsrechtlichen Bestimmungen sollten die Rechtsvorschriften des Mitgliedstaates, in dem der Verkehrsunternehmer seinen Sitz hat, gelten, im übrigen jedoch die Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Staates, in dem die Kobotageleistungen erbracht werden.

Unbeschadet zwischenzeitlich eingebrachter konkurrierender Vorschläge werfen Sonderkontingente, wie alle Kontingentsfestlegungen, mehrere schwer zu lösende Probleme auf. So stellt sich insbesondere die Frage, nach welchen Kriterien die Kontingente bei - wie zu erwarten - einer das Angebot überschreitenden Nachfrage vergeben werden sollen. In dem Vorschlag des Ratsvorsitzenden war dazu keine Vorschrift vorgesehen. Da die Berechtigung zu Kobotagefahrten ein Tätigwerden im Kobotageland eröffnen soll, wäre ein Anknüpfen an dem Umfang der bisherigen Tätigkeit des Antragstellers im grenzüberschreitenden Verkehr nicht sachgerecht, selbst wenn die Zulassung zum grenzüberschreitenden Verkehr Zulassungsvoraussetzung für die Kobotage ist. Ein Abstützen auf bisherigem Tätigsein im Kobotageland scheidet, da dazu erst zugelassen werden soll, von vornherein aus.

Ein bloßes Glaubhaftmachen der zu erwartenden Ausnutzung der Konzession ist ebenso unbefriedigend wie das Zuteilen der Konzession in der Reihenfolge des Eingangs der Anträge oder nach dem Losverfahren. Ökonomisch allein befriedigend wäre eine Versteigerung handelbarer Konzessionen.

Hinsichtlich des Berechtigungsumfangs hatte der Ratsvorsitzende vorgeschlagen, daß die spezifischen Konzessionen jeweils für eine bestimmte Zeitspanne gelten sollten. Einige Delegationen hatten sich dafür ausgesprochen, statt dessen Fahrtgenehmigungen zu erteilen. Jedoch dürfte das Einhalten einer vorgegebenen Fahrtenzahl kaum zuverlässig kontrollier-

bar sein. Auch wäre wegen der zeitvariablen Einsatzmöglichkeit und wegen der nicht zuverlässig zu prognostizierenden Fahrtenlängen bei Fahrtgenehmigungen im vorhinein nur schwer zu ermitteln, welche tatsächliche Bedeutung eine bestimmte Konzessionsvergabe für den Kobotageumfang je Periode hätte.

Daher spricht einiges dafür, daß nur die Begrenzung der Konzessionen auf jeweils eine bestimmte Zeitspanne in Frage kommt. Diese Zeitspanne war in dem Vorschlag des Ratsvorsitzenden mit drei Monaten vergleichsweise kurz gewählt; im Straßengüterverkehr der Bundesrepublik Deutschland beträgt die Konzessionsdauer der nationalen Konzessionen üblicherweise acht Jahre. Kurze Fristen stellen für die Konzessionsinhaber erhebliche wirtschaftliche Beschränkungen dar. Können die Verkehrsunternehmen nicht sicher sein, nach Fristablauf die Konzessionen erneut zugeteilt zu erhalten, dürfte es ihnen schwerfallen, eine dauerhaft tragfähige Geschäftsgrundlage in dem Fremdland aufzubauen. Denn angesichts der zunehmenden engen Zusammenarbeit von Versendern, Spediteuren und Transportunternehmen verlangen die Versender vielfach, daß die Transportunternehmen auf längere Zeitspannen ausgelegte Dienste anbieten. Dies können sie jedoch nicht bei Konzessionen, die regelmäßig nach kurzer Zeit wieder ablaufen und deren Wiedererteilung nicht sicher ist. Allerdings ist im vorliegenden Zusammenhang hinsichtlich der Länge der Konzessionsdauer zu bedenken, daß die erörterte Verordnung nur für eine Übergangszeit gelten sollte, so daß vergleichsweise lange Fristen von daher gesehen in jedem Falle ausscheiden.

Mit den besprochenen Bedenken ist auch das grundsätzliche Problem der Form der Wiederergabe von Konzessionen angesprochen. Der Vorschlag des Ratsvorsitzenden enthielt auch dazu keine Bestimmungen. Es ist möglich, daß die Konzessionsinhaber nach Ablauf der Konzessionszeit ein Anrecht auf Wiedererteilung der Konzession erhalten, sofern sie nicht schwerwiegend gegen einschlägige gesetzliche Bestimmungen verstoßen haben; auch kann eine gewisse Mindestausnutzung der Konzession zur Voraussetzung der Wiedererteilung gemacht werden. In diesen Fällen sind die geschilderten Nachteile der kurz befristeten Konzessionen geringer. Allerdings bedeutet diese Form der Vergabe und Wiedererteilung von Konzessionen, daß die Ersterteilung ein um so höheres Gewicht erhält und die Kriterien der Ersterteilung daher um so bedeutsamer sind. Bei einem Wechsel der Konzessionsinhaber bei Konzessionsablauf ist die Chance jedes Interessenten größer, zumindest zeitweilig eine Konzession zu erhalten, aber die Nutzungsmöglichkeiten sind, wie geschildert, deutlich begrenzter.

In dem Vorschlag des Ratsvorsitzenden war vorgesehen, daß die Konzessionen auf den Namen eines Verkehrsunternehmers ausgestellt werden und von diesem nicht an Dritte übertragen werden dürfen, sie also nicht handelbar sind. Mittels handelbarer Konzessionen könnten jedoch ineffiziente Zuteilungen der Konzessionen über den Markt korrigiert werden. Es sollte daher geprüft werden, ob Konzessionen nicht besser übertragbar ausgestaltet werden. Bedenken können insbesondere im Hinblick auf die Gefahr einer Verstärkung von Konzentrationstendenzen erhoben werden. Eine Handelbarkeit der Konzessionen hatte seinerzeit keine der Delegationen gefordert.

Ein weiterer Nachteil der begrenzten Regelkobotage entsteht, wenn die Benennung eines regelmäßigen inländischen Vertreters zur Voraussetzung für eine Konzessionserteilung

gemacht wird. In dem Vorschlag des Ratsvorsitzenden war vorgesehen, daß der konzessionierte Verkehrsunternehmer in dem Kabotageland einen für Steuer- und Verwaltungsfragen zuständigen Vertreter benennen muß, insbesondere zur Entrichtung der Mehrwertsteuer; dieser Vertreter könnte ein Berufsverband sein. Bei der Würdigung dieser Bestimmung ist zu bedenken, daß die geplante Konzession grundsätzlich zum Tätigwerden in allen anderen EG-Staaten berechtigen sollte, somit gegebenenfalls entsprechend mehrere Vertreter benannt werden müßten. Für den gebietsfremden Interessenten kann die Bestellung eines inländischen Vertreters jedoch eine erhebliche wirtschaftliche Belastung bedeuten. Insbesondere gilt dies in der Zeit des Aufbaus von Kundenbeziehungen sowie bei nur einer einzigen Konzession oder nur wenigen Konzessionen, die darüber hinaus unter Umständen sogar nur kurzzeitig gültig sind. Dies hat wohl auch der Ratsvorsitzende so gesehen, worauf die im Entwurf enthaltene Klausel „Diese Verpflichtung darf nicht zu übermäßigen Kosten für den Verkehrsunternehmer führen“ schließen läßt. Der Hinweis mehrerer Delegationen auf die möglichen Zusatzkosten und die Gefahr noch mehr ungerechtfertigter bürokratischer Formalitäten sollte ernst genommen und nach Wegen gesucht werden, die Zahlung der Mehrwertsteuer auch ohne Einschaltung eines Ständigen Vertreters sicherzustellen.

Die notwendige Kontrollintensität ist bei der begrenzten Regelkabotage vergleichsweise gering, jedenfalls dann, wenn es sich um Zeit- und nicht um Fahrtgenehmigungen handelt. Es ist leicht zu kontrollieren, ob ein im Land tätiger gebietsfremder Verkehrsunternehmer über eine gültige Konzession verfügt.

Die Mengeneffekte der begrenzten Regelkabotage hängen davon ab, ob die Gebietsfremden auf die nationalen Konzessionen verwiesen oder ob ihnen zusätzliche Sonderkontingente eingeräumt werden. Während im erstgenannten Falle überhaupt nur dann Mengeneffekte zu erwarten sind, wenn die nationalen Kontingente im Hinblick auf die Einführung von Kabotage aufgestockt werden, treten sie im zweitgenannten Falle stets auf, sind im einzelnen aber von der Höhe der zusätzlichen Sonderkontingente und davon abhängig, ob deren Geltungsdauer eine wirtschaftliche Nutzung der Konzessionen zuläßt. Ein zum EG-weiten Einsatz berechtigendes Sonderkontingent in Höhe der bisherigen Vorschläge bliebe für einen Abbau der Diskriminierung ausländischer Unternehmen ohne spürbaren Effekt und könnte deshalb auch das Ziel einer angemessenen Übergangsregelung auf dem Wege zur Dienstleistungsfreiheit im Verkehr nicht erreichen. In den einzelnen Mitgliedstaaten würden die Mengeneffekte im übrigen auch davon abhängen, in welchen Staaten die Konzessionen bevorzugt eingesetzt würden.

Ein späterer Ratsvorschlag sah vor, ein Fahrzeug nicht EG-weit zur Kabotage zuzulassen, sondern auf der Grundlage einer Konzession lediglich Kabotageverkehr in nur jeweils einem Mitgliedstaat der EG zu gestatten. Damit könnten zwar die zu erwartenden Mengeneffekte gezielter gesteuert werden, aber eine derartige Segmentierung in bilaterale Märkte würde neue Diskriminierungen schaffen.

Für die von einer begrenzten Kabotage ausgehenden Preiseffekte sind die Aussagen zu den Mengeneffekten übertragbar. Preiseffekte sind nur bei Aufstockungen der nationalen Kontingente oder Einführung von Sonderkontingenten zu erwarten und für ein Mitgliedsland

um so wahrscheinlicher, je mehr die Kontingente erweitert oder EG-weit berechtigende Konzessionen in ihm eingesetzt werden.

Die Vermeidung von Leerfahrten würde bei dem von dem Ratsvorsitzenden empfohlenen Umfang der begrenzten Regelkabotage tendenziell weniger als bei der 1985 von der Kommission vorgeschlagenen Anschlußkabotage gefördert. Denn die zu Kabotagefahrten Berechtigten werden bei der begrenzten Regelkabotage ihre Konzessionen eher dazu nutzen, sie – obgleich die Fahrzeuge zum grenzüberschreitenden Verkehr zugelassen sein müssen – mehr oder minder stetig im gebietsfremden Land einzusetzen, als weitgehend mit ihrer Hilfe für die im grenzüberschreitenden Verkehr eingesetzten Fahrzeuge Leerfahrten zwischen dem Abladeort im Anschluß an eine grenzüberschreitende Hin- und dem Ladeort einer grenzüberschreitenden Rückfahrt zu vermeiden. Dementsprechend dürfte bei vergleichbaren Größenordnungen in der Konzessionenmenge eine begrenzte Regelkabotage auch nicht mit einer Senkung der Straßenbelastung verbunden sein, die über die Entlastung bei Anschlußkabotage hinausgeht. Ihre Vorteile liegen vielmehr in einer Verstärkung des Verkehrsangebotes im Güterverkehr und damit einem erhöhten Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten.

Die Auswirkungen auf die nationalen Verkehrsmarktordnungen sind bei der begrenzten Regelkabotage eher als bei der Anschlußkabotage zu beeinflussen, weil die neu zu vergebenen Konzessionen mengenmäßig gesteuert werden können. Allerdings ist bei EG-weit berechtigenden Konzessionen weitgehend offen, wie die Konzessionen ausgenutzt und insbesondere, in welchen Ländern sie bevorzugt eingesetzt werden. Ein Druck in Richtung auf einen Abbau nationaler Verkehrsmarktreglementierungen dergestalt, wie er für die Anschlußkabotage nach dem Vorschlag der Kommission von 1985 zu erwarten wäre, ist mit ihnen aber jedenfalls nicht zwingend verbunden.

5. Schlußbemerkung

Die Gruppe Verkehrswirtschaft des Wissenschaftlichen Beirates geht davon aus, daß das Ziel der Dienstleistungsfreiheit eine uneingeschränkte Regelkabotage verlangt. Für einen Einstieg in die Lösung muß es nicht erheblich sein, welche der beiden grundsätzlichen Möglichkeiten, die Anschlußkabotage oder die begrenzte Regelkabotage, genutzt wird. Jede dieser Zwischenlösungen ist mit Nachteilen und Umsetzungsschwierigkeiten verbunden, die nicht gänzlich vermieden werden können. Bei jeder der beiden Einstiegsformen sind sehr unterschiedliche Ausgestaltungen denkbar, die in ihren Wirkungen auf die Dienstleistungsfreiheit weit auseinanderfallen können. Welcher der Wege gegangen werden sollte, ist letztlich eine Frage der politischen Zweckmäßigkeit. Wichtig ist allerdings, daß die Ausgestaltung im einzelnen von Anfang an auf das anzustrebende Ziel uneingeschränkte Dienstleistungsfreiheit hin ausgerichtet wird. Dem würde z. B. bei einem Einstieg über die begrenzte Regelkabotage eine diskriminierende Begrenzung in den regionalen Nutzungsmöglichkeiten der Konzessionen widersprechen. Ebenso abzulehnen ist eine äußerliche Kennzeichnung der Kabotagefahrzeuge.

Der Wissenschaftliche Beirat hält es vor dem Hintergrund des genannten Zieles für dringend geboten, eine stufenweise Aufstockung der Zahl der Kabotagegenehmigungen in Anlehnung

an objektivierbare Größen wie etwa das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung und der Intensität des Warenaustausches zwischen den Mitgliedsländern der EG vorzusehen. Alle Vereinbarungen bei einer jetzt zu verwirklichenden Anschluß- oder begrenzten Regelkobotage, die einer solchen Flexibilität entgegenstehen, können nicht als zielkonformer Einstieg in die vom Europäischen Gerichtshof im Hinblick auf die Dienstleistungsfreiheit geforderte Kobotageregulation angesehen werden.

Summary

In this report the Scientific Advisory Board of the Federal Ministry of Transport - Transportation Section - makes a statement on the future regulation of the cabotage within the EC. The abolition of the cabotage reservations is justified with the national economic disadvantages of such a barrier to market entry. The permission of the cabotage is a necessary consequence of a liberalization of the common European transport market.

In principle an unlimited regular cabotage is required. Since this cannot be accomplished in one step, transitional regulations are suggested. Two options are considered: the "Anschlußkobotage", which means that one transport within another country is permitted, subsequent to a transport across the border, and the limited regular cabotage. Both options are investigated in their possible forms and effects. The choice between the two options should be determined by the political suitability. The regulation, however, should be oriented from the beginning towards the goal of the unlimited liberalized service sector which is to be achieved later.

Haushaltsbefragungen vom KONTIV-Typ: Hochrechnung - Gewichtung - Genauigkeitsbeurteilung*) - Teil II -

VON HEINZ HAUTZINGER

Inhaltsübersicht

Vorwort

1. Haushaltsbefragungen vom KONTIV-Typ
 - 1.1 Grundlagen
 - 1.2 Charakterisierung der Haushaltsbefragungen vom KONTIV-Typ
 - 1.3 Alternative Stichprobendesigns
 - 1.4 Grundprinzipien der Hochrechnung und Genauigkeitsbeurteilung
 - 1.4.1 Design „Unabhängige Teilstichproben“
 - 1.4.2 Design „Partielle Rotation“
2. Erhebungsfehler und ihre Berücksichtigung bei der Hochrechnung
 - 2.1 Fehlertypologie
 - 2.1.1 Stichprobenbedingte Fehler
 - 2.1.2 Verfahrensbedingte Fehler
 - 2.2 Verfahrensbedingte Fehler bei Haushaltsbefragungen vom KONTIV-Typ
 - 2.2.1 Nichtübereinstimmung von Zielkollektiv und Auswahlgesamtheit
 - 2.2.2 Eingeschränkte Objektivität, Reliabilität und Validität des Meßverfahrens
 - 2.2.3 Nichterreichbarkeit eines Teils der Stichprobenhaushalte
 - 2.2.4 Nichtteilnahme (Antwortverweigerung) eines Teils der Stichprobenhaushalte
 - 2.2.5 Angabefehler der Befragten

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Heinz Hautzinger
Institut für Angewandte Verkehrs-
und Tourismusforschung e. V.
an der Fachhochschule Heilbronn
Max-Planck-Str. 39
7100 Heilbronn

*) Die vorliegende Arbeit wurde wesentlich gefördert durch die intensiven und fruchtbaren Diskussionen, die mit Unterstützung durch das Bundesverkehrsministerium im Rahmen von zwei speziellen Fachgesprächen geführt worden sind. Teilnehmer an diesen Fachgesprächen waren die Herren Dr. J. Grevsmühl (Bundesverkehrsministerium), Dr. R. Herz (Universität Karlsruhe), Dr. M. Herry (Innovaplan, München), U. Holz (Technische Universität Berlin), H. Kuhfeld (DIW, Berlin), Prof. Dr.-Ing. E. Kutter (Technische Universität Berlin) sowie Frau B. Tassaux (IVT Heilbronn) und der Verfasser.

Der Gedankenaustausch in dieser Diskussionsrunde hat entscheidend zur Vertiefung des Problemverständnisses und damit zur Ausgewogenheit der Darstellung beigetragen. Für den Inhalt der Arbeit zeichnet allerdings allein der Autor verantwortlich.