

INHALT DES HEFTES:

- | | |
|--|-----------|
| Die Rolle des Staates auf einem deregulierten
Güterverkehrsmarkt
- Marktzutritt, Wettbewerb, Sicherheit
Von Prof. Dr. Herbert Baum, Köln | Seite 125 |
| Eine zweigeteilte Abgassteuer zur Lösung
des Autoabgasproblems
Von Dipl.-Volksw. Helmut Neu, Essen | Seite 161 |
| Die Träger nationaler und internationaler Verkehrspolitik
und ihr Zusammenspiel in verkehrspolitischen
Entscheidungsprozessen
- Teil II -
Von Dipl.-Kfm. Borislav Bjelicic, Mannheim | Seite 177 |

Manuskripte sind zu senden an die Herausgeber:
Prof. Dr. Rainer Willeke
Prof. Dr. Herbert Baum
Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln
Universitätsstraße 22, 5000 Köln 41
Verlag - Herstellung - Vertrieb - Anzeigen:
Verkehrs-Verlag J. Fischer, Paulusstraße 1, 4000 Düsseldorf 1
Telefon: (02 11) 67 30 56, Telefax: (02 11) 6 80 15 44
Telex 8 58 633 vvfj
Einzelheft DM 20,25, Jahresabonnement DM 74,40
zuzüglich MwSt und Versandkosten
Für Anzeigen gilt Preisliste Nr. 7 vom 1. 1. 1978
Erscheinungsweise: vierteljährlich

Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, photographische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrophotos u. ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

V. St. C.
V. St. d.

Die Rolle des Staates auf einem deregulierten Güterverkehrsmarkt — Marktzutritt, Wettbewerb, Sicherheit

VON HERBERT BAUM, KÖLN

Inhalt

1. Einleitung
2. Marktzutritt
 - 2.1 Die These des Marktversagens
 - 2.2 Deregulierungserfahrungen
 - 2.3 Strukturkrise des Transportgewerbes?
 - 2.3.1 Preiserwartungen
 - 2.3.2 Wachstum der Güterverkehrsnachfrage
 - 2.3.3 Renditenentwicklung
 - 2.3.4 Kriterien des "contestable market"
 - 2.3.5 Marktaustrittsbarrieren
 - 2.4 Instabilitäten des Transportmarktes?
 - 2.4.1 Deregulierung als evolutorischer Prozeß
 - 2.4.2 Verzögerungen, Rigiditäten und Kapazitätsanpassungen
 - 2.5 Internationale Markteintritte unter verzerrten Wettbewerbsbedingungen
 - 2.5.1 Invasion der Ausländer?
 - 2.5.2 Exodus der Inländer?
 - 2.6 Marktzutrittspolitik unter Deregulationsbedingungen
 - 2.6.1 Qualitative Marktzugangsbedingungen
 - 2.6.2 Harmonisierungspolitik
 - 2.6.3 Marktbeobachtung
 - 2.6.4 Krisenmechanismus
3. Wettbewerb
 - 3.1 Neue Programmatik
 - 3.2 Konzentration und Marktbeherrschung
 - 3.3 Kartelle
 - 3.4 Mißbrauch von Marktmacht
 - 3.4.1 Ausbeutungsmißbrauch
 - 3.4.2 Behinderungsmißbrauch
 - 3.4.3 Mißbrauch von Nachfragemacht
 - 3.5 Wettbewerbsneutrale Verkehrsinfrastrukturpolitik
 - 3.6 Anpassungsbedarf der Wettbewerbspolitik

Anschrift des Verfassers:
 Prof. Dr. Herbert Baum
 Institut für Verkehrswissenschaft
 an der Universität zu Köln
 Universitätsstraße 22
 5000 Köln 41

Deutsche Fassung des Berichts "The role of government in a deregulated market - Access, competition, safety" für das 83. Round Table der Conférence Européenne des Ministres des Transport (CEMT) in Paris am 7./8. 12. 1989.

4. Verkehrssicherheit
 - 4.1 Verkehrssicherheit – ein ökonomisches Problem?
 - 4.2 Modal Split und Sicherheit
 - 4.2.1 Unfallrate und Verkehrsvolumen
 - 4.2.2 Unfallrate und Lkw-Anteil
 - 4.2.3 Substitution von Werkverkehr durch gewerblichen Straßengüterverkehr
 - 4.3 Konzentration und Verkehrssicherheit
 - 4.4 Vorschrifteneinhaltung
 - 4.5 Ausländeranteil und Verkehrssicherheit
 - 4.6 Ordnungspolitische Maßnahmen zur Steigerung der Verkehrssicherheit
 - 4.6.1 Rückkehr zur Regulation?
 - 4.6.2 Kontrollen und Sanktionen
 - 4.6.3 Qualitative Marktzugangsbedingungen
 - 4.6.4 Sonderkonzessionen
5. Ergebnis

1. Einleitung

Die Vollendung des EG-Binnenmarktes ab 1993 wird eine Deregulierung des Güterverkehrs herbeiführen. Dies gilt unmittelbar für den grenzüberschreitenden Verkehr zwischen den 12 EG-Mitgliedstaaten. Die Liberalisierungsschritte sind eingeleitet: Die Kontingente im Straßengüterverkehr werden bis 1992 sukzessive aufgestockt und danach freigegeben. Das obligatorische Preissystem wurde abgeschafft und ab 1. 1. 1989 durch Referenzpreise ersetzt. Die Arbeit zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen läuft auf vollen Touren.

Anders sind die Verhältnisse auf den jeweils nationalen, binnenländischen Verkehrsmärkten. Sie unterliegen de jure nach wie vor den einzelstaatlichen Marktordnungen. Allerdings wird erwartet, daß die Deregulierung des internationalen Verkehrs vor allem über die Kabotagefreigabe als ökonomischer Hebel auch auf die nationalen Märkte wirkt und dort „spin-off“-Effekte der Liberalisierung erzeugt. Wir wollen im folgenden annehmen, daß sich das Szenario „Deregulierung und Wettbewerb“ durchsetzen wird.

Welche Aufgaben hätte der Staat auf einem liberalisierten Verkehrsmarkt? Trotz der prinzipiellen Entstaatlichung bleiben wesentliche Aufgaben:

- Die Institutionalisierung einer liberalen Marktverfassung bedarf der politisch-administrativen Begleitung.
- Der Staat hat als Alternative zum bisherigen Regulationsregime ein Kontrollsurrogat bereitzustellen: Markt statt Hierarchie – Wettbewerbskontrolle statt kontrolliertem Wettbewerb.
- Die Deregulierung wird Allokation, Produktivität und Wachstum positiv beeinflussen. Störungen und Überraschungen sind jedoch nicht auszuschließen.¹⁾ Dafür ist Vorsorge zu treffen.

Qualität und Quantität des staatlichen Handlungsbedarfs hängen ab von den Wirkungen der Deregulation. Wirkungsrichtung und Wirkungsintensität determinieren den politischen Auftrag. Im folgenden wird daher die Frage, ob und warum staatliches Handeln erforderlich ist, im Vordergrund stehen. Daraus leitet sich dann ab, was zu tun ist.

Anwendungsfall ist der europäische Güterverkehrsmarkt mit Wettbewerbsbeziehungen zwischen Eisenbahn, Binnenschifffahrt und Straßengüterverkehr. Die Deregulationsproblematik kulminiert im Straßengüterverkehr; er rückt insofern häufig in den Mittelpunkt der Betrachtung. Das Wirkungsspektrum der Deregulierung ist vielschichtig (u. a. Nutzung der Straßeninfrastruktur, Umweltbelastungen, regionale Wirkungen, Einkommensverteilung). Die folgende Untersuchung beschränkt sich auf Marktzugang, Wettbewerb und Verkehrssicherheit.

1) Vgl. Surprises from Deregulation, in: American Economic Review, Vol. 78 (1988), S. 316 ff. (mehrere Beiträge).

2. Marktzugang

2.1 Die These des Marktversagens

Marktzutritte bzw. -austritte sind bei einer Liberalisierung von folgenden Anbietergruppen zu erwarten:

- etablierte gewerbliche Transportunternehmen, die ihre Kapazitäten ausweiten;
- Unternehmen des Güternahverkehrs, für die bisher der Fernverkehr verschlossen war;
- Unternehmen mit Werkverkehr, die bei einer Abschaffung des Beförderungsverbot für Dritte gewerbliche Transporte anbieten werden;
- Newcomer im Transportgeschäft, u. a. neue Selbständige;
- ausländische Transporteure, die verstärkt im grenzüberschreitenden Verkehr, aber aufgrund einer Kabotagefreigabe auch im Binnenverkehr expandieren werden;
- Marktaustritte von Kraftwagenspediteuren infolge einer deutlicheren Arbeitsteilung zwischen Speditions- und Transportunternehmen.

Gegen die Deregulierung des Verkehrsmarktes wird eingewendet, daß Anbieter und Nachfrager die Signale und Anreize des freien Marktes falsch verarbeiten und umsetzen könnten. Es käme zu Störungen der Allokation mit unerwünschten Folgen für die Qualität der Transportleistungen, den technischen Fortschritt, die Verkehrssicherheit, die Arbeitsbedingungen im Verkehrsgewerbe und den Umweltschutz. Um dem entgegenzuwirken, müsse der Staat entweder den Marktzutritt auch künftig kontrollieren oder zumindest für krisenhafte Zuspitzungen Regelungen treffen. Wettbewerb auf dem Güterverkehrsmarkt – so das Argument – sei nur unter staatlichem Vorbehalt möglich.

Die Konsequenzen des Marktversagens werden in folgenden Fehlentwicklungen gesehen:²⁾

- Chronische Marktzerüttung im Transportgewerbe infolge übersteigerter Markteintritte und blockierter Marktaustritte. Symptome seien Überkapazitäten, anhaltender Preisdruck, langfristig unbefriedigende Erträge, unterdurchschnittliche Entlohnung, Verfall der Leistungsqualitäten und Innovationsschwäche.
- Marktfluktuationen mit überschießenden zyklischen Markteintritten und -austritten. Ein Gleichgewicht auf neuem Niveau würde sich erst nach einem langwierigen, für die Volkswirtschaft verlustreichen Anpassungsprozeß einstellen. Leistungsstarke und -schwache Transportunternehmen würden gleichermaßen in die Turbulenzen des Marktes hineingezogen. Es käme zu einem ständigen Wechsel zwischen Überkapazitäten mit Entwertung von Kapital und Entlassungen von Arbeitskräften und Engpässen mit Preissteigerungen und Angebotsinsuffizienz.
- Unternehmenskonzentration im Transportgewerbe. Im freien Wettbewerb würden nur die stärksten Unternehmen überleben. Dadurch entstünde ein „Zwang zur Größe“, der

2) Kritische Analysen dazu geben: *Willeke, R.*, Zur Liberalisierung der Marktordnung des Straßengüterverkehrs, Kaarst 1984; *Hamm, W.*, Deregulierung im Verkehr als politische Aufgabe, Marburg 1988; *Seidenfus, H. St. u. a.*, Ordnungspolitische Szenarien zur Verwirklichung eines gemeinsamen europäischen Verkehrsmarktes, Teil A: Szenarien und ökonomische Wirkungszusammenhänge, Münster 1988; *Baum, H.*, Possibilities and Limits of Regulation in Transport Policy. European Conference of Ministers of Transport, Round Table No. 62, Paris 1983.

sich in Verdrängungswettbewerb, Fusionsschüben und Akkumulation von Marktmacht auswirken würde.

- Unfairer Wettbewerb auf internationalen Transportmärkten mit steigendem Marktanteil der Ausländer und einem verstärkten „Ausflaggen“ der inländischen Transportunternehmen. Dies könnte sich in einer Ausdünnung der Versorgung mit Verkehrsleistungen und in einer Verschlechterung der Leistungsqualitäten niederschlagen.

Dieses Trauma des Marktversagens ist in den europäischen Ländern unterschiedlich ausgeprägt. Es belastet vor allem die Länder, die bisher hoch reguliert waren. Länder, die den Wettbewerb erfahren und seine Vorteile erkannt haben, zeigen kaum Befürchtungen in dieser Richtung.

2.2 Deregulierungserfahrungen

Die aus der Liberalisierung drohenden Gefahren werden mit der „amerikanischen Deregulierungstragödie“³⁾ zu untermauern versucht. Tatsächlich ist es jedoch überaus schwierig, die Entwicklung der ökonomischen Parameter auf dem Transportmarkt der USA nach dem Motor Carrier Act (1980) eindeutig zu bewerten und schlüssige Kausalitäten herzuleiten. Die amerikanischen Exegeten vermitteln ein ganz unterschiedliches Bild, je nachdem aus welchem Interessenlager sie kommen.

Unbestritten sind folgende Fakten:⁴⁾

- Nach der Deregulierung ist es in den USA zu erheblichen Marktzutritten im Straßengüterverkehr gekommen. Von 1978 bis 1987 hat sich die Zahl der von der ICC zugelassenen gewerblichen Unternehmen von 17.000 auf 38.000 mehr als verdoppelt. Zugenommen haben vor allem Kleinunternehmer, die nur 1 bis 2 Lastzüge besitzen und selbst fahren („owner operators“). Die Zahl großer und mittlerer Firmen ist seit 1980 rückläufig.
- Die Konkursrate hat sich nach der Deregulierung deutlich erhöht. Vor 1980 gingen jährlich 250 Straßentransportunternehmen in Konkurs, seither sind es etwa 1000.
- Im Anschluß an die Deregulierung ist es zu einem starken Preisverfall und damit zu Rentabilitätseinbußen gekommen.
- In den letzten Jahren hat sich die Rentabilitätslage wieder normalisiert, teilweise wurden erhebliche Gewinnsteigerungen erzielt. Dies wurde durch Verbesserungen von Produktivität und Effizienz ermöglicht.
- Im Sammelgutverkehr (Less than Truck Traffic) hat die Konzentration der Unternehmen zugenommen.

Diese Marktentwicklungen sind jedoch nicht ausschließlich auf die Deregulierung zurückzuführen. Wesentlich hat die gesamtwirtschaftliche Situation den Preis- und Ertragsverfall und

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

4) *Barnekov, C.C.*, Die Bundesverkehrskommission (The Interstate Commerce Commission) und die Deregulierung des Straßengüterverkehrs in den USA, Manuskript, 30. September 1987; *Willis, D.K.*, Erfahrungen mit der Verkehrsmarktderegulierung in den USA, in: Verband der Automobilindustrie e. V. (Hrsg.), Vollendung des Europäischen Binnenmarktes im Verkehrssektor, 2. Symposium, 16. März 1989.

die Konkursrate beeinflusst. Die Deregulierung in den USA erfolgte genau in der Zeit, als die amerikanische Wirtschaft in die schlimmste Rezession seit der Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre geriet. Der hohe Dollarkurs zu Beginn der 80er Jahre ließ die Importe sprunghaft ansteigen, die Nachfrage und der Transport von Inlandsgütern sanken. Steigende Kosten (Kraftstoff, Haftpflichtversicherung) belasteten die Rentabilität. Preissenkungen waren außerdem nicht nur das Ergebnis des Wettbewerbsdrucks, sondern auch eine Folge steigender Effizienz.

In Großbritannien ist es nach der Deregulierung (Transport Act 1968) nicht zu gravierenden Marktstörungen gekommen:⁵⁾

- Die Anzahl der Markteintritte und -austritte ist zwar erheblich angestiegen, ohne daß dadurch jedoch länger dauernde Instabilitäten ausgelöst worden wären.
- Die Konkursrate erreichte im Transportgewerbe keine höheren Werte als in anderen Wirtschaftsbereichen.
- Die Wettbewerbsintensität im Güterverkehr ist relativ hoch. Dies äußert sich in Preisschwankungen, die vor allem konjunkturabhängig sind.
- Die Produktivität des Straßengüterverkehrs ist nach der Deregulierung deutlich gestiegen. Die Kapazitätsauslastung wurde erheblich verbessert.
- Die Wettbewerbsfähigkeit der Transportunternehmen wurde durch die Deregulierung gestärkt. Der Rückgang des Werkverkehrs ist ein Indiz dafür, daß die Leistungsqualitäten des Gewerbes verbessert wurden.

Die Deregulierungserfahrungen aus USA und Großbritannien können insgesamt die These eines Versagens des Markteintrittsmechanismus nicht bestätigen. Was ist für die EG-Liberalisierung zu erwarten?

2.3 Strukturkrise des Transportgewerbes?

Die Abschaffung der Kontingentierung im Straßengüterverkehr wird Marktzutritte auslösen. Eine Strukturkrise des Transportgewerbes mit übersteigerten Markteintritten, chronischen Überkapazitäten, Leistungsschwäche und Marktzerstückelung ist jedoch unwahrscheinlich. Angebotsschocks infolge der Marktöffnung werden durch die folgenden eintrittshemmenden Effekte abgeschwächt.

2.3.1 Preiserwartungen

Das im Vergleich zu freien Transportmärkten höhere Preisniveau auf dem bisher regulierten Markt bewirkt Markteintritte. Ihre Intensität wird jedoch dadurch abgeschwächt, daß die Newcomer ihre Entscheidung von dem „post-entry“-Preis und nicht vom „pre-entry“-Preis abhängig machen.⁶⁾ Sinkende Preise bei einsetzendem Marktzutritt und die Preisreaktionen der etablierten Konkurrenten begrenzen die Profitabilität von potentiellen Marktzutritten.

5) Bayliss, B.T., Die Deregulierung des Straßengüterverkehrs in Großbritannien, in: Internationales Verkehrswesen, 39. Jg. (1987), S. 11 ff.; Rickard, J., The Contribution of Liberalisation and Harmonisation to Efficiency Gains in Transport Sectors, in: ESTI-Conference on: 1992 - Common Transport Policy. Harmonisation of Competition Conditions, Brussels 18./19. 5. 1989.

6) Hay, D.A. and Morris, D.I., Industrial Economics. Theory and Evidence, Oxford 1979, S. 181 ff.

Der post-entry-Preis ist nur schwer abschätzbar. Prognosen für die Bundesrepublik Deutschland kommen zu dem Ergebnis, daß das Transportpreisniveau um 30 bis 40 % sinken wird.⁷⁾ Möglicherweise kommt es bei falschen Erwartungen („Preisillusion“) potentieller, z. B. kleingewerblicher Anbieter zu einem Überschießen der Markteintritte. Dies sind jedoch nur Friktionen, die sich in einem dynamischen Anpassungsprozeß bis zur Erreichung eines neuen Marktgleichgewichts wieder abbauen. A la longue wird das Entscheidungskalkül auf Basis des post-entry-Preises dem Marktzutrittsgeschehen seine Dramatik nehmen.

Die Liberalisierung wird vor allem zu einer Änderung der Preisstruktur führen.⁸⁾ Der Preisdruck wird relativ gering bleiben in Marktsegmenten, wo hohe qualitative Ansprüche an die Verkehrsleistungen gestellt werden und bei Leistungen, die über den reinen Transportvorgang hinausgehen (z. B. logistische Ketten). Diese Ansprüche nehmen im Wachstumsprozeß der Wirtschaft zu. Auf Märkten mit geringen Qualitätsansprüchen, wo der reine Transportvorgang im Vordergrund steht, ist mit erheblich stärkeren Preissenkungen zu rechnen.

2.3.2 Wachstum der Güterverkehrsnachfrage

Der Straßengüterverkehr wird infolge der globalen Wirtschaftsentwicklung, des Integrationseffektes des EG-Binnenmarktes und der Deregulierung des Verkehrsmarktes stark wachsen.

Aufgrund von ökonomischen und demoskopischen Schätzungen der Preiselastizität der Nachfrage im Güterverkehr haben wir festgestellt,⁹⁾ daß die verladende Wirtschaft auf Preisänderungen relativ stark reagiert. Potentiell löst die Liberalisierung beträchtliche Nachfragewanderungen zwischen den Verkehrsträgern aus. Der entscheidende Deregulationseffekt wird jedoch die Substitution von Werkverkehr durch gewerblichen Transport sein. Die verladende Wirtschaft wird immer mehr dazu übergehen, qualifizierte und dann auch billigere Leistungen des Transportgewerbes einzukaufen.

Prognosen und eigene Schätzungen zeigen für das Verkehrswachstum in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 2000 das folgende Bild:¹⁰⁾

Eisenbahn und Binnenschifffahrt haben nur leichte Zuwächse, der Straßengüterverkehr wird stark anwachsen. Dies gilt insbesondere im internationalen Verkehr. Infolge der Deregulierung wird sich das Transportaufkommen im Straßengüterverkehr insgesamt jedoch nur geringfügig (wegen des Rückgangs des Werkverkehrs) ändern. Die günstigen Wachstumsperspektiven des Straßengüterverkehrs werden die Neigung zu Markteintritten verstärken. Die Ursache dafür liegt allerdings nicht in der Deregulierung, sondern in der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung.

7) Planco Consulting, Ordnungspolitische Szenarien zur Verwirklichung eines gemeinsamen europäischen Verkehrsmarktes. Teil B: Quantitative ökonomische Wirkungsanalysen, Essen 1988, S. 4–39 ff.

8) Seidenfus, H. St. u. a., Ordnungspolitische Szenarien ..., a.a.O., S. 5–3 ff.

9) Baum, H. unter Mitarbeit von Gierse, M., Maßmann, C., Preiselastizitäten der Nachfrage im Güterverkehr. Empirische Untersuchung über das zu erwartende Verhalten der Verlader, Essen 1988.

10) Vgl. Arbeitsgemeinschaft Prognos/Beratergruppe Verkehr und Umwelt, Güterverkehrsprognosen 2000/2010 für die Bundesverkehrswegeplanung, Basel/Freiburg 1989. Zur Aufteilung der Verkehrsprognose nach Wachstums-, Deregulations- und Integrationseffekt vgl. Baum, H., Verkehrsprognose und Anpassungsstrategien, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 60. Jg. (1989), S. 38 ff.

2.3.3 Renditenentwicklung

Die Marktzutrittsneigung hängt entscheidend von der Rentabilitätsperspektive ab. Das Straßengüterverkehrsgewerbe in der Bundesrepublik klagt seit langem über die schlechte Gewinnsituation. Nur noch 6 % der Transportfirmen hätten eine tragfähige Rendite. Mehr als ein Viertel der Unternehmen hat praktisch kein Eigenkapital.¹¹⁾ Auf der anderen Seite zeigen die Preise für Konzessionen (150 000 bis 200 000 DM), daß beachtliche Gewinne erwirtschaftet werden. Am Vorabend der Deregulierung ist die Rentabilitätslage des Transportgewerbes jedenfalls nicht so desolat, als daß dadurch Newcomer abgeschreckt würden.

Auch die These der Renditeschränkung infolge der Liberalisierung ist nicht überzeugend. Umsatzrückgänge infolge von Preissenkungen werden durch Steigerungen der Tonnage und innovative Leistungsangebote teilweise ausgeglichen. Potentielle Gewinnrückgänge werden aufgefangen von Steigerungen der Produktivität und der Marktflexibilität.

Nach der Deregulierung werden sich Gewinn disparitäten einstellen. Unternehmen mit überwiegender Spediteurfunktion werden infolge günstigerer Preise für Transportleistungen Gewinnsteigerungen erzielen. Reine Transportunternehmen und Kraftwagenspediteure werden dagegen eine Gewinnkompression verzeichnen.

2.3.4 Kriterien des „contestable market“

Der Marktzutritt potentieller Anbieter hängt außer von der Gewinnerwartung wesentlich von der Bestreitbarkeit des Marktes ab, die unter folgenden Bedingungen gegeben ist:¹²⁾

- Etablierte Unternehmen und potentielle Konkurrenten müssen Zugang zu gleicher Technologie haben. Im Transportgeschäft bestehen keine economies of scale, die Märkte für Fahrzeuge stehen allen Interessenten offen.¹³⁾ Größenvorteile bestehen allerdings im Speditionsbereich (Lager-, Umschlags- und Kommunikationsinfrastruktur).
- Der Marktaustritt muß kostenlos sein, d. h. es dürfen keine sunk costs (z. B. Liquidationsverluste von Kapitalgütern) existieren. Die Transportmittel (Fahrzeuge) stellen zwar fixe Kosten dar, aufgrund ihrer Veräußerbarkeit und räumlichen Mobilität jedoch keine sunk costs („Kapital auf Rädern“). Anders verhält es sich mit dem Verteiler- und Kommunikationsnetz im Speditionssektor, das weitgehend immobil und somit schwer wiederveräußerbar ist. „Hit-and-run“-Strategien sind im Speditionssektor dadurch ausgeschlossen.
- Es dürfen keine nennenswerten Informations- und Transaktionskosten entstehen. Die Deregulierung wird auf dem Güterverkehrsmarkt die Informationskosten hinsichtlich der Preise und Leistungskonditionen erhöhen.

Zusammenfassend ergibt sich, daß die Transportmärkte des Straßengüterverkehrs und der Binnenschifffahrt den Bedingungen des contestable market recht nahe kommen. Demgegen-

11) Bundesverband des Deutschen Güterfernverkehrs (BDF) e. V., Jahresbericht 1987/88, Frankfurt/Main 1987, S. 18 ff.

12) Baumol, W.J., Panzar, J.C., Willig, R.D., Contestable Markets and the Theory of the Industry Structure, New York 1982.

13) McMullen, 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.

über sind die Bedingungen auf dem Markt für Speditionsleistungen nicht erfüllt, so daß hier Marktzutritts hemmnisse bestehen.

2.3.5 Marktaustrittsbarrieren

Aufgrund amerikanischer Erfahrungen wird befürchtet, daß Marktaustritte von Transportfirmen verzögert erfolgen oder blockiert sind. Auf sinkende Preise und Profite würden die Unternehmen nicht mit Marktaustritten antworten. Vor allem kleingewerbliche Transporter („owner operators“) halten ihr Angebot solange aufrecht, als noch ihre laufenden Ausgaben gedeckt werden. Die Preisuntergrenze, bei der der Marktaustritt erfolgt, liegt sehr tief.

Begünstigt wird dieses Verhalten von der Kostenstruktur im Transportgewerbe. Nur 30 % der Gesamtkosten im Straßengüterverkehr gelten als variabel (d. h. abhängig von der Kilometerleistung), 70 % sind Fixkosten. Bei der Akquisition von Transportaufträgen würden von den Unternehmen die als fix geltenden Zeitkosten optimiert und dafür höhere variable Kosten in Kauf genommen.

Empirische Untersuchungen scheinen einen Trend zur „neuen Selbständigkeit“ (z. T. als Subunternehmer) erkennen zu lassen. Der Schritt in die Selbständigkeit wird als Alternative zur Arbeitslosigkeit gesehen. Das neue Unternehmertum hätte dabei schlechte Konditionen: kein Kapital außer der eigenen Arbeitskraft, Abhängigkeit meist von einem Auftraggeber, geringe Möglichkeiten, andere Aufträge zu bekommen.¹⁴⁾

Die praktische Bedeutung eines solchen Persistenz-Verhaltens ist jedoch umstritten. Im Transportgeschäft verdienen die neuen Unternehmer oft erheblich mehr als in früheren Arbeitsverhältnissen. Die Hauptkostenblöcke (Zinsen und Tilgung für das Fahrzeug, Kraftstoff, Versicherung) führen zu unmittelbaren Ausgaben, wodurch ein rentierlicher Verbleib am Markt erschwert wird. Bestimmte Kosten (Wartung, Reparatur) können zeitlich zwar hinausgeschoben werden. Sie werden aber fällig, wenn der Unternehmer keine Betriebsstilllegung riskieren will. Gewisse Spielräume bestehen bei der eigenen Entlohnung (Verzicht auf Unternehmerlohn, keine Vergütung für mithelfende Familienangehörige). Ob eine Tendenz zur „Selbstaubeutung“ auf die Dauer vorherrschen wird, ist – auch angesichts des sozialen Sicherungssystems – überaus fraglich. Daß der Marktaustritt im Transportgewerbe funktioniert, zeigt die Vergangenheit. Bei entsprechenden Marktsignalen hat eine Vielzahl von kleinen Unternehmen mit Markteintritten und -austritten reagiert. „Die Vorstellung, kleine Verkehrsunternehmen seien wirtschaftliche Selbstmörder, ist wirklichkeitsfremd und widerspricht den Erfahrungen.“¹⁵⁾ Wenn es kleingewerblichen Transportunternehmen tatsächlich gelingt, ihre Leistungen mit geringeren Kosten oder unter Verzicht auf bestimmte Kosten zu erbringen, so ist dies volkswirtschaftlich nur erwünscht. Der Kostenwettbewerb wird dadurch intensiviert und der technische Fortschritt gefördert. Die Marktwirtschaft würde falsch verstanden, wenn eine Deckung der branchendurchschnittlichen Kosten über den Preis garantiert werden sollte. Eine Grenze des Preiswettbewerbs wird nur dann erreicht, wenn dadurch Kapazitätsteile vernichtet werden, die für eine langfristige Versorgung mit Verkehrsleistungen benötigt werden. Diese Gefahr zeichnet sich – wie die Analyse potentieller Marktturbulenzen zeigen wird – jedoch nicht ab.

14) Lührssen, H., Chef aus Not, in: Die Zeit, Nr. 19 vom 5. 5. 1989, S. 32.

15) Hamm, W., Deregulierung ..., a.a.O., S. 89.

2.4 Instabilitäten des Transportmarktes?

Ein anderes Argument des Marktversagens ist eine drohende Instabilität des deregulierten Güterverkehrsmarktes. Nicht chronische Überkapazitäten, sondern schockartige Anpassungsprozesse in Sequenzen von Markteintritten und -austritten seien die Quelle volkswirtschaftlicher Verluste der Liberalisierung (u. a. Vernichtung von Kapital und Know-how, Qualitätsverschlechterungen).

2.4.1 Deregulierung als evolutorischer Prozeß

Die Deregulierung wird nicht abrupt einsetzen, sondern in einem evolutorischen Prozeß ablaufen. Dies wird die Zyklik des Markteintritts- und -austrittsgeschehens zeitlich strecken und in ihrer Intensität dämpfen. Ein Teil der Deregulierungsschritte ist eingeleitet (Aufstockung der Kontingente und Referenztarife im grenzüberschreitenden Verkehr, Preissenkungen im nationalen Verkehr). Nach unseren Berechnungen sind im nationalen Verkehr der Bundesrepublik Deutschland bisher (Stand 1988) allenfalls 10% des prognostizierten Deregulationspotentials ausgeschöpft. Der Haupteffekt der Liberalisierung wird also erst nach 1993 im Laufe von mehreren Jahren marktwirksam werden.

2.4.2 Verzögerungen, Rigiditäten und Kapazitätsanpassung

Marktinstabilitäten (im Sinne von cobweb-Prozessen) können von Verzögerungen und Rigiditäten der Marktparameter (Output, Kapazität, Nachfrage) erzeugt werden. Derartige Inflexibilitäten führen dazu, daß durch Fehleinschätzungen der Anbieter die Anpassung zu einem neuen Gleichgewicht erschwert wird.

Derartige Funktionsmängel des Marktes sind für den Güterverkehrssektor nicht typisch. Bei Markteintritten werden auf einem freien Markt die Preise relativ schnell sinken. Die Nachfrage der verladenden Wirtschaft reagiert mit nur kurzer Zeitverzögerung.

Offen ist dagegen die Verzögerungsintensität bei Marktaustritten. Das Problem wird jedoch dadurch entschärft, daß Kapazitätsausweitungen bei einer Liberalisierung in der ersten Phase von den etablierten Unternehmen vorgenommen werden. Echte Newcomer reagieren mit Eintritten nur mit mehrjährigen Verzögerungen.¹⁶⁾ Dies resultiert daraus, daß die Planung eines Engagements in einem neuen Gewerbe Zeit erfordert. Etablierte, große Unternehmen arbeiten annähernd industriell und weisen deutlich geringere Marktaustrittsverzögerungen auf als Marktneulinge. Aufgrund der zeitlichen Eintrittsunterschiede kommt es nicht zu einer Überschwemmung des Marktes mit Newcomern. Insofern wird das Problem der Marktaustrittsstörung entschärft.

Auch bei Angebotsausweitungen ist eine unverzögerte Reaktion möglich, wodurch ungleichgewichtige, erratische Marktschwankungen vermieden werden. Dazu bestehen Spielräume über eine verbesserte Kapazitätsauslastung, über eine relativ hohe Outputelastizität und über die schnelle Beschaffbarkeit der Transportmittel. Gewisse Hemmnisse werden mitunter in der Binnenschifffahrt gesehen. Wegen der langen Bauzeiten der Binnen-

16) So die Beobachtung für die USA, vgl. *Aden, K.*, Die Deregulierung des Straßengüterverkehrs der Vereinigten Staaten von Amerika - Eine Analyse ihrer Inhalte und Auswirkungen, Göttingen 1987, S. 99 ff.

schiffe kämen diese auf den Markt, wenn die Nachfrage unter Umständen auf andere Verkehrsarten abgewandert sei. Die hohen Kapitalkosten würden einen anschließenden Marktaustritt verhindern. Der Markt würde damit durch ein überhöhtes Angebot belastet.

Die hauptsächliche Störkomponente liegt nicht im privaten Transportgewerbe, sondern vor allem in der Infrastrukturpolitik des Staates. Investitionen in die Verkehrswege erfordern lange Ausreifungszeiten und sind weitgehend irreversibel gegenüber Korrekturen. Engpässe in der Infrastruktur schlagen auf die Märkte für Transportleistungen durch und erzeugen dort zyklische Schwankungen. Diese besondere Bedeutung der Infrastruktur für die Marktstabilität spricht dafür, die Infrastrukturinvestitionen in eine integrierte, langfristig ausgerichtete Verkehrswegeplanung einzubinden und diese an der Nachfrageentwicklung zu orientieren.

2.5 Internationale Markteintritte unter verzerrten Wettbewerbsbedingungen

Im internationalen Wettbewerb auf einem deregulierten Verkehrsmarkt bestehen infolge ungleicher Wettbewerbsbedingungen für einige Länder Vorteile, für andere dagegen Nachteile. Transportunternehmen aus bevorteilten Ländern würden bei einer Liberalisierung verstärkt mit Markteintritten reagieren und die diskriminierten inländischen Firmen verdrängen. Die Unterschiede in den Wettbewerbsbedingungen würden außerdem die Tendenz des „Ausflaggens“ fördern. Diese Entwicklung würde Wohlfahrt und Versorgung der inländischen Wirtschaft schädigen. Dies wiederum begründe einen Regulationsbedarf der nationalen Verkehrspolitik zur Protektion der inländischen Transportindustrie.

2.5.1 Invasion der Ausländer?

Die internationale Konkurrenz im Güterverkehr wird auf dem EG-Binnenmarkt erheblich an Bedeutung gewinnen. Dies gilt insbesondere im Straßengüterverkehr.

Wer im internationalen Wettbewerb gewinnen und verlieren wird, hängt ab von der Leistungsfähigkeit der Unternehmen, den geographischen Bedingungen, dem Wirtschaftspotential und der politischen Unterstützung.

- Einige Länder haben ihre Transportindustrie in der Vergangenheit fit für Europa gemacht. Diese Vorsprünge werden sich auszahlen. Vor allem in den Niederlanden wurden frühzeitig optimale Unternehmensgrößen, Leistungseffizienz und Innovationen gefördert. In anderen Ländern (so z. B. in der Bundesrepublik) wurde dagegen von den Gewerbeverbänden viel gejammert über die aufdämmernde Auslandskonkurrenz. Stoßrichtung war die Verhinderung von Wettbewerb auf politischem Weg. Diese Wettbewerbsaversion wird den Unternehmen schaden.
- Für bestimmte Länder gibt es verkehrsgeographische Vorteile, z. B. für die Niederlande aufgrund der überragenden Bedeutung der Rheinmündungshäfen. Die geographische Kernlage der Bundesrepublik Deutschland in Europa mit dem größten Transportaufkommen bietet erhebliche Anreize für Markteintritte von Ausländern. Das deutsche Gewerbe hat demgegenüber nur ein reduziertes Interesse z. B. an Kobotageverkehren im Ausland.

- Vor- und Nachteile bestehen aufgrund unterschiedlicher Wettbewerbsbedingungen (u. a. fiskalische Belastung, soziale und technische Vorschriften, Subventionen). Sie begründen den Harmonisierungsbedarf.

Prognosen – etwa für die Bundesrepublik Deutschland – befürchten eine Überschwemmung des Marktes mit ausländischen Transporteuren.¹⁷⁾ Aufgrund der Aufstockung der EG-Kontingente würde sich im Verhältnis zu 1987 nach 1992 die Zahl der ausländischen Lkw in der Bundesrepublik verdreifachen. Diese Schätzungen sind jedoch rein kapazitätsorientiert. Tatsächlich wird sich der Marktanteil ausländischer Transportunternehmen nicht nach der Zahl der Konzessionen, sondern nach der künftigen Nachfrage richten. Zwar werden im internationalen Verkehr erhebliche Zuwachsraten erwartet, die jedoch deutlich unter der Wachstumsrate des oben geschätzten Angebotspotentials bleiben. Das Marktpotential ausländischer Unternehmen wird wesentlich davon abhängen, in welchem Ausmaß eine Wettbewerbsharmonisierung durchgesetzt wird. Erfolge in dieser Hinsicht werden der Wachstumsperspektive des Ausländeranteils ihre Problematik nehmen.

2.5.2 Exodus der Inländer?

Eine andere Fehlentwicklung aus diskriminierenden internationalen Wettbewerbsbedingungen könnte das „Ausflaggen“ inländischer Transportunternehmen sein, d. h. die Verlagerung des Firmensitzes in das Ausland und Bedienung der bisherigen Märkte von dem neuen Unternehmensstandort.

Warum ist Ausflaggen unerwünscht? Autarkieverlust ist angesichts der hohen Angebotselastizität auf dem EG-Binnenmarkt kein Argument. Negative Wirkungen können sich auf die Beschäftigung im Inland (Arbeitsmarkt, Absatz der Automobilindustrie) oder die Arbeitsbedingungen („soziales Dumping“) ergeben. Bedenken bestehen auch im Hinblick auf die Verkehrssicherheit. Ausländer haben im Verhältnis zu deutschen Transporteuren eine höhere Verstoßquote bei Sozialvorschriften und Höchstgeschwindigkeiten, sie haben laschere technische Fahrzeugkontrollen und sind resistenter gegen Sanktionen. Die zunehmende Marktdistanz ausgeflaggter Unternehmen erschwert die Disposition, die Kapazitätsauslastung verschlechtert sich, die Verkehrsleistungen werden mit höheren Fahrleistungen erbracht, die Belastung der Straßeninfrastruktur steigt.

Wird Ausflaggen ein wesentliches Problem sein? Die Aufteilung des Transportvolumens zwischen inländischen und ausgeflaggten Transportfirmen wird bestimmt von Kosten- und Effizienzunterschieden auf den beiden Segmenten des internationalen Verkehrsmarktes:¹⁸⁾

- Eine erfolgreiche Harmonisierungspolitik in Europa wird die künstlichen Kostendiskrepanzen verringern. In einem gewissen Ausmaß werden Kostenunterschiede allerdings bestehen bleiben (Löhne, Unternehmensteuern, Kapital- und Managementkosten).
- Der kosteninduzierte Anreiz zum Ausflaggen wird durch inverse Effizienzunterschiede zum Teil kompensiert. Bei Standortverlagerungen ins Ausland lassen Marktnähe und Kundenpräsenz teilweise nach, Transaktions- und Informationskosten steigen.

17) Bundesverband des Deutschen Güterfernverkehrs (BDF) e. V., Jahresbericht 1986/87, a.a.O., S. 17 f.

18) *Yannopoulos, G.N.*, The Economics of „Flagging Out“, in: *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 22 (1988), S. 197 ff.

Angesichts dieser Determinanten wird die Dualität des internationalen Verkehrsmarktes im Straßengüterverkehr kein schwerwiegendes Problem sein. Bereits heute ist ein Trend zu europäischen Transportunternehmen und Speditionsfirmen mit Niederlassungen und Kooperationen im Ausland zu beobachten. Dieser Prozeß der „Europäisierung“ wird sich im Binnenmarkt fortsetzen und verstärken. Das Problem der juristischen Nationalität wird in 15 oder 20 Jahren von der wirtschaftlichen Realität überholt sein: „Quelle est la nationalité d'une entreprise de transport de droit belge, qui utilise des véhicules de marque allemande, qui emploie des conducteurs portugais, et dont le capital est majoritairement détenu par un groupe hollandais?“¹⁹⁾

2.6 Marktzutrittspolitik unter Deregulationsbedingungen

2.6.1 Qualitative Marktzugangsbedingungen

Subjektive, auf die Qualität der Transportunternehmer bezogene Marktzugangsbedingungen sollten auf einem liberalisierten Verkehrsmarkt bestehen bleiben. Sie bilden kein objektives (quantitatives) Wettbewerbshindernis, da in der Person des potentiellen Unternehmers begründet ist, ob er sie erfüllen kann. Qualitative Marktzugangsbeschränkungen sollen sicherstellen, daß ein Zustrom von unqualifizierten Transportunternehmern mit entsprechenden Risikopotentialen für die ökonomische Marktstabilität unterbleibt.

Als Ausgleich zur Abschaffung der quantitativen Marktzugangssperren ist für den grenzüberschreitenden Verkehr in der EG eine Verschärfung der qualitativen Marktzugangsbedingungen vorgesehen:²⁰⁾

- Die persönliche Zuverlässigkeit ist nicht erfüllt, wenn gegenüber dem Antragsteller eine schwere strafrechtliche Verurteilung erfolgt ist, oder ihm die Eignung für den Beruf des Verkehrsunternehmers abgesprochen wurde, oder ihm schwere Verstöße gegen Vorschriften über Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen sowie über die Güterbeförderung nachgewiesen wurden.
- Die finanzielle Leistungsfähigkeit ist gegeben, wenn die zur ordnungsgemäßen Inbetriebnahme und Führung des Unternehmens erforderlichen finanziellen Mittel verfügbar sind. Es gilt eine Eigenkapital-Restriktion von mindestens 3000 Ecu je Fahrzeug oder 150 Ecu je Tonne zulässiges Gesamtgewicht der eingesetzten Fahrzeuge.
- Die fachliche Eignung ist gegeben, wenn in einer schriftlichen Prüfung die Kenntnisse nachgewiesen wurden, oder wenn praktische Erfahrungen von mindestens 5 Jahren in leitender Position in einem Verkehrsunternehmen vorliegen, oder wenn bestimmte Hochschuldiplome erworben wurden.

Qualitative Marktzugangsbeschränkungen und ihre Verschärfung bieten nur einen begrenzten Schutz gegen Fehlentwicklungen des Marktes. Sie sichern bestimmte Mindestvoraussetzungen für den Wettbewerb. Der Wettbewerbsprozeß und das Marktergebnis hängen vom Verhalten ab, das sich unabhängig von den Voraussetzungen entwickeln kann. So sind die

19) *Bernadet, M.*, Portée et contenu d'une politique d'harmonisation a l'intérieur et entre les modes de transport, in: *European Society of Transport Institutes, 1992 - Common Transport Policy ...*, a.a.O., S. 2.

20) Änderung der Richtlinie 74/561/EWG über den Zugang zum Beruf im Güterkraftverkehr. Richtlinienentwurf des Rates der EG vom 12. 4. 1989.

Kriterien der persönlichen Zuverlässigkeit und der Sachkunde keine Garantie gegen übersteigerte Markteintritte. Die finanzielle Leistungsfähigkeit bietet keine Gewähr für rechtzeitige Marktaustritte. Der Zusammenhang von qualitativen Zugangsbedingungen und Funktionsstabilisierung des Wettbewerbs unterstellt die Hypothese, daß derjenige, der die Voraussetzungen erfüllt, eine bessere Markttransparenz und rationalere Erwartungen hat. Dies mag in einem gewissen Umfang so sein. In diesem Sinne sind auch die Empfehlungen von Verbandsorganisationen an die Transportunternehmen zu sehen, bessere Kostenrechnungssysteme aufzubauen, kritischer zu kalkulieren und nicht zu jedem Preis Transportaufträge zu akzeptieren.

Natürlich ließen sich die Anforderungen hochschrauben. Ein Beispiel wäre eine höhere Mindest-Eigenkapitalquote. Sie könnte jedoch zu einer suboptimalen Kapazitätsdimensionierung führen. Außerdem könnten sich Anreize zu vermehrten Investitionen in nicht kapitalregulierte Bereiche (z.B. EDV-Anlagen) ergeben, während Investitionen in Lastkraftfahrzeuge unterbleiben. Es ist auch nicht auszuschließen, daß sich eine Mindest-Eigenkapitalquote zu einer Marktzutrittsbarriere entwickelt.²¹⁾ Wesentlich höhere Zulassungsstandards führen wieder zurück in die Regulierung. Diese Grenze muß beachtet werden. Ansonsten würden die Liberalisierungsvorteile preisgegeben, ohne daß dafür der Effekt der Marktstabilisierung eingetauscht würde.

2.6.2 Harmonisierungspolitik

Ein harmonisierungspolitischer Handlungsbedarf wird gelegentlich mit folgendem Argument für überflüssig gehalten: Das Inland sollte künstlich verbilligte Transportangebote des Auslandes – finanziert aus Subventionen – quasi als „Geschenk“ des Auslandes akzeptieren. Das Inland sollte seine Produktion von Verkehrsleistungen entsprechend einschränken und seine Ressourcen auf andere Güter, bei denen das Ausland komparative Nachteile hat, umdistribieren. Die Nettowohlfahrt des Inlandes würde dadurch steigen.

Eine solche „Verzichtsstrategie“ würde dazu führen, daß nicht die leistungsfähigsten Unternehmen zum Zuge kämen, sondern die am höchsten subventionierten Transporteure. Die internationale Arbeitsteilung würde ineffizient. Die Gemeinschaft und jedes einzelne Land würden an Wohlfahrt verlieren.

Die Harmonisierung als indirektes Mittel der Marktzugangsregulierung im grenzüberschreitenden Verkehr bleibt daher eine wichtige Aufgabe der Politik. Die EG-Kommission hält ihre Arbeit auf diesem Gebiet für einen Erfolg. Für die Sozialvorschriften und die technischen Vorschriften hat der EG-Ministerrat Beschlüsse gefaßt.²²⁾ Zur fiskalischen Harmonisierung hat die Kommission ihren Vorschlag vorgelegt.

Die Harmonisierungsrichtlinien sind das Ergebnis politischer Kompromisse. Sie sind in Theorie und Ausgestaltung nicht unumstritten.²³⁾ Daraus entwickeln sich zwei kontroverse

21) Seidenfus, H. St. u. a., Ordnungspolitische Szenarien ..., a.a.O., S. 6–25 ff.

22) Erdmenger, J., Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen in der EG-Verkehrspolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 59. Jg. (1988), S. 188 ff.

23) Aberle, G., Harmonisierung und Lenkung – Facetten der EG-Straßengüterverkehrspolitik in den 90er Jahren, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 60. Jg. (1989), S. 117 ff.

Positionen: Die eine Richtung fordert Nachbesserungen. Die andere Meinung hält mit dem bisherigen Regelwerk das Problem der Wettbewerbsverzerrungen für angemessen gelöst:

- Eine perfekte Harmonisierung ist nicht zu erreichen. In bestimmten Bereichen (z.B. Bußgelder, Sozialvorschriften) werden nationale Unterschiede bestehen bleiben.
- Die Auswirkungen von Unterschieden in den sozialen und technischen Bedingungen auf die Kosten der Transportunternehmen erweisen sich als relativ gering.²⁴⁾ Kostenvorteile aufgrund der Vorschriften werden durch unternehmerische Anpassungen teilweise ausgeglichen (z.B. längere Arbeitszeiten durch Verbesserungen in Disposition und Organisation), Größenvorteile werden durch Kostensteigerungen reduziert (z.B. größere Fahrzeugeinheiten haben höhere Anschaffungs- und Betriebskosten).
- Eine wesentliche Aufgabe der Zukunft wird darin bestehen, die Anwendung und Einhaltung der Vorschriften zu sichern. Rechtliche und faktische Möglichkeiten dazu bestehen (u.a. Vertragsverletzungsverfahren beim Europäischen Gerichtshof, Einflußnahme der EG-Kommission).
- Erhebliche Probleme werden sich möglicherweise im Bereich staatlicher Subventionen stellen (z.B. Wegekosten, Investitionshilfen, Deckung von Verlusten). Es muß damit gerechnet werden, daß Subventionsdisparitäten – um die eigene Transportmittelindustrie zu fördern – auch weiterhin existieren werden.

Um einen überschießenden Markteintritt ausländischer Transportunternehmen aufgrund von Steuervorteilen (Kraftfahrzeugsteuer) zu verhindern, hatte die deutsche Regierung die Erhebung einer Straßenbenutzungsgebühr für Lastkraftfahrzeuge ab 1.7.1990 geplant. Für die deutschen Fuhrunternehmen sollte die Abgabe neutral sein, d. h. sie sollten bei der Kraftfahrzeugsteuer um den entsprechenden Betrag entlastet werden. Vom Europäischen Gerichtshof wurde im Juni 1990 die deutsche Schwerverkehrsabgabe wegen der Wettbewerbsbenachteiligung ausländischer Transporteure untersagt.

Das Mittel der Wahl wäre zweifellos eine europäische Harmonisierung der Kraftfahrzeugsteuer auf mittlerem Niveau unter Beibehaltung des Nationalitätsprinzips gewesen.²⁵⁾ Da aber die anderen EG-Mitgliedländer zu diesem Kompromiß (mit Erhöhungen ihrer Kraftfahrzeugsteuern) nicht bereit waren, war der Kompensationsversuch durch die Bundesrepublik nach dem Territorialprinzip in der Sache richtig.

Umstritten ist allerdings, ob die deutsche Position nicht von vornherein zu rigide war und den anderen EG-Ländern ein zu hohes Steuerniveau aufzwingen wollte. Es wird vermutet,²⁶⁾ daß die deutsche Verkehrspolitik sich mit diesem Alleingang der disziplinierenden Wirkung des Nationalitätssystems entziehen wollte. Dies wiederum nährt den Verdacht, daß in der Bundesrepublik die Kraftfahrzeugsteuer als Potential zu interventionistischer Lenkung des Verkehrsmarktes (Entlastung der Autobahnen, Sanierung der Eisenbahn, Umweltschutz) erhalten und durch eine neue Abgabe ausgeweitet werden sollte.

24) Bernadet, M., Portée ..., a.a.O.

25) Aberle, G., Harmonisierung ..., a.a.O., S. 117 ff.

26) Deutscher Industrie- und Handelstag, Lkw-Besteuerung in der EG, 22.12.1988; derselbe, Entwurf des Gesetzes über Straßenbenutzungsgebühren für schwere Lastkraftfahrzeuge, 23.3.1989.

Eine fiskalische Kompensation muß - wenn sie auf Dauer bestehen bleibt und nicht nur als ein Hebel zur Harmonisierung fungiert - als integrationsfeindlich eingestuft werden. Das Territorialitätsprinzip perpetuiert die Staatsgrenzen in der EG als Steuergrenzen. Die Gefahr von Retorsionen der anderen Länder kann nicht ausgeschlossen werden.

Inwieweit die deutsche Regierung für diese „verkehrs- und europapolitische Unvernunft“ allein verantwortlich zeichnete, mag dahingestellt sein. Richtig ist jedoch, daß Kompromißangebote des Auslandes zur Steuerangleichung erst zu dem Zeitpunkt kamen, als erkennbar wurde, daß die Bundesregierung Ernst machte. Nach der Entscheidung des EuGH stehen die Mitgliedstaaten erneut vor der Aufgabe, einen tragfähigen Harmonisierungskompromiß zu erarbeiten. Ziel sollten möglichst geringe Unterschiede in den Bemessungsgrundlagen und Steuersätzen der Kraftfahrzeugsteuer sein, so daß allen Unternehmen in der EG weitgehend vergleichbare künstliche Kostenbelastungen entstehen.

2.6.3 Marktbeobachtung

Der Übergang zu einem liberalen Verkehrsmarkt mit steigender Wettbewerbsintensität und abnehmender Markttransparenz birgt Risiken, die eine marktpolitische Vorsorge erfordern. Um Fehlentwicklungen erkennen zu können, bedarf es geeigneter Marktindikatoren, einer systematischen statistischen Beobachtung und einer ökonomisch zutreffenden Interpretation.²⁷⁾

Die EG hat 1979 ein Marktbeobachtungssystem im Güterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten eingeführt, das als Probelauf dient; es weist folgende Indikatoren aus: Verkehrsleistungen, Konjunkturlage sowie Preis- und Kostenentwicklung für die verschiedenen Verkehrsarten. In einem künftigen Marktbeobachtungssystem müßten folgende Lücken und Mängel beseitigt werden:²⁸⁾

- Die Datenerfassung sollte im Straßengüterverkehr um Dreiländer-, Transit- sowie Kabotageverkehre erweitert werden.
- Um strukturelle Ungleichgewichte diagnostizieren zu können, müßten Daten über die Kapazitäten und deren Auslastung erhoben werden.
- Zur Rentabilitätsanalyse müßten neben Indizes auch absolute Preis- und Kostendaten ausgewiesen werden.
- Zur Beurteilung der finanziellen Situation wären Bilanzkennzahlen (durch Stichproben) heranzuziehen.
- Die Datenerhebung ist für die verschiedenen EG-Mitgliedstaaten nicht einheitlich geregelt. Es sind nicht alle Länder am Marktbeobachtungssystem beteiligt. Die Datenqualität ist teilweise nicht zufriedenstellend.

27) Willeke, R., Baum, H., Hoener, W., Reference Tariffs for Goods Transport. Commission of the European Communities, Studies Collection, Transport Series No. 6, Brussels-Luxembourg 1981, S. 75 ff.; Reynaud, C. and Gouveral, E., Monitoring Systems for Goods Transport - France; Gort, G. and van der Woude, N.H., - The Netherlands. European Conference of Ministers of Transport, Round Table 74, Paris 1987, S. 5 ff. und S. 51 ff.

28) Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht der Kommission über die Einführung eines auf die endgültige Marktordnung im Landverkehr zugeschnittenen Marktbeobachtungssystems im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffgüterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, Brüssel, 3. Mai 1988.

- Bei den Kostenerhebungen werden Produktivitätsveränderungen nicht berücksichtigt.
- Die Erhebungen enthalten zum Teil echte Preise, zum Teil nur Tarifangaben. Die künftige Liberalisierung erfordert die Erfassung tatsächlicher Preise.
- Die Liberalisierung wird dazu führen, daß die Preise nicht mehr für einzelne Transporte, sondern für ganze Leistungspakete gebildet werden. Die Extraktion vergleichbarer Transportpreise wird dadurch erschwert.

Die Arbeiten an dem Marktbeobachtungssystem sollten in methodischer und empirischer Hinsicht fortgesetzt werden. Auf letzte Feinheiten der statistischen Dokumentation kommt es bei der Diagnose von Marktstörungen nicht an, es genügen die Größenordnungen. Mit verbesserten Techniken der Datenerhebung und der Marktprognose wird man den realen Verhältnissen recht nahe kommen können.

2.6.4 Krisenmechanismus

Fehlentwicklungen eines deregulierten Verkehrsmarktes sollen durch einen Krisenmechanismus der EG-Kommission aufgefangen werden. Welche Regelungen im einzelnen vorgesehen sind, ist noch offen. Man rechnet mit einer Generalklausel:²⁹⁾ Bei fundamentalen und anhaltenden Marktstörungen mit einem schweren Mißverhältnis zwischen Verkehrsangebot und -nachfrage kann jedes Mitgliedland bei der EG-Kommission Krisenmaßnahmen beantragen. Die Kommission schlägt die notwendigen Maßnahmen vor.

Eine inhaltliche Konkretisierung des Krisenmechanismus steht noch aus. Folgende Instrumente der interventionistischen Wirtschaftspolitik könnten in Betracht gezogen werden:

- Mindestpreise in Form eines staatlichen Zwangskartells der Transportunternehmer: Sie dienen der Symptombehandlung und bieten ein temporäres Auffangnetz.
- Kontingentierung des Marktzugangs und Quotenregelungen für die Transportunternehmen. Die Zuteilung kann nach verschiedenen Methoden erfolgen (z. B. Windhundverfahren, Referenzmengen in der Vergangenheit).
- Quotenhandel und Konzessionsversteigerung. Nachdem Marktquoten national zugeteilt sind, wirkt diese Regelung als fiskalische Marktzutrittsbarriere. Die fiskalische Allokation soll sicherstellen, daß nur die effizientesten Unternehmen zum Zuge kommen. Wer für die Konzession keinen Bedarf mehr hat, kann sie über eine Börse an andere Transportunternehmen verkaufen. Dieses System wäre unter ökonomischen Maßstäben am zweckmäßigsten.
- Finanzielle Marktaustrittsanreize durch Prämien für die Stilllegung von Transportfahrzeugen bei anhaltender Überkapazität. Die Finanzierung hätte aus Beiträgen des Transportgewerbes zu erfolgen. Die Wirksamkeit dieser Maßnahme könnte darunter leiden, daß die Marktberreinigung durch kompensatorische Markteintritte wieder zunichte gemacht wird.

Die Politik wird sich vermutlich für eine Symptombekämpfung durch ad-hoc-Einführung von Mindestpreisen, eventuell ergänzt durch eine Konzessionierung, entscheiden. Dies wäre zwar eine administrativ einfache, ökonomisch jedoch nur suboptimale Lösung. Sie verhin-

29) Hinz, Chr., Politische Rahmenbedingungen für den gemeinsamen Verkehrsmarkt, in: Verband der Automobilindustrie (VDA) e. V., Vollendung ..., a.a.O.

dert, daß in der Anpassung des Angebots an die Krise eine Selektion nach der ökonomischen Leistungsfähigkeit zum Tragen kommt. Immerhin bestehen Möglichkeiten eines effizienteren Krisenmechanismus, die von der EG bei ihren instrumentellen Überlegungen aufgegriffen werden sollten.

Schwerwiegender als die operativen Fragen sind die konzeptionellen Probleme des Krisenmechanismus:

- Wie wird die „Krise“ diagnostiziert? Es bedarf dazu aussagekräftiger Marktindikatoren. Bei der Grenzwertdefinition, deren Überschreiten den Krisenmechanismus auslöst, muß sichergestellt werden, daß nur fundamentale Ungleichgewichte eine temporäre Rückkehr zur administrativen Regulation begründen können.
- Welcher Krisentyp rechtfertigt einen Krisenmechanismus? Wenn infolge der Liberalisierung ein nachhaltiges Überangebot im Verkehrssektor zustande käme (= Strukturkrise), so würde eine Erhaltungsstrategie mit Marktregulierungen keinen Sinn machen. Sie würde nur zu einer langfristigen Verfestigung des Ungleichgewichts beitragen. In diesem Fall müßte der Marktmechanismus die erforderlichen Kapazitätsanpassungen erzwingen. Allenfalls könnte der Wettbewerbsschutz im Sinne eines Strukturkrisenkartells die Anpassungsprozesse abfedern und zeitlich strecken. Nur müßte sichergestellt sein, daß auch tatsächlich ein Kapazitätsabbau stattfindet.

Ein Krisenmanagement ist im Fall einer Konjunkturkrise indiziert. Die Stabilisierung des Verkehrsmarktes würde bei vorübergehenden Mengenschwankungen Transportkapazitäten erhalten, die im Konjunkturaufschwung wieder benötigt werden. Allerdings muß auch den Transportunternehmen eine spontane Anpassungsbereitschaft abverlangt werden. Krisenregelungen kommen von daher nur bei außergewöhnlichen Störungen in Betracht.

Soll aus strukturellen Gründen eine Anpassung der Kapazitäten unter dem Schutz des Krisenmanagements erfolgen, so sollte möglichst nicht nach dem Prinzip der „Opfergleichheit“ zwischen den EG-Mitgliedländern verfahren werden. Vielmehr sollten ökonomisch-pretiale Steuerungsanreize (z. B. Versteigerungslösungen) zur Anwendung kommen, die ein Überleben nach dem Kriterium der Leistungsfähigkeit sicherstellen.

- Wie können Entscheidungs-, Kontroll- und Sanktionsprobleme gelöst werden? Es sind Vorkehrungen zu treffen, damit die Entscheidungen über das Krisenmanagement (Inhalt, Timing, Dosierung) nicht in einen europäischen Verteilungskampf münden. Ohne fairen Kompromiß ist die Regulationsakzeptanz gefährdet. Dies erfordert die Berücksichtigung von Anpassungsvorleistungen beim Kapazitätsabbau, den Verzicht auf Sonderregelungen und Restriktionen für Quotenmaximierungsversuche einzelner Länder. Administrative Allokationssysteme können diese Probleme kaum lösen.

Nachfragebedingte Krisen im Güterverkehrsgewerbe sind für die überschaubare Zukunft aufgrund der Wachstumsperspektiven der europäischen Volkswirtschaften nicht zu erwarten. Die Konjunktur des Verkehrssektors entwickelt sich nicht autonom, sondern wird von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung determiniert. Die beste Krisenvorsorge besteht dann darin, mit Hilfe der Wirtschaftspolitik die makroökonomische Stabilität zu sichern.

3. Wettbewerb

3.1 Neue Programmatik

Auf einem freien Güterverkehrsmarkt muß der Wettbewerb zwischen den Verkehrsunternehmen bzw. den Verkehrsarten vor Fehlentwicklungen gesichert werden. Diese Aufgabe obliegt den staatlichen Wettbewerbsbehörden (für den nationalen Verkehr) bzw. der EG-Kommission (für den grenzüberschreitenden Verkehr). Unter dem bisherigen Regulationsregime wurde diese Aufgabe von der Regulierungsbehörde (in der Regel vom Verkehrsminister) wahrgenommen. Die Qualität der staatlichen Marktaufsicht wird sich unter Deregulationsbedingungen ändern.

Ausschließlicher Handlungsmaßstab der Wettbewerbspolitik ist die Erhaltung und Sicherung des Wettbewerbs, d. h. Verhinderung von Wettbewerbsbeschränkungen durch Verträge, Verhalten und Marktmacht. Die Wettbewerbskontrolle erfordert Regulierungsabstimmung, sie läßt keinen Spielraum für lenkende Manipulationen. Wettbewerbsbeschränkungen dürfen nicht erlaubt oder verboten werden, um dadurch verkehrspolitische Ziele zu erreichen (z. B. Schutz der Eisenbahn, Straßenentlastung, Umweltschutz, Verkehrssicherheit). Eine unzulässige Re-Regulierung von Seiten der Wettbewerbsbehörden ist durch die Nachprüfung der Kartellgerichte zu unterbinden.

Auf den reinen Transportmärkten ist mit einem relativ hohen Wettbewerbsgrad zu rechnen. Dies folgt aus der Marktform, ungünstiger Kapazitätsauslastung, hohen Preiselastizitäten der Nachfrage sowie weitgehender Erfüllung der Bestreitbarkeitskriterien. Auf dem Markt für Speditionsleistungen wird dagegen der Wettbewerbsgrad geringer sein, da der Markt nur begrenzt bestreitbar ist. Die künftige Wettbewerbspolitik wird sich auf dem Transportmarkt vor allem mit den Problemen einer Wettbewerbsübersteigerung, möglicher Kartellbestrebungen und der Nachfragemacht der Verlager zu beschäftigen haben. Auf dem Speditionsmarkt werden die Konzentrationsentwicklung, die Nachfragemacht der Speditionen und der Mißbrauch von Marktmacht im Vordergrund stehen.³⁰⁾

3.2 Konzentration und Marktbeherrschung

In der Vergangenheit hat die Konzentration im Verkehrsgewerbe durch Fusionen (Aufkauf vorher selbständiger Unternehmen und anschließender Umwandlung in Niederlassungen) zugenommen. Die Deregulierung wird eine differenzierte Entwicklung einleiten:

- Im reinen Transportgeschäft wird es zu einer Dekonzentration durch Marktzutritte kommen. Dies 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:³¹⁾ Konzessionen konnten z. B. in der Bundesrepublik 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. Umgehungen der Regulation waren

30) Baum, H., Wettbewerbspolitik auf einem deregulierten Güterverkehrsmarkt, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 39. Jg. (1989), S. 704 ff.

31) McMullen, B.S., *The Impact ...*, a.a.O., S. 307 ff.

möglich z. B. bei Kombinationen aus grenzüberschreitenden und nationalen Transporten oder aus Logistik- und Transportleistungen, also bei Leistungen, die eine Domäne von großen Firmen sind.

- Im Speditionsbereich wird die Deregulierung die Konzentration eher fördern. Markteintritte neuer Anbieter werden sich in relativ engen Grenzen halten (fehlendes Filialnetz, Größenvorteile, leistungsmäßige Grenzen).

Die Gefahr von Marktbeherrschung ist 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 Verlager, die Wettbewerbsdruck erzeugen. 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.

3.3 Kartelle

Das zweite mögliche Wettbewerbsproblem auf einem freien Verkehrsmarkt könnte eine Strukturkrise mit übersteigerten Markteintritten und verzögerten Marktaustritten sein. Ein derartiges Marktproblem ist temporär bei kleingewerblichen Transportunternehmen nicht auszuschließen. Dauerhafte und schwerwiegende Marktstörungen sind daraus jedoch nicht zu befürchten. Wenn die Wettbewerbspolitik hier eine Schutzfunktion ausüben wollte, könnte man die Erlaubnis von „Krisenkartellen“ in Betracht ziehen.

Die Kartelltendenz könnte gefördert werden von den bisherigen Kooperationen. Diese Kartelle kleiner und mittelständischer Unternehmen lassen eine relativ hohe Bereitschaft des Verkehrsgewerbes zur Zusammenarbeit erkennen, z.B. Kooperationen in Form von Einkaufsgemeinschaften, Transportraum-Verteilungsstellen und Umschlagseinrichtungen. Zunehmend werden auch Korrespondentennetze mit ausländischen Transportfirmen aufgebaut.³²⁾

Ziel dieser Kartelle sind Mittelstandsschutz und Nachteilsausgleich gegenüber Großunternehmen durch Förderung der Rationalisierung kleiner und mittlerer Unternehmen. Wettbewerbsbehörden und Verkehrsminister empfehlen den mittelständischen Verkehrsunternehmen, diese Kooperationsform verstärkt zu nutzen. Damit könnten insbesondere die neuen räumlichen Dimensionen des europäischen Binnenmarktes, die logistischen Anforderungen, die Teilnahme am kombinierten Verkehr und der Umgang mit neuen Kommunikationsformen besser bewältigt werden.

- Der Rationalisierungseffekt ist sicherlich vorhanden: Kleinere Unternehmen stoßen relativ schnell an Grenzen, was die Mittel zur Rationalisierung und die Rationalisierungsréserven angeht.
- Wettbewerbsbeschränkungen waren bisher nicht erkennbar. Kooperationskartelle wurden fast ausschließlich im Bereich „neuer“ (d. h. logistischer) Leistungen geschlossen und

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

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 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 Nachfrage, der starke Außenseiterwettbewerb und der Druck der konkurrierenden Eisenbahn entgegen.

3.4 Mißbrauch von Marktmacht

Der dritte Aufgabenbereich der Wettbewerbspolitik wird die Kontrolle eines möglichen Mißbrauchs von Marktmacht sein.

3.4.1 Ausbeutungsmißbrauch

Der Ausbeutungsmißbrauch in Form überhöhter Preise gegenüber den Kunden wird vermutlich keinen Schwerpunkt der Wettbewerbspolitik bilden: Durch den Wettbewerb zwischen den Verkehrsarten 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.

3.4.2 Behinderungsmißbrauch

Größeres Gewicht wird der Behinderungsmißbrauch haben, d. h. Versuche von marktstarken Verkehrsunternehmen, 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 auszuweichen.

Zum Behinderungsmißbrauch zählen auch Verkäufe unter Kostenpreis oder in einem weiteren Sinne ein „predatory pricing“³³⁾. Insbesondere der Eisenbahn wird vorgeworfen, gegen die Binnenschifffahrt in Preise einzusteigen, die bei weitem nicht die Kosten decken und nur dem Ziel der Verdrängung dienen würden.

Derartige Verkäufe unter Kostenpreisen wären unter bestimmten Umständen zu untersagen. In letzter Konsequenz hat die Wettbewerbsbehörde die Möglichkeit, bei Verkäufen unter Einstandspreis Preiserhöhungen zu verfügen. Allerdings sind die Kriterien eng zu ziehen:³⁴⁾ Preisunterbietungen können verboten werden, wenn sie nicht-leistungsgerechte

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

34) 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.

Kampfpreise darstellen und damit die Verdrängung oder Vernichtung des Mitbewerbers bezweckt ist.

Im Güterverkehrssektor wird man auf folgende Sachverhalte zu achten haben:

- Die Eisenbahn vertritt den Standpunkt, daß auch mit nicht-vollkostendeckenden Preisen Deckungsbeiträge erzielt werden. Die Möglichkeit dazu muß bestehen und kann kein Untersagungstatbestand sein.
- Es dürfte kaum möglich sein, Kostenpreise objektiv zu bestimmen. Dies gilt insbesondere für die Preisgestaltung von Verbundunternehmen mit großen Gemeinkostenblöcken.
- 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 Teilmärkte bewirken. Sie würden zurückkommen, wenn der aggressive Verkehrsträger später die Preise wieder erhöht.
- Unter diesem Gesichtspunkt ist auch die 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 müßten die Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Subventionen abgeschafft werden. Möglicherweise baut sich hier ein schwerwiegender Konflikt zwischen der Wettbewerbs- und der Verkehrspolitik auf.

Eine zweite Variante von Behinderungspraktiken bilden Marktsperungsstrategien gegenüber Konkurrenten und Diskriminierungen von Kunden oder Konkurrenten:

- Geschäfte auf Gegenseitigkeit zwischen Verkehrsunternehmen und Verladern, also Formen der Ausschließlichkeitsbindung,
- Preisdiskriminierungen im Zu- und Ablauf zu den Binnenwasserstraßen,
- Differenzierung der Teilnahmebedingungen am kombinierten Verkehr,
- langfristige Kooperationen zwischen der verladenden Wirtschaft und den Verkehrsunternehmen.

Die Wettbewerbsgesetze müßten dazu das entsprechende Sanktionsinstrumentarium anbieten. Bei der Bekämpfung derartiger Diskriminierungen 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 Diskriminierung unbillig ist (d. h. nicht zumutbare Nachteile bringt), und ob es sachlich gerechtfertigte Gründe (z. B. Kostenunterschiede, Kapazitätsengpässe) für eine unterschiedliche Behandlung gibt.

3.4.3 Mißbrauch von Nachfragemacht

Mißbrauch von Nachfragemacht kann in verschiedenen Varianten auftreten:

- (1) Die erste Form ist der Mißbrauch der *Verkehrsunternehmen als Auftraggeber* gegenüber

Industrieunternehmen. Gestützt auf ein großes Auftragsvolumen könnten unfaire Konditionen durchgesetzt werden (etwa: Sonderrabatte, unentgeltliche Dienstleistungen). Vor allem die Nachfragemacht der Eisenbahn bietet ein beachtliches Potential insbesondere gegenüber mittelständischen Unternehmen.

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

Das Argument der Marktmacht der verladenden Wirtschaft sollte nicht überschätzt werden. Es mag dieses Phänomen – etwa bei sehr großen Verladern – geben. Weite Teile der Verladerschaft dürften jedoch nicht in einer marktbeherrschenden Position sein. Es kommt hinzu, daß der Nachfrageseite langfristig an der Wettbewerbsfähigkeit möglichst aller Verkehrsträger gelegen ist. Dieses Eigeninteresse wird die Verlater von einem unbedingten Ausnutzen ihrer eventuellen Marktstärke abhalten. Durch längerfristige Formen der Zusammenarbeit zwischen Verlater und Verkehrsunternehmen werden außerdem Bindungen geschaffen, die die Verladermacht abschwächen.

- (3) Eine dritte Variante des Mißbrauchs von Nachfragemacht könnte sich durch die künftig stärkere *Arbeitsteilung zwischen Speditionen und Transporteuren* auf einem liberalisierten Markt ergeben. Die Konzentration der Speditionen wird fortschreiten, wobei diese sich tendenziell aus dem reinen Transportgeschäft zurückziehen werden. Die Speditionen erhalten dadurch eine starke Marktstellung als Nachfrager bei der Einschaltung von Transportunternehmen.

Fraglich ist auch hier, ob tatsächlich Marktbeherrschung gegenüber den Transportunternehmen entsteht. Es kommt hinzu, daß die Speditionen durchaus ein Interesse an der Existenz leistungsfähiger Transporteure haben, da sonst deren Leistungsschwäche auf sie selbst zurückschlägt.

3.5 Wettbewerbsneutrale Verkehrsinfrastrukturpolitik

Auf dem freien Güterverkehrsmarkt der Zukunft wird die staatliche Verkehrspolitik keine Möglichkeit mehr haben, durch Preis- und Angebotsregulierungen in den Marktprozeß zu intervenieren. Da jedoch der Lenkungswille von Politik und Administration vermutlich vorherrschend bleiben wird, muß die Gefahr gesehen werden, daß diese Lücke durch eine diskriminierende Investitionspolitik des Staates im Bereich der Verkehrsinfrastruktur geschlossen wird. Eine solche Regulationssubstitution mit ökonomisch nicht gerechtfertigten Bevorzugungen und Benachteiligungen der Verkehrsarten ist in ihren Konsequenzen schwerwiegender als die bisherigen Marktregulationen. Die Infrastrukturinvestitionen bestimmen langfristig und dauerhaft das Angebotspotential und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Verkehrsarten. Einmal eingeleitete Fehlentwicklungen können wegen der Irreversibilität und der langen Ausreifungszeit von Verkehrswegeinvestitionen nur schwer korrigiert werden. Eine kurzfristige Änderung wie bei administrativen Marktregulationen ist jedenfalls nicht möglich. Von daher erhebt sich die Forderung nach einer wettbewerbsneutralen Infrastrukturpolitik des Staates.

Diese Forderung gerät jedoch in Konflikt mit dem „Mischgut“-Charakter der Verkehrsinfrastruktur und mit den anderen Zielen der Infrastrukturpolitik, die aus der ökonomischen

und gesellschaftspolitischen Gestaltungsaufgabe des Staates resultieren. Wettbewerbsharmonisierung zwischen den Verkehrsträgern ist nicht die einzige Zielsetzung, sondern die Infrastrukturpolitik hat auch Aufgaben der Regionalentwicklung, der Umwelt- und Wachstums- politik u. a. m. zu erfüllen. Das Optimierungsproblem ist heikel: Erfüllung der wirtschafts- und verkehrspolitischen Ziele unter der Nebenbedingung einer möglichst weitgehenden Wettbewerbsneutralität.

Ein Weg dazu wäre, von den Verkehrsträger für die Benutzung der Verkehrsinfrastruktur Gebühren zu erheben, die durch Internalisierung externer Nutzen und Kosten so bemessen sind, daß sie den Wettbewerb nicht verzerren.³⁵⁾ Unabhängige Institutionen (z. B. die Wettbewerbsbehörden) hätten die Preispolitik des Staates als monopolistischem Anbieter von Infrastrukturleistungen zu überwachen, um damit Diskriminierungen der Verkehrsarten zu vermeiden. Eine andere Konsequenz aus dem Postulat der Wettbewerbsneutralität wäre eine deutlichere Nachfrageausrichtung in den staatlichen Investitionsprogrammen und eine Abkehr von Lenkungsambitionen einer angebotsorientierten Investitionsphilosophie.

3.6. Anpassungsbedarf der Wettbewerbspolitik

Gefährdungen des Wettbewerbs können auf einem liberalisierten Güterverkehrsmarkt nicht ausgeschlossen werden. Die Hauptpunkte werden voraussichtlich Behinderungsstrategien, Mißbrauch von Nachfragemacht und Konzentrationstendenzen sein. Die Wettbewerbskontrolle wird bei den Wettbewerbsbehörden liegen, die auf der Grundlage des Wettbewerbsrechtes zu entscheiden haben.

- Das Wettbewerbsrecht in den verschiedenen EG-Ländern weist zum Teil beträchtliche Unterschiede auf (vgl. dazu Tabelle 1).³⁶⁾ Wichtige Varianten der Wettbewerbsbeschränkung sind in einigen Ländern geregelt (verboten), in anderen Ländern ungeregelt (erlaubt). Dies betrifft insbesondere die Fusionskontrolle, die Mißbrauchsaufsicht und das Behinderungsverbot. Transportunternehmen aus Ländern mit großzügigeren Wettbewerbsregelungen haben dadurch Vorteile am Markt. Die Harmonisierungsaufgabe erstreckt sich also auch auf die nationalen Wettbewerbsordnungen.
- Die Wettbewerbsgesetze in den EG-Ländern sind - historisch bedingt - überwiegend auf die Probleme des industriellen Sektors und weniger auf den Dienstleistungsbereich ausgerichtet. Infolgedessen greifen die Vorschriften (vor allem wenn absolute Größenkriterien im Spiel sind) nicht immer auf die Verhältnisse im Transportgewerbe mit kleineren Firmengrößen. Gleichwohl kann auf relevanten Transportmärkten Marktbeherrschung und Konzentration entstehen. Daher wird eine Überprüfung der quantitativen Interventions-Kriterien erforderlich.
- Auf grenzüberschreitenden Transportmärkten kommt das europäische Wettbewerbsrecht (Art. 85, 86 EWG-Vertrag) zur Anwendung. In jedem Land werden also zwei Kartellrechtsordnungen nebeneinander existieren. Zwischen EG-Recht und den nationalen

35) Seidenfus, H. St., Der Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen - Die Deutsche Bundesbahn in einem gemeinsamen europäischen Verkehrsmarkt, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 60. Jg. (1989), S. 73 ff.

36) Stockmann, K., EEC-Competition-Law and Member State Competition Laws. Fordham Corporate Law Institute, New York 1988, S. 265 ff.

Tabelle 1: *Synopse der hauptsächlichsten Wettbewerbsregelungen in ausgewählten europäischen Ländern*

Länder	Mißbrauchsaufsicht (einschl. Behinderungen)	Kartelle	Fusionen
Frankreich	Besteht in allen Ländern, teilweise jedoch erhebliche Unterschiede (grundsätzliche Regelungen oder enumerative Vorgehensweise), unterschiedliche Kriterien und Sanktionsmöglichkeiten	Verbot bei Erfüllung bestimmter Tatbestände	Kontrolle: — Fusionskriterien — Modifikation — Untersagung — Entflechtung
Italien		Verbot von horizontalen Kartellen	Kontrolle nur für Kartelle
Niederlande		Verbot mit Ausnahmen	Geregelt zwischen Unternehmen und Gewerkschaften
Großbritannien		Verbot mit Erlaubnisvorbehalt und Erfassung komplexer Monopol-situationen	Kontrolle anhand von Fusionskriterien
Dänemark		Meldepflicht	—
Bundesrepublik Deutschland		Verbot mit Ausnahmen und Ausnahmebereichen	Kontrolle: — Fusionskriterien — Untersagung — Erlaubnis

Quelle: OECD (Ed.), Annual Reports on Competition Policy in OECD Member Countries, verschiedene Jahrgänge, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Berichte über die Wettbewerbspolitik, Brüssel, Luxemburg, verschiedene Jahrgänge.

Wettbewerbsgesetzen einiger Länder zeigt sich eine weitgehende Harmonie. Gegenüber einigen anderen EG-Ländern bestehen jedoch erhebliche Diskrepanzen, die eine Annäherung der Wettbewerbsordnungen erforderlich erscheinen lassen. Ein spezifischer Koordinationsbedarf ergibt sich insbesondere bei der europäischen Fusionskontrolle. Die EG-Fusionsrichtlinie läßt gegenüber den Vorschriften in einigen Mitgliedländern erhebliche Unterschiede in der Zielsetzung des Wettbewerbs erkennen.³⁷⁾

- Zur wirksamen Wettbewerbskontrolle müssen die administrativen Kapazitäten aufgestockt werden. Die Wettbewerbsbehörden sind personell und sachlich weit schlechter ausgestattet als die Regulierungsbehörden. Der Erfolg der Wettbewerbsaufsicht wird von der Bereitschaft der Politik zu einem Ressourcentransfer abhängen.

37) Janicki, Th., Perspektiven der Fusionskontrolle im gemeinsamen Binnenmarkt, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 39. Jg. (1989), S. 193 ff.

- Die ökonomische Fundierung des Wettbewerbsrechtes befindet sich in einer überaus starken Bewegung. Neue Theorien (u. a. Chicago-School, Transaktionskostentheorie, contestable markets) haben Terrain erobert und teilweise erhebliche Praxisrelevanz gewinnen können. Was aufgrund früherer Theorien verboten war, wird jetzt möglicherweise erlaubt. Diese Strömungen der „neuen“ Wettbewerbspolitik werden bisher vorrangig auf den Industriesektor angewendet. Sie müßten aber auch – sowohl was ihre empirische Überprüfung als auch ihre wettbewerbspolitischen Konsequenzen angeht – für den Verkehrssektor aufgegriffen werden.

4. Verkehrssicherheit

4.1 Verkehrssicherheit – ein ökonomisches Problem?

Staatliche Marktregulationen im Straßengüterverkehr wurden u. a. ausdrücklich mit der Verkehrssicherheit auf den Straßen begründet. Im Umkehrschluß wird von der Liberalisierung ein Anstieg des Unfallgeschehens im Straßenverkehr befürchtet.

Ob es tatsächlich eine Kausalität zwischen Deregulierung und Unfallgeschehen gibt, ist umstritten. Auch der empirische Befund für die USA ist keineswegs so eindeutig.³⁸⁾ Zeitlich synchron zur Liberalisierung haben dort andere Faktoren (u. a. geringere Sicherheitskontrollen, Alkohol- und Drogenprobleme amerikanischer Trucker, Verschlechterung der Straßeninfrastruktur, Besonderheiten der Meldepflicht) auf die tatsächliche bzw. statistisch ausgewiesene Unfallentwicklung eingewirkt.

Dennoch ist ein potentieller Zusammenhang nicht grundsätzlich auszuschließen. Die Deregulierung verändert die wirtschaftlichen Verhältnisse (Preise, Kosten, Gewinne) auf dem Verkehrsmarkt. Darauf reagieren verladende Wirtschaft und Transportgewerbe mit unternehmerischen Anpassungen, die sich dann im Sicherheitsbereich niederschlagen können.

Der ökonomische Problemzugang liefert zweifellos eine perspektivische Erweiterung der Unfallanalyse. Von vornherein ist aber vor einer Überstrapazierung des Ansatzes zu warnen: Wirtschaftliche Faktoren erklären das Unfallgeschehen nur unvollständig. Die Unfallursachen liegen vielfach im infrastrukturellen, technischen und persönlichkeitsbedingten Bereich. In der Bundesrepublik Deutschland ist in 90 % aller Ursachen ein Fehlverhalten der Verkehrsteilnehmer festzustellen. An zweiter Stelle liegen die allgemeinen und straßenbaulichen Ursachen mit einem Anteil von 8 %. Die technischen Mängel der Fahrzeuge stellen mit etwas mehr als 1 % den geringsten Anteil der Ursachen dar.³⁹⁾ Dabei mag es Interdependenzen geben, indem ökonomische Anreize das Unfallrisiko potenzieren, weil sie auf Mängel in den infrastrukturellen oder technischen Systemteilen treffen.

4.2 Modal Split und Sicherheit

4.2.1 Unfallrate und Verkehrsvolumen

Die Deregulierung wird den Modal Split im Güterverkehr verändern. Die Hypothese ist, daß wachsende Anteile des Straßengüterverkehrs die Unfallzahlen ansteigen lassen werden.

38) Vgl. Lieb, R.C., Deregulierung des amerikanischen Straßengüterverkehrs, in: Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (Hrsg.), Liberalisierung der Verkehrsmärkte – Erfahrungen des Auslandes, Köln 1988, S. 35.

39) Statistisches Bundesamt, Straßenverkehrsunfälle, Fachserie 8, Reihe 3.3, verschiedene Jahrgänge.

Untersuchungen haben gezeigt, daß zwischen Unfallrate und stündlichem Durchfluß (Kfz/h) folgender Zusammenhang besteht:⁴⁰⁾ Bei einer zunächst geringen Verkehrsstärke treten hohe Unfallraten auf. Mit steigendem Durchfluß sinkt dann die Unfallrate und bleibt über ein gewisses Intervall konstant. Erst bei einer hohen Verkehrsbelastung steigt die Unfallrate wieder progressiv an.

Dieser Zusammenhang weist Unterschiede nach Art und Schweregrad der Unfälle auf:

- Bei geringem Verkehrsfluß werden relativ hohe Geschwindigkeiten realisiert. Unfälle haben in diesem Intervall einen vergleichsweise hohen Schweregrad.
- Ein größeres Verkehrsvolumen bewirkt eine sinkende Durchschnittsgeschwindigkeit. Der Unfallschweregrad nimmt ab. Infolge kürzerer Fahrabstände kommt es aber öfter zu Kettenreaktionen.
- Bei einem hohen Fahrzeugaufkommen sinkt die Geschwindigkeit so weit, daß sich vor allem Auffahrunfälle geringeren Schweregrades ereignen.

Die Deregulierung wird nur zu geringfügigen Veränderungen der Fahrleistungen im Straßengüterverkehr führen, deren Wirkung auf das Unfallgeschehen gering bleiben wird. Tatsache ist jedoch, daß bereits heute beträchtliche Überlastungen der Straßeninfrastruktur bestehen. Die Verteilung der durchschnittlichen täglichen Fahrzeugmengen in der Bundesrepublik Deutschland nach Bundesländern zeigt zum Teil starke regionale Konzentrationen (u. a. Hessen, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Berlin).⁴¹⁾ Die Anteile der Autobahnen mit mehr als 60.000 Kfz/Tag schwankt dort zwischen 11 und 40 %. Diese kritischen Belastungslagen werden sich durch das erwartete weitere Verkehrswachstum in Zukunft verschärfen. Hauptsächlich wird diese Entwicklung vom Personenverkehr ausgehen. Das weitere Wachstum des Straßengüterverkehrs wird sich zwar ebenfalls in steigenden Fahrleistungen niederschlagen. Eine verbesserte Kapazitätsauslastung wird die Fahrleistungen jedoch nur unterproportional ansteigen lassen.

4.2.2 Unfallrate und Lkw-Anteil

Ein spezifischer Effekt auf die Unfallrate geht möglicherweise von dem Lkw-Anteil am Verkehrsdurchfluß aus, wenn der Lkw-Anteil sich infolge der Deregulierung signifikant verändert.

Empirische Untersuchungen zeigen,⁴²⁾ daß eine Zunahme des gesamten Verkehrsvolumens je nach Lkw-Anteil unterschiedliche Zuwächse der Unfallzahlen mit einem u-förmigen Verlauf zur Folge hat. Dahinter steht die „These der notwendigen Mindestbehinderung“: Ein gewisser Mindestanteil an Lastkraftfahrzeugen wirkt sich auf die Verkehrssicherheit eher günstig aus. Eine darüber hinausgehende Zunahme des Lkw-Anteils hat jedoch wieder eine Erhöhung der Unfälle zur Folge.

40) Teichgräber, W., Die Bedeutung der Geschwindigkeit für die Verkehrssicherheit, 29. Jg. (1983), S. 55.

41) Bundesanstalt für Straßenwesen, Straßenverkehrszählung 1985. Jahresfahrleistungen und mittlere DTV-Werte, Heft 38 (1986), Bergisch Gladbach 1986, Anhang, Statistik 1.

42) Pflieger, E., Güterverkehr und Verkehrssicherheit, in: Bauer, H. und Gehmacher, E. (Hrsg.), Gesellschaftliche Folgen des Lkw-Verkehrs in Österreich, Wien 1980, S. 150 ff.

Aufgrund der Deregulierung wird der Güterverkehrsanteil auf der Straße nicht in einem sicherheitsrelevanten Ausmaß zunehmen. Selbst wenn man eine maximale Steigerung von 5 % unterstellt, bedeutet dies, daß sich der Güterverkehrsanteil von 10 % auf 10,5 % oder von 20 % auf 20,8 % oder von 30 % auf 31 % erhöht.⁴³⁾ Wenn infolge eines hohen Lkw-Anteils eine hohe Unfalldichte auftreten sollte, so ist dafür die Ausgangs- bzw. Wachstumsbelastung verantwortlich und nicht die Deregulierung.

4.2.3 Substitution von Werkverkehr durch gewerblichen Straßengüterverkehr

Die Deregulierung wird in erheblichem Umfang Transportverlagerungen vom Werkverkehr auf den gewerblichen Straßengüterverkehr bewirken. Da der Werkverkehr im Verhältnis zum Gewerbe als weniger unfallträchtig gilt, könnte dieser Substitutionseffekt die Verkehrssicherheit negativ beeinflussen.

Der Unterschied in der Unfallbeteiligung relativiert sich jedoch, wenn die Schadenshäufigkeiten auf die jeweiligen Verkehrsleistungen bezogen werden. Bei Betrachtung der ungewogenen Schadenshäufigkeiten ist der gewerbliche Straßengüterverkehr um 2,4-mal unsicherer als der Werkfernverkehr. Dieser Nachteil des gewerblichen Verkehrs reduziert sich unter Berücksichtigung der Verkehrsleistungen auf den Häufigkeitsfaktor 1,2. Die Ursachen für den Sicherheitsvorteil des Werkverkehrs liegen u. a. in seinen geringeren Verstoßquoten gegen Höchstgeschwindigkeiten und Sozialvorschriften. Mit steigendem Konkurrenzdruck im gewerblichen Transport muß mit einem höheren Sicherheitsrisiko gerechnet werden.

4.3 Konzentration und Verkehrssicherheit

Die Deregulierung wird die Marktstruktur im Güterkraftverkehrsgewerbe verändern. Dies kann Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit haben:

- Die Konzentrationsentwicklung im Speditionsgewerbe schwächt die Marktposition der Fuhrunternehmen. Transporteure, die keine Termingenauigkeit garantieren können, droht ein Beschäftigungsrisiko, das sie eventuell auf ihre Kraftfahrer weiterwälzen werden. Dadurch können Tendenzen zur Überschreitung von Vorschriften verstärkt werden.
- Die Dekonzentration im Transportgewerbe hat Konsequenzen für die Fahrzeugstruktur: Kleinere Transportunternehmen mit nur wenigen Fahrzeugen halten aus Kapazitätsgründen meist schwerere Nutzfahrzeuge vor. Diese sind relativ häufiger als kleinere Fahrzeuge an Unfällen beteiligt. Kleingewerbliche Marktneulinge haben oft kein hinreichendes Kapital, um neue Fahrzeuge mit einem höheren Sicherheitsstandard anschaffen zu können. Unternehmen mit großen Fahrzeugparks praktizieren ein qualitativ hochwertiges, vorbeugendes Wartungs- und Instandhaltungsprogramm. Kleinere Unternehmen und Selbstfahrer sind dazu nicht immer in der Lage.
- Vielfach wird argumentiert, daß sich durch die Deregulierung im Transportgewerbe die Arbeitsbedingungen verschlechtern und von daher Sicherheitsrisiken verstärkt werden. Kleingewerbliche Transporteure hätten eine größere Bereitschaft zu Vorschriftenverstößen

als große Unternehmen. Kontrollen zeigen,⁴⁴⁾ daß die Tendenz zu Überschreitungen bei selbstfahrenden Unternehmern größer ist als bei abhängig Beschäftigten. Nach Unternehmensgrößenklassen sind jedoch bei größeren Unternehmen häufiger Vorschriftenverstöße als bei kleinen Firmen festzustellen.

- Eine wesentliche Ursache für ungünstige Arbeitsbedingungen unter Termindruck mit einem gesteigerten Risikoverhalten liegt in der vielfach nicht angepaßten Betriebsstruktur der Transportunternehmen in bezug auf die Anforderungen moderner Logistik-Systeme. Dies gilt insbesondere für die Bereiche der Fahrpersonaldisposition und der Fuhrparküberwachung. Es gibt mittlerweile vielfältige Beispiele für Verbesserungen. Der Trend zum Einsatz leistungsfähiger Informationssysteme im Verkehrsgewerbe wird von der Deregulierung gefördert.

Die Hypothese schwerwiegender struktureller Nachteile für mittelständische Transportunternehmen mit erhöhten Gefahren für die Verkehrssicherheit aufgrund der Konzentrationsentwicklung erweist sich insgesamt als Einwand gegen die Liberalisierung als nicht überzeugend.

4.4 Vorschrifteneinhaltung

Ziele der *Sozialvorschriften* im Straßengüterverkehr sind Erhöhung der Verkehrssicherheit und Arbeitsschutz. Kontrollen in der Bundesrepublik zeigen, daß in beträchtlichem Ausmaß gegen die Sozialvorschriften verstoßen wird.⁴⁵⁾ Auffallend ist, daß Kontrollmittelverstöße einen überaus hohen Anteil von rund 70 % haben, während Verstöße gegen Lenk- und Ruhezeiten 20 % bis 30 % ausmachen. Kontrollmittelverstöße gelten als besonders bedenklich, da damit das Aufdecken von materiellen Verstößen verhindert wird.

In einigen Kontrollen fällt auf, daß im gewerblichen Straßengüterverkehr die Verstoßquote deutlich höher ist (51 %) als im Werkverkehr (22 %). Auch der Schweregrad der Verstöße ist im gewerblichen Transport höher als im Werkverkehr.

Überhöhte Geschwindigkeiten bzw. nicht angepaßte Geschwindigkeiten sind die häufigste personenbezogene Unfallursache im Straßengüterverkehr.

Geschwindigkeitsbegrenzungen werden vielfach überschritten. In der Bundesrepublik fahren nur 16 % aller Lkw mit einer Geschwindigkeit, die die zulässige Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h nicht übersteigt. Über 60 % der Lkw fahren mit Geschwindigkeiten zwischen 80 und 90 km/h, 20 % mit Geschwindigkeiten zwischen 90 und 100 km/h und mehr als 2 % der Lkw mit Geschwindigkeiten über 100 km/h.⁴⁶⁾

Regelmäßige Überwachungen und Sonderkontrollen der Polizei in den Jahren 1985—1988 unterstreichen die hohen Überschreitungsquoten. Relativ gering ist jedoch der Anteil von Überschreitungen von mehr als 20 km/h (3 % bis 8 %). Geschwindigkeitsüberschreitungen

44) Der Hessische Sozialminister (Hrsg.), Sozialrecht im Straßenverkehr. Lkw-Sonderkontrollen der hessischen Gewerbeaufsicht, mehrere Jahre.

45) Baum, H. unter Mitarbeit von Schnitzler, W. und Schulz, W., Arbeits- und Verkehrssicherheit im Straßengüterverkehr (insbesondere im Gefahrguttransport) auf einem deregulierten Verkehrsmarkt. Forschungsbericht im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeitsschutz, Essen 1988.

46) Hotop, R., Lkw-Geschwindigkeiten auf den Bundesautobahnen, in: Straßenverkehrstechnik, Heft 5/1985, S. 174 ff.

43) Vgl. Heusch, H., Boesefeldt, J., Ordnungspolitische Szenarien zur Verwirklichung eines gemeinsamen europäischen Verkehrsmarktes, Teil C, Technische Fragen, Aachen 1988, S. 4—21 ff.

werden danach bewußt einkalkuliert, gleichzeitig wird aber deren Höhe durch Vermeidung der Strafgenze möglichst gering gehalten.

Verstöße gegen Vorschriften haben schon heute ein beachtliches Ausmaß erreicht. Im verschärften Wettbewerb auf einem liberalisierten Markt wird die Verstoßquote möglicherweise weiter ansteigen.

Weiterhin wird befürchtet, daß die Renditenschmälerung infolge der Deregulierung die Unternehmer zu Einsparungen in *Wartung und Reparatur* veranlassen könnte, was sich negativ auf die Verkehrssicherheit auswirken würde.

Im Straßengüterverkehr in der Bundesrepublik Deutschland wurden im Jahr 1987 insgesamt 815.000 Fahrzeuge mit folgendem Ergebnis überprüft:⁴⁷⁾ ohne Mängel: 41,4 %, leichte Mängel: 42,4 %, erhebliche Mängel: 16,5 %, verkehrsunsicher: 0,1 %.

Die Mängelhäufigkeit ist bei steigenden Fahrzeugzahlen und Fahrleistungen im Zeitablauf zurückgegangen. Die Hauptmängel betreffen Fahrgestell, Antrieb, Beleuchtung und Bremsen.

Der technische Zustand der Fahrzeuge hängt ab von den laufenden Aufwendungen für Reparatur und Wartung und den Investitionen in neue Fahrzeuge (Ausmusterung von mangelbehafteten Fahrzeugen, höherer Sicherheitsstandard neuer Fahrzeuge). Investitionen verringern das Alter der Fahrzeugflotte und tragen damit zu einer Verminderung der technischen Mängel bei.

Vor einigen Jahren noch wurde im Transportgewerbe eine Investitionsschwäche konstatiert. Begründet wurde dies mit Unsicherheiten über die künftige Ordnung des Verkehrsmarktes und die ungünstige Produktionsentwicklung bei wichtigen Transportgütern. Die aktuelle Entwicklung widerlegt jedoch diese Befürchtung. Seit 1988 verzeichnet der Nutzfahrzeugbereich einen Aufschwung, der den Ersatzbedarf weit übersteigt.⁴⁸⁾ Diese Investitionsaktivität kann als Ausdruck einer Wachstumserwartung infolge des Binnenmarktes und einer Startpositionierung für den Wettbewerb gesehen werden. Wenn auch in den nächsten Jahren mit einer gewissen Beruhigung gerechnet werden muß, so wird der Wettbewerb auch künftig dauerhaft neue Investitionspotentiale eröffnen und eine hohe Investitionsbereitschaft erfordern. Damit wird ein möglicher Trend zu zunehmenden Fahrzeugmängeln abgeschwächt.

4.5 Ausländeranteil und Verkehrssicherheit

Der Anteil ausländischer Transportunternehmen am inländischen Verkehr der Bundesrepublik wird infolge der Deregulierung steigen. Da ausländische Güterkraftfahrzeuge - so die Hypothese - ein ungünstigeres Sicherheitsprofil hätten, müßten zusätzliche Unfallrisiken erwartet werden.

Die Aufschlüsselung der unfallbeteiligten Lkw nach Nationalität zeigt, daß rund 90 % deut-

47) Der Bundesminister für Verkehr (Hrsg.), *Verkehr in Zahlen 1988*, Bonn 1988, S. 122.

48) *European Trucks Forecast Overview: How Solid is Demand?* DRI European Trucks Outlook Conference, Frankfurt 11.5.1989.

sche Lkw sind. Die restlichen 10 % entfallen auf Ausländer. Relativ stark an Unfällen beteiligt sind die Niederlande, Belgien, Frankreich, Dänemark und Österreich.⁴⁹⁾

Inländische Güterkraftfahrer werden zu 89 %, Ausländer zu 11 % als Hauptverursacher von Unfällen mit Personenschaden genannt. Die Anteile der ausländischen Güterkraftfahrer an der Unfallverursachung (11,0 %) ist etwas höher als an der Unfallbeteiligung (10,4 %).

Aus dem Verhältnis Hauptverursacher zu Unfallbeteiligte folgt, daß im Durchschnitt über alle Straßen Ausländer ein höheres Unfallrisiko als inländische Güterkraftfahrer aufweisen. Auf Autobahnen ist die Verursachungsquote der Ausländer dagegen geringer als die der Inländer.

Bezieht man die Hauptverursacher von Unfällen mit Personenschaden auf Autobahnen auf die erbrachte Verkehrsleistung, so schneiden die ausländischen Lkw-Fahrer günstiger als die inländischen Fahrer ab. Die Verhältniszahl von Anteil an den Hauptverursachern zu Anteil an der gesamten Verkehrsleistung beträgt für die Jahre 1984 und 1985 für die Inländer 1,11 und für die Ausländer 0,73. Die Inländer sind danach überproportional und die Ausländer unterproportional am Unfallgeschehen beteiligt.

Ausländische Güterkraftfahrer haben im Vergleich zu den deutschen Fahrern höhere Anteile bei den Ursachen überhöhte Geschwindigkeit und ungenügender Sicherheitsabstand. Kontrollen bestätigen,⁵⁰⁾ daß ausländische Lkw vielfach schneller fahren und die Höchstgeschwindigkeit in größerem Ausmaß als deutsche Lkw überschreiten. Am schnellsten fahren italienische Lkw, gefolgt von österreichischen Lkw, am langsamsten sind Lkw aus RGW-Staaten.

Auch bei der Einhaltung der Sozialvorschriften neigen ausländische Lkw-Fahrer stärker zu Verstößen als inländische Fahrer. So hatten die Ausländer bei Kontrollen in Bayern eine Beanstandungsquote von 55,5 %, während der Anteil der inländischen Lkw bei 51,6 % lag.⁵¹⁾

Vom technischen Zustand der Fahrzeuge her weisen die ausländischen Lkw keine höhere Beanstandungsquote als deutsche Fahrzeuge auf. Dies folgt aus verschiedenen Kontrollen (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz).

Ausländische Güterkraftfahrer lassen zusammenfassend zwar eine größere Bereitschaft zu Vorschriftenverstößen erkennen. Am effektiven Unfallgeschehen sind sie jedoch im Vergleich zu inländischen Güterkraftfahrern nicht stärker beteiligt. Aus dem wachsenden Ausländeranteil infolge der Deregulierung läßt sich eine steigende Unfallrate im Straßengüterverkehr nicht begründen.

4.6 Ordnungspolitische Maßnahmen zur Steigerung der Verkehrssicherheit

Die Deregulierung des Straßengüterverkehrs im Rahmen des europäischen Binnenmarktes wird möglicherweise die Verkehrssicherheit beeinträchtigen. Die Ursachen dafür liegen weniger in der Veränderung der Transportmengen und der Fahrleistungen im Straßengüter-

49) Vgl. hierzu Statistisches Bundesamt, *Straßenverkehrsunfälle*, a.a.O.

50) *Hotop, R.*, Geschwindigkeiten ausländischer Lkw im Vergleich zu deutschen Lkw auf den Bundesautobahnen, in: *Straßenverkehrstechnik*, 32. Jg. (1988), S. 179 ff.

51) Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), *Schutz und Sicherheit haben Vorrang*. Ergebnisberichte der Gewerbeaufsicht zum Vollzug der Sozialvorschriften im Straßenverkehr, 1984 und 1986.

verkehr; die zu erwartenden Belastungseffekte dürften wahrscheinlich eher geringfügig sein. Angesichts der heute bereits vorzufindenden Überlastung von wesentlichen Teilen der Straßeninfrastruktur muß jedoch mit kritischen Zuspitzungen und mit noch höheren Unfallrisiken gerechnet werden. Stärkere Gefährdungen für die Verkehrssicherheit werden voraussichtlich von den veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen der Verkehrsunternehmen unter liberalisierten Marktbedingungen ausgehen.

Die Verkehrssicherheitspolitik erstreckt sich auf ein breites Spektrum möglicher Maßnahmen (u. a. Verkehrstechnik, Fahrzeugkonstruktion, Infrastrukturausbau, Fahrerausbildung, Informationsverbesserung). Ökonomische Ansatzpunkte liegen im Bereich der Marktordnungspolitik.

4.6.1 Rückkehr zur Regulation?

Wenn infolge der Deregulierung mit Einbußen an Verkehrssicherheit gerechnet werden muß, so wäre eine mögliche Konsequenz, das Liberalisierungsausmaß einzuschränken und zu einem Regulationsregime zurückzukehren.

Eine solche Politik würde jedoch von einer falschen Kausalkette ausgehen. Der künftige Wettbewerb im Güterverkehr wird sich nicht in einem schrankenlosen System, sondern innerhalb eines Ordnungsrahmens mit bestimmten Vorschriften abspielen. Die Vorteile des Wettbewerbs müssen insofern nicht durch Einbußen an Sicherheit erkaufte werden. Vielmehr sind Wettbewerb und Sicherheit vereinbar, wenn die Einhaltung der Sicherheitsnormen gewährleistet ist. Wettbewerbsschutz der Verkehrsunternehmen als Instrument zur Sicherheitssteigerung wäre in seinen Wirkungen überaus ungenau. Es muß zwar damit gerechnet werden, daß infolge der Wettbewerbsintensivierung Sicherheitsmängel virulent werden. Umgekehrt ist aber nicht gewährleistet, daß die aus administrativen Wettbewerbsbeschränkungen folgenden wirtschaftlichen Renten für das Verkehrsgewerbe zu einer Hebung des Sicherheitsstandards verwendet werden. Insofern wäre eine Re-Regulation verfehlt.

4.6.2 Kontrollen und Sanktionen

Die Intensivierung der Kontrollen und Sanktionen gilt als wirksamstes Mittel, um Sicherheitseinbußen infolge menschlicher Verhaltensmängel zu verringern. Die Notwendigkeit dazu folgt aus der hohen Verstoßquote gegen Sozial- und Geschwindigkeitsvorschriften. Ansatzpunkte gibt es in mehrfacher Hinsicht:

- Der Kompetenzwirrwarr zwischen den Kontrollbehörden führt zu Effizienzverlusten. Es kommt vielfach zu Verfahrensverzögerungen, die Spielräume zur Vernichtung von Beweismitteln in den Transportunternehmen eröffnen.
- Die Kontrollmittel müssen verbessert werden. Dazu gibt es zahlreiche Vorschläge, die von einfachen Maßnahmen (z. B. Doppelkontrolle durch ein Tagebuch für jedes Fahrzeug und ein Arbeitsbuch für jeden Fahrer) bis zu anspruchsvollen technischen Verfahren (z. B. Kontrolle mit Satellitenkommunikation) reichen.
- Qualifikationsdefizite der Kontrolleure erfordern Nachschulungen und Spezialisierungen. Schwerpunktkontrollen sollten häufiger als bisher durchgeführt werden.

- Sanktionen dürfen sich nicht auf die Fahrzeugführer beschränken, sondern sollten auf die Verantwortlichen (Unternehmer, Disponent) durchgreifen.
- Die bisher erhobenen Strafgeelder reichen nicht aus. Theoretisch richtig wäre eine pekuniäre Strafe, die unter Wahrscheinlichkeitstheoretischen Maßstäben den wirtschaftlichen Vorteil illegaler Handlungen ausgleichen würde. Dieser ist jedoch empirisch nur schwer zu ermitteln, so daß Näherungslösungen (eventuell auch Gewinnabschöpfungen) probiert werden müßten.
- Als besonders wirksam gelten zeitliche Sanktionen. Je nach Schwere des Verstoßes werden Fahrzeuge an der Weiterfahrt gehindert. Die Fahrzeugstilllegung trifft die Unternehmer unter Umständen härter als die Zahlung von Strafgeeldern.
- Probleme bereitet das Inkasso von Strafgeeldern bei ausländischen Lkw-Fahrern. Für die EG-Staaten besteht zwar eine Beistandsverpflichtung, die jedoch an fehlenden Vollstreckungsvereinbarungen scheitert. In der Bundesrepublik wird daher ein Drittel des Strafgeeldes sofort beim Fahrer kassiert. Danach werden die ausländischen Unternehmen gemahnt. Es kann dann noch versucht werden, mit Hilfe der Zollstellen den Rest des Strafgeeldes bei der Wiedereinreise zu erheben. Rund 30 % der Strafgeelder gegenüber Ausländern gelten jedoch als uneinbringbar.

4.6.3 Qualitative Marktzugangsbedingungen

Qualitative Marktzugangsbeschränkungen sollen unqualifizierte Transportunternehmen mit entsprechenden Risiken für die Verkehrssicherheit vom Markt fernhalten. Der Verkehrssicherheitsaspekt ist für den Einsatz dieses Instruments das noch am meisten überzeugende Argument. Allerdings resultiert seine Wirkung nicht aus solideren persönlichen Charaktereigenschaften oder einem besseren technischen Equipment. Entscheidend ist vielmehr, daß die subjektiven Zugangsbedingungen schärfere Strafen als bisher bei Verstößen (gegen Sozialvorschriften, Gewichte und Abmessungen, Verkehrssicherheit) beinhalten, die bis zu einem Betriebsverbot reichen. Wenn wiederholt gegen Vorschriften verstoßen wird, so ist in letzter Konsequenz der Entzug der Genehmigung angezeigt. Um ein Übermaß an Sanktionen zu vermeiden und um andererseits die Wirksamkeit der Regelung zu gewährleisten, sollte besondere Aufmerksamkeit auf die Festlegung einer Bagatellgrenze für das Malusssystem und eines Schwellenwertes, ab dem die Genehmigung entzogen wird, gelegt werden.

Voraussetzung ist jedoch, daß die strengeren Marktzugangsbedingungen EG-einheitlich angewendet werden. Angesichts der heute vorherrschenden Unterschiede in der Kontroll- und Sanktionspraxis bestehen allerdings Zweifel am Gelingen eines solchen Vorhabens.

4.6.4 Sonderkonzessionen

Durch besondere Konzessionen könnten spezifische Anforderungen an Transporteure – etwa beim Transport von Gefahrgütern – gestellt werden, z. B. Zulassung nur von qualifizierten Fachspediteuren, keine Vergabe an Subunternehmer, strengere Kontrolle der Arbeitsbedingungen. Bei wiederholten Verstößen gegen Vorschriften könnte die Konzession entzogen werden. Die Verschärfung der subjektiven Marktzugangsbedingungen läuft auf eine konsequentere Einhaltung der gegebenen transportrechtlichen Vorschriften hinaus,

Vorschriften hinaus, während durch Sonderkonzessionen der Inhalt der transportrechtlichen Vorschriften strenger zugeschnitten werden soll.

Die Anforderungen an Zuverlässigkeit, fachliche Eignung und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gelten grundsätzlich für den gesamten Straßengüterverkehr; sie sind kaum teilbar nach „normalem“ Straßengüterverkehr und Spezialtransporten. Da z.B. Gefahrguttransporte sowohl von spezialisierten Unternehmen als auch von allgemein tätigen Transporteurinnen durchgeführt werden, müßte die Konzessionspflicht auf einen relativ weiten Kreis von Transportunternehmen ausgedehnt werden.

Die geltenden rechtlichen Regelungen werden zur Gewährleistung eines angemessenen Sicherheitsstandards bei Gefahrguttransporten für ausreichend gehalten. Unzuverlässige Unternehmen können im Genehmigungsverfahren oder nach Verstößen von der Beförderung ausgeschlossen werden. Sonderkonzessionen würden insofern nur zu einem höheren Verwaltungsaufwand ohne wesentlichen Sicherheitseffekt führen. Entscheidend ist vielmehr, daß die bestehenden gesetzlichen Regelungen konsequent angewendet werden.

5. Ergebnis

Marktzutritte, Wettbewerbsentwicklung und Verkehrssicherheit werden Risikopotentiale einer Deregulierung des Güterverkehrsmarktes sein. Ein ordnungspolitisch so weitreichender Schritt wird Reaktionen und Anpassungen von Anbietern und Nachfragern auslösen, die über den bisherigen Prognoserahmen der Verkehrspolitik hinausgehen. Die Exzeptionalität des Ereignisses erfordert politische und administrative Vorsorge und Begleitung. Es ist nicht damit getan, freien Wettbewerb zu etablieren und darauf zu warten, daß er seine Nutzen quasi automatisch entfaltet. Vielmehr müssen diese durch Institutioneneffizienz gesichert werden.

Die ökonomische Analyse der Liberalisierung hat gezeigt, daß Wahrscheinlichkeit und Intensität von Marktstörungen oder Fehlentwicklungen relativ gering sind. Der freie Wettbewerb entwickelt offensichtlich marktprozessuale „Stabilisatoren“, die nach anfänglichen Irritationen in längerer Sicht auf ein Gleichgewicht des Marktes hinarbeiten. Dazu gehören Lernerfahrungen und rationale Erwartungen der Anbieter, Produktivitäts- und Flexibilitätssteigerungen im Transportgewerbe, die Europäisierung des Verkehrsmarktes, das Interesse der verladenden Wirtschaft an einem leistungsstarken Transportsektor, die Wachstumsperspektive des Güterverkehrsmarktes und der Selektionsmechanismus des Wettbewerbs.

Welche Rolle hat der Staat auf einem deregulierten Verkehrsmarkt? Die Entstaatlichung der Transportmärkte wird fortschreiten. Die ökonomischen Aktionsvariablen werden in die Hände der Marktpartner zurückgegeben. Der Staat bewegt sich weg von der Rolle des Gestalters hin zu der des Kontrolleurs. Eine solche Regulationsabstinenz erfordert die Einsicht, daß der Markt die überlegene Leistungsfähigkeit gegenüber der staatlichen Allokation hat, und verlangt vom Staat und seinen Behörden Selbsterkenntnis und Selbstdisziplin.

Der Staat sollte institutionelle und materielle Vorkehrungen treffen, um kurz- bis mittelfristige Marktstörungen durch überschießende Reaktionen verhindern zu können. Dazu beste-

hen Alternativen der „soft regulations“ (z. B. qualitative Marktzutrittsanforderungen, Informationsverbesserungen). Damit könnten volkswirtschaftliche Friktionskosten vermieden und eine größere Akzeptanz bei den Liberalisierungsgegnern erreicht werden.

Der langfristige Auftrag für den Staat besteht in der Funktionssicherung des marktwirtschaftlichen Prinzips im Güterverkehr. Der Wettbewerb wird damit auch im Transportsektor zur ständigen Aufgabe. Der Interventionsbedarf wird verringert und durch eine Rahmenpolitik mit Spielregeln ersetzt.

Die künftige Aufgabenstruktur des Staates wird Änderungen der institutionellen Kompetenzen und der Aktionsträger nach sich ziehen. Wenn der Verkehrssektor in die marktwirtschaftliche Ordnung integriert wird, wird die Bedeutung der allgemeinen wirtschaftspolitischen und gewerberechtlichen Instanzen (z. B. Wettbewerbsbehörde, technische Kontrollorganisationen) zunehmen. Der Markteinfluß der Verkehrspolitik wird abgebaut werden. Dies bedeutet jedoch nicht eine bloße Substitution in der Trägerschaft, sondern vielmehr einen Wechsel in den Kriterien und Maßstäben der staatlichen Aktivität. Nicht mehr politische Leitlinien einer optimalen Verkehrsteilung, sondern der unbehinderte Wettbewerb wird zum entscheidenden Grundsatz.

Den Verlust an interventionistischen Handlungsoptionen auf dem Verkehrsmarkt wird der Staat eventuell dadurch zu kompensieren versuchen, daß er im Bereich der Infrastrukturinvestitionen und der Subventionen die Wettbewerbsvoraussetzungen beeinflußt. Vor allem das Schicksal der Eisenbahnen wird den Willen zur Intervention immer wieder herausfordern. Die Infrastrukturpolitik des Staates im Verkehrssektor ist in ein vielschichtiges wirtschaftliches und politisches Zielsystem - u. a. Umweltschutz, technischer Fortschritt, Integrationsziele - eingebunden. Der Staat sollte versuchen, seine Investitions- und Finanzierungsentscheidungen möglichst neutral im Hinblick auf den Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern zu gestalten. Gelingt dies nicht, so droht ein schwerwiegender, folgenreicher Konflikt zwischen Wettbewerbs- und Verkehrspolitik. Nicht „Marktversagen“ ist das eigentliche Problem der Deregulierung. Viel eher muß damit gerechnet werden, daß der Staat seine Rolle - unbewußt oder gewollt - falsch interpretiert; das Kernproblem heißt „Staatsversagen“.

Summary

In the European single market coming up in 1993, liberalization and deregulation of freight transport will be carried through. Despite of reduction of public interventions, essential public functions of market control and surveillance of potential miss developments will last. This is evident in the areas of market entry, competition and traffic safety. On the basis of economic analysis of deregulation one can expect that extent and probability of market disturbances and miss developments will be small. The competition process will - after initial irritations - aim at a market equilibrium. Therefore, government should take precautions by "soft regulations". The long term goal of government is to secure the workable competition in the transport sector. This also includes that the state handles his investment and financing decisions as neutral as possible with regard to the competition between the transport modes. If this does not succeed, a major, far-reaching conflict between traffic and competition policy threatens.

Eine zweigeteilte Abgassteuer zur Lösung des Autoabgasproblems

VON HELMUT NEU

1. Einleitung

Die Bundesregierung hat angekündigt, die bisherige Kfz-Steuer bis Anfang 1993 durch eine Schadstoffsteuer zu ersetzen.¹⁾ Inzwischen wurde der vom Bundesumweltministerium entwickelte Vorschlag veröffentlicht. Danach soll sich für Pkw, Lkw und Krafträder die Schadstoffsteuer nach folgenden Komponenten bemessen: Zuerst werden die Emissionen aller gasförmigen Schadstoffe (CO , C_mH_n und NO_x) berücksichtigt. Bei Pkw und Lkw, die mit Dieselmotoren ausgestattet sind, werden zusätzlich die Partikelemissionen erfaßt. Die zweite Komponente bei allen Fahrzeugarten sind die Lärmemissionen. Als Drittes werden für Pkw und Krafträder Leistungsklassen und für Lkw Gewichtsklassen festgelegt. Als viertes werden die CO_2 -Emissionen von Pkw und Lkw anhand des gemessenen Kraftstoffverbrauchs berücksichtigt.

Der Steuersatz der Schadstoffsteuer soll für Fahrzeuge, die die Abgasgrenzwerte der Anlage XXIII zur Straßenverkehrszulassungs-Ordnung (US-Norm) oder einer gleichwertigen europäischen Norm und den seit 1. 10. 1989 geltenden Lärmgrenzwert von 77 dB(A) einhalten, in etwa in der Höhe des heute gültigen Steuersatzes liegen. Durch diesen komplexen Aufbau der Steuer soll bei Autokäufern und -herstellern ein wirtschaftliches Interesse am Kauf bzw. der Entwicklung abgas- und lärmarmere sowie verbrauchsgünstiger Motoren geweckt werden. Durch die Einbeziehung der Fahrzeugleistung soll erreicht werden, daß Kraftstoffeinsparungen nicht durch einen Trend zu höheren Motorleistungen aufgezehrt oder überkompensiert werden. Bei den Bemessungsgrundlagen für die Lkw-Besteuerung soll weiterhin am Prinzip der Wegekostendeckung festgehalten werden. Insgesamt soll die Schadstoffsteuer dasselbe Aufkommen erzielen, wie die gegenwärtige Hubraumsteuer.

Im folgenden wird untersucht, inwieweit Abgassteuern geeignet sind, das Autoabgasproblem zu lösen. Dabei wird zunächst das Abgasproblem als Externalität eingeordnet. Zum Abschluß wird ein eigenständiger, zweigeteilter Steuervorschlag zur Regulierung von Autoabgasen vorgestellt. Durchgängig erfolgt dabei eine Beschränkung auf die Abgasemissionen von Pkw.

Anschrift des Verfassers:

Dipl.-Volksw. Helmut Neu
Universität Essen
Fachbereich Wirtschaftswissenschaften
Universitätsstraße 12
4300 Essen 1

1) Zu den folgenden Ausführungen vgl. *Grüner, M.*, Summe aus fünf Punkten, in: Rheinischer Merkur, Nr. 13 vom 30. 3. 1990, S. 11.

2. Ökonomische Einordnung der Abgasemissionen

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur werden die Automobilabgase als Externalität betrachtet. Dabei können einerseits Automobilabgase als Externalität beim Gebrauch eines langlebigen Konsumgutes eingeordnet werden. Das Automobil liefert dem Nutzer Transportleistungen in Form von Fahrzeug- oder Personenkilometern und erzeugt gleichzeitig Luftverunreinigungen. Diese stellen für den Autofahrer einen unbezahlten Faktor (nämlich saubere Luft als Aufnahmemedium der bei der Pkw-Nutzung erzeugten Abgase) dar, da er diejenigen nicht zu entschädigen hat, die unter der von ihm verursachten Luftverschmutzung leiden.²⁾

Andererseits kann man die Luftverschmutzung durch Automobile als Externalität einordnen, die vom Automobilhersteller verursacht wird. Ohne Regulierungen (oder andere wirtschaftspolitische Maßnahmen) haben die Automobilhersteller in der Regel keinen Anreiz, Abgasreinigungsanlagen zu entwickeln (zumindest aber einzusetzen), da hierfür keine Nachfrage besteht. Daß ein Teil der Kosten der Kfz-Nutzung von den Konsumenten auf die Gesellschaft als ganze verlagert (externalisiert) werden kann, ist für rational handelnde Hersteller ohne Bedeutung. Dies gilt besonders dann, wenn Abgasreinigungsrichtungen den Preis der Fahrzeuge erhöhen (was regelmäßig der Fall ist), da die Käufer freiwillig kaum bereit sein dürften, für diese mehr zu bezahlen.³⁾

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, das Externalitätenproblem sowohl den Automobilherstellern als auch den Konsumenten zuzuordnen. Der Automobilhersteller produziert nämlich ein Gut, das Nutzen in Form von Transportleistungen liefert, gleichzeitig aber pro gefahrenem Kilometer eine bestimmte Menge Schadstoffe emittiert. Der einzelne Autofahrer hingegen entscheidet über die Fahrzeugnutzung.⁴⁾ Unter diesem Aspekt stellen die spezifischen Emissionen pro Kilometer ein „Gefährdungspotential“ dar, das vom Automobilhersteller geschaffen wird, über dessen Nutzung aber der einzelne Autofahrer entscheidet. Die tatsächlich emittierten Schadstoffmengen ergeben sich als Produkt aus den Emissionen pro Kilometer mal Fahrleistung oder – anders ausgedrückt – als Produkt aus Gefährdungspotential mal Potentialnutzung.

Ohne Regulierungen werden nicht-altruistisch handelnde Fahrzeugnutzer keine Anstrengungen unternehmen, ihre Emissionen zu vermindern, indem sie z. B. Abgasreinigungsanlagen kaufen, um ihr Emissionspotential zu verringern oder ihre Fahrleistung reduzieren, um so die Potentialnutzung zu verringern. Die Automobilhersteller haben keine Anreize, das Emissionspotential der von ihnen angebotenen Fahrzeuge zu verringern. Da also für keine dieser beiden Gruppen Anreize bestehen, die sozialen Kosten der Automobilnutzung in ihr Kalkül aufzunehmen, sind unter diesen Gegebenheiten korrektive private Maßnahmen unwahrscheinlich.⁵⁾

2) Vgl. *Deweese, D. N.*, *Economics and Public Policy: The Automobile Pollution Case*, Cambridge, Mass. 1974, S. 9.

3) Vgl. *Ginsburg, D. H.*, *Making Automobile Regulation Work: Policy Options and a Proposal*, in: *Ginsburg, D. H. and Abernathy, W. J.* (Eds.), *Government, Technology and the Future of the Automobile*, New York 1980, S. 16.

4) Vgl. *White, L. J.*, *The Regulation of Air Pollutant Emissions from Motor Vehicles*, Washington, D.C. 1982, S. 9.

5) So auch *White*, a.a.O., S. 9.

Das Konzept einer zweigeteilten Zuordnung des Abgasproblems ist überzeugend, da die beiden anderen Ansätze zur Einordnung des Autoabgasproblems als Externalität jeweils eine der beiden Determinanten des gesamten Schadstoffausstoßes vernachlässigen. Dies gilt auch für den Vorschlag des Umweltministeriums, die Kfz-Steuer durch eine Schadstoffsteuer zu ersetzen. Abgassteuern haben also beide Aspekte (die Größe eines Gefährdungspotentials und dessen Nutzung) zu berücksichtigen.

3. Alternativer Steuervorschlag zur Regulierung von Autoabgasen

In diesem Abschnitt wird ein alternativer Steuervorschlag zur Regulierung von Autoabgasen vorgestellt, der die oben dargestellten Zusammenhänge berücksichtigt. Daraus folgt, daß eine Abgassteuer auf beide Gruppen wirken sollte. Folglich wird eine zweigeteilte Abgassteuer vorgeschlagen, wobei der erste Teil auf die Hersteller und der zweite Teil auf die Autofahrer wirkt. Somit ist diese Abgassteuer vom Prinzip her genauso aufgebaut wie das bisher bestehende duale System der Kraftfahrzeugbesteuerung, bei dem die Kraftfahrzeugsteuer an der Haltung eines Fahrzeugs, also an dem Recht zur Benutzung eines Fahrzeugs auf öffentlichen Straßen ansetzt, und die Mineralölsteuer die tatsächliche Nutzung der Straßen abdeckt.⁶⁾ Dieser analoge Aufbau der Abgassteuer erlaubt es, die Teiltarife jeweils als Zuschlag auf die oder als Ersatz der Kraftfahrzeugsteuer und die Mineralölsteuer zu erheben.

3.1 Steuertarif zur Lenkung des Emissionspotentials

Zunächst soll der Teil der Steuer betrachtet werden, der auf das Emissionspotential abstellt und die Kfz-Steuer modifizieren oder ergänzen soll. Da die Automobilhersteller über die potentielle Umweltschädlichkeit des Fahrzeugs entscheiden, müßte dieser Teil der Steuer in Form einer Herstellerabgabe beim Produzenten erhoben werden.⁷⁾ Hierbei müßten jedoch pauschalierende Annahmen über die durchschnittliche Nutzungsdauer des Fahrzeugs und die in diesem Zeitraum zu erwartenden Emissionen gemacht werden, so daß das Gefährdungspotential nur unzureichend abgeschätzt werden kann. Fahrzeuge, die deutlich länger als der Durchschnitt im Verkehr bleiben, werden hierbei begünstigt, da deren Emissionspotential nach Ablauf des pauschalierten Nutzungszeitraums unbesteuert bleibt. Ein weiterer Nachteil ergibt sich, wenn die Herstellerabgabe über den Kaufpreis erhoben wird. Nachträgliche Umrüstungen von Fahrzeugen würden ebenso wie Altfahrzeuge schwierig zu erfassen sein. Aus diesen eher praktischen Überlegungen soll der auf das Emissionspotential wirkende Teil der Abgassteuer als Ersatz oder Zuschlag zur Kraftfahrzeugsteuer erhoben werden.

Das Emissionspotential wird an Neufahrzeugen bzw. neu entwickelten Modellen gemessen. Dazu muß ein Fahrzyklus und ein Meßprogramm festgelegt werden. Ideal wäre ein Fahrzyklus, der das tatsächliche Fahrgeschehen auf allen Straßenkategorien repräsentiert und somit die „wahren“ Emissionen erfaßt. Ein solcher Fahrzyklus dürfte jedoch kaum zu ermitteln sein. Aus Gründen der Vereinfachung sollte daher weiterhin auf den „Europatest“ zurückge-

6) Vgl. *Flämig, Chr.*, *Kraftfahrzeugsteuer*, in: *Strickrodt, G. et al.* (Hrsg.), *Handwörterbuch des Steuerrechts und der Steuerwissenschaft*, 2. Aufl., München 1981, S. 923/924.

7) Vgl. *Wicke, L.*, *Umweltökonomie. Eine praxisorientierte Einführung*, 2. Aufl., München 1989, S. 380 ff., der diese Abgabenlösung zur Verringerung der Lärmemissionen von Kraftfahrzeugen vorschlägt.

griffen werden. Dies hätte den Vorteil, daß auch Altfahrzeuge, die seit dem Modelljahr 1970 nach diesem Zyklus auf die Einhaltung der Emissionsgrenzwerte überprüft worden sind, in die Abgasbesteuerung einbezogen werden können. Eine gesonderte Regelung müßte für all jene Fahrzeuge getroffen werden, die gemäß den Richtlinien 70/220/EWG und 74/290/EWG geprüft worden sind, da in diesen Richtlinien noch keine Begrenzung des NO_x -Ausstoßes vorgenommen wurde. In erweitertem Umfang gilt dies auch für die Fahrzeuge, die ohne jegliche Emissionsbegrenzung zugelassen worden sind. Dies sind prinzipiell alle Fahrzeuge, die vor dem 1. 10. 1970 zugelassen worden sind. Aus Gründen der Vereinfachung bietet sich hier ein Pauschalierungsverfahren an: Für Fahrzeuge der Richtlinien 70/220/EWG und 74/290/EWG werden dieselben NO_x -Emissionen unterstellt, wie sie durch die Grenzwerte der Richtlinie 77/102/EWG festgelegt werden. Fahrzeugen, die keiner Emissionsbegrenzung unterliegen, werden die vom Umweltbundesamt ermittelten durchschnittlichen Emissionen von Fahrzeugen des Modelljahres 1969 zugerechnet.⁸⁾

Bei der Schadstoffmessung muß zwischen Fahrzeugen mit Otto- und Dieselmotor unterschieden werden. Bei Fahrzeugen mit Ottomotor werden die Emissionen der Schadstoffe CO , C_mH_n und NO_x gemessen, bei Fahrzeugen mit Dieselmotoren zusätzlich die Partikelemissionen. Da die Abgassteuer die Emissionen, also ein Fahrzeugcharakteristikum, erfaßt, könnte sie als Ersatz oder Zuschlag zur bisher geltenden Kraftfahrzeugsteuer erhoben werden. Bei einem Ersatz der Kraftfahrzeugsteuer würde deren fiskalische Funktion entfallen.

Die Höhe der Steuer muß die unterschiedliche toxikologische Bewertung der Emissionen verschiedener Schadstoffe berücksichtigen, da diese die Höhe der Schäden beeinflusst. Diese Überlegung liegt auch der Festsetzung von Emissionsgrenzwerten zugrunde.⁹⁾ Ausgangspunkt der weiteren Überlegungen zur Ausgestaltung der Abgassteuer sollen die Grenzwerte der Richtlinie 78/665/EWG in der Gewichtsklasse 1.021 - 1.250 kg sein. Die Grenzwerte lauten 87 g CO/Test , 7,1 g $\text{C}_m\text{H}_n/\text{Test}$ und 10,2 g NO_x/Test . Als Bewertungsmaßstab der Rußemissionen dient die Basisemission von 1,02 g Ruß/ Test .

Vor dem Hintergrund der Aussage, daß Grenzwerte die toxikologische Schädlichkeit der emittierten Schadstoffe berücksichtigen, würde also den Emissionen von 87 g CO/Test dieselbe Schädlichkeit unterstellt wie den Emissionen von 7,1 g $\text{C}_m\text{H}_n/\text{Test}$ bzw. 10,2 g NO_x/Test . Somit müßten die Steuerbeträge für die jeweiligen Teilemissionen gleich hoch sein.

Will man hingegen die unterschiedliche Schädlichkeit von 1 g des jeweiligen Schadstoffes für Zwecke der Bewertung heranziehen, muß man auf die relative Toxizität der einzelnen Schadstoffe eingehen. Dies geschieht durch die Normierung der Schädlichkeit auf CO , wobei diesem Schadstoff der Wert von 1 zugeordnet wird.¹⁰⁾ Man erhält die jeweiligen Toxi-

8) Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.), Empfehlungen zur Schadstoffverminderung: Kraftfahrzeugabgase, Berlin 1976, (Berichte 7/76), S. 16 ff. und die dort angegebene Literatur.

9) Vgl. Pflaßmann, E., Vorschlag für eine umweltorientierte Kfz-Steuer, Vortrag gehalten auf dem Podiumsgespräch „Bemessung der Kfz-Steuer nach Abgaswerten - Umweltpolitische Torheit oder neue Chance für saubere Luft?“ am 28. 6. 1989 in Bonn, Bonn 1989, S. 3, sowie zur Problematik der Grenzwertfindung Zeschmar-Lahl, B. und Lahl, U., Wie wissenschaftlich ist die Toxikologie? Zur Problematik der Grenzwertfindung, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Heft 1/87, S. 56 ff.

10) Zur Definition von Toxizitätsfaktoren vgl. Grupp, H., Die sozialen Kosten des Verkehrs, Grundriß zu ihrer Berechnung, Teil 1, in: Verkehr und Technik, Heft 9/1989, S. 362.

ditätsfaktoren, indem man den Grenzwert der CO -Emissionen durch die Grenzwerte der jeweiligen Schadstoffe dividiert. Diese sind in Tabelle 1 aufgeführt und werden als Tarif A bezeichnet.

Tabelle 1: Relative Toxizitätsfaktoren der Kfz-Emissionen (Tarif A)

Schadstoff	Grenzwert	Toxizitätsfaktor
CO	87 g/Test	1
C_mH_n	7,1 g/Test	12,25
NO_x	10,2 g/Test	8,52
Ruß ^{a)}	1,02 g/Test	85,29

a) Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.), Das Abgas-Emissionsverhalten von Personenkraftwagen in der Bundesrepublik Deutschland im Bezugsjahr 1985, Berlin, 1987 (Berichte 7/87), S. 109.

Quelle: 78/665/EWG Richtlinie der Kommission vom 14. Juli 1978 zur Anpassung der Richtlinie 70/220/EWG des Rates über die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Abgase von Kraftfahrzeugmotoren mit Fremdzündung an den technischen Fortschritt, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 223 vom 14. August 1978, S. 51.

Eine andere Ausgestaltungsmöglichkeit wäre die Berechnung der Toxizitätsfaktoren anhand der historischen Grenzwertfestlegung. Danach würden die CO - und C_mH_n -Emissionen gemäß der Richtlinie 70/220/EWG und die NO_x -Emissionen der Richtlinie 77/102/EWG auf den CO -Grenzwert der Richtlinie 70/220/EWG bezogen. Die Toxizitätsfaktoren würden dann wie folgt lauten: $\text{CO} = 1$, $\text{C}_m\text{H}_n = 14,25$, $\text{NO}_x = 11,16$ und Ruß = 131,37. Diese Ausgestaltungsmöglichkeit wird als Tarif B bezeichnet.

Unabhängig davon, für welche Gewichtung man sich entscheidet, müßte die Emissionssteuer in DM pro g/Test der einzelnen Schadstoffe sich wie die jeweiligen Toxizitätsfaktoren verhalten. Somit legen die Toxizitätsfaktoren die relative Höhe der Teilsteuersätze fest. Aussagen über die absolute Höhe der Abgassteuer lassen sich daraus nicht ableiten.

Legt man die Höhe der Abgassteuer willkürlich auf 1 DM pro g CO/Test fest, ergeben sich die in Tabelle 2 aufgeführten Steuersätze. Dadurch ergibt sich für jeden Schadstoff eine standardisierte Steuerbelastung, deren Höhe willkürlich festgelegt wurde. Diese Vorgehensweise erfolgt in Anlehnung an Baumol/Oates. Diese begründen die Notwendigkeit eines „Willküraktes“ mit der Unmöglichkeit der Ermittlung eines optimalen Steuertarifs, der Grenzkosten und Grenznutzen der umweltschädigenden Aktivität zum Ausgleich bringt. Weiterhin schlagen sie vor, den zunächst festgelegten (willkürlichen) Steuertarif durch einen Iterationsprozeß an den optimalen Tarif anzunähern.¹¹⁾ Sollte sich also aufgrund des hier vorgeschlagenen Steuertarifs nur eine unzureichende Verringerung des „Gefährdungspotentials“ ergeben, ließe sich der Steuersatz z. B. von 1 DM/g CO auf 2 DM/g CO erhöhen.

11) Vgl. Baumol, W. J. and Oates, W. E., The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment, in: Swedish Journal of Economics, March 1971, Vol. 73(1), S. 43 f.

Tabelle 2: Standardisierte Steuersätze in DM/g Schadstoffemissionen

Steuersatz	Schadstoff			
	CO	C _m H _n	NO _x	Ruß
Tarif A	1	12,25	8,52	85,29
Tarif B	1	14,25	11,16	131,37

Quelle: Eigene Berechnungen

Tabelle 3 gibt einen Überblick über die steuerliche Belastung während der durchschnittlichen Nutzungsdauer verschiedener Abgasverringernungsmaßnahmen aufgrund der vom Umweltbundesamt ermittelten Emissionswerte. Zur Vereinfachung wird angenommen, daß diese Systeme die niedrigeren, vom Umweltbundesamt ermittelten, Emissionswerte erreichen. Dabei werden beide Steuervorschläge zur Ermittlung der Steuerlast herangezogen. Gleichzeitig wird auch die entsprechende Steuerlast für Basisfahrzeuge des Jahres 1969 und für Fahrzeuge, die den Abgasrichtlinien 70/220/EWG, 74/290/EWG, 77/665/EWG und 78/665/EWG entsprechen, anhand der oben genannten pauschalierten Schadstoffemissionen ermittelt.

Tabelle 3: Die steuerliche Belastung pro Jahr und über die Nutzungsdauer^{a)} verschiedener schadstoffarmer Antriebssysteme

Antriebsart	Emissionen in g/Test			Steuern pro Jahr		Steuer über die Nutzungsdauer		Kosten lt. UBA	Kosten + Steuern	
	CO	C _m H _n	NO _x	Tarif A	Tarif B	Tarif A	Tarif B		Tarif A	Tarif B
Basis '69 ^{b)}	200	12	12	446	505	2.274	2.575	—	2.274	2.575
70/220/EWG ^{c)}	134	9,4	12	348	402	1.774	2.050	—	1.774	2.050
74/102/EWG ^{c)}	107	8,0	12	307	354	1.565	1.805	—	1.565	1.805
77/102/EWG ^{d)}	107	8,0	12	307	354	1.565	1.805	—	1.565	1.805
78/665/EWG	87	7,1	10,2	261	302	1.331	1.540	—	1.331	1.540
AGR	91,4	7,5	2	200	220	1.020	1.122	1.195	2.215	2.317
UKAT	4	0,5	6	61	78	311	397	1.132	1.443	1.529
GKATE	4	0,3	0,4	11	12	56	61	1.217	1.273	1.278
MMOKATE	10	0,5	5	59	72	299	367	1.089	1.397	1.456
DIESEL ^{e)}	4	0,4	1,5	20	27	102	137	607	709	744

a) Nutzungsdauer = 5,1 Jahre.

b) Durchschnittliche Emissionen von Fahrzeugen des Basisjahres 1969. Vgl. Umweltbundesamt (1976), S. 16 ff. und die dort angegebene Literatur. NO_x-Emissionen: eigene Unterstellung des Grenzwertes der Richtlinie 77/102/EWG, in der erstmalig die Stickoxide begrenzt worden sind.

c) NO_x-Emissionen: eigene Unterstellung des Grenzwertes der Richtlinie 77/102/EWG, in der erstmalig die Stickoxide begrenzt worden sind.

d) Basisfahrzeug nach Umweltbundesamt (1979), S. 95, Tabelle 3.

e) Ohne Rußsteuer. Mit Rußsteuer bei 1,02 g/Test und Tarif A = 107 DM/Jahr = 545 DM über die Nutzungsdauer, Kosten + Steuern = 1.152 DM. Bei Tarif B: 161 DM/Jahr = 821 DM über die Nutzungsdauer, Kosten + Steuern = 1.428 DM.

Quelle: Eigene Berechnungen aus Umweltbundesamt (1979), S. 95, Tabelle 3 und Neu (1990), Tabellen 4-1 und 7-3.

Wie aus Tabelle 3 hervorgeht, würden unter den vorgenannten Bedingungen Anreize geschaffen, die kumulierte Belastung aus den Kosten schadstoffarmer Antriebssysteme und

der Abgassteuer zu minimieren. Bei Anwendung von Tarif A kämen für Neufahrzeuge drei Antriebsarten in Frage: zum einen Fahrzeuge mit geregelter Drei-Wege-Katalysator, Fahrzeuge mit Magermotoren und unter Berücksichtigung der Rußsteuer bei einem Rußausstoß von 1,02 g/Test als drittes noch Dieselfahrzeuge. Bei Anwendung von Tarif B würden zudem noch Anreize bestehen, Altfahrzeuge, die unbeschränkt mit unverbleitem Kraftstoff betrieben werden können, mit einem unregelmäßigem Katalysator auszustatten. Eine Umrüstung von Altfahrzeugen mit Abgasrückführungen, die im EG-Abgaskompromiß ohnehin auf Fahrzeuge der Richtlinien 78/665/EWG und 83/351/EWG beschränkt war,¹²⁾ wäre bei keinem dieser Tarife lohnend gewesen. Die oben aufgeführten Abgassteuertarife würden also genau diejenigen Abgasminderungsmaßnahmen fördern, die unter den Aspekten „Emissionsverringerng während der Nutzungsdauer“ und „Kosten pro Kilogramm verringerter Emissionen“ am besten abschneiden.¹³⁾

Dies sind die Vorteile einer Abgassteuer, die an der Höhe des Abgasausstoßes anknüpft:

- Es wird diejenige „Reinigungstechnik“ gefördert, die am effizientesten ist. Eine Abgasreinigung ist solange vorteilhaft, wie die Steuerersparnis größer oder gleich den Kosten der Abgasreinigung ist.
- Die Lenkungsanreize der oben dargestellten Abgassteuer fallen stärker aus. Jede Maßnahme, die zu einer Verringerung der Abgasemissionen führt, wird durch verringerte Steuerzahlungen, unabhängig vom Hubraum der Fahrzeuge, belohnt.
- Diese Anreize bleiben im Zeitablauf bestehen.
- Die Rußemissionen von Dieselfahrzeugen werden in die Besteuerung einbezogen. Davon gehen direkte Anreize auf die Hersteller aus, niedrigemittierende Fahrzeuge herzustellen bzw. auf die Kunden, solche Fahrzeuge nachzufragen. Bei Tarif A wird der Diesel stärker begünstigt als ein Fahrzeug mit geregelter Katalysator. Bei Tarif B ist es genau umgekehrt. Unter dem Aspekt der Vorsorge vor einem zu starken Anstieg der Partikelemissionen wird durch Tarif B dieser Tendenz entgegengewirkt.
- Altfahrzeuge werden in die Abgassteuer einbezogen. Die steuerliche Belastung richtet sich nach dem tatsächlichen Abgasausstoß. Da der Abgasausstoß der Fahrzeuge, je nachdem unter welcher Abgasrichtlinie sie zugelassen worden sind, mit zunehmendem Alter steigt, erhöht sich auch die Steuerbelastung entsprechend. Somit werden Altfahrzeuge gegenüber Neufahrzeugen, je nach Schadstoffausstoß, erheblich stärker besteuert, was erwünscht ist. Dadurch werden tendenziell mehr Altfahrzeuge verschrottet. Die Fahrzeugflotte wird dadurch jünger, ihr Abgasverhalten wird verbessert. Werden Altfahrzeuge ersatzlos verschrottet, wird die Fahrzeugflotte schrumpfen, was ebenfalls tendenziell zu einer Umweltentlastung führen wird.

Da dieser Teil der Abgassteuer nur eine Determinante des tatsächlichen Schadstoffausstoßes eines Fahrzeugs, nämlich das Emissionspotential, erfasst, ist es trotz der aufgezeigten Vor-

12) Vgl. dazu Satz 1.5.2.1 der Anlage XXIV zu § 47 der Elften Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung vom 24. Juli 1985, in: Bundesgesetzblatt, Teil I, S. 1605–1616.

13) Vgl. Neu, H., Der EG-Abgaskompromiß: Eine kritische Bestandsaufnahme unter umweltökonomischen Aspekten und unter Berücksichtigung alternativer Instrumente zur Regulierung von Externalitäten mobiler Emissionsquellen, Dissertation Universität Essen, 1990, Tabelle 4-2 und 4-3.

teile notwendig, ihn um einen Teiltarif zu ergänzen, der auf die Nutzung des jeweiligen Fahrzeugs abstellt.

3.2 Steuertarif zur Lenkung der Nutzung des Emissionspotentials

Während der erste Teil der Abgassteuer auf das Gefährdungspotential abstellt, knüpft der zweite Teil an den Fahrleistungen und damit an den tatsächlichen ökologischen Schäden der Kraftfahrzeugnutzung an. Wegen der hohen Korrelation zwischen Fahrleistung und Kraftstoffverbrauch einerseits und zwischen Fahrleistung und Umweltbelastung andererseits, empfiehlt sich die Erhebung dieses Teils der Abgassteuer als Zuschlag zur Mineralölsteuer. Dies bietet zusätzlich den Vorteil, Umweltschäden durch Blei dem verbleitem Benzin und Umweltschäden durch Schwefel dem Dieselkraftstoff anlasten zu können. Dadurch ergeben sich unterschiedliche Belastungen von verbleitem und unverbleitem Benzin. Gleichzeitig wird der Dieselkraftstoff in die Abgassteuer einbezogen, womit die Verteuerung der Lkw-Nutzung verbunden ist. Diese ist zur Zeit der Hauptemittent von Rußpartikeln.

Basis der Berechnung der Höhe der Abgassteuer ist eine Schätzung der ökologischen Schäden in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1984 und die Emissionssituation des Jahres 1984.¹⁴⁾ Die Zurechnung der Schäden auf einzelne Schadstoffe erfolgt nach einer von *Small* entwickelten Methode. *Small* verteilt die Schäden auf alle an ihrer Verursachung beteiligten Schadstoffe, unter Berücksichtigung ihrer relativen Schädlichkeit, bezogen auf Kohlenoxid. Die einzelnen relativen Schädlichkeitsfaktoren leitet er aus den amerikanischen Immissionsgrenzwerten des Clean-Air-Acts ab. Die Schädlichkeitsfaktoren verhalten sich invers zu den Immissionsgrenzwerten.¹⁵⁾ Dabei unterstellt er einen linearen Zusammenhang zwischen der Umweltbelastung und der Höhe der ökologischen Schäden.¹⁶⁾ Dies deckt sich mit der Erkenntnis, daß Schadensfunktionen im allgemeinen S-förmig verlaufen, wie Abbildung 1 zeigt.

In der Schadensfunktion lassen sich drei Abschnitte unterscheiden: Zum ersten ein Schwellenwert, der eine Dosis darstellt, bis zu der keinerlei Schäden zu beobachten sind. Am oberen Ende der Funktion befindet sich zum zweiten das Sättigungsniveau, bei dem die Dosis so hoch ist, daß die betroffene Population abstirbt. Diese beiden Abschnitte werden durch einen dritten, quasi-linearen Mittelabschnitt verbunden. Für diesen gilt die gemachte Annahme der Linearität.¹⁷⁾

Daher wird auch im folgenden ein linearer Zusammenhang zwischen der Luftbelastung und der Höhe der Schäden unterstellt. Die Annahme der Linearität erlaubt es auch, die Grenzschaäden der Umweltbelastung einfach zu ermitteln. Für lineare Funktionen gilt nämlich, daß Grenzschaäden und Durchschnittsschaäden identisch sind. Die Grenzschaäden lassen sich dann durch Division der ökologischen Schäden durch die emittierte Schadstoffmenge ermitteln.

14) Einzelheiten hierzu siehe *Neu*, a.a.O., Kapitel 1.2 und Kapitel 5.2.5.

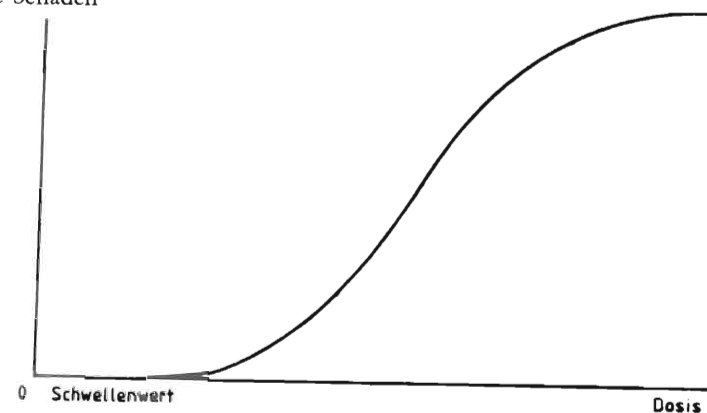
15) Vgl. *Small, K. A.*, Estimating the Air Pollution Costs of Transport Modes, in: *Journal of Transport Economics and Policy*, May 1977, Vol. 11(2), S. 113.

16) *Ebenda*, S. 112.

17) Vgl. *Hershaft, A.*, Air Pollution Damage Functions, in: *Environmental Science and Technology*, Vol. 10(10), 1976, S. 993.

Abbildung 1: Typischer Verlauf von Schadensfunktionen

Beobachtete Schäden



Quelle: Vgl. *Hershaft* (1976), S. 993, Abb. 2.

Toxizitätsfaktoren zur Bewertung von Gesundheitsschäden durch Kfz-Abgase wurden bereits in einer Studie von *Marburger* verwendet. Die Faktoren wurden dabei aus den Kurzzeit-Immissionsgrenzwerten der TA Luft abgeleitet und ebenfalls relativ zu Kohlenoxid normiert.¹⁸⁾

Ein Schadstoff kann jedoch, bezogen auf die Wirkungsbereiche Bauwerke, Menschen und Vegetation, jeweils andere Toxizitätsfaktoren aufweisen.¹⁹⁾ Daher werden im folgenden auf die verschiedenen Wirkungsbereiche bezogene Toxizitätsfaktoren verwendet. Diese sind in Tabelle 4 aufgeführt.

Tabelle 4: Toxizitätsfaktoren verschiedener Schadstoffe in unterschiedlichen Wirkungsbereichen

Schadstoff	Wirkungsbereich		
	Mensch	Bauwerke	Vegetation
CO	1	1	1
Staub	100	100	100
NO _x	125	125	125
SO ₂	100	100	125
C _m H _n	100	100	100—200
Blei	5.000	5.000	5.000

Quelle: *Grupp* (1986), S. 361, Tabelle 3.

18) Vgl. *Marburger, E. A.*, Zur direkten Bewertung volkswirtschaftlicher Zusatzkosten in Form gesundheitlicher Schäden durch Abgasemissionen des Straßenverkehrs, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 48. Jg., 1977, S. 205.

19) Vgl. *Grupp*, a.a.O., S. 361.

Die Berechnungsverfahren zur Zuordnung von ökologischen Schäden auf verschiedene Schadstoffe von *Marburger* und *Small* weisen Unterschiede auf. *Marburger* multipliziert die SO_2 - und Staubemissionen mit den jeweiligen Toxizitätsfaktoren und erhält als Produkt sogenannte „gewichtete Emissionen“. Auf die Summe der gewichteten Emissionen aller Schadstoffe verteilt er die Gesundheitsschäden, so daß sich ein Einheitsbetrag pro Tonne gewichteter Emissionen ergibt.²⁰⁾ *Small* hingegen multipliziert die absoluten Emissionen der einzelnen Schadstoffe mit den jeweiligen Toxizitätsfaktoren und normiert die Summe auf 100 Prozent. Dadurch erhält er für jeden Schadstoff unterschiedliche, von der relativen Toxizität abhängige Gewichte, mit deren Hilfe er die Gesamtkosten der jeweiligen Schadenskategorie auf die daran beteiligten Schadstoffe verteilt. Danach dividiert er die Teilbeträge durch die absoluten Emissionsmengen und erhält für jeden Schadstoff die Schäden pro Tonne.²¹⁾ Dies erlaubt es ihm, nach den an den jeweiligen Schadenskategorien beteiligten Schadstoffen zu differenzieren. Gleichzeitig werden relativ „toxische“ Schadstoffe stärker mit Kosten belastet als weniger „toxische“.

Wegen dieser Vorteile wird im folgenden die Verrechnungsmethode von *Small* verwendet. Bei der Zuordnung der einzelnen Schadenskategorien auf einzelne Schadstoffe werden deren Wirkungscharakteristika herangezogen. Daher werden folgende Zuordnungen getroffen, die sich in den relativen Toxizitätsgewichten niederschlagen.

An den Gesundheitsschäden sind alle die vom Kraftfahrzeugsektor emittierten Schadstoffe beteiligt. Daher werden die Gesundheitsschäden auf alle Schadstoffe verteilt. Materialschäden werden überwiegend auf SO_2 und dessen Folgeprodukte zurückgeführt.²²⁾ Aufgrund neuerer Erkenntnisse werden zusätzlich zum SO_2 die Schadstoffe Stickoxide und Staub sowie als sekundäre Luftverunreinigungen Ozon und saure Depositionen genannt. Lediglich Kohlenoxid wird nicht als beteiligter Schadstoff aufgeführt,²³⁾ so daß es ein Gewicht von Null erhält. An Freilandvegetationsschäden sind ebenfalls alle Schadstoffe außer Kohlenoxid beteiligt. An den Waldschäden sind Stickoxide, Blei sowie SO_2 und Staub als Verursacher bzw. Träger der sauren Dispositionen beteiligt. Tierschäden werden wiederum allen Schadstoffen zugeordnet.

Durch sekundäre Luftverunreinigungen verursachte Schäden werden den jeweiligen Vorläufersubstanzen zugeordnet. So werden Ozonschäden den Stickoxiden und Kohlenwasserstoffen und Schäden durch saure Depositionen Schwefeldioxid, Stickoxiden und Staub zugeordnet.

Wegen zahlreicher Unsicherheiten bei der Erfassung und Bewertung von Umweltschäden wird mit dem oberen Schätzwert der Schadensschätzungen gearbeitet. Die Zuordnung der Umweltschäden auf die jeweiligen Schadstoffe ist in Tabelle 5 dargestellt.

Die in Tabelle 5 vorgenommene Zuordnung verteilt die Umweltschäden auf alle Schadstoffe, unabhängig vom Sektor, der sie emittiert. Um die Umweltschäden dem Verkehr

20) Vgl. *Marburger*, a.a.O., S. 205.

21) Vgl. *Small*, a.a.O., S. 121, Tabelle 3, Fußnoten d, e und f.

22) Vgl. *Wicke, L.*, Die ökologischen Milliarden. Das kostet die zerstörte Umwelt – so können wir sie retten, München 1986, S. 36.

23) Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), Zweiter Bericht über Schäden an Gebäuden, Bonn 1988, S. 9 f.

anzulasten, ist es notwendig, den Gesamtschadensbetrag des jeweiligen Schadstoffs mit dem Anteil des Verkehrssektors an den Gesamtemissionen des jeweiligen Schadstoffs zu gewichten. Dies geschieht in Tabelle 6.

Tabelle 5: Zuordnung von Umweltschäden des Jahres 1984 auf die beteiligten Schadstoffe

Schadensart	Schadstoff						Σ
	CO	C_mH_n	NO_x	SO_2	Staub	Blei ^{b)}	
1. Gesamtemissionen in Mt ^{a)}	9,20	2,40	2,95	2,65	0,59	0,006	17,796
GESUNDHEITSSCHÄDEN							
2. Toxizitätsfaktoren ^{c)}	1	100	125	100	100	5.000	—
3. absolutes Toxizitätsgewicht ^{d)}	9,20	240	368,75	265	59	30	971,95
4. relatives Toxizitätsgewicht in % ^{e)}	0,95	24,69	37,94	27,26	6,07	3,09	100,
5. Schäden in Millionen DM ^{f)}	59,85	1.555,47	2.390,22	1.717,38	382,41	194,67	6.300 ^{g)}
6. Schäden in DM/t Emissionen	6,50	648,11	810,24	648,07	648,15	32.445,00	354,01
MATERIALSCHÄDEN							
7. Toxizitätsfaktoren ^{c)}	1	100	125	100	100	5.000	—
8. absolutes Toxizitätsgewicht	0	240	368,75	265	59	30	962,75
9. relatives Toxizitätsgewicht in %	0	24,93	38,30	27,52	6,13	3,12	100
10. Schäden in Millionen DM	0	997,20	1.532,00	1.100,80	245,20	124,80	4.000 ^{g)}
11. Schäden in DM/t Emissionen	0	415,50	519,32	415,40	415,59	20.800,00	465,33
SCHÄDEN IN DER FREILANDVEGETATION							
12. Toxizitätsfaktoren ^{c)}	1	150 ^{h)}	125	125	100	5.000	—
13. absolutes Toxizitätsgewicht	0	360	368,75	331,25	59	30	1.149
14. relatives Toxizitätsgewicht in %	0	31,33	32,10	28,83	5,13	2,61	100
15. Schäden in Millionen DM	0	313,30	321,00	288,30	51,30	16,10	1.000 ^{g)}
16. Schäden in DM/t Emissionen	0	103,54	108,81	108,79	86,95	4.350,00	116,33
WALDSCHÄDEN							
17. Toxizitätsfaktoren ^{c)}	1	150 ^{h)}	125	125	100	5.000	—
18. absolutes Toxizitätsgewicht	0	360	368,75	331,25	59	30	1.149
19. relatives Toxizitätsgewicht in %	0	31,33	32,10	28,83	5,13	2,61	100
20. Schäden in Millionen DM	0	2.739,80	2.807,14	2.521,18	448,62	228,24	8.745 ^{g)}
21. Schäden in DM/t Emissionen	0	1.141,58	951,57	951,39	760,37	38.040,00	1.017,33
TIERSCHÄDEN							
22. Toxizitätsfaktoren ^{c)}	1	100	125	100	100	5.000	—
23. absolutes Toxizitätsgewicht	9,2	240	368,75	265	59	30	971,95
24. relatives Toxizitätsgewicht in %	0,95	24,69	37,94	27,26	6,07	3,09	100
25. Schäden in Millionen DM	0,95	24,69	37,94	27,26	6,07	3,09	100 ^{g)}
26. Schäden in DM/t Emissionen	0,10	10,29	12,86	10,29	10,29	515,00	5,62
GESAMTSCHÄDEN							
27. Schäden in Millionen DM	60,80	5.630,46	7.088,16	5.654,92	1.133,60	566,90	20.145 ^{g)}
28. Schäden in DM/t Emissionen	6,60	2.346,02	2.402,76	2.133,93	1.921,35	96.150,00	1.131,99

a) Vgl. Umweltbundesamt (1989), S. 281.

b) Nach Auskunft des Umweltbundesamtes.

c) Vgl. *Grupp* (1986), S. 361, Tabelle 3.

d) Gesamtemissionen des Schadstoffes multipliziert mit dem jeweiligen Toxizitätsfaktor.

e) Absolutes Toxizitätsgewicht des Schadstoffes dividiert durch die Summe der absoluten Toxizitätsgewichte, normiert auf 100 Prozent.

f) Summe der ökologischen Schäden multipliziert mit den relativen Toxizitätsfaktoren dividiert durch 100.

g) Vgl. *Neu* (1990), Tabelle 5–7.

h) Mittelwert aus der Zahlenangabe 100–200.

Quelle: Eigene Berechnungen in Anlehnung an *Small* (1977), p. 121, Table 3 mit Daten aus Umweltbundesamt (1989), S. 281; *Grupp* (1986), S. 361, Tabelle 3 und *Neu*, a.a.O., Tabelle 5–7.

Tabelle 6: Der Anteil des Straßenverkehrs an den Umweltschäden durch Luftverunreinigungen

Schadstoff	CO	C _m H _n	NO _x	SO ₂	Staub	Blei ^{b)}	Σ
Gesamtschäden in Millionen DM ^{a)}	60,8	5.630,5	7.088,2	5.654,9	1.133,6	566,9	20.145
Emissionsanteil des Straßenverkehrs in %	70,2	47,4	49,4	2,5	2,5	59,2	—
Schäden durch den Straßenverkehr	42,7	2.668,9	3.501,6	141,4	28,3	335,6	6.718,5

a) Vgl. Tabelle 5.

b) Nach Auskunft des Umweltbundesamtes.

Quelle: Eigene Berechnungen aus: Umweltbundesamt (Hrsg.), Daten zur Umwelt 1988/89, Berlin 1989, S. 281 und Tabelle 5.

Wie aus Tabelle 6 hervorgeht, verursacht der Straßenverkehr Schäden in Höhe von 6.718,5 Millionen DM und ist damit für 33,35 % der gesamten ökologischen Schäden durch die Luftverschmutzung verantwortlich. Dieser Wert liegt deutlich über der Schätzung von *Grupp*, nach der der Anteil des Straßenverkehrs an der Luftbelastung bei etwa 25 % liegt.²⁴⁾

Wie bereits erwähnt, sollen die ökologischen Kosten des Straßenverkehrs durch einen Zuschlag auf die Mineralölsteuer erhoben werden. Die Schäden der Schadstoffe CO, C_mH_n, NO_x und Staub werden dabei auf die Summe der im Inland abgesetzten Menge Diesel und Benzin verteilt. Die Schäden des Schadstoffes Blei werden ausschließlich auf das verbleite Benzin und die Schäden durch SO₂ ausschließlich auf Dieselkraftstoff verteilt.

Im Jahre 1984 wurden im Inland 23.641.000 Tonnen Vergaserkraftstoff und 14.035.000 Dieselkraftstoff verkauft.²⁵⁾ Wird die abgesetzte Menge Benzin mit dem Faktor 1.340 l/t und die abgesetzte Menge Diesel mit dem Faktor 1.200 l/t in Liter umgerechnet,²⁶⁾ ergeben sich 31.678.940.000 l Benzin und 16.842.000.000 l Diesel.

Die Summe der Umweltschäden der Schadstoffe CO, C_mH_n, NO_x und Staub beträgt 6.241,5 Millionen DM, die auf 48.520,94 Millionen l Kraftstoff verteilt werden müssen. Dies ergibt einen Betrag von 12,9 Pf/l. Die Schäden durch SO₂ in Höhe von 141,4 Millionen DM werden auf 16.842 Millionen l Diesel verteilt, was einen Betrag von 0,8 Pf/l ergibt. Die Schäden durch Blei in Höhe von 335,6 Millionen DM werden auf 31.678,94 Millionen l verbleites Benzin verteilt, was einen Betrag von 1,1 Pf/l ergibt. Insgesamt müßte somit zusätzlich zur Mineralölsteuer auf Dieselkraftstoff eine Abgassteuer in Höhe von 13,7 Pf/l auf unverbleites Benzin eine Steuer in Höhe von 12,9 Pf/l und auf verbleites Benzin in Höhe von 14 Pf/l erhoben werden.

Die in Tabelle 5 vorgenommene Zuordnung von Schäden auf die sie verursachenden Schadstoffe ermöglicht es, auch für feste Emissionsquellen Abgassteuern in Höhe der ökologischen Schäden zu erheben. Spalte 28 dieser Tabelle listet für jeden Schadstoff die Schäden in DM/t Emissionen auf. Dieser Betrag könnte dann durch Emissionsmessungen von Festquellen, wie zum Beispiel Kraftwerken, für die Schadstoffe NO_x und SO₂ erhoben werden.

24) Vgl. *Grupp*, a.a.O., S. 362.

25) Aral AG (Hrsg.), Verkehrstaschenbuch 1987/88, Bochum 1988, S. E 229.

26) Vgl. Aral AG, a.a.O., S. E 271, wobei der Wert für Benzin das arithmetische Mittel aus Normal- und Superbenzin darstellt.

Haushalte könnten ebenfalls durch Berechnung entsprechender Steuern auf die Energieträger Kohle, Gas oder Heizöl in eine solche Abgasbesteuerung einbezogen werden.

4. Beurteilung der Abgassteuer

Im folgenden soll die zuvor dargestellte Abgassteuer beurteilt werden. Durch die Ausgestaltung der Abgassteuer mit einem dualen Tarif unterscheidet sie sich deutlich vom Steuervorschlag der Bundesregierung, da deren Vorschlag lediglich eine Umgestaltung der Kfz-Steuer vorsieht.

Die duale Abgassteuer bietet folgende Vorteile:

Sie enthält einen Teiltarif, der auf die Automobilhersteller wirkt. Diese erhalten Anreize, das Emissionspotential ihrer Produkte zu verringern.

Der zweite Teiltarif wirkt auf die Autofahrer. Er legt ihnen dies bisher nicht oder nur teilweise oder willkürlich von ihnen zu tragenden Kosten der Automobilnutzung auf. Damit orientiert er sich von der Trägerschaft am Verursacherprinzip und der Höhe nach an den von den Kraftfahrzeugnutzern verursachten sozialen Kosten.

Insgesamt richtet sich dieser duale Tarif nach der Einordnung der Autoabgase als zweigeteilte Externalität, da er sowohl auf die Hersteller als auch auf die Autofahrer wirkt. Zudem berücksichtigt er die Forderung, daß derjenige, der viel fährt, also die Umwelt stärker belastet, auch viel zahlen soll. Dies wird durch die Erhebungsform als Zuschlag zur Mineralölsteuer sichergestellt.

Der duale Tarif der Abgassteuer erhöht sowohl die fixen als auch die variablen Kosten der Automobilnutzung. Auffallend dabei ist, daß die fixen Kosten für nicht-abgasgereinigte Fahrzeuge mit zunehmendem Schadstoffausstoß steigen. Dies erklärt sich daraus, daß sie, je nach Abgasrichtlinie, der sie unterliegen, ein hohes Gefährdungspotential aufweisen, das entsprechend durch die Steuer erfaßt und belastet wird. Ähnliches gilt für die kumulierten Fixkosten aus Abgassteuer und Abgasreinigungstechnik. Dies liegt daran, daß Abgasreinigungssysteme mit hoher Reinigungsleistung (= hoher Potentialminderung) entsprechend aufwendig und somit teuer sind. Dieser Anstieg der Fixkosten gleicht also nicht nur die Mehrkosten von Abgasreinigungssystemen aus, sondern steuert durch die Einbeziehung von Altfahrzeugen einer ökonomischen Aufwertung von nicht-abgasgereinigten Fahrzeugen entgegen. Der Anstieg der Fixkosten ist um so geringer, je niedriger die kumulierten Kosten aus Abgassteuer und den Herstellkosten des jeweiligen Abgasreinigungssystems sind. Die Erhöhung der Fixkosten verteilt sich auf die Nutzungsdauer von 5,1 Jahren, so daß die jährlichen Fixkosten um einen relativ geringen Betrag ansteigen. Der Aufschlag der Abgassteuer auf die Mineralölsteuer und die damit verbundene Erhöhung der Kraftstoffpreise dürfte relativ größer ausfallen als die Erhöhung der Fixkosten.

Dies wird durch einen Vergleich der Steuerlast des Basisfahrzeugs aus Tabelle 3 bei bestehender Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer und bei Erhebung der Abgassteuer deutlich. Ausgangspunkt ist ein Basisfahrzeug mit 2 l Hubraum, das 5,1 Jahre lang genutzt wird, dabei 69.100 km fährt und 10,9 l Kraftstoff auf 100 km verbraucht. Basis des Vergleichs sind die zur Zeit geltenden Sätze der Kfz-Steuer und der Mineralölsteuer einerseits, sowie die in Tabelle 3 ermittelten fiktiven Steuersätze als Ersatz der derzeit geltenden Kfz-Steuer sowie

die um die vorgenannten Aufschläge erhöhten Mineralölsteuersätze des Jahres 1985.²⁷⁾ Schadstoffarme bzw. bedingt schadstoffarme Neufahrzeuge, die mit einem Ottomotor angetrieben werden, unterliegen gegenwärtig (nach Auslaufen der Steuerbefreiung) einem Steuersatz von 13,20 DM/100 cm³. Dieser Steuersatz gilt unabhängig von der verwendeten Abgasreinigungstechnik. Für ein 2 l Fahrzeug ergibt sich eine Steuerlast von 1.364 DM über die unterstellte Nutzungsdauer. Nicht-schadstoffarme Neufahrzeuge werden mit einem Steuersatz von 21,60 DM/100 cm³ besteuert, so daß sich eine Steuerlast von 2.203,20 DM über die Nutzungsdauer ergibt. Nicht-schadstoffarme Altfahrzeuge werden - unabhängig vom tatsächlichen Schadstoffausstoß - mit 18,80 DM/100 cm³ besteuert. Es ergibt sich eine Steuerlast von 1.917,60 DM über die Nutzungsdauer. Schadstoffarme bzw. bedingt schadstoffarme Neufahrzeuge mit Dieselmotor werden mit 21,60 DM/100 cm³ besteuert. Es ergibt sich eine Steuerlast von 2.203,20 DM über die Nutzungsdauer. Nicht-schadstoffarme Neufahrzeuge mit Dieselmotor werden mit 30 DM/100 cm³ besteuert, wodurch sich ein Betrag von 3.060 DM über die Nutzungsdauer ergibt. Nicht-schadstoffarme Altfahrzeuge mit Dieselmotor werden mit 27,20 DM/100 cm³ besteuert, so daß sich Beträge von 2.774,40 DM ergeben.

Bezüglich der Mineralölsteuerbelastung wird unterstellt, daß schadstoffarme bzw. bedingt schadstoffarme Fahrzeuge mit Ottomotor mit unverbleitem Kraftstoff betrieben werden, nicht-schadstoffarme Alt- und Neufahrzeuge hingegen mit verbleitem Kraftstoff. Bei Verwendung der ab 1. 1. 1991 geltenden Steuersätze²⁸⁾ in Höhe von 67 Pf/l verbleiten Benzins, 60 Pf/l unverbleiten Benzins und 44,375 Pf/l Dieselkraftstoff ergibt sich über die Fahrtstrecke von 69.100 km und einem Kraftstoffverbrauch von 10,9 l/100 km eine Steuerbelastung von 5.046,37 DM für verbleites Benzin, 4.341,90 DM für unverbleites Benzin und 3.341,90 DM für Dieselkraftstoff. Insgesamt ergeben sich für die verschiedenen Fahrzeugtypen folgende - in Tabelle 7 dargestellten - kumulierten Steuerbelastungen.

Tabelle 7: Kumulierte Steuerlast aus Kfz- und Mineralölsteuer

Fahrzeug	Kfz-Steuer	Mineralölsteuer	Summe
Neufahrzeuge:			
Benziner, schadstoffarm	1.320,40	4.519,14	5.839,54
Benziner, nicht-schadstoffarm	1.917,60	5.046,37	6.963,97
Diesel, schadstoffarm	2.203,20	3.341,90	5.545,10
Diesel, nicht-schadstoffarm	3.060,00	3.341,90	6.401,90
Altfahrzeuge:			
Benziner, nicht-schadstoffarm	1.917,60	5.046,37	6.963,97
Diesel, nicht-schadstoffarm	2.774,40	3.341,90	6.116,30

Quelle: Eigene Berechnungen

27) In der folgenden Vergleichsrechnung wird das Jahr 1984 als Basis für die Ermittlung der Aufschläge auf die Mineralölsteuer gewählt. Vgl. dazu Neu (1990), Kapitel 7.3.2. An dieser Stelle erfolgt ein Vergleich der auf das Jahr 1984 bezogenen, fiktiven Steuersätze mit den ab dem 1. 1. 1991 geltenden Steuersätzen. Zu den Mineralölsteuersätzen vgl. Mineralölsteuergesetz, Bekanntmachung der Neufassung des Mineralölsteuergesetzes vom 20. Dezember 1988, Bundesgesetzblatt, Jg. 1988, Teil I, S. 2278. Der Steuersatz für Dieselkraftstoff in Höhe von 53,25 DM/100 kg wurde mit dem Faktor 1,2 l/kg in Pf/l umgerechnet, siehe auch Aral AG, a.a.O., S. E 271. Zu den Kfz-Steuersätzen vgl. Gesetz über Maßnahmen zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Haushaltsbegleitgesetz) vom 20. 12. 1988, Bundesgesetzblatt, Jg. 1988, Teil I, S. 2262.

28) Zu den Mineralölsteuersätzen des Jahres 1984 vgl. Aral AG, a.a.O., S. E 241.

Zum Vergleich werden in Tabelle 8 die Belastungen aus den fiktiven Abgassteuern der Tarife A und B und der um die Zuschläge erhöhten Mineralölsteuer aufgeführt. Für die Mineralölsteuer ergeben sich unter den zuvor getroffenen Annahmen über Fahrleistung und Kraftstoffverbrauch bei Steuersätzen von 65 Pf/l für verbleites Benzin eine Steuerlast von 6.100,83 DM, für unverbleites Benzin (63,9 Pf/l) von 5.490,75 DM und bei Dieselkraftstoff (58,075 Pf/l) von 4.374,15 DM.

Tabelle 8: Kumulierte fiktive Steuerbelastung durch die duale Abgassteuer

Antriebsart	Steuer über Nutzungsdauer		Mineralölsteuer	Summe	
	Tarif A	Tarif B		Tarif A	Tarif B
Basis '69 ^{a)}	2.274	2.575	4.895,73	7.169,73	7.470,73
70/220/EWG ^{a)}	1.774	2.050	4.895,73	6.669,73	6.945,73
74/102/EWG ^{a)}	1.565	1.805	4.895,73	6.460,73	6.700,73
77/102/EWG ^{a)}	1.565	1.895	4.895,73	6.460,73	6.700,73
78/665/EWG ^{a)}	1.331	1.540	4.895,73	6.226,73	6.435,73
AGR ^{a)}	1.020	1.122	4.895,73	5.915,73	6.017,73
UKAT ^{b)}	311	397	4.812,88	5.123,88	5.209,88
GKATE ^{b)}	56	61	4.812,88	4.868,88	4.873,88
MMOKATE ^{b)}	299	367	4.812,88	5.111,88	5.179,88
Diesel ^{c)}	102	137	4.374,15	4.476,15	4.511,15

a) Nicht-schadstoffarme Altfahrzeuge, die verbleites Benzin benötigen.

b) Schadstoffarme Neufahrzeuge, die unverbleites Benzin benötigen.

c) Schadstoffarmer Diesel, Dieselkraftstoff.

Quelle: Eigene Berechnungen aus Tabelle 3.

Bei einem Vergleich der in den Tabellen 7 und 8 berechneten Steuerbelastungen wird deutlich, daß der duale Tarif die Steuerlast feiner nach dem tatsächlichen Schadstoffausstoß differenziert. Gleichzeitig fällt auf, daß die fixe Belastung durch die Abgassteuer mit zunehmendem Reinigungsgrad stark abnimmt, so daß die variablen Kosten der Autonutzung spürbarer werden. Dadurch wird auch die Forderung nach einem verstärkten Übergang zu variablen Kosten im Autoverkehr erfüllt.

Im Zusammenhang mit der Einbeziehung von Altfahrzeugen in eine Abgassteuer wird die Frage nach der sozialen Verträglichkeit aufgeworfen.²⁹⁾ Da Altfahrzeuge mehr Abgase emittieren, liegt ihre steuerliche Belastung höher als die von Neufahrzeugen. Dies gilt insbesondere für Kleinwagen, die seit dem Inkrafttreten des EG-Abgaskompromisses zugelassen worden sind, da Kleinwagen mehr Schadstoffe emittieren dürfen als große Fahrzeuge. Folglich müßten Kleinwagenbesitzer mehr Abgassteuern zahlen als Besitzer von großen Fahrzeugen, die weniger Schadstoffe emittieren.³⁰⁾

Dieser Argumentation ist folgendes entgegenzuhalten: Von der Einbeziehung der Altfahrzeuge in den oben vorgestellten dualen Abgassteuertarif sind alle Altfahrzeuge betroffen. Bei Fahrzeugen, die vor dem EG-Abgaskompromiß zugelassen worden sind, sind die Abgasgrenzwerte so festgelegt, daß Kleinfahrzeuge weniger Schadstoffe emittieren dürfen als große Fahrzeuge. Der duale Abgastarif setzt zudem nicht an den bei der Zulassung gültigen

29) Vgl. Gundel, E., Bemessung der Kraftfahrzeugsteuer nach Abgaswerten, Vortrag gehalten auf dem Podiumsgespräch „Bemessung der Kfz-Steuer nach Abgaswerten - Umweltpolitische Torheit oder neue Chance für saubere Luft?“ am 28. 6. 1989 in Bonn, S. 1.

30) Vgl. Gundel, a.a.O., S. 7.

Grenzwerten, sondern an den bei der Zulassung ermittelten Emissionen an, so daß zum Beispiel Kleinwagen mit einem geregelten Katalysator, die bisher nur mit 750 DM Steuerbefreiung gefördert worden sind, weniger stark besteuert werden als Mittelklassefahrzeuge, die die Euronorm einhalten und bisher mit 2.200 DM gefördert worden sind.

Außerdem ergibt sich die gesamte Abgassteuerlast eines Fahrzeugs bei dem dualen Tarif aus der emissionsabhängigen jährlichen Abgassteuer und der fahrleistungsabhängigen Abgassteuer. Somit ließe sich eine eventuell höhere jährliche Belastung durch eine Verringerung der Fahrleistung ausgleichen, so daß die Gesamtbelastung gleich bleibt oder abnimmt. Dies würde dazu führen, daß hochemittierende oder viel Kraftstoff verbrauchende (also hochbesteuerte) Fahrzeuge von Vielfahrern verkauft und von Wenigfahrern erworben werden. Hochemittierende Fahrzeuge würden wenig genutzt, niedrigemittierende Fahrzeuge hingegen viel. Diese Aufteilung der Nutzungsintensität ist ökologisch sinnvoll und daher erwünscht. Zudem würden sich auch Nachrüstungen mit Abgasreinigungssystemen steuer-senkend auswirken, was beim EG-Abgaskompromiß nur bedingt der Fall ist. Somit ermöglicht der duale Steuertarif dem Einzelnen mehr Möglichkeiten zur (umweltpolitisch erwünschten) Steuervermeidung als der EG-Abgaskompromiß. Auf die Tatsache, daß verstärkte (gegebenenfalls sogar ersatzlose) Verschrottungen von Altfahrzeugen ökologisch sinnvoll sind, wurde bereits hingewiesen.

Der hier vorgeschlagene duale Abgassteuertarif bietet den weiteren Vorteil, einfach handhabbarer zu sein. Der von den Abgasemissionen des Einzelfahrzeugs abhängige Tarifteil kann als Ersatz oder Ergänzung zur bisherigen Kraftfahrzeugsteuer erhoben werden. Die Emissionswerte eines jeden Fahrzeugs, das seit Inkrafttreten der Richtlinie 70/220/EWG zugelassen worden ist, sind der Zulassungsstelle (mit den oben genannten Einschränkungen) bekannt. Eine Umstellung oder Ergänzung der Bemessungsgrundlage wäre also relativ einfach. Die Erhebung der von den sozialen Schäden abhängigen Abgassteuer als Zuschlag zur Mineralölsteuer würde deren Vorteile, unter anderem deren niedrigen Verwaltungsaufwand, übernehmen.³¹⁾

Diese Analogie der Abgassteuer zur tatsächlichen Besteuerung der Haltung und Nutzung eines Kraftfahrzeugs in der Bundesrepublik Deutschland dürfte mögliche Widerstände der davon Betroffenen (Verwaltung, Automobilhersteller und Autofahrer) relativ gering halten. Lediglich die ökologischen Schadensbilanzen zur Bestimmung der Art und Höhe dieser Schäden müßten jährlich fortgeschrieben bzw. an den neuesten Kenntnisstand angepaßt werden, um so die entsprechenden Anpassungen der Tariffhöhe vornehmen zu können.

Summary

The proposal of the Federal Government to convert the current capacity-based motor vehicle tax into a more complex one, which - among others - takes exhausts into consideration, gives reason for a closer look at taxes as a means for of regulating externalities generated by mobile sources. This paper regards exhaust emissions as an externality caused by the automobile manufacturers, who produces a kind of potential "source of danger", and motorists, who utilize it. Regulations should have to take this "duality" into account. Therefore a dual effluent charge is proposed which levies effluent surcharges on the motor vehicle tax as well as on the fuel tax. The surcharge on the motor vehicle tax aims at a reduction of the potential whereas the surcharge on the fuel tax is to decrease the frequency of the automobile use.

31) Vgl. Flämig, Chr., Mineralölsteuer, in: Strickerodt, G. et al. (Hrsg.), Handwörterbuch des Steuerrechts und der Steuerwissenschaft, 2. Aufl., München 1981, S. 997.

Die Träger nationaler und internationaler Verkehrspolitik und ihr Zusammenspiel in verkehrspolitischen Entscheidungsprozessen

— Teil II —

VON BORISLAV BJELICIC

Inhalt

1. Einführung
 - 1.1 Erklärung verkehrspolitischer Entscheidungsprozesse als Gegenstand der Verkehrswissenschaft
 - 1.2 Übersicht über die Aufgaben der Verkehrspolitik
 - 1.2.1 Nationale Verkehrspolitik
 - 1.2.2 Internationale Verkehrspolitik
 - 1.3 Übersicht über die Träger der Verkehrspolitik
2. Träger der praktischen Verkehrspolitik
 - 2.1 Nationale Träger der Verkehrspolitik

- Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland -

 - 2.1.1 Nationalstaatliche Organe
 - 2.1.2 Nationale Interessenorganisationen
 - 2.2 Internationale Träger der Verkehrspolitik
 - 2.2.1 Internationale Staatenorganisationen
 - 2.2.1.1 Weltstaatenorganisationen
 - 2.2.1.2 Regionalstaatenorganisationen
 - 2.2.2 Supranationale Staatenorganisationen
 - 2.2.3 Internationale Interessenorganisationen
 - 2.2.4 Exkurs: Internationale Finanzorganisationen und ihre Bedeutung für die Verkehrspolitik
3. Träger der wissenschaftlichen Verkehrspolitik
4. Entwicklungsperspektiven der Zusammenarbeit der Träger der Verkehrspolitik

Anschrift:

Dipl.-Kfm. Borislav Bjelicic
Lehrstuhl für ABWL und Logistik,
insbesondere Verkehrsbetriebslehre
Universität Mannheim
L 5,5 - 6800 Mannheim 1

2.2.2 Supranationale Staatenorganisationen

Supranationale Staatenorganisationen liegen in einem Grenzbereich zwischen internationalen Staatenorganisationen und bundesstaatlichen bzw. föderalen Gebilden. Sie werden zwar wie internationale Staatenorganisationen auf der Grundlage völkerrechtlicher Verträge gegründet, doch greifen diese Verträge tiefer in die Kerngebiete einzelstaatlicher Befugnisse der Mitgliedstaaten ein. Supranationale Staatenorganisationen erfüllen zum einen in einem begrenzten Bereich Aufgaben, die bislang den Mitgliedstaaten vorbehalten waren. Zu diesem Zweck verfügen sie über Organe, die von den Mitgliedstaaten unabhängig sind und Entscheidungen treffen können, die für die Mitgliedstaaten unmittelbar verbindlich sind.

In weiten Bereichen besteht ihre Aufgabe jedoch in der Koordination einzelstaatlicher Politiken bzw. ihr Bestreben darin, diese in einer gemeinsam getragenen Politik aufgehen zu lassen, worin sie wieder Ähnlichkeiten mit den internationalen Staatenorganisationen aufweisen.⁶³⁾ Auch in supranationalen Staatenorganisationen hängt die Durchsetzbarkeit nationaler Vorstellungen und Präferenzen wesentlich von der Zahl und Zusammensetzung der Mitglieder sowie von der Struktur des Entscheidungssystems, insbesondere auch vom Abstimmungsmodus bei Entscheidungen, ab.

Eine supranationale Organisation – und zweifelsohne die bedeutendste – ist die EG. Am 18. 4. 1951 war zunächst der *EGKS- bzw. Montanunionsvertrag* von den Benelux-Staaten, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Italien unterzeichnet worden⁶⁴⁾ (in Kraft getreten am 15. 7. 1952). Es dauerte dann weitere sechs Jahre, bis es am 25. 3. 1957 zur Unterzeichnung von *EWG- und Euratom-Vertrag* (sog. Römische Verträge) kam (in Kraft getreten am 1. 1. 1958). In diesem Zeitraum war von vielen Politikern noch das Ziel einer politischen Einigung auf direktem Wege verfolgt, jedoch nicht erreicht worden,⁶⁵⁾ so daß sich die sechs Unterzeichnerstaaten des EGKS-Vertrages schließlich zu einem Umschwenken auf das Ziel einer Zusammenfassung der wirtschaftlichen Interessen entschlossen.

EG-Organen sind:

- die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*
- der *Rat der Europäischen Gemeinschaften*
- das *Europäische Parlament*
- der *Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaften*
- der *Europäische Gerichtshof*

Die *EG-Kommission* ist in Generaldirektionen (zu denen auch eine *Generaldirektion Verkehr* zählt) und Hauptverwaltungseinheiten aufgeteilt, von denen jeweils eine oder mehrere einem EG-Kommissar unterstehen. Der *Rat* setzt sich aus einer Reihe von Fachministerrä-

63) Sasse, C., Organisationen, supranationale, in: Handwörterbuch der Organisation, 2. Aufl., hrsg. von E. Grochla, Stuttgart 1980, Sp. 1431–1440, hier Sp. 1431–1432.

64) Die Gründung der Montanunion ging auf eine Initiative *Robert Schumanns* zurück, der zunächst die gesamte Kohle- und Stahlproduktion Deutschlands und Frankreichs einer gemeinsamen „Hohen Behörde“ unterstellen wollte und darin die Keimzelle für eine schrittweise Einigung Europas unter Hinzuziehung weiterer Staaten sah – vgl. *Harbrecht*, a.a.O., S. 10 f.

65) Gescheitert waren die Anläufe zur Gründung der *EVG (Europäische Verteidigungsgemeinschaft)* und der *EPG (Europäische Politische Gemeinschaft)*, vgl. *Harbrecht*, a.a.O., S. 14 f.

ten (zu denen auch der *Verkehrsministerrat* zählt) zusammen. EG-Kommission und Rat können beide mittels Verordnungen oder Entscheidungen unmittelbar geltendes Gemeinschaftsrecht setzen oder sich mit Richtlinien und Empfehlungen an alle oder einzelne Mitgliedstaaten wenden. Richtlinien und Empfehlungen überlassen den Mitgliedstaaten Form und Mittel der Umsetzung in nationales Recht, legen jedoch das zu erreichende Gemeinschaftsziel verbindlich fest. Die Verträge enthalten Bestimmungen darüber, inwieweit die Exekutivbefugnisse von Rat oder Kommission wahrgenommen werden. In allen Fällen, in denen dem Rat Exekutivbefugnisse zugewiesen sind, kann dieser jedoch nur über einen Vorschlag der Kommission beschließen, d. h. diese besitzt das Initiativrecht für Vorschläge. Der Rat kann allenfalls die Kommission auffordern, Vorschläge zu unterbreiten. Das *Europäische Parlament* besitzt das Recht auf Anhörung, wenn die Kommission einen Vorschlag erarbeitet hat, doch sind seine Stellungnahmen weder für den Rat noch für die Kommission bindend. Der *Wirtschafts- und Sozialausschuß* ist ein Organ mit beratender Funktion, das ebenfalls angehört werden kann, d. h. hierauf kein Recht besitzt. Der *Europäische Gerichtshof* hat schließlich die Aufgabe der Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Gemeinschaftsverträge.⁶⁶⁾ Auch die gemeinsame Verkehrspolitik vollzieht sich im Rahmen dieser Aufgabenteilung, wobei sich die verkehrspolitische Tätigkeit nicht nur auf den innergemeinschaftlichen Verkehr, sondern auch auf die Außenbeziehungen der EG zu Drittstaaten erstreckt. Teilweise tritt sie als selbständiger Verhandlungs- und Vertragspartner auf, zumindest aber unterhält sie eine Vielzahl von Kontakten zu internationalen Staatenorganisationen, die sich mit internationalen Verkehrsfragen beschäftigen.⁶⁷⁾

Die Beseitigung tarifärer Handelshemmnisse durch Schaffung einer Zollunion war zunächst zweifelsohne das herausragendste Ergebnis auf dem Weg zu einer wirtschaftlichen Integration der EG-Mitgliedstaaten. Bereits Ende der sechziger Jahre geriet der Integrationsprozeß jedoch aufgrund einer fehlenden gemeinsamen allgemeinen Wirtschafts- und Währungspolitik ins Stocken. Auch dem Auftrag zur Einführung gemeinsamer sektoraler Wirtschaftspolitiken ist die EG letztlich nur teilweise bzw. in unterschiedlichem Ausmaß nachgekommen. Die Ursache hierfür ist jedoch nicht etwa in einem Mangel an Vorschlägen, sondern im wesentlichen im Entscheidungssystem der Europäischen Gemeinschaft zu suchen. So war mit Beginn der dritten Stufe des Übergangs zu einem Gemeinsamen Markt am 1. 1. 1966 der Übergang zum Mehrheitsprinzip bei Ratsabstimmungen vorgesehen. Dieser vertraglich vorgesehene Übergang führte jedoch zu einer der schwersten Krisen der EG, da Frankreich die Anwendung des Mehrheitsprinzips bei solchen Entscheidungen, die vitale Interessen eines Landes berühren, nicht akzeptieren wollte. Die sog. „Politik des leeren Stuhls“, mit der Frankreich durch seine zeitweise Abwesenheit bei den Sitzungen der EG-Organen die Arbeit der Gemeinschaft behinderte, führte schließlich zum *Luxemburger Kompromiß* vom Januar 1966, durch den sich in der Folge die Einstimmigkeitspraxis durchsetzte, d. h. der Minister rat in allen wichtigen Belangen fortan zur Einstimmigkeit verpflichtet war. Viele entscheidungsbedürftige Fragen wurden dadurch immer wieder vertagt oder zu Paketlösungen verknüpft.⁶⁸⁾ Schließlich ist das Entscheidungssystem der EG auch generell komplexer gewor-

66) Vgl. *Harbrecht*, a.a.O., S. 115 f.

67) Vgl. *Erdmenger, J.*, EG unterwegs – Wege zur Gemeinsamen Verkehrspolitik, Band 111 der Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, hrsg. von R. Regul, Baden-Baden 1981, S. 38–40.

68) Vgl. *Hrbek*, a.a.O.

den, wozu zum einen die Aufspaltung des Ministerrates in Fachministerräte, zum anderen auch die Einführung des Ausschusses der ständigen Vertreter beigetragen hat. Darüber hinaus ist die Entscheidungsfähigkeit aller EG-Organen auch durch die Erweiterungen der EG in den Jahren 1973, 1981 und 1986 eingeschränkt worden.⁶⁹⁾ Es waren jedoch nicht die Gemeinschaftsorgane, sondern vor allem die EG-Staats- und Regierungschefs, die wiederholt versucht haben, dem Integrationsprozeß neue Impulse zu geben. Sie hatten 1974 beschlossen, jährlich mindestens dreimal als *Europäischer Rat* zusammenzukommen, um über die großen Linien zukünftiger EG-Politik zu beraten.⁷⁰⁾ Erst im Juni 1983 konnten die Europäischen Staats- und Regierungschefs dem Integrationsprozeß durch die *Feierliche Deklaration von Stuttgart* maßgebliche neue Impulse geben, indem sie ankündigten, über die Gestaltung des Binnenmarktes, des Finanzsystems, die Süderweiterung sowie über die Ausweitung der Zuständigkeiten der EG auf neue politische Aufgabengebiete als ein Paket beschließen zu wollen. Nach zwei Tagungen in Athen (Dezember 1983) und Brüssel (März 1984) setzten sie im Juni 1984 in Fontainebleau einen *Ad Hoc Ausschuß* (sog. *Dooge-Ausschuß*) für institutionelle Fragen ein. Weitere Impulse gibt das Europäische Parlament durch seinen Vertragsentwurf für eine *Politische Union*, der offiziell am 14. 2. 1984 vorgelegt wird. Auf einer weiteren Tagung der Europäischen Staats- und Regierungschefs am 29./30. 3. 1985 in Brüssel fordern diese die EG-Kommission auf, ein Weißbuch zu erstellen, in dem alle Maßnahmen aufgelistet werden sollen, die zur Vollendung des EG-Binnenmarktes bis zum 31. 12. 1992 als notwendig erachtet werden. Schließlich liegen den Europäischen Staats- und Regierungschefs auf ihrer Folgekonferenz am 28./29. 6. 1985 in Mailand u. a. der Abschlußbericht des *Dooge-Ausschusses*, das Weißbuch der EG-Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes sowie der Vertragsentwurf des Europäischen Parlamentes zur Begutachtung vor. Das *Weißbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Europäischen Rat* der EG-Kommission beinhaltet einen Maßnahmenkatalog zur

- Beseitigung materieller Schranken (i. e. Abbau der Waren- und Personenkontrollen),
- Beseitigung technischer Hemmnisse (i. e. Gewährleistung eines freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs, Herstellung der Freizügigkeit für abhängig Beschäftigte und Selbständige, Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens, Anwendung des Gemeinschaftsrechts),
- Beseitigung der Steuerschranken.

Das Weißbuch enthält auch zeitliche Empfehlungen für die Ergreifung bzw. Verabschiedung aller vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen. Durch die Mailänder Beschlüsse wird nicht nur das Weißbuch der Kommission vom Europäischen Rat angenommen, sondern auch eine Regierungskonferenz damit beauftragt, Vorschläge für institutionelle Veränderungen und die Aufnahme neuer Tätigkeitsfelder in den EG-Vertrag auszuarbeiten, um die Voraussetzungen zur Vollendung des gemeinsamen Binnenmarktes bis 1992 zu schaffen. Ergebnis der Arbeiten dieser Regierungskonferenz, die bis Ende Januar 1986 tagte, ist die *Einheitliche Europäische Akte*, die zunächst am 17. 2. 1986 von neun Mitgliedstaaten und dann nach Auf-

69) *Harbrecht*, a.a.O., S. 237.

70) Vgl. *Erdmenger*, a.a.O., S. 59 sowie *Harbrecht*, a.a.O., S. 97 ff.

gabe noch bestehender Vorbehalte auch von den übrigen drei Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde und schließlich am 1. 7. 1987 in Kraft trat.⁷¹⁾

Bereits die Präambel der EWGV von 1957 weist darauf hin, daß die wirtschaftliche Integration als ein Schritt auf das Fernziel einer allgemeinen politischen Einigung angesehen wird, und seit der Unterzeichnung der Römischen Verträge ist auch immer wieder darüber diskutiert worden, wie die Errichtung einer Politischen Union beschleunigt werden könnte.⁷²⁾ Mit der Einheitlichen Europäischen Akte, die zu Veränderungen und Ergänzungen des EWGV geführt hat, soll die Gemeinschaft dem Ziel der Errichtung einer Europäischen Union näher gebracht werden. Wesentliche Veränderungen beziehen sich daher auf die vermehrte Anwendung des Mehrheitsprinzips bei Ratsentscheidungen, durch die die Vollendung des Binnenmarktes abgesichert werden soll, während die Ergänzungen die Einführung einer gemeinsamen Politik in den Bereichen Umwelt, Soziales, Forschung und Technologie betreffen.

Neben der EG gibt es nur zwei weitere Staatenorganisationen, denen man supranationalen Charakter zuerkennt, i. e. die *Andengruppe (Grupo Andino)*⁷³⁾ sowie die *Karibische Gemeinschaft CARICOM (Caribbean Community)*⁷⁴⁾ von denen jedoch nur CARICOM verkehrspolitisch tätig ist. CARICOM ähnelt in seinem organisatorischen Aufbau der EG und verfügt z. B. über ein *Standing Committee of Caribbean Ministers Responsible for Transportation*.

2.2.3 Internationale Interessenorganisationen

Auch auf internationaler Ebene gibt es eine Vielzahl verkehrspolitisch aktiver Interessenorganisationen, die versuchen, Regierungsvertreter, die in internationalen und supranationalen Staatenorganisationen tätig sind oder an internationalen verkehrspolitischen Verhandlungen außerhalb solcher Staatenorganisationen beteiligt sind, zu beeinflussen. Dabei sind die Einflußmöglichkeiten internationaler Interessenorganisationen auf nationale Regierungsvertreter gegenüber denen nationaler Interessenorganisationen eher gering einzuschätzen. Daher bleiben auch Appelle und Resolutionen internationaler Interessenorganisationen, die sich an einzelne Staaten richten, und in denen z. B. eine Rücknahme unilateraler, den internationalen Verkehr beeinträchtigende Maßnahmen gefordert wird, meist ohne Aussicht auf Erfolg. In supranationalen Staatenorganisationen, deren Organe zunehmende Weisungsbefugnisse

71) Vgl. hierzu *Harbrecht*, a.a.O., S. 255 ff.; *Schmuck*, O., Integrationschub durch neuen Vertrag? Reformperspektiven im Vorfeld des Mailänder Gipfels, in: *Integration*, 8. Jg. (1985), Nr. 2, S. 55–67; *Wessels*, W., Der Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments für eine Europäische Union, in: *Europa-Archiv*, 39. Jg. (1984), Nr. 8, S. 239–248; *Schmuck*, O., *Wessels*, W., Die Mailänder Tagung des Europäischen Rats – Weder Fehlschlag noch Durchbruch zur Europäischen Union, in: *Integration*, 8. Jg. (1985), Nr. 3, S. 95–101; *Hrbek*, R., *Läufer*, T., Die Einheitliche Europäische Akte, in: *Europa-Archiv*, 41. Jg. (1986), Nr. 7, S. 173–184; *Hrbek*, a.a.O.; *Scharer*, H.-E., Die Einheitliche Europäische Akte: Der Binnenmarkt, in: *Integration*, 9. Jg. (1986), Nr. 3, S. 108–114; *Grabitz*, E., Die Einheitliche Europäische Akte: Rechtliche Bewertung, in: *Integration*, 9. Jg. (1986), Nr. 3, S. 95–100; *Ehlermann*, C.-D., Die Einheitliche Europäische Akte: Die Reform der Organe, in: *Integration*, 9. Jg. (1986), Nr. 3, S. 101–107; *Pinder*, J., Die europäische Strategie nach Mailand: Wege zur Europäischen Union, in: *Integration*, 8. Jg. (1985), Nr. 4, S. 148–164.

72) Vgl. *Harbrecht*, a.a.O., S. 246 f. sowie *Hrbek*, a.a.O.

73) Mitglieder sind Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Peru, Venezuela; Gründungsmitglied Chile ist 1976 ausgetreten.

74) Mitglieder sind Antigua, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Guayana, Jamaika, Montserrat, St. Kitts-Nevis-Anguilla, St. Lucia, St. Vincent, Trinidad und Tobago.

erhalten, sind die Beeinflussungsmöglichkeiten für internationale Interessenorganisationen – wie das Beispiel EG zeigt (siehe Kap. 4) – wesentlich günstiger. Es ist zu berücksichtigen, daß es neben internationalen Interessenorganisationen, die weltweite Bedeutung besitzen, auch zahlreiche gibt, denen nur eine regionale Bedeutung zukommt, d. h. die Mitglieder dieser Interessenorganisationen stammen aus einigen wenigen Ländern.

Wie bereits in Kap. 1.3 erwähnt, lassen sich internationale Interessenorganisationen in gleicher Weise wie nationale Interessenorganisationen klassifizieren (vgl. die untere Hälfte von Abb. 2). Ebenso gilt auch, daß vor allem die internationalen Interessenorganisationen im Wirtschaftsbereich und hier wiederum in erster Linie die internationalen *Branchen- bzw. Fachorganisationen der Verkehrswirtschaft*, die die Interessen der Anbieter von gewerblichen Verkehrsleistungen vertreten, verkehrspolitisch aktiv sind.

Die Interessen der Spedition werden weltweit durch die FIATA (*Fédération Internationale des Associations de Transitaires et Assimilés*) vertreten, der nationale Speditionsverbände aus 53 Ländern angehören. Auf EG-Ebene ist das CLECAT (*Comité de Liaison Européen des Commissionnaires et Auxiliaires de Transport du Marché Commun*) die Interessenvertretung der Spedition. Die Interessen der Möbelspediteure werden weltweit durch die FIDI (*Fédération Internationale des Déménageurs Internationaux*) und auf EG-Ebene durch die FEDEMAC (*Fédération des Entreprises de Déménagements du Marché Commun*) vertreten.

Die Interessen der Unternehmen des Straßengüterverkehrs werden durch die IRU (*International Road Transport Union*) als Weltverband vertreten, der nationale Straßengüterverkehrsorganisationen aus 46 Staaten angehören. Der IRU angeschlossen sind auch die FEDEMAC, die *Arab Union of Land Transport* sowie die *Transfrigoroute International*, in der sich nationale Interessenorganisationen und Unternehmen des Straßenkühlgutverkehrs zusammengeschlossen haben. Die IRU-Mitglieder aus Dänemark, Finnland, Schweden und Norwegen sind nochmals in der *Nordic Road Hauliers Union* zusammengeschlossen. Die Interessen des gewerblichen Straßengüterverkehrs werden darüber hinaus bei der EG durch einen Verbindungsausschuß der IRU (*International Road Transport Union Liaison Committee to the EC*) vertreten. Spezielle Interessenorganisationen des Straßengüterverkehrs, deren Mitglieder- und Wirkungskreis auf Europa begrenzt ist, sind der *Verband der Straßenverkehrsdienste der Europäischen Eisenbahnen* URF (*Union des Services Routiers des Chemins de Fer Européens*), die *Europäische Vereinigung für Geldtransporte* ESTA (*European Security Transport Association*) und die *Europäische Vereinigung für Schwertransporte und Kranarbeiten* ESKA (*European Association for the Transport of Heavy Load*).

Weltverbände der Eisenbahnen sind die UIC (*Union International des Chemins de Fer*), in der Bahnverwaltungen aus 86 Staaten zusammengeschlossen sind sowie die *Internationale Eisenbahn-Kongressvereinigung* IRCA (*International Railway Congress Association*), der nationale Bahnverwaltungen und Regierungen aus 69 Staaten angehören. Neben diesen Weltverbänden gibt es eine Reihe regionaler Interessenorganisationen der Bahnen. Zu nennen sind die *Lateinamerikanische Eisenbahnvereinigung* ALAF (*Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles*), die *Panamerikanische Eisenbahn-Kongressvereinigung* ACPF (*Asociación del Congreso Panamericano de Ferrocarriles*) und die *Arab Union of Railways*. Die 12 Bahngesellschaften der EG bilden innerhalb der UIC schließlich die *Gemeinschaft der Europäischen Bahnen*, die über ein Verbindungsbüro in Brüssel verfügt und damit ihre Interessen vor Ort bei der EG

vertritt. Die nationalen Huckepackgesellschaften der Eisenbahnen sind in der *Internationalen Vereinigung der Huckepackgesellschaften* UIRR (*Union internationale des sociétés des transports combiné rail-route*) zusammengeschlossen. Die Bahnen der Staatshandelsländer und die afrikanischen Bahngesellschaften sind demgegenüber in internationalen Staatenorganisationen (OCR bzw. UAR, vgl. Kap. 2.2.1) organisiert.

Einen Weltverband der Binnenschiffahrtsreedereien, der Mitglieder aus allen Kontinenten der Welt umfassen müßte, gibt es nicht. Die bedeutendste Interessenorganisation ist die *Internationale Binnenschiffahrtsunion* UINF (*Union internationale de la navigation fluviale*), der nationale Interessenorganisationen der Binnenschiffahrt aus Belgien, Luxemburg, Frankreich, den Niederlanden, der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland angeschlossen sind. Weitere Interessenorganisationen der Binnenschiffahrt, deren Mitglieder aus den Rheinanliegerstaaten stammen, sind die *Internationale Arbeitsgemeinschaft der Rheinschiffahrt*, die *Europäische Schifferorganisation* ESO (*Europese Schippersorganisatie*), in der die Binnenschiffahrtspartikuliere auf internationaler Ebene zusammengeschlossen sind sowie die erst Ende 1987 von Binnentankschiffern gegründete *Internationale Tankschiffahrtsvereinigung* ITV. Die Donaureedereien haben sich in der durch Unterzeichnung des Bratislauer Abkommens von 1953 ins Leben gerufenen *Ständigen Konferenz der Direktoren der Donau-Schiffahrtsgesellschaften* organisiert.

Als Weltverbände der in der Linienschiffahrt tätigen Reeder⁷⁵⁾ können aufgrund ihrer Mitgliederstruktur, die Reedereien aus allen Teilen der Welt umfaßt, die ICS (*International Chamber of Shipping*) und die BIMCO (*The Baltic and International Maritime Council*) bezeichnet werden. Während die ICS ein Zusammenschluß nationaler Reedereiverbände ist, sind die Mitglieder der 1905 gegründeten BIMCO einzelne Reeder, Schiffsmakler, Agenten etc. Daneben gibt es noch eine Reihe von regionalen Reederverbänden. Zu diesen gehören die CENSA (*Council of European and Japanese Shipowners' Associations*) (Mitglieder sind nationale Reederverbände aus Japan, den EG-Staaten Belgien, Dänemark, Frankreich, Italien, Bundesrepublik Deutschland, Griechenland, Großbritannien, Portugal und Niederlande sowie den EFTA-Staaten Finnland, Norwegen und Schweden)⁷⁶⁾ und das CAACE (*Comité des Associations d'Armateurs des Communautés Européennes*), das speziell die Interessen der in EG-Staaten ansässigen Reeder vertritt. Weitere regionale Verbände sind die INSA (*International Shipowners Association*), in der Reedereien der Staatshandelsländer zusammengeschlossen sind, der *Zentralamerikanische Reederverband* ACAMAR (*Asociación Centroamericana de Armadores*), der *Lateinamerikanische Reederverband* ALAMAR (*Asociación Latinoamericana de Armadores*), die FASA (*Federation of Asean Shipowners' Associations*), die AFOS (*Arab Federation of Shipping*), die der *Islamischen Konferenz* (siehe oben) angeschlossene *Islamic Shipowners' Association* und die von der MCWCS (siehe oben) ins Leben gerufene ACNMA (*Association of African National Shipping Lines*). Die als Kartelle organisierten *Schiffahrtskonferenzen* der Linienreeder sind demgegenüber reine Marktorganisationen und keine Interessenorganisationen.

75) Vgl. im folgenden Farthing, B., *International Shipping*, London, New York, Hamburg, Hong Kong 1987, S. 56–69.

76) Wiederholt, so auch in jüngster Zeit, haben CENSA, ICS und BIMCO Gespräche über einen Zusammenschluß zu einem einzigen Weltschiffahrtsverband geführt – vgl. o. V., *Zusammenschluß internationaler Schiffahrtsorganisationen?*, in: *Internationale Transport Zeitschrift*, 50. Jg. (1988), Nr. 34, S. 3270.

Während von den genannten Verbänden wie bereits erwähnt vorwiegend die verkehrspolitischen Interessen der in der internationalen Linienschifffahrt tätigen Reedereien vertreten werden, haben Reedereien, die in der trockenen Massengutschifffahrt tätig sind, 1980 als eigenständige Interessenvertretung die INTERCARGO (*International Association of Dry Cargo Shipowners*) gegründet. Demgegenüber werden die Interessen der Tankreeder durch die 1970 gegründete INTERTANKO (*International Association of Independent Tanker Owners*) und die Schifffahrtsinteressen der Erdölkonzerne in der ebenfalls 1970 gegründeten OCIMF (*Oil Companies International Marine Forum*) auf internationaler Ebene vertreten. Erdölkonzerne und unabhängige Tankreeder haben schließlich gemeinsam mit Banken und Werften im IMIF (*International Maritime Industries Forum*) die Möglichkeit geschaffen, gemeinsam das Problem der Überkapazitäten in der Tankschifffahrt zu diskutieren. Weitere spezielle Interessenorganisationen von Schifffahrtsunternehmen sind die SIGTTO (*Society of International Gas Tanker and Terminal Operators*) und die ETA (*European Tugowners Association*).

1945 ist auf Anregung der ICAO die IATA (*International Air Transport Association*) als internationale Interessenorganisation der Linienfluggesellschaften gegründet worden. Die IATA nimmt jedoch auch gleichzeitig die Funktionen einer Marktorganisation wahr. Um die Zusammenarbeit der europäischen Linienfluggesellschaften zu intensivieren ist 1973 die AEA (*Association of European Airlines*) als Verband von neunzehn im Linienverkehr tätigen Fluggesellschaften gegründet worden, der vor allem im Rahmen der Diskussion um eine Liberalisierung des Europäischen Luftverkehrs die Vorstellungen seiner Mitglieder zu koordinieren versucht. Auch in anderen Teilen der Welt haben sich Linienfluggesellschaften in regionalen Carrierverbänden organisiert. Zu nennen sind die AACO (*Arab Air Carriers Association*), die OAA (*Orient Airlines Association*), die AFRAA (*African Airlines Association*), die ASPA (*Association of South Pacific Airlines*) sowie die AITAL (*Asociación Internacional de Transporte Aéreo Latinoamericano*).⁷⁷⁾

Die Charterfluggesellschaften sind international in der 1971 gegründeten IACA (*International Air Carrier Association*) organisiert, wobei sich die europäischen Mitgliedergesellschaften der IACA seit 1978 zusätzlich in der EURACA (*European Air Carrier Association*) zusammengeschlossen haben. Die im europäischen Regionalflugverkehr tätigen Unternehmen haben sich schließlich in der ERA (*European Regional Airlines Organization*) zusammengeschlossen. Die IECC (*International Express Carriers Conference*)⁷⁸⁾ ist eine 1983 von Express-Carriern in Genf gegründete Interessenorganisation, deren Hauptziel darin besteht, für ihre Mitglieder eine Vereinfachung der für die Luftfracht auf Flughäfen geltenden Abfertigungsbedingungen zu erreichen.

Die ICAA (*International Civil Airports Association*) und die AOCI (*Airport Operators Council International*) vertreten die Interessen europäischer wie auch außereuropäischer internationaler Flughäfen, wobei die AOCI jedoch hauptsächlich amerikanische Verkehrsflughäfen zu ihren Mitgliedern zählt. Die beiden Flughafenverbände ICAA und AOCI sind formell voneinander unabhängig, besitzen jedoch mit dem AACC (*Airport Associations Coordinat-*

77) Dagegen sind in der ATA (*Air Transport Association of America*) nur US-amerikanische Fluggesellschaften organisiert.

78) o. V., International Express Carriers Conference (IECC): Im Clinch mit Post und Zollbehörden, in: Deutsche Verkehrs-Zeitung, 43. Jg., Nr. 31 (14. 3. 1989), S. 7.

ing Council) bereits seit langem ein Koordinierungsgremium. Allerdings ist ein Zusammenschluß beider Flughafenverbände zu einem einzigen Verband bis 1991 geplant. Zu diesem Zweck ist 1989 eine Task Force von ICAA- und AOCI-Vertretern eingesetzt worden, die Vorschläge für die Gestaltung des neuen Verbandes erarbeiten sollen.⁷⁹⁾ Die WEAA (*Western European Airport Association*) vertritt die Interessen mehrerer westeuropäischer Flughäfen.

Die größte internationale Interessenorganisation der Seehäfen ist die IAPH (*International Association of Ports and Harbors*), in der sich Seehäfen aus 78 Staaten zusammengeschlossen haben. Daneben gibt es zahlreiche internationale Interessenorganisationen der Seehäfen, die von regionaler Bedeutung sind. Zu nennen sind die *North African Port Management Association*, die AAPA (*American Association of Port Authorities*), die AIPYC (*Asociación Iberoamericana de Puertos y Costas*), die *Arab Seaports Federation*, die PMAWCA (*Port Management Association of West and Central Africa*), die PMAESA (*Port Management Association of Eastern and South Africa*), die APAA (*ASEAN Port Authorities Association*), das *Coordination Committee of Northwestern Mediterranean Ports* sowie die *Union of Maritime Ports of Arab Countries*. Eine internationale Interessenorganisation der Binnenhäfen existiert dagegen nicht.

Die Interessen der in der gewerblichen Lagerei auf dem speziellen Gebiet der Kühlgutlagerung tätigen Unternehmen werden auf internationaler Ebene durch die IARW (*International Association of Refrigerated Warehouses*) und auf europäischer Ebene durch die *Europäische Vereinigung der Kühlhausunternehmen AEEF (Association européenne des exploitations frigorifiques)*, die über ein spezielles Verbindungskomitee (*Comité du Marché Commun de l'Association européenne des exploitations frigorifiques*) in ständigem Kontakt mit EG-Organen steht, vertreten.

Von den genannten internationalen Interessenorganisationen der Verkehrswirtschaft sind zahlreiche ausschließlich auf dem Gebiet der internationalen Güterverkehrspolitik aktiv. Ein Teil - wie z. B. die Interessenorganisationen der Eisenbahnen und Fluggesellschaften - ist gleichzeitig im Bereich der Güterverkehrs- und Personenverkehrspolitik aktiv. Daneben gibt es auch Interessenorganisationen, die ausschließlich auf dem Gebiet der Personenverkehrspolitik aktiv sind. Zu ihnen gehören die *Internationale Organisation für das Seilbahnwesen OITAF (Organizzazione Internazionale dei Trasporti a Funne)* und die *UITP (Union internationale des transports publics)* als internationale Interessenvertretung der Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs; auf EG-Ebene werden deren Interessen durch einen speziellen Aktionsausschuß CATPCE (*Comité d'action des transports publics des Communautés européennes*) vertreten.

Wie die Verkehrsbranchen haben sich auch andere Wirtschaftsbranchen in internationalen Interessenorganisationen zusammengeschlossen, von denen ein Teil auch verkehrspolitische Interessen seiner Mitglieder wahrnimmt. Dabei kann es sich um Verladerinteressen oder um die Interessen internationalen Werkverkehr betreibender Unternehmen handeln. Es kann sich aber auch um solche verkehrspolitische Interessen handeln, die damit in Verbindung

79) Vgl. den in den ADV-Nachrichten Nr. 6/1989, S. 140 enthaltenen Hinweis auf ein im Juni 1989 abgegebenes entsprechendes Statement des ICAA-Präsidenten.

stehen, daß Unternehmen gegenüber den Verkehrsunternehmen als Lieferanten von Gütern und Dienstleistungen auftreten.

Die Interessen von Seeverladern werden z. B. auf europäischer Ebene vom ESC (*European Shipper's Council*)⁸⁰⁾ vertreten, das ähnliche Ziele wie die in ihm zusammengeschlossenen sechzehn nationalen Seeverladerkomitees (fünfzehn europäische Komitees und das nationale Seeverladerkomitee Israels) verfolgt (vgl. Kap. 2.1.2), wenn auch der Aufgabenschwerpunkt darin liegt, Seeverladerinteressen in die internationale, d. h. in diesem Fall Europa betreffende Schifffahrtspolitik einzubringen bzw. eine einheitliche Haltung zu schifffahrtspolitischen Entwicklungen zu formulieren. Weitere regionale Seeverladerorganisationen sind das FASC (*Federation of ASEAN Shipper's Council*), dem nationale Seeverladerkomitees aus fünf ASEAN-Staaten angehören, die von der MCWCS initiierte *Union of African Shipper's Council* und die *Latin American Federation of International Transport Users' Councils*. Aus den USA und Australien kamen unlängst Wünsche nach der Gründung eines *Weltverbandes der Shipper's Councils*,⁸¹⁾ der die Interessen der Seeverlader weltweit und nicht nur regional vertreten soll. Das erst 1986 in London gegründete EASC (*European Air Shipper's Council*) ist als internationale Interessenvertretung der Luftfrachtverlader gegründet worden, die regelmäßige Kontaktgespräche mit der IATA anstrebt, wobei allerdings Gespräche über Tariffragen aus rechtlichen Gründen derzeit noch nicht möglich sind. Dem EASC gehörten Anfang 1988 nationale Verladerkomitees aus Großbritannien, Dänemark, Niederlande, Frankreich, Finnland, Norwegen, Schweiz und Schweden an.⁸²⁾ Eine eigenständige internationale Interessenorganisation der internationalen Werkverkehr betreibenden Unternehmen ist dem Verfasser – mit Ausnahme der *Internationalen Union von Verbänden der Privatgüterwagenbesitzer* UIP (*Union internationale d'associations de propriétaires de wagons particuliers*) – nicht bekannt geworden.

Verkehrspolitische Interessen, die in Verbindung damit stehen, daß Unternehmen gegenüber den Verkehrsunternehmen als Lieferanten von Gütern und Dienstleistungen auftreten, nehmen vor allem die internationalen Verbände der Produzenten von Verkehrsfahrzeugen und Verkehrshilfsmitteln wahr, denen fast ausschließlich nationale Verbände der Industriestaaten angehören. Zu nennen sind die OICA (*International Organization of Motor Vehicle Manufacturers*) als internationale Interessenvertretung der Automobilindustrie und die IMMA (*International Motorcycle Manufacturers Association*) als internationale Interessenvertretung der Motorradhersteller. Die Interessen der Eisenbahnindustrie werden vertreten durch die *Internationale Waggonbauvereinigung* AICMR (*Association internationale des constructeurs de matériel roulant*), die *Union der europäischen Eisenbahnindustrien* UNIFE (*Union des industries ferroviaires européennes*) und die *Vereinigung europäischer Hersteller von Eisenbahnausrüstungen* AFEDEF (*Association des fabricants européens d'équipements ferroviaires*). Die Interessen der Schiffbauindustrie werden durch die AWES (*Association of West*

80) Vgl. hierzu Mulheim, H.F., *25 Jahre European Shipper's Councils: Ein ständiger Kampf für das marktwirtschaftliche Prinzip*, in: *Deutsche Verkehrs-Zeitung*, 42. Jg. (20.9.1988), Nr. 112, S. 13.

81) o. V., Ein Weltverband der Shipper's Councils, in: *Internationale Transport Zeitschrift*, 48. Jg. (14.8.1987), Nr. 33, S. 3498.

82) o. V., *European Air Shipper's Council (EASC): Verladernorganisation lehnt höhere Frachttarife ab*, in: *Deutsche Verkehrs-Zeitung*, 41. Jg. (23.5.1987), Nr. 61, S. 2; o. V.: EASC – der neue Gesprächspartner der IATA, in: *Internationale Transport Zeitschrift*, 48. Jg. (17.7.1987), Nr. 29, S. 3120; o. V.: *European Air Shipper's Council: Für mehr Markt bei Preisbildung*, in: *Deutsche Verkehrs-Zeitung*, 42. Jg. (4.2.1988), Nr. 14, S. 9.

European Shipbuilders) und auf EG-Ebene durch einen *Verbindungsausschuß des Schiffbaus bei der EG-Kommission* vertreten. Während den OICA und IMMA neben nationalen Verbänden aus den europäischen OECD-Staaten auch nationale Verbände aus den USA und Japan angehören, ist der Mitgliederkreis der übrigen genannten Interessenorganisationen auf Verbände europäischer Staaten beschränkt.

Weitere Interessenorganisationen, auf deren Aufzählung jedoch im folgenden verzichtet wird, vertreten die Interessen der Hersteller von Wohnwagen, Aufbauten und Fahrzeuganhängern, Containern, Elektrofahrzeugen, Kraftfahrzeugteilen und -zubehör sowie Zweiradteilen und -zubehör. Schließlich vertreten auch so unterschiedliche internationale Interessenorganisationen wie der internationale Verband der Transportversicherer UIAT (*Union internationale d'Assurances Transports*), die IUAI (*International Union of Aviation Insurers*), die IUMI (*International Union of Marine Insurance*), die ECATRA (*European Car and Truck Rental Association*), die ISSA (*International Ship Suppliers Association*), und der *Schiffsausrüsterverband der EG-Länder* OCEAN (*Organisation de la Communauté Européenne des ravitailleurs de navires*) verkehrspolitische Interessen ihrer Mitglieder.

Eine branchenübergreifende, weltumfassende Interessenvertretung der Unternehmen ist die 1919 in Atlantic City/USA von international tätigen Geschäftsleuten gegründete *Internationale Handelskammer* ICC (*International Chamber of Commerce*). Mitglieder sind einzelne Unternehmen, nationale Branchenorganisationen und nationale Kammerorganisationen aus aller Welt, d. h. sowohl aus Ländern, in denen es ICC-Landesgruppen gibt (Landesgruppen bestanden 1988 in sechzig Staaten), wie auch aus anderen Staaten, in denen es keine Landesgruppen gibt. Die Landesgruppen besitzen eigene Organe und entsenden Delegierte in die verschiedenen Organe (Kommissionen usw.) der ICC. Umgekehrt besteht ihre Aufgabe in der Verbreitung von Ergebnissen der Arbeit der ICC auf nationaler Ebene. In der ICC nicht vertreten sind die Staatshandelsländer. Es besteht jedoch eine Verbindung in Form eines *Committee of the ICC and the Chambers of Commerce of Socialist Countries for the Development of East-West Trade and Economic Cooperation*. Bekannt geworden ist die ICC vor allem durch die von ihr verabschiedeten *Incoterms*. Die ICC befaßt sich mit einer Vielzahl von für die internationale Geschäftstätigkeit von Unternehmen wichtigen Problemkreisen, wobei die ICC-interne Arbeit in einer Vielzahl von Kommissionen, in denen i. d. R. wiederum mehrere Arbeitsgruppen tätig sind, durchgeführt wird.⁸³⁾

Zwei dieser Kommissionen, die *Commission on Sea Transport* und die *Commission on Air Transport* befassen sich speziell mit verkehrspolitischen und verkehrsbetriebswirtschaftlichen Fragestellungen. Darüber hinaus besteht bei der ICC seit 1981 das IMB (*International Maritime Bureau*), das mit der Vermeidung und Aufdeckung von Betrugsfällen im internationalen Seetransport befaßt ist, und seit 1985 das CMC (*Centre for Maritime Cooperation*), zu dessen Aufgaben u. a. die Förderung der Nord-Süd-Kooperation zwischen in der Seeschifffahrt tätigen Unternehmen aus Industrie- und Entwicklungsländern gehört. Eine für international tätige Unternehmen wichtige ICC-Institution ist das für Wirtschaftsstreitigkeiten zuständige *Internationale Schiedsgericht (Court of Arbitration)*. Speziell für Wirtschaftsstrei-

83) Vgl. zu den hier gemachten Ausführungen International Chamber of Commerce (Hrsg.): *Handbook 1989*, Paris 1989, International Chamber of Commerce (Hrsg.): *Annual Report 1988*, Deutsche Gruppe der Internationalen Handelskammer (Hrsg.): *Organisationsplan 1987/88* sowie *Farthing*, a.a.O., S. 62–63 und S. 65–66.

tigkeiten, die die Seeschifffahrt betreffen, ist bei der ICC das *Seeschiedsgericht IMAO (International Maritime Arbitration Organization)* eingerichtet worden. In Streitfällen, die den internationalen Luftverkehr betreffen, kann die ICC gemäß den *IATA Arbitration Rules* um Aufstellung eines Schiedsgerichtes ersucht werden.

Bei der ICC ist schließlich auch das IBCC (*International Bureau of Chambers of Commerce*) angesiedelt, das zum einen internationale Interessenvertretung der Industrie- und Handelskammern in internationalen Organisationen ist und zum anderen der Förderung der Kontakte zwischen Kammerorganisationen verschiedener Länder dient. Daneben haben sich nationale Kammerorganisationen auch regional in Interessenorganisationen zusammengeschlossen. 1958 war z.B. die *Ständige Konferenz der Industrie- und Handelskammern der EWG* gegründet worden, die seit 1985 als *Vereinigung der Europäischen Industrie- und Handelskammern EUROCHAMBRES (Association des chambres de commerce et d'industrie européennes)* firmiert. Eine weitere europäische Handelskammervereinigung ist die *Union Westeuropäischer Industrie- und Handelskammern des Rhein-, Rhône- und Donaugebietes*, der Kammern aus den Benelux-Staaten, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Österreich und der Schweiz angehören. Afrikanische Handelskammervereinigungen sind die FCCAC (*Federation of Central African Chambers of Commerce*) und die WACC (*World Africa Chamber of Commerce*, bis 1986: *Continental Africa Chamber of Commerce*). Die GUCCIAAC (*General Union of Chambers of Commerce, Industry and Agriculture for Arab Countries*), die FAGC (*Federation of Arab Gulf Chamber*) und die *Islamic Chamber of Commerce, Industry and Commodity Exchange* sind Handelskammervereinigungen arabischer Staaten. Weitere regionale Handelskammervereinigungen sind die Iberoamerikanische Handelskammervereinigung AICO (*Asociación Iberoamericana de Cámaras de Comercio*), die Handelskammervereinigung der Staaten der Andengruppe CONFECAMARAS (*Confederación de Cámaras de Comercio del Grupo Andino*), die zentralamerikanische Handelskammervereinigung FECAICA (*Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas*), die karibische Handelskammervereinigung CAIC (*Caribbean Association of Industry and Commerce*) und die pazifische Handelskammervereinigung CACCI (*Confederation of Asian Pacific Chambers of Commerce and Industry*).

Größte internationale Interessenorganisation der Arbeitgeber ist die IOE (*International Organization of Employers*), die die Interessen der Arbeitgeber verschiedener Branchen vertritt. Daneben gibt es eine Reihe von Arbeitgeberorganisationen von regional begrenzter Bedeutung, die ebenfalls Interessen von Arbeitgebern unterschiedlicher Branchen vertreten. Dagegen gibt es kaum spezielle internationale Arbeitgeberorganisationen der Verkehrsunternehmen, d. h. die Arbeitgeberinteressen der Verkehrsunternehmen werden i. d. R. von den internationalen Interessenorganisationen der Verkehrsunternehmen mit wahrgenommen. Eine spezielle Arbeitgeberorganisation der Verkehrswirtschaft ist die ISF (*International Shipping Federation*), in der sich 1909 nationale Reederverbände mit dem Ziel zusammengeschlossen hatten, geschlossen gegenüber der damals wachsenden Streikbereitschaft der Seeleute und Hafentarbeiter zu reagieren. Damit bildete die ISF auch ein Gegengewicht zur 1896 gegründeten *Internationalen Transportarbeiter-Vereinigung ITF* (siehe unten). Daneben ist dem Verfasser lediglich noch ein *Standing Committee of European Port Employers Associations* als spezielle internationale Arbeitgeberorganisation der Verkehrswirtschaft bekannt geworden.

Neben den genannten verkehrspolitisch aktiven internationalen Branchen-, Kammer- und Arbeitgeberorganisationen gibt es noch weitere verkehrspolitisch aktive Interessenorganisationen der Unternehmen, die sich in diese Dreiteilung nicht einfügen. Hierzu gehören der *Roundtable of European Industrialists*, der *Internationale Straßenverband IRF (International Road Federation)*, die EBAA (*European Business Aviation Association*) sowie der IBAC (*International Business Aviation Council*). Der *Roundtable of European Industrialists* ist 1983 ins Leben gerufen worden und versteht sich als ein branchenübergreifendes Gesprächsforum für Unternehmen, die ein großes Interesse an einem raschen Fortgang der europäischen Integration haben. Sie sehen die Entwicklung zu einem Binnenmarkt letztendlich auch als notwendig zum Erhalt bzw. zum Ausbau der Wettbewerbsfähigkeit von EG-Unternehmen auf den Weltmärkten an. Dabei sind auch Unternehmer aus skandinavischen Ländern außerhalb Dänemarks Mitglieder des Roundtable. Auf verkehrspolitischem Gebiet hat sich der Roundtable vor allem mit dem europäischen Verkehrsinfrastrukturbedarf befaßt und zum einen die aus Sicht europaweit produzierender Unternehmen wichtigsten vorhandenen Mängel in der Verkehrsinfrastruktur dargestellt sowie Vorschläge zur privaten Finanzierung großer Verkehrsinfrastrukturinvestitionen vorgelegt. Der IRF ist ebenfalls auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastrukturpolitik aktiv. Ziel der Arbeit des IRF, dessen Mitglieder nationale Straßenverbände sind (in der Bundesrepublik Deutschland ist dies die *Deutsche Straßenliga* - vgl. Kap. 2.1.2), ist die Förderung von Planung, Konstruktion, Verbesserung und Instandhaltung nationaler und internationaler Straßenverbindungen. Die EBAA ist die europäische, der IBAC die internationale Interessenorganisation der Geschäftsflyerei, d. h. sie vertreten sowohl die Interessen privater Betreiber von Geschäftsflugzeugen wie auch die Interessen von Unternehmen, die gewerbliche Geschäftsreiseflugdienste anbieten.

Die Interessen der Arbeitnehmer werden auf internationaler Ebene im wesentlichen durch internationale Gewerkschaften vertreten.⁸⁴⁾ Weltumspannend tätig sind der WGB (*Weltgewerkschaftsbund*), der IBFG (*Internationaler Bund freier Gewerkschaften*), der eng mit den IBS (*Internationale Berufssekretariate*) zusammenarbeitet, und der WVA (*Weltverband der Arbeitnehmer*). Auf Europa beschränkt ist dagegen die Tätigkeit des EGB (*Europäischer Gewerkschaftsbund*). Alle genannten Gewerkschaften sind nach dem Zweiten Weltkrieg (neu) gegründet worden und vertreten heute die Interessen der Arbeitnehmer zahlreicher Branchen, speziell auch - durch Branchenabteilungen - die Interessen der im Verkehr tätigen Arbeitnehmer. Während für die weltumspannend tätigen Gewerkschaften die *Vereinten Nationen* und speziell die ILO wichtigstes Forum für die Durchsetzung der Interessen ihrer Mitglieder sind, ist die Tätigkeit des EGB auf die Organe der EG ausgerichtet.

Der WGB wurde 1945 als Nachfolgeorganisation des IGB (*Internationaler Gewerkschaftsbund*) gegründet. Allerdings hatte sich die Mitgliederstruktur dahingehend geändert, daß im Gegensatz zur Vorkriegszeit nun auch Gewerkschaften sozialistischer Staaten neben den Gewerkschaften westlicher Staaten Mitglieder dieser weltumspannenden Gewerkschaftsorganisation waren. Bereits 1949 kam es aufgrund tiefgreifender Meinungsverschiedenheiten

⁸⁴⁾ Vgl. zur internationalen Gewerkschaftsbewegung im folgenden die Beiträge von Tudyka, K.P., Internationaler Bund Freier Gewerkschaften (IBFG): Ließ, O.R., Weltgewerkschaftsbund (WGB); Eity, T. und Piehl, E., Weltverband der Arbeitnehmer (WVA); Tudyka, K.P., Internationale Berufssekretariate (IBS) sowie Tudyka, K.P., Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB) in: Mielke, S. (Hrsg.): Internationales Gewerkschaftshandbuch, Opladen 1982, S. 3-56.

zwischen beiden Gewerkschaftsgruppen über die amerikanische *Marshall-Hilfe* für Europa zur Spaltung des WGB. Während die Gewerkschaften der marktwirtschaftlich orientierten Staaten 1949 den IBFG gründeten, verblieben die sozialistischen Gewerkschaften im WGB. Die im Verkehrswesen tätigen Arbeitnehmer waren zwischen 1949 und 1953 zunächst in zwei speziellen Branchengewerkschaften des WGB, der *Trade Unions International of Seamen, Inland Waterways Workers, Fishermen and Port Workers* und der *Trade Unions International of Land and Air Transport Workers*, organisiert, bevor diese 1953 zur *Trade Unions International of Transport Workers* fusioniert wurden. Dieser Branchengewerkschaft, die eine von insgesamt 11 Branchengewerkschaften des WGB ist, gehören heute nationale Transportarbeitergewerkschaften aus 74 Staaten der Erde mit zusammen ca. 20 Mio. Mitgliedern an.

Dem IBFG sind nationale Gewerkschaften aus 97 Staaten angeschlossen, die schätzungsweise 83 Mio. Mitglieder verschiedener Branchen vertreten. 1950 begannen europäische IBFG-Mitgliedsverbände in der ERO (*Europäische Regionalorganisation*) enger zusammenzuarbeiten. 1958 eröffneten die IBFG-Mitgliedsgewerkschaften der sechs EG-Gründerstaaten das *Europäische Gewerkschaftssekretariat*, das 1969 in den EBFG (*Europäischer Bund freier Gewerkschaften*) umgewandelt wurde. 1973 konstituierte sich der EBFG - diesmal um Mitglieder aus Dänemark, Großbritannien und Irland sowie aus europäischen Nicht-EG-Staaten erweitert - neu im EGB. Auch der EGB nimmt die Interessen von Arbeitnehmern unterschiedlicher Branchen wahr und verfügt z. B. für die Wahrnehmung der Interessen der in der Verkehrswirtschaft Beschäftigten über einen speziellen Verkehrsausschuß.

Eine enge Zusammenarbeit besteht zwischen dem IBFG und den Internationalen Berufssekretariaten, deren Ursprünge auf das 19. Jahrhundert zurückgeführt werden können, als durch Europa ziehende Handwerker und Arbeiter Verbindungen zwischen Berufsvereinigungen europäischer Länder herstellten. Eines der mitgliederstärksten der nach 1945 wiederentstandenen Internationalen Berufssekretariate ist heute die *Internationale Transportarbeiter-Vereinigung ITF (International Transport Workers' Federation)*. Während die ITF ursprünglich 1896 zur Unterstützung von Hafen- und Werftarbeitern sowie Seeleuten (*International Federation of Ship, Dock and River Workers*) gegründet worden war, unterstützt sie heute weltweit Arbeitnehmer aller Verkehrszweige in Arbeitskonflikten. Speziell hat sich die ITF auch mit der Lage der Seeleute, die auf unter „Billigflaggen“ fahrenden Schiffen arbeiten, befaßt. Hauptsächliches Wirkungsfeld der ITF ist die internationale Arbeitsorganisation ILO. Gemeinsam mit der *International Shipping Federation ISF*, die eine Arbeitgeberorganisation ist (siehe weiter oben), ist die ITF z. B. auch Mitglied der *Joint Maritime Commission* der ILO.

Im Verlauf des 19. Jahrhunderts waren in Europa auch christliche Arbeitnehmerorganisationen entstanden, die 1920 mit dem IBCG (*Internationaler Bund Christlicher Gewerkschaften*) eine internationale Dachorganisation erhalten hatten. Der IBCG wurde nach 1945 fortgeführt, nennt sich aber seit 1968 *Weltverband der Arbeitnehmer*. Dem WVA gehören heute christlich orientierte Gewerkschaften aus 93 Staaten der Erde an, die sich branchenmäßig auf gegenwärtig acht *International Trade Federations* aufteilen. Zu diesen gehört auch die *International Federation of Trade Unions of Transport Workers*, zu der wiederum zwei regionale christlich orientierte Gewerkschaftsorganisationen - die *European Federation of Trade*

Unions of Transport Workers und die *Latin American Federation of Transport Workers* - gehören.

Neben den genannten Transportarbeitergewerkschaften gibt es weitere internationale Transportarbeitergewerkschaften von regionaler Bedeutung, wie z. B. die *Nordic Transport Workers Federation* als Zusammenschluß nationaler Transportarbeitergewerkschaften Norwegens, Schwedens, Finnlands, Islands und Dänemarks und die *Arab Federation of Transport Workers*.

Außerhalb der internationalen Gewerkschaftsorganisationen haben sich zusätzlich internationale Berufsvereinigungen als Interessenorganisationen der im Verkehr Beschäftigten konstituiert, zu denen, um nur die wichtigsten zu nennen, die FONASBA (*Federation of National Associations of Shipbrokers and Agents*), die IABA (*International Association of Aircraft Brokers and Agents*), die IFALPA (*International Federation of Airline Pilots Associations*), die IFATCA (*International Federation of Traffic Controllers' Associations*), die IFAA (*International Flight Attendants Association*), die *Europäische Vereinigung der Eisenbahner AEC (Association européenne des cheminots)*, die *Internationale Union der Berufskraftfahrer UICR (Union internationale des chauffeurs routiers)* und der *Internationale Verband der Tarifeure IVT* zählen.

Als letzte Gruppe von internationalen Interessenorganisationen der Wirtschaft sind internationale Verbraucherverbände wie die *International Organization of Consumers' Unions* und das *European Bureau of Consumers' Unions* zu nennen, von denen jedoch nicht bekannt ist, in welchem Umfang sie die Interessen der Verbraucher als Nachfrager nach internationalen gewerblichen Personenverkehrsleistungen vertreten. Als spezielle Interessenorganisationen der Nachfrager nach internationalen gewerblichen Personenverkehrsleistungen können die IAPA (*International Airline Passenger Association*), die vor allem die Interessen der Vielflieger vertritt, und die IFALPA (*Fondation internationale des associations de passagers aériens*) angesehen werden.

Die Interessen der Teilnehmer am Personenindividualverkehr werden auf internationaler Ebene durch einige Interessenorganisationen des Freizeitbereichs vertreten. Hierzu zählen die *Internationale Automobilvereinigung FIA (Fédération internationale de l'automobile)*, in der nationale Automobilclubs aus über 100 Staaten der Erde zusammengeschlossen sind, wie auch internationale Interessenorganisationen der Motorradfahrer (z. B. *Fédération internationale motocycliste*), Sportbootfahrer (z. B. *Union of International Motorboating*), Fahrradfahrer (z. B. *European Cyclist Federation*) und Fußgänger (*International Federation of Pedestrians*).

Schwierig ist es, Aussagen darüber zu machen, welchen Einfluß internationale Interessenorganisationen des Sozialbereichs und der Gebietskörperschaften auf die Verkehrspolitik ausüben. Die wichtigsten internationalen Interessenorganisationen der Gebietskörperschaften sind der *Rat der Gemeinden und Regionen Europas CEMR (Council of European Municipalities and Regions)*, der *Rat der Regionen Europas CER (Council of European Regions)*, die *Arbeitsgemeinschaft Alpenländer ARGE ALP*,⁸⁵⁾ die *Arbeitsgemeinschaft der Westalpen* und

85) Der ARGE ALP, die sich u. a. mit den Problemen des alpenüberquerenden Verkehrs befaßt, gehören die in der Alpenregion liegenden Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs bzw. Kantone der Schweiz und Teilrepubliken Italiens an.

die *Arbeitsgemeinschaft der Ostalpen ALPE ADRIA*. Ebenso schwierig ist es auch, den Kreis der verkehrspolitisch aktiven Interessenorganisationen anderer Bereiche des gesellschaftlichen Lebens zu bestimmen. Auf jeden Fall gehört zu diesem Kreis die *Internationale Verkehrssicherheitsorganisation PRI (Prevention Routière Internationale)*, deren Mitglieder hauptsächlich nationale Verkehrssicherheitsorganisationen sind (in der Bundesrepublik Deutschland ist dies der DVR - vgl. Kap. 2.1.2). Zugenommen hat in jüngerer Zeit der Einfluß internationaler Interessenorganisationen im Umweltbereich (*Greenpeace, Aktionsgemeinschaft „Rettet den Rhein“* usw.), die z. B. von der Verkehrspolitik zusätzliche Beiträge (in Form technischer Vorschriften) zur Gewährleistung sicherer Gefahrguttransporte zu Land, auf dem Wasser und in der Luft fordern.

Daneben gibt es z. B. Interessenvereinigungen aus den Bereichen Recht und Technik, die sich zu verkehrspolitischen Fragen und Problemen äußern. Stellvertretend für den Bereich Recht seien das CMI (*Comité maritime international*), das sich mit der Weiterentwicklung des Seerechts befaßt, und das *Internationale Eisenbahnkomitee CIT (Comité International des Transports Ferroviaires)* genannt, dem Eisenbahnverwaltungen aus 33 Staaten angehören, die sich speziell mit der Weiterentwicklung des Eisenbahnfrachtrechts befassen. Stellvertretend für den Bereich Technik seien die *Ständige Internationale Vereinigung der Straßenkongresse PIARC (Permanent International Association of Road Congresses)* und die *Ständige Internationale Vereinigung der Schiffahrtskongresse PIANC (Permanent International Association of Navigation Congresses)* genannt. PIARC verfolgt ähnliche Ziele wie der IRF, besitzt aber eine andere Mitgliederstruktur, d. h. Mitglieder sind nationale Regierungen und Gebietskörperschaften. Ziel der Tätigkeit der PIANC ist die Förderung des technischen Ausbaus der Binnenwasserstraßen und Seewege sowie der Binnen- und Seehäfen. Mitglieder von PIANC sind nationale Regierungen, die beiden Kommissionen für die Rhein- und Donauschifffahrt (CCR und C.D.) sowie Unternehmen verschiedener Branchen.

2.2.4 Exkurs: Internationale Finanzorganisationen und ihre Bedeutung für die Verkehrspolitik

Wenn sie auch nicht unmittelbare Träger der internationalen Verkehrspolitik sind, so üben doch eine Reihe internationaler Finanzorganisationen durch ihre Finanzierungstätigkeit Einfluß auf die Verkehrsinfrastrukturpolitik aus, wobei die Besonderheit dieser im folgenden besprochenen Finanzorganisationen darin besteht, daß ihr Kapital von Staaten gezeichnet ist, was sie von herkömmlichen Geschäftsbanken unterscheidet. Einen speziellen Beitrag zur Förderung von langfristigen Investitionsprojekten in Entwicklungsländern, zu denen typischerweise auch Verkehrsinfrastrukturprojekte zählen, leistet in Form von Darlehensvergaben und technischer Unterstützung durch Beratungsleistungen die *Weltbankgruppe* der Vereinten Nationen, zu denen die IBRD (*Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung*), die IDA (*Internationale Entwicklungsorganisation*) sowie die IFC (*Internationale Finanz-Corporation*) gehören.⁸⁶⁾ Auf regionaler Ebene arbeiten - nach ähnlichem Prinzip wie die Weltbank - zusätzlich die AsDB (*Asian Development Bank*), die AfDB (*African Development Bank*), die IDB (*Inter-American Development Bank*), die IsDB (*Islamic Development Bank*) sowie die CDB (*Caribbean Development Bank*).

86) Zur Tätigkeit der Weltbank auf diesem Gebiet vgl. Willoughby, C.R., Transport and Communications Research and the Developing Countries, in: Transportation Research - State of the Art, Perspectives and International Cooperation, hrsg. vom International Center for Transportation Studies, Rom 1981, pp. 411-428.

Ähnliche Aufgaben wie die Weltbank übernimmt die in Luxemburg ansässige und 1958 auf der Grundlage des EWGV errichtete EIB (*Europäische Investitionsbank*), die zum einen eine Bank mit eigener Rechtspersönlichkeit, zum anderen aber auch eine Gemeinschaftsinstitution der EG ist. Die EIB fördert mittels rückzahlbarer und zu verzinsender Darlehen zum einen Projekte, die der Entwicklung wirtschaftsschwacher EG-Regionen dienen sowie Projekte, die von gemeinsamen Interesse für mehrere oder alle Mitgliedstaaten der EG sind. Hierzu zählen vor allem auch Verkehrsinfrastrukturprojekte. Allerdings konzentriert sich die Darlehensvergabe der EIB auf die EG-Staaten. Nur zu einem geringen Teil werden Darlehen an Staaten außerhalb der EG vergeben. Die Mittel zur Darlehensvergabe stammen zum größten Teil aus den Anleihen, die die EIB am internationalen Kapitalmarkt aufnimmt. Zusätzlich gewährt die EIB auch Darlehen aus den von ihr verwalteten Mitteln des *Neuen Gemeinschaftsinstrumentes für Anleihen und Darlehen*. Diese Mittel stammen aus Anleihen, die von der EG-Kommission im Namen der EG aufgenommen werden. Während die EIB über die Vergabe von Mitteln aus den von ihr selbst am Kapitalmarkt aufgenommenen Anleihen alleine entscheidet, ist die Vergabe der von der EIB verwalteten Mittel des *Neuen Gemeinschaftsinstrumentes für Anleihen und Darlehen* daran geknüpft, daß Investitionsprojekte von der Kommission als förderungswürdig erachtet werden.⁸⁷⁾ EIB-Darlehen werden entweder als Einzeldarlehen für konkrete Projekte oder als Globaldarlehen an nationale oder regionale Finanzierungsorganisationen vergeben, die hiermit kleinere Projekte fördern.

3. Träger der wissenschaftlichen Verkehrspolitik

Träger der wissenschaftlichen Verkehrspolitik⁸⁸⁾ sind vor allem die in Lehre und Forschung tätigen Universitäten bzw. die wirtschaftswissenschaftlichen und technischen Fakultäten zugeordneten Lehrstühle für Verkehrsbetriebslehre, Verkehrswirtschaft und Verkehrstechnik. Dabei haben sich vor allem die verkehrswirtschaftlichen Lehrstühle volkswirtschaftlicher Fakultäten mit Fragen der wissenschaftlichen Verkehrspolitik befaßt. Politikberatung betreiben schließlich auch eine Vielzahl von staatlich unterstützten oder unabhängigen Forschungsinstituten und Beratungsgesellschaften in Form gutachterlicher Äußerungen. Diese umfassend aufzuzählen ist kaum möglich. Daher wird auch auf eine Nennung ausgewählter Institute und Beratungsgesellschaften an dieser Stelle verzichtet, da eine solche Auswahl u. U. als Wertung aufgefaßt werden könnte.

Beraten werden vor allem die verkehrspolitischen Entscheidungsträger, aber auch Interessenorganisationen. Die wissenschaftliche Beratung der Verkehrspolitik ist in der Bundesrepublik seit 1949 auch in Form eines dem BMV zugeordneten *Wissenschaftlichen Beirates*

87) Die EIB verwaltet außerdem die Mittel, die die Kommission im Namen von EURATOM für die Finanzierung von Investitionen im Kernenergiesektor aufnimmt, wie auch einen Teil der für die Entwicklungshilfe bestimmten EG-Haushaltsmittel.

88) Vgl. die sich speziell mit Fragen der wissenschaftlichen Beratung der Verkehrspolitik befassenden Aufsätze in: Willeke, R. (Hrsg.), Wissenschaftliche Beratung der verkehrspolitischen Planung - Festschrift zum 50jährigen Bestehen des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, erschienen als Heft 1/2 der Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 42. Jg. (1971) sowie die Ausführungen von Aberle, G., Wissenschaftliche Beratung der sektoralen Wirtschaftspolitik - ordnungspolitische Fragen verkehrspolitischer Beratungstätigkeit, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 55. Jg. (1984), S. 29-38.

institutionalisiert.⁸⁹⁾ Dieser Beirat, der sich aufgrund eigener Themenstellung oder auf Bitten des Bundesverkehrsministers gutachterlich zu aktuellen Fragen der nationalen sowie internationalen Verkehrspolitik äußert, besteht aus einer sog. Gruppe A (Verkehrswirtschaft) und einer Gruppe B (Verkehrstechnik), deren Mitglieder Hochschulprofessoren sind.

4. Entwicklungsperspektiven der Zusammenarbeit der Träger der Verkehrspolitik

Alle bislang genannten Träger der nationalen und internationalen Verkehrspolitik stehen untereinander in vielfältigen Informations- und Beratungsbeziehungen. Unmöglich ist es jedoch, einen vollständigen Überblick über das gesamte Beziehungsgeflecht zu erlangen, das nationale und internationale Träger der Verkehrspolitik weltweit miteinander verbindet, zumal sich die Beziehungen zwischen den Trägern der Verkehrspolitik auch ständig verändern. Insbesondere führen wechselnde Themenschwerpunkte der Verkehrspolitik zu ständig neuen Interessenkoalitionen zwischen Trägern der nationalen und internationalen Verkehrspolitik.

Keine Entwicklung verdeutlicht gegenwärtig besser die Dynamik, mit der sich die Beziehungen zwischen Trägern der Verkehrspolitik verändern, wie die Entwicklung des einheitlichen EG-Verkehrsmarktes bis 1992. So kann spätestens seit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte, die mit dem festgeschriebenen Ziel der Schaffung des Europäischen Binnenmarktes bis 1992 den Entscheidungsdruck in der EG verstärkt und gleichzeitig im Ministerrat die Voraussetzung für eine Beschleunigung der Entscheidungsprozesse geschaffen hat, eine Intensivierung der Tätigkeit von Interessenorganisationen auf EG-Ebene beobachtet werden. Aufgrund der zentralen Bedeutung des Ministerrates im EG-Entscheidungsprozeß bleibt jedoch auch die Lobbytätigkeit nationaler Interessenorganisationen bei ihren jeweiligen Regierungen nach wie vor von großer Bedeutung.⁹⁰⁾

In dem Maße, in dem es dem Europäischen Parlament jedoch gelingen sollte, seine Mitsprachemöglichkeiten zu erweitern und in konkrete Entscheidungsbefugnisse umzuwandeln, ist auch mit einer verstärkten Lobbytätigkeit nationaler und europäischer Interessenorganisationen auf Parlaementsebene zu rechnen. Bereits heute kann eine auf das Europäische Parlament ausgerichtete wachsende Lobbytätigkeit der Interessenorganisationen nachgewiesen werden. So gab in einer Ende 1987/Anfang 1988 von *Hrbek* und *Schweitzer* durchgeführten Befragung von 72 deutschen Abgeordneten die Hälfte an, Funktionen in Interessenorganisationen auf nationaler Ebene bzw. in EG-weit operierenden Interessenorganisationen wahrzunehmen. *Hrbek/Schweitzer* stellten ferner in der von ihnen durchgeführten Befragung deutscher Europaparlamentsabgeordneter fest: „Gelegentliche Beobachtungen, wonach das EP und seine Mitglieder Adressaten gezielter Verbandsaktivitäten sind, finden in den Antworten der Abgeordneten zu diesem Komplex eine deutliche Bestätigung: 60 Abgeord-

89) Vgl. hierzu auch die Ausführungen bei *Schirmer, E.*, Die politische Beratung - Wissenschaftliche Erkenntnisse im Spannungsfeld politischer Entscheidungen, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 55. Jg. (1984), S. 39-48, der über Entstehung, Entwicklung und Funktionen des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesverkehrsministerium berichtet.

90) *Kirchner, E.J.*, Interessenverbände im EG-System und der Integrationsprozeß, in: Integration, 9. Jg. (1986), H. 4, S. 156-165, hier S. 157.

nete (83,3 %) erklären, sie seien ‚häufig‘ Adressaten von Aktivitäten nationaler Interessenverbände und 46 (63,9 %) erklären dies für die EG-weiten Verbandszusammenschlüsse. Nur 10 (13,9 %) bzw. 21 (29,2 %) bezeichnen solche Verbandsaktivitäten ihnen gegenüber als ‚selten‘.⁹¹⁾

Die Bedeutung der EG-Organe wird zweifelsohne zukünftig noch an Bedeutung gewinnen und damit auch zu neuen Anforderungen an die personelle Ausstattung internationaler Interessenorganisationen führen. Gleichfalls wird auch das Tätigkeitsfeld der nationalen Interessenorganisationen in den EG-Staaten zunehmend europäischer, so daß dadurch eine höhere Arbeitsbelastung auf die Führungsspitze der nationalen Interessenorganisationen zukommt. Ließen sich früher Unternehmer ohne größere Schwierigkeiten für die Übernahme von ehrenamtlichen Aufgaben in nationalen Interessenorganisationen neben ihrer hauptberuflichen Tätigkeit gewinnen, so hat deren Bereitschaft hierzu seit einiger Zeit zweifelsohne abgenommen. Statt dessen werden die „Verbandspräsidenten im Monatslohn“ immer häufiger.

Der Grund für die Ablehnung der Doppel- und Mehrfachbelastung durch Unternehmer kann vor allem in der zunehmenden Dynamik und Komplexität der Märkte gesehen werden, die, anders als in der Zeit ungebremsen Wirtschaftswachstums, von ihnen eine intensivere Beschäftigung mit den Chancen und Risiken der Märkte und den Stärken und Schwächen des eigenen Unternehmens verlangt. Außerdem hat die zunehmende Internationalisierung der Tätigkeit nationaler Interessenorganisationen dazu beigetragen, daß sich die Aktivitäten zunehmend von den nationalen Sitzen der Interessenorganisationen entfernt haben und damit die zeitlichen Belastungen noch zugenommen haben.⁹²⁾

Auch in der nationalen Politik hat der Einfluß von Interessenorganisationen in den vergangenen Jahren weiter zugenommen, was am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland veranschaulicht werden soll. Zum 14. 8. 1987 waren insgesamt 1.331 Interessenorganisationen in der öffentlichen Liste beim Bundestag registriert (vgl. Kap. 2.1.2), während fünfzehn Jahre zuvor in einer ersten Liste erst 635 Interessenorganisationen registriert waren. Auch die Zahl der Bundestagsabgeordneten, die Mitglieder in Interessenorganisationen sind und/oder neben ihrer Bundestagstätigkeit hauptberufliche oder ehrenamtliche Funktionen in Interessenorganisationen ausüben, hat sich in den vergangenen Jahren kontinuierlich erhöht. Läßt man die bloße Mitgliedschaft außer acht, so nahmen von den 520 Abgeordneten des 10. Deutschen Bundestages (1983 bis 1987) 11,9 % hauptberufliche oder ehrenamtliche Funktionen in Arbeitnehmerorganisationen wahr, 3,3 % der Abgeordneten nahmen in Industrie- und Arbeitgeberorganisationen, 9,4 % in Interessenorganisationen des Mittelstandes, 1,0 % in Interessenorganisationen der freien Berufe, 0,2 % in Verbraucherverbänden, 11,5 % in Interessenorganisationen des Sozialbereiches, 20,0 % in Interessenorganisationen des Freizeit-, Kultur-, Wissenschafts-, Religions- und Politikbereiches und 0,6 % in Interessenor-

91) *Hrbek, R., Schweitzer, C.-Chr.*, Die deutschen Europa-Parlamentarier - Ergebnisse einer Befragung der deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 3, 1989, 13. 1. 1989, S. 3-18, hier S. 8.

92) Vgl. *a. V.*, Unternehmer oder Funktionäre als Verbandspräsidenten?, in: Internationale Transport Zeitschrift, 48. Jg. (7. 8. 1987), Nr. 32, S. 3375-3376.

ganisationen öffentlicher Gebietskörperschaften solche Funktionen - manche Abgeordnete dabei in mehr als einer Interessenorganisation - wahr.⁹³⁾

Abschließend sei ergänzend darauf hingewiesen, daß auch das politische Beziehungsgeflecht, welches Staaten und Staatenorganisationen miteinander verbindet, kontinuierlich Veränderungen unterliegt. So deutet z. B. die Entwicklung der EG-Verkehrspolitik darauf hin, daß teilweise auch die verkehrspolitischen Beziehungen zu Staaten außerhalb der EG zukünftig anders geordnet werden könnten. Im Zusammenhang mit der Neuordnung des EG-Luftverkehrsmarktes wurde bereits über die Schaffung einer EG-Luftfahrtbehörde nachgedacht, an die die Regierungen aller EG-Staaten nationale Kompetenzen übertragen würden und die dann für die EG insgesamt Luftverkehrsrechte mit Drittstaaten aushandelt.⁹⁴⁾ Völlig ungewiß ist schließlich, wie sich der tiefgreifende politische Wandel in Osteuropa, der im November 1989 auch die DDR erfaßte, langfristig auf die Beziehungen der Staatshandelsländer zu Industrie- und Entwicklungsländern und auf die Beziehungen der Staatshandelsländer untereinander auswirken wird.

Summary

National governments and many international governmental organizations as well as national and international non-governmental organizations are participating in transport policy. Some of them are decision-makers, others are influencing decisions. This article wants to give a survey about the most important participants and their tasks as well in national transport policy as in international transport policy. The article gives also an outlook on the future development of co-operation between the different participants in transport policy, especially between those who participate in EEC Transport Policy.

93) Vgl. *Schindler, P.*, Datenhandbuch 1980—1987, S. 600—601 und S. 202—204.

94) Vgl. hierzu die Ausführungen bei *Feldman, J.M.*, Müssen die USA ihre Auffassungen über Verkehrsrechtsverhandlungen künftig ändern? in: Internationales Verkehrswesen, 40. Jg. (1988), H. 5, S. 324—330, der über die Einschätzung der USA zu den Perspektiven der Luftverkehrsbeziehungen zwischen den USA und der EG berichtet.

ZEITSCHRIFT FÜR VERKEHRS- WISSENSCHAFT

INHALT DES HEFTES:

- | | |
|--|-----------|
| Regio-S-Bahn Basel
- Überlegungen zu einem grenzüberschreitenden
trinitationalen integrierten Nahverkehrskonzept
Von Prof. Dr.-Ing. Gerhard Heimerl, Stuttgart | Seite 199 |
| Straßenpersonenverkehr mit Omnibussen
in der Bundesrepublik Deutschland
- Marktstruktur und Entwicklungsperspektiven
im europäischen Binnenmarkt
Von Prof. Dr. Herbert Baum
und Dipl.-Ökonom Wolfgang H. Schulz, Köln | Seite 216 |
| Kostenbasierte Bestimmung situativer Preisuntergrenzen
für Luftfrachttransportleistungen
Von Dipl.-Kfm. Dr. rer. pol. Ludwig H. Bertsch, Frankfurt/Main | Seite 237 |

Manuskripte sind zu senden an die Herausgeber:

Prof. Dr. Rainer Willeke

Prof. Dr. Herbert Baum

Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln

Universitätsstraße 22, 5000 Köln 41

Verlag - Herstellung - Vertrieb - Anzeigen:

Verkehrs-Verlag J. Fischer, Paulusstraße 1, 4000 Düsseldorf 1

Telefon: (02 11) 67 30 56, Telefax: (02 11) 6 80 15 44

Telex 8 58 633 vvfj

Einzelheft DM 20,25, Jahresabonnement DM 74,40

zuzüglich MwSt und Versandkosten

Für Anzeigen gilt Preisliste Nr. 7 vom 1. 1. 1978

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, photographische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrophotos u. ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.