

Kommentar zur Verkehrspolitik:

Der schwierige Weg in die Marktwirtschaft

VON HERBERT BAUM, KÖLN

Die Integration des Verkehrssektors in die Marktwirtschaft ist eingeleitet. Mit dem Europäischen Binnenmarkt wird sie ab 1993 für den grenzüberschreitenden Verkehr vollendet. Für die nationalen Verkehrsmärkte war längere Zeit noch unklar, ob sie – abweichend von der EG-Liberalisierung – auch weiterhin in einem wettbewerblichen Ausnahmbereich reguliert werden könnten. Derartige Erwägungen scheinen jetzt obsolet zu sein. Die Bundesregierung wollte die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes, inwieweit Tarifabsprachen und deren staatliche Genehmigung gegen den EWG-Vertrag verstoßen, nicht abwarten. Ab 1994 wird es im Straßengüterfernverkehr freie Preise geben, in der Binnenschifffahrt wird die Preisfreiheit durch Margentarife vorbereitet.

Dieser Schritt nach vorne war richtig. Eine Dualität unterschiedlicher Marktordnungen hätte – selbst wenn sie de jure zulässig wäre – wegen der Marktinterdependenzen faktisch keinen Bestand.

Markt und Wettbewerb sind damit in der Verkehrswirtschaft jedoch noch nicht durchgesetzt. Nach wie vor wird der Marktzutritt mit quantitativen Kontingenten reglementiert werden; dies gilt auch für die Kabotage ausländischer Transporteure. Es handelt sich dabei keineswegs lediglich um Regulationsreste, die nur noch geringe Bedeutung hätten. Ihre Wirkung ist vielmehr essentiell: Freie Preisbildung bei beschränktem Marktzutritt, steigender Nachfrage und begrenzter Substitutionskonkurrenz führen zu steigenden Preisen – ein Ergebnis, das die Deregulation gerade verhindern wollte. Ohne in den Zutrittsmöglichkeiten offene Märkte kommt der Wettbewerbsmechanismus nicht in Gang. Der Wettbewerb lebt davon, daß Angebote konkurrieren und neue Anbieter vorstoßen. Die politischen Hürden für ein solches konsequentes Marktöffnungskonzept müssen erst noch genommen werden.

Ist die Verkehrspolitik nach einer vollständigen Marktliberalisierung ihre ordnungspolitischen Sorgen los? Monopolkommission und Deregulierungskommission erwecken in ihren jüngsten Stellungnahmen mit einer ungetrübten Perspektive ohne nennenswerte Turbulenzen und Störungen diesen Eindruck. Beiden Expertengruppen ist in der Ausgangsdiagnose und in den programmatischen Empfehlungen sicher zuzustimmen. Nur hätte man sich gewünscht, daß die Implikationen des Wettbewerbsprinzips, die Konfliktpotentiale, die Übergangsprobleme und die notwendigen verkehrspolitischen Anpassungen herausgearbeitet und einer Lösung nähergebracht worden wären. So einfach liegen die Dinge nicht.

(1) Das Verkehrsgewerbe (sowohl Straßengüterverkehr als auch Binnenschifffahrt) fordert eine „politische Begleitung“ des Übergangs von der Marktordnung in den freien Wettbewerb. Dazu gibt es vielfältige Vorschläge (u. a. Marktinformations- und -beobachtungssysteme, Referenztarife, Befähigungsnachweise, Kapazitätssteuerungskonzepte, Euro-Lizenzen, Krisenmechanis-

mus). Die staatliche Verkehrspolitik muß im Rahmen ihrer strukturpolitischen Verantwortung prüfen, was davon berechnigte Interessen und was nur kaschierte Verteidigungslinien sind.

(2) Die liberalisierten Verkehrsmärkte werden der Aufsicht der Kartellbehörden und nicht mehr der Verkehrsadministration unterstehen. Dies bedeutet nicht nur ein Rollentausch zwischen Institutionen, sondern auch eine neue Programmatik: Wettbewerbskontrolle statt kontrollierten Wettbewerbs. Zu klären wäre, ob die auf industrielle Verhältnisse zugeschnittenen Eingreifkriterien und Instrumente des Wettbewerbsrechts auch auf den Dienstleistungssektor passen (Stichwort: „Sektoralisierung der Wettbewerbspolitik“). Ein schwerwiegendes Problem wird die Aufgabenverteilung zwischen Wettbewerbs- und Verkehrspolitik auf einem deregulierten Markt sein. Es ist zu erwarten, daß die Verkehrspolitik angesichts des drohenden Verkehrskollapses „Verfügungsrechte“ am Marktgeschehen im Verkehr beanspruchen und auch ausüben wird (z. B. durch eine hochprozentige Besteuerung bestimmter Verkehrsarten). Hier zeichnen sich konfliktreiche Auseinandersetzungen ab.

(3) Wettbewerb funktioniert nur dann, wenn für die unternehmerischen Entscheidungen mit dem Vermögen haftet wird. Marktwirtschaft erfordert sowohl Deregulierung als auch Privatisierung. Das staatsmonopolistische Moment in einem freien Verkehrsmarkt liegt bei der Eisenbahn. Die angestrebte Bahnstrukturreform mit einer privatwirtschaftlichen Eigentumsverfassung bringt nur eine formale, nicht eine materielle Privatisierung. Inwieweit unter verkehrspolitischen Akzenten (z. B. Straßenentlastung) daraus Wettbewerbsbehinderungen der anderen Verkehrsträger (z. B. Unterkostenpreise) folgen, bleibt abzuwarten. Durch neue Organisationsbestrebungen (z. B. Trennung von Fahrweg und Betrieb, Betreiber Vielfalt) werden relevante Markt- und Wettbewerbskomplexe erweitert. Was sich hier an Präferenzierungen und Diskriminierungen ergeben kann (z. B. Allianzen zwischen Netz- und Betreibergesellschaften, Zugang zu sog. „Filettrassen“), ist in seinen wettbewerbslichen Folgen noch nicht ausgeleuchtet.

(4) Von herausragender Bedeutung für die künftigen Wettbewerbschancen der Verkehrsträger wird deren Infrastrukturausstattung sein. Wenn auf einem deregulierten Verkehrsmarkt die staatliche Verkehrspolitik nicht mehr durch Preis- und Marktzutrittsregulierungen in den Wettbewerbsprozeß eingreifen kann, so muß die Gefahr gesehen werden, daß diese Lücke durch eine „steuernde“ Investitionspolitik mit Bevorzugungen und Benachteiligungen bestimmter Verkehrsträger geschlossen wird (z. B. Modal Split-Korrektur zugunsten der Schiene). Eine solche Verkehrslenkung über Infrastrukturinvestitionen wäre wegen ihres dauerhaften und langfristigen Charakters in ihren Konsequenzen für das Marktgeschehen weitaus schwerwiegender als die bisherigen Marktregulationen. Wenn es in der Infrastrukturausstattung zu Verzerrungen der Marktchancen bestimmter Verkehrsträger kommt, könnte sich die Liberalisierung des Verkehrsmarktes als eklatanter Fehlschlag erweisen. Um das zu verhindern, ist eine wettbewerbskonforme Investitionspolitik zu fordern, die durch institutionelle Vorkehrungen gesichert werden müßte.

Der Katalog offener Fragen und ungelöster Probleme zur Durchsetzung der Marktwirtschaft im Verkehrssektor ließe sich fortsetzen. Das Kernproblem liegt in der engen produktionswirtschaftlichen Verbindung von Verkehrsleistungserstellung und Verkehrsinfrastruktur. Dadurch werden mehrstufige Marktstrukturen erzeugt, die auf der Leistungsseite privatwirtschaftlich und auf der Infrastrukturseite staatlich organisiert sind. Damit wird nicht

neuerlich die „Besonderheitenthese“ heraufbeschworen. Erforderlich ist vielmehr die Synchronisation der marktwirtschaftlichen Steuerung auf beiden Marktstufen. Die Ordnungspolitik darf sich daher nicht auf den Bereich der Verkehrsleistungserstellung beschränken, sondern muß auch auf das Angebot und die Nutzung der Infrastruktur greifen.