

Versteigerungen von Bewilligungen für den internationalen Straßengüterverkehr

VON WILFRIED PUWEIN, WIEN

Das Problem

Mit 1. Jänner 1993 wurden für Straßengütertransporte zwischen den EU-Staaten die Mengenrestriktionen abgeschafft. Die Kabotage wird ab 1. Juli 1998 vollständig liberalisiert. Der Lkw-Verkehr von EU-Mitgliedstaaten mit Drittländern wird aber weiterhin durch bilaterale Abkommen geregelt. Auf der Basis dieser Abkommen werden dem Fuhrgewerbe Fahrbewilligungen (Kontingente) ausgestellt. Nach einem EU-Beitritt von Österreich, Finnland, Schweden und Norwegen verbleiben als für den Lkw-Verkehr relevante Drittländer nur mehr die Schweiz sowie die Staaten Ost- und Südosteuropas. Der EU-Verkehr mit Drittländern bündelt sich in den Ostregionen Deutschlands und in Österreich. Die damit verbundenen Umweltbelastungen erregen den Unmut der Bevölkerung. Der Widerstand der Tiroler gegen das Anschwellen des Transitverkehrs im Inntal hat bereits zu deutlichen Reaktionen der österreichischen Bundesregierung geführt. Im Transitabkommen mit der EU wurde die Zahl der Transitfahrten von Lkw aus der EU auf dem Niveau von 1991 eingefroren. Auch in Deutschland könnten Proteste der entlang der Transitstraßen wohnenden Bevölkerung zu einer restriktiveren Kontingentpolitik führen. Steigende Transportnachfrage und gleichbleibende Kontingente lassen zunehmende Engpässe im Straßengüterverkehr durch Österreich und nach Drittländern erwarten.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wäre eine effiziente Nutzung der knappen Transportressourcen anzustreben. Kontingente werden derzeit nicht nach ökonomischen Effizienzkriterien vergeben, sondern überwiegend nach dem Prinzip der „wohlerworbenen Rechte“. Die begünstigten Transportunternehmen können dabei einen von der Knappheit der Kontingente abhängigen Gewinn lukrieren. Dies scheint aus ökonomischer Sicht wenig befriedigend. Ein freier Wettbewerb um die Kontingente würde ein dem knappen Angebot entsprechendes Preissignal setzen, das den optimalen Einsatz der Transportkapazitäten gewährleistet. Außerdem könnten die Renten der Frächter abgeschöpft werden.

Anschrift des Verfassers:
Dr. Wilfried Puwein
Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Postfach 91
A-1103 Wien

1. Bilaterale und multilaterale Abkommen regeln grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr

Die gewerbsmäßige Beförderung von Gütern mit außerhalb der EU zugelassenen Kraftfahrzeugen ist in den meisten EU-Staaten kontingentiert. Die Kontingente verteilt jeweils die nationale Behörde. Es sind Kontingente für Einzelfahrten und Dauerbewilligungen vorgesehen. Im Regelfall basieren die Kontingente auf bilateralen Verträgen nach dem Gegenseitigkeitsprinzip.

Multilaterale Verträge bestehen im Rahmen der Europäischen Verkehrsministerkonferenz (CEMT). Der sogenannte „CEMT-Ausweis“ berechtigt den Besitzer auf ein Jahr zum grenzüberschreitenden fuhrgewerblichen Straßengüterverkehr. Er gilt auch für den Drittlandverkehr (z.B. ein Transport von Belgien nach Ungarn durch einen deutschen Frächter), nicht aber für den Kabotageverkehr (z.B. ein Transport von Budapest nach Sopron durch einen deutschen Frächter). CEMT-Ausweise werden jährlich von den nationalen Behörden an fuhrgewerbliche Unternehmen verteilt. Deutschland verfügt derzeit über 513, Österreich über 27 CEMT-Ausweise. Soll mit den Ausweisen eine möglichst hohe Wertschöpfung (Dienstleistungsexport) erzielt werden, ist ein häufiger Einsatz der CEMT-Ausweise im Drittlandverkehr oder im Wechselverkehr anzustreben, wenn dadurch viele bilaterale Kontingente eingespart werden (so benötigt ein deutscher Frächter, der nicht über einen CEMT-Ausweis verfügt, für einen Transport in die Türkei: Öko-Punkte für den Österreich-Transit, Kontingente für Slowenien, Kroatien, Jugoslawien, Bulgarien und die Türkei).

Den Transitverkehr durch Österreich von in der EU und in Österreich zugelassenen Fahrzeugen regelt bis zum EU-Beitritt Österreichs das Transitabkommen¹⁾. Nach dem EU-Beitritt Österreichs bleibt das Transitabkommen in Kraft, da es mit einigen Abänderungen als Protokoll Nr. 9 Bestandteil des Beitrittsabkommens 1994 ist. Das Abkommen gilt auch für Transitfahrten österreichischer Fahrzeuge für Nicht-EU-Staaten. Die Zahl der Lkw-Fahrten bleibt über die Laufzeit der Regelung (gemäß Protokoll Nr. 9 längstens bis Ende 2003) auf dem Niveau des Jahres 1991 beschränkt. Ursprünglich wurden 1,264.000 Fahrten für EU-Staaten und 211.100 für in Österreich zugelassene Lkw vereinbart. Die Transitregelung beruht auf dem Stickoxidausstoß der eingesetzten Kraftfahrzeuge, der mit Öko-Punkten bewertet wird. Die von Österreich herausgegebenen Öko-Punkte werden entsprechend der Verteilung der Transitfahrten im Jahr 1991 auf Österreich und die EU-Staaten aufgeteilt. In Österreich z.B. können Interessenten (heimisches Fuhrgewerbe, Werkverkehr) Öko-Punkte bei den Landesregierungen bzw. im Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr beantragen. In Deutschland hat der Bundesminister für Verkehr das bayrische Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für den Güterverkehr mit der Ausgabe der Öko-Punkte für deutsche Unternehmen beauftragt. Den Antragstellern in Österreich und in Deutschland werden die Öko-Punkte im wesentlichen entsprechend den in den Vorperioden durchgeführten Fahrten zugeteilt.

1) Beschluß (92/577/EWG) des Rates vom 27. November 1992 über den Abschluß des Abkommens zwischen der EWG und der Republik Österreich über den Güterverkehr im Transit auf Schiene und der Straße.

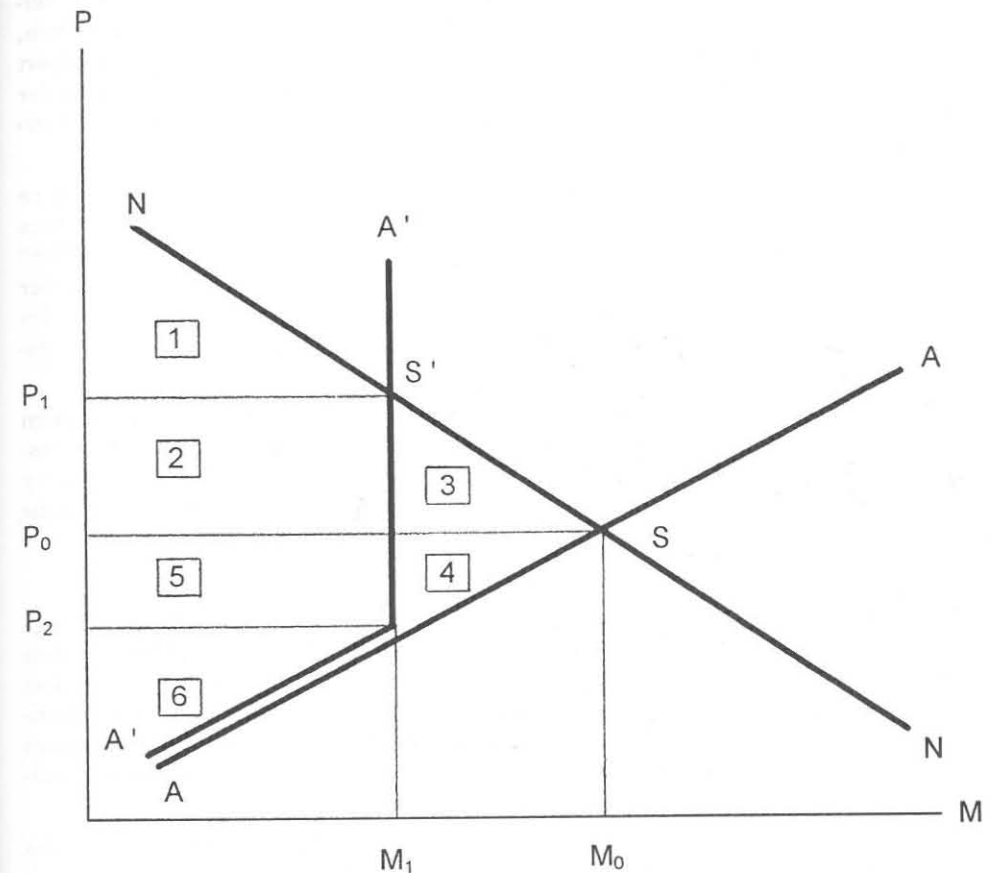
2. Renten für die Besitzer der Kontingente

Die Vergabe von Kontingenten ist in den meisten Ländern durch eher formale Verfahren geregelt. In Österreich müssen die Unternehmer Kriterien der fachlichen Eignung und betrieblichen Leistungsfähigkeit des Güterbeförderungsunternehmens für grenzüberschreitende Transporte erfüllen. Vorrangig werden Unternehmer mit Kontingenten beteiligt, die bereits in der Vergangenheit regelmäßige Beförderungen von, nach oder durch die Partnerländer durchgeführt haben. Dieses „Prinzip der wohlverwobenen Rechte“ gilt auch für die Öko-Punkte und die CEMT-Ausweise. Der Transportmarkt wird so durch „arrivierte“ Frächter beherrscht, neu hinzukommende dynamische Unternehmer haben aufgrund der Kontingentvergabe nur geringe Chancen, in den Markt einzudringen. Mangelnder Wettbewerb ist in der Regel mit einer geringen Effizienz der Ressourcennutzung verbunden.

Sind die Transportkontingente knapp, können die Beteiligten von dem durch die Verknappung des Transportangebotes gestiegenen Transportpreis profitieren. Die Verursacher der Lärm- und Schadstoffemissionen erhalten so eine zusätzliche Rente. Wie es zu diesen Renten kommt, läßt sich im Modell darstellen: Durch die Kontingentierung der Lkw-Fahrten entstehen sogenannte Wohlfahrtskosten. Die Wohlfahrtskostenanalyse baut auf dem von Marshall²⁾ entwickelten Konzept der Konsumenten- und Produzentenrente auf. Über die Veränderung der Renten kann man die Wohlfahrtskosten der Maßnahmen erfassen. Abbildung 1 illustriert die ökonomischen Zusammenhänge. Dabei ist AA die Angebotskurve der Frächter und NN die Nachfragekurve der Verlager. Im Schnittpunkt S der beiden Kurven ergeben sich die Gleichgewichtsmenge für Transporte M_0 und der Gleichgewichtspreis für diese Transporte von P_0 . Die Fläche oberhalb des Gleichgewichtspreises bis zur Nachfragekurve NN ist die Rente der Verlager. Es ist ein Nutzengewinn jener Verlager, die mehr bezahlt hätten als den Preis P_0 . Die Rente der Frächter ist die Fläche unter dem Gleichgewichtspreis P_0 bis zur Angebotskurve AA. Es ist dies der Gewinn aller jener Frächter, die auch schon bei geringeren Transportpreisen Aufträge angenommen hätten. Bei Abbildung 1 besteht die Rente der Verlager aus den Flächen 1 + 2 + 3, die Rente der Frächter aus den Flächen 4 + 5 + 6. Wird nun durch die Kontingentierung die Zahl der Fahrten auf die Menge M_1 begrenzt, so ist A'A' die neue Angebotskurve. Im Schnittpunkt S' der Angebotskurve A'A' mit der Nachfragekurve NN ergibt sich ein Transportpreis P_1 . Bei dem höheren Preis verlieren die Verlager Renten im Ausmaß der Flächen 2 und 3. Die Frächter verlieren wohl die Fläche 4 von ihrer Produzentenrente, gewinnen aber die Fläche 2 hinzu. Die Transporte im Ausmaß von M_1 hätten Frächter schon zum Preis von P_2 durchgeführt. Durch die Kontingentierung können sie jedoch den Preis P_1 erzielen. Die Besitzer von Kontingenten erhalten dadurch eine Kontingentrente im Ausmaß der Flächen 2 + 5. Die Wohlfahrtskosten, die letztlich durch die Maßnahme entstehen, entsprechen den Flächen 3 und 4. Die Verlierer bei einer Kontingentierung sind also generell die Verlager sowie jene Frächter, die keine Kontingente bekommen. Gewinner sind nicht nur die glücklichen Frächter, denen Kontingente zugeteilt wurden, sondern auch die Bewohner von Regionen, für die sich durch den verringerten grenzüberschreitenden Güterverkehr die Umweltqualität verbessert.

2) Marshall, A., Handbuch der Volkswirtschaftslehre, 1. Band, Stuttgart-Berlin, 1905.

Abbildung 1: Entstehung der Kontingentrente



3. Wettbewerb bei der Vergabe der Kontingente

Das gegenwärtige System der Vergabe von Kontingenten ist wenig befriedigend:

- Es verzichtet auf Marktmechanismen, durch die über den Preis der „beste Wirt“ für die knappe Ressource Transportkapazität gefunden werden könnte.
- Es schöpft allfällige Kontingentrenten nicht ab.

Eine Möglichkeit, den effizientesten Nutzer von Kontingenten zu finden, sind Versteigerungen. Der Unternehmer, der glaubt, aus der Transportbewilligung einen höheren Gewinn erwirtschaften zu können als seine Konkurrenten, wird mehr bieten. Das Kaufangebot richtet sich nach der Differenz zwischen erwartetem Transportpreis und den Produktionskosten für die Transportleistung.

Hohe Transportpreise und eine relativ preisunempfindliche Nachfrage bestehen im Straßengüterverkehr für Transporte von hochwertigen Gütern, für Transporte, die eine rasche Verfügbarkeit des Transportmittels, große Pünktlichkeit und kurze Transportzeiten erfordern, für Spezialtransporte und für Transportfälle, in denen ein konkurrierender Bahntransport mit hohen An- und Abfuhr- sowie Umladekosten verbunden ist. Die Produktivität der eingesetzten Arbeitskräfte und Fahrzeugnutzlasten bestimmt hauptsächlich den Unterschied der Kosten der Frächter.

Kontingente (ebenso Öko-Punkte und CEMT-Ausweise) sind viele, jeweils identische Objekte, die gleichzeitig angeboten werden sollen. Die traditionellen Auktionsverfahren (die „Englische Auktion“ beginnt mit einem Mindestpreis, die „Holländische Auktion“ geht von einem Höchstpreis aus, der bis zum Preis des Erstangebots gesenkt wird) sind eher für die Versteigerung von Einzelobjekten oder Partien von Objekten geeignet und werden öffentlich abgeführt. Bei öffentlichen Verfahren kann es erfahrungsgemäß leicht zu Absprachen unter den Bietern kommen.³⁾

Auktionen für viele identische Objekte werden in der Regel als Ausschreibungsverfahren mit schriftlichen Angeboten durchgeführt. Beispiele dafür sind die Wertpapierpensionsgeschäfte der Deutschen Bundesbank, die Versteigerung von Treasury Bills und Treasury Bonds durch das Finanzministerium der USA, Elektrizitätsauktionen in England und die geplanten Versteigerungen von Verschmutzungsrechten.⁴⁾

Hier stehen grundsätzlich zwei Verfahren zur Verfügung:

Im Bestpreisverfahren (sealed-bid auction) erhält der Höchstbieter die gewünschte Menge zu dem von ihm gebotenen Preis. Dieses Verfahren schöpft ähnlich der „Holländischen Auktion“ die Renten der Nachfrager ab. Die Rente entspricht der Differenz zwischen dem Preis, den der Käufer für das Objekt geboten hat, und dem Preis, zu dem das letzte identische Objekt verkauft wurde (Markträumungspreis, Gleichgewichtspreis). Die Differenzen zwischen den von einzelnen Käufern gebotenen Preisen ergeben sich aus den unterschiedlichen Nutzenerwartungen.

Das Einheitspreisverfahren (vickrey auction) sucht den Gleichgewichtspreis, zu dem das gesamte Angebot verkauft ist (der Markt geräumt ist). Das Verfahren sei anhand eines Beispiels erklärt: Angeboten werden 1.000 Kontingente für grenzüberschreitende Gütertransporte. Die Frächter werden eingeladen, Preis und Zahl der gewünschten Kontingente schriftlich zu nennen. Die 1.000 Kontingente werden, beginnend mit dem höchsten Preisangebot, auf die Frächter verteilt. Als Preis für alle Kontingente gilt das Preisangebot für das 1.001. Kontingent. Der Preis befindet sich so im Pareto-Optimum. Im Einheitspreisverfahren wird letztlich nur die Kontingentrente abgeschöpft, die Produzentenrente bleibt den Frächtern erhalten. Theoretische Überlegungen und Experimente haben gezeigt, daß

3) Feldman, A., Mehra, R., "Auctions", IMF Staff Papers, 1993, 40(3), S. 485-511.

4) Bolle, F., „Effiziente Auktionen für viele identische Objekte“, Referat bei der Jahrestagung 1992 des Vereins für Socialpolitik in Oldenburg vom 30. 9. bis 2. 10. 1992.

dennoch das Einheitspreisverfahren höhere Einnahmen bringt als ein Verfahren, bei dem der jeweils gebotene Preis zu zahlen ist.⁵⁾ In Singapur sind die Pkw-Zulassungspapiere nach diesem System zu erwerben. Es würde sich auch für die Vergabe von Landrechten in der Luftfahrt (Slots) anbieten.

4. Realisierung eines Ausschreibungsverfahrens für Kontingente

Unter den beschriebenen Verfahren scheint das Einheitspreisverfahren für die Vergabe der Kontingente besonders geeignet. Nach dem gegenwärtigen Stand der bilateralen und multilateralen Straßengüterverkehrsabkommen könnten die nationalen Behörden nur Kontingente und CEMT-Ausweise für Fahrten im Ausland sowie Öko-Punkte für Transitfahrten durch Österreich an heimische Unternehmer vergeben. Zur Umsetzung eines wettbewerbsorientierten Vergabemodells sind nicht nur die damit verbundenen Rechtsprobleme zu lösen, auch grundsätzliche ökonomische Probleme sind zur Kenntnis zu nehmen:

- Im grenzüberschreitenden Verkehr stehen die heimischen mit ausländischen Frächtern im Wettbewerb. Bei der Feststellung ihres Preisangebotes für Kontingente haben sie daher zu berücksichtigen, ob die von nationalen und ausländischen Behörden für bestimmte Transporte ausgegebenen Kontingente im fraglichen Zeitraum knapp werden könnten, weil sich nur dann eine Kontingentrente ergäbe.
- Müssen einseitig die heimischen Frächter Kontingente ersteigern (d.h. nur ihnen wird die Kontingentrente abgeschöpft), so erwächst ihnen daraus ein gewisser Wettbewerbsnachteil. Die ausländischen Frächter könnten nämlich ihre Kontingentrente weiterhin vollständig lukrieren und ihre relativ bessere Ertragslage zur qualitativen Verbesserung ihres Transportangebotes, zum Aufbau oder Ankauf von Unternehmen im Partnerland oder zur Abstützung von Niedrigtarifangeboten in Perioden nützen, in denen die Kontingente nicht knapp sind.
- Die Wettbewerbsverzerrung könnte nur behoben werden, wenn in- und ausländische Frächter für den Erwerb der Kontingente gleichgestellt sind. Dazu müßte die herrschende Regelung des grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrs europaweit grundlegend geändert werden. Anstelle bilateraler Quoten wären länderweise die Zahl der Kontingente für Lkw-Fahrten über Landesgrenzen festzulegen und der Erwerb der Kontingente international auszuschreiben. Frächter, die z.B. Transporte zwischen Deutschland und Rumänien durchführen wollten, hätten Kontingente in Deutschland, Österreich, Ungarn und Rumänien zu ersteigern. Zudem sollten, als Voraussetzung für den fairen Wettbewerb beim Erwerb der Kontingente, die kostenwirksamen Rahmenbedingungen (Besteuerung, Arbeitsrecht, Sicherheitsnormen) des internationalen Straßengüterverkehrs harmonisiert werden.

5) Milgrom, P., "Auctions and Bidding: A Primer", Journal of Economic Perspectives, 1989, 3(3), S. 3-22.

- Aus theoretischer Sicht wäre eine internationale Ausschreibung der Kontingente bei harmonisierten Wettbewerbsbedingungen die „beste“ Lösung. Angesichts der zu erwartenden Schwierigkeiten, die herrschenden Regelungen zu ändern, scheint aber als „zweitbeste“ Lösung lediglich die einseitige Versteigerung der Kontingente an heimische Frächter gangbar. Durch die Abschöpfung der Kontingentrente wären diese zwar etwas benachteiligt, doch bliebe ihnen bei voller Auslastung der Bewilligungen der Marktanteil von 50% gesichert.

Ein Ausschreibungs- und Vergabeverfahren könnte grob skizziert so aussehen:

Die nationale Behörde bietet heimischen Frächtern sowie den Betreibern von Werkverkehr Kontingente (ebenso Öko-Punkte und CEMT-Ausweise) an. Das Angebot könnte sich auch an Verlader richten, die so erworbene Bewilligungen dann an die von ihnen beauftragten Frächter weitergeben.

Ein Teil der Kontingente wird einmal jährlich angeboten, der andere Teil in kürzeren (monatlichen) Abständen. Im Zuge der Jahresvergabe sollten vor allem Frächter (oder Verlader) ihren Jahresbedarf für absehbare regelmäßige Transporte decken. Die kurzfristigeren Termine könnten sich zu einer Form von Spotmärkten entwickeln.

Die Zuteilung der Kontingente an die Bewerber beginnt mit dem Höchstpreisangebot. Als Preis gilt für alle Kontingente das Preisangebot des ersten Bewerbers, der keinen Zuschlag mehr erhält.

Zu klären sind außerdem Fragen der Höchstzahl von Kontingenten pro Bewerber (Unternehmen), der Gültigkeitsdauer von monatlich ausgegebenen Kontingenten, der Rückgabe von nicht benötigten Kontingenten und der Kontrolle. Die verladende Wirtschaft wird vor allem daran interessiert sein, daß sich die Kontingente nicht auf wenige Frächter konzentrieren, die dann durch erhöhte Frachtpreise Oligopolrenten abschöpfen könnten.

Mit den Einnahmen aus der Vergabe der Kontingente sollten Maßnahmen zur Verringerung der Belastungen für Anrainer der Fernstraßen gefördert werden.

5. Abschließende Beurteilung

Eine Ausschreibung der Kontingente hat verschiedene Auswirkungen: Zunächst sei hervorgehoben, daß ein Ausschreibungsverfahren die Transportkosten gegenüber einer freien Vergabe der Kontingente nicht erhöht. Der Transportpreis wird nämlich durch die Zahl der ausgegebenen Kontingente bestimmt, das Ausschreibungsverfahren schöpft nur eventuelle Renten der Frächter ab. Damit ergeben sich auch keine zusätzlichen negativen Auswirkungen auf den internationalen Handelsverkehr. Nachteile aus der Regelung haben lediglich jene Frächter, die bisher bei der Verteilung der Bewilligungen bevorzugt wurden.

Die Argumente gegen die Einführung von Wettbewerbs-elementen zitieren gerne den „ruinösen Wettbewerb“. Sicher werden neue, in den Markt für grenzüberschreitende Straßengütertransporte eindringende Unternehmen für Bewegung sorgen. Leistungsstarke Frächter werden sich aber weiterhin behaupten.

Mit einer Versteigerung

- ergeben sich bessere Chancen für leistungsfähige Frächter, am grenzüberschreitenden Güterverkehr teilzunehmen und damit die Voraussetzung für eine effiziente Nutzung von knappen Transportkapazitäten,
- werden Renten, die den Frächtern aus knappen Kontingenten erwachsen, abgeschöpft und können zur Neutralisierung externer Kosten des Straßengüterverkehrs eingesetzt werden.

Abstract

The trans-EU-boundary trucking is still regulated in bilateral treaties. The permitted number of transit trips of trucks registered in Austria and in the EU was capped at the 1991 level in Austria's transit treaty with the EU. A restrictive quota policy with respect to trucking permits will cause occasional capacity bottlenecks. The permits will be in high demand by trucking firms, since transport rates will increase as a result of scarce supply. In the past permits have been distributed free of charge according to the "established interest" rule: firms which already in the past had carried out regular transport activities to or through the respective partner countries have received priority treatment. In this way the road transport business has come to be dominated by a number of firms which have been in the business for a long time. It was nearly impossible for new dynamic firms to enter the market. In general, this lack of competition leads to low efficiency. One way to determine who is the most efficient user of a permit would be to auction off the permits. A firm which expects to obtain higher profit from a permit than its competitors would be willing to offer a higher price. A sealed bid auction could be a uniform price auction with the rent going to the public hand. These auction revenues could be used to finance measures to reduce environmental damages caused by trucks.