

Dollinger, Werner; Daubertshäuser, Klaus; Aberle, Gerd

Article — Digitized Version

Mehr Markt im Verkehr

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Dollinger, Werner; Daubertshäuser, Klaus; Aberle, Gerd (1984) : Mehr Markt im Verkehr, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 64, Iss. 12, pp. 579-587

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135987>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Mehr Markt im Verkehr?

Der im internationalen Vergleich stark reglementierte Verkehrssektor der Bundesrepublik rückt im Gefolge der allgemeinen Deregulierungsdiskussion zunehmend ins Blickfeld der Öffentlichkeit. Ist die deutsche Verkehrsmarktordnung reformbedürftig? Dr. Werner Dollinger, Klaus Daubertshäuser und Professor Gerd Aberle nehmen Stellung.

Werner Dollinger

Staatliche Regelungen sind notwendig

Die Forderung nach „Mehr Markt“ ist in vielen Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft zu vernehmen. Während die Wirtschaftspolitik der früheren Legislaturperioden glaubte, mit gezielten Eingriffen, Subventionspolitik und „Deficit-Spending“ das wirtschaftliche Gleichgewicht zu erreichen und sichern zu können, ist vielen heute jegliche staatliche Aktivität im Wirtschaftsprozess suspekt. Mit weitgehender und rascher Entstaatlichung aller nur denkbaren Bereiche, so glauben deren Verfechter, könnten die Fehlentwicklungen der Vergangenheit, insbesondere die hohe Staatsverschuldung, die Arbeitslosigkeit und die nachlassende Wettbewerbsfähigkeit unserer Volkswirtschaft korrigiert werden.

Ich halte es vom Grundsatz her für richtig, daß der Staat nur dann in den Wirtschaftsprozess eingreift, nur dann eigene wirtschaftliche Aktivitäten entfalten sollte, wenn anders unerwünschte Marktstrukturen auftreten würden oder es zu Störungen im sozialen Bereich käme. Dies ent-

spricht dem Prinzip der sozialen Marktwirtschaft, die ich nach wie vor für die beste aller denkbaren Wirtschaftsordnungen halte.

Heute ist es in der Tat in vielen Bereichen der Wirtschaft angezeigt, die direkte staatliche Einflußnahme zurückzuschrauben. Aber „Entstaatlichung“ oder „Privatisierung“ darf nicht Ideologie sein, nicht Selbstzweck. Vor jeder Rücknahme staatlichen Einflusses ist sehr gründlich zu prüfen, ob sie nicht auch Nachteile mit sich bringen oder nicht zu vertretenden Konflikten auslösen könnte. Ich denke hierbei insbesondere an den verkehrspolitischen Ordnungsrahmen.

Unser Verkehrssystem ist auf das engste mit der Entwicklung von Gesellschaft und Wirtschaft verzahnt. Der Verkehr hat eine verbindende Funktion sowohl für die Bürger als auch für die Produktions- und Absatzprozesse unserer Volkswirtschaft.

Die Forderung nach „Mehr Markt im Verkehr“ muß an der Qualität

dieser „verbindenden Funktion“ gemessen werden. Bleibt sie im Zuge einer Verstärkung der privaten Verantwortung erhalten oder wird sie gar verbessert, dann ist die Forderung berechtigt; wird sie vermindert oder eingeschränkt, ist die Forderung bedenklich.

Internationale Verkehrsbeziehungen

Vor allem dürfen wir den Markt bei unseren Überlegungen nicht als binnenländischen „Closed Shop“ verstehen. Insbesondere im Hinblick auf die enorm hohe Abhängigkeit unserer Volkswirtschaft vom Außenhandel müssen die internationalen Verkehrsbeziehungen zum Angelpunkt unserer Überlegungen gemacht werden. Bei den Außenbeziehungen haben wir es mit der Besonderheit zu tun, daß die deutschen Verkehrsunternehmen häufig Wettbewerbern mit anderen Marktordnungen und anderen Wettbewerbsbedingungen gegenüberstehen. Selbst in Partnerländern mit gleicher oder ähnlicher Wirtschafts-

ordnung gibt es zum Teil erhebliche Unterschiede bei den Wettbewerbsvoraussetzungen. Ich denke zum Beispiel an die von Land zu Land unterschiedlichen Bestimmungen über Maße und Gewichte von Nutzfahrzeugen oder an die weit auseinanderfallenden Belastungen durch Steuern. Zum Beispiel ist ein 38-t-Lkw in der Bundesrepublik Deutschland mit 9365 DM Kraftfahrzeugsteuer belastet, in den Niederlanden nur mit 3638 DM. Die Mineralölsteuer liegt bei uns bei 0,44 DM pro Liter Diesel, in den Niederlanden bei 0,18 DM pro Liter Diesel.

Das sind Kostenunterschiede, die derartige Wettbewerbsverzerrungen darstellen, daß von einem fairen Wettbewerb unter gleichen Marktchancen nicht gesprochen werden kann. Deutsche Unternehmen haben unter diesen Umständen Wettbewerbsnachteile zu verkraften, auch wenn ihre Produktivität besser ist als die der ausländischen Mitbewerber.

Dieses Beispiel macht deutlich, daß „Mehr Markt“ nicht allein bei einer Liberalisierung der Austauschbeziehungen ansetzen darf, sondern sich zu allererst auf die Harmonisierung der unterschiedlichen Zugangsbedingungen zum internationalen Markt beziehen muß. Wie die Geschichte der Europäischen Gemeinschaft zeigt, ist Harmonisierung ein langwieriger Prozeß. Die bisherigen Ansätze in Brüssel entsprechen meiner politischen Zielvorstellung einer mit Harmonisierungsschritten verbundenen schrittweisen Liberalisierung.

So wird zum Beispiel das EG-Gemeinschaftskontingent für den Straßengüterverkehr aufgestockt und in einem Zeitraum von fünf Jahren verdoppelt. Gleichzeitig sind nach vielen Jahren der Verhandlungen nun Erfolge in Sicht, die Abmessun-

gen und Gewichtsbegrenzungen für Nutzfahrzeuge anzugleichen.

Behutsamkeit geboten

In Europa wachsen viele Märkte mit unterschiedlichen Strukturen zu einem großen europäischen Binnenmarkt zusammen. Es ist für mich keine Frage, daß dieser Prozeß mehr Schwung bekommen sollte. Dennoch darf der Weg zum Ziel nicht ohne Behutsamkeit gegangen werden. Er darf nicht zu neuen Verwerfungen bei der Struktur des Verkehrsmarkts führen, sondern muß eine sinnvolle Aufgabenteilung der Verkehrsträger gewährleisten.

Auch bezogen auf den Binnenverkehrsmarkt ist Behutsamkeit bei Änderungen des Ordnungsrahmens geboten. Das Angebot an Verkehrsinfrastruktur und an Verkehrssystemen ist wegen der langen Planungs- und Bauphasen und wegen der sehr hohen Erstellungskosten zwangsläufig langfristig ausgerichtet. Darüber hinaus ist das

Verkehrsangebot nicht konzentriert, sondern flächendeckend ausgerichtet und besteht nicht nur aus einzelnen Verkehrsträgern, sondern aus einem Leistungssystem, das durch Arbeitsteilung und Kooperation geprägt ist und daher gegenseitige Abhängigkeiten aufweist. Veränderungen bei einem Verkehrsträger würden daher zwangsläufig auch Auswirkungen auf das Gesamtverkehrssystem haben. Aktuelles Beispiel ist die Schutzbedürftigkeit der Bahn. Wir können und wollen auf die Bahn nicht verzichten. Deshalb braucht sie in einigen Marktsegmenten den Schutz flankierender Maßnahmen so lange, bis ihre Konkurrenzfähigkeit durch Rationalisierung und Modernisierung wiederhergestellt ist. Dieser Prozeß ist eingeleitet, aber er läßt sich nicht von heute auf morgen abschließend vollziehen.

Neue Lösungsansätze

Neue Lösungsansätze zu mehr Markt im Verkehr haben zukünftig eine weitere Dimension: logistische Methoden als eine Rationalisierungsmöglichkeit der erwerbswirtschaftlichen Unternehmen, durch eine ganzheitliche Betrachtung zu einer Optimierung des Materialflusses vom Rohstoff bis zum Endpunkt zu gelangen, binden den Verkehr enger in die verschiedenen Produktionsstufen ein. Hier werden die spezifischen Verkehrswertigkeiten besondere Bedeutung bekommen.

Damit verbundene Telekommunikationstechnologien zur nahtlosen Kanalisierung der Informationsströme bringen den Verkehr in ein neues Zeitalter. Hier liegen Chancen, vor allem für flexible mittelständische Unternehmen, Dienstleistungspakete und Problemlösungen anzubieten, denen der Ordnungsrahmen weder heute noch in seiner weiterzuentwickelnden Form entgegensteht.

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

*Dr. Werner Dollinger, 66, ist
Bundesminister für Verkehr.*

*Klaus Daubertshäuser, 41,
ist verkehrspolitischer Sprecher
der SPD-Bundestagsfraktion.*

*Prof. Dr. Gerd Aberle, 46, ist
Ordinarius für Volkswirtschaftslehre
an der Justus-Liebig-Universität
Gießen und Mitglied des
Wissenschaftlichen Beirats beim
Bundesminister für Verkehr.*

Wo die Marktbedingungen es zulassen bzw. es erfordern, da werden sie modernen Erfordernissen und neuen Herausforderungen dynamisch angepaßt. Ich habe die DB-Leitlinien zur Konsolidierung der Bahn im vergangenen November erfolgreich auf den Weg gebracht, die Politik und unternehmerische Verantwortung in ihren Kompetenzen klar voneinander trennen.

Die finanzielle Talfahrt der Bahn konnte deutlich gebremst werden: Mit mehr Marktorientierung und einem neuen Selbstverständnis hat die Bahn ihre unternehmerischen Handlungsfreiheiten genutzt und wird dies auch weiter tun.

Im Seehafenhinterlandverkehr sind wir dabei, tarifarische Hemmnisse für einen gerechten Wettbe-

werb mit den Nachbarn abzubauen, im grenzüberschreitenden Verkehr haben wir die Freimengenregelung erheblich gelockert, und mit den „Neustädter Beschlüssen“ ist ein Schritt getan, Grenzhindernisse abzubauen.

Freiheit und Eigenverantwortung

An anderer Stelle hat die Forderung nach mehr Freiheit und Eigenverantwortung nicht zu dem Ergebnis geführt, das ich mir vorgestellt hatte. Beim Thema „Anlegen des Sicherheitsgurtes“ wurde leider das Postulat der Selbstverantwortung von zu wenigen Autofahrern beachtet. Trotz teurer Aufklärungskampagnen blieb die Anlegequote bei durchschnittlich nur 58 %. Nach Einführung des Bußgeldes dagegen lag sie bei 92 %.

Freiheit und Eigenverantwortung, das sind für mich bei allem nach wie vor die entscheidenden Richtlinien für mein politisches Handeln. In Konsequenz heißt das: so wenig Staat wie möglich. Aber wir kommen um staatliche, durchsetzbare Regelungen nicht herum.

Die wenigen Beispiele sollten deutlich machen, daß ein „Mehr an Markt im Verkehr“ nicht losgelöst von der Verantwortung des Verkehrs für die Entwicklung von Gesellschaft und Wirtschaft gesehen und pauschal beurteilt werden darf. Die Tendenz meiner Verkehrspolitik geht zweifellos in die Richtung auf mehr Markt, sie tut es allerdings nicht blind und ungeprüft. Was in Jahrzehnten gewachsen ist, kann und will ich nicht in wenigen Jahren auf den Kopf stellen.

Klaus Daubertshäuser

Gegen eine liberalistische Verkehrsmarktpolitik

Die Verkehrsmarktdordnung der Bundesrepublik Deutschland wird in den letzten Jahren mit zunehmender Tendenz vielfach kritisiert. Die Kritikpunkte lauten im wesentlichen:

- Es werden Strukturen aufrechterhalten, die in unzulänglicher Weise dem Bedarf und den veränderten Wettbewerbsverhältnissen auf den Verkehrsmärkten angepaßt sind.
- Der Industriestandort Bundesrepublik ist einer der teuersten der Welt. Neben Lohn- und Lohnnebenkosten, Energie- und Umweltschutzkosten sind hierfür auch die Verkehrskosten verantwortlich.

Die Aufzählung läßt sich fortführen. Gefordert wird eine marktwirtschaftliche Wende in der Verkehrspolitik mit den Schlagworten „mehr

Wettbewerb im Verkehr“, „mehr Mut zu mehr Markt“ usw.

Aus alledem wird deutlich, daß die deutsche Verkehrsmarktdordnung zumindest teilweise als reformbedürftig angesehen wird. Bevor dieser Ansatz und seine Berechtigung vertieft werden können, muß aber untersucht werden, was unser marktwirtschaftliches System leisten kann und soll.

Elemente des Wirtschaftssystems

Das Wirtschaftssystem der Bundesrepublik wird durch zwei Elemente geprägt. Die Produktionsmittel sind in Privatbesitz. Die Unternehmen entscheiden, welche Produkte in welcher Größenordnung auf welche Weise und für wen pro-

duziert werden. Diese Produktionsentscheidungen erfolgen dezentral in den einzelnen Unternehmen. Sie werden nicht zentral koordiniert. Die Koordination erfolgt vielmehr über den Markt durch Angebot und Nachfrage nach Gütern, durch Preise und Gewinne. Adam Smith hat dies wie folgt ausgedrückt: „Jeder einzelne wird sich darum bemühen, sein Kapital so anzulegen, daß es den höchsten Wert erzielen kann. Im allgemeinen wird er weder darauf aus sein, das öffentliche Wohl zu fördern, noch wird er wissen, inwieweit er es fördert. Er interessiert sich lediglich für seine eigene Sicherheit und seinen eigenen Profit. Und dabei wird er von einer unsichtbaren Hand geleitet, ein Ziel zu fördern, das keineswegs in seiner Absicht gelegen hatte. Indem er sei-

nen eigenen Interessen dient, fördert er das Wohl der Allgemeinheit oft auf weit wirksamere Weise, als wenn es in seiner wahren Absicht gelegen hätte, es zu fördern.“

Dies ist eine Seite der Medaille. Es ist aber keine vollständige Darstellung. Der Markt begünstigt die Aktivitäten, die Quelle des Gewinns sind. Diese Tätigkeiten kann und will er übernehmen. Er vernachlässigt aber alle anderen Zielsetzungen. Er vernachlässigt sie selbst dann, wenn sie im Allgemeininteresse ein hohes Gewicht haben und somit übergeordnet sind. Für diese Bereiche versagen die Entscheidungsmechanismen des Marktes. Der Markt ist deshalb unzuständig für letzte und wichtige Entscheidungen. Die Erkenntnis von Wilhelm Röpke ist deshalb nachvollziehbar: „Wir wissen zur Genüge, daß es töricht wäre, Markt, Wettbewerb und das Spiel von Angebot und Nachfrage für Einrichtungen zu halten, von

denen wir auf allen Gebieten und unter allen Umständen das beste erwarten können.“

Bedarf an Staatseingriffen

Hierfür seien zwei Beispiele im Verkehrsbereich genannt:

□ Die einzelnen Verkehrsträger belasten die Umwelt unterschiedlich. Diese unterschiedlichen Belastungen haben aber keine oder nur geringe Auswirkungen auf Angebot und Nachfrage, weil sie die Preisgestaltung allenfalls unwesentlich beeinflussen.

□ Die Verkehrssicherheit ist ebenfalls kein marktwirtschaftliches Kriterium, obwohl sie gesellschaftspolitisch eine hohe Qualität besitzt. Die volkswirtschaftlichen Kosten der Verkehrsunfälle, die auf fast 40 Mrd. DM/Jahr geschätzt werden, finden in den Verkehrskostenrechnungen keinen ausreichenden Niederschlag.

Im übrigen muß die Funktionsfähigkeit des Marktes dauerhaft sichergestellt werden. Konzentrationstendenzen, insbesondere auf der Anbieterseite, und dem Entstehen von marktbeherrschenden Großunternehmen muß wirksam gegengesteuert werden, um die Marktwirtschaft langfristig zu erhalten.

Insgesamt sind ordnende Eingriffe des Staates in einem gewissen Umfang unverzichtbar. Diesen Rahmen – möglichst viel Markt und möglichst wenig ordnende Eingriffe des Staates – müssen wir aber sehen, wenn wir der Frage nachgehen: „Mehr Markt im Verkehr?“

Das Verkehrswesen erfüllt für unsere Gesellschaft zwei wichtige und grundlegende Aufgaben:

□ Es sichert die Mobilitätsbedürfnisse unserer Bevölkerung zwischen Wohnort, Arbeitsplatz und Freizeit.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Doris Köhn

DIE VERSCHULDUNG LATEINAMERIKANISCHER LÄNDER

Die zunehmende Verschuldung der Entwicklungsländer beunruhigt inzwischen eine breite Öffentlichkeit. Besonderen Anlaß zur Sorge bieten einige lateinamerikanische Länder. Die vorliegende Studie gibt einen fundierten Überblick über das Ausmaß, die Entwicklung und die Ursachen der Verschuldung bedeutender Schuldnerländer in Lateinamerika. Darüber hinaus werden die mit der Verschuldung verbundenen politischen und wirtschaftlichen Probleme sorgfältig erörtert.

Großoktav, 148 Seiten, 1984, Preis brosch. DM 42,-

ISBN 3-87895-259-7

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

□ Es schafft für unsere hochindustrialisierte und arbeitsteilig organisierte Wirtschaft die unverzichtbare Voraussetzung, ihre Leistungskraft mit der notwendigen Flexibilität voll zu entfalten.

Diese Verkehrsleistungen hat die Verkehrspolitik nach Qualität und Quantität nachfragegerecht und zu angemessenen Preisen für Verbraucher und Unternehmen bereitzustellen.

Vielzahl von Wettbewerbsverzerrungen

Wenn die Strukturen des deutschen Verkehrsmarktes nicht optimal gestaltet sind und die Kritiker hierfür die Ordnungspolitik verantwortlich machen, so muß gefragt werden, aus welchen Gründen in der Bundesrepublik ordnungspolitische Eingriffe in den Verkehrsmarkt erfolgen.

Auf den Verkehrsmärkten konkurrieren die verschiedenen Verkehrsträger auf den Verkehrswegen Schiene, Wasserstraße, Straße und Luft miteinander. Dies gilt national wie international. Diese Verkehrsträger haben aber unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen.

Im nationalen Verkehr wird dies bereits deutlich, wenn man untersucht, in welchem Umfang die einzelnen Verkehrsträger ihre Wegekosten aufbringen. Hier gibt es gravierende Unterschiede. Nach einer betriebswirtschaftlichen Wegekostenrechnung des DIW vom August 1983 ergeben sich folgende Wegekostendeckungsgrade:

Wege der Verkehrsträger	Deckungsgrade bei Kapitalverzinsung von	
	6 %	2,5 %
Deutsche Bundesbahn	51,4	66,1
Straße	62,4	88,6
Wasserstraße	5,7	9,0
Luftverkehr	81,4	86,4

Hieraus wird beispielsweise deutlich, daß die Deutsche Bundesbahn mit der Binnenschifffahrt nicht konkurrieren kann. Ursächlich hierfür ist aber nicht eine mangelnde Leistungsfähigkeit der Bahn, sondern die hohe Subventionierung der Binnenschifffahrt. Diese braucht nur Bruchteile ihrer Wegekosten zu erwirtschaften. Dies hat weitreichende Folgen.

Die Bahn reagiert hierauf in der Weise, daß sie für die Massenguttransporte (hier konkurriert sie mit der Binnenschifffahrt) Ausnahmetarife zuläßt. Diese Tarife sind dann ähnlich denen der Binnenschifffahrt und leisten einen ähnlich niedrigen Kostendeckungsbeitrag. Da die Deutsche Bundesbahn in diesem Bereich aber fast die Hälfte ihres Wagenladungsverkehrs erbringt, wird der Wegekostendeckungsbeitrag des gesamten Wagenladungsverkehrs erheblich nach unten gedrückt. Durch die Kontingentierungsvorschriften im gewerblichen Straßengüterverkehr wird dann gleichzeitig sichergestellt, daß die Deutsche Bundesbahn mit ihrem übrigen Wagenladungsverkehr einen verhältnismäßig hohen Beitrag zur Deckung der Wegekosten erreicht.

Auf dem Binnenmarkt ließen sich weitere Wettbewerbsverzerrungen auflisten, die aber zum Teil nicht die Qualität des dargestellten Beispiels erreichen (Mineralölsteuerbefreiung der gewerblichen Luftfahrt, Transportpflicht der Deutschen Bundesbahn etc.).

Im internationalen Verkehr gibt es ebenfalls eine Vielzahl von Wettbewerbsverzerrungen. Genannt sei hier als Beispiel der grenzüberschreitende Gütertransport innerhalb der Europäischen Gemeinschaft. Allein bei der Kraftfahrzeugsteuer und der Mineralölsteuer gibt es erhebliche Differenzen:

	Kraftfahrzeugsteuer in DM/38-t-Lastzug	Mineralölsteuer in DM pro Ltr. Dieselmotorkraftstoff
Belgien	2 371	0,26
Luxemburg	1 221	0,14
Niederlande	3 638	0,18
Bundesrepublik	9 365	0,44

Hiervon ist aber nicht nur das Güterkraftverkehrsgewerbe betroffen, sondern auch die deutschen Seehäfen. In vielen Fällen kann der Transport von Export- oder Importwaren kostengünstiger über die Benelux-Häfen abgewickelt werden als über Hamburg oder Bremen.

Der Wettbewerb in der internationalen Linienschifffahrt ist seit langem durch staatliche Eingriffe erheblich verfälscht. Diese Verzerrungen haben in den letzten Jahren noch zugenommen. Sie lassen sich allein mit betriebswirtschaftlichen Mitteln nicht beseitigen. In der deutschen Seeschifffahrt führt dies dazu, daß die Reeder ihre Schiffe immer stärker ausflaggen.

Notwendige Wettbewerbsharmonisierungen

Über die parteipolitischen Grenzen hinweg sollte Einigkeit bestehen, die vorhandenen Wettbewerbsverzerrungen abzubauen und das Entstehen neuer Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern. In dem Maße, in dem dies gelingt, müssen auch die ordnungspolitischen Maßnahmen zurückgefahren werden. Der Abbau der Wettbewerbsverzerrungen wird deshalb zu „mehr Markt im Verkehr“ führen. Anpassungen des Ordnungsrahmens müssen jedoch einhergehen mit einer gleichwertigen und gleichzeitigen Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen.

Wenn aber heute von den Kritikern der bestehenden Verkehrsmarktordnung „mehr Mut zu mehr Markt“ und ein Abbau der ordnungspolitischen Eingriffe gefordert

werden, so wird diese Forderung nicht mit dem Ziel verknüpft, die Wettbewerbsbedingungen entsprechend zu harmonisieren. Dies aber ist eine Sackgasse. Sozialdemokraten werden sich hier nicht verirren. Die vorhandenen Verkehrsmarktprobleme sind nicht dadurch lösbar, daß die Symptome aufgezeigt werden, um dann an ihnen herumzudoktern. Dies ist vielleicht die vordergründige Behandlungsmethode eines Kurpfuschers, der verantwortungslos mit seinem Patienten umgeht. Vernünftige und dauerhafte Heilungserfolge können so nicht erreicht werden. Sie sind nur dann möglich, wenn die Ursachen erkannt werden. Hier muß der Hebel angesetzt werden.

Die Wettbewerbsbedingungen müssen harmonisiert werden. Ohne

eine entsprechende Harmonisierung ist „mehr Markt“ auch in der Verkehrspolitik kaum möglich. Es verträgt sich nicht mit den Grundsätzen unserer sozialen Marktwirtschaft, Wettbewerber miteinander konkurrieren zu lassen, wenn gleichzeitig einem der Wettbewerber erhebliche Vorteile z. B. durch staatliche Eingriffe zugestanden werden. Auch der Tüchtige kann sich nicht durchsetzen, wenn sein Mitbewerber massive Vorteile erhält und damit unter ganz anderen Voraussetzungen antritt. Sozialdemokraten lehnen den „Manchester-Liberalismus“ im Verkehrsmarkt ab. Sie treten ein für ein marktwirtschaftliches „fair play“.

Sozialdemokraten bürgen für eine Ordnungspolitik mit Augenmaß und Kontinuität: freie Wahl des Ver-

kehrsmittels in einer kontrollierten Wettbewerbsordnung. Auch im Verkehrsbereich kommt dem Wettbewerb zentrale Bedeutung zu. Regulierende Eingriffe des Staates müssen aber dort vorgenommen werden, wo der Wettbewerb als alleiniges Steuerungsinstrument zu volkswirtschaftlichen Fehlentwicklungen führen würde oder wo die Voraussetzungen für einen funktionsfähigen Wettbewerb fehlen.

Die Verkehrsmarktordnung darf aber nicht statisch gesehen werden. Sie muß flexibel weiterentwickelt und zeitgemäß angepaßt werden. Diesem vernünftigen Weiterentwicklungsprozeß muß sich auch das gesamte Verkehrsgewerbe stellen. Eine liberalistische Verkehrsmarktpolitik wird es aber mit den Sozialdemokraten nicht geben.

Gerd Aberle

Der politische Mut fehlt

Die Diskussion um die Verkehrsmarktordnung in der Bundesrepublik Deutschland wird in recht eigenartiger Weise geführt: Während in einem marktwirtschaftlichen System mit Dominanz des Wettbewerbsprinzips¹ grundsätzlich diejenigen, die Abweichungen von diesem Prinzip für Wirtschaftsgruppen oder Regionen fordern, mit der Notwendigkeit konfrontiert sind, diese Abweichungsansinnen zu begründen, verhält es sich im Verkehrsbe-
reich gerade umgekehrt. Eine immerhin interessante Veränderung der Beweislast: Nicht derjenige, der die Abweichung von der Norm fordert und praktiziert, muß dieses be-

gründen, sondern er behauptet schlicht ungünstigere Marktergebnisse im Falle einer Angleichung der Wettbewerbsbedingungen an die der anderen Sektoren der Gesamtwirtschaft. Gleichzeitig wird versucht, die Verfechter einer stärker marktwirtschaftlichen Verkehrsmarktordnung in eine Abseitsposition zu manövrieren. Dabei fehlt es nicht an bewußter Irreführung der Öffentlichkeit und an Aussagen, die nur als Verdrängung von theoretischen Erkenntnissen und empirisch permanent bestätigten Hypothesen interpretiert werden können – oder schlicht als völlige Unkenntnis von trivialen ökonomischen Grundtatbeständen.

Der heftige Widerstand gegen eine stärker marktwirtschaftliche Ausrichtung des Verkehrssektors zeigt,

daß offensichtlich wichtige ökonomische Individualinteressen betroffen sind. Dabei ist es interessant festzustellen, daß die strikte Ablehnung jeder weiteren Liberalisierung nur noch sehr zurückhaltend von der Eisenbahn kommt, zu deren „vermeintlichem“ Schutz zahlreiche dirigistische Regelungen bereits in den 30er Jahren eingeführt, nach dem Zweiten Weltkrieg ohne systematische Prüfung rekonstituiert und teilweise sogar noch ausgeweitet wurden. Vielmehr sind es die Interessenvertreter von Straßengüterverkehr und Binnenschifffahrt, von öffentlichen Nahverkehrsunternehmen und des Monopolanbieters von nationalen Luftverkehrsdiensten, von Gewerkschaften sowie auch – hieran offensichtlich orientiert – von Parteivertretern. Sie alle

¹ Vgl. hierzu grundsätzlich G. Aberle: Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik, Stuttgart 1980.

betonen mit stereotyper Regelmäßigkeit die Bewährung der „kontrollierten Wettbewerbsordnung im Verkehr“ und scheinen sich auch darin übertreffen zu wollen, die Unabdingbarkeit dieser speziellen Wettbewerbsordnung plakativ herauszustellen.

Die wichtigsten Reglementierungen

Welches sind nun die Verstöße gegen elementare marktwirtschaftliche Prinzipien im Verkehrsbereich? Hier sollen nur die wichtigsten rekapituliert werden:

- Im gewerblichen Straßengüterverkehr, besonders ausgeprägt im Güterfernverkehr, besteht ein staatliches Zwangspreiskartell; das gleiche gilt für die Binnenschifffahrt im nationalen Verkehr. Die Tarife werden von Tarifkommissionen gebildet, vom Bundesverkehrsministerium genehmigt (teilweise nach Anhörung des Bundeswirtschaftsministeriums) und verbindlich in Form von Fest-, überwiegend jedoch von Margentarifen festgesetzt.
- Im gewerblichen Straßengüterfernverkehr besteht darüber hinaus eine Konzessionspflicht für den allgemeinen Güterfernverkehr (über die 50-km-Nahzone hinaus) und für den sogenannten Bezirksgüterfernverkehr (bis 150 km Radius um den Betriebsstandort) sowie ein globales Kontingent für in Nutzlasttonnen bewertete Inhabergenehmigungen. Es handelt sich um eine extrem restriktive Marktzutrittsregelung; die gesetzlichen Kontingente sind seit 1970 mit +3,3 % praktisch unverändert (1970: 30 917 Konzessionen, 1983: 31 937 Genehmigungen, jeweils einschließlich Möbelfernverkehr), obwohl im gleichen Zeitraum innerhalb des Bundesgebietes die Straßengüterferntransporte (gewerblicher und Werkverkehr) von 135,4 Mill. t auf 227,3 Mill. t angestiegen sind (+68 %).
- Der gewerbliche grenzüberschreitende Straßengüterverkehr unterliegt im EG-Bereich sowohl speziellen Preissetzungsvorschriften (Margentarife im Verkehr mit den „alten“ EG-Mitgliedern Niederlande, Belgien, Luxemburg, Frankreich und Italien; sogenannte Referenztarife als unverbindliche Empfehlungstarife mit den „neuen“ EG-Mitgliedstaaten Großbritannien, Irland, Dänemark, Griechenland) als auch einem differenzierten System von bilateralen und multilateralen Kontingenten und Einfahrgenehmigungen im Sinne einer Marktzutrittsregelung.
- Im Luftverkehr wird das internationale Preiskartell der IATA durch die ICAO (International Civil Aviation Organization) von den Staaten durch die Gewährung oder Nichtgewährung von Lande- und Überflugrechten trotz ständiger Zusammenbruchstendenzen am Leben erhalten; die nationalen Carrier werden häufig protektionistisch vor unerwünscht starkem Preis- und Qualitätswettbewerb durch Marktzutrittsbegrenzende oder -verhindernde Praktiken der Regierungen geschützt (bilaterale Marktaufteilungsregelungen, Nichtzulassung von parallelen Diensten anderer Carrier usw.).
- Die Deutsche Bundesbahn wird als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes als marktorientierter Gemeinwirtschaftlichkeitszwitter ohne klare Zuordnung von eigenverantwortlichen Leistungen und gesellschaftlichen Verpflichtungen und ohne ökonomische und politische Verantwortlichkeit der Mehrzahl der diese Auflagen durchsetzenden (öffentlichen) Institutionen geführt². Noch 1975 hat das Bundesverfassungsgericht die Bahn als

„schutzwürdiges Gut“ deklariert. Historisch waren die Wettbewerbs- und Aktivitätsbeschränkungen beim Straßengüterfernverkehr und der Binnenschifffahrt mit der Absicht eines Schutzes der Bahn eingeführt worden. Heute sieht sich die Bahn in ihrem durchaus positiv veränderten Selbstverständnis kaum noch in der Rolle des zu schützenden Objektes, sondern offensichtlich vielmehr als marktaktives Transportunternehmen – auch wenn sie dies de lege lata gar nicht sein kann. Immerhin läßt sich auch feststellen, daß die Schutzpolitik sich letztlich für die Bahn im Verlauf der vergangenen 30 Jahre negativ ausgewirkt hat, da die Eisenbahn zu lange ihre Strukturen konservieren und dem Wettbewerbsdruck entgehen konnte.

Unüberhörbare Forderungen

Die Forderungen, den Verkehrsbereich aus seinen marktwirtschafts-fremden Fesseln endlich zu befreien, werden in den letzten Jahren zunehmend stärker und sind sogar für die staatliche Verkehrspolitik nicht mehr überhörbar, obwohl diese ein außerordentlich starkes Beharrungsvermögen zeigt. Der Druck in Richtung einer Liberalisierung oder Deregulierung ist einmal die Folge einer generellen Deregulierungsdiskussion, die bereits in den USA (etwa durch den Motor Carrier Act von 1980, den Staggers Rail Act 1980 und den Bus Regulatory Reform Act 1982) und Großbritannien (Transport Act 1968) beträchtlich vorangeschritten ist. Zum anderen ist im Rahmen der EG die deutsche Position der Marktregulierung ständig schwieriger geworden. Klagen kommen auch von den Nutzern des Güterverkehrs, der verladenden Wirtschaft, über die zu geringe Flexibilität des Güterfernverkehrsgewerbes, die oft mangelnde Fähigkeit und Bereitschaft, sich den Nachfrageerfordernissen anzupassen, und ein im internationalen Ver-

² Vgl. G. Aberle: Deutsche Bundesbahn – Konsolidierung mit Hoffnungen und Fragezeichen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 64. Jg. (1984), H. 1, S. 26 ff.

gleich zu hohes Frachtniveau – alles Folgen einer als suboptimal angesehenen Wettbewerbsstruktur³. Die These von den im europäischen Vergleich sehr hohen Frachtraten im Straßengüterfernverkehr wird im übrigen auch durch länderübergreifende ausländische Untersuchungen gestützt, die von einer Überhöhung je Tonnenmeile in der Bundesrepublik von über 50 % im Vergleich zu anderen westeuropäischen Ländern sprechen⁴. Und letztlich beklagen seit Jahren Wissenschaftler die Regulierungspraxis im Transportsektor⁵, sie werden von den Liberalisierungsgegnern mit Vorliebe als praxisfremde Weltverbesserer, „Liberalisten“ und als durch die „Verladerschaft eingekaufte Sprachrohre“ abqualifiziert.

Notwendige Verbesserungen

Nun besitzt die Bundesrepublik unbestreitbar ein hochleistungsfähiges Transportsystem. Aber: Die Situation ist suboptimal; eine Verbesserung ist notwendig und möglich. Dafür lassen sich viele Gründe anführen:

□ In einer Marktwirtschaft ist es ein Unding, daß Unternehmer kriminalisiert werden, sofern sie ihren wichtigsten Aktionsparameter, den Preis, betriebsindividuell und marktstrategisch einsetzen. Im Transportsektor ist diese Kriminalisierung teilweise der Fall: Unterschreitet ein Anbieter im gewerblichen Straßengüterfernverkehr den staatlichen Zwangskartellpreis aufgrund individueller Leistungsfähigkeit, so droht ihm der Konzessionsentzug und so-

mit praktisch ein Berufsverbot. Ist das eine bewährte Wettbewerbsordnung?

□ Der Staat hat für den Güterfernverkehr eine eigene Regulierungsbehörde außerhalb des Bundesverkehrsministeriums eingerichtet, die mit über dem Vierfachen des Personals des Bundeskartellamtes den Wettbewerb in diesem Branchensektor kontrolliert, Frachtbriefe, Fahrzeuge und Betriebe überprüft und – das erscheint durchaus interessant – voll von den Kontrollierten finanziert wird. Offenbar besteht eine starke Interessenidentität zwischen den Kontrollierern und den Kontrollierten – ein Bilderbuchbeispiel für den capture approach⁶. Ist das eine bewährte Wettbewerbsordnung?

□ Das Ventil Werkfernverkehr hat sich außerordentlich stark geöffnet. Obwohl die durchschnittliche Auslastung der Fahrzeuge niedriger ist als im gewerblichen Güterfernverkehr und die Verlagerer mit diesem Eigenverkehr oft eine hohe Fixkosten- und Liquiditätsbelastung eingehen, werden sie wegen eines tendenziellen Verkäufermarktes im gewerblichen Straßengüterfernverkehr zu solchen Aktivitäten veranlaßt, um ihre betriebliche logistische Flexibilität zu sichern. Von 1960 bis 1982 stieg der gewerbliche Straßengüterfernverkehr um 39 %, der Werk-

fernverkehr hingegen um 139 % an. Ist dieses Ergebnis des Ausweichens auf Eigenproduktion von Verkehrsleistungen und damit der Aufbau einer überdimensionierten Verkehrskapazität ein Erfolgstatbestand der bewährten Wettbewerbsordnung?

□ Für Konzessionen des gewerblichen Straßengüterfernverkehrs werden auf dem schwarzen Markt Preise von bis zu 180 000 DM gezahlt; der Konzessionshandel ist offiziell untersagt. Umgehungstatbestände gibt es zahlreiche; auf jeden Fall ist der Drang nach Konzessionen ein Indiz für hohe Gewinne, die es natürlich zu verteidigen gilt. Markterfolgreiche Straßengüterverkehrsunternehmer können oft wegen fehlender Konzessionen nicht expandieren; nur größere Unternehmen können sich durch den Kauf ganzer kleiner Betriebe konzessionsmäßig erweitern. Ist das eine bewährte Wettbewerbsordnung?

□ Die Kartellpreise gelten praktisch nur für kleine Straßengüterverkehrsunternehmer; größere Betriebe mit einem breiten Angebotsprogramm auch außerhalb der regulierten Preise (wie etwa Lagerei, sonstige Manipulations- und Distributionsleistungen) können durch Mischkalkulationen die Zwangskartellpreise durch Nachlässe bei den freien Leistungen umgehen. Ist das eine bewährte Wettbewerbsordnung?

□ In der Binnenschifffahrt führt das staatliche Zwangspreiskartell im nationalen Verkehr nicht nur dazu, daß kurze binnenländische Transporte oft teurer sind als weitstreckige grenzüberschreitende mit freier Frachtenbildung. Zusätzlich macht sich bei transportkostenempfindlichen Gütern der unechte Werkverkehr breit: Die Binnenschiffer kaufen die Transportgüter, etwa Baustoffe, um sie am Bestimmungsort

³ Vgl. auch Bundesverband der Deutschen Industrie: Schwachstellenanalyse der bestehenden Verkehrsmarktordnung im Straßengüterverkehr, Köln, November 1983.

⁴ Vgl. Th. G. Moore: Trucking Regulation: Lessons from Europe. American Enterprise Institute & Stanford Hoover Institution, Washington 1976, S. 145 ff.; derselbe: Deregulating Ground Transportation, in: New Opportunities for Entrepreneurship, hrsg. von H. Giersch: Symposium 1983 des Instituts für Weltwirtschaft Kiel, S. 140.

⁵ Vgl. etwa W. Hamm: Mehr Markt im Verkehr, hrsg. von W. Engels, A. Gutowski, W. Stützel, C. C. v. Weizsäcker, H. Willgerodt (Kronberger Kreis), Frankfurt 1984; derselbe: Transportwesen, in: P. Oberender (Hrsg.): Marktstruktur und Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland. Branchenstudien zur deutschen Volkswirtschaft, München 1984, S. 457 ff.; R. Willeke: „Ruinöse Konkurrenz“ als verkehrspolitisches Argument, in: Ordo 28 (1977), S. 155 ff.; derselbe: Zur Liberalisierung der Marktordnung des Straßengüterverkehrs, Köln 1984; G. Aberle: Pro Liberalisierung der Verkehrsmärkte, in: Symposium Wettbewerb im binnenländischen Güterverkehr, hrsg. vom Niedersächsischen Minister für Wirtschaft und Verkehr, Hannover 1981, S. 9 ff.

⁶ Vgl. G. Aberle: Deregulating Ground Transportation. Comment to Th. G. Moore, in: New Opportunities . . . , a.a.O., S. 176 ff.

wieder an den Empfänger zu verkaufen. So kann dem Zwangspreiskartell entgangen werden, indem frachtbindungsfreier Werkverkehr betrieben wird. Ist das eine bewährte Wettbewerbsordnung?

Positive Deregulierungsfolgen

Die Liste ließe sich fortsetzen. Die Gegner jeder Veränderung des Status quo behaupten, eine Deregulierung würde zu ruinösem Wettbewerb, Vernichtung von Existenzen und gesamtwirtschaftlichen Verlusten führen. Diese Thesen entbehren jeder Begründung, im Gegenteil: Der empirische Befund in den USA und Großbritannien zeigt – gerade beim Straßengüterverkehr – ausgesprochen positive Folgen sowohl für den Verkehrsunternehmer als auch für die Verlagerer und die Volkswirtschaft generell⁷. Völlig unverständlich und ein Beleg für eine fundamentale Unkenntnis der Zusammenhänge ist es, wenn den Liberalisierungsvorschlägen die angeblich ruinösen Ergebnisse der Liberalisierung im US-amerikanischen Luftverkehr entgegengehalten werden. Erstens ist die Beurteilung der Ergebnisse der US-Deregulierungspolitik im nationalen Luftverkehr weitestgehend falsch, und zweitens kann nur Vergleichbares bewertet werden, also vor allem die Wirkungen im US-Trucking-Bereich. Und die sind aber generell positiv.

Im vor allem von Liberalisierungsüberlegungen betroffenen Straßengüterverkehrsgewerbe, also bei den Unternehmern selbst, ist die Bewertung der Chancen und Risiken einer stärker marktwirtschaftlichen Ausgestaltung der Rahmenbedingungen durchaus unter-

schiedlich. Die sehr aggressiv auftretende Mittelstandslobby vermag auch die von ihr Angesprochenen nicht mehr hinreichend mit ihrer fundamentalen Verweigerung von Liberalisierungsüberlegungen zu überzeugen.

Bedauerlich, aber offensichtlich strategisch angelegt ist die unsinnige Behauptung der Gegner jeder Liberalisierung, die Befürworter einer stärkeren marktwirtschaftlichen Ausrichtung plädierten für ein schrankenloses „laissez-faire-Prinzip“. Dieser falschen, wahrscheinlich sogar bösartigen Unterstellung ist entgegenzuhalten, daß es nur um eine sukzessive Aufhebung dirigistischer Eingriffe bei gleichzeitiger Beobachtung der Marktprozesse und der Marktergebnisse geht.

Ansatzpunkte

Ansatzpunkte für eine Deregulierung liegen in einer kontinuierlichen Aufstockung der Kontingente im Straßengüterfernverkehr, der Ausweitung der Tarifmargen und der Zulassung des Konzessionshandels sowie der Herausnahme solcher Güter aus dem kontingentierten Straßengüterfernverkehr, die keine Wettbewerbsbeziehungen zur Schiene aufweisen. Aber die Verkehrspolitik tut sich hier schwer; dies zeigt auch der in diesen Tagen zu erwartende Verkehrsbericht (1984) des Bundesverkehrsministers. Im Kapitel zur Ordnungspolitik wird von der Notwendigkeit der Anpassung und Fortentwicklung des Ordnungsrahmens gesprochen, von „mehr Markt zumindest in Teilbereichen“; es wird die Einleitung von entsprechenden Gesetzesänderungen angekündigt.

Konkret wird von der Aufstockung des Kontingents für den Bezirksgüterfernverkehr mit dem Ziel der Übernahme von Werkverkehrstransporten, der schrittweisen Frei-

stellung von kleinen Fahrzeugen bis 4 t Nutzlast im gewerblichen Straßengüterfernverkehr von der Kontingentierung sowie der Ausdehnung der Nachbarschaftshilfe gesprochen. Die Binnenschifffahrt wird „ermuntert“, im nationalen Verkehr statt der Festtarife verstärkt Margentarife anzuwenden, und im Verkehr mit deutschen Seehäfen soll zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsposition im Vergleich zu den Rheinmündungshäfen, die einer liberalen Verkehrsmarktregelung mit niedrigen Zu- und Ablauffrachten unterliegen, der Ordnungsrahmen gelockert werden. Und schließlich sagt der Bericht, daß die Bundesregierung für eine stärker wettbewerbsorientierte Luftverkehrspolitik im Rahmen der EG eintreten wird.

So bleibt nur festzustellen: Das Problem der Negativwirkungen einiger Elemente der Verkehrsmarktordnung ist auch von der Verkehrspolitik erkannt; die Widerstände der Interessengruppen, so auch die einer kurzfristigen Mittelstandsideologie, sind weiterhin groß, auch bereits gegen die im Verkehrsbericht recht allgemein und zaghaft formulierten Absichtserklärungen. Die Bundesrepublik bleibt das im Transportbereich am stärksten regulierte Land Westeuropas.

Auch weiterhin fehlt der politische Mut, die positiven Eigenschaften des Wettbewerbs auch im Verkehrsbereich stärker zum Tragen kommen zu lassen, eines Wettbewerbs, der vor allem auch die Chancen leistungsbereiter kreativer Verkehrsunternehmer vergrößert. Die leichtfertigen Prognosen angeblich negativer Marktergebnisse eines schrittweise verstärkten Wettbewerbs, wie sie immer wieder als Behauptungen ohne nähere Begründung aufgestellt werden, verkennen das zentrale Wesensmerkmal eines freieren Wettbewerbs: ein Entdeckungsverfahren zu sein.

⁷ Vgl. Th. G. Moore: Deregulating Ground Transportation, a.a.O., S. 146 ff.; J. Kandler: Verkehrsordnungspolitik im Wandel – Neuere Entwicklungen in den USA –, in: Internationales Verkehrswesen, 35 (1983), S. 251 ff., insb. S. 255.