

Kösters, Christoph; Lammers, Eckhard

**Article — Digitized Version**

## Verkehrspolitische Implikationen des gemeinsamen EG-Binnenmarktes

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Kösters, Christoph; Lammers, Eckhard (1987) : Verkehrspolitische Implikationen des gemeinsamen EG-Binnenmarktes, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 67, Iss. 4, pp. 192-198

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136267>

**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.*

# Verkehrspolitische Implikationen des gemeinsamen EG-Binnenmarktes

Christoph Kösters, Eckhard Lammers, Münster\*

In Art. 3 EWG-Vertrag wird ausdrücklich die „Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet des Verkehrs“ gefordert. Aktualität bekommt diese alte Forderung durch die geplante Verwirklichung eines gemeinsamen EG-Binnenmarktes bis 1992. Welche Harmonisierungsmaßnahmen und Liberalisierungsschritte stehen zur Diskussion? Welche Folgen sind für die Bundesrepublik zu erwarten?

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zur Herstellung der Dienstleistungsfreiheit im Verkehr innerhalb der Europäischen Gemeinschaft<sup>1</sup> hat Bewegung in die Verkehrspolitik gebracht. Dem Europäischen Rat wurde darin vorgeworfen, es unter Verletzung des EWG-Vertrages unterlassen zu haben,

- „für den internationalen Verkehr aus oder nach dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates oder für den Durchgangsverkehr durch das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gemeinsame Regeln aufzustellen,
- für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaates, in dem sie nicht ansässig sind, die Bedingungen festzulegen“<sup>2</sup>.

Der Europäische Rat beschloß daraufhin auf seiner Tagung im Juni 1985 in Mailand unter Zugrundelegung des Weißbuchs der EG-Kommission<sup>3</sup> die Herstellung eines freien Marktes auf dem Gebiet des Güterverkehrs<sup>4</sup>; der Europäische Verkehrsministerrat vereinbarte im November 1985 die „Schaffung eines freien Verkehrsmarktes ohne mengenmäßige Beschränkungen bis spätestens 1992“<sup>5</sup>. Diese Beschlüsse beziehen sich zunächst nur auf die Liberalisierung der grenzüberschreitenden Verkehre in der Europäischen Gemeinschaft; es ist aber davon auszugehen, daß sie in Verbindung mit

\* Die folgende Abhandlung ist eine überarbeitete Kurzfassung von Beiträgen der Autoren, die demnächst unter dem Obertitel „Der EG-Binnenmarkt als verkehrspolitische Aufgabe“, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, hrsg. v. H. St. Seidenfus, Heft 111, Verlag Vandenhoeck & Ruprecht, erscheinen.

*Christoph Kösters, 26, Dipl.-Volkswirt, und Eckhard Lammers, 28, Dipl.-Volkswirt, sind wissenschaftliche Mitarbeiter im Institut für Verkehrswissenschaft der Universität Münster.*

der Regelung der Kabotagemöglichkeiten auch die nationalen Verkehrsmarktordnungen nicht unbeeinflusst lassen werden und dort Deregulierungstendenzen verstärken.

## Motive einer Deregulierung

Eine Analyse der Motive einer Deregulierung des grenzüberschreitenden und des nationalen Verkehrs führt zu einer Differenzierung in drei Begründungskomplexe:

- Die Dienstleistungsfreiheit im Verkehr wird als wesentliches Instrument der Europäischen Integration aufgefaßt<sup>6</sup>.
- Das Nebeneinander verschiedener nationaler Marktordnungen führt bei wachsender Verflechtung der Märkte zu allokativen Verzerrungen.
- Die Notwendigkeit der Anpassung an die veränderte Situation im grenzüberschreitenden Verkehr bietet die Chance, den erheblichen Reformbedarf der deutschen Verkehrsmarktordnung zu bewältigen.

<sup>1</sup> Vgl. Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Urteil des Gerichtshofes vom 23. Mai 1985 „Gemeinsame Verkehrspolitik – Verpflichtungen des Rates“, Luxemburg 1985.

<sup>2</sup> Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag) v. 25. März 1957, Art. 75 I a, b.

<sup>3</sup> Vgl. EG-Kommission (Hrsg.): Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Luxemburg 1985.

<sup>4</sup> Vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Tagung des Europäischen Rates, Mailand, den 28./29. Juni 1985, Schlußfolgerungen (Tagungsprotokoll), S. 5.

<sup>5</sup> Rat der Europäischen Gemeinschaften, Generalsekretariat (Hrsg.): Mitteilungen an die Presse 10 361/85 (Presse 172), 1040, Tagung des Rates – Verkehr –, Brüssel, den 14. Nov. 1985, S. 9.

<sup>6</sup> Vgl. dazu auch Ch. M c K a y : Die verkehrspolitische Konzeption der EG unter Berücksichtigung enthaltener Konfliktpotentiale, in: Der EG-Binnenmarkt als verkehrspolitische Aufgabe, a.a.O.

Getragen von der Idee, daß ein funktionsfähiger „Gemeinsamer Markt“, der marktwirtschaftlich organisiert ist, den größten ökonomischen Nutzen stiftet, nennt der EWG-Vertrag explizit als maßgebliche Prinzipien für das Funktionieren dieses Marktes den Freiverkehr bei offenen Märkten, den unverfälschten Wettbewerb und die Abschaffung nationaler Diskriminierungen<sup>7</sup>. Dem Verkehr wird bei der Integration eine Schrittmacherfunktion zugewiesen, eine gemeinsame Verkehrspolitik ist „unerlässlich für die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinschaft“<sup>8</sup>.

### Bestehende Verkehrsmarkordnungen

Die Verkehrsmarkordnungen in den einzelnen EG-Ländern weisen eine starke Heterogenität auf. Die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Italien besitzen vergleichsweise restriktive Marktordnungssysteme, während die anderen Mitgliedstaaten der EG auf eine Kontingentierung und/oder ein Fest- bzw. Margentarifsystem verzichten; lediglich Griechenland stellt hier eine Ausnahme dar. Diese Differenzierungen werden immer wieder als eine wesentliche Ursache für die zum Teil erheblichen Abweichungen zwischen in- und ausländischen Frachtraten im Straßengüterverkehr, in der Binnenschifffahrt und – dadurch bedingt – auch der Eisenbahnen bezeichnet. Die relativ hohen Tarife im deutschen Binnenverkehr bewirken eine Verminderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der verladenden Wirtschaft<sup>9</sup> und führen dazu, daß Transportunternehmen zum Teil innerdeutsche Verkehre unter Inkaufnahme von Umwegen grenzüberschreitend durchführen, um zu günstigeren EG-Tarifen anbieten zu können und so eine Verbesserung ihrer Wettbewerbssituation zu erreichen<sup>10</sup>, oder zu Koppelungsgeschäften gedrängt werden, die Binnen- und grenzüberschreitende Beförderungen beinhalten.

Die Kritik an der bestehenden Verkehrsmarkordnung zielt vor allem auf folgende Bereiche:

- die bereits dargelegte Frachtratenproblematik, die aus der Wettbewerbsbeschränkung resultiere,
- eine behauptete geringe Flexibilität des Verkehrsge-

werbes, die Werkverkehre provoziere und Logistikkonzepte behindere<sup>11</sup>,

- die Verfehlung des ursprünglichen Ziels des Schutzes der Deutschen Bundesbahn vor der Konkurrenz des Straßengüterverkehrs.

### „Besonderheiten“ des Verkehrs

Ihre Begründung findet die Regulierung im Rahmen der nationalen Marktordnung in den sogenannten „Besonderheiten“ des Verkehrs<sup>12</sup> und den Zielen, die von außen an den Verkehrssektor herangetragen werden. Die in der politischen Diskussion immer wieder angeführten Argumente lauten:

- Schutz der Deutschen Bundesbahn,
- Vermeidung ruinöser Konkurrenz mit den Unterzielen
  - Erhalt eines leistungsfähigen Verkehrsgewerbes und
  - Schutz des Mittelstandes,
- Sicherstellung der Flächenbedienung,
- Reduzierung des Energieverbrauchs und der Umweltbelastung,
- Optimierung der Infrastrukturbelastung.

Wie gezeigt werden kann, hat die Verkehrsmarkordnung Zielverfehlungen in allen diesen Bereichen nicht verhindern können. Realistische Gegenentwürfe müssen sich daran messen lassen, ob sie unter Beachtung implementationspolitischer Anforderungen eine Erhöhung des sektoralen Effizienzniveaus gegenüber dem heutigen Zustand bewirken können, ohne gegen wettbewerbstheoretische und -politische Kriterien sowie EWG-vertragsrechtliche Bestimmungen zu verstoßen und ohne gravierende Verschlechterungen des Zielerreichungsgrades in den anderen, oben angegebenen Bereichen hervorzurufen.

Neue Verkehrsmarkordnungen müssen folgende, im wettbewerbstheoretischen Koordinationsmängelkonzept Grossekkettlers<sup>13</sup> enthaltene Marktfunktionen erfüllen:

<sup>7</sup> Vgl. EWG-Vertrag, Art. 3; sowie H. v. d. Groeben, E.-J. Mestmäcker (Hrsg.): Ziele und Methoden der europäischen Integration, Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik (hrsg. v. E.-J. Mestmäcker), Bd. 31, Frankfurt a. M. 1972, S. 15.

<sup>8</sup> Europäischer Gerichtshof, Rechtssache 6/72 (Europemballage und Continental Can./Kommission), Slg. 1973, S. 244.

<sup>9</sup> Vgl. Bundesverband der Deutschen Industrie (Hrsg.): Verkehrsmarkordnung im Umbruch, Köln 1986, S. 8.

<sup>10</sup> Vgl. derselbe: Schwachstellenanalyse der bestehenden Verkehrsmarkordnung im Straßengüterverkehr, Köln 1983, S. 19 f.

<sup>11</sup> Vgl. dazu z. B. R. Willeke, G. Schild, M. Werner: Zur Liberalisierung der Marktordnung des Straßengüterverkehrs, Kaarst 1984; Kronberger Kreis (Hrsg.): Mehr Markt im Verkehr, in: Schriftenreihe des Frankfurter Instituts für wirtschaftspolitische Forschung e. V., Bd. 4, Frankfurt 1984.

<sup>12</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium: Grundsätze zur Verkehrspolitik, Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium, H. 9, Bad Godesberg 1961, S. 12.

<sup>13</sup> Vgl. H. Grossekkettler: Wettbewerbstheorie, in: M. Borchert, H. Grossekkettler: Preis- und Wettbewerbstheorie, Stuttgart u. a. 1985, S. 113 ff.

- Markträumung, d. h. Vermeidung dauerhafter Angebots- oder Nachfrageüberschüsse,
- Renditenormalisierung, d. h. Vermeidung dauerhafter Unter- bzw. Überkapazitäten,
- Übermachterosion, d. h. Vermeidung dauerhafter Übermachtpositionen von Anbietern oder Nachfragern,
- Produkt- und Verfahrensfortschritt, d. h. Vermeidung dauerhaft unbefriedigender Produkt- und Verfahrensfortschrittsraten<sup>14</sup>.

### Bewertungsraaster

Neue Verkehrsmarktorfnungen dürfen zudem nicht gegen Art. 3e des EWG-Vertrages verstoßen, der ausdrücklich die „Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet des Verkehrs“ fordert. Der EuGH mißt dem Begriff der „gemeinsamen Politik“ eine besondere Bedeutung bei, da in den derart gekennzeichneten Politikbereichen eine höhere Integrationsintensität angestrebt wird als dort, wo lediglich von Harmonisierung oder Koordinierung die Rede ist<sup>15</sup>. Die geforderte Herstellung der Dienstleistungsfreiheit als Konsequenz dieser gemeinsamen Politik verlangt allerdings nicht den Abbau aller mengenmäßigen Beschränkungen, sondern „lediglich“ den Abbau aller versteckten und offenen Diskriminierungen<sup>16</sup>. Damit ergibt sich für die Ausgestaltung künftiger Verkehrsmarktorfnungen ein weiter rechtlicher Spielraum; unzulässig wäre lediglich eine Ordnungspolitik, die eine Gefährdung des erreichten Integrationszustandes bedeuten könnte<sup>17</sup>. Die grundsätzlich marktwirtschaftliche Ausrichtung des EWG-Vertra-

ges sollte dabei jedoch ausreichend berücksichtigt werden.

Unter politisch-ökonomischen Aspekten dürften Verkehrsmarktorfnungen nicht durchsetzbar sein, die kurzfristig – aus der Sicht des deutschen Verkehrsgewerbes negativ zu bewertende – starke Strukturveränderungen hervorrufen würden. Ebenso wenig realistisch sind Vorschläge, die zu erheblichen Einbußen bei den anderen oben angegebenen Zielen führen würden, da z. B. weder eine ständige Überlastung der Infrastruktur noch eine Erhöhung der Umweltbelastung akzeptanzfähig sind.

### Krisenmechanismus

Dieses Bewertungsraaster läßt sich auf Entwürfe von Verkehrsmarktorfnungen anwenden, die mit Hilfe der Szenario-Technik gewonnen werden können. Da über die endgültige Organisation des nationalen wie des internationalen Verkehrsmarktes keine Klarheit besteht, ist sowohl eine völlige Abwesenheit von Kontingentierungen und Tarifvorschriften als auch eine nur mäßige Deregulierung – in welcher Form auch immer – denkbar. Die Gegenüberstellung<sup>18</sup> der möglichen Folgen einer völligen Deregulierung bei nur mäßiger Harmonisierung und einer Teilderegulierung bei weitgehender Harmoni-

<sup>14</sup> Vgl. ebenda, S. 170 ff., insb. S. 175 f.

<sup>15</sup> Vgl. B. Langeheine: Rechtliche und institutionelle Probleme einer abgestuften Integration in der Europäischen Gemeinschaft, in: E. Grabitz (Hrsg.): Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept, Schriftenreihe Europa-Forschung, Bd. 8, Kehl am Rhein, Straßburg 1984, S. 63.

<sup>16</sup> Vgl. J. Erdmenger: Die EG-Verkehrspolitik vor Gericht, Das EuGH-Urteil, Rechtssache 13/83 v. 22. Mai 1985 und seine Folgen, in: Europarecht (EuR), 20. Jg. (1985), H. 4, S. 382.

<sup>17</sup> Vgl. B. Langeheine: Rechtliche und institutionelle Probleme einer abgestuften Integration, a.a.O., S. 74.

## VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Karl-Wolfgang Menck

### MITTELSTAND UND ENTWICKLUNGSLÄNDER

Erfahrungen mit dem Technologietransfer niedersächsischer Unternehmen

Großoktav, 192 Seiten, 1986, brosch. DM 57,-

ISBN 3-87895-318-6

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

sierung, die auf verstärkten qualitativen Marktzugangsbedingungen, einer Bedarfsprüfung und einer qualitativen Regulierung im Krisenfall aufbaut, führt zu dem Ergebnis, daß eine völlige Deregulierung der Verkehrsmärkte den obigen Bewertungsgrundsätzen nicht entspricht.

Demgegenüber dürften sich bei einer Verschärfung der qualitativen Marktzugangsbedingungen wie persönliche Zuverlässigkeit, fachliche Eignung und finanzielle Leistungsfähigkeit<sup>19</sup> ruinöse Wettbewerbsprozesse, die aus einem nicht rationalen Unternehmerverhalten resultieren, und negative externe Effekte – beispielsweise eine Zunahme der Verkehrsunfälle – eher verhindern lassen. Als mögliche Indikatoren für den Einsatz des Krisenmechanismus, der einen Stopp der Konzessionsvergabe, eine Gültigkeitsbeschränkung der Konzessionen auf bestimmte Regionen und vom Verkehrsgewerbe zu finanzierende Stilliegeeregulungen vorsieht, kommen die Erfüllung der Markträumungs- und Renditenormalisierungsfunktion in Betracht. Inzwischen hat auch die EG-Kommission ihre Überlegungen hinsichtlich eines Krisenmechanismus<sup>20</sup> vorgestellt, die den Einsatz ähnlicher Instrumente beinhalten.

### Anpassungsvorschläge

Darüber hinaus unterbreitete sie im Anschluß an das Urteil und die Beschlüsse des Europäischen Rates eine Reihe von Vorschlägen zur Anpassung der Verkehrsmärkte an die veränderte Bedingungskonstellation. So sollen im Güterkraftverkehr

□ die Kontingentierung des grenzüberschreitenden Verkehrs ab dem 1. 1. 1992 durch ein System qualitativer Marktzugangsbeschränkungen abgelöst und

□ in der Übergangsphase von 1987 bis 1992 die Zahl der Gemeinschaftsgenehmigungen<sup>21</sup> rasch ausgedehnt werden<sup>22</sup>, um einen reibungsarmen Übergang in die kontingentfreie Endphase zu ermöglichen;

<sup>18</sup> Vgl. E. L a m m e r s : Anforderungen an eine neue Verkehrsmarktordnung für die Bundesrepublik Deutschland, in: Der EG-Binnenmarkt als verkehrspolitische Aufgabe, a.a.O., S. 71 ff.

<sup>19</sup> Diese Kriterien sind bereits heute im deutschen Güterkraftverkehrsrecht sowie in einer entsprechenden Richtlinie der EG enthalten, vgl. §§ 10 I, 38 I, 81 Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG); vgl. Europäischer Rat (Hrsg.), Richtlinie 74/561/EWG, ABI Nr. L 308 v. 19. 11. 1974, S. 18 ff.; ihnen kommt auch in den Überlegungen der EG-Kommission zur Neuordnung des Marktzugangs im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr der Gemeinschaft besondere Bedeutung zu, vgl. EG-Kommission (Hrsg.): Vorschlag für eine Verordnung des Rates über den Zugang zum Markt im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, Dok. KOM (86) 595 endg. v. 13. Nov. 1986.

<sup>20</sup> Vgl. EG-Kommission (Hrsg.): Vorschlag für eine Verordnung des Rates über den Zugang zum Markt im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, a.a.O., Art. 5, 15.

<sup>21</sup> Gemeinschaftsgenehmigungen berechtigen im Gegensatz zu bilateralen Genehmigungen zur Durchführung von grenzüberschreitenden Transporten in der gesamten EG.

□ EG-Ausländern die ständige Durchführung von Binnenbeförderungen in einem anderen Mitgliedstaat (Regelkabetage) zu denselben Bedingungen gestattet werden, wie sie für die in diesem Staat ansässigen Güterkraftverkehrsunternehmen gelten; die Wahl eines fiktiven Standortes in dem betreffenden Staat ist möglich<sup>23</sup>, so daß trotz der dauerhaften Tätigkeit im Ausland der Verkehrsunternehmer der Besteuerung des Heimatstaates unterworfen bleibt;

□ EG-Ausländern im Anschluß an eine grenzüberschreitende Beförderung zwischen zwei Mitgliedstaaten die Durchführung von zwei Binnenbeförderungen auf dem Rückweg erlaubt werden (Anschlußkabetage)<sup>24</sup>. Diese Regelungen sollten bereits zum 1. 1. 1987 in Kraft treten.

Im Binnenschiffsverkehr soll ab dem 1. 1. 1988 die Regelkabetage gestattet werden; dabei wird der gebietsfremde Verkehrsunternehmer zu denselben Bedingungen zugelassen, wie sie der betreffende Mitgliedstaat seinen eigenen Verkehrsunternehmen vorschreibt<sup>25</sup>.

### Konsequenzen

Würden diese Vorschläge vom Ministerrat unverändert akzeptiert und von den nationalen Regierungen umgesetzt, so lassen sich für die Bundesrepublik folgende Konsequenzen ableiten. Im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr wird die Entregulierung des Marktzugangs ab 1992 vermutlich zu einer erheblichen Erhöhung der Angebotskapazität führen. Da administrierte Preise und freier Marktzugang unbefriedigende Wettbewerbsergebnisse liefern, ist von einer Abschaffung des zwischen den sechs Alt-Mitgliedstaaten der EG bestehenden Margentarifsystems auszugehen.

Die Zulassung der Regelkabetage und der zweifachen Anschlußkabetage in Verbindung mit der Liberalisierung des grenzüberschreitenden Verkehrs lassen Versuche, das bestehende, durch Kontingentierung im Fernverkehr und Margentarife im Fern- und Nahverkehr gekennzeichnete nationale Ordnungssystem konservieren zu wollen, als wenig aussichtsreich erscheinen.

<sup>22</sup> Vgl. EG-Kommission (Hrsg.): Vorschlag für eine Verordnung des Rates über den Zugang zum Markt im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, a.a.O.

<sup>23</sup> Vgl. d i e s e l b e (Hrsg.): Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassungen von Verkehrsunternehmen zum Güterkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaates, in dem sie nicht ansässig sind, Dok. KOM (85), 611 endg. v. 27. Nov. 1985.

<sup>24</sup> Vgl. ebenda.

<sup>25</sup> Vgl. d i e s e l b e (Hrsg.): Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Güter- und Personenverkehr in der Binnenschifffahrt innerhalb eines Mitgliedstaates, in dem sie nicht ansässig sind, Dok. KOM (85) 610 endg. v. 27. Nov. 1985.

Dies gilt unbeschadet der Form, in der die geforderte „echte“ Ausländerbeteiligung an den nationalen Verkehren verwirklicht werden wird: Neben der Begrenzung der Anschlußkabotage auf die Inhaber von Gemeinschaftsgenehmigungen, der Reservierung neu ausgegebener oder freiwerdender Konzessionen für ausländische Verkehrsunternehmen sind in der Bundesrepublik vor allem Sonderkontingente in der Diskussion. Die Einführung der Dienstleistungsfreiheit erfordert darüber hinaus die Analyse wichtiger Problembereiche. Hier sind die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen, die Anlastung der Wegekosten und die Belastung der Umwelt und der Infrastruktur zu nennen. So verlangt das deutsche Verkehrsgewerbe eine Beseitigung der Wettbewerbsverzerrungen vor allem in den Bereichen fiskalische Be- und Entlastungen (Kfz- und Mineralölsteuern, Subventionen) sowie Kontrolle der Einhaltung der Sozial- und technischen Vorschriften<sup>26</sup>.

Mit der Zunahme der Ausländerbeteiligung stellt sich auch die Frage, ob das gegenwärtig angewandte Nationalitätsprinzip bei der Erhebung der Kraftfahrzeugsteuer nicht zu einer ungerechten Besteuerung führt. Selbst bei einer vollständigen Angleichung der Kfz-Steuer- und Mineralölsteuersätze käme es aufgrund der Nutzungsunabhängigkeit der Kfz-Steuer zu einer nicht verursachungsgerechten Belastung der inländischen Steuersubjekte, wenn ausländische Verkehrsunternehmen im Inland gegenüber inländischen Verkehrsunternehmen im Ausland höhere Verkehrsleistungen erbringen würden.

Geteilt sind die Erwartungen hinsichtlich der Liberalisierungswirkungen auf die Umwelt- und Infrastrukturbelastung. Einerseits wird von einer Verminderung der Zahl der Leerfahrten im grenzüberschreitenden und nationalen Verkehr (hier u. a. aufgrund der erhofften Eindämmung des Werkverkehrs) ausgegangen, andererseits eine allgemeine Zunahme des Lkw-Verkehrs befürchtet – wobei auch technisch unzureichendes oder veraltetes Material eingesetzt werden könnte –, was neben negativen Umwelteffekten auch Verkehrssicherheitsprobleme hervorrufen würde.

In der Binnenschifffahrt werden Kabotagevorbehalte lediglich hinsichtlich der Verkehre im westdeutschen Kanalgebiet östlich der Linie Dortmund-Hamm, der Wechselverkehre zwischen diesem Gebiet und dem Rhein sowie der Verkehre auf dem Main-Donau-Kanal ausgeübt.

Diese Transporte lassen sich als Domäne der deutschen Partikulierschifffahrt bezeichnen, da sie zu über

80 % von ihnen abgewickelt werden und 50 % der von diesen beförderten Gütermenge ausmachen<sup>27</sup>. Bereits gegenwärtig steht die Beteiligung an diesen Verkehren auch ausländischen Anbietern offen, sofern sich diese in ein deutsches Schiffsregister eintragen lassen, was allerdings die Unterwerfung unter das deutsche Recht bedeutet und mit einem Verzicht auf in den Heimatländern eventuell gewährte Subventionen wie die niederländische WIR-Prämie<sup>28</sup> einhergeht. Bei einer Liberalisierung des Marktzugangs sind aufgrund der erheblichen Überkapazitäten in der internationalen Binnenschifffahrt in Verbindung mit den unterschiedlichen Kostenbelastungen und Subventionspraktiken gravierende Aufkommensverluste der deutschen Partikulierschifffahrt möglich. Die Zunahme des angebotenen Schiffsraums dürfte auch das innerdeutsche, aus Fest- und Margenfrachten bestehende Tarifsystem unterminieren.

### Schrittweises Vorgehen

Die vorstehend skizzierten weitreichenden Konsequenzen einer Deregulierung im Verkehrssektor legen ein schrittweises Vorgehen der Verkehrspolitik nahe. Die bis 1992 noch verbleibende Zeit sollte daher dazu genutzt werden, die Marktordnung im Verkehr schrittweise an die ordnungspolitischen Zielvorstellungen für die Zeit nach 1991 anzupassen – und dies unter Minimierung der mit dem ordnungspolitischen Wandel einhergehenden Friktionskosten. Wie noch zu zeigen ist, erweist es sich als sinnvoll, die Kommissionsvorschläge so zu modifizieren, daß die dort angesprochene Deregulierung in Teilschritten vollzogen werden kann.

Der auch als Übergangsphase bezeichnete Zeitraum bis zum 1. 1. 1992 soll darüber hinaus eine Testfunktion erfüllen. Denn anhand der Auswirkungen der in diesem Zeitraum umgesetzten Übergangsmaßnahmen ließe sich feststellen, ob und gegebenenfalls wo gegenzusteuern wäre und in welchen Punkten Modifikationen der angestrebten Marktordnung angebracht sind.

Selbst bei Vernachlässigung grundsätzlicher Probleme der Isolierung und Quantifizierung wettbewerblicher Auswirkungen einzelner Maßnahmen wird die Erfüllung der Testfunktion schon durch die Kürze des verbleibenden Zeitraumes erschwert. Denn es ist fraglich, ob sie ausreicht, hinreichend signifikante Aussagen über derartige Auswirkungen machen zu können. Dar-

<sup>26</sup> Vgl. z. B. Bundesverbände des Deutschen Güterkraftverkehrs (BDG): Grundaussagen der Bundesverbände des Deutschen Güterkraftverkehrs zur EG-Verkehrspolitik, Frankfurt a. M. 1986.

<sup>27</sup> Vgl. Bundesverband der deutschen Binnenschifffahrt (BdB) e. V., Der Präsident, Schreiben an den Bundesminister für Verkehr vom 20. Aug. 1985, S. 2 f.

<sup>28</sup> WIR = Wet Investerings Rekening; in der Regel 12,5 % betragende Subvention, die für alle Investitionsvorhaben in den Niederlanden gewährt wird.

über hinaus fehlen den Verkehrsunternehmern angesichts der immer noch nicht erfolgten verbindlichen und vor allem umfassenden Definition des ab 1992 gültigen Ordnungsrahmens wesentliche Grundlagen für ihre längerfristige Unternehmensplanung; die bisherigen Ratsbeschlüsse werden diesen Anforderungen bei weitem nicht gerecht. Dieser Mangel kann zur Folge haben, daß unternehmerische Anpassungsreaktionen nicht in der eigentlich „gewünschten“ Art und Weise sondern allenfalls „verzerrt“ stattfinden und daher die Aussagefähigkeit beobachteter Entwicklungen unzureichend ist. Damit aber kann die Übergangsperiode ihre Testfunktion nicht erfüllen.

In Verkehrspolitik und auch -wissenschaft ist man sich nicht nur über die langfristige Entwicklung der Verkehrsmärkte im Gefolge der Umsetzung des EuGH-Urteils uneinig, sondern auch über die konkrete Ausgestaltung der Übergangsmaßnahmen. Denn hier gilt es, im einzelnen zu bestimmen:

- welche Sachverhalte unter das Harmonisierungspotential fallen,
- wie die Liberalisierungsschritte aussehen sollen und
- welcher zeitliche und inhaltliche Zusammenhang zwischen den einzelnen Maßnahmen bestehen soll.

#### Harmonisierungspotential

Naturgemäß bestehen über Inhalt und Umfang des Harmonisierungspotentials in der verkehrspolitischen Diskussion je nach Interessenkonstellation unterschiedliche Vorstellungen. Trotzdem lassen sich folgende Bereiche herauskristallisieren:

- die Kfz- und Mineralölbesteuerung sowie die Autobahngebühren,
- die Subventionierung von Transportraum und
- die Kontrolle der Sozialvorschriften im Güterverkehr<sup>29</sup>.

Bei einer Analyse der unterschiedlichen Kfz- und Mineralölsteuerbelastung sowie der Höhe der Autobahngebühren wird deutlich, daß bei der Erörterung geeigneter Harmonisierungsmaßnahmen eine Vielzahl von Aspekten zu berücksichtigen ist. So löst z. B. eine Senkung der bundesdeutschen Kfz- und Mineralölsteuersätze auf das EG-Durchschnittsniveau neben den angestrebten intramodalen auch intermodale Wettbewerbswirkungen aus und kann unter Umständen zu einer wei-

teren Zunahme des Individualverkehrs mit allen seinen Konsequenzen (z. B. zunehmende Infrastruktur- und Umweltbelastung) führen. Werden die mit der Steuersatzsenkung einhergehenden Einnahmeausfälle aus dem allgemeinen Steueraufkommen gedeckt, kommt es neben einem Sinken der Beiträge der Infrastrukturnutzer zur Wegekostendeckung auch zu Steuerüberwälzungen zu Lasten der Allgemeinheit.

Die prinzipiell zu befürwortenden nationalen Vorleistungen bei der Harmonisierung der Kfz- und Mineralölsteuer sind daher so zu konzipieren, daß sie zwar intramodal zu einer Angleichung der Wettbewerbsbedingungen führen, den intermodalen Status quo angesichts der noch immer nicht gelösten Wegekostenproblematik zumindest nicht verändern und in dem Sinne aufkommensneutral sind, daß die dadurch implizierten Maßnahmen zur Kompensierung der Einnahmeausfälle unmittelbar bei den begünstigten Verkehrsunternehmern ansetzen. Ferner sollten sie zur Vermeidung einer Präjudizierung von europaweiten Vereinbarungen zur Wegekostenanlastung ausdrücklich bis zur Umsetzung derartiger Abkommen befristet werden. Um ausländischen Retorsionsmaßnahmen vorzubeugen, ist darüber hinaus dafür Sorge zu tragen, daß die Kompensationsmaßnahmen in- und ausländische Verkehrsunternehmer gleich behandeln.

#### Liberalisierungsschritte

Es ist sinnvoll, „... die Lösung der Probleme des grenzüberschreitenden Verkehrs und der Kabotage gemeinsam in Betracht zu ziehen, da Maßnahmen in einem der beiden Bereiche Auswirkungen im jeweils anderen Bereich haben“<sup>30</sup>. Aufgrund einer Vielzahl von Unwägbarkeiten, die auf der Ungewißheit über das zukünftige Verhalten der Marktteilnehmer beruhen, ist es außerordentlich problematisch, schon heute quantitative Aussagen über die Auswirkungen einzelner Maßnahmenvorschläge machen zu wollen. Deshalb ist dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesminister für Verkehr zu folgen, wenn er ein „behutsames“, also schrittweises Vorgehen empfiehlt und vorschlägt, die in- und ausländischen Güterkraftverkehrsunternehmer bei den Kabotageverkehren um die Zuwächse des spürbar aufzustockenden nationalen Güterfernverkehrskontingents konkurrieren zu lassen<sup>31</sup>. Zusätzlich wäre zu überlegen, dieses aufgestockte „rote“ Kontingent während der Übergangsphase sukzessiv weiter auszubauen.

<sup>29</sup> Zu einer ausführlichen Analyse des Harmonisierungspotentials vgl. C. Kösters: Eine Politik für die Übergangsphase, in: Der EG-Binnenmarkt als verkehrspolitische Aufgabe, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, hrsg. v. H. St. Seidenfus, Göttingen 1987, H. 111 (erscheint demnächst).

<sup>30</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr – Gruppe Verkehrswirtschaft –, Stellungnahme zur verkehrspolitischen Umsetzung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 22. Mai 1985, o. O. 1985, S. 4.

<sup>31</sup> Vgl. ebenda, S. 4 f.

Diese Vorgehensweise wäre einzubetten in eine zunächst einfache Anschlußkobotage ab 1988. Während diese Regelung bis zum Ende des Jahres 1989 gelten würde, wäre 1990 an eine Aufstockung auf zwei Anschlußkobotagen zu denken – falls bis dato keine afunktionalen Wettbewerbstendenzen aufgetreten sind. Komplettiert würde ein schrittweises Vorgehen beim Marktzugang durch die im Kommissionsvorschlag enthaltene Regelkobotage für die Zeit ab 1992.

Bei der Einführung der Regelkobotage für die Binnenschiffsverkehre östlich der Linie Dortmund-Hamm sollte darauf Wert gelegt werden, sie mit der Aufhebung des in einigen EG-Mitgliedstaaten praktizierten Tour-de-rôle-Verfahrens<sup>32</sup> zu verbinden.

Zwar hat sich der EG-Verkehrsministerrat im Grundsatz schon auf eine jährliche kumulative Aufstockung des Gemeinschaftskontingents im grenzüberschreitenden Güterverkehr um 40 % geeinigt<sup>33</sup>; angesichts fehlender Harmonisierungsfortschritte widersetzte sich jedoch der Bundesverkehrsminister der erstmaligen Umsetzung dieses Beschlusses für das Jahr 1987, so daß es zunächst bei einer – unter Einrechnung eines sogenannten Korrekturfaktors – tatsächlichen Erhöhung von 27 % für das laufende Jahr bleibt<sup>34</sup>.

Da afunktionale Tendenzen nicht a priori ausgeschlossen werden können, sind in Ergänzung hierzu weitere, die schrittweise Liberalisierung begleitende oder zum Teil ihr vorausseilende Maßnahmen notwendig:

- Installierung eines EG-weiten und verkehrsträgerübergreifenden Marktbeobachtungssystems,
- Setzung eines EG-weiten und -einheitlichen hohen Niveaus der qualitativen Marktzugangsbedingungen im Straßen- und Binnenschiffsgüterverkehr,
- Erweiterung des Preissetzungsspielraums im grenzüberschreitenden und nationalen Güterkraftverkehr, um nicht fortdauernde Anreize zum Markteintritt zu erzeugen<sup>35</sup>,
- EG-weite Maßnahmen zur Beseitigung der strukturellen Überkapazitäten mit dem Schwerpunkt auf der niederländischen Binnenschiffsflotte,

- konkrete Fortschritte bei der Lösung der strukturellen Probleme der Eisenbahnen durch einzelstaatliche Maßnahmen.

### Maßnahmengruppen

An die Stelle einer Auseinandersetzung um ein „Junktum“ zwischen Liberalisierung und Harmonisierung sollte eine differenziertere Betrachtungsweise treten. Gemäß dem Wortlaut des dieser Auseinandersetzung zugrunde liegenden Ratsbeschlusses vom 14. 11. 1985 besteht ein „Junktum“ insofern, als ab 1992 ein freier Verkehrsmarkt bei abgebauten Wettbewerbsverzerrungen gelten soll. Daraus kann aber nicht gefolgert werden, daß jeder einzelne Liberalisierungsschritt zumindest zeitgleich von einer entsprechenden Harmonisierungsmaßnahme begleitet sein muß. Unter dem Aspekt eines funktionsfähigen Wettbewerbs im Verkehr empfiehlt sich vielmehr eine Unterteilung des Maßnahmenbündels in vier Gruppen:

- Maßnahmen, die umgehend vor der Realisierung weiterer Schritte umgesetzt werden sollten (hierzu gehören das oben angeführte Marktbeobachtungssystem und die verschärften qualitativen Zugangsbedingungen);
- Maßnahmen, deren Durchführung mit der gleichzeitigen Realisierung bestimmter Begleit- und/oder Harmonisierungsmaßnahmen zu verknüpfen ist (z. B. Binnenschiffs-Kobotage und Abschaffung des Tour-de-rôle-Verfahrens);
- Maßnahmen, für die die Umsetzung von Begleit- und/oder Harmonisierungsmaßnahmen innerhalb einer Unterphase der Übergangsphase sinnvoll erscheint (etwa die einfache Anschlußkobotage im Güterkraftverkehr ab 1988 und Maßnahmen zur verbesserten Kontrolle der Sozialvorschriften bzw. Ahndung bei Verstößen in der Unterphase Anfang 1988 bis Ende 1989);
- Maßnahmen, deren Ausgestaltung unverzüglich anzugehen ist, bei denen aber konkrete Ergebnisse und Umsetzungen erst zum Ende der Übergangsphase hinreichend erscheinen (z. B. konkrete Fortschritte bei der Lösung der strukturellen Probleme der Eisenbahn).

Bei allen Auseinandersetzungen um die Liberalisierungs- und Harmonisierungsschritte bis 1992 sollte nicht vergessen werden, daß das EuGH-Urteil auch neue Chancen für die bundesdeutschen Verkehrsunternehmer eröffnet. Die schleppenden Fortschritte bei der politischen Umsetzung des EuGH-Urteils verstärken allerdings die Zweifel, ob die Übergangsphase ihrem eigentlichen Zweck gerecht werden kann. Schon sind fast zwei Jahre seit dem EuGH-Urteil vergangen!

<sup>32</sup> Verfahren der Ladungszuteilung nach der Wartedauer.

<sup>33</sup> Vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften, Generalsekretariat (Hrsg.), Mitteilung an die Presse 7883/86, Fortsetzung der 1090. Tagung des Rates – Verkehr –, Luxemburg, den 30. Juni 1986, S. 4.

<sup>34</sup> Vgl. hierzu „Ministerrat beschließt Aufstockung, 15 Prozent mehr Genehmigungen“, in: Deutsche Verkehrs-Zeitung, Nr. 151 vom 18. 12. 1986, S. 1 f.

<sup>35</sup> H. St. Seidenfus: Allokations- und Distributionsprobleme einer „Deregulierung“ im Verkehrssektor der Bundesrepublik Deutschland, in: Ifo-Schnelldienst, 37. Jg. (1984), H. 31, S. 19.